

FLYKTNINGHJELPEN
1946–2021

75 ÅR FOR
MENNESKER
PÅ FLUKT

75 ÅR FOR MENNESKER PÅ FLUKT

FLYKTNINGHJELPEN
1946–2021



FLYKTNINGHJELPEN
NORWEGIAN REFUGEE COUNCIL

© Flyktninghjelpen. 3. opplag, 2022

Ansvarlig redaktør: Jan Egeland

Redaksjonsråd: Richard Skretteberg, Eirik Christophersen, Patrik Ekløf, Benedicte Giæver, Kari Kvalberg, Ingebjørg Kårstad og Guri Romtveit

Redaktører/forfattere: Eirik Christophersen og Richard Skretteberg **Redaksjonskonsulent:** Marianne Alfsen/Felix Media

Bilderedaktør: Ingebjørg Kårstad **Layout og design:** Anna Maria H. Pirolt **Trykk:** 07 Media

ISBN: 978-82-7411-2605
flyktninghjelpen.no

FORORD

Vårt 75-årsjubileum gir grunn for feiring, ettertanke og nysatsing. Flyktninghjelpens historie viser at det nytter å vise solidaritet med medmennesker på flukt. Titalls millioner har fått hjelp og beskyttelse siden 1946. Samtidig blir vi minnet om alle de steder og perioder hvor vi kom til kort og ikke klarte å hjelpe forsvarsløse fordrevne i krig og krisetid. Derfor blir vårt 75. år som humanitær organisasjon også startskuddet for vår mest ambisiøse strategi noensinne. Vi skal, kan og må hjelpe, beskytte, lytte til og fremme rettighetene til mange flere av verdens flyktninger og fordrevne enn i tidligere tiår fordi vi aldri før i vår historie har sett så mange mennesker på flukt fra vold så vel som fra katastrofer.

Norge var et fattig land som hadde gjennomgått fem års nazi-okkupasjon da grunnsteinen til vår organisasjon ble lagt av de visjonære initiativtagerne til «Europa-hjelpen». Finnmark var brent ned til grunnen, og nordmenn flest levde på rasjoneringskort etter lange og vonde krigsår. Men våre grunnleggere så at nøden, matmangelen og hjemløsheten var langt verre i det krigsherjede sentrale Europa, hvor verdenskrigen hadde drevet millioner på flukt. Innsamlingsaksjonene ble en nasjonal begivenhet som gradvis utviklet seg til å bli Det Norske Flyktningeråd.

Vi er stolte over vårt opphav og det vår organisasjon har utrettet over de siste tre generasjonene. Det går en rød tråd gjennom denne 75 år lange historien: Våre hjelpearbeidere og våre støttespillere har vist evne og vilje til å møte de største og verste humanitære utfordringene, uansett hvor og når disse oppstår. Denne handlekraften har fått internasjonalt ry og medført at Norge og mange andre giverland og titusener av enkeltmennesker har bidratt til vårt store globale arbeid for krigs- og katastroferammede.

I jubileumsåret har Flyktninghjelpen over 15.000 hjelpearbeidere i arbeid med og for over 10 millioner mennesker i nød. Våre grunnleggere ville nikket anerkjennende til at organisasjonen har bevart den opprinnelige idealismen, samtidig som kvaliteten og profesjonaliteten har blitt så mye større og bedre.

Denne viktige boka er skrevet av to av våre egne erfarne hjelpearbeidere og flyktningeksperter, Richard Skretteberg og Eirik Christophersen. Vi er takknemlige for deres grundige analyser og velskrevne gjennomgang av vår organisasjons 75 år i medmenneskelighetens tjeneste.

Harald Norvik
Styreleder

Jan Egeland
Generalsekretær

INNHOOLD

1946–1990: FRA EUROPEISK TIL GLOBAL INNSATS FOR FLYKTNINGER	13
Sult, nød og kaos i Europa	14
Fra aksjon til organisasjon	14
Det Norske Flyktningeråd blir til	19
Ut over Europas grenser	20
Masseflukt og innvandringsstopp	24
Strid og ny giv i Flyktningerådet	28
Dramatiske flyktningtall og egne prosjekter	29
1990-TALLET: EN NY TID FOR VERDEN OG FLYKTNINGERÅDET	35
Behovet for hjelp eksploderte	36
Beredskapsstyrken – et gjennombrudd i samarbeidet med FN	39
Knoppskyting og flere samarbeidsavtaler	40
Flere styrker og ulike formål	42
Konvoiene i Bosnia	45
Fra konvoi til program	45
Kaukasus ble et viktig programområde	48
Nye programland i borgerkrigenes tiår	48
Fokus på internt fordrevne	54
Unik kunnskapsbase om internt fordrevne	55
Økt internasjonalt samarbeid og tydeligere talsperson	56
Behov for nye strategier og kompetanse	58
Utviklingen viste Flyktningerådets relevans	58
Fra medlemsorganisasjon til stiftelse	60
Tilbake i debatten om norsk flyktningpolitikk	63
En helhetlig flyktningpolitikk	64
Midlertidig beskyttelse i praksis	65
Informasjon og rådgivning om tilbakevending	68
Brytningstid	70
FN vedtar retningslinjer for arbeidet med internt fordrevne	71
TV-aksjonen: På flukt i eget land	72
Ville Flyktningerådet overleve?	73
2000-TALLET: EN EKSPERTORGANISASJON VOKSER FREM	77
Det nye årtusenet startet med opprydning	78
Strategiprosess og revidert prinsippprogram	79
Flyktningerådet engasjerte seg i nye innovative prosjekter	84
Kriterier for oppstart og utfasing	87
Minst 50 prosent internasjonale givere	90
Samarbeid med næringslivet	92
Flyktningerådet ble til Flyktningshjelpen	93
En sterkere stemme	94
Kompetansesenter om internt fordrevne	96
Humanitære og militære operasjoner	97
FN-pakten en forutsetning	98
Programarbeidet i det nye årtusenet	99

Tsunami og rask respons	106
Starten på en mer helhetlig respons for NORCAP	108
Norgesprogram	110
Lederskifte	111
2007–2013: FLYKTNINGHJELPEN BLIR MER INTERNASJONAL	115
Ny generalsekretær med lang fartstid i organisasjonen	116
Fadder for mennesker på flukt	117
Lokalt ansatte får en viktigere rolle	119
Omfattende humanitære reformer	120
Kjerneaktivitetenes innhold var ikke hugget i stein	121
De humanitære prinsippene – et viktig verktøy	125
Den humanitære tilgangen krymper	126
Forholdet til UD	128
Flere utenlandske ansatte	128
Flere på flukt – men færre i Europa	129
Økt innsats i Afghanistan og Midtøsten	131
Programmene på Afrikas horn ledet an	132
Klimaendringer og flukt	134
Hjelp til fordrevne etter naturkatastrofer	135
Jordskjelvet på Haiti	139
Flyktningshjelpen angrepet	142
Rettssak, selvransakelse og endring av rutiner	144
«Den arabiske våren»: Nye store konflikter i emning	145
Styrking av kriseresponsen	146
Organisasjonsutvikling med ekstern hjelp	149
2013–2021: STORE KRISER SETTER FLYKTNINGHJELPEN PÅ PRØVE	153
Jan Egeland overtar roret	154
Storm i anmarsj – Flyktningshjelpen parat	155
Fluktkrisen i Syria – prioritet nummer én	156
Sahel – verdens mest neglisjerte region	159
Global krise uten global respons	160
Flyktningkrisen når Europa	165
Flyktningshjelpens gjeninntreden i norsk flyktningdebatt	169
Colombia mellom krig og fred	171
Økt kriserespons	172
Nysatsing på privat finansiering	177
Koronapandemien	178
Styret bidro til å profesjonalisere organisasjonen	180
Anti-korrupsjon og internrevisjon	181
Flyktningshjelpens arbeid er viktigere enn noen gang	182
Flyktningshjelpen programland 1995–2021	184
Generalsekretærer og styreledere 1953–2021	186



1946–1990: FRA EUROPEISK TIL GLOBAL INNSATS FOR FLYKTNINGER

◀ KRIGSFlyktninger:

En tysk familie på vei
gjennom et krigsherjet
Berlin med alt de eier,
15. desember 1945.
Foto: dpa DANA/NTB

SULT, NØD OG KAOS I EUROPA

Etter andre verdenskrig lå store deler av Europa i ruiner. I mange land var det hungersnød. 21 millioner europeere var hjemløse, og 15 millioner var på flukt.

Nøden og de store flyktningstrømmene i det krigsherjede Europa var bakgrunnen for at Flyktninghjelpens forløper, Europahjelpen, ble til våren 1946.

Norge hadde allerede før krigen fått et godt rykte for sitt arbeid for mennesker på flukt. Det begynte med Fridtjof Nansen, som Folkeforbundet i 1922 utnevnte til den første høykommissæren for flyktninger. Folkeforbundet var den internasjonale sammenslutningen som ble dannet for å bidra til fred og nedrustning etter første verdenskrig.

Samme år lanserte Folkeforbundet det såkalte Nansenpasset, som et identifikasjonsdokument for flyktninger. Passet gjaldt i utgangspunktet for russiske flyktninger, men ble etter hvert utvidet til også andre flyktninggrupper, særlig armenere. Nansenpasset var et ettertraktet dokument som ga flyktningene mulighet til å bevege seg over landegrenser. Det gjorde det også lettere å søke arbeid eller å gjenforenes med familien.

Fridtjof Nansens innsats for russiske og armenske flyktninger i mellomkrigstiden ga mange i Norge en opplevelse av å ha et spesielt ansvar for det humanitære arbeidet for verdens flyktninger. Han var utvilsomt også den store inspirasjonskilden da Europahjelpen ble dannet.

Etter avslutningen på andre verdenskrig startet også arbeidet med å hindre at en krig av et slikt omfang skulle skje igjen. Folkeforbundet var brutt sammen. Nå var ønsket om å skape en bedre organisasjon sterkt. Svaret på utfordringen ble De forente nasjoner (FN). 24. oktober 1945 regnes som FNs fødselsdag, dagen da FN-pakten offisielt trådte i kraft. Selv om hovedformålet var å hindre nye mellomstatlige kriger, la pakten grunnlaget for et bredt nødhjelps- og flyktningarbeid.

FRA AKSJON TIL ORGANISASJON

Europahjelpen var i utgangspunktet en enkeltstående innsamlingsaksjon. Bak planene stod Røde Kors og Norsk Folkehjelp. Europahjelpen skulle samle inn matvarer under mottoet: «Hjelp det sultende Europa». I første omgang samlet Europahjelpen kun inn mat, ikke penger. Dette var for å unngå konkurranse med Nasjonalhjelpen, som samlet inn penger til mennesker i nød i Norge.

600 lokale innsamlingskomiteer sendte totalt fire millioner kilo mat til de mest krigsherjede landene i Europa.

Europahjelpen utviklet seg i takt med endrede behov, og gikk raskt fra å være en enkeltaksjon til å bli en paraplyorganisasjon for en rekke norske frivillige organisasjoner. Nøden i Europa var fortsatt stor og behovet for hjelp enormt, så Europahjelpen levde videre.

Høsten 1947 bestemte initiativtakerne, i samråd med norske myndigheter, at Europahjelpen skulle organisere en større pengeinnsamling. I desember samme år dannet de en hovedkomité for Europahjelpen som – i tillegg til Røde Kors og Norsk Folkehjelp – bestod av representanter fra blant annet Norske kvinners sanitetsforening, Norges Husmorforbund, Norsk presseforbund og Fiskeridepar-



■ □ **NANSENPASS:** Nansenpasset ble utstedt for å hjelpe statsløse flyktninger etter første verdenskrig. Det ga flyktningene mulighet til å bevege seg over landegrenser. Totalt ble 450.000 pass utstedt. Dette tilhørte Anatol Heintz (1898–1975), som flyktet fra revolusjon og borgerkrig i Russland til Norge som ung mann. Han ble etter hvert professor i paleontologi. Faksimile: Riksarkivet

□ ■ **HELT OG HUMANIST:** Fridtjof Nansen (1861 – 1930) ble verdensberømt som polfarer. Han var professor og naturforsker, diplomat og politisk aktivist. I 1922 fikk han Nobels fredspris for sitt humanitære og freds-skapende arbeid. Foto: Anders Beer Wilse/ Nasjonalbiblioteket





tementet. Innsamlingene ga gode resultater og hjelpen gikk til særlig tallrike barnefamilier, tuberkuløse, hjemløse og senere også til flyktninger med nedsatt funksjonsevne.

Mens den akutte nødhjelpsfasen i det krigsherjede Europa gradvis gikk over på begynnelsen av 1950-tallet, bestod det enorme flyktningproblemet. I 1951 opprettet FNs generalforsamling FNs høykommissær for flyktninger (UNHCR), som siden har vært den mest sentrale aktøren i det internasjonale arbeidet for flyktninger.

Samme år ble Flyktningkonvensjonen vedtatt for å beskytte europeiske flyktninger etter andre verdenskrig. Konvensjonen sikret retten til å søke asyl og knesatte prinsippet om at ingen kunne returneres til et land hvor de risikerte forfølgelse, tortur eller annen inhuman behandling. Forutsetningen var at de hadde krysset en internasjonal grense. I 1967 vedtok FN-landene en tilleggsprotokoll som utvidet retten til beskyttelse til flyktninger fra hele verden, ikke bare fra Europa. Samtidig fjernet de tidsbegrensningen som lå i den opprinnelige konvensjonen, som kun gjaldt for de som hadde flyktet fra hendelser som inntraff før 1951.

Europahjelpen orienterte seg allerede på slutten av 1940-tallet i økende grad mot flyktningenes behov for hjelp. Mest utenfor landets grenser, men også i mot- tak og integrering av flyktninger i Norge. Organisasjonen hadde kontorer både i Hamburg og Wien, og var engasjert i boligbygging, helsetiltak og skoler i tillegg til kulturelle aktiviteter i flyktningleirene.

■■■
EUROPAHJELPEN I AKSJON: Den frivillige norske innsatsen for flyktninger og nødlidende, spesielt i Tyskland og Østerrike, fikk internasjonal oppmerksomhet. Her deler Europahjelpen ut nødhjelp til mennesker med tuberkulose i Wien i Østerrike, rundt 1950. Foto: Flyktninghjelpen

■■■
GIVERGLEDE: Europa- hjelpen samlet inn mat gjennom appeller på radio, reklamefilmer på kino og store oppslag i landets aviser. Faksimile: Aften- posten, 24. mai 1946

■■■
BARN HJELPER BARN: Klasse 4C på Ullevål folke- skole pakker inn leker de har samlet inn til krigsram- mede barn i Europa. Året er 1950, og lekene skulle sendes ut via Europahjel- pen. Foto: NTB





UNGARN, 1956: De første ungarske flyktningene ankommer grensestasjonen Buchs i Sveits, 8. november 1956. Foto: Keystone/Photopress-archive/Str/NTB

ISRAEL, 1948: En gruppe palestinere flykter fra en landsby i Galilea-distriktet i Israel, fem måneder etter at den nye staten ble til. I perioden 1948-49 flyktet 750.000 palestinere, som tilsvarte 75 prosent av den arabiske befolkningen i Palestina. Foto: HO/Reuters/NTB



DET NORSKE FLYKTNINGERÅD BLIR TIL

Mens norske myndigheter først og fremst var opptatt av mottaket av og kontrollen med utenlandske flyktninger i Norge, ønsket Europahjelpen ikke å skille mellom flyktninger i Norge og i andre europeiske land, men å behandle flyktningspørsmålet som en helhet.

Den 1. januar 1953 ble den halvstatlige organisasjonen Det Norske Flyktningeråd opprettet. Den bygget på den eksisterende paraplyorganisasjonen Europahjelpen, og fikk et styre der seks av ni styremedlemmer kom fra frivillige organisasjoner. Sosialdepartementet oppnevnte de tre resterende. Flyktningerådets sammensetning la rammer for hvordan man tenkte seg samarbeid og ansvarsfordeling, og la viktige føringer for etterkrigstidens flyktningpolitikk.

Flyktningerådets oppgave var todelt: Hjelp til flyktninger ute i verden og hjelp til flyktninger i Norge. Sosialdepartementet finansierte innenlandsarbeidet, mens hjelpen i utlandet i prinsippet skulle finansieres med innsamlede midler. Denne todelte oppgaven var langt fra uproblematisk, og flere konflikter i tiårene som fulgte kunne føres tilbake til dette.

Norske myndigheter var ikke særlig engasjert i internasjonalt flyktningarbeid. I 1958 uttrykte de at de var «likegyldige» til om Norge fikk plass i UNHCRs eksekutivkomité. Det er betegnende for situasjonen at Sosialdepartementet til helt ut på 1960-tallet overlot til Flyktningerådet å organisere høykommissærens besøk til Norge.

På slutten av 1940-tallet og begynnelsen av 1950-tallet førte konflikter til store flyktningstrømmer flere steder i verden. Flest flyktet i 1947 i forbindelse med Indias selvstendighet og delingen av landet i de to statene India og Pakistan.

I 1948-49 flyktet rundt 750.000 palestinere da staten Israel ble opprettet. Koreakrigen og Frankrikes kolonikriger i Indokina førte også til store lidelser og

flyktningstrømmer. Likevel var oppfatningen at flyktningproblemet i hovedsak handlet om etterdønninger etter den andre verdenskrig, og at dette ved samlet innsats snart skulle være overvunnet. Slik gikk det ikke.

Arbeidet med å løse flyktningproblemene i Europa nærmet seg en avslutning da oppstanden i Ungarn kom i oktober 1956. I månedene som fulgte, flyktet 200.000 ungarere vestover og hjelpeapparatene ble satt i høyeste beredskap. Til Norge kom over 1.500 ungarske flyktninger vinteren 1956-57. Både for virksomheten innenlands og ute i Europa var arbeidet for de ungarske flyktningene det viktigste arbeidsfeltet for Flyktningerådet på slutten av 1950-tallet.

Det var imidlertid fortsatt et etterslep av flyktninger i Europa, spesielt i Tyskland, Østerrike og Italia. UNHCR forhandlet frem en avtale med Tyskland om at de skulle betale erstatning til flyktninger fra Tyskland – noe som også ble praktisert i Norge.

Da som nå gikk diskusjonen høyløst om hvor mange, og ikke minst hvilke, flyktninger som skulle tas imot i Norge. Statens representanter understreket samfunnets behov for flyktninger som var arbeidsføre eller som kunne rehabiliteres til å bli det, mens de frivillige talspersonene var mer opptatt av det humanitære aspektet. De mente de som trengte hjelp måtte få det, uansett om de kunne gjøre økonomisk nytte for seg eller ikke.

Det var også uenighet om prioriteringer. Da Sosialdepartementet ville bruke innsamlede midler til integrering av flyktninger i Norge, protesterte de frivillige representantene i Flyktningerådet. De mente slike utgifter var et statlig ansvar.

UT OVER EUROPAS GRENSER

Da FNs generalforsamling erklærte året 1959-60 for verdens internasjonale flyktningår, var hensikten å endelig avvike de europeiske flyktningleirene. I Norge gikk Flyktningerådet i spissen for en innsamling under Fridtjof Nansens slagord: «Nestekjærlighet er realpolitikk». Dette ble en stor suksess som sikret Flyktningerådet midler til fortsatt hjelpearbeid.

I 1961 erklærte FNs høykommissær for flyktninger at tiden var inne til å løfte blikket mot resten av verden. Flyktningerådet fulgte oppfordringen gjennom innsamlingsaksjoner og informasjon om flyktningsaken. Samme år feiret Norge Nansens 100-årsdag, som sammenfalt med utdeling av Nansenprisen til Kong Olav og Flyktningerådets 15-årsjubileum. I den anledning ble Flyktningerådet fremholdt som en modell for samarbeid mellom det offentlige og frivillig sektor.

Ullteppeaksjonen til algerieflyktningene i 1962 var Flyktningerådets første engasjement i fluktkriser skapt av avkolonisering og frigjøringskamper. Aksjonen gav 100.000 ulltepper foran vinteren i Nord-Afrika. Omtrent samtidig fikk titusener av flyktninger fra Rwanda hjelp av Høykommissæren og Røde Kors. Flyktningerådet ga økonomisk støtte til norske misjonsprosjekter i området. I årene som fulgte kom Afrika til å sette sitt preg på flyktningkartet, og Flyktningerådet engasjerte seg blant annet i arbeidet for flyktninger fra Sudan, Angola og Sør-Afrika.

I tillegg engasjerte Flyktningerådet seg på 1960-tallet i arbeidet for flyktninger i Midtøsten, tibetanske flyktninger i India og Nepal, og kinesiske flyktninger i Hongkong og Macao.

Men Flyktningerådet hadde på denne tiden bare i liten grad ansvaret for egne prosjekter, og hjelpen ble for det meste kanalisert gjennom andre organisasjoner.



VERDENS FLYKTNING-ÅR, 1959/1960:

FNs første «internasjonale år» var viet flyktninger. Over hele verden samlet folk inn penger. I Norge solgte blant annet Flyktningerådet lodd på biler. Her skal den første bilen trekkes i studio 23 i NRK. En politibetjent og en programleder blander loddhaugen med spade. Foto: NTB og Flyktninghjelpen



FELLESAKSJON FOR MIDTØSTEN: Flyktningerådet trappet kraftig opp aktiviteten i Midtøsten etter seksdagerskrigen i juni 1967. Flyktningerådet administrerte arbeidet med den store norske fellesinnsamlingen for Midtøsten samme år. Her samles det inn ulltepper til flyktningene. Foto: Flyktninghjelpen





TIBET, 1964: De tibetanske flyktningene fikk mye oppmerksomhet i Norge. Her ankommer den første gruppen av totalt 40 tibetanske ungdommer. De skulle få utdanning på Gjøvik. Foto: Thorberg/NTB



KONGELIGE GAVER: Kronprinsesse Sonja donerte to gaver hun hadde fått fra flyktninger under en reise til Malaysia til NRKs TV-aksjon, 28. oktober 1979. Her er hun i studio med programleder Lauritz Johnson. Foto: Bjørn Sigursøn/NTB



GAZA, 1965: Wenche Myhre var bare 18 år og allerede superstjerne i Norge da hun dro i gang en TV-innsamling til en barneklipp i Gaza. Her taler hun ved åpningen. Foto: NRK



I april 1970 erklærte Kong Olav seg villig til å være Flyktningerådets høye beskytter.

FN spilte en avgjørende rolle i avkoloniseringsprosessen som skjøt fart på 1950- og 60-tallet. Til sammen fikk over 80 tidligere kolonier sin uavhengighet, en prosess som berørte over én milliard mennesker. I den vestlige verden begynte en ny generasjon å snakke om internasjonal solidaritet og ansvaret for «den tredje verden».

Men FN spilte fortsatt en beskjeden rolle for å løse problemene knyttet til de store flyktningstrømmene som oppstod i kjølvannet av konfliktene i flere utviklingsland. UNHCR hadde et svært beskjedent budsjett på denne tiden og var primært en lobbyorganisasjon vis-à-vis signaturlandene til Flyktningkonvensjonen.

De tibetanske flyktningenes situasjon fikk stor oppmerksomhet i Norge. Tibetanerhjelpen, med TV-profilen Lauritz Johnson i spissen, innledet et nært samarbeid med Flyktningerådet. De over 40 tibetanske ungdommene som kom til Norge og fikk utdanning på Gjøvik, ble svært populære hos det norske publikummet. I Hongkong og den lille portugisiske kolonien Macao var det mange flyktninger fra Kina. Flyktningerådet støttet aktivt de profilerte misjonærene Annie Skau og Agnar Espegren i deres arbeid på disse stedene.

Palestinerne representerte allerede på 1950- og 60-tallet et av verdens største flyktningproblemer. FNs hjelpeorganisasjon for palestinske flyktninger (UNRWA) ble opprettet i 1949, og midt på 60-tallet var 900.000 palestinske flyktninger avhengig av UNRWAs månedlige matrasjoner.

Midtøsten stod også på Flyktningerådets dagsorden, og UNRWAs yrkesskole for palestinske flyktninger i Gaza ble betydelig utvidet gjennom norske midler på begynnelsen av 1960-tallet. Da den unge popstjernen Wenche Myhre startet innsamlingsaksjon til en barneklipp i Gaza i 1964, bevilget Flyktningerådet penger til en tilsvarende småbarnsklinikk. Den politiske konflikten som lå til grunn for flyktningproblemet i Midtøsten var sensitiv, og hjelpeorganisasjonene måtte utvise forsiktighet og diplomati. Flyktningerådet la stor vekt på å rette oppmerksomhet og hjelp til begge parter og ga også støtte til en skole for jødiske innvandrere i Natanya.

Seksdagerskrigen i 1967 var bakgrunnen for at Kirkens Nødhjelp, Norges Røde Kors, Redd Barna og Flyktningerådet gikk sammen om «Fellesinnsamlingen til Midtøstens flyktninger».

I april 1970 erklærte Kong Olav seg villig til å være Flyktningerådets høye beskytter. Fire år senere ledet Kronprinsesse Sonja aksjonskomiteén i «Flyktning '74», den første TV- innsamlingen. Resultatet ble hele 22,5 millioner kroner – en historisk rekord i privatinnsamlinger per innbygger. I sin nyttårstale 1974 sa Kong Olav:

Jeg vil ved denne anledning få gi min honnør til så vel givere til Det Norske Flyktningeråd og alle dets hjelpere, hvoriblant til min glede også min svigerdatter hørte.

Kronprinsesse Sonja satt også i komiteen for innsamlingsaksjonen «Flyktning '79».

MASSEFLUKT OG INNVANDRINGS-STOPP

Mellom 1960 og 1970 kom til sammen 223 flyktninger til Norge. Gjennom 1970-tallet økte innvandringen til landet, og antallet flyktninger begynte også å stige siste halvdel av tiåret. Konsekvensene var at mot slutten av 1970-tallet ble Flyktningerådets utenlandsarbeid overskygget av den store veksten i innenlandsarbeidet.

De første større gruppene av «oversjøiske» flyktninger som kom til Norge på begynnelsen og midten av 1970-tallet, var folk på flukt fra Idi Amins etniske rensning i Uganda og diktaturene i Latin-Amerika, spesielt fra Chile. Det spesielle med flyktningene fra Chile var at de ble hentet direkte fra landet, med organisert utreise fra den norske ambassaden.

Noen år senere kom de store gruppene av vietnamesiske båtflyktninger. Av de 1680 flyktningene som kom til Norge i 1978-79, var over 1.300 fra Vietnam.

Staten var ikke forberedt på denne utviklingen. Så sent som i 1976 var den statlig fastsatte kvoten for mottak av flyktninger forbeholdt 50 vanskeligstilte europeiske flyktninger. Det var et tydelig misforhold mellom antall flyktninger og bevilgede midler. Staten hadde faste flyktningkvoter ut fra hvor mange man mente ville komme hvert år, og budsjettene ble fastsatt deretter. Det ble åpenbart at den norske flyktningpolitikken trengte en oppdatering.

Mens Norge hadde hatt fri innvandring, fikk man nå en debatt om å begrense arbeidsmigrasjon til Norge. Innvandringsstoppen som ble innført i 1975, fikk også betydning for hvordan mottaket av flyktninger skulle være. De ansvarlige departementene ønsket en nærmere samordning mellom flyktningpolitikken og den generelle innvandringspolitikken.

Perioden var preget av den kalde krigen, og i den vestlige verden ble i praksis flyktningpolitikk forstått som asylpolitikk. Arbeidet ble konsentrert om å hjelpe flyktningene til asyl eller i asyl. Repatrieringsløsningen, det vil si at flyktningene kunne vende hjem hvis forholdene tillot det, ble nesten ikke diskutert.

I Stortingsmeldingen om Norges hjelp til flyktninger i 1978 kommer det tydelig frem at det politiske fokuset er på innvandrings- og asyldelen av flyktningarbeidet. I Norge var Flyktningerådet engasjert i arbeidet med integrering av flyktninger, og virksomheten utenlands gikk også ut på å støtte prosjekter som gjorde livet lettere for mennesker i asyl.

Men den typiske flyktning på 1980-tallet, og enda mer på 1990-tallet, var ikke lenger et enkeltindivid som flyktet fra autoritære regimer. Det nye bildet var masseflukt fra krig og vold. Stadig flere fra land som Iran, Irak, Afghanistan og Somalia søkte om asyl i Norge. Utviklingen stilte hele det internasjonale samfunnet overfor store utfordringer. Flyktningerådet ville møte disse med hjelp fra norske myndigheter og det norske folk ved å fortsette sitt arbeid for flyktningene, både på det praktiske plan i felt og gjennom å være en aktiv talsperson.

1980- og 90-tallet ble en overgangstid i synet på flyktninger i Norge. Det var stor kontrast mellom de få som noen tiår tidligere hadde kommet i svært kontrollerte former, og gikk rett ut i arbeid, og de som nå ankom i langt større antall på eget initiativ, og ikke fikk lov å ta arbeid. Det bredte seg en mistenkeliggjøring av asylsøkere. Flere mente de var en byrde for velferdsstaten og stilte spørsmål ved om de var «ekte» flyktninger.



Den typiske flyktning på 1980-tallet, og enda mer på 1990-tallet, var ikke lenger et enkeltindivid som flyktet fra autoritære regimer.

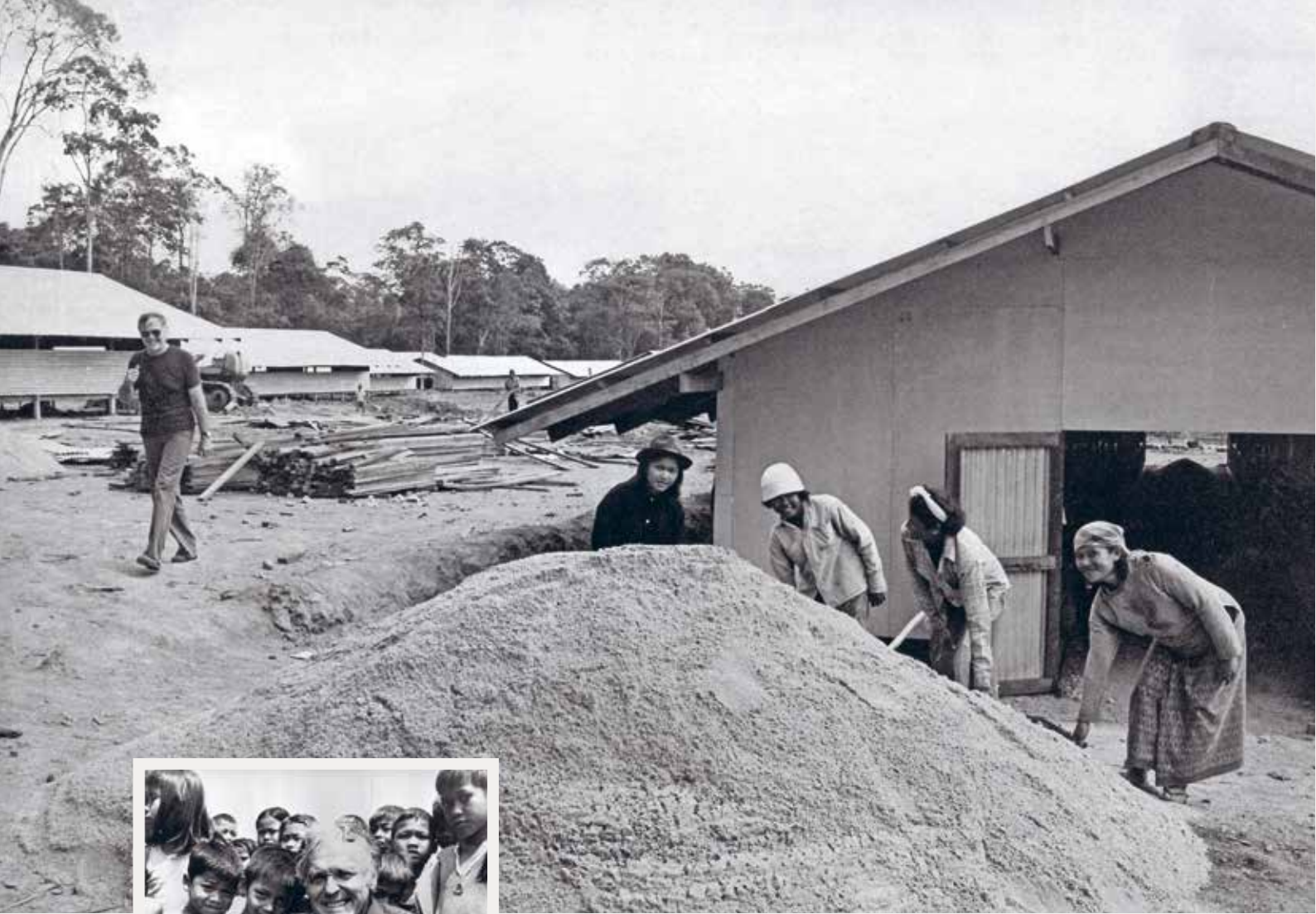


BÅTFLYKTNINGER, 1979:

Vietnamesiske flyktninger reddes i Sør-Kinahavet av mannskapet på den norske lastebåten Lysekil i juli 1979. Foto: Erik Berglund/Aftenposten/NTB



VIETNAM, 1976: Generalsekretær Wilhelm Bøe i Flyktningerådet tar imot 18 vietnamesiske flyktninger fra to familier ved ankomst til Fornebu, 16. september 1976. Foto: Oddvar Walle Jensen/NTB



FØRSTE NORDMANN I HANOI

Som første nordmann besøkte Tove Bjerkan Hanoi etter det amerikanske nederlaget i Vietnam i 1975. Samme år ble han satt til å lede Flyktningerrådet og Kirkens Nødhjelps arbeid fra hovedkontoret i Bangkok.

Fra nabolandene Laos og Kambodsja kom store flyktningstrømmer på slutten av 1970- og begynnelsen av 1980-tallet. Tove Bjerkan fulgte hele det indokinesiske flyktningdramaet på nært hold, og hans innsats utgjorde en stor forskjell.

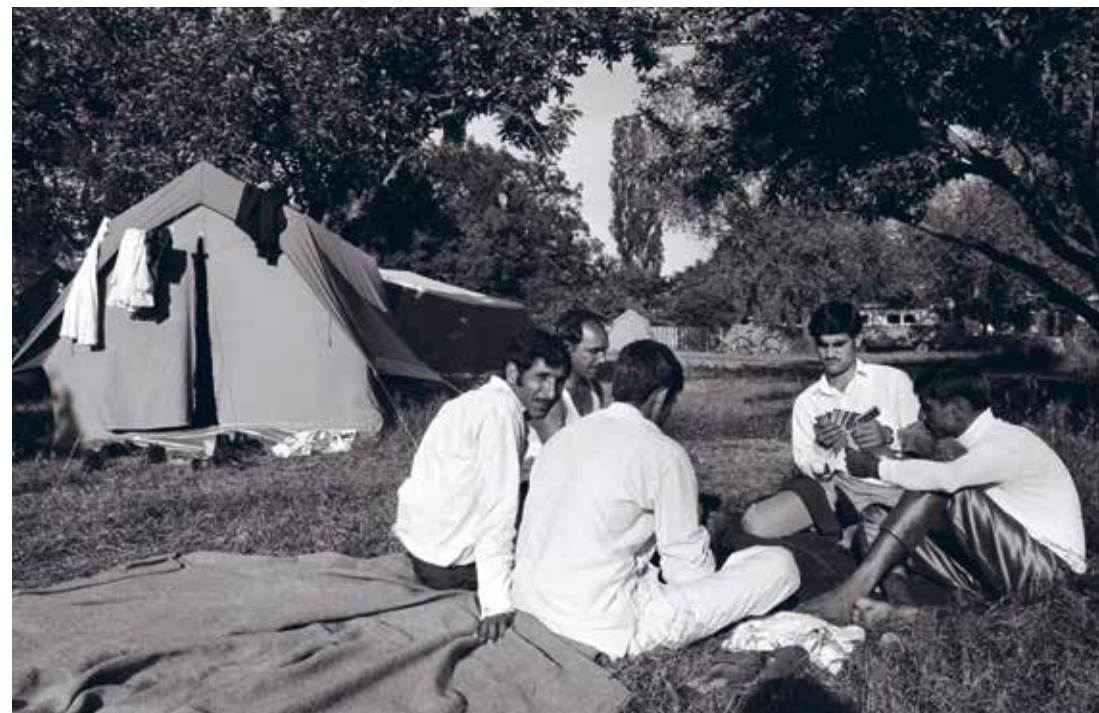
Han var en drivkraft i arbeidet med å hjelpe tusenvis av laotiske flyktninger med å vende hjem, og ledet livsnødvendig hjelpearbeid blant hundretusenvis av kambodsjanske flyktninger på grensen mellom Kambodsja og Thailand. Da Flyktningerrådet la ned kontoret i Bangkok i 1989, fortsatte Bjerkan arbeidet for de kambodsjanske flyktningene gjennom FN.

■
■ **NY FLYKTNINGLEIR:** Tove Bjerkan inspiserer bygging av flyktningleir i Thailand på grensen til Kambodsja på 1980-tallet. Foto: Flyktninghjelpen

■
■ **EN BAUTA:** Tove Bjerkan hadde store kunnskaper og et enormt kontaktnett. Å få en «brief» av Bjerkan var ettertraktet av både diplomater og journalister. Foto: Fredrik Schjander

■
■ **DEN KALDE KRIGEN:** Frem til midten av 1970-tallet tok Norge imot flere flyktninger fra Øst-Europa. I 1969 hoppet tre unge polakker av fra turistskipet «Batory» i Drøbak-sundet og søkte om asyl. På bildet blir de intervjuet av en journalist fra NTB. Foto: NTB

■
■ **ARBEIDSINNVANDRING:** Unge, pakistanske menn med turistvisum fotografert på Ekeberg camping i Oslo i 1971. Fire år senere innførte Norge innvandringsstopp. Foto: NTB





FØRSTE MØTE MED NORGE: To flyktninger som nettopp har ankommet landet mottar råd fra sosialkurator Tineke Stenstad, leder for Flyktningerådets sosialavdeling. Bildet er fra tidlig på 70-tallet. Foto: Flyktninghjelpen

STRID OG NY GIV I FLYKTNINGERÅDET

Økningen av antallet flyktninger til Norge gjorde det klart at Flyktningerådets innenlandsavdeling ikke var dimensjonert for de stadig større arbeidsoppgavene. Samtidig stilte myndighetene krav om at integreringsarbeidet måtte profesjonaliseres. Samtlige flyktninger som kom til Norge skulle skaffes undervisning og boliger, og det var Sosialdepartementets representanter i Flyktningerådet – innenlandsavdelingen – som hadde ansvaret for dette. Presset på denne delen av Flyktningerådet økte.

Dette førte både til interne konflikter og konflikter mellom Sosialdepartementet og organisasjonen. I 1980 ba Flyktningerådets styre Sosialdepartementet om å opprette et eget rent statlig organ for mottak og integrering. Sosialdepartementet overtok ansvaret for innenlandsarbeidet fra 1. januar 1981.

Men det tok ennå halvannet år før Statens flyktningsekretariat ble opprettet. I denne tiden fortsatte avdelingen som var utskilt fra Flyktningerådet å bruke Flyktningerådets navn. Etter delingen opprettet organisasjonen en informasjonsavdeling som skulle informere om Flyktningerådets arbeid utenlands.

Den 1. juli 1982 ble arbeidet med flyktninger i Norge skilt ut fra Flyktningerådets virksomhet og overtatt av Statens flyktningsekretariat (senere Utlendings-



Den 1. juli 1982 ble arbeidet med flyktninger i Norge skilt ut fra Flyktningerådets virksomhet og overtatt av Statens flyktningsekretariat (senere Utlendingsdirektoratet).

direktoratet). Underlagt Sosialdepartementet var dette et rent statlig apparat, med ansvar for å ta imot flyktninger og integrere dem i det norske samfunnet.

Flyktningerådet stod sterkt svekket tilbake. I organisasjonens nye statutter het det blant annet at «Flyktningerådet er et selvstendig organ, opprettet av frivillige norske hjelpeorganisasjoner, som har som oppgave å yte bistand til flyktninger utenfor Norge». Utenlandsarbeidet fortsatte som før, og arbeidet gikk primært ut på å gi støtte til prosjekter som andre organisasjoner drev.

Flyktningerådet hadde imidlertid skaffet seg godt renommé i utlandet. Da FNs høykommissær for flyktninger ble tildelt Nobels fredspris i 1981, berømmet høykommissær Poul Hartling Flyktningerådet for innsatsen for flyktninger verden over.

Siste halvdel av 1970-tallet hadde vært sterkt preget av utviklingen i Sørøst-Asia, og Flyktningerådet ga store bidrag til hjelpearbeidet. I perioden 1976-86 flyktet rundt én million mennesker bare fra Vietnam, av disse var 680.000 båtflyktninger. Den norske regjeringen lovet å ta imot dem som ble tatt opp av norske båter, noe som utvilsomt reddet mange liv. I tillegg var flyktningstrømmene også store fra Laos og Kambodsja. Frem til 1981 var arbeidet først og fremst konsentrert om nødhjelp, men deretter utgjorde langsiktige prosjekter en viktig del av arbeidet.

Ved siden av prosjektvirksomheten ble informasjonsarbeidet et hovedområde. Det skulle bidra til å skape større forståelse for flyktningenes situasjon i norsk opinion.

DRAMATISKE FLYKTNINGTALL OG EGNE PROSJEKTER

Ved inngangen til 1980-tallet var det rundt 10 millioner flyktninger i verden, men tallet steg til 17 millioner i løpet av tiåret. I tillegg var omtrent like mange internt fordrevne – mennesker på flukt i eget hjemland. Siden de ikke hadde krysset en internasjonal grense, falt de juridisk sett utenfor kategorien flyktninger.

I Afrika var det spesielt krigene på Afrikas Horn, borgerkrigen i Sudan og konfliktene i det sørlige Afrika som bidro til at en fjerdedel av verdens flyktninger befant seg i ni land på det afrikanske kontinentet.

I Sørøst-Asia var situasjonen i ferd med å forbedres. Likevel vedvarte flukten fra Vietnam utover på 1980-tallet, men ble sterkt redusert fra 1989 da båtflyktningene ikke lenger automatisk fikk flyktningstatus. *Comprehensive Plan of Action (CMA)* var den første vellykkede satsingen på å avslutte en flyktningssituasjon ved å ta alle de tre varige løsningene i bruk: repatriering, lokal integrering og gjenbosetting. De fleste av sistnevnte i USA, men en del også i Norge.

I Latin-Amerika tok situasjonen en alvorlig vending på 1980-tallet. Borgerkrigene i El Salvador og Guatemala drev over én million mennesker på flukt, hovedsakelig innen regionen.

Men det var Afghanistan som vekket størst oppmerksomhet i disse årene. De 3,5 millioner afghanske flyktningene i Pakistan utgjorde verdens største samlede flyktningbefolkning. Et par millioner hadde også flyktet til Iran, og et stort antall var på flukt i Afghanistan.

Flyktningerådets prosjektvirksomhet hadde tidligere primært gått ut på å støtte arbeidet til forskjellige operative organisasjoner. Men utover på 1980-tallet bygget Flyktningerådet opp en prosjektavdeling og opprettet utekontorer i Thai-

land, Pakistan, Kenya og Costa Rica. Gjennom utekontorene dreide fokuset i retning av samarbeid med lokale organisasjoner. På slutten av tiåret definerte organisasjonen seg som en delvis operativ organisasjon.

Erkjennelsen av at flere av verdens store flyktningsituasjoner var langvarige, gjorde at Flyktningsrådet revurderte bistandsformen. Nødhjelp over en lengre periode viste seg ofte å ha en passiviserende virkning på mottakerne. Flyktningsrådet engasjerte seg derfor sterkt i arbeidet med å finne løsninger som på sikt kunne gjøre flyktningene produktive og mest mulig uavhengige av matvarehjelp.

Dette sammenfalt med at UNHCR på 1980-tallet utviklet seg til å bli en nødhjelpsorganisasjon, på grunn av det voksende gapet mellom antall flyktninger og budsjettet. UNHCR lyktes i mindre grad med varige løsninger.

Flyktningsrådet hadde gode forutsetninger for å påta seg oppdrag og bidra til beskyttelse av flyktninger. Det var i fasen mellom nødhjelpsprosjekter og langvarige utviklingsprosjekter Flyktningsrådet engasjerte seg. Det overordnede målet var å få til varige løsninger, der frivillig tilbakevending var den beste.

Flyktningsrådet la særlig vekt på å få i stand egne kvinneprosjekter og undervisningstilbud for barn. At Flyktningsrådet på ny fikk tildelt TV-aksjonen i 1988, var en viktig tillitserklæring. Den innbragte nesten 100 millioner kroner til det videre arbeidet. Det skulle komme godt med.

Den kalde krigen gikk mot slutten, men verdens håp om en ny og fredeligere fremtid skulle ikke vare lenge. Nye konflikter skulle sende flere mennesker på flukt enn noen gang.

PAKISTAN, 1984: Etter å ha vært uten mat i fem dager får nyankomne flyktninger fra Afghanistan brødmel i transittleiren Kacha Gari. I midten foran står Johan Sigmunn Hebnes, Flyktningsrådets representant i Peshawar, sammen med blant annet representanter for flyktningene. Foto: Tore J. Brevik/Flyktningshjelpen



TV-AKSJONEN, 1988: Håkon Børde og Minken Fosheim var programledere for TV-aksjonen 15. oktober 1988, til inntekt for Det norske Flyktningsrådet. Foto: Rolf Øhman/Aftenposten

■ □ **RENT VANN:** Flyktningsrådets Johan Sigmunn Hebnes sjekker vannkvaliteten i en brønn. Flyktningsrådet har boret for afghanske flyktninger i Pakistan midt på 1980-tallet. Foto: Flyktningshjelpen



□ ■ **FISKEMEL REDDET LIV:** Fra Flyktningsrådets lager i Aranyaprathet, Thailand, på 1980-tallet. Fiskemel var en viktig kilde til proteiner og mineraler for flyktningene fra Kambodsja. Foto: Tove Bjerkan/Flyktningshjelpen





1990-TALLET: EN NY TID FOR VERDEN OG FLYKTNINGERÅDET

◀ FLYKTET FRA
MASSAKRE: Bosniske
muslimer på vei til et trygt
oppholdssted etter å ha
flyktet fra Srebrenica, der
rundt 8.000 gutter og
menn ble drept av serbiske
styrker i 1995. Foto: Nick
Sharp/Reuters/NTB

BEHOVET FOR HJELP EKSPLODERTE

Slutten på den kalde krigen ved inngangen til 1990-tallet skapte et nytt politisk klima. Men samtidig med avspenning og demokratiutvikling kom en rad konflikter til syne, som den kalde krigen hadde overskygget og båndlagt. Optimisme ble raskt erstattet med pessimisme. Flyktningstrømmene økte og på ny ble det etablert flyktningleirer i Europa. Det internasjonale samfunnet var ikke forberedt på hva som var i vente.

I kjølvannet av Golfkrigen i 1990 og krigene på Balkan fra 1991, eksploderte behovet for internasjonal hjelp og beskyttelse til mennesker på flukt.

Det internasjonale samfunnet – med stater, FN og frivillige organisasjoner – søkte etter økt kapasitet, økt kompetanse og nye løsninger. Mot dette bakteppet gikk Flyktningerådet inn i en omfattende reformprosess for best mulig å kunne bidra til å løse de nye utfordringene.

De fem viktigste elementene i dette arbeidet var mer fokus på varige løsninger, økt operativ kapasitet, egen flyktningjuridisk kompetanse, alliansebygging og en tydeligere rolle som talsperson, både nasjonalt og internasjonalt.

Flyktningerådets evne og vilje til å være på ballen utover på 1990-tallet skulle vise seg å bli avgjørende for organisasjonens vekst og relevans. Det første eksemplet på det kom i 1991 da Flyktningerådet undertegnet en avtale med FNs høykommissær for flyktninger om å opprette en beredskapsstyrke som skulle stå til FNs disposisjon.

Beredskapsstyrken bidro mer enn noe annet til å sette Flyktningerådet på kartet i det internasjonale humanitære miljøet. Flyktningerådet ble også en svært viktig talsperson for en stadig voksende gruppe mennesker på flukt – de internt fordrevne.

Organisasjonen samarbeidet allerede på begynnelsen av 1990-tallet tett med FN for å bedre beskyttelsen av mennesker på flukt i eget land. Utvidelsen av programaktivitetene skulle også gi organisasjonen større muskler og tyngde. Fra å ha et større antall mindre prosjekter spredt ut over, hadde Flyktningerådet konsentrert prosjektvirksomheten til fire områder helt på begynnelsen av 1990-tallet: Vietnam, Mosambik/Malawi, Latin-Amerika og Afghanistan. Nå var tiden inne til å gjøre et kvantesprang.



DR KONGO, 1995:

Rwandiske flyktninger i en flyktningleir i Goma i DR Kongo. Det er stor mangel på mat og mange flyktninger dør av sult og mangel på rent drikkevann. Størknet lava etter vulkanutbrudd hindrer vannboring. Foto: Mikkel Østergaard/Samfoto/NTB

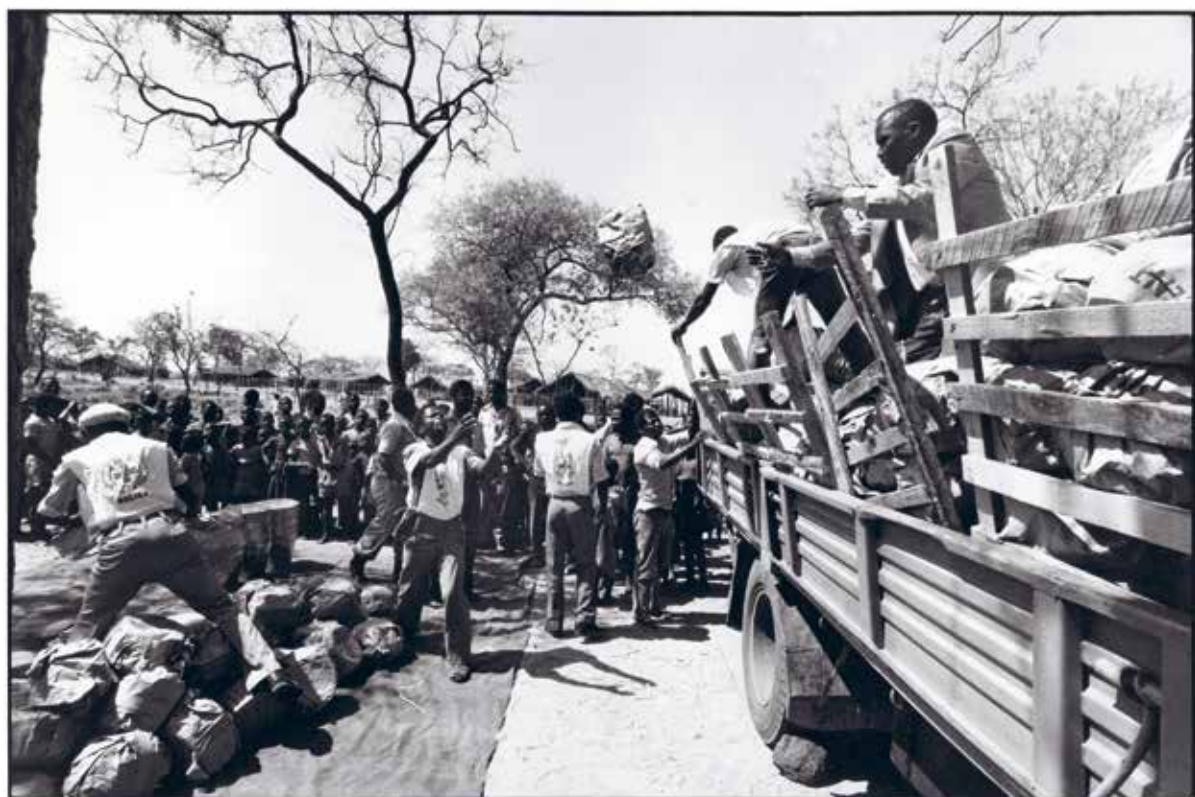
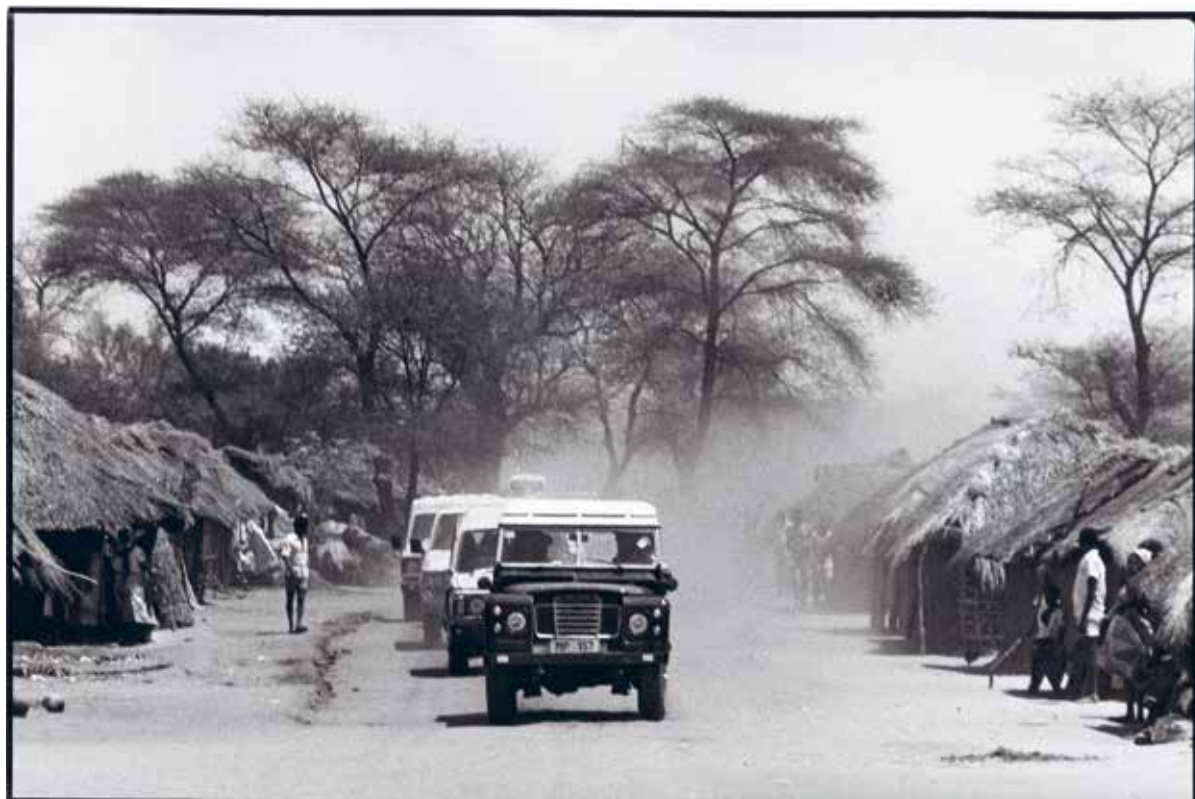


BURUNDI, 1988:

Borgerkrigen i Burundi krevde hundretusener av menneskeliv. Gudrun Engstrøm i Flyktningerådet snakker med Violetta som ble vitne til at hele familien ble drept. Violetta ble selv forsøkt begravet levende to ganger. Foto: Nils Inge Kruhaug/NTB Pluss

BURUNDI, 1996: Borgerkrigen i Burundi tiltok i intensitet i 1996 og førte til omfattende flyktningstrømmer, både internt i landet og til nabolandene. Mange flyktet med båt over Tanganyika-sjøen. Flyktningerådet startet arbeid for internt fordrevne i Burundi mot slutten av året. Foto: L. Taylor/UNHCR





BEREDSKAPSSTYRKEN – ET GJENNOMBRUDD I SAMARBEIDET MED FN

Under Golfkrigen i 1990-91 hadde det internasjonale samfunnet problemer med å ta hånd om de mange kurdiske flyktningene som søkte tilflukt i nabolandene. FNs høykommissær for flyktninger (UNHCR) ba derfor Flyktningerådet og norske myndigheter om å bistå med personell som hadde erfaring fra kriser. Høykommissæren ville forbedre den humanitære responsen, som langt fra hadde vært tilfredsstillende.

Det norske Utenriksdepartementet sa seg villig til å finansiere en sivil beredskapsstyrke. Flyktningerådet fikk jobben med å bygge opp, administrere og videreutvikle den. *Dansk flyktningehjelp* (DRC) ble samtidig bedt om å bidra med personell til Nord-Irak. De etablerte også en beredskapsstyrke, finansiert av dansk UD. I tiden som fulgte utviklet Flyktningerådet og DRC et nært samarbeid på flere områder. I 1991 undertegnet Flyktningerådet en avtale med UNHCR om å opprette en beredskapsstyrke som skulle stå til FNs disposisjon. Tiden det ville ta å få ut personell kunne dermed kortes ned til et minimum. Med raskere respons kunne flere menneskeliv reddes.

Gjennom beredskapsstyrken fikk mange nordmenn opplæring i krisehåndte-



MALAWI, 1988:

Flyktningerådet ga hjelp til mosambikiske flyktninger i Malawi fra slutten av 1980-tallet, og bisto med tilbakevendingen til Mosambik etter fredsavtalen i 1992. Foto: Rune Eraker

ring og humanitært arbeid. Den ga Flyktningerådet tilgang i humanitære kriser på et tidlig tidspunkt og organisasjonen skaffet seg med det en unik innsikt i hvordan humanitære operasjoner fungerte, på godt og vondt. Etter hvert som Flyktningerådet etablerte nye landkontorer, fungerte personell fra beredskapsstyrken som døråpnere til partnere på alle nivå. De bidro med land- og sikkerhetsinformasjon samt praktisk støtte i startfasen.

NORSTAFF, som den opprinnelige beredskapsstyrken het, ble opprettet gjennom samarbeidsavtalen mellom Flyktningerådet og UNHCR.

Avtalen var en formalisering av et ad hoc-samarbeid under krisen i Nord-Irak. Den kurdiske sivilbefolkningens enorme lidelser hadde avdekket store mangler ved FN-organisasjonenes evne til å respondere raskt og effektivt på en stor humanitær krise. De første som ble sendt ut ble rekruttert blant annet gjennom bekjentskaper og eksisterende nettverk, deriblant gjennom speiderbevegelsen. Fokuset var på å finne praktikere, og folk som kunne jobbe under enkle og krevende forhold.

KNOPPSKYTING OG FLERE SAMARBEIDSAVTALER

NORSTAFF ble raskt også en del av NOREPS, det norske beredskapssystemet for humanitære kriser, som bestod av norske nødhjelpsvarer og norsk beredskapspersonell. Utover på 1990-tallet inngikk Flyktningerådet formelle beredskapsavtaler med stadig flere FN-organisasjoner, som UNHCR, UNICEF, OCHA, WFP, WHO, UNESCO og UNDP, i tillegg til IOM som da var en organisasjon utenfor FN.

I 1995 tok også Flyktningerådet gjennom NORSTAFF initiativet til å utvikle komplette tiltakspakker, med personell, varer og tjenester innen telekommunikasjon, vann og sanitær, undervisning, helse, transport og logistikk samt husly. Pakkene ble utviklet etter et modulprinsipp slik at de lett kunne tilpasses lokale forhold.

En pakke skulle stå ferdig på 72 timers varsel etter samme mønster som personell fra beredskapsstyrken. Oppgaven med å utvikle disse pakkene ble fordelt på fire av de største hjelpeorganisasjonene i Norge. Pakkene var felles eie, og kunne benyttes fritt av de fire uten hensyn til hvem som utviklet hvilken pakke.

Med støtte fra Utenriksdepartementet opprettet Flyktningerådet i 1995 en afrikansk beredskapsstyrke (NORAFRIC), som i oppbygning og funksjon var en utvidelse av NORSTAFF. Dette var en direkte oppfølging av konklusjoner fra *Partnership in Action-prosessen* (PARinAC), om koordinering av nødhjelp og å bygge kapasitet både nasjonalt og lokalt der man opererte. Flyktningerådet hadde vært en viktig pådriver i denne prosessen som var en serie konferanser som tok sikte på å forbedre samarbeidet mellom FNs høykommissær for flyktninger og de frivillige, humanitære organisasjonene.

Så langt hadde humanitære beredskapsstyrker i stor grad bestått av personell med vestlig bakgrunn, men opprettelsen av NORAFRIC var et forsøk på å endre dette. I starten bestod NORAFRIC av 50 personer fra Mosambik, Tanzania, Kenya, Malawi, Zimbabwe og Uganda. NORAFRIC var den første i en rekke av regionale beredskapsstyrker Flyktningerådet opprettet.

UTSENDET TIL RWANDA:

Øyvind Olsen og Nils Olav Gjone var blant ekspertene sendt ut av NORDEM for å bistå krigsforbrytertribunalet med etterforskning av folkemordet i Rwanda i 1994. Bildet er fra Ntarama, hvor 5.000 mennesker ble drept våren 1994. Foto: Richard Skretteberg/Flyktinghjelpen



DET FØRSTE

OPPDRAGET: Kurdiske flyktninger på grensen mellom Irak og Tyrkia i 1991. Den nye beredskapsstyrken bistod og satte for alvor Flyktningerådet på kartet i det internasjonale humanitære miljøet. Foto: Knut Snare/Aftenposten/NTB

FLERE STYRKER OG ULIKE FORMÅL

Norges rolle i demokratibygging, menneskerettighetsarbeid og tribunaler etter krigsovergrep vokste utover på 1990-tallet. I 1995 tok Utenriksdepartementet initiativ til en avtale mellom Institutt for menneskerettigheter og Flyktningerådet for å styrke Norsk ressursbank for demokrati og menneskerettigheter (NORDEM). Flyktningerådet fikk det administrative og operative ansvaret, mens Menneskerettighetsinstituttet fikk det menneskerettighetsfaglige ansvaret.

Bare i løpet av 1995 deltok NORDEM-personell i valgobservasjon i Guatemala, Russland, Sør-Afrika, Tanzania og Haiti. Den største enkeltoperasjonen var på Vestbredden og i Gaza i anledning det forestående valget i Palestina. NORDEM ble også engasjert i krigsforbrytertribunalet for Rwanda.

Flyktningerådet fikk på vegne av Utenriksdepartementet også ansvar for rekruttering og arbeidsgiveransvar for sivile deler av flernasjonale observasjonsstyrker uten FN-mandat. Dette gjaldt i områder der norske myndigheter hadde spilt en aktiv rolle i fredsprosesser og FN ikke var ønsket av partene.

Et eksempel var da Flyktningerådet i 1994 sendte sivilt personell til *Temporary International Presence in Hebron* (TIPH). TIPH ble opprett på den israelskokkuperte Vestbredden for å redde Oslo-prosessen, etter at palestinerne truet med å trekke seg etter massakren i Abraham-moskeen. TIPH fikk mandat som internasjonal observatørstyrke. Det første oppdraget varte i bare tre måneder over sommeren 1994, da israelske og palestinske myndigheter ikke kunne komme til enighet om en utvidelse av mandatet. Det andre oppdraget varte fra 1996 og helt til 2019.

Andre eksempler rett etter årtusenskiftet var utsendelse av personell til *Joint Monitoring Mission* (JMC) fra 2002 til 2005, en fredsbevarende overvåkingsoperasjon i Nubafjellene i Sudan, og til den internasjonale observatørstyrken *Sri Lanka Monitoring Mission* (SLMM) fra 2002 til 2008, som overvåket våpenhvileavtalen mellom regjeringen i Sri Lanka og Tamiltigrene.

Det totale antall utsendte per år – gjennom NORSTAFF, NORDEM og observatørstyrker – lå fra slutten av 1990-tallet til 2004 stabilt på mellom 260 og 290. Andelen utsendte gjennom NORSTAFF til FN økte imidlertid markant, og utgjorde om lag en tredel frem til 2004, for så å stå for halvparten av alle utsendelser i 2007. Mens valgobservatører fra NORDEM ofte var ute på oppdrag et par uker, kunne andre oppdrag vare opp mot ett år.

Flyktningerådets evne til å bygge og drive beredskapsstyrker og raskt rekruttere riktig personell til internasjonale oppdrag, gjorde på 1990-tallet organisasjonen svært relevant for FN, Utenriksdepartementet og andre samarbeidspartnere. Utenriksdepartementet var den viktigste partneren i utviklingen av NORSTAFF, og var med og ta initiativ til flere av de nye styrkene og den strategiske utviklingen av dem.

Men beredskapsstyrkene hadde ulike formål. For NORSTAFF var det viktigste å styrke FNs kapasitet i forbindelse med nødhjelpsoperasjoner og å kunne gi beskyttelse i krisesituasjoner. Dette formålet var godt forankret i Flyktningerådets mandat og i norsk utenrikspolitikk. Når det gjaldt TIPH-styrken, og utsendelsene til den fredsbevarende styrken i Sudan og observatørstyrken på Sri Lanka, var Flyktningerådet i praksis tjenesteleverandør for oppdrag der formålet var knyttet til andre norske interesser og utenrikspolitiske mål.



FOLKEMORDET I

RWANDA: I kjølvannet av folkemordet flyktet mer enn to millioner mennesker fra Rwanda. Bildet viser flyktninger på grensen mot DR Kongo i 1995. NORSTAFF sendte ut et stort antall eksperter som bisto ulike FN-organisasjoner i hjelpearbeidet. Foto: Mikkel Østergaard/Samfoto/NTB



HEBRON, 1997: To norske observatører i *Temporary International Presence in Hebron* (TIPH) diskuterer med en israelsk soldat på sin daglige partuljerunde. Styrken hadde ansvar for å overvåke avtalen mellom israelske og palestinske styresmakter. Byen på den okkuperte Vestbredden har flere store, ulovlige israelske bosettinger som ennå skaper spenning og konflikt. Foto: Rula Halawani/Reuters/NTB





PIONÉR OG VETERAN:

Rolf Moi var i 1991 en av de første som ble sendt ut fra den nye beredskapsstyrken. Han bidro til bygging av vannings-systemer, for å styrke landbruket i kurdiske områder i Irak. Her fra et senere oppdrag i Afghanistan i 1992. Foto: Privat

I BEREDSKAP I 20 ÅR

Rolf Moi deltok på beredskapsstyrkens første oppdrag for å bistå kurdere som måtte flykte fra Irak til Tyrkia og Iran i 1991.

– Jeg hadde akkurat kommet tilbake til Jæren etter flere år som misjonær da jeg så en annonse i Aftenbladet, forteller Moi.

Der etterlyste Thorvald Stoltenberg, som da var FNs høykommissær for flyktninger, folk med utenlands-erfaring til et nytt oppdrag.

– Jeg tror det var min andre dag tilbake på jobb, men jeg sendte dem alle papirene mine. Deretter gikk det raskt. Jeg var blant de ti første som ble innkalt til intervju, forteller han.

I Kurdistan fikk agronomutdannede Moi blant annet ansvar for å bidra til å sikre våronna. Soving og kontorarbeid ble unnagjort i en av Saddam Husseins forlatte bunkerser.

– Bunkersen ble fryktelig kald om vinteren. Vi fyrte i en peis og hadde to store aggregater som gikk døgnet rundt. Likevel satt vi i varmedress hele dagen. Men det var ingenting i forhold til det kurderne gikk igjennom, sier Moi.

– Folk levde i jordgrotter, i telt og i sønderbombede bygninger. Forholdene var beintøffe. Jeg kommer aldri til å glemme hvor takknemlige kurderne var for hjelpen de fikk av oss, uansett hvor lite eller stort det var.

Moi erindrer at det gikk litt fort i svingene i dette første oppdraget.

– Jeg kan ikke si at jeg husker noen briefinger, verken før eller etter. Men jeg dro til Afghanistan med beredskapsstyrken ikke så lenge etterpå, og da hadde vi briefinger i Oslo og Genève før vi dro. Så det var en stor forbedring bare mellom de to første oppdragene.

Senere var Moi på en rekke oppdrag for beredskapsstyrken i blant annet Angola, Burundi og DR Kongo. Hans tøffeste opplevelse var i Rwanda hvor han skaffet vann til internt fordrevne etter folkemordet og opplevde at mange av dem han var der for å hjelpe ble drept.

I romjula 2004 dro han til Sri Lanka få dager etter tsunamien og bidro til at Flyktningerådet bygget opp igjen ødelagte skoler.



Konvoiene var selve livslinjen i det internasjonale hjelpearbeidet på Balkan.

KONVOIENE I BOSNIA

Da det brøt ut krig på Balkan i 1992, sto Europa igjen overfor en flyktningkatastrofe på egen jord. Situasjonen viste at heller ikke Europa var vernet mot krig og konflikt. TV-bilder av drap på sivile, umenneskelige interneringsleirer, tortur og store flyktningstrømmer gjorde sterkt inntrykk.

I Bosnia var hundretusener på flukt. De manglet alt – mat, medisiner og husly. Transport inn til de nødlidende gikk gjennom områder der krigen raste. Norge, Danmark og Storbritannia påtok seg ansvaret med å bygge opp disse farefulle, men livsnødvendige forsyningslinjene til de beleirede områdene. Da konvoiene begynte å rulle høsten 1992 under Flyktningerådets ledelse, fikk dette uvurderlig betydning for den hardt prøvede sivilbefolkningen.

Utenriksdepartementet så for seg at en av de største norske humanitære organisasjonene skulle ha ansvaret for det norske bidraget. Men det hastet, og ingen av organisasjonene hadde mulighet til å forplikte seg på kort varsel. Derfor ble Flyktningerådet forespurt – og sa umiddelbart ja. Organisasjonen hadde imidlertid ikke kontor på Balkan, og de første årene ble arbeidet drevet av beredskapsavdelingen i Oslo. Flyktningerådet samarbeidet tett med Dansk Flyktningehjelp på Balkan. Konvoiene i Bosnia ble et av de beste eksemplene på det fruktbare dansk-norske samarbeidet. Forsyningslinjen ble også en viktig kontaktlinje inn i krigsområdene. Personell, brev og beskjeder kunne fraktes inn og ut med konvoiene. Få av dem som var med hadde erfaringer eller utdanning fra liknende arbeid, men de utviste stor lojalitet og innsatsvilje.

Konvoiene var selve livslinjen i det internasjonale hjelpearbeidet på Balkan, ifølge tidligere utenriksminister og høykommissær for flyktninger Thorvald Stoltenberg. På det meste var 90 personer og 60 biler i aksjon. Totalt rekrutterte Flyktningerådet 200 personer, både fra Norge og fra lokalmiljøene.

Konvoiene på Balkan ble stående som et eksempel på Flyktningerådets evne til omstilling og til å håndtere vanskelige og farlige oppdrag på en profesjonell måte. Hjelpearbeidet var også et eksempel på «den norske modellen», som vektla det tette samarbeidet mellom myndighetene og frivillige organisasjoner – en unik modell i internasjonal sammenheng.

FRA KONVOI TIL PROGRAM

Konvoiene i Bosnia ble drevet av beredskapsavdelingen i Oslo helt frem til 1994. Da opprettet Flyktningerådet kontor i Kroatia, senere også i Bosnia og Serbia. Nå begynte arbeidet med å reparere og bygge nye boliger til internt fordrevne, sikre vannforsyning og etablere skoler.

Flyktningerådets programvirksomhet i det tidligere Jugoslavia utgjorde på store deler av 90-tallet mer enn halvparten av organisasjonens samlede aktivitet.

De mange internt fordrevne samt folk som hadde fått husene sine ødelagt av krigshandlinger i Bosnia, hadde stort behov for hjelp. Mot at huseier forpliktet seg til å huse internt fordrevne i en fastsatt periode, bygget Flyktningerådet en ekstra etasje eller tilbygg på allerede eksisterende hus. På den måten hjalp orga-



GJENOPPBYGGING I KOSOVO: Logistikk- og transportkoordinator Ole Saltvik fra Flyktningerådet står sammen med kosovoalbanske flyktninger som har vendt hjem til et hus i ruiner. Flyktningerådet fulgte opp flyktninger som reiste hjem og formidlet deres erfaringer til andre som fortsatt var i eksil. Foto: Lise Åserud/NTB



■ **KONVOIENE I BOSNIA:**
I april 1996 kom de siste lastebilene og sjåførene tilbake til Norge. Her markerer sjåførene avslutningen av operasjonen ved hjemkomst til Oslo. Foto: Flyktninghjelpen

■ **EUROPA PÅ FLYKTNINGKARTET IGJEN:**
Operasjonsansvarlig Lars Tangen i Flyktningerådet (t.h.) sammen med to representanter fra FNs høykommissær for flyktninger koordinerer konvoier med hjelpeforsyninger til flyktninger i Tuzla og Zenica-området, etter at serberne inntok den bosniske byen Srebrenica i juli 1995. Foto: Aleksander Nordahl/NTB



nisasjonen både de som hadde måttet flykte og lokalbefolkningen. Utvelgelsen ble gjort i samråd med lokale myndigheter.

Vannforsyningen var gammel og ofte ødelagt. Flyktningerådet valgte derfor å bore etter vann lokalt. Også her ble arbeidet gjennomført i nært samarbeid med lokale myndigheter, noe som viste seg å fungere godt.

Massakrene i Srebrenica og enkelte andre områder i juli 1995 ble begynnelsen på slutten på krigen i Bosnia. Det svirret rykter i forkant om at noe forferdelig var i ferd med å skje, men usikkerheten var stor. De grusomme overgrepene kom som et sjokk både på aktører i området og omverdenen. FN-styrkene var handlingslammet.

Flytningerådet fikk signaler dagen før om at noe var i gjære fra kvinner og barn som strømmet over frontlinjene. Organisasjonen besluttet derfor å sende alt den hadde av lastebiler fullastet med nødhjelpsutstyr inn til sentrale og nordlige områder i Bosnia-Herzegovina. Avgjørelsen Flyktningerådet tok fikk umiddelbar støtte av UD. Flyktningerådets kontante respons ga lokale UNHCR-kontorer mulighet til å møte strømmen av mennesker med langt flere tiltak enn det som ellers ville vært mulig.

Flere av konvoiene ble værende i området en periode for å gi UNHCR økt kapasitet. Vannforsyningen var kritisk, og Flyktningerådets vannbøringsrigg var derfor avgjørende for å unngå en stor katastrofe. Mannen som bemannet den jobbet tre døgn i strekk, natt og dag, og klarte å få på plass vannforsyningen på rekordtid.

Mot slutten av tiåret førte krigen i Kosovo til at Flyktningerådet startet opp prosjekter i Albania og Makedonia for å bistå kosovoalbanske flyktninger. Etter at krigen var over, etablerte organisasjonen seg i selve Kosovo for å bistå i gjenoppbyggingsarbeidet.

KAUKASUS BLE ET VIKTIG PROGRAMOMRÅDE

Ved siden av det tidligere Jugoslavia økte virksomheten også i Kaukasus. I 1995 opprettet Flyktningerådet et regionalkontor som dekket Armenia, Aserbajdsjan og Georgia.

Etter at Sovjetunionen gikk i oppløsning i 1991, ble det dannet 15 selvstendige stater i den tidligere unionen. I Kaukasus førte dette til en rekke interne konflikter i alle de tre landene i regionen. Noen av disse var Russland innblandet i. Flyktningerådet åpnet kontor i Tbilisi i Georgia i 1994. Hovedfokus var de nærmere 300.000 internt fordrevne i landet. De fleste bodde i svært enkle kår i gamle hoteller, sanatorier og fabrikkbygg, og hadde spesielt behov for mat og tilbud til barn. Målet var å bidra til at de internt fordrevne fikk en så normal hverdag som mulig.

Etter hvert som tiden gikk, dreide fokuset mer mot å skape varige løsninger, særlig gjennom bedre og mer varige boforhold, og å forsøke å integrere dem i det georgiske samfunnet. Utfordringen med denne tilnærmingen var at det kunne gi inntrykk av at georgiske myndigheter aksepterte at landområdene i Abkhasia og Sør-Ossetia var tapt. Det ønsket ikke myndighetene. Spenningen økte mellom Russland og Georgia, og det brøt ut krig igjen sommeren 2008.

I Aserbajdsjan startet den væpnede konflikten om enklaven Nagorno-Karabakh allerede i 1988. Etter Sovjetunionens sammenbrudd brøt det ut full krig mellom Armenia og Aserbajdsjan. Enklaven lå inne i Aserbajdsjan, men besto hovedsakelig av etniske armenere. Da armenske separatister tok kontroll over Nagorno-Karabakh og tilgrensende områder, ble den aserbajdsjanske delen av befolkningen fordrevet. Dette førte til gjengjeldelsesaksjoner hvor den armenske befolkningen i resten av Aserbajdsjan måtte flykte til Armenia.

Russland fremforhandlet en skjør våpenhvile i 1994, men det har vært gjentatte sammenstøt i årene etter. I 2020 brøt det igjen ut full krig, og Aserbajdsjan vant tilbake deler av området de hadde mistet kontrollen over 30 år tidligere.

De første årene ble arbeidet i Armenia og Aserbajdsjan ledet fra kontoret i Georgia, men senere opprettet Flyktningerådet eget kontor i begge land.

NYE PROGRAMLAND I BORGERKRIGENES TIÅR

Inngåelse av fredsavtale i 1992 gjorde det mulig for mosambikiske flyktninger å vende hjem, og Flyktningerådet faset etter hvert ut virksomheten for flyktninger fra Mosambik i Malawi. Flyktningerådet bidro under tilbakevendingsprosessen og fortsatte arbeidet i Mosambik fram til 1996.

Borgerkrigen i Guatemala varte fra 1960 til 1996, da en fredsavtale ble undertegnet. Flyktningerådet jobbet med tilbakevending og reintegrering av flyktninger, som hadde oppholdt seg i nabolandet Mexico, frem 1998.

I Vietnam støttet Flyktningerådet ordningen med tvungen hjemsending av vietnamesere som oppholdt seg i leirer i land i nærområdet, og som ikke hadde

■ **ASERBAJDSJAN, 1994:**

Merethe Kvernød fra Flyktningrådet omringes av frustrerte mennesker på flukt i Imishli. De føler seg glemt av verdenssamfunnet etter at de måtte flykte fra Nagorno-Karabakh på grunn av krigen mellom Armenia og Aserbajdsjan. Foto: Rune Eraker

■ **ASERBAJDSJAN, 1994:**

Internt fordrevne fra Nagorno-Karabakh har søkt tilflukt i Imishli i Aserbajdsjan. På avstand kan de se over til området de flyktet fra, som nå er kontrollert av Armenia. Foto: Rune Eraker





GEORGIA, 1997: Internt fordrevne får utdelt håndklær og andre hygiene-artikler fra Flyktningerådet. Foto: Gia Chkhartishvili/ Flyktninghjelpen



GUATEMALA, 1996: To barn født i eksil i Mexico er i hjemlandet sitt for første gang. Bildet er fra deres nye hjem i Petén i Guatemala i 1996. Flyktningerådet faset ut sitt arbeid i landet i 1998, etter at over fire tiår med borgerkrig hadde tatt slutt. Foto: UNHCR

fått godkjent asylstatus. På forhånd hadde Flyktningerådet forsikret seg om at situasjonen for de hjemvendte ikke var farlig. Dette er et eksempel på at slutten på den kalde krigen endret flyktningpolitikken.

I 1993 trakk Flyktningerådet seg ut av Vietnam, siden det ikke lenger var behov for organisasjonens spisskompetanse på flyktningsspørsmål. Kirkens Nødhjelp overtok ansvaret for videreføringen av Flyktningerådets prosjekter. Flyktningerådet og Kirkens Nødhjelp samarbeidet i en årrekke om nødhjelp og langsiktig bistand i Afghanistan og for afghanske flyktninger i Pakistan. I 1996 overtok Kirkens Nødhjelp ansvaret alene.

Afrika var fortsatt det store flyktningkontinentet, med over 20 millioner flyktninger og internt fordrevne på midten av 1990-tallet. Utfasingen i Mosambik gjorde at organisasjonen kunne trappe opp virksomheten i Angola, der Flyktningerådet etablerte seg i 1995.

Samtidig som konfliktene i El Salvador og Guatemala etter hvert tok slutt, eskalerte den væpnede konflikten i Colombia. Flyktningerådet bidro allerede fra 1991 med støtte til ulike prosjekter i landet, og etter hvert for colombianske flyktninger i nabolandene, gjennom konsortiet *Project Councelling Service* (PCS).

Et helt nytt område for Flyktningerådet var Vest-Afrika, der grufulle borgerkriger herjet på 1990-tallet. Organisasjonen etablerte seg både i Sierra Leone og Liberia i 1999.

Felles for flere av de nye programlandene var det høye antallet internt fordrevne. De ulike FN-organisasjonene Flyktningerådet arbeidet tett med, hadde ofte begrensninger i sine mandater eller valgte av andre grunner å skille mellom internt fordrevne og flyktninger. Dette gjorde ikke Flyktningerådet, så lenge behovet for hjelp og beskyttelse var det samme. Tvert imot så inkluderte Flyktningerådet nesten alltid internt fordrevne som målgruppe, noen ganger til og med som dominerende målgruppe, som i Colombia.



AFGHANISTAN: Borgerkrigen i Afghanistan førte til store lidelser, og flere hundre tusen mennesker måtte flykte tidlig på 1990-tallet. Denne gutten mistet benet da han tråkket på en mine i hovedstaden Kabul. Barn var spesielt utsatt for miner. Foto: Aleksander Nordahl/NTB

FOKUS PÅ INTERNT FORDREVNE

Flere og flere ble drevet på flukt på grunn av interne konflikter, borgerkriger og brudd på menneskerettighetene på begynnelsen av 1990-tallet. Mange krysset ingen internasjonal grense, men ble værende på flukt i hjemlandet. De var ikke omfattet av Flyktningkonvensjonen og hadde dermed ikke rett på internasjonal beskyttelse.

FNs samordningsorgan i humanitære kriser, OCHA, ble opprettet i 1991, og både innen FN og blant internasjonale humanitære organisasjoner var det enighet om at nye tiltak med hjelp og beskyttelse måtte til. Felles for alle internt fordrevne var at deres egne myndigheter ikke kunne eller ville gi den beskyttelsen som enhver stat er forpliktet til å gi sine egne borgere. I mange tilfeller var folk fordrevet nettopp av egne myndigheter – som i Rwanda, Sudan, Sri Lanka og Balkan.

Situasjonen for de internt fordrevne var ofte vel så vanskelig som for flyktninger, og mange steder utgjorde kvinner og barn flertallet av de fordrevne. Det ble tidlig klart at det internasjonale samfunnet og de humanitære organisasjonene hadde få virkemidler til rådighet for å møte disse utfordringene. De kunne ikke gripe inn i noe som berørte stater definerte som indre anliggender, til tross for at alle mennesker, også internt fordrevne, omfattes av humanitær rett. I mange av konfliktområdene var nasjonale myndigheter opptatt av å hevde egen suverenitet og opprørsgrupper ønsket ikke å slippe inn internasjonale aktører i områder under deres kontroll. Det humanitære hjelpeapparatet var avhengig av å finne praktiske løsninger i hver situasjon, og ofte ble resultatet et minimum av beskyttelse og assistanse.

Flyktningerådet ble fort klar over at det var store mangler i den internasjonale beskyttelsen, og organisasjonen understreket nødvendigheten av å utarbeide egne instrumenter for beskyttelse av internt fordrevne. Det var ikke aktuelt eller ønskelig å gjenåpne forhandlinger om Flyktningkonvensjonen. Flyktningerådet innledet derfor et langvarig samarbeid med diplomaten Francis M. Deng fra Sør-Sudan, som i 1992 ble utnevnt av FNs generalsekretær som første spesialrepresentant for internt fordrevne. Hans mandat var å utarbeide retningslinjer for rettslige standarder for beskyttelse av og assistanse til internt fordrevne.

Etter initiativ fra blant annet Flyktningerådet, startet et møysommelig arbeid med kartlegging av antallet internt fordrevne globalt på 1990-tallet. Det skulle by på store metodiske utfordringer å fremstille en realistisk og troverdig statistikk, blant annet fordi det internasjonale samfunnet manglet tilgang mange steder.

UNIK KUNNSKAPSBASE OM INTERNT FORDREVNE

Kort tid etter at Francis M. Deng ble utnevnt til FNs spesialrepresentant for internt fordrevne i 1992, ble samarbeidskomitéen mellom FN og internasjonale frivillige humanitære organisasjoner (IASC) etablert. IASC tok etter hvert initiativ til tiltak som skulle gi tilgang til mer og bedre informasjon om de internt fordrevne.

Siden Flyktningerådet allerede tidlig hadde startet et samarbeid med Francis M. Deng og tatt på seg en rolle som talsperson for de internt fordrevne, ble organisasjonens kontor i Genève forespurt om å bidra. Henvendelsen vakte positiv interesse ved hovedkontoret i Oslo. Da norsk UD i tillegg lovet støtte, ga styret klarsignal til oppstart av prosjektet som etter hvert fikk navnet *Global IDP Project*.

For å sikre god faglig kvalitet søkte Flyktningerådet samarbeid med *The Refugee Studies Center* (RSC) ved Universitetet i Oxford. Der fantes relevant metodekunnskap og de hadde erfaring med datainnsamling. Flyktningerådet etablerte en heltidsstilling, og to ble engasjert på deltid for å starte opp arbeidet. Målet var å samle pålitelig informasjon og gi ut en årbok om intern fordrivelse forårsaket av konflikt. Flyktningerådet samarbeidet med RSC om lansering av magasinet *Forced Migration Review*, og bidro med en rekke artikler i årene som fulgte.

Administrasjon, givervkontakt og samarbeid med FN – spesielt med IASC, OCHA og med Francis M. Deng – ble ivaretatt av Flyktningerådets kontor i Genève.

I 1998 ga Flyktningerådets *Global IDP Project* ut boken *Internally Displaced People – A Global Survey*. Den opprinnelige planen var at dette skulle bli en årlig utgivelse, men det ble raskt besluttet å erstatte årboken med en database på internett. En nyansatt stab tok fatt der årboken sluttet. Innhold og arbeidsmetode ble ikke endret, og den faglige tradisjonen fra Oxford ble beholdt. *Global IDP Database* ble lansert i desember 1999.

En elektronisk database ga mulighet for å dele kunnskap uten å gå den omstendelige veien via trykking og fysisk distribusjon av bøker og tidsskrifter, og gjorde det mulig med løpende oppdatering av informasjon. I ettertid kan det se ut som overgang til database var selvsagt, men den gang ble det sett på som en modig og radikal beslutning.

Arbeidet med innholdet i databasen ble betydelig mer omfattende og ressurskrevende enn noen forutså ved oppstart. Opplysninger var sjelden lett tilgjengelige og sensitive spørsmål dukket opp. Det gjaldt å ikke trå feil. Ved stadig å oppsøke nye kilder og verifisere og kryssjekke nøye, samlet *Global IDP Project* pålitelige data. Bare svært sjelden måtte de nøye seg med kun én kilde. På den andre siden hendte det at flommen av informasjon ble svært stor og dermed arbeidskrevende. Mye måtte gjennomgås før en kunne skille ut det essensielle og relevante.



INTERNT FORDREVNE: Francis M. Deng ble i 1992 utnevnt til FNs første spesialrepresentant for internt fordrevne. Her deltar han under lanseringen av nødhjelpsappeller for Sudan og Afghanistan i Oslo i 2000. Foto: Erlend Aas/NTB



COLOMBIA, 1997:

Pavarando leir for internt fordrevne huser 3.800 mennesker som har flyktet fra borgerkrigen i landet. På 1990-tallet tok Flyktningerådet på seg en stadig sterkere rolle som talsperson for mennesker på flukt i eget land. Foto: Jon Spaul/ UNHCR

ØKT INTERNASJONALT SAMARBEID OG TYDELIGERE TALSPERSON

På 1990-tallet utvidet Flyktningerådet etter hvert også samarbeidet med internasjonale organisasjoner utenfor FN-systemet. I tillegg var Flyktningerådets egne medlemsorganisasjoner og skandinaviske hjelpeorganisasjoner viktige samarbeidspartnere. På 1990-tallet samarbeidet Flyktningerådet tett med *Dansk Flyktningehjelp* (DRC) og *International Council of Voluntary Agencies* (ICVA), verdens største sammenslutning av nasjonale og internasjonale frivillige, humanitære organisasjoner.

ICVA var Flyktningerådets viktigste plattform for å fremme sine målsetninger i det internasjonale miljøet. I 1992 ble Flyktningerådets generalsekretær Trygve Nordby valgt til leder for ICVAs humanitære arbeid. To år etter ble Flyktningerådet valgt inn i ICVAs eksekutivkomité, mens Nordby ble valgt til president for hele sammenslutningen.

Flyktningerådet var også, som tidligere nevnt, en viktig pådriver i den såkalte *Partnership in Action-prosessen* (PARinAc).

Det langvarige samarbeidet med FN ble ytterligere styrket, og noe av det viktigste Flyktningerådet bidro med, var å gjøre FN mer operasjonell gjennom beredskapsstyrken. I en flyktningkrise er tid en avgjørende faktor og personell den viktigste enkeltressursen. I tillegg utviklet Flyktningerådet seg til å bli en viktig lobbyorganisasjon for FNs høykommissær for flyktninger.

At Flyktningerådet på et tidlig tidspunkt tok en så tydelig rolle som talsperson, ga organisasjonen en profil som skilte seg fra andre humanitære organisasjoner – spesielt i Norge, men også internasjonalt. Det var et modig strategisk valg, både fordi det til tider var kontroversielt, men også fordi det var ressurskrevende å utvikle egen politikk på viktige humanitære spørsmål.

Med rollen som talsperson tok Flyktningerådet et stort skritt videre fra den ensidige veldedighetsrollen. Dette gjaldt både i programlandene der Flyktningerådet utover 1990-tallet fremstod mer og mer som en tydelig og prinsipiell aktør, som vi snart skal se også i den norske debatten.

Størst oppmerksomhet internasjonalt vakte nok talspersonsrollen organisasjonen påtok seg for de internt fordrevne. Mennesker på flukt i eget land var på 1990-tallet en av de største humanitære og politiske utfordringene det internasjonale samfunn stod overfor. Antallet internt fordrevne nærmet seg det dobbelte av antallet flyktninger.

Det fantes ingen internasjonal konvensjon som beskyttet internt fordrevne på samme måte som FNs flyktningkonvensjon av 1951 beskytter flyktningene. De internt fordrevne stod derfor langt svakere enn verdens flyktninger, både når det gjaldt beskyttelse og humanitær bistand. I konfliktområder omfattet riktignok de internt fordrevne av den humanitære folkerett og av menneskerettighetene, men dette var i praksis langt fra tilstrekkelig.

Gjennom kontoret i Genève inntok Flyktningerådet en tydelig rolle som talsperson for mennesker på flukt i eget land. At millioner av mennesker i noen av verdens verste konfliktområder manglet beskyttelse og rettsvern, skapte engasjement og pågangsmot. Dette arbeidet ga raskt Flyktningerådet en unik posisjon, både i FN-systemet og overfor andre internasjonale, frivillige organisasjoner. Det gjorde også Flyktningerådet til en mer interessant partner blant giverne, som for eksempel Utenriksdepartementet, fordi organisasjonen i tillegg til å drive humanitært arbeid på bakken, kunne bidra med dyptgående analyser og dokumentasjon.

BEHOV FOR NYE STRATEGIER OG KOMPETANSE

En konfliktdimensjon som stadig utfordret den tidligere «halvstatlige konstruksjonen» Flyktningerådet, var spenningen mellom det humanitære og det politiske. Da organisasjonen hadde en stor innsamlingsaksjon til støtte for tibetanernes sak i 1971, valgte for eksempel Utenriksdepartementet å holde svært lav profil – av hensyn til Norges forhold til Kina. Et annet betent tema var hjelpen til de palestinske flyktningene, hvor det langt på vei var enighet om det operative arbeidet, men hvor enkelte medlemsorganisasjoner nærmest nedla veto mot at Flyktningerådet skulle være talsperson for samme gruppe.

Den dramatiske internasjonale flyktningsituasjonen og debattene om asyl- og flyktningpolitikk bidro utover på 1990-tallet til å føre flyktningspørsmål høyere opp på den politiske dagsorden, både i Norge og internasjonalt. Samtidig var ressursene avsatt til internasjonalt flyktningarbeid svært begrenset. FNs høykommissær for flyktninger skulle i 1990 utføre det kunststykket å gi hjelp og beskyttelse til dobbelt så mange flyktninger som i 1980, uten at midlene hadde økt. Tiden var inne for å utvikle nye strategier i flyktningarbeidet, og nå ble arbeidet som talsperson for flyktningers rettigheter et viktig område. Dette var ofte nært knyttet til det operative arbeidet, men kvaliteten var også avhengig av faglig tyngde på hovedkontoret. Ambisjonen om å spille en større og viktigere rolle også for å gi beskyttelse til mennesker på flukt, førte til at Flyktningerådet begynte å bygge juridisk kompetanse internt i organisasjonen. I tillegg la organisasjonen også i større grad rettshjelpkomponenter inn i det operative arbeidet.

Denne kompetansen var en viktig årsak til at Flyktningerådet etter hvert fikk en sentral rolle internasjonalt, og stadig oftere ble trukket inn i dialoger med FNs høykommissær for flyktninger.

Det var også med utgangspunkt i egen flyktningjuridisk kompetanse at Flyktningerådet, gjennom organisasjonens interessekontor i Genève, initierte og senere utviklet det som skulle bli verdens viktigste kompetansesenter for kunnskap om internt fordrevne, *Internal Displacement Monitoring Centre* (IDMC).

UTVIKLINGEN VISTE FLYKTNINGERÅDETS RELEVANS

Den økte operative virksomheten, beredskapsstyrkene, en tydeligere rolle som talsperson og spesialkompetansen på internt fordrevne førte til betydelig vekst. Flyktningerådet fikk etter hvert minst like mye, og ofte mer, oppmerksomhet og bevilgninger enn de store medlemsorganisasjonene.

I Norge var Røde Kors, Kirkens Nødhjelp, Norsk Folkehjelp og Redd Barna definert som de «fire store» humanitære organisasjonene. Med Flyktningerådets vekst ble det tidligere firkløveret nå til «de fem store». Internt i Flyktningerådets styre oppsto det etter hvert stadig mer friksjon – både om det operative arbeidet i utlandet og den stadig mer markante rollen Flyktningerådet tok som talsperson, både nasjonalt og internasjonalt.



Med klarere identitet som en selvstendig, operativ organisasjon med høy internasjonal kompetanse på flyktningrett og flyktningpolitikk, ble statusen som medlemsorganisasjon stadig vanskeligere.

Med klarere identitet som en selvstendig, operativ organisasjon med høy internasjonal kompetanse på flyktningrett og flyktningpolitikk, ble statusen som medlemsorganisasjon stadig vanskeligere. De små organisasjonene hadde lite å bidra med, og de store opplevde stadig oftere sin egen medlemsorganisasjon som en konkurrent.

De 16 medlemsorganisasjonene utgjorde også Flyktningerådets øverste organ, representantskapet. Representantskapet hadde i tillegg tre observatører fra statsforvaltningen: Utenriksdepartementet, Kommunal- og arbeidsdepartementet og Utlendingsdirektoratet. Den tunge statlige tilstedeværelsen førte i seg selv til en ytterligere legitimering av Flyktningerådets rolle, noe som falt enkelte av medlemsorganisasjonene tungt for brystet. Både fordi det satte Flyktningerådet i en særstilling, men også fordi noen hadde prinsipielle motforestillinger til samrøret med staten. For de statlige observatørene var det på sin side ikke alltid like lett å stille seg bak Flyktningerådets tydeligere rolle som talsperson.

Det oppsto stadig oftere situasjoner hvor særlig de største medlemsorganisasjonene følte at de ble sittende som «gissel» for Flyktningerådets operative arbeid i felt. I en viss grad var det også medlemsorganisasjoner som følte seg som «gissel» for de flyktningpolitiske standpunktene Flyktningerådet argumenterte for i den norske offentligheten. Dette gjaldt i større grad de mindre organisasjonene som selv hadde smalere mandat.

Strukturen som medlemsorganisasjon begynte å stikke kjepper i hjulene for det operative arbeidet og hemmet den videre utviklingen. Status som medlemsorganisasjon ga liten eller ingen tilleggsverdi, hverken for flyktningene, medlemmene eller Flyktningerådet.

Et eksempel kan hentes fra hjelpearbeidet i det tidligere Jugoslavia. Flyktningerådets prosjekter, og samarbeidet med FNs høykommissær for flyktninger og andre FN-organisasjoner om bruk av personell fra beredskapsstyrken, gjorde at Flyktningerådet uten sammenligning var den norske organisasjonen som drev mest omfattende internasjonalt flyktningarbeid.

Organisasjonen flyttet det faglige tyngdepunktet fra bistand til nødhjelpsintervensjoner i akutte flyktningsituasjoner. Virkemidlene strakk seg fra individuell, juridisk rådgiving til administrasjon av flyktingleirer og store logistikkoppgaver. Praktisk talt ingen av disse prosjektene ble gjort i samarbeid med de norske medlemsorganisasjonene. Der Flyktningerådet arbeidet sammen med det nasjonale eller lokale Røde Kors eller Røde Halvmåne, Care eller Caritas og andre, skjedde det direkte og ikke gjennom deres norske søsterorganisasjoner.

Et annet element som spilte inn, var spørsmål knyttet til finansieringen. Helt fra opprettelsen av Europahjelpen i 1946 hadde Flyktningerådet fått det meste av sine finansielle ressurser fra store innsamlingsaksjoner. Etter hvert fikk organisasjonen også statlige midler, både til innlands- og utenlandsarbeidet. TV-aksjonene bidro også med betydelig kapital.

Flyktningerådet mottok aldri finansiell støtte fra sine medlemmer. Medlemmene bidro heller ikke til å finansiere Flyktningerådets virksomhet ut over en liten, symbolsk, årlig kontingent. Den store finansieringskilden ble etter hvert prosjektstøtten fra den norske stat. I økende grad kom finansieringen også fra andre lands regjeringer og fra oppdrag som operativ partner for ulike FN-organisasjoner.

MEDLEMSORGANISASJONENE I 1996:

- Amnesty International – norsk avdeling
- CARE Norge
- Caritas Norge
- Delta Internasjonalt KFUK-KFUM
- Det Mosaiske Trossamfund
- FN-sambandet Norge
- Kirkens Nødhjelp
- Nasjonalforeningen for folkehelsen
- Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS)
- Norges Røde Kors
- Norsk Folkehjelp
- Norsk Misjonsråd
- ORT Norge
- Redd Barna
- SAIH
- UNICEF

FRA MEDLEMSORGANISASJON TIL STIFTELSE

Flyktningerådet hadde vokst fra å være en begrenset innsamlingsaksjon i 1946 til å bli en svært viktig organisasjon og aktør i Norges og det internasjonale samfunnets arbeid med flyktninger.

Men på det organisatoriske plan hadde utfordringene vært mange, og organisasjonens historie hadde vært preget av tautrekking mellom ulike interesser og krefter. Likevel hadde Flyktningerådet vist en stor evne til å endre seg i takt med utviklingen, både i Norge og verden.

Mot slutten av 1980- og begynnelsen av 1990-tallet startet Flyktningerådet en gjennomgang av organisasjonen, særlig prosjektvirksomheten og forholdet til medlemsorganisasjonene. Resultatet ble en omorganisering, der første fase ble avsluttet med ansettelse av ny generalsekretær Trygve G. Nordby. I forbindelse

med 50-årsjubileet i 1996 ga organisasjonen ut publikasjonen *På flukt*. I lederen skrev Nordby blant annet:

Veldedighetstankegangen strekker ikke lenger til. Det er behov for stadig mer profesjonalitet for å sikre kvalitet og etterrettelighet, samtidig som en ønsker å ta vare på ressursene som ligger i frivillighet og enkeltmenneskers solidaritet og engasjement.

For å nå sine ambisjoner trengte Flyktningerådet handlingsrom. På det organisatoriske plan ble svaret å gå fra å være medlemsorganisasjon til å bli Stiftelsen Flyktningerådet. Dette skjedde i mars 1997, under ett år etter 50-årsjubileet.

Det endelige vedtaket fra representantskapsmøtet 13. mars 1997 lyder slik:
Flyktningerådet omgjøres fra medlemsorganisasjon til stiftelse ved at medlemsorganisasjonen Flyktningerådet nedlegges og stiftelsen Flyktningerådet opprettes. Organisasjonen anses oppløst og stiftelsen stiftet den 13. mars 1997.

Organisasjonens samlede virksomhet, dens rettigheter og plikter overtas av Stiftelsen Flyktningerådet i sin helhet.

Stiftelsen Flyktningerådet stiftes med stiftelseskapital NOK 1.000.000,-. Beløpet overføres fra Flyktningerådet til Stiftelsen Flyktningerådet.

Dermed var medlemsorganisasjonen Flyktningerådet historie, og rettigheter og plikter ble overført til Stiftelsen Flyktningerådet.

Ifølge en artikkel i avisen Klassekampen 25. januar 1997, advarte generalsekretæren i Kirkens Nødhjelp mot «å kappe folkelig forankring og bli en kommersiell aktør framfor en kritisk røst i flyktningdebatten. I stedet for å styrke medlemsorganisasjonene og deres internasjonale nettverk med den kompetansen de sitter på, vil Flyktningerådet bli en liten og spesialisert operatør for FN og dermed regjeringssystemene.»

I tillegg til Kirkens Nødhjelp var det Røde Kors som markerte tydeligst motstand. Røde Kors hadde til da hatt hegemoniet i Norge når det gjaldt internasjonalt hjelpearbeid. Begge argumenterte med at frivillige organisasjoner må ha legitimitet, og var bekymret for Flyktningerådets manglende folkelige forankring.

Folkelige bevegelser må enten være forankret i en definert medlemsmasse eller en bred økonomisk giverbase, som indikerer oppslutning om formålet. Flyktningerådet hadde ingen av delene. At flere av medlemsorganisasjonene hadde folkelig forankring, ga i beste fall Flyktningerådet en svært indirekte form av det samme. Utfordringen for medlemsorganisasjonene som bekymret seg for Flyktningerådets manglede folkelige legitimitet, var at de heller ikke ønsket et frittstående Flyktningeråd som konkurrerte om folkelig oppslutning, medlemmer og penger.

Den nye stiftelsen tok utgangspunkt i formålsparagrafen for den tidligere medlemsorganisasjonen. Den ble oppdatert så sent som i 1993, altså etter at Flyktningerådet hadde tatt en mer proaktiv rolle på det operative plan, når det gjaldt internt fordrevne og i arbeidet som talsperson. Men den nye formålsparagrafen inneholdt viktige tillegg. Den nevnte eksplisitt både «beredskapsarbeid» og «nødhjelp». I tillegg inneholder den en ny setning som tydelig signaliserer ambisjoner om å posisjonere seg internasjonalt:

Formålet søkes nådd bl.a. gjennom samarbeid og koordinering med andre humanitære organisasjoner, norske og andre lands myndigheter, FN-organisasjoner, privat virksomhet og fredsbevarende institusjoner.

§3 Finansiering ble utvidet med langt flere kilder enn de opprinnelige «inn-samlede midler og bidrag». Nå kom også: «betalte oppdrag» og «eget inntektsarbeid». Også her kom det inn en ny setning som sikret framtidig handlingsrom: «Inntektsarbeidet kan skje i regi av stiftelsen eller av eide selskaper».



Som ettertiden og historien har vist, var dette riktig vei å gå. Flyktningerådet kunne ikke ha spilt den rollen organisasjonen gjorde i årene som fulgte, både nasjonalt og internasjonalt, uten handlingsrommet som ble skapt gjennom endringen fra å være styrt av medlemsorganisasjoner til å bli en selvstendig stiftelse.

Det er interessant å sammenlikne Flyktningerådet med *Dansk Flyktningehjælp* (DRC). Organisasjonene samarbeidet tett under den humanitære krisen i Nord-Irak gjennom beredskapsstyrker og konvoivirksomheten i Bosnia. Men for DRC førte det ikke til noen større ekspansjon. Organisasjonen var som Flyktningerådet en paraply av andre humanitære organisasjoner. De kunne ikke etablere seg med utekontor og prosjekter uten tillatelse fra medlemsorganisasjonene. I 1995 kunne heller ikke Flyktningerådet etablere seg på Afrikas horn siden det var definert som Norsk Folkehjelps og Kirkens Nødhjelps område. Da Flyktningerådet ble en stiftelse, var det også en frigjøring av organisasjonen. Nødhjelp og lange beslutningsprosesser hører heller ikke sammen.

STADIG FLERE

INTERNE KONFLIKTER:

Optimismen på begynnelsen av 1990-tallet ble raskt avløst av borgerkriger og store fluktstrømmer. Flere mennesker enn noen gang hadde behov for hjelp. Her fra Rwanda i 1994. Foto: Karsten Thielker/AP/NTB

TILBAKE I DEBATTEN OM NORSK FLYKTNINGPOLITIKK



For Flyktningerådet var konsekvensen at organisasjonen allerede tidlig på 1990-tallet i langt større grad engasjerte seg i operativt arbeid i flyktningenes hjemland, både for å forebygge flukt og for å bidra ved repatriering.

Etterkrigstidens første flyktninger kom til Norge i svært kontrollerte former og gikk rett ut i arbeid, mens asylsøkerne fra 1980-tallet kom på eget initiativ og fikk ikke lov til å ta arbeid. På 1950-tallet reiste uttakskommisjoner fra Norge til flyktningleirene i Europa og valgte ut de som kunne komme raskt ut i produktivt arbeid. Noen år senere ble dette endret, og Norge begynte også å ta imot flyktninger med sykdom eller nedsatt funksjonsevne som andre land hadde avslått å ta imot.

Etter at Stortinget vedtok å stanse arbeidsinnvandringen i 1975, ble skillet mellom juridiske kategorier for innvandrere viktigere enn før. Politisk asyl, også kalt flyktningstatus, var ett av de viktigste grunnlagene for opphold i Norge som myndighetene fortsatt anerkjente. En søknad om politisk asyl kunne også innvilges delvis gjennom det som het «oppholdstillatelse på humanitært grunnlag» eller av «flyktninglignende» grunner. Dette sammenfalt med endringer i UNHCRs statutter.

Helt siden den smertefulle delingen i 1982 da arbeidet med flyktninger i Norge ble skilt ut fra Flyktningerådets virksomhet og overtatt av Statens flyktningsekretariat, hadde Flyktningerådet bevisst unnlatt å uttale seg i den norske diskusjonen om flyktningpolitikk. Dette skulle snart endres.

Flyktningerådet meldte seg også på i den internasjonale debatten om hvordan man best mulig skulle møte de stadig større utfordringene knyttet til flukt og ufrivillig migrasjon, både utenfor og innenfor landegrensene. Sammenlignet med det tidligere eksilorienterte arbeidet, ble strategiene for hjelpearbeidet mer nyansert. Flyktningerådet la større vekt på å finne varige løsninger – som repatriering til hjemlandet, integrering i eksil eller relokalisering til andre steder utenfor hjemlandet. For Flyktningerådet var konsekvensen at organisasjonen allerede tidlig på 1990-tallet i langt større grad engasjerte seg i operativt arbeid i flyktningenes hjemland, både for å forebygge flukt og for å bidra ved repatriering.

For å nå de overordnede målene om beskyttelse med vekt på varige løsninger, var det viktig å se alle flyktningpolitiske virkemidler, både nasjonalt og internasjonalt, i sammenheng. Avslutningen av den kalde krigen åpnet for muligheten til å innarbeide de grunnleggende sammenhengene mellom bistand og menneskerettigheter i flyktningarbeidet. Flyktningerådet definerte dermed sin oppgave langt bredere enn før, og begynte å forholde seg mer aktivt til politiske realiteter og politiske myndigheter.

EN HELHETLIG FLYKTNINGSPOLITIKK

Trygve Nordby tok over som generalsekretær i Flyktningerådet i 1990, og i august samme år lanserte han begrepet «en helhetlig flyktningpolitikk» i en kronikk i Dagbladet. Ideene ble utdypet i flere rapporter, foredrag og kronikker i årene som fulgte, men aller viktigst var den tette dialogen med norske myndigheter.

Han tok til orde for å i større grad se arbeidet for flyktninger i Norge og utlandet i sammenheng. I en tid med store behov og få ressurser måtte man sørge for at de med størst behov ble prioritert, og at ressursene ble brukt effektivt slik at så mange som mulig fikk hjelp. Han illustrerte den skjeve ressursbruken med at Norges årlige utgifter til mottak og integrering av et lite antall flyktninger i Norge var nesten like høye som UNHCRs samlede budsjett for bistand til flyktninger i hele verden.

Et viktig element i en helhetlig flyktningpolitikk var at hjelpen til flyktninger måtte gi varige løsninger. Nordby trakk frem tilbakevending som den beste løsningen for de fleste flyktningene. Det ville også gjøre det mulig å hjelpe flere flyktninger på en mer effektiv måte. Flyktningerådet utdypet sitt standpunkt i en rapport som het nettopp «Tilbakevending: den beste løsningen». Den nest beste løsningen var reintegrering i det landet man hadde flyktet til. I de tilfellene hvor heller ikke det var mulig, var gjenbosetting i et tredjeland siste utvei.

Fokuset på tilbakevending var ikke nytt for Flyktningerådet, og organisasjonen hadde markert seg internasjonalt blant annet med tilbakevendingsprosjektet NARV for vietnamesiske flyktninger. Målsettingen var å få noen tusen enslige mindreårige flyktninger hjem til familiene i Vietnam fra leirer i Sørøst-Asia. Mens tilbakevending lenge hadde vært hovedregelen for flyktninger som oppholdt seg i fattige naboland, var det både nytt og kontroversielt at dette prinsippet også skulle gjelde flyktninger som hadde søkt seg til Norge og andre vestlige land.

På begynnelsen av 1990-tallet begynte innvandringskritiske røster å gjøre seg gjeldende i Norge. Også i de etablerte politiske partiene tok flere et oppgjør med det de omtalte som en naiv innvandrings- og integreringspolitikk. Størst oppmerksomhet fikk Rune Gerhardsen da han som nyutnevnt byrådsleder i Oslo i 1991 ga ut boka *Snillisme på norsk*, hvor han hevdet at den norske velferdsstaten stilte for få krav til dem som mottok tjenester – blant annet innvandrere.

I dette politiske klimaet ble det lagt merke til at Flyktningerådet argumenterte for at Norge burde prioritere å bruke penger på hjelp til flyktninger i nærområdene, og at beskyttelse i Norge i utgangspunktet burde være av midlertidig karakter. Trygve Nordby presiserte gjentatte ganger at det ikke var snakk om enten eller, og at det var avgjørende at Norge tok sitt internasjonale ansvar også ved å ta imot kvoteflyktninger og individuelle asylsøkere. Men det var vanskelig å få fram nyansene i et budskap som ved første øyekast lignet på det tidens toneangivende innvandringskritiker Carl I. Hagen fremførte.

Nordby ble konfrontert med dette i et intervju med NTB i forbindelse med Flyktningerådets 50-årsjubilum i 1996:

«Jubilanten» er selv ikke helt ukontroversiell. Nordby og hans stab må tåle kritikk fordi de mener tvangsutsendelse av flyktninger kan være nødvendig.

– Flyktningerådet ser ikke enkeltindividene, og går myndighetenes ærend, hevder kritiske røster.

Nordby tok kritikken med knusende ro.

– Vår oppgave er nettopp å se de store linjene. Målsetningen er å gi beskyttelse



Faksimile: Dagbladet
27. august 1990



Et viktig element i en helhetlig flyktningpolitikk var at hjelpen til flyktninger måtte gi varige løsninger. Nordby trakk frem tilbakevending som den beste løsningen for de fleste flyktningene.



En sentral del av tanken bak den helhetlige flyktningpolitikken var en bedre samordning av den norske innsatsen for flyktninger.

til flest mulig som trenger det, og da er det nødvendig med en behovsvurdering. Vi mener det er riktig politikk å satse på hjelp i nærområdene framfor å bringe flyktninger til det dyre Norge. Så får vi bare leve med at enkelte tar det til inntekt for sitt anti-innvandrer syn.

En sentral del av tanken bak den helhetlige flyktningpolitikken var en bedre samordning av den norske innsatsen for flyktninger. Ansvaret var delt mellom Justisdepartementet, Kommunal- og arbeidsdepartementet og Utenriksdepartementet, og sistnevnte var lillebror i samarbeidet både når det gjaldt ressurser og makt.

Flyktningerådet argumenterte for at Utenriksdepartementets (UD) rolle måtte styrkes og få hovedansvaret for å koordinere innsatsen. Organisasjonen arbeidet tett med UD med å sette ned et utvalg som skulle forberede en stortingsmelding om en helhetlig norsk flyktningpolitikk, koordinert og ledet av UD. Dette møtte imidlertid motstand i de to andre departementene, og det ble til slutt Kommunal- og arbeidsdepartementet som fikk oppgaven med å lede arbeidet.

Flyktningerådet tapte kampen om hvem som skulle lede arbeidet med en ny flyktningpolitikk. Men utvalget som til slutt ble satt ned, fikk et lignende mandat som det Flyktningerådet hadde argumentert for ett år tidligere – og de samme medlemmene, inkludert Flyktningerådet selv. Utvalget la i 1992 fram «Helhetlig flyktningpolitikk. Rapport fra en arbeidsgruppe». Den diskuterte prinsipielle spørsmål knyttet til internt fordrevne, midlertidig beskyttelse, forebyggende tiltak, varige løsninger, internasjonalt samarbeid, samordning og frivillige organisasjoners rolle.

Da Stortingsmelding nr. 17 (1994-95) ble lagt frem, ga Flyktningerådet sin tilslutning til hovedprinsippene i meldingen, inkludert den kontroversielle ordningen med midlertidig beskyttelse, men understreket at denne måtte brukes fleksibelt. Flyktningerådet presiserte også at flyktningkvoten måtte rettes mer konsekvent mot dem med reelle beskyttelsesbehov. Samtidig måtte Norge styrke innsatsen for å utvikle et rammeverk for Europa, som inkluderte klare retningslinjer for ansvarsfordeling.

MIDLERTIDIG BESKYTTELSE I PRAKSIS

Da krigen i det tidligere Jugoslavia brøt ut, og et stort antall bosniske flyktninger søkte asyl i Norge, foretok Stortinget en lovendring som gjorde det mulig å gi midlertidig beskyttelse på kollektivt grunnlag i en massefluktsituasjon – uten å behandle asylsøknader individuelt. De første bosniske flyktningene som kom, fikk kun seks måneders midlertidig oppholdstillatelse. I 1993 ble dette utvidet til 12 måneder.

Forventningen om at det skulle være trygt og forsvarlig å returnere til Bosnia-Hercegovina i løpet av kort tid, viste seg imidlertid raskt å være urealistisk. Mens det hadde vært tverrpolitisk enighet om at det var fornuftig å innføre midlertidig beskyttelse i en massefluktsituasjon, var det stor politisk uenighet om hvor lenge flyktningene måtte være i Norge før de fikk permanent opphold.

I forbindelse med behandlingen av stortingsmeldingen om helhetlig flyktningpolitikk, bestemte myndighetene at det kunne gis midlertidig kollektiv beskyttelse



HJEMVENDING, 1996:

Kommunalminister Gunnar Berge ville selv se om det var forsvarlig å sende flyktninger hjem til Bosnia-Hercegovina og Kroatia. Her er han i samtale med den hjemvendte flyktningen Sedad Badzak som tidligere hadde bodd i Lunner kommune på Hadeland. Foto: Jon Hauge/Aftenposten/NTB



NORGE, 1996: Bosniske flyktninger på Fornebu før de forlater Norge med kurs for hjembyene Kljuc og Sanski Most. Foto: Lise Åserud/NTB



En viktig grunn til at Flyktningerådet var tilhenger av midlertidig kollektiv beskyttelse, var at det gjorde det mulig å gi beskyttelse til krigsflyktninger som ikke var individuelt forfulgt, og derfor ikke hadde de samme rettighetene som flyktninger omtalt i flyktning-konvensjonen.

for tre år, med mulighet for forlengelse med ett år. Dersom det fortsatt ikke var forsvarlig med retur etter fire år, skulle det gis permanent opphold.

En viktig grunn til at Flyktningerådet var tilhenger av midlertidig kollektiv beskyttelse, var at det gjorde det mulig å gi beskyttelse til krigsflyktninger som ikke var individuelt forfulgt, og derfor ikke hadde de samme rettighetene som flyktninger omtalt i flyktningkonvensjonen. Ofte hadde opphold på humanitært grunnlag vært eneste mulighet for opphold i Norge. Flyktningerådet understreket at det var viktig at de som fikk midlertidig opphold faktisk returnerte for at ordningen skulle fungere over tid, og stilte seg derfor bak vedtaket om tre pluss ett år.

Flyktningerådet og Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS) hadde sittet sammen i utvalget om helhetlig flyktningpolitikk og sto sammen i mange sentrale spørsmål, blant annet kravet om at de kosovoalbanske flyktningene som kom til Norge tidlig på 1990-tallet måtte gis midlertidig beskyttelse og ikke returneres til hjemlandet slik forholdene var der da. Når det gjaldt spørsmålet om hvor lenge det var forsvarlig å kreve at flyktningene skulle leve i uvisshet om de fikk permanent opphold, skilte imidlertid organisasjonene lag. NOAS mente at flyktningene burde få permanent opphold etter to år. I tillegg var de motstandere av at tilbakevending skulle kunne skje med tvang. Dette var Trygve Nordby uenig i:

– *Tar vi bort kravet om retur, stenger vi døren for de neste som trenger beskyttelse. Noen vil ha klare sikkerhetsgrunner for at de bør få bli i Norge. Men det bør være veldig tungtveiende grunner hvis rene sosiale hensyn skal være nok til at bosniske flyktninger skal få bli*, uttalte Trygve Nordby til Aftenposten, nyttårsaften 1995.

Etter Dayton-avtalen i 1995, som markerte slutten på krigen i Bosnia, håpet Arbeiderparti-regjeringen at en stor andel av flyktningene skulle kunne vende tilbake året etter. Flyktningerådet var blant dem som mente at dette var for tidlig, og en grundigere kartlegging av forholdene den enkelte flyktning skulle vende tilbake til var nødvendig før retur var forsvarlig.

Høsten 1996 overtok Thorbjørn Jagland som statsminister og gjorde samtidig store omrokninger i regjeringen. Anne Holt overtok som justisminister etter Grethe Faremo, som ble statsråd for Olje- og energidepartementet. Anne Holt markerte tidlig en mindre streng linje i flyktning- og asylspørsmål enn sin forgjenger. Etter kun få måneder i statsrådsstolen, annonserte hun at de bosniske flyktningene skulle få permanent opphold i Norge.

Beslutningen ble positivt mottatt av de fleste organisasjonene i Norge, men Flyktningerådet var bekymret for at dette kunne gjøre det vanskelig å ta imot flyktninger på midlertidig kollektiv beskyttelse i framtiden, og at tilhengerne av en streng flyktningpolitikk nå vil få et nytt argument. Til dette gikk Aftenposten ut på lederplass og sa at:

Flyktningerådet ser spøkelser ved høylys dag når det uttrykker frykt for at Regjeringens beslutning gir tilhengerne av en streng flyktningpolitikk et nytt argument.

Kollektiv beskyttelse ble igjen benyttet da Norge tok imot kosovoalbanere under krigen i Kosovo i 1998. Også denne gangen var Flyktningerådet positiv til midlertidig beskyttelse, mens NOAS mente at flyktningene burde få ordinært opphold på individuelt grunnlag. I motsetning til de bosniske flyktningene, kunne de kosovoalbanske flyktningene returnere i løpet av relativt kort tid, og kun et fåtall fikk permanent opphold.

Så langt er dette siste gang Norge benyttet midlertidig kollektiv beskyttelse i en massefluktsituasjon. Heller ikke Flyktninghjelpen tok til orde for at ordningen skulle benyttes da Norge tok imot et stort antall syriske flyktninger i 2015.

INFORMASJON OG RÅDGIVNING OM TILBAKEVENDING

Flyktningerådet advarte norske myndigheter om at å legge vekt på integrering i Norge kunne gjøre det vanskeligere å motivere til tilbakevending, og organisasjonen tilbød seg å bistå med informasjon og rådgivning om retur til hjemlandet. I 1995 forespurte Utlendingsdirektoratet (UDI) Flyktningerådet om å etablere et tilbakevendingsprosjekt i Norge som fikk navnet *Information and Counselling on Return* (INCOR).

Prinsippet om midlertidig beskyttelse ble etablert nettopp med en situasjon som masseflukten fra Balkan for øyet. Beskyttelsen skulle opphøre når situasjonen i hjemlandet tillot det. Freden var imidlertid skjør og usikker, og krav om retur kunne vise seg å bryte prinsippet om at ingen skal sendes tilbake til land hvor man risikerer forfølgelse – såkalt «non-refoulement».

Samtidig skulle tilbakevending være perspektivet og vektlegges helt fra flyktningene ankom Norge. Myndighetene etablerte også en økonomisk støtteordning for de som vendte tilbake, som en hjelp til reetablering i hjemlandet.

INCOR hadde som mål å hjelpe flyktningene med å ta selvstendige, informerte valg om å vende tilbake, samt bidra til at de som vendte hjem var forberedt på hva som ville møte dem. Dette skulle gjøres gjennom et grundig informasjons- og rådgivingsarbeid, både overfor den enkelte flyktning og større flyktninggrupper.

Til grunn for INCORs arbeid lå erfaringene Flyktningerådet hadde høstet i Vietnam, der hjelpeorganisasjonene brukte ulike metoder for å informere og realitetsorientere flyktningene om situasjonen på hjemstedet i Vietnam. Gjennom filmer, fotoalbum og intervjuer ble også foreldrene der hjemme informert om hvordan barna faktisk hadde det i leirene.

Det å følge opp de hjemkomne etter returen, og videreformidle de erfaringer og opplevelser de hadde til dem som fortsatt var i eksil, hadde svært god effekt både i Sørøst-Asia og for bosniske flyktninger i Norge. INCOR la stor vekt på å besøke de stedene flyktningene kom fra i Bosnia, og skaffet informasjon både fra lokale myndigheter, internasjonale og private aktører, naboer og ikke minst tidligere tilbakevendte. Gjennom samarbeidet med avisen *Bosanska Posta* ble prosjektet fort kjent – og godt mottatt – blant flyktningene.

Mange flyktningarbeidere i kommunene var imidlertid skeptiske, og fryktet at flyktningene skulle føle seg uvelkomne dersom de begynte å snakke om hjemreise. Fokuset på tilbakevending og flyktningenes hjemland bidro likevel til en utvidelse av flyktningarbeidernes perspektiv, og et bedre integreringsarbeid i kommunene. Etter at regjeringen besluttet at bosnierne skulle få permanent opphold, rettet INCOR arbeidet mot flyktninger som vurderte å vende tilbake frivillig. For kosovoalbanerne var situasjonen en annen, siden de var pålagt å returnere.

De bosniske flyktningene i Norge, særlig de som ønsket å vende tilbake, var opptatt av hvilke rettigheter de hadde til sin bolig i Bosnia. Eiendomsforholdene var svært kompliserte, noe Flyktningerådet og andre organisasjoner som arbeidet med rehabilitering og gjenoppbygging av boliger erfarte. Da det etter hvert ble etablert en internasjonal eiendomskommisjon for Bosnia, ble Flyktningerådet invitert til et samarbeid om å registrere eiendomskrav blant bosniske flyktninger i Norge.

Prosjektet ble styrket med flere bosniske jurister, som ga flyktningene råd om



INCOR hadde som mål å hjelpe flyktningene med å ta selvstendige, informerte valg om å vende tilbake, samt bidra til at de som vendte hjem var forberedt på hva som ville møte dem.



RETUR TIL KOSOVO, 1999: Kosovoalbanske flyktninger som har vært i Norge vender hjem. Her møter Muharrem Osmani (75) sitt oldebarn Arijetta (5). Han hadde ingen anelse om at familien var tilbake i Kosovo. Foto: Heiko Junge/NTB

eiendomsspørsmål og registrerte deres krav. Erfaringene og kunnskapen ble også delt med *Civil Rights Project* (CRP), Flyktninghjelpens program for fri rettshjelp i tidligere Jugoslavia. Informasjon og rådgivning fra INCOR og rettshjelp fra CRP ble grunnlaget for *Information, Councelling and Legal assistance* (ICLA) som i dag er en av kjerneaktivitetene for Flyktninghjelpens operative virksomhet globalt.

En viktig del av INCOR-prosjektet var å bygge opp erfaringsbasert kunnskap om frivillig tilbakevending, og å formidle dette videre til aktører i stat og kommuner i Norge så vel som internasjonalt, gjennom foredragsvirksomhet og rapporter. Fra 2000 ble INCOR-prosjektet utvidet til å omfatte alle flyktninger i Norge. Men i årene som fulgte valgte stadig færre flyktninger å returnere.

BRYTNINGSTID

Da generalsekretær Trygve Nordby sa takk for seg i 1997 for å bli rådmann i Oppegård, etterlot han seg en organisasjon som hadde vokst betydelig i løpet av få år, og som sto på egne ben som selvstendig stiftelse. Veksten hadde imidlertid gitt økonomiske utfordringer, særlig fordi administrasjonstilskuddet organisasjonen mottok ikke strakk til for å finansiere et hovedkontor som hadde mer enn doblet seg i antall ansatte på få år.

Det var stor spenning knyttet til hvem som skulle overta roret etter Trygve Nordby. Det kom som en stor overraskelse både på de ansatte og omgivelsene at tidligere justisminister Grete Faremo seilte opp som en het kandidat. Hun hadde måttet forlate regjeringen kort tid i forveien på grunn av avsløringen av at Berge Furre ble overvåket mens han satt i Lund-kommisjonen. Faremo hadde markert seg som en streng justisminister på flyktningfeltet, og mediene viste derfor stor interesse for at hun var ønsket av nettopp Flyktningerådet. Faremo bekreftet at hun hadde fått tilbud om stillingen, mens styreleder Kjell Holler i Flyktningerådet uttalte at Faremo var en av flere kandidater de vurderte.

Dagbladets kommentator Andreas Wiese sammenfattete diskusjonen slik:

Dersom noen i fjor høst hadde ment at om et halvt år er Anne Holt justisminister i Norge, og Grethe Faremo generalsekretær i Flyktningerådet, hadde de sikkert fått gode odds på det veddemålet. Men slik kan det bli, etter at Flyktningerådet nå raust kan tenke seg å tilby avskjedigete Faremo asyl fra politikken. Der i gården kjenner de nok en god advokat når de ser en. Og overgangen trenger da heller ikke bli så stor: Flyktningerådet befatter seg helst med flyktninger utenfor landets grenser. Akkurat som justisminister Faremo gjorde.

Det var imidlertid Ola Metliaas som til slutt ble ansatt som ny generalsekretær. Metliaas kom fra stillingen som direktør på Ullevål sykehus hvor han hadde hatt en krevende jobb med å gjennomføre store økonomiske nedskjæringer. Det skulle vise seg at han ville møte de samme utfordringene i Flyktningerådet.

SIERRA LEONE, 1999:

Krigens brutalitet er klart synlig i hovedstaden Freetown. På det meste var nær halvparten av landets befolkning på flukt fra sine hjem på grunn av borgerkrigen, som varte fra 1991 til 2002. Foto: Clive Shirley/ UNHCR



FN VEDTAR RETNINGSLINJER FOR ARBEIDET MED INTERNT FORDREVNE

Et gjennombrudd i arbeidet som talsperson for internt fordrevne kom i 1998 da Francis M. Deng la frem retningslinjer for internt fordrevne i FN – *Guiding Principles on Internal Displacement*. Hans mål var at det internasjonale samfunn skulle sette de internt fordrevne høyere på den internasjonale dagsorden.

FNs retningslinjer er en samling av de viktigste rettighetene til internt fordrevne, og fastsetter myndigheters og opprørsstyrkers plikter i alle fluktens faser. Retningslinjene definerer internt fordrevne som personer eller grupper som har måttet forlate sitt hjemsted på grunn av væpnet konflikt, brudd på menneskerettighetene eller naturkatastrofer, men som ikke har krysset en internasjonal grense. Retningslinjene er ikke juridisk bindende, men gjengir og samler menneskerettigheter og humanitær rett som er relevant for internt fordrevne, og som hver for seg er bindende. De gir også veiledning om humanitær bistand til internt fordrevne og løsninger på fordrivelse gjennom bosetting et annet sted i landet, retur eller lokal integrering.

I 2000 var 25 millioner mennesker på flukt i eget land, mens antallet flyktninger var 14 millioner. Til tross for dette fantes det ingen enkelt FN-organisasjon som hadde ansvaret for denne gruppen, slik UNHCR har ansvaret for flyktninger. Problematikken rundt de internt fordrevne ble satt på dagsorden av politiske tungvektene da USAs daværende FN-ambassadør, Richard Holbrooke, tok opp deres situasjon i Sikkerhetsrådet i 2000. Han etterlyste en klar plassering av ansvar innenfor FN, fortrinnsvis hos FNs høykommissær for flyktninger (UNHCR). Diskusjonene fortsatte og de internt fordrevne ble definert som «*persons of concern*» av UNHCR selv om de ikke omfattes av Flyktningkonvensjonens bestemmelser.



TV-AKSJONEN 1998:
Statsminister Kjell Magne Bondevik – med en stor, innpakket sjekk – ønskes velkommen til NRKs studio av generalsekretær Ola H. Metliaas i Flyktningerådet. Foto: Terje Bendiksby/NTB Pluss

TV-AKSJONEN: PÅ FLUKT I EGET LAND

Samme år som FN vedtok retningslinjene for internt fordrevne, ble Flyktningerådets engasjement for samme gruppe kronet gjennom tildelingen av TV-aksjonen «På flukt i eget land».

For en organisasjon med store ambisjoner om å gi hjelp til et økende antall mennesker på flukt, var dette svært kjærkomment. Formålet for aksjonen var støtte til internt fordrevne i det tidligere Jugoslavia, Kaukasus, Colombia og landene i Sentral-Afrika. Dette var en stor anerkjennelse av Flyktningerådets banebrytende arbeid i felt og som talsperson for denne gruppen.

Aksjonen var med på å skape forståelse for det store behovet for hjelp til en ofte neglisjert gruppe mennesker på flukt. Flyktningerådet var også fornøyd med at hele 119 millioner kroner ble samlet inn, selv om beløpet ikke nådde opp til rekordresultatet på 177 millioner til Kreftforeningen året før. For første gang ble internett benyttet som en viktig informasjonskanal i forbindelse med en TV-aksjon.

Det gode resultatet fra TV-aksjonen satte organisasjonen i stand til å fortsette veksten i hjelpen til mennesker på flukt. Men betingelsene for hvordan TV-aksjonsmidlene skulle brukes, gjorde det ikke mulig å dekke inn det store underskuddet som hadde bygget seg opp for driften av hovedkontoret i Oslo.

Over flere år hadde administrasjonstilskuddet fra prosjektbevilgningene vært for lave til å dekke de reelle administrasjonskostnadene, noe som hadde ført til at organisasjonens egenkapital begynte å nærme seg et kritisk nivå.

Alle steiner ble snudd for å kutte kostnader, samtidig som man forsøkte å skjerme kjernevirksomheten mest mulig. Blant annet ble det besluttet å legge ned Flyktningerådets bibliotek som hadde tilbudt gratis tjenester til studenter

”

Dette var en stor anerkjennelse av Flyktningerådets banebrytende arbeid i felt og som talsperson.

og forskere. Likevel virket det uunngåelig at det gikk mot en nedbemanning i organisasjonen.

Allerede få måneder etter at Metliaas hadde overtatt sjefsstolen, oppstod en misnøye blant ansatte mot hans lederstil, og flere personer i ledergruppen sa opp sine stillinger. Det utviklet seg til en skittentøyvask i full offentlighet hvor Metliaas i intervjuer i diverse aviser kritiserte dem som hadde sagt opp, fulgt av krasse beskyldninger fra de som hadde sagt opp i protest.

Den offentlige uroen la seg mens organisasjonen samlet seg om å gjennomføre TV-aksjonen i 1998, men det ulmet fortsatt internt. I forbindelse med nedbemanningene kom den igjen til overflaten for fullt. Det utviklet seg til en mistillit fra et flertall av de ansatte, og Metliaas valgte å trekke seg fra stillingen sin.

VILLE FLYKTNINGERÅDET OVERLEVE?

Våren 1999 stilte mange spørsmål om Flyktningerådet hadde livets rett. Samtidig som konflikten mellom generalsekretæren og de ansatte ble utspilt i full offentlighet, gikk generalsekretæren i Norsk Folkehjelp, Halle Jørn Hansen, ut i media og mente at Flyktningerådet burde legges ned fordi han mente norske humanitære organisasjoner måtte ha sitt utspring i en folkelig bevegelse og ikke være organisert som en selvstendig stiftelse.

Dagen etter Hansens utspill ble det kjent at Riksrevisjonen ville granske hvordan organisasjonen hadde operert i spilleautomatmarkedet, noe som kort tid i forveien hadde ført til at Flyktningerådets markedssjef hadde sluttet.

Samtidig kjempet Flyktningerådet for å få orden på økonomien. På det laveste hadde Flyktningerådet en fri egenkapital på kun seks millioner kroner. Med en årlig omsetning på 300 millioner kroner var det en reell fare for videre drift dersom organisasjonen ikke iverksatte drastiske tiltak. En nedbemanning var uunngåelig, og forhandlingene, hvor de to fagforeningene i Flyktningerådet var involvert, endte med at åtte av de 59 ansatte på hovedkontoret ble sagt opp.

Tom Emil Asp hadde blitt engasjert som ekstern organisasjonskonsulent for å gi råd til organisasjonen gjennom en krevende omstillingsprosess. Da Metliaas sa opp sin stilling i juni 1999, ble Asp ansatt som midlertidig generalsekretær ut året, fram til permanent generalsekretær var på plass.

– Som organisasjonskonsulent er jeg vant til å gi gode råd som andre må sette ut i livet. Dette er første gang jeg selv må levere på de anbefalingene jeg har gitt. Det blir en ny erfaring, uttalte Asp da han flyttet inn på lederkontoret.



2000-TALLET: EN EKSPERT- ORGANISASJON VOKSER FREM

◀ **TVANGSRETUR:** En ni år gammel afghansk gutt ser for første gang sitt egentlige hjemland på bussturen fra Peshawar i Pakistan til Kabul. Utallige afghanske flyktninger i Pakistan ble tvangsreturnert i perioden etter *Operation Enduring Freedom* i 2001. Mange endte opp med å bli internt fordrevne. Foto: Rune Eraker

DET NYE ÅRTUSENET STARTET MED OPPRYDNING

Steinar Sørli begynte som generalsekretær den første arbeidsdagen i det nye årtuset. Han overtok ansvaret for en organisasjon som hadde gjennomgått en turbulent tid med store nedbemanninger på hovedkontoret.

En viktig prioritering var å skape ro og trygghet blant de ansatte, og det ble iverksatt en rekke psykososiale tiltak i samarbeid med bedriftshelsetjenesten. Generalsekretæren valgte også å gjennomføre hyppige allmøter den første tiden.

Det var også nødvendig å ta grep for å styrke økonomien i Flyktningerådet. Et tiltak for å spare penger var å si opp leieavtalen for én etasje på hovedkontoret i Grensen 17 i Oslo. Videre la organisasjonen vekt på å profesjonalisere søknadsprosessen og begynne arbeidet med å tilnærme seg nye finansieringskilder. I tillegg til institusjonelle givere, begynte Flyktningerådet for første gang å henvende seg til næringslivet, og i 2000 inngikk organisasjonen en samarbeidsavtale med Statoil.

Flyktningerådet satset i sin tid på spilleautomater som en viktig fremtidig inntektskilde, men uforutsette problemer og rettstvister førte til at inntektene på 1990-tallet ikke levde opp til forventningene. I 2000 og 2001 steg inntektene fra spilleautomater betydelig, og også lotterivirksomheten ga viktige inntekter. Forsøket med panteautomater ble imidlertid avsluttet i 2001, på grunn av lav interesse fra dagligvarekjedene.

Ved utgangen av 2001 hadde organisasjonens egenkapital vokst til akseptable 36 millioner kroner, sammenlignet med sju millioner to år tidligere.

Som et ledd i arbeidet med å kutte kostnader, var det lenge usikkert om Flyktningerådets kontor i Genève kunne opprettholdes. Steinar Sørli insisterte imidlertid på at det var avgjørende å opprettholde virksomheten i Genève, både for å videreutvikle samarbeidet med det internasjonale humanitære miljøet og beholde Flyktningerådets sterke posisjon som den ledende organisasjonen knyttet til internt fordrevne.



DREV FLYKTNING-LEIRER: På midten av 2000-tallet ble leirdrift en egen kjerneaktivitet. I DR Kongo drev Flyktningshjelpen blant annet leiren Mugunga 1 utenfor Goma i Nord-Kivu. I løpet av kort tid høsten 2008 ble en kvart million mennesker drevet på flukt i dette området og Flyktningshjelpen skalerte opp hjelpearbeidet. Foto: Truls Brekke/Flyktningshjelpen

STRATEGIPROSESS OG REVIDERT PRINSIPPROGRAM

Den nye ledergruppen, som ble etablert tidlig i 2000, startet en strategiprosess for å tydeliggjøre Flyktningerådets rolle og mandat som en flyktningfaglig organisasjon. Det var enighet om at det var nødvendig å styrke organisasjonens profil. Dette skulle vise seg å være et viktig og avgjørende valg. Årsakene til at arbeidet ble satt i gang var flere.

Slutten av 1990-tallet var preget av økt kamp om midlene organisasjonene imellom. At UD var den viktigste giveren for alle de store norske nødhjelps- og bistandsorganisasjonene skjerpet nok også konkurransen.

I tillegg hadde Flyktningerådet vært preget av uro og lederskifter, samtidig som organisasjonen stadig fikk tilførsel av nye medarbeidere. Mange hadde bakgrunn fra andre frivillige organisasjoner som ikke hadde et spesielt fokus på flyktninger. Prosjektene Flyktningerådet etablerte i felt var ofte en krysning mellom de ulike behovene organisasjonen mente var til stede, hva UD prioriterte eller var villig til å finansiere, samt kompetansen til Flyktningerådets egne ansatte.

Resultatet ble en mangfoldig prosjektflora, som viste at Flyktningerådet hadde spredd seg for tynt og for kostbart på altfor mange fagfelt, ute av stand til å utvikle kjernekompetanse på de valgte områdene. Mange hadde høy kompetanse, men den var personbasert og ikke godt nok integrert i organisasjonen. Nå ble det viktig å institusjonalisere kompetansen for å kunne hente ut synergier.

Strategiprosessen var bredt anlagt og involverte alle ansatte. Blant annet ble

utkast til ny strategi fortløpende sendt på høring i organisasjonen, og strategiseminarer ble avholdt både ved hovedkontoret i Oslo og i regioner med flere uteansatte – som i Nairobi, Baku og Beograd.

Sentralt i arbeidet med prinsippprogrammet stod prosessen med å utvikle en visjon for Flyktningerådet. Organisasjonens ansatte skulle samles om de fire grunnverdiene: engasjert, banebrytende, involverende og pålitelig. Visjonen «Vi skal vise at det nytter» stod i stil med den offensive holdningen som igjen preget organisasjonen.

Resultatet ble et prinsippprogram som spisset organisasjonens mandat ved at beskyttelse av flyktningers og internt fordrevnes rettigheter ble tydeliggjort som grunnlaget for virksomheten.

Tre hovedpilarer i Flyktningerådets virksomhet ble spikret fast: påvirkningsarbeidet, programvirksomheten og beredskapsstyrkene. De hadde alle som mål å styrke den internasjonale beskyttelsen av mennesker på flukt.

Påvirkningsarbeidet skulle foregå både i land der organisasjonen hadde egne programmer, i internasjonale fora eller overfor norske myndigheter.

Programvirksomheten omfattet Flyktningerådets direkte innsats for flyktinger og internt fordrevne i ulike land og regioner, enten alene, på oppdrag fra FN og andre instanser, eller i samarbeid med faste eller situasjonsbestemte samarbeidspartnere. For å kunne arbeide systematisk med kompetanseutvikling og erfaringsoverføring, og dermed styrke kvaliteten på arbeidet i felt, valgte Flyktningerådet å konsentrere programvirksomheten om fire kjerneområder:

- distribusjon av matvarer og annen nødhjelp
- husly – hadde også et element av leirdrift, som ble en egen kjerneaktivitet kort tid etter
- utdanning i krisesituasjoner – grunnskoleundervisning for barn og ungeinformasjon, rådgivning og juridisk assistanse (ICLA)

Beredskapsstyrkenes bidrag til å styrke samarbeidet mellom Flyktningerådet og FN ble understreket i det nye prinsippprogrammet.

Samtidig representerte den enkelte utsendte en unik mulighet for Flyktningerådet til å få direkte informasjon fra felt om flyktningrelaterte konflikter og FNs håndtering i områder hvor organisasjonen selv ikke var til stede. De utsendte hadde også en rolle som «døråpnere» for Flyktningerådet når det var aktuelt å samarbeide med FN-organisasjoner om prosjektgjennomføring.

I tiden før prinsippprogrammet ble vedtatt, dreide de heteste diskusjonene seg om antall og hvilke typer aktiviteter som skulle reduseres. Mange mente at flyktningenes behov måtte være avgjørende, enten behovet var legehjelp, sosiale tiltak eller mat. Andre mente at matvaredistribusjon kunne overlates til rene nødhjelpsorganisasjoner. Men det å få tilgang til flyktningene tidligst mulig i en krisesituasjon, blant annet for å effektivt kunne utføre arbeidet som talsperson, trumfet imidlertid skepsisen.

Å konsentrere programvirksomheten om definerte kjerneområder bidro raskt til økt profesjonalisering, og til å gi organisasjonen en tydeligere profil. Det var også starten på utviklingen av en rådgiveravdeling på hovedkontoret, med spesialister på de ulike fagområdene. De fikk ansvar for å evaluere og dokumentere felterfaringer, utvikle håndbøker og bidra til opplæring av ansatte.

”

Å konsentrere programvirksomheten om definerte kjerneområder bidro raskt til økt profesjonalisering, og til å gi organisasjonen en tydeligere profil.

SIERRA LEONE: OPPSTART MED NYSKAPENDE FREMPEK

I Sierra Leone var borgerkrigen preget av en ekstrem brutalitet. Fanger fikk armer og ben kuttet av, lemlestelse var en del av krigsstrategien. Det foregikk også en omfattende verving av barnesoldater og nedbrenning av landsbyer.

To millioner mennesker ble drevet på flukt. Med økt tilstedeværelse fra FN i Vest-Afrika, ble norsk personell fra beredskapsstyrken sendt til hele regionen, og i 1999 etablerte Flyktningerådet et eget landkontor i hovedstaden Freetown. Virksomheten i Sierra Leone utviklet seg raskt til å bli Flyktningerådets største landoperasjon.

Hjelpearbeidet bestod primært i å bygge og drifte flyktningleirer, programmer for repatriering og retur, og omfattende støtte til ofre for lemlestelse. I samarbeid med UNICEF var Flyktningerådet de første til å forhandle med opprørsbevegelsen *Revolutionary United Front* (RUF) for å etablere returprogrammer for flyktinger. Arbeidet med de som hadde fått lemmer amputert var innovativt og ble lagt merke til internasjonalt.

Da USAs president Bill Clinton var på statsbesøk i Norge i 2003, besluttet han og statsminister Bondevik at de som en markering av besøket hver skulle gi 1 million dollar til hjelp for de lemlestedede krigsofrene i Sierra Leone. Etter besøket ble Flyktningerådet innkalt til UD og spurt om organisasjonen kunne ta ansvar for å forvalte det norske bidraget. Det ble blant annet starten på et stort boligprosjekt for internt fordrevne.

Erfaringene fra det krevende arbeidet med flyktningleirene i Sierra Leone, førte til at organisasjonen utarbeidet en verktøykasse for drift av leirer – et såkalt «*Camp Management Toolkit*». Det er over tid blitt stående som nyttige anbefalinger i det humanitære miljøet, både med hensyn til beskyttelse og praktiske løsninger for leirdrift. Det var også et frempek på en utvikling Flyktningerådet snart skulle ta fatt på. Det var bedre å være god på noe enn å prøve å dekke alt.

SIERRA LEONE, 2000:

Neddopede barnesoldater stod bak groteske overgrep mot sivilbefolkningen under borgerkrigen på 1990-tallet. Tusenvis av mennesker fikk armer og ben amputert med macheter. Dette bildet ble kåret til Årets bilde i Norge i 2000. Foto: Harald Henden/VG



FLYKTNINGERÅDET ENGASJERTE SEG I NYE INNOVATIVE PROSJEKTER

Det mest oppsiktsvekkende var at Flyktningerådet ikke begrenset seg til å kopiere tradisjonelle humanitære aktiviteter, men tenkte nytt og utviklet egne og nye typer programmer. Spesielt innen tre fagfelt gjorde organisasjonen seg bemerket som innovatør: Utdanning, informasjon, rådgivning og juridisk assistanse (ICLA) og leirdrift.

UTDANNING I KRISE

Mange mente at skolegang var langsiktig utviklingshjelp. Flyktningerådet hadde imidlertid dyktige medarbeidere på feltet, som greide å overbevise organisasjonen om at skolegang er et viktig beskyttelsesinstrument for barn i konflikt-områder. Dessuten viste akutte konflikter seg ofte å bli langvarige. Med «varige løsninger» som perspektiv ble skolegang til slutt valgt som et kjerneområde.

Flyktningerådet hadde begynt å utvikle et utdanningstilbud for barn rammet av krig allerede i 1995, da organisasjonen ble tildelt penger fra *Olympic Aid*, etter at skøyteløperen Johan Olav Koss donerte prispengene fra OL på Lillehammer. Det gjorde det mulig å teste ut et nytt utdanningskonsept i Angola.

Flyktningerådet tok utgangspunkt i undervisningsmaterieell utviklet av UNESCO, som også var en viktig samarbeidspartner. Materiellet ble oversatt til portugisisk og videreutviklet. Senere ble det oversatt også til fransk og benyttet i flere fransktalende land i Afrika, for å gi utdanning til flyktninger og internt fordrevne som hadde gått glipp av hele eller deler av skolegangen på grunn av krig og konflikt.

Foruten innføring av basisfagene skriving, lesing og regning, la Flyktningerådet også vekt på lokal kultur og historie, samt sang og dans. I tillegg pekte to områder seg ut som særlig viktige for en befolkning rammet av krig, konflikter og misbruk av barn og kvinner: Det ene var menneskerettigheter, det andre var kampen mot HIV og AIDS.

Det ble tidlig åpenbart at det manglet utdannede lærere i mange av landene rammet av krig og konflikt. Derfor var det avgjørende å tilby kurs til potensielle lærere.

INFORMASJON, RÅDGIVNING OG JURIDISK ASSISTANSE (ICLA)

Et rettshjelpsprogram for flyktninger var noe helt nytt. Organisasjonen hadde utviklet erfaring med informasjon knyttet til tilbakevending gjennom *Information and Counselling on Return and Repatriation-prosjektet* (INCOR) og i det tidligere Jugoslavia hadde juridisk rådgivning utkrystallisert seg som et viktig behov som ingen andre dekket. UNHCR, som ved flere anledninger hadde forsøkt å sette opp informasjonsprogrammer selv, var begeistret for konseptet.

Erfaringene fra Balkan viste at mange flyktninger og internt fordrevne manglet identitetsdokumenter, noe som gjorde det vanskelig å få tilgang på viktige tjenester. Allerede fra starten var dette derfor et viktig innsatsområde for Flyktningerådet.

Et annet område som tidlig pekte seg ut, var jord- og eiendomsrettigheter. Mange oppdaget at andre hadde tatt over eiendommen deres når de forsøkte å vende tilbake til hjemstedet, og hadde behov for hjelp til å dokumentere at de



Det mest oppsiktsvekkende var at Flyktningerådet ikke begrenset seg til å kopiere tradisjonelle humanitære aktiviteter, men tenkte nytt og utviklet egne og nye typer programmer.

SKOLEMAT: Flyktningerådet serverer skolemat til elever i det nordlige Uganda. For mange barn var dette det eneste skikkelige måltidet de fikk hver dag. Tilbudet om skolemat bidro også til at foreldre lot barna få gå på skole i stedet for å arbeide hjemme. Foto: Roald Høvring/Flyktninghjelpen



I 2003 innførte Flyktningerådet omfattende etiske retningslinjer – en såkalt *Code of Conduct* – som alle ansatte måtte underskrive og forplikte seg til å overholde.

var rettmessige eiere. Ikke sjelden var «okkupantene» selv fordrevet fra sin egen eiendom andre steder, og det var nødvendig å jobbe med mange saker parallelt.

ETISKE RETNINGSLINJER

I 2002 ble det kjent at ansatte i flere humanitære organisasjoner i Sierra Leone hadde utnyttet sin posisjon til å skaffe seg sex med personer de var der for å hjelpe. Det synliggjorde behovet for strengere retningslinjer for hvordan humanitære hjelpearbeidere skal opptre.

Disse leirene var ikke drevet av Flyktningerådet, men organisasjonen hadde virksomhet i området overgrepene fant sted. Sammen med ulike FN-organer satte Flyktningerådet seg ned for å se på hvordan systemene kunne forbedres for å hindre nye overgrep.

I 2003 innførte Flyktningerådet omfattende etiske retningslinjer – en såkalt *Code of Conduct* – som alle ansatte måtte underskrive og forplikte seg til å overholde. Retningslinjene ble lagt merke til i det humanitære miljøet og ble brukt som inspirasjon for andre organisasjoner som vedtok lignende retningslinjer i årene som fulgte.

VERKTØYKASSE FOR LEIRDRIFT

En flyktningleir er et samfunn i miniatyr og en rolleavklaring mellom myndighetene, de frivillige organisasjonene og flyktningene selv var helt essensielt. Flyktningerådet ledet og koordinerte dette arbeidet, og jobbet parallelt med oppstart i leirer i Liberia etter forespørsel fra FN. Ved siden av rolleavklaringer, understreket organisasjonen behovet for at flyktningenes stemme ble hørt. Av sikkerhetsmessige hensyn la FN ned totalforbud mot våpen i leirene. Det gjaldt også for lokalt politi og militære. Skulle noen inn i leirene, måtte det avklares med leirledelsen på forhånd.

Arbeidet kulminerte i en håndbok – «*Camp Management Toolkit*» – med klare standarder for leirdrift. Den ble etter hvert brukt som en guide både for Flyktningerådet selv, men også generelt i det humanitære miljøet.



PRISBELØNNET: Eldrid Kvamen Midttun mottar Voices of Courage-prisen av Liv Ullmann i 2001 for sitt arbeid for barn på flukt. Prisen deles ut av *Women's Refugee Commission* som Ullmann var med på å starte. Foto: Flyktningshjelpen

FØDSELSHJELPER FOR UTDANNING TIL BARN PÅ FLUKT

Eldrid Kvamen Midttun var avgjørende for at Flyktningerådet valgte å spesialisere seg på å gi utdanning til barn i krisesituasjoner. Hun ble ansatt som skolekonsulent i 1987, med ansvar for å spre informasjon om flyktninger og internt fordrevne til norske skoler. Gjennom arbeidet i Flyktningerådet ble hun oppmerksom på det store, udekkede behovet for skolegang til barn som var rammet av krig, konflikt og flukt, og overbeviste ledelsen i organisasjonen om å begynne å jobbe med denne tematikken. Støtten fra Olympic Aid i 1994 gjorde det mulig å starte opp de første utdanningsprosjektene for barn på flukt.

Det hadde tidligere vært liten forståelse for at utdanning var viktig også som nødhjelp. I 1998 lanserte derfor Flyktningerådet «Utdanning – den fjerde nødhjelpskomponenten» i tillegg til mat, husly og helse, og fikk økonomisk støtte fra Utenriksdepartementet til å utvikle utdanningsprogrammer spesielt beregnet for barn som hadde mistet skolegang på grunn av krig og flukt.

Det ble tidlig klart at skole-systemene i mange av Flyktninge-

rådets programland var svake og ofte ødelagt av krig og konflikter. De manglet derfor ressurser til å gi et godt utdanningstilbud til barn på flukt. Mange lærere hadde dårlig eller ingen utdanning, og av og til måtte foreldrene med best skolebakgrunn trå til. Derfor arrangerte Flyktningerådet lærerkurs, helst i forkant av skoleåret. Barnevennlig pedagogikk ble understreket, og «pisken» som var vanlig mange steder, ble lagt bort.

Under *World Education Forum* i Dakar i 2000, lanserte Peter Buckland fra UNICEF, Christopher Talbot fra UNHCR og Eldrid Kvamen Midttun fra Flyktningerådet *Resolution on Education in Emergencies*. Resolusjonen ble vedtatt og førte til at *Inter Agency Network for Education in Emergencies* (INEE) ble etablert samme år. Midttun satt selv i styret for INEE fra 2000 til 2009, og var styreleder fra 2002 til 2003.

Da INEE markerte 20-årsjubileum i 2020, hadde nettverket 130 partnerorganisasjoner og 17.000 individuelle medlemmer i 190 land.

KRITERIER FOR OPPSTART OG UTFASING

Det reviderte prinsippprogrammet omhandlet også kriterier for oppstart og utfasing av programaktiviteter. De viktigste i forbindelse med oppstart var at flyktningene eller de internt fordrevne hadde et udekket behov for internasjonal beskyttelse og tilstedeværelse, og at Flyktningerådet hadde reell tilgang og kunne gjennomføre en faglig tilfredsstillende programvirksomhet.

En forsvarlig sikkerhetssituasjon for hjelpearbeiderne var også avgjørende, samtidig som det måtte være behov for den type assistanse Flyktningerådet kunne tilby. Det ville i praksis si én eller flere av kjerneaktivitetene. Programaktivitetene skulle også bidra til varige løsninger og ikke bare lindre øyeblikkelig nød. I bunn lå alltid at det skulle være nok finansielle og menneskelige ressurser i felt og ved hovedkontoret.

Utfasing skulle skje hvis det ikke lenger var behov for beskyttelse eller den type assistanse som Flyktningerådet kunne tilby, eller hvis disse behovene ble ivarettatt av andre aktører. Det samme gjaldt hvis hjelpearbeidet ikke kunne utføres forsvarlig eller at sikkerhetssituasjonen ikke tillot tilstedeværelse. Hvis situasjonen var fastlåst og Flyktningerådets aktiviteter ikke bidro til vesentlig endring, skulle organisasjonen også trekke seg ut. Økonomisk støtte fra givere var åpenbart helt nødvendig, og Flyktningerådet måtte selvfølgelig utfase sin virksomhet hvis organisasjonen ikke klarte å skaffe nødvendige finansielle, menneskelige eller andre nødvendige ressurser til å videreføre arbeidet. Kriteriene for oppstart og utfasing gjelder i stor grad også i dag.

Det er interessant å merke at prinsippprogrammet også vektlegger en regional tilnærming til programvirksomhet og at Flyktningerådet skal fokusere på «glemte» konflikter, både når det gjelder arbeidet som talsperson og i den praktiske assistansen. Kunnskap og vilje til utvikling understrekes flere steder. I prinsippprogrammet står blant annet dette:

Flyktningerådet er en erfaringsbasert kompetanseorganisasjon. Dette stiller store krav til koblingen mellom kunnskapsutviklingen i felt og ved hjemmekontoret, til systemer for innhenting og institusjonalisering av erfaringer og 'lessons learned', til opplæring og videreutvikling av personalet ute og hjemme.

DRAMATISK PÅ NORSK SKIP

Da det norske skipet «Tampa» tok ombord 438 båtflyktninger i havsnød etter anmodning fra australske sjøredningsmyndigheter natt til 27. august 2001, ante ikke kaptein Arne Rinnan hvilket politisk drama som skulle følge.

De fleste flyktningene kom fra Afghanistan, men det var også personer fra Sri Lanka og Pakistan om bord. Redningsaksjonen varte i flere timer. Mannskapet på Tampa løftet gravide, syke, bevisstløse og redde flyktninger på dekk. Den australske regjeringen nektet å ta imot flyktningene, samtidig som Norge sto steilt på sitt og fraskrev seg ethvert ansvar.

Mens den politiske kringelen fortsatte, forverret situasjonen seg raskt for flyktningene. Flyktningerådet kom umiddelbart på banen og kommenterte saken i alle riksavisene, radio og TV. Organisasjonen kritiserte sterkt at Australia nektet båtflyktnin- genes rett til å søke asyl, og understreket et av de mest sentrale prinsippene i internasjonal rett om at ingen skal sendes tilbake til et land der de risikerer forfølgelse. Flyktningerådet presiserte at disse prinsippene ikke bare gjaldt for Australia som kyststat, men også for Norge som flaggstat, og gikk inn for en ansvarsfordeling mellom land, etter at Australia først hadde behandlet asylsøknadene individuelt.

Kaptein Arne Rinnan førte skipet mot Christmas Island, men australske myndigheter nektet noen å gå i land. Imens hadde båtflyktningene innledet en sultestreik og helsetil- standen til flere ble raskt forverret. Rinnan nektet å ta imot ordre fra australske soldater, som bordet skipet for å få det ut i internasjonalt farvann igjen. Verden fulgte spent med på krisen i åtte dager, fra

flyktningene ble plukket opp til de kunne overføres til et australsk marinefartøy.

Flyktningene måtte til slutt aksep- tere at det australske transportskipet «Manoora» tok dem om bord og fraktet dem til Papua Ny-Guinea. Derfra ble de fløyet til New Zealand, som sa seg villig til å ta imot 150 av dem. Stillehavssøya Nauru tok imot resten, med økonomisk støtte fra Australia.

Kaptein Rinnan lot seg intervju på TV-kanaler fra hele verden. I et intervju med NRK ti år etter hendelsen sa han:

– Vi gjorde bare det vi måtte gjøre. Det var riktig den gangen, og jeg ville gjort det igjen.

I april 2002 ble kaptein Arne Rinnan, besetningen på Tampa og rederiet Wilh. Wilhelmsen hedret med Nansenprisen, som deles ut av FNs høykommissær for flyktninger.

Men det gikk ikke bra med alle båtflyktningene. Noen av afghanerne falt for fristelsen til å ta imot kontant betaling fra den australske regjeringen og dro tilbake. «Edmund Rice Centre» i Sydney forsøkte senere å spore opp mange av dem som hadde reist. De fant ut at 22 av menneskene som returnerte fra Nauru, inkludert fire barn, hadde blitt drept i Afghanistan.

”

– Vi gjorde bare det vi måtte gjøre. Det var riktig den gangen, og jeg ville gjort det igjen.

GJENFORENT ETTER NI MÅNEDER: Kaptein på Tampa, Arne Rinnan, møter igjen Rajab Ali og Tahere som ble reddet av mann- skapet på Tampa i august 2001. De viser stolt frem sitt seks måneder gamle barn. Foto: Ross Land/AP Photo/Fotopress/NTB



STOR MEDIE- OPPMERKSOMHET:

Her trener spillere fra Freetown Vikings på Tanum transittmottak etter å ha søkt asyl i Norge. Foto: Jon Petter Evensen/ Aftenposten/NTB

FREETOWN VIKINGS

I 2000 sørget Flyktningerådet for at fotballaget *Freetown Vikings* fra Sierra Leone fikk delta i verdens største fotballturnering, Norway Cup i Oslo. Hverken Flyktningerådet eller Norway Cup var forberedt på utfordringene det medførte å invitere unge gutter fra verdens fattigste land, som i tillegg var herjet av borgerkrig, til verdens rikeste land.

Svein Arne Laukli jobbet for Flyktningerådet i Sierra Leone. Der brukte han mye av fritiden på å trene guttelaget *Freetown Vikings*. Sierra Leone hadde vært gjennom en brutal borgerkrig og fortsatt var det kamphandlinger i deler av landet. Mange av guttene hadde selv mistet foreldrene under borgerkrigen.

Deltakelsen fikk mye oppmerk- somhet i norske medier, og både det sierraleonske miljøet i Norge og andre tilskuere fulgte laget entusi- astisk i turneringen, hvor de impo- nerte. Etter at dommeren ble jaget på flukt av hissige tilskuere som mente at *Freetown Vikings* ble bort- dømt, var det politivakter til stede på kampene.

Før oppholdet hadde Laukli fått forsikringer fra alle spillerne om at de skulle returnere til Sierra Leone sammen med ham når turneringen

var ferdig. I løpet av turneringen begynte Laukli å bli bekymret for at noen hadde andre planer, men fikk en ny forsikring fra alle om at de ikke hadde planer om å hoppe av.

På morgenen 5. august oppdaget laglederen at 20 spillere samt trene- ren var sporløst forsvunnet. Dagen etter meldte tolv av spillerne seg for politiet i henholdsvis Stavanger, Trondheim og Strömstad og søkte politisk asyl.

Flyktningerådets generalsekretær involverte seg personlig og forsøkte å overtale spillerne til å reise tilbake. Han uttalte også i intervjuer at han ikke mente spillerne ville ha grunn- lag for å få asyl, siden ingen var personlig forfulgte.

Dette møte kritikk fra flere hold. Ansatte i Utlendingsdirektoratet (UDI) uttalte anonymt til Dagbladet at spillerne ble lurt av Flyktninge- rådet til å reise tilbake, til tross for at de hadde store muligheter til å få asyl. Også NOAS var kritisk til Flykt- ningerådets håndtering. Det viste seg også at alle som til slutt søkte om asyl, ble innvilget opphold.

Noen av spillerne lot seg imidler- tid overtale til å reise tilbake, og da flyet gikk, to dager etter forsvinnin- gen, gikk seks spillere og én trener om bord.

Spillerne fra *Freetown Vikings* fikk oppmerksomhet av norske medier også i tiden etter, og Dagbladet sendte en journalist til Sierra Leone for å intervju dem som hadde valgt å reise hjem. De fortalte at de ble møtt av kritikk og hets fra familie og venner over at de ikke hadde benyttet muligheten til å bli i Norge. Men treneren kunne også fortelle at han fikk kritikk fra familier som var skuffet over at spillerne ikke kom tilbake.

Flere av guttene som fikk asyl markerte seg senere på fotballbanen i Norge med spill for blant annet Viking, Bryne, Moss og Sogndal.

MINST 50 PROSENT INTERNASJONALE GIVERE

Da Raymond Johansen startet som ny generalsekretær 1. september 2002, understreket han at den første store oppgaven var å gjennomføre de allerede vedtatte strategiene og prinsippprogrammet. Som tidligere rørlegger, insisterte han på at strategiene skulle «installeres» i stedet for det akademiske «implementeres».

Man skulle ikke bare følge nøden og bidra overalt, men være en unik og profesjonell organisasjon. I forordet til årsrapporten for 2002 skrev han: «Arbeidet med Flyktningerådets strategier har resultert i at vi har fått et sterkere fokus; vi vet hvem vi er og hvor vi skal.»

Å etablere kjerneaktiviteter i programarbeidet ble raskt fulgt opp av et annet mål: Å øke andelen internasjonale institusjonelle givere. Mens nesten 90 prosent av prosjektmidlene kom fra norske myndigheter på 1990-tallet, var målet nå at maksimum 50 prosent skulle være norske midler. Dette skulle imidlertid ikke gå på bekostning av bidraget fra UD og NORAD. Flyktningerådet skulle snarere aktivt og målrettet søke tettere samarbeid med EU, FN, svenske Sida og andre internasjonale institusjonelle givere.

Det var i hovedsak tre hensikter med dette:

1. Å begrense politisk og økonomisk avhengighet av ett land eller en giver.
2. Å gi Flyktningerådet tilgang til en større giverbase og dermed større vekst.
3. Å øke organisasjonens innflytelse som talsperson gjennom et bredere samarbeid med institusjonelle givere.

Dette valget viste seg raskt å gi resultater. Giverbasen, budsjettet og Flyktningerådets innflytelse vokste. På nytt utviklet Flyktningerådet seg på en måte som skilte organisasjonen sterkt fra andre norske humanitære organisasjoner.

Allerede i 2001 besluttet styret i Flyktningerådet å styrke forholdet til EUs humanitære kontor, ECHO, og i årene som fulgte mottok organisasjonen stadig større budsjettmidler fra EU. Det bidro mer enn noe annet til å profesjonalisere prosjektstyringen i organisasjonen. EU krevde en helt annen dokumentasjon på hvordan midler ble benyttet og hvilke resultater organisasjonen skulle oppnå.

Et viktig bidrag til arbeidet opp mot EU, var at Flyktningerådet opprettet et kontor i Brussel i 2005. Året etter ble Norwegian Refugee Council Europe (NRC Europe) formelt etablert som en belgisk organisasjon. Gjennom Brusselkontoret fikk Flyktningerådet mer direkte tilgang til EUs humanitære avdelinger. Organisasjonen ble bedre rustet til å føre intern kontroll, utvikle rapporteringssystemer og antikorrupsjonssystemer.

Alt dette bidro til at Flyktningerådet kunne utvide giverbasen ytterligere. En annen merverdi av det utvidete giversamarbeidet var også en profesjonalisering av støttesystemene ved hovedkontoret, som for eksempel opprettelsen av en egen seksjon som blant annet skulle koordinere arbeidet med søknader, rapporter og retningslinjer for samarbeid med institusjonelle givere.

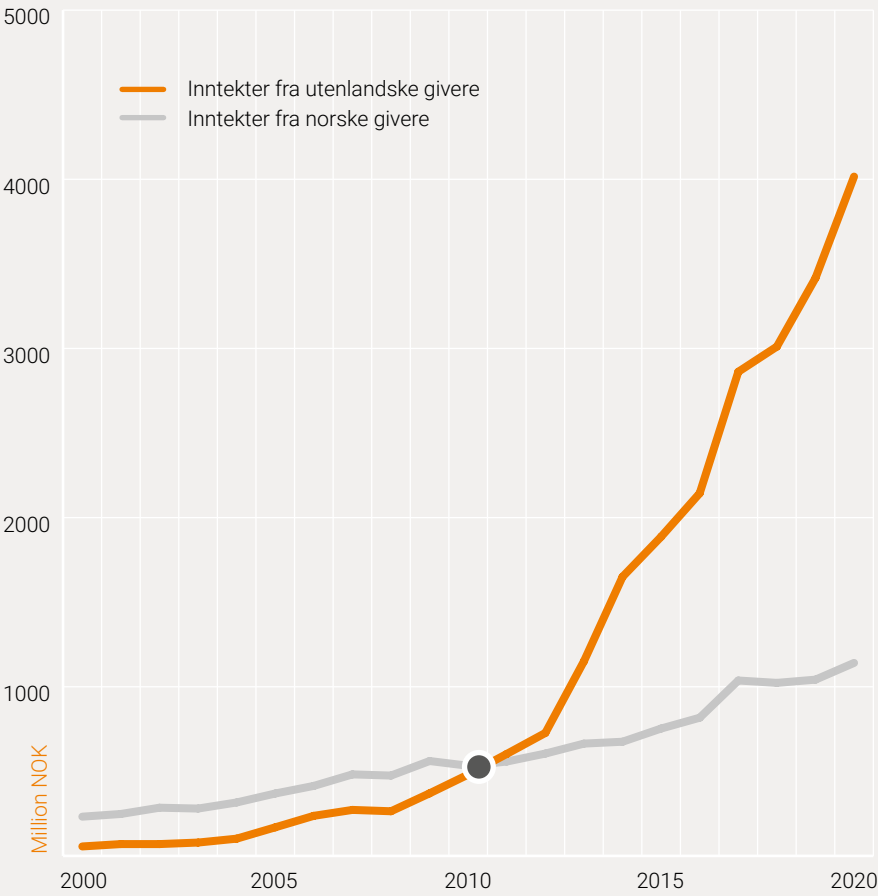
Grepene som ble tatt rundt år 2000, med blant annet nedbemanning og framleie av en etasje på hovedkontoret, bidro til å få økonomien i balanse. Spilleautomater, reiselotteri og en liten, men trofast gruppe faste givere bidro med viktige tilskudd til den løpende virksomheten. Det var likevel åpenbart at midlene fra



Arbeidet med Flyktningerådets strategier har resultert i at vi har fått et sterkere fokus; vi vet hvem vi er og hvor vi skal.

NORSKE OG UTENLANDSKE INSTITUSJONELLE GIVERE: 2000–2020

Flyktninghjelpen satte i 2002 et mål om at minst 50 prosent av inntektene skulle komme fra ikke-norske givere. I årene etter begynte arbeidet å bære frukter, men det var først etter 2010 at bevilgningene fra givere som EU og Sida virkelig tok av.



TV-aksjonen i 1998 hadde vært avgjørende for at organisasjonen var i stand til å vokse og gi hjelp til stadig flere mennesker på flukt.

TV-aksjonsmidlene skal i utgangspunktet benyttes i løpet av fem år etter aksjonen, men innsamlingsrådet ga tillatelse til at perioden kunne forlenges med tre år. Det var likevel presserende å skaffe alternative inntekter til det organisasjonen fikk fra institusjonelle givere før TV-aksjonsmidlene tok slutt, og det begynte å haste.

Alternative inntekter var avgjørende for å kunne starte opp prosjekter ved akutte behov, før man var sikker på om organisasjonen fikk støtte fra institusjonelle givere. Det var også viktig å ha mulighet til å gi hjelp på områder som givernes av ulike grunner ikke ønsket å støtte. I tillegg var administrasjonstilskuddet organisasjonene mottok ikke stort nok til å dekke de reelle kostnadene. Paradoxet var dermed at organisasjonen ville få en stadig mer anstrengt økonomi jo dyktigere den ble til å skaffe støtte fra institusjonelle givere, fordi de frie inntektene ikke vokste i takt med prosjektstøtten.

SAMARBEID MED NÆRINGSLIVET

Mens samarbeid mellom humanitære organisasjoner og næringslivet lenge hadde vært normen i USA, var det lite vanlig i Norge før årtusenskiftet. Flere av de store norske bedriftene, særlig de med internasjonal virksomhet, hadde begynt å vurdere det som viktig å vise at de tok samfunnsansvar. Flere andre norske humanitære organisasjoner hadde kommet lenger enn Flyktningerådet, og hadde allerede underskrevet de første samarbeidsavtalene.

Steinar Sørli mente at Flyktningerådet hadde gode forutsetninger for å oppnå tilsvarende avtaler. Til tross for en viss skepsis i deler av organisasjonen mot å samarbeide med kommersielle aktører, klarte han å overbevise styret om å ansette en næringslivsansvarlig.

Da Flyktningerådet skulle finne ny styreleder i 2000, etter at Siri Bjerke gikk av da hun ble statssekretær, ble Gerard Heiberg valgt – blant annet på grunn av sin lange fartstid i næringslivet. Håpet var at han ville bidra til å åpne dører gjennom sitt store kontaktnett. Heiberg påtok seg også et spesielt ansvar for å støtte organisasjonen i denne prosessen.

Flyktningerådet lyktes relativt raskt med å inngå en samarbeidsavtale med Statoil, som støttet organisasjonen med én million kroner årlig de påfølgende årene. Det viste seg likevel vanskeligere enn forventet å få til et samarbeid med flere næringslivsaktører.

I 2002 anbefalte Raymond Johansen, som da hadde tatt over etter Sørli som generalsekretær, å legge ned næringslivssatsingen. Flertallet i styret støttet dette forslaget, men begge representantene for de ansatte i styret stemte imot, og krevde å få protokollført at de anså beslutningen som en utvei for å løse en personalkonflikt og at forutsetningene for videre satsing ikke var grundig vurdert.

Allerede et år senere begynte organisasjonen igjen å gradvis tilnærme seg næringslivet. Etter hvert ble det på nytt et sentralt satsingsområde. Det skulle imidlertid gå mer enn et tiår før samarbeidet ga betydelige inntekter til organisasjonen.

Mens næringslivssamarbeidet ble nedprioritert en periode, økte satsingen på å skaffe samarbeidspartnere blant norske medlemsorganisasjoner. Dette ble ansett som viktig, ikke minst fordi Flyktningerådet, i motsetning til flere andre norske humanitære organisasjoner, ikke hadde lokallag i Norge.

I 2004 innledet Flyktningerådet et samarbeid med Norges Speiderforbund (NSF). I årene som fulgte arrangerte NSF speideraksjonen hver vår, som samlet inn penger til Flyktningerådets prosjekter. Speidere besøkte Flyktningerådet i Uganda, og organisasjonen var til stede på speidernes landsleir i 2005 og arrangerte et rollespill hvor speiderne over to dager fikk et innblikk i hvilke utfordringer flyktninger kan møte.

En annen viktig samarbeidspartner var Humanetisk Forbund, som også gjennomførte innsamlingsaksjoner blant sine medlemmer.

Plan International etablerte en norsk avdeling midt på 1990-tallet. De hadde et profesjonelt innsamlingsapparat og brukte store ressurser på markedsføring, noe som i liten grad hadde skjedd tidligere i Norge. Flere andre organisasjoner fulgte etter og rekrutterte et stort antall faste givere, eller faddere, som flere organisasjoner valgte å kalle det. Sammenlignet med disse var Flyktningerådet en liten aktør med om lag 1000 faste givere.

Flyktningerådet hadde ikke ressurser til å prioritere store markedsbudsjetter



SPEIDERE I UGANDA:

Norges Speiderforbund NSF besøkte Flyktningerådets prosjekter i Uganda i 2005. Flyktningerådet ble også invitert til speidernes landsleir samme år. Faksimile av Speideren, ekstraintagave i forbindelse med Speideraksjonen og landsleiren 2005. Forsidefoto: Gøril Trondsen Booth



AFGHANISTAN, 2010:

En bil fra Flyktningshjelpen på vei til Samangan-provinsen, som var rammet av jordskjelv. Organisasjonen bygget hus for familier som var husløse etter skjelvet. Foto: Christian Jepsen/ Flyktningshjelpen

og håpet i stedet at økt synlighet i tradisjonelle medier skulle bidra til å tiltrekke seg flere økonomiske støttespillere. Til tross for at organisasjonen lyktes med å få økt mediedekning, viste imidlertid undersøkelser at kun fem prosent av den norske befolkningen nevnte Flyktningerådet når de ble spurt om hvilke humanitære organisasjoner de kjente til.

FLYKTNINGERÅDET BLE TIL FLYKTNINGHJELPEN

En viktig grunn til den lave kjennskapen til og kunnskapen om organisasjonen, ble vurdert å være at navnet kunne indikere at Flyktningerådet var et offentlig organ. Svært mange assosierte også Flyktningerådet med hjelp til flyktninger i Norge. Det var forståelig, siden organisasjonen hadde hatt denne rollen den gang organisasjonen var et halvstatlig organ.

I 2004 besluttet styret at det var hensiktsmessig å endre det norske navnet på organisasjonen. Det engelske navnet bestod. «*Norwegian Refugee Council*» var godt innarbeidet og innebar ikke de samme utfordringene som på norsk.

Organisasjonen engasjerte et profesjonelt byrå i navneprosessen og inviterte også de ansatte til å komme med forslag. Etter en lang og grundig prosess, pre-

senterte generalsekretær Raymond Johansen to alternativer for styret. Hans foretrukne alternativ var «*Refugo*». Det var et oppkonstruert navn, men med assosiasjoner til det engelske «*refugee*» og «*refuge*». Alternativ to var «Shelter», som var en av Flyktningerådets kjerneaktiviteter.

Begge forslag fikk blandet mottakelse av styret, selv om de ikke var helt avvisende til «*Refugo*». Styret oppfordret administrasjonen til å gjøre grundige vurderinger før en endelig beslutning ble tatt. Navneforslaget ble testet på fokus-grupper, som viste at få assosierte det med en humanitær organisasjon. Styret besluttet derfor å gå en ny runde.

Tidlig i prosessen hadde flere ansatte foreslått «Flyktninghjelpen». Det var et naturlig alternativ, ikke minst fordi den danske søsterorganisasjonen het «*Danish Refugee Council*» på engelsk, og «*Dansk Flyktningehjælp*» på dansk. Svein Mollekleiv, generalsekretær i Røde Kors, foreslo «Flyktninghjelpen» allerede da Flyktningerådet ble en stiftelse 1996 – for å skille den nye selvstendige organisasjonen fra den tidligere paraplyorganisasjonen. Den gang fikk han ikke gehør.

Det eksterne byrået vurderte ikke «Flyktninghjelpen» som et reelt alternativ i første runde. Etter styrets tilbakemelding fant imidlertid generalsekretæren og administrasjonen ut at det enkle kanskje var det beste, og at «Flyktninghjelpen» var den tydeligste beskrivelsen av hva organisasjon faktisk drev med. Styret var enig, og en lang og omstendelig prosess fikk til slutt en enkel løsning. Fra 1. februar 2005 endret Flyktningerådet offisielt navn til Flyktninghjelpen.

Forventningen om at navneskiftet skulle føre til at det norske folk fikk en klar forståelse av hva organisasjonen drev med, viste seg imidlertid å være for optimistisk. Utfordringene med å synliggjøre at Flyktninghjelpen ikke er et statlig underbruk og at organisasjonen ikke jobber med flyktninger i Norge fortsatte.

EN STERKERE STEMME

Gjennom utviklingen av en «helhetlig flyktningpolitikk» og opprettelsen av Genèvekontoret på 1990-tallet, tok organisasjonen på et tidlig tidspunkt et tydelig standpunkt til rollen som talsperson. Det ga daværende Flyktningerådet en profil som skilte seg fra andre humanitære organisasjoner også internasjonalt.

En mer aktiv rolle som talsperson i de mange landene hvor Flyktningerådet opererte, gjorde organisasjonen til en tydeligere og mer prinsipiell aktør. I september 2004 ga Flyktningerådet ut et spesialhefte: *Colombia – konflikten som verden ikke vil se*. Hftet beskrev en humanitær situasjon og konflikt som var lite kjent i Norge. Det ble svært godt mottatt og ble etterspurt i fagmiljøet både i Norge og Colombia.

For Flyktningerådet var uavhengighet helt avgjørende for å utøve rollen som talsperson. Organisasjonen skulle ta flyktningenes side og la deres stemme bli hørt. Men man skulle ikke ta side med politiske eller militære aktører. Den aktive rollen Flyktningerådet inntok som talsperson både i Norge, i programlandene og i internasjonale fora, skilte organisasjonen fra Røde Kors, men også fra Norsk Folkehjelp på den andre enden av skalaen, som hadde tatt tydelig politisk side i Sudan-konflikten.

Men Flyktningerådet ønsket også å drive folkeopplysning og påvirkningsarbeid om flyktningenes og de internt fordrevnes situasjon rundt omkring i verden. Publikasjonen «Flyktningregnskapet» ble lansert for første gang i 2004. Dette var et oppdatert oppslagsverk om verdens flyktningssituasjon, og redaksjonen



LOGO I ENDRING:

Fram til 1993 brukte organisasjonen samme logosymbol som UNHCR. En egen logo ble så utformet for å tydeligere markere egen profil. Da Petter Nome ble kommunikasjonssjef i Flyktningerådet i 2003, fikk han gjennomslag for å endre logofargen fra burgunder til oransje. I forbindelse med navneendringen i 2005 ble det tegnet ut forslag til logo for førstevalget «REFUGO». Da organisasjonen i stedet valgte å skifte navn til «Flyktninghjelpen», ble den oransje logoen beholdt med det opprinnelige symbolet med mennesker som flykter. I 2008 ble det bestemt at symbolet i den opprinnelige logoen skulle fjernes og erstattes med «NRC».

PÅ FLUKT TEMAHEFTE:

Flyktninghjelpen var tidlig ute med å påpeke at humanitære kriser man hørte lite om ikke var «glemt», men derimot «neglisjert». Hefterne om Colombia, Vest-Sahara og Bhutan i perioden 2005 til 2008 var med på å løfte fokuset på neglisjerte humanitære kriser, og den årlige neglisjertlisten organisasjonen i dag publiserer har sine røtter derfra. Foto: Flyktninghjelpen



For Flyktningerådet var uavhengighet helt avgjørende for å utøve rollen som talsperson.

samarbeidet med UNHCR og Genèvekontoret med innhenting av informasjon om henholdsvis flyktninger og internt fordrevne. Målgruppene var media, læresteder, beslutningstakere og andre med interesse for internasjonale spørsmål. «Flyktningregnskapet 2004» hadde hovedfokus på tilbakevending og inneholdt bakgrunnsartikler om 74 land over hele verden. Publikasjonen fikk omfattende omtale i mediene og skulle bli en årlig utgivelse i årene som fulgte.

Flyktningerådet tok ikke en like sentral og aktiv påvirkningsrolle knyttet til norsk flyktningpolitikk på 2000-tallet som man hadde hatt på 90-tallet. Det skyldtes til dels at noen viktige ressurspersoner hadde sluttet i organisasjonen, men det var også en bekymring for at en for aktiv tilstedeværelse i den norske asyldebatten bidro til at svært mange oppfattet Flyktningerådet som en organisasjon som jobbet med flyktninger og asylsøkere i Norge. Ikke minst gjaldt dette markedsavdelingen, som mente at det gjorde innsamlingsarbeidet vanskeligere.

Dette førte likevel ikke til at Flyktningerådet meldte seg helt ut av den norske flyktningdebatten. I forkant av stortingsvalget i 2005 gjorde organisasjonen en gjennomgang av partienes politiske programmer på flyktningfeltet, noe som fikk mye oppmerksomhet.

KOMPETANSESENTER OM INTERNT FORDREVNE

Kompetansesenteret om internt fordrevne i Genève, *Global IDP Project*, ble først startet som et prosjekt i 1998. Etter hvert ble det klart at det var behov for senterets tjenester på mer varig basis. Elisabeth Rasmusson, som senere ble generalsekretær i Flyktninghjelpen, ble leder for arbeidet i Genève i 2001. Sammen med en engasjert og kunnskapsrik stab tok hun fatt på å videreutvikle arbeidet og sikre forutsigbar finansiering. Etter hvert fikk Flyktninghjelpen signaler fra flere lands myndigheter om at de var villig til å støtte senteret økonomisk over flere år, noe som gjorde det mulig å legge mer langsiktige planer.

Siden dette ikke lenger var et kortvarig prosjekt, ble navnet endret til *Internal Displacement Monitoring Centre* (IDMC) i 2006. Senteret utvidet arbeidet til å dekke alle land med internt fordrevne, og ble derfor også for første gang i stand til å presentere et totalt anslag over antall internt fordrevne i verden. Databasen ble kontinuerlig oppdatert, og senteret ga ut en årlig publikasjon med en fullstendig oversikt over internt fordrevne i verden.

IDMC var også en aktiv talsperson overfor nasjonale myndigheter og internasjonale organisasjoner, og tilbød kurs og seminarer i land med mange internt fordrevne. IDMC la vekt på å synliggjøre det enkelte lands ansvar for å gi beskyttelse til mennesker på flukt i eget land, og det juridiske rammeverket som skulle sikre de internt fordrevnes rettigheter, sammenfattet i FNs *Guiding Principles on Internal Displacement*. IDMC publiserte grundige rapporter på bakgrunn av seminarene med detaljerte anbefalinger til ulike aktører.

IDMC samarbeidet tett med Walter Kälin, som i 2004 overtok etter Francis Deng som FNs spesialrepresentant for internt fordrevne.



JUBILEUMSÅR:

Elisabeth Rasmusson, generalsekretær i Flyktninghjelpen, i samtale med leder for OCHA, John Holmes (t.v.), og FNs høykommissær for flyktninger, Antonio Guterres, under tiårsmarkeringen i Oslo for FNs retningslinjer for internt fordrevne. Foto: Truls Brekke/ Flyktninghjelpen

HUMANITÆRE OG MILITÆRE OPERASJONER



Skulle man lykkes med humanitær innsats og sørge for at hjelpearbeidere kunne operere i noenlunde sikkerhet, måtte det ikke være koblinger mellom de humanitære aktørene og militære interesser.

I 2003 deltok daværende Flyktningerådet i Fredsinitiativet sammen med rundt 190 frivillige norske organisasjoner som protesterte mot USAs krigsplaner i Irak. Antikrigsarbeidet var uttrykk for et ansvar Flyktningerådet hadde for å advare mot situasjoner som kunne skape flyktningstrømmer. Da okkupasjonen var et faktum, var Flyktningerådet raskt på plass i Irak for å bistå med tilbakevending av flyktninger og internt fordrevne.

Men den dype mistroen til amerikanske og andre vestlige okkupanter gjorde arbeidet i felt umulig, og Flyktningerådets ansatte satte liv og helse på spill. Derfor valgte organisasjonen å trekke seg ut av Irak inntil videre. Skulle man lykkes med humanitær innsats og sørge for at hjelpearbeidere kunne operere i noenlunde sikkerhet, måtte det ikke være koblinger mellom de humanitære aktørene og militære interesser. Flyktningerådet protesterte derfor mot utplasseringen av norske soldater i Irak og at de fikk «humanitære» oppgaver. Å blande militære og humanitære roller ble ansett som uakseptabelt, og en undergraving av både sikkerheten og tilliten hjelpearbeidere må ha i lokalbefolkningen for å utøve sitt arbeid.

De amerikanske styrkene ønsket at de humanitære aktørene skulle dele informasjon om hvor de drev skoler i Irak for at angrepene ikke skulle ramme skolebarn. UNICEF og andre organisasjoner gikk med på å dele slik informasjon, men for Flyktningerådet var dette uaktuelt fordi det ville være umulig å hevde at vi var nøytrale dersom vi delte informasjon med væpnede styrker.

Okkupasjonen av Irak og angrepet på Afghanistan tydeliggjorde konflikten mellom militære operasjoner og humanitært arbeid, en debatt som fortsatt er aktuell.

Engasjementet var stort og følelsene mange både i Flyktningerådet og i de andre humanitære organisasjonene. Derfor var det viktig å få frem fakta og å holde en saklig tone. Det var ingen uenighet om at det normative grunnlaget for arbeidet med å beskytte og sikre menneskeverdet er FN-pakten, Genèvekonvensjonene og FNs menneskerettighetserklæring. Her holdes menneskelig utvikling og menneskerettigheter sammen med menneskelig sikkerhet. Det er derfor ikke tilfeldig at bruk av militær makt anerkjennes som legitim, og FN har mandat til å både støtte og selv utplassere militære styrker. Bruk av militære styrker må derfor, under gitte forutsetninger, sees på som en ønsket og nødvendig del av arbeidet for menneskets verdighet.

Før det store terrorangrepet på USA 11. september 2001 var diskusjonene i stor grad knyttet til militær inngripen i slike såkalte sammensatte, humanitære kriser, der kombinasjonen av væpnede konflikter, overgrep mot sivilbefolkningen, utilgjengelighet for humanitære organisasjoner og naturkatastrofer gjør at store folkegrupper er truet og militærmakt er nødvendig for å sikre befolkningen trygghet og tilgang til hjelp.

Det betyr imidlertid ikke at alle aktører som er med på å fremme menneskeverdet – som spenner over menneskelig utvikling, rettigheter og sikkerhet – er like, og derfor kan gå inn og ut av hverandres roller og oppgaver. Flyktningerådet mente at det i et slikt helhetlig perspektiv er nødvendig å fastholde forskjellige aktørers ulike roller og mandat. Selv om de militære alltid representerer en

overlegen fysisk makt, med økonomiske og materielle ressurser i en størrelsesorden helt ukjent for humanitære aktører, må de når de går inn i en situasjon innordne seg en helhet. Andre aktører må gis det rom de trenger, samtidig som de militære ser sin egen begrensing.

FN-PAKTEN EN FORUTSETNING

Angrepet på USA i 2001 hadde skapt en annen kontekst for denne diskusjonen. Først og fremst fordi krigen mot terror ikke hadde en humanitær begrunnelse for militær intervensjon, men en tradisjonell sikkerhetspolitisk. Det kompliserte situasjonen ytterligere at invasjonen i Irak ikke hadde et legitimt mandat i folkeretten. Militær inngripen forutsetter å være i samsvar med FN-pakten, det vil si som selvforsvar, for å hindre folkemord og med autorisasjon fra Sikkerhetsrådet.

På begynnelsen av 2000-tallet ble diskusjonen knyttet til militær-humanitær sammenblanding raskt koblet til situasjonen i Irak, der det jo ikke fantes et legitimt mandat for krigen. Situasjonen i Afghanistan var bedre egnet for en prinsipiell diskusjon, siden det der var mulig å hevde at den USA-ledede intervensjonen var legitim.

Terror og kampen mot den skapte en ny situasjon. Vesten og rike land ble også

”

Vi skal stå opp som modige talsmenn for dem som er fratatt stemmeretten i sine egne liv.

rammet. Man så at konflikt og uro i én del av verden raskt kunne få følger helt andre steder. Internasjonale spilleregler syntes å være satt ut av spill. Organisasjoner og avtaler som skulle sikre samarbeid og fred var truet. Terrorgrupper uten navn og adresse skapte frykt og uro over hele kloden.

Terrorren møttes med høyst diskutabile mottiltak fra statsledere i Moskva, Tel Aviv, Washington DC og andre hovedsteder. En verden – og et Norge – i endring påvirket holdninger og det politiske klimaet. Men krigen mot terror rammet først og fremst sivilbefolkningen i de landene hvor terrorgruppene hadde fotfeste. Endrede holdninger i de rike landene skulle snart ramme migranter og flyktninger, som var villige til å ofre livet for å forsøke å finne beskyttelse i vestlige land.

Flyktningerådet så tidlig skriften på veggen og at organisasjonen kom til å stå overfor store utfordringer. I årsrapporten for 2003 står det følgende:

Vår jobb er å være til stede for mennesker som drives på flukt pga. menneskeskapte kriser: krig, borgerkrig, undertrykking, etniske og andre konflikter. Vi skal gi nødhjelp og veiledning. Vi skal stå opp som modige talsmenn for dem som er fratatt stemmeretten i sine egne liv.

PROGRAMARBEIDET I DET NYE ÅRTUSENET

Ved inngangen til 2000-tallet utgjorde arbeidet på Balkan fortsatt nesten halvparten av organisasjonens aktivitet, men fra 2002 ble Balkan gradvis trappet ned og faset ut som programområde. Det var en klar ambisjon om å øke aktiviteten i Afrika, et kontinent med en rekke neglisjerte fluktkriser. I årene som fulgte startet Flyktningerådet opp prosjekter i flere afrikanske land. Verdensbegivenhetene førte imidlertid til at også Asia opplevde en sterk vekst utover på 2000-tallet.

AFGHANISTAN

Etter terrorangrepet 11. september 2001, angrep USA Taliban-regimet i Afghanistan. Allerede på et styremøte 2. oktober, fem dager før det amerikanske angrepet, besluttet Flyktningerådet å starte opp hjelpearbeid i Afghanistan på ny, etter at organisasjonen overførte programmene i landet til Kirkens Nødhjelp midt på 1990-tallet. Organisasjonen besluttet også å etablere kontor i nabolandet Pakistan, for å gi hjelp til nyankomne flyktninger fra Afghanistan.

Styrevedtaket understreket at det var en fare for at Afghanistan «kan utvikle seg til den største humanitære katastrofen i nyere tid». Behovet var presserende og organisasjonen besluttet å starte arbeidet allerede før givene hadde innvilget finansiering ved å forskuttere med midler fra TV-aksjonen i 1998. Flyktningerådet startet opp alle de fire kjerneaktivitetene som nylig var vedtatt.

SØRØST-ASIA

I 2001 etablerte Flyktningerådet, *Dansk Flyktingehjælp*, amerikanske *International Rescue Committee* og nederlandske *Stichting Vluchteling The Consortium for Assisting the Refugees and Displaced in Indonesia* (CARDI). Konsortiet startet først hjelpearbeid på Molukkene i Indonesia, som var herjet av borgerkrig. Senere ble arbeidet utvidet til flere konfliktrammede områder i landet.

I 2006 startet organisasjonen også programarbeid i Øst-Timor.

Norsk FN-topp får Afghanistan-kritikk

Den norske FN-toppen i Afghanistan, Kai Eide, har mistet styringen med det humanitære hjelpearbeidet. Det mener en rekke hjelpeorganisasjoner.

BLÅDAN TURKANDJIC
BLÅ JAN NIGÉ KROSSLU

19 norske og internasjonale hjelpeorganisasjoner går i et felles brev handt ut mot FN's humanitære innsats i Afghanistan, som er ledet av nordmannen Kai Eide. FN's hjelpearbeid er for dårlig styrt, og FN har ikke nok ressurser til å håndtere den humanitære krisen i det krigsherjede landet. Organisasjonene krever at FN's humanitære innsats skilles fra den politiske og militære.

FOR OPTATT AV POLITIKK
Flyktninghjelpen, Redd Barna og Care Norge er blant organisasjonene som står bak brevet til Eide. De mener at FN og Eide har vært for opptatt av politikk, og Eide har oversikt over den humanitære situasjonen.

Tanke og høye målsetter har ført til en bredde for Afghanistan, allerede i den siste bevilgning. «Det betyr at vi ikke kan gjøre de humanitære behovene til bevilgningen. Vi mener at FN har vært altfor opptatt av utvikling, mens de ikke har sett nok ressurser eller oversikt til å møte den humanitære krisen, sier generalsekretær Elisabeth Rasmussen i Flyktninghjelpen.

FN's spesialutsending, Kai Eide, er ansvarlig for både den politiske og humanitære arbeidet for alle FN's hjelpeorganisasjoner i Afghanistan. Organisasjonene mener det er en uheldig rolleblanding, som gjør det vanskelig å jobbe med humanitær hjelp.

«...I det virkelige når er FN på plass en uavhengig humanitær innsats for å koordinere den humanitære responsen», skriver Marte Gerhardsen, generalsekretær i CARE Norge i et innlegg i Dagsavisen i dag.

De firevilge hjelpeorganisasjonene mener at FN's nødhjelpskoordiator John Holmes og hans kontor må få dette ansvaret, slik de har i Somalia og Sudan.

RESDEK I AFGHANISTAN
Rasmussen i Flyktninghjelpen har nettopp kommet tilbake fra en fire dagers reise i Afghanistan, sammen med nettopp Holmes. Han overtok jobben som FN's visgeneralsekretær for humanitære spørsmål og koordinatør for nødhjelp etter Jan Egehaugen i fjor. Det er første gangen Holmes besøker Afghanistan.

De to besøkte flere flyktningeorganisasjoner, flyktningleire, lokale myndigheter og militærbase. Trolsen har skapt uklarhet om utgangspunktet for den humanitære krisen. Situasjonen er uoversikkelig og ikke på internasjonale skilinger og underskrevet, sier Rasmussen.

«FN mangler tilgang til 45 prosent av landet, mens mange internasjonale og afghanske hjelpeorganisasjoner har mer tilgang.»

Elisabeth Rasmussen, generalsekretær i Flyktninghjelpen



Generalsekretær i Flyktninghjelpen, Elisabeth Rasmussen (f.v.) har nettopp kommet tilbake fra Afghanistan. Sammen med FN's visgeneralsekretær for nødhjelparbeid, John Holmes, håper hun at FN får større ressurser til å møte den humanitære krisen.

En Afghanistan. Sammen med FN's visgeneralsekretær for nødhjelparbeid, John Holmes, håper hun at FN får større ressurser til å møte den humanitære krisen.

FOTO: SILJE VIK PEDERSEN/FLYKTINGHJELPEN

kerhet om utgangspunktet for 3,5 millioner afghanere, samtidig som kamphandlinger har drept 160.000 på drakt til nå og der er rundt 400.000 på flukt til naboer i Iran, Pakistan og India.

«Vi mener at FN har et stort ansvar i å sikre at de får bedre forberedelse for den humanitære krisen. Situasjonen er uoversikkelig og ikke på internasjonale skilinger og underskrevet, sier Rasmussen.

Underfor Jalalabad, som ligger mot Pakistan, besøkte Rasmussen og Rasmussen en kirke med afghanske flyktninger som har blitt sendt tilbake fra Pakistan. 360 familier hadde blitt og ned i arkene og levde under presserende risiko.

«Det var en fransk organisasjon som kjørte inn vann til dem, ellers fikk de ingen hjelp. FN samler tilgang til 45 prosent av landet, mens mange internasjonale og afghanske hjelpeorganisasjoner har mer tilgang. Med bedre koordinering og større ressurser fra FN side kunne hjelpen nådd flere, sier Rasmussen.

se også debattinnlegg på side 3.



I arkene utenfor Jalalabad i Nordøst Afghanistan har 360 familier blitt sendt etter at de ble returnert fra Pakistan. FN har fått oversikt over hvem flyktningene er og hvor de befinner seg, mener hjelpeorganisasjonene.

FOTO: SILJE VIK PEDERSEN/FLYKTINGHJELPEN

KRITIKK AV FN I AFGHANISTAN:

Flyktninghjelpen gikk sammen med en rekke andre norske organisasjoner ut og kritiserte det de mente var en uheldig rolleblanding, og krevde at FNs humanitære innsats skulle skilles fra den politiske og militære. Faksimile: Dagsavisen 7. juli 2008



EIENDOMSTVIST: Mange palestinere er blitt kastet ut av boligene sine i Øst-Jerusalem, der de har bodd i generasjoner. Flyktninghjelpen har bistått palestinere som risikerer utkastelse med fri retts-hjelp siden 2009. Flere saker er blitt løftet helt til israelsk høyesterett. Ett av de mest omtalte tilfellene er utkastelsene fra Cliff Hotel, som ligger tett på den israelske grensemuren. Foto: Inbal Rose

MIDTØSTEN

Midtøsten var en region Flyktningerådet ikke hadde hatt egne programmer i på mange år. Da organisasjonen startet opp i Irak i 2003, trakk den seg raskt ut igjen. De mange flyktningene og internt fordrevne i Midtøsten hadde imidlertid et enormt behov for hjelp, og Flyktningerådet mente at organisasjonen hadde bygget opp en kompetanse som gjorde den i stand til å supplere det humanitære arbeidet andre organisasjoner tilbød.

I 2006 startet organisasjonen, som nå hadde skiftet navn til Flyktninghjelpen, opp både i Libanon og i Palestina. I de okkuperte palestinske områdene ble informasjon, rådgivning og juridisk assistanse (ICLA) en viktig aktivitet. Flyktninghjelpen valgte en arbeidsform som få andre organisasjoner hadde forsøkt. Ved å tilby juridisk bistand hjalp organisasjonen palestinske familier med å prøve sakene sine i det israelske rettssystemet, for å stanse utkastelse fra israelske myndigheter. Flere saker ble kjørt helt opp til høyesterett. Særlig rettssaken om Cliff Hotel fikk stor internasjonal oppmerksomhet.

I Libanon valgte Flyktninghjelpen å prioritere de sørlige delene av landet, som var kontrollert av Hizbollah og hvor det var få andre organisasjoner til stede. En viktig prioritering var å hjelpe hjemvendte flyktninger med å bygge opp husene sine etter ødeleggelsene under krigen som raste sommeren 2006.

DR KONGO

DR Kongo sto i lengre tid på listen over land der organisasjonen vurderte å engasjere seg, men den ekstremt vanskelige sikkerhetssituasjonen øst i landet gjorde det umulig å starte opp før høsten 2001. Like etter oppstart førte et vulkanutbrudd til at Goma by ble dekket av lava, og Flyktningerådets hovedkontor ble totalt ødelagt. Dette forsinket oppstarten ytterligere. Men i årene som fulgte, skulle programmet i DR Kongo bli et av de mest sentrale. Urolighetene i landet har vedvart, og organisasjonen er fortsatt aktivt til stede i 2021.

STERKT MØTE MED OFRE FOR BORGER-KRIGEN: Flyktninghjelpen inviterte Siv Jensen, som da var parlamentarisk leder for FrP, til Gulu i Uganda i 2005. Møtet med sårede barnesoldater gjorde sterkt inntrykk. Under besøket uttalte hun til VG at hun trodde det skulle bli mulig å komme de andre borgerlige partiene i møte i de forestående regjeringsforhandlingene når det gjaldt kravet om å opprettholde et høyt bistandsnivå. Etter besøket fortalte hun også at hun hadde sett med egne øyne at bevilgninger til Flyktninghjelpen var vel anvendte penger. På bildet møter Siv Jensen kvinner som bruker dans som en del av terapien, etter å ha vært bortført av opprørsgruppen Lord's Resistance Army (LRA). Foto: Helge Mikalsen/VG



UGANDA

Flyktningerådet startet arbeidet i Uganda alt på 1990-tallet. På begynnelsen av 2000-tallet delte organisasjonen gjennom flere år ut mat til én million internt fordrevne i de nordlige delene av landet. Dette var den største matdistribusjonsoperasjonen i verden på den tiden. Utover på 2000-tallet rettet verdenssamfunnet økt fokus mot lidelsene til sivilbefolkningen nord i landet. Flyktninghjelpen bidro blant annet gjennom en høring i Europaparlamentet i 2006.

I 2005 besøkte Siv Jensen, som da var nestleder i FrP, Flyktninghjelpens arbeid i Nord-Uganda sammen med Raymond Johansen. VG var også med på reisen. Det vakte oppmerksomhet at Jensen etter besøket garanterte at FrP ville bidra til å opprettholde den norske humanitære bistanden dersom de kom i regjering. Hun understreket også at hun hadde erfart i Uganda at penger kanalisert gjennom Flyktninghjelpen var vel anvendte penger, som kom fram til dem som trengte det mest.



SOMALIA

Flyktingerådet startet opp prosjekter i Somaliland i 2004. I Sør- og Sentral-Somalia hadde det imidlertid lenge vært nesten umulig å drive hjelpearbeid på grunn av den pågående borgerkrigen, og ingen internasjonale hjelpeorganisasjoner hadde kontorer der. Organisasjonen la likevel ned en stor innsats for å kunne få tilgang til landet, og forhandlet direkte med *Islamic Courts Union* (ICU), som hadde tatt kontroll over hovedstaden Mogadishu.

Som den første internasjonale organisasjonen, fikk Flyktningshjelpen tillatelse av ICU til å etablere hjelpearbeid i Sør- og Sentral-Somalia i 2006, men kun få uker senere gikk etiopiske styrker inn i landet og fjernet ICU fra makten. Flyktningshjelpen startet likevel opp arbeidet i Mogadishu og flere andre steder i Sør- og Sentral-Somalia.



UGANDA, 2005: På begynnelsen av 2000-tallet delte Flyktingerådet ut mat til én million internt fordrevne i de nordlige delene av landet over flere år. Dette var verdens største operasjon for matutdeling på denne tiden. Foto: Roald Høvring/Flyktningshjelpen



FORHANDLET FRAM TILGANG: Utenlandssjef i Flyktningshjelpen, Jens Mjaugedal, undertegner en intensjonsavtale med representanter for Islamic Courts Union i Somalia, november 2006. Foto: Flyktningshjelpen



COLOMBIA, 2003: En familie på flukt etter en massakre på 17 bønder i en landsby i Antioquia, januar 2003. Mellom 1994 og 2004 økte antallet mennesker på flukt fra 300.000 til over tre millioner. Foto: Jesus Abad



Hassan Khaire var avgjørende for at Flyktninghjelpen klarte å starte opp så raskt i Sør- og Sentral-Somalia. Han hadde selv kommet som flyktning fra Somalia til Norge på 90-tallet. Etter å ha jobbet på hovedkontoret i Oslo en periode, begynte han å jobbe for Flyktninghjelpen i Somalia i 2006 og ble senere leder for Flyktninghjelpens regionkontor for Øst-Afrika i Nairobi. Det var ikke vanlig blant humanitære organisasjoner å ansette personer fra eksilmiljøet til å lede arbeidet i sitt opprinnelige hjemland.

SUDAN

Våren 2004 etablerte Flyktningerådet seg i Sudan, med programmer i Rumbek i Sør-Sudan, hovedstaden Khartoum og i provinsen Darfur. Konflikten i Darfur gikk fra vondt til verre utover i 2004. Flyktningerådet hadde ansvar for drift av Kalma leir, som var den største leiren for internt fordrevne i verden på det tidspunktet.

Myndighetene i Sudan, som spilte en aktiv rolle i konflikten i Darfur, så med skepsis på de humanitære organisasjonene som rapporterte om overgrep og brudd på menneskerettighetene i provinsen. I 2006 trakk Flyktninghjelpen seg ut av provinsen etter at myndighetene i lengre tid hadde hindret organisasjonene fra å jobbe i Kalma leir. Arbeidet i Khartoum og Sør-Sudan fortsatte, men i 2009 ble Flyktninghjelpen kastet ut av Sudan, sammen med flere andre humanitære organisasjoner. Dette skjedde etter at Den internasjonale straffedomstolen (ICC) utstedte arrestordre på Sudans president Omar al-Bashir for krigsforbrytelser i Darfur.

COLOMBIA

Etter at fredsforhandlingene mellom den colombianske regjeringen og FARC-geriljaen brøt sammen i 2002, ble kamphandlingene trappet opp. Stadig flere mennesker ble jaget på flukt, og i 2004 var tallet kommet opp i tre millioner. Den store majoriteten var internt fordrevne, men stadig flere tok seg også over grensen til nabolandene. Flyktningerådet hadde helt siden midten av 1990-tallet støttet ulike prosjekter i Colombia og nabolandene gjennom konsortiet *Project Councelling Service* (PCS), som bestod av en rekke internasjonale humanitære organisasjoner.

I 2004 overtok Flyktningerådet selv arbeidet for colombianske flyktninger i Panama, Ecuador og Venezuela, med lokale partnere. I 2005 gikk organisasjonen helt ut av konsortiet og etablerte egne prosjekter også inne i Colombia, der de vedtatte kjerneaktivitetene, utdanning, juridisk bistand og husly utgjorde ryggraden.

Flyktningerådet arbeidet også aktivt for å styrke lokale organisasjoner og sivilsamfunnets rolle. Denne strategien var svært vellykket, og organisasjonen ble raskt en viktig humanitær aktør. Landdirektøren i denne perioden var Martha Rubiano Skretteberg, som vokste opp i og hadde sin utdannelse fra Colombia. Det var første gang Flyktningerådet ansatte en landdirektør med minoritetsbakgrunn, og et eksempel på viktigheten av lokalkunnskap, kulturforståelse og språkferdigheter for å navigere i den lokale konteksten.

Flyktningerådet spilte også en helt sentral rolle da UNHCR arrangerte en konferanse i Mexico i 2004 for å markere 20-årsjubileet for Cartagena-deklarasjonen, en regional flyktningavtale for Latin-Amerika. Daværende generalsekretær Raymond Johansen fikk en spesialinvitasjon og kunne legge frem Flyktningerådets synspunkter foran myndighetsrepresentanter fra hele Latin-Amerika.

DARFUR I SUDAN, 2006:

Alfredo Zamudio var populær blant de internt fordrevne i Kalma leir. Skinnposene han har rundt halsen på bildet inneholder muslimske bønnen han har fått av beboerne i leiren. Mange nyfødte guttebarn fikk navnet Alfredo i denne perioden. Foto: Roald Høvring/Flyktninghjelpen

FLYKTNINGGUTTEN BLE HJELPEARBEIDER



Alfredo Zamudio var 12 år gammel da faren ble arrestert, etter general Augusto Pinochets militærkupp i Chile i 1973. Mens faren satt i fengsel, måtte Alfredo forsørge seg selv som best han kunne, og han måtte reise rundt for å være nær fengselet faren til enhver tid ble flyttet til.

– Far ble dømt til 11 års fengsel. Men etter at han hadde sittet i tre år, ble det mulig å få omgjort fengselsstraff til landsforvisning. I fengselet fikk han besøk av den norske ambassadøren Frode Nilsen. Far ble anbefalt av ambassadøren som kvoteflyktning. I Norge ble vi tatt imot av Flyktningerådet, som var Flyktninghjelpens forløper. Da begynte vårt liv i frihet.

Som voksen har Zamudio viet livet til å arbeide med menneskerettigheter og å hjelpe mennesker på flukt. Etter å ha jobbet for flere andre organisasjoner, ble han ansatt av Flyktninghjelpen i 2005 og fikk ansvaret for å koordinere hjelpe-

arbeidet i flyktningleiren Kalma i Sudan, som var verdens største flyktningleir på den tiden.

Zamudio var en ruvende skikkelse i leiren, ikke bare fordi han måler 205 cm på strøpelesten. Han hadde en finger med i spillet i alt som skjedde i leiren, og fikk tilnavnet «Vaktmesteren i Kalma». Han krevde blant annet at de kvinnelige flyktningene i leiren ble trukket inn i beslutningsprosessene.

Fra 2007 til 2011 var Zamudio landdirektør for Flyktninghjelpen i Øst-Timor. Han har også vært utsendt som ekspert fra NORCAP til UNHCRs arbeid i Colombia. Fra 2013 til 2016 var han leder for Flyktninghjelpens senter for internt fordrevne, IDMC, i Genève.

Siden 2016 har Zamudio vært leder for Nansen Fredssenter, som bistår med dialogprosesser i konflikt-herjede land over hele verden. Gjennom dette arbeidet fikk han også mulighet til å hjelpe til i sitt opprinnelige hjemland.

– For et år siden ble vi på Nansen Fredssenter spurt av den chilenske presidenten om vi kunne bistå Chile med dialog etter opptøyene i 2019. Siden den gang har et team i Chile og jeg blant annet arrangert over 30 dialoger mellom sivilsamfunn, regjering og academia. Vi er blitt spurt om å fortsette med dette arbeidet frem til Chiles nye grunnlov blir klar i 2022.

– Faren min er død. Men for meg er dette en måte å betale tilbake til de mange menneskene som hjalp far og meg de årene livene våre ble endret.

TSUNAMI OG RASK RESPONS

Andre juledag 2004 ble Sørøst-Asia rammet av en voldsom tsunami. Aller verst gikk det ut over Sri-Lanka og Aceh-provinsen i Indonesia, hvor flere hundre tusen mennesker mistet livet. I begge landene var Flyktningshjelpen allerede til stede for å gi hjelp til ofrene for krig og konflikt.

Flyktningshjelpen hadde aldri tidligere jobbet med ofre for naturkatastrofer av denne typen, men besluttet raskt at organisasjonen hadde en viktig rolle å spille i disse to landene – fordi Flyktningshjelpen allerede var til stede, og fordi hjelpearbeid i områder som også var preget av væpnet konflikt var spesielt utfordrende og noe organisasjonen hadde lang erfaring med.

Kun tre måneder før tsunamien rammet, deltok Flyktningshjelpen i en kriseøvelse i regi av FN, som ble avholdt i Norge – hvor deltakerne nettopp trente på å gi humanitær hjelp til ofre for naturkatastrofer, samtidig som de måtte forholde seg til en pågående væpnet konflikt.

Allerede i romjula sendte Flyktningshjelpen ned beredskapsteam til både Sri Lanka og Indonesia, for å kartlegge behovene og undersøke hva Flyktningshjelpen kunne bistå med. I løpet av kort tid undertegnet Flyktningshjelpen en avtale med myndighetene i Sri Lanka om å gjenoppbygge 30 skoler som var blitt ødelagt i tsunamien. I Indonesia distribuerte Flyktningshjelpen madrasser og andre nødvendighetsartikler til 70.000 mennesker som ble hjemløse etter tsunamien.

Tsunamien viste at Flyktningshjelpen hadde evne til å respondere raskt når alvorlige kriser oppsto, og at organisasjonen hadde en beslutningsstruktur som gjorde den i stand til å reagere raskere enn mange andre. Den eksterne evalueringsrapporten laget i etterkant av tsunamiresponsen, som treffende fikk tittelen «*We landed on our feet again*», understreket imidlertid at pragmatismen og viljen til å handle raskt gikk på bekostning av nødvendig planlegging og organisering av arbeidet. Hovedkonklusjonen var likevel at Flyktningshjelpen hadde gjort en

■□ **ACHE I INDONESIA, 2004:** Tsunamien krevde rask respons, og Flyktningshjelpen sendte et beredskapsteam både til Indonesia og Sri Lanka få dager etter katastrofen. Foto: Flyktningshjelpen

□■ **SRI LANKA, 2006:** Flyktningshjelpen gir retts- hjelp til internt fordrevne, både de som hadde flyktet på grunn av den pågående konflikten og de som hadde flyktet som følge av tsunamien. Foto: Thomas Haugersveen

PAKISTAN, 2005: Flyktningshjelpen måtte benytte helikopter for å frakte bygningsmaterialer til de jordskjelvrammede områdene i fjellene. Foto: Torgrim Halvari



viktig innsats i etterkant av tsunamien, og at organisasjonens valg i stor grad viste seg å være fornuftige, til tross for mangelfullt beslutningsgrunnlag.

I etterkant av tsunamiresponsen vurderte Flyktningshjelpen å i større grad engasjere seg i naturkatastrofer. Styret konkluderte imidlertid med at det kun var naturlig å yte humanitær hjelp i forbindelse med naturkatastrofer i land hvor organisasjonen allerede var etablert for å hjelpe ofre for krig og konflikt.

På senhøsten 2005 inntraff et alvorlig jordskjelv i fjellområdene i Pakistan og Flyktningshjelpen valgte igjen å bistå. Denne gang var hovedutfordringen å få fraktet ut nødhjelp og byggematerialer til avsidesliggende områder i fjellene. Flyktningshjelpen brukte både militærhelikoptre og esler for å frakte bølgeblikkplater, slik at familier kunne reparere boligene sine før vinteren satte inn. Flykt-



STATSMINISTEREN I PAKISTAN, 2005: Statsminister Jens Stoltenberg møter ofre for jordskjelvet i Pakistan, som får hjelp fra Flyktninghjelpen. Foto: Sveinung Uddu Ystad/NTB

ninghjelpen sendte også et team på seks fjellekspertes til Pakistan for å drive intensiv kursing av hjelpearbeidere i de jordskjelvrammede områdene som lå på over 2000 meters høyde. Statsminister Jens Stoltenberg besøkte Flyktninghjelpens prosjekt i fjellene og lovpriste innsatsen:

Før jul i 2005 var jeg i Pakistan for å møte ofre for jordskjelvkatastrofen i fjellområdene mot Kashmir. Å komme fra trygge Norge og møte mennesker som har mistet alt, for så å dra tilbake igjen, er en mentalt krevende reise. Da vi dro derfra, var det godt å tenke på at ofrene for katastrofen ikke var igjen alene. Flyktninghjelpen var der, på samme måte som Flyktninghjelpen har vært der for mennesker i krise og krig i 60 år. Med høy faglig kompetanse og et viktig mandat har Flyktninghjelpen både en stolt historie og viktige oppgaver som venter. Lykke til. Hilsen Jens Stoltenberg, Statsminister

STARTEN PÅ EN MER HELHETLIG RESPONS FOR NORCAP

I 2001 markerte beredskapsstyrken NORSTAFF tiårsjubileum. Både NORSTAFF og NORAFRIC, som rekrutterte afrikansk personell, opplevde en jevn vekst de neste årene. Samme år omkom en av de utsendte fra NORSTAFF da bilen han satt i kjørte på en mine i Bosnia-Herzegovina. Det tragiske dødsfallet aktualiserte behovet for å styrke sikkerhetsopplæringen, som nå kom inn som en fast del av grunnkurset.

I 2002 undertegnet daværende Flyktningerådet en formell avtale med det norske Utenriksdepartementet. Det bidro til økt forutsigbarhet for beredskapsstyrkene, som senere ble samlet under paraplyen NORCAP, og understreket norske myndigheters ønske om å bygge videre på det gode samarbeidet.

»

I 2002 undertegnet daværende Flyktningerådet en formell avtale med Utenriksdepartementet. Det bidro til økt forutsigbarhet for beredskapsstyrkene og understreket norske myndigheters ønske om å bygge videre på det gode samarbeidet.

Flere internasjonale hendelser bidro til stor etterspørsel etter beredskapspersonell. I tillegg til å bidra til *Sri Lanka Monitoring Mission* (SLMM) og *Joint Military Commission* (JMC) i Sudan, etablerte Flyktninghjelpen regionale beredskapsstyrker i Midtøsten og Asia, henholdsvis NORMIDEAST (2005) og NORASIA (2007).

I 2005 var Darfur i Sudan en av verdens største kriser, som tydelig illustrerte at det var et gap i humanitær respons når det gjaldt beskyttelse av internt fordrevne. Ingen av FN-organisasjonene hadde mandat med ansvar for mennesker som var på flukt i eget land. Det var et stort behov for mer ekspertise på beskyttelse, samt et bedre samarbeid på tvers av organisasjonene, for å få dem til å ta et felles ansvar.

FNs kontor for koordinering av humanitær innsats (OCHA) kontaktet den ferske NORCAP-direktøren, Benedicte Giæver, og spurte om NORCAP kunne sende flere eksperter til Darfur. Giævers kollegaer mente NORCAP kunne dekke dette behovet og hun svarte ja på forespørselen, selv om det i etterkant viste seg å være få kandidater med den seniorekspertisen som stillingene krevde.

NORCAP hadde mange eksperter med gode kunnskaper og ekspertise, men veldig få som hadde den erfaringen som trengtes i dette tilfellet. Så i stedet henvendte NORCAP seg til ledelsen av OCHA i Genève, og foreslo å lage en egen ekspertstyrke som kunne brukes av alle på nettopp beskyttelse for internt fordrevne. NORCAP sendte Atle Solberg, som hadde lang erfaring med hjelpearbeid i ulike deler av verden, på oppdrag til Genève med oppgave å lage et fellesprosjekt, eid av alle organisasjonene som jobbet med beskyttelse.

Fellesprosjektet fikk navnet *Protection Standby Capacity Project* (ProCap), og medførte mange diskusjoner med de involverte organisasjonene. Benedicte Giæver forteller at ProCap møtte mye motstand de første årene, både for å bli enige om mandat, hvordan prosjektet skulle styres og hvordan ekspertisen skulle brukes på et strategisk nivå.

Det var utfordrende å få sterke organisasjoner, som var opptatt av å få fram sine agendaer, til å jobbe sammen på denne måten. I tillegg jobbet ProCap innenfor et tungrodd FN-system, der det ikke var lagt til rette for effektivt samarbeid på tvers. Samtidig var det et enkelt valg for NORCAP å prioritere dette arbeidet. Ekspertes i felt rapporterte hjem om dobbeltarbeid på noen områder, og store hull i responsen andre steder.

– Det var mangel på ekspertise på seniornivå i FN, og spesielt var det behov for å sikre bedre beskyttelse av internt fordrevne, ved at humanitære arbeidsgrupper jobbet mer på tvers. Vi ønsket å få til en mer helhetlig tilnærming, som det internasjonale samfunnet så langt ikke hadde klart å få til. ProCap, og senere *Gender Standby Capacity Project* (GenCap), var starten på dette. De brøt med tilnærmingen om at hver organisasjon jobbet for seg selv, og satte fokus på mer effektiv koordinering og bedre samarbeid og kvalitet, forteller leder for NORCAP, Benedicte Giæver.

Opprettelsen av ProCap bidro også til å løfte NORCAP fra kun å være en operasjonell støtte til FN-organisasjonene, til å bli en mer strategisk aktør. Lite fokus på beskyttelse, kjønn og likestilling i den helhetlige humanitære responsen ble diskutert verden over, og NORCAP brukte den til handling. Utenriksdepartementet var en tett og viktig sparringspartner for både ProCap, og senere GenCap, og bidro med pengestøtte og diskuterte nye framgangsmåter med NORCAP.

Til tross for noen startvansker i etableringen av ProCap, så Flyktninghjelpen verdien av å løfte beskyttelse opp på et høyere nivå. I 2007 ble også GenCap opprettet, som en del av IASC. Forespørselen om en egen ekspertstyrke på kjønn og likestilling kom fra lederen av OCHA, Jan Egeland, og bygget på ProCap-modellen

om å sende ut senior ekspertise for å gi råd til humanitære landteam om hvordan de bedre skulle inkludere beskyttelse, kjønn og likestilling i humanitær respons.

NORCAP egnet seg godt til disse initiativene fordi de ble sett på som en nøytral og konstruktiv sparringspartner som de større FN-organisasjonene kunne jobbe sammen med. Styrken hadde, og har fortsatt, en bred partnerbase og mange forskjellige typer prosjekter. En stor del av disse prosjektene er en konsekvens av at NORCAP ser behov, på bakgrunn av analyser og informasjon de får fra felt. De ser sammenhenger og bringer sammen partnere for å finne bærekraftige løsninger som gir bedre assistanse til mennesker i krise.

Behovet for et større fokus på kjønn og likestilling ble spesielt tydelig under nødhjelpsresponsen etter et stort jordskjelv i Pakistan samme år. Et kartleggings-team bestående av kun menn som ble fløyet inn med helikopter til en tradisjonelt konservativ del av Pakistan, fikk ikke tilgang til å snakke med kvinner om deres behov. Det ble derfor åpenbart at det var behov for flere kvinner, både til disse teamene og på flere andre områder, for å sikre at sårbare grupper skulle bli hørt og få sine behov dekket.

NORGESPROGRAM

Til tross for at daværende Flyktningerådet bevisst valgte å føre en mer tilbaketrukket rolle i den norske flyktningdebatten på 2000-tallet, var det det samtidig et ønske om å utvide programaktiviteten i Norge. INCOR videreførte arbeidet med å gi råd til flyktninger som vurderte å vende tilbake til hjemlandet utover på 2000-tallet, og erfaringene førte til at organisasjonen så potensialet i å utvide programarbeidet i Norge til nye områder.

I 2002 vedtok styret å etablere et Norgesprogram basert på kompetansen innen de fire vedtatte kjerneaktivitetene, og forsøke å finne aktuelle samarbeidspartnere innen ulike felt i Norge.

I første omgang opprettet Flyktningerådet et kompetansesenter som skulle drive kurs og opplæring for flyktningarbeidere i Norge. Det ble også dannet et «informatørkorps», som besto av personer som hadde arbeidet for Flyktningerådet i programland eller hadde vært utsendt av beredskapsstyrkene. Disse holdt foredrag for skoler, foreninger og organisasjoner og formidlet erfaringer fra felt.

Flyktningerådet vurderte også å starte drift av egne flyktningmottak i Norge, men styret konkluderte at det ikke var hensiktsmessig.



KOMPETANSESENTER:

Flyktningerådets kompetansesenter var inspirert av det helhelte flyktningperspektivet som ble lansert på 1990-tallet. Foto: Flyktninghjelpen

UGANDA, 2005: Jan Kolås (i midten), en av veteranene i Flyktningerådet, informerer generalsekretær Thomas Colin Archer (t.h.) om organisasjonens program i Uganda. Foto: Roald Høvring/Flyktninghjelpen



LEDERSKIFTE

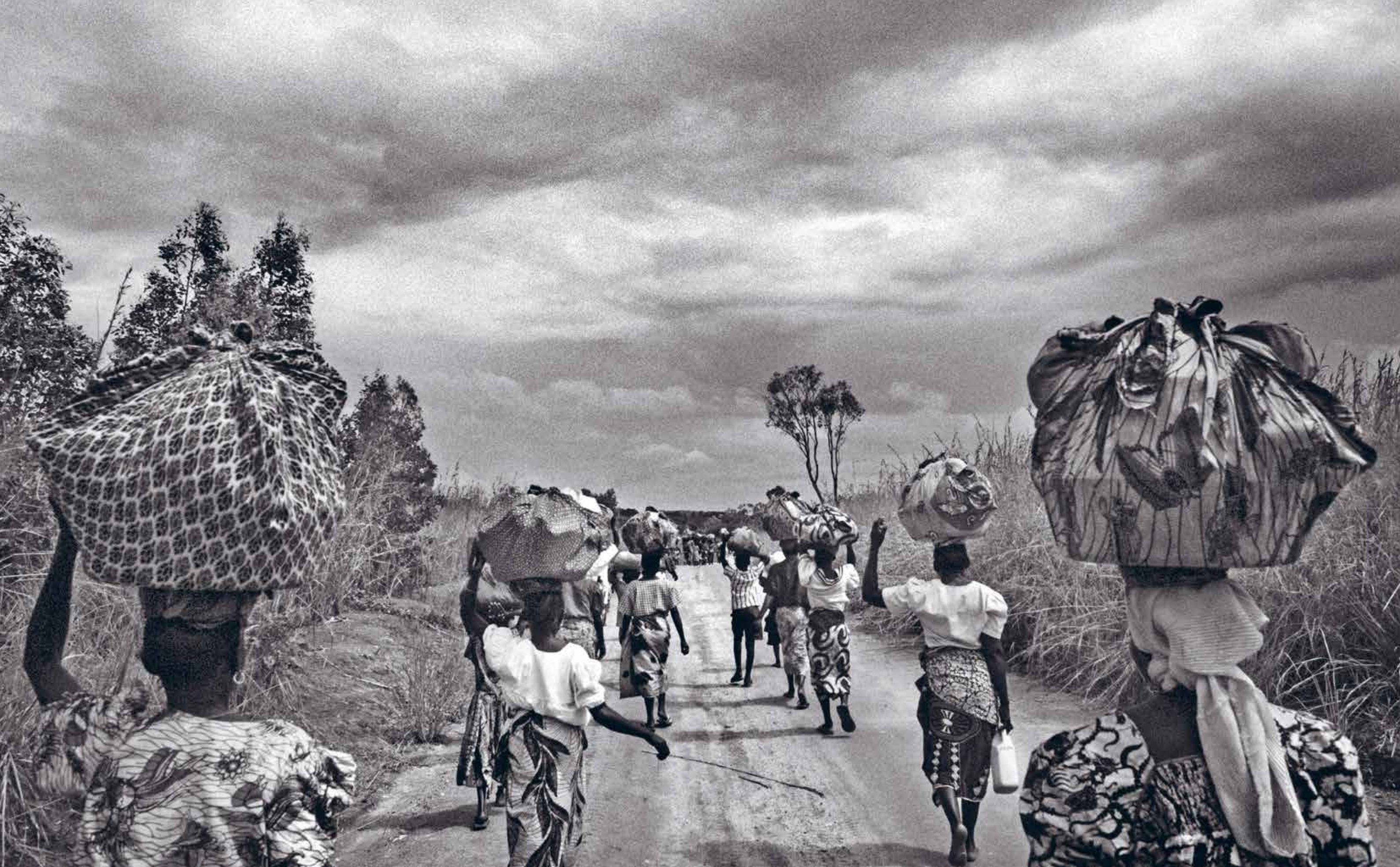
Etter regjeringsskiftet høsten 2005 ble Raymond Johansen utnevnt til statssekretær i utenriksdepartementet og sluttet som generalsekretær i Flyktninghjelpen på kort varsel. Assisterende generalsekretær Torill Brekke var fungerende generalsekretær frem til Thomas Colin Archer overtok våren 2006.

Archer hadde hatt en lang karriere i Luftforsvaret og hadde hatt en rekke militære toppstillinger, blant annet generalinspektør for Luftforsvaret og sjef for Fellesoperativt hovedkvarter. Han var regnet som en het kandidat til å overta jobben som forsvarssjef, men da Sverre Disen ble forsvarssjef i 2005, valgte Archer å slutte i forsvaret.

Archer hadde mottatt flere utmerkelser i sin tid i forsvaret, blant annet en internasjonal pris for resultatene han oppnådde med ledelsesverktøyet balansert målstyring. Noe av det første han gjorde som ny generalsekretær i Flyktninghjelpen, var å innføre nettopp balansert målstyring og profesjonalisere rapporterings- og kontrollrutinene.

Selv om Archers militære bakgrunn og lederkompetanse bidro til at organisasjonen startet en nødvendig fornyelsesprosess, utviklet det seg samtidig en misnøye i ledergruppen og deler av organisasjonen mot det de oppfattet som en manglende forståelse for humanitært arbeid. Det var også en bekymring for at Flyktninghjelpen ikke markerte et tydelig nok skille mellom militære og humanitære ansvarsområder under Archers ledelse.

Etter en lengre periode med intern uro, hvor blant annet utenlandssjefen valgte å gå ut i permisjon, annonserte Archer i 2007, etter kun et drøyt år i Flyktninghjelpen, at han trakk seg fra jobben som generalsekretær.



◀ **DR KONGO, 2006:** Noen uker etter at de flyktet fra volden som herjer, vender disse kongoleserne hjem for å stemme ved valget. De går flere dager i strekk for å nå fram og må på veien trosse både militser og soldater for å avlegge sin stemme. Foto: Marcus Bleasdale

2007–2013: FLYKTNINGHJELPEN BLIR MER INTERNASJONAL

NY GENERALSEKRETÆR MED LANG FARTSTID I ORGANISASJONEN

Da Elisabeth Rasmusson overtok som generalsekretær i Flyktningshjelpen i 2008, hadde hun allerede lang fartstid i organisasjonen. Hun hadde ansvaret for daværende Flyktningerådets arbeid i Latin-Amerika på begynnelsen av 1990-tallet og tok flere oppdrag for beredskapsstyrkene. Fra 2001 ledet hun Genèvekontoret. Der opparbeidet hun et nært forhold både til UNHCR og høykommissæren selv. Flyktningshjelpen ble sett på som en helt avgjørende informasjonskilde når det gjaldt å få oversikt over situasjonen for internt fordrevne. Det gjorde at organisasjonen fikk høyere status og ble vurdert som noe mer enn en ren tjenesteleverandør.

Antallet internt fordrevne fortsatte å stige globalt, og UNHCR måtte ta mer ansvar. Men fremdeles ble flyktningene prioritert fremfor de som var på flukt i eget land. En viktig årsak var nok FNs avhengighet av å ha et godt forhold til alle lands myndigheter. Det var mer komplisert og sensitivt for FN enn for frivillige organisasjoner å insistere på at myndighetene tok større ansvar for beskyttelse av internt fordrevne, og samtidig unngå å undergrave forholdet til de samme myndighetene.

Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC) ga opplæring i de viktigste rettighetene til internt fordrevne i mange land. *Guiding Principles on Internal Displacement* fastsetter myndigheters og opprørsstyrkers plikter i alle fluktens faser, og det var svært viktig at denne informasjonen kom ut. I etterkant skrev IDMC rapporter med anbefalinger som også ble svært godt mottatt i FN-systemet, spesielt av UNHCR.

Rasmussons ambisiøse arbeid med å markedsføre IDMC, gjøre IDMC selvfinansiert, bygge nettverk internasjonalt samt hennes gode kjennskap til Flyktningshjelpens arbeidsform og mandat, skapte tillit og gjorde at hun ble bedt om å søke på stillingen som generalsekretær i Flyktningshjelpen.

Kort tid før Rasmusson tok over, hadde Flyktningshjelpens økonomiske situasjon blitt forverret. I 2007 gikk organisasjonen med et underskudd på 10 millioner, og det lå an til enda større underskudd de neste årene uten dramatiske tiltak. Det skyldtes dels at organisasjonen ikke hadde lyktes med å kompensere for bortfall av TV-aksjonsinntekter, som nå var brukt opp. Samtidig hadde inntektene fra spilleautomater falt betydelig. Flyktningshjelpen hadde også satt av penger til å dekke et skattekrav fra Uganda, noe som bidro til et svekket resultat. Organisasjonen forberedte seg på at lignende krav kunne komme fra flere programland.

Den turbulente perioden i organisasjonen bidro også til at den økonomiske kontrollen ikke hadde vært tilfredsstillende. Styret krevde derfor at administrasjonen tok nødvendige grep for å bringe økonomien i balanse innen 2010. Styret la vekt på at innstramningene i så liten grad som mulig skulle gå ut over det operative arbeidet, og nedbemanningene skulle derfor skje ved hovedkontoret i Oslo. Særlig aktiviteter i Norge ble kuttet kraftig. Norgesprogrammet hadde helt siden oppstart hatt som mål å være selvfinansierende, men det hadde vist seg vanskelig i praksis. Kompetansesenteret ble derfor lagt ned. Også stillingen som flyktningjuridisk rådgiver ble avviklet, til tross for betydelig intern motstand.

Under Thomas Colin Archers ledelse hadde Flyktningshjelpen etablert en ungdomsorganisasjon for å styrke den lokale forankringen i Norge. Organisasjonen ønsket å kunne delta i koordinerte aktiviteter sammen med de fire andre store



Flyktningshjelpen ble sett på som en helt avgjørende informasjonskilde når det gjaldt å få oversikt over situasjonen for internt fordrevne.

COLOMBIA, 2009:

Generalsekretær Elisabeth Rasmusson i Flyktningshjelpen er på vei for å besøke programmer i Nariño, sørvest i Colombia, som bare er tilgjengelige med båt. Hun er i samtale med regionalkoordinatoren for Flyktningshjelpen, Andrés Liñeiro. Den væpnede konflikten var på sitt mest intense, og landet hadde flest internt fordrevne i verden. Foto: Truls Brekke/Flyktningshjelpen



humanitære organisasjonene, som alle hadde ungdomsorganisasjoner. I en tid med økonomiske utfordringer, så imidlertid ikke Flyktningshjelpen seg i stand til å gjøre investeringene som var nødvendige for å skape en aktiv ungdomsorganisasjon, og den ble formelt lagt ned i 2008.

FADDER FOR MENNESKER PÅ FLUKT

Flyktningshjelpen hadde i mange år hatt en liten, trofast gruppe private faste givere, men antallet hadde ikke økt som forventet. I 2008 besluttet organisasjonen å ta nødvendige grep for å øke de private inntektene. Begrepet «fast giver» ble først erstattet med «flyktningshjelper», før man til slutt endte opp med det mer innarbeidede «fadder».

Startskuddet for den nye satsingen på å rekruttere faddere var Flyktningshjelpens første Artistgalla på TV2 i desember 2008. Det var diskusjoner internt i forkant av beslutningen om å delta i Artistgalla-konseptet. Mange var redde for at menneskers lidelse ble gjort til underholdning. En del var også skeptiske til at norske kjendiser skulle fremstå som hovedpersoner, med flyktningene som kulisser.

Sendingen fikk svært høye seertall, og rekrutterte nesten 10.000 nye faddere, langt flere enn forventet. Konklusjonen var at Flyktningshjelpen hadde lyktes med å presentere et viktig budskap til en målgruppe som organisasjonen tradisjonelt hadde slitt med å nå frem til. Selv om dette ikke stilnet alle motforestil-



linger, var det bred støtte i ledergruppen og styret for at organisasjonen burde fortsette å delta i denne type prosjekter.

I årene som fulgte, arrangerte TV2 artistgallaer to ganger i året. Flyktninghjelpen og fire andre norske organisasjoner fikk tildelt artistgallaen med to og et halvt års mellomrom. Artistgallaene fortsatte å gi gode resultater, og var i mange år den viktigste rekrutteringskanalen for nye faddere.

I 2010 fikk Flyktninghjelpen NRKs TV-aksjon for femte gang, og er dermed den norske organisasjonen som har hatt TV-aksjonen flest ganger. Det hadde vært store innsamlingsaksjoner tidligere samme år til inntekt for jordskjelvofrene på Haiti og flomofrene i Pakistan. I forkant av TV-aksjonen var det knyttet spenning til om dette hadde ført til «givertretthet». Resultatet endte imidlertid på hele 209 millioner kroner, det nest høyeste resultatet for TV-aksjonen frem til da.

En viktig grunn til det gode resultatet var rekordstor mediedekning i forkant av aksjonen. Dronning Sonja var beskytter for TV-aksjonen og besøkte Flyktninghjelpens arbeid med somaliske flyktninger i flyktningleiren Dadaab i Kenya. Møtet gjorde stort inntrykk på dronningen, og Flyktninghjelpens landdirektør for Kenya og Somalia, Hassan Khaire, ble invitert til audiens på slottet da han var i Oslo i forbindelse med TV-aksjonen.

KONGELIG BESØK:

Hennes Kongelige Høyhet Dronning Sonja i varmt møte med en av innbyggerne i flyktningleiren Dadaab i Kenya, i forbindelse med TV-aksjonen 2010. Foto: Erlend Aas/NTB

LOKAL RESSURS-PERSON:

Mohamed Abdi steg i gradene fra å være juniorassistent for Flyktninghjelpen i Somalia, til landdirektør i Jemen. I Abdis tid som landdirektør ble Flyktninghjelpens operasjon i Jemen tredoblet på tre år, og var i 2020 blant organisasjonens største. Abdi er fra Kenya, men har røtter fra Somalia, landet han fra 2021 er landdirektør i. Foto: Ahmed Aref/Flyktninghjelpen



LOKALT ANSATTE FÅR EN VIKTIGERE ROLLE

Hassan Khaire var en av flere med bakgrunn som flyktning som på 2000-tallet fikk viktige lederposisjoner i Flyktninghjelpens programland. Khaires kunnskaper, kulturforståelse og kontaktnett viste seg uvurderlig for å navigere i et komplisert landskap. Hans viktige bidrag førte til at flere som selv hadde flyktningbakgrunn fra Somalia og andre land ble sett på som en viktig ressurs når Flyktninghjelpen i fremtiden skulle rekruttere til viktige posisjoner i programland. Flyktninghjelpen erkjente samtidig at organisasjonen ikke hadde utnyttet kompetansen hos de lokalt ansatte i tilstrekkelig grad. Lenge var det praksis at lederstillinger ble besatt med internasjonalt ansatte, blant annet for å redusere faren for at lokalt ansatte skulle komme i et krysspress fra lokalsamfunnet, med økt risiko for korrupsjon.

Dette førte til at dyktige talenter ikke fikk tilstrekkelig mulighet til å utvikle seg eller bli forfremmet. Fra 2008 begynte Flyktninghjelpen systematisk å utvikle lokal kompetanse, blant annet gjennom et nytt utviklingsprogram. Det førte etter hvert til at en rekke stillinger som tidligere var forbeholdt internasjonalt ansatte, ble besatt med lokale ressurser. Det bidro også til å redusere lønnsforskjellene mellom internasjonalt og lokalt ansatte noe.

I januar 2010 startet Flyktninghjelpen et opplæringsprogram for ledelse med sikte på å få flere nasjonalt ansatte inn i lederposisjoner. Målet var å legge til rette for en karrierevei på lang sikt, men først og fremst å sikre en profesjonalisering av virksomheten, slik at nøkkelpersonell i felt kunne utføre en god jobb under krevende omstendigheter. Sju lokalt ansatte ledere i Somalia/Kenya-programmet deltok. Senere ble programmet utvidet til å gjelde ytterligere ti land.

Flere lokalt ansatte ble også oppfordret til å søke lederstillinger i andre programland. De første årene var det særlig programmene på Afrikas Horn som lyktes godt med å løfte frem dyktige lokale medarbeidere. En av disse var Mohamed Abdi, som etter å ha hatt flere sentrale posisjoner i Kenya og Somalia ble ansatt som landdirektør i Jemen, og fra 2021 i Somalia.

OMFATTENDE HUMANITÆRE REFORMER

Utover på 2000-tallet viste situasjonen i mange av de store kriseområdene at det internasjonale hjelpearbeidet måtte forbedres. Behovet for effektivisering, koordinering og felles mål og prinsipper, ikke minst på bakken, var åpenbar.

Altfor mange organisasjoner opererte ut fra egne agendaer av økonomisk eller politisk karakter, med svært varierende kvalitet og uten samordning hverken med myndigheter, FN eller andre organisasjoner. En av mange kriser som understreket dette, var den manglende koordineringen av den internasjonale responsen etter tsunamien i 2004.

De omfattende humanitære reformene som ble igangsatt av FNs nødhjelpskoordinator i 2005, hadde som mål å gjøre internasjonalt humanitært arbeid mer forutsigbart og effektivt for mennesker i nød, uansett omstendighet og geografisk beliggenhet. Nye koordineringsmekanismer, som den såkalte cluster-tilnærmingen, medførte at de ulike organisasjonene ble organisert i cluster ut fra hvilken sektor de jobbet i. Andre eksempler på hva som kom ut av reformprosessen var at OCHA ble styrket, og nye og innovative finansieringsordninger som FNs nødhjelpsfond (CERF) og humanitære landfond ble etablert. Dessuten skulle reformene bedre ledelsen av humanitær innsats i felt (stedlige og humanitære koordinatorene). Reformene reflekterte også den relativt urealistiske tankegangen om at partnerskap mellom FN og frivillige organisasjoner skulle være likeverdig.

Flyktninghjelpen deltok aktivt i reformdiskusjonene på alle nivåer, og Genèvekontoret var organisasjonens hovedleverandør inn i prosessen, i tillegg til Flyktninghjelpens landkontorer. Det var for eksempel en vedtatt policy at Flyktninghjelpen aktivt skulle delta i de såkalte clusterne på ulike nivåer. Det var en bevisst strategi for Flyktninghjelpen å bli valgt inn i de såkalte humanitære landteamene (*Humanitarian Country Teams*), der toppene i de humanitære FN-organene og internasjonale frivillige organisasjoner deltok. Dette var viktig både for å hente informasjon, drive påvirkningsarbeid, skaffe givere og oppnå status.

Den humanitære reformprosessen var et enormt løft for hele den humanitære bransjen. Den var tidkrevende og kostbar, men helt nødvendig. For Flyktninghjelpens del satte den utvilsomt organisasjonen på kartet som en pådriver for humanitære prinsipper, effektivisering og en bransje med en mer ansvarlig, redelig og åpen arbeidsform. Flyktninghjelpens spesialisering på utvalgte kjerneaktiviteter bidro også til at organisasjonen ble sett på som en viktig samarbeidspartner. Flyktninghjelpen ble bedt om å påta seg lederroller i de ulike clusterne i en rekke programland.

Cluster-reformen førte til mer forutsigbarhet, men skapte også et ekstra byråkrati i et allerede tungrodd FN-system. Derfor var NORCAP i utgangspunktet skeptisk til å støtte clusterne. I tillegg var det mange organisasjoner som fikk et cluster-ansvar i et land som de ikke hadde ressurser, eller gode nok ressurser, til å følge opp på en forsvarlig måte. Styrking av koordinering på bakken ble etter hvert et av hovedsatsningsområdene til NORCAP. Samtidig kom det stadig flere forespørsler fra ulike partnerorganisasjoner om å få eksperter med kompetanse på informasjonsledelse eller koordinering i clusterne.

Da NORCAP først bestemte seg for å støtte clusterne, gikk de tungt inn og



De omfattende humanitære reformene hadde som mål å gjøre internasjonalt humanitært arbeid mer forutsigbart og effektivt for mennesker i nød, uansett omstendighet og geografisk beliggenhet.



NORCAP-eksperter blir i stor grad sett på som nøytrale fordi de ikke er bundet av en enkelt organisasjons interesser.

brukte ressurser på å rekruttere og sende ut folk med spesiell kompetanse og relevant erfaring for stillingene de skulle besette. Evalueringer og tilbakemeldinger viser at der eksperter fra NORCAP har hatt sentrale stillinger i clusterne, har spenningsnivået mellom organisasjonene vært lavere enn der de ikke har vært til stede. NORCAP-eksperter blir i stor grad sett på som nøytrale fordi de ikke er bundet av en enkelt organisasjons interesser.

Denne nøytraliteten har vært avgjørende for NORCAPs suksess med å samarbeide med nasjonale myndigheter. Mens FN-organisasjoner kan bli møtt med skepsis og politiske motiv i en krise, er det ofte lettere for et lands myndighet å akseptere et NORCAP-tilbud om eksperthjelp og kapasitetsbygging. Det var blant annet tilfelle under den europeiske flyktningkrisen i Hellas i 2015, der ulike FN-organisasjoner kranglet om hvem som burde ha hovedansvar for den humanitære responsen, og med det skapte et lite egnet samarbeidsgrunnlag med lokale og nasjonale myndigheter.

I forlengelsen av dette, har det også vært viktig for NORCAP å markere nøytralitet til egen organisasjon. NORCAP-eksperter på oppdrag hos ulike FN-organisasjoner har kommet i skvis når det har oppstått interessekonflikter eller politisk uenighet mellom FN-organisasjonene og Flyktninghjelpens landprogram.

NORCAP har opplevd at ekspertene er blitt forsøkt brukt til å påvirke den ene eller andre parten, noe som setter dem i en veldig vanskelig situasjon. Derfor har det fra NORCAPs ståsted vært helt avgjørende at det er et tydelig skille mellom den jobben Flyktninghjelpen gjør på bakken, og det eksperter fra NORCAP bidrar med.

KJERNEAKTIVITETENES INNHOLD VAR IKKE HUGGET I STEIN

Et hovedanliggende i diskusjonene om programvirksomheten i denne perioden var ønsket om å redusere bistandsavhengigheten hos dem man forsøkte å hjelpe. Kjerneaktiviteten «distribusjon» ble i 2012 endret til «matsikkerhet». Hensikten var todelt: Matdistribusjon skulle ha et bredere innhold. Målet skulle fortsatt være å forhindre sult, men på en måte som var minst mulig avhengighetsskapende. Programaktiviteten skulle snarere være forebyggende, gjennom å støtte lokal matproduksjon og bidra til arbeidsplasser og selvberging. Den andre hensikten var å justere terminologien til det som etter hvert ble en bransjestandard.

Andre deler av den opprinnelige kjerneaktiviteten «distribusjon», som for eksempel fordeling av nødhjelpsartikler, ble samtidig innlemmet der det var relevant i de øvrige kjerneaktivitetene.

Tanken om å dele ut kontanter som bistand begynte rundt 2006-2007, og var, som endringen innen matdistribusjon, drevet av ønsket om å redusere bistandsavhengighet, styrke lokal økonomi og produksjon, og gi mottakerne en større frihet til å velge hva de ville bruke støtten til. Med moderne teknologi, som for eksempel betaling for varer ved bruk av mobiltelefon, var overføring av penger også en god metode i områder hvor hjelpearbeidere hadde problemer med tilgang grunnet sikkerhet. Flyktninghjelpen testet ut metoden i det små over år, og tok det etter hvert i bruk som et nyttig verktøy i alle kjerneaktivitetene.

Daværende Flyktningerådet hadde begynt å utvikle et utdanningstilbud for



JOURNALISTEN: Maryan (17) ønsker å bli journalist. Bare 16 år gammel forlot hun familien og flyktet helt alene fra Mogadishu i Somalia til flyktningleiren Dadaab i Kenya. Her deltar hun på et ettårig kurs i journalistikk i regi av Flyktninghjelpen, med sikte på å bli programleder i radiostasjonen Radio Gargar i Dadaab. Bildet er fra 2016. Foto: Fredrik Lerneryd/ Flyktninghjelpen



barn rammet av krig allerede midt på 1990-tallet. Dyktige medarbeidere på feltet hadde fått gjennomslag for at skolegang er et viktig beskyttelsesinstrument for barn i konfliktområder. Barn og ungdom uten tilbud om utdanning ble lett bytte for kriminalitet, radikalisering, rekruttering som barnesoldater og prostitusjon, og forble ofte en uutnyttet ressurs når samfunnet skulle gjenoppbygges etter endt konflikt. Flyktningerådet startet derfor *Youth Education Pack* (YEP).

Hensikten var gjennom intensive programmer å gi ungdommene en ettårig utdanning, med basiskunnskap i et praktisk fag, kombinert med lesing, skriving og regning. Målet var at de etter endt utdanning skulle ut i arbeid eller starte egen virksomhet. Tanken var definitivt god, men utfordringene var flere: Programmet var kostbart blant annet fordi det krevde relativt store investeringer i teknisk og maskinelt utstyr og lokaler. Kostnaden gjorde at antallet elever derfor var mye lavere enn for eksempel i grunnskoleutdanning.

Valg av utdanningstilbud skulle gjøres i tett samarbeid med lokale ledere og myndigheter, for å sikre at det var i tråd med lokale behov for faglært arbeidskraft. Erfaringen var at valgene var veldig tradisjonelle og lite fremtidsrettet. Hovedtrenden var for eksempel frisør og søm for jenter og snekring for gutter. Dette var kunnskap som allerede fantes og var godt dekket i lokalsamfunnene. Dokumentasjonen var ikke god nok på hvor mange som kom ut i arbeid etter fullført utdanning, eller i hvilken grad det bidro til innovasjon og utvikling lokalt.

Selv om Flyktninghjelpens yrkesutdanning til ungdom i en flukt- og konflikt-situasjon var banebrytende, hadde utviklingsorganisasjoner tilbudt denne type opplæring i fattige land i en årrekke. Det ble etter hvert klart at Flyktninghjelpen i liten grad hadde tatt lærdom av andre organisasjoners erfaringer, og derfor gjorde de samme feilene.

Det var en økende erkjennelse at jus og rettigheter var sentrale spørsmål i alle kjerneaktivitetene, og at Flyktninghjelpen med sin Informasjon, rådgivning og juridisk assistanse (ICLA) var i en unik posisjon til å bidra på området. Rettstviser var ofte knyttet til jord og eiendom, og ICLA var viktig for at for eksempel



FRA MATUTDELING TIL ELEKTRONISKE KUPONGER: I Nord-Kivu i DR Kongo kan familier kjøpe det de trenger ved hjelp av elektroniske kuponger. Flyktninghjelpen gjør avtaler med lokale selgere og kjøper inn varer som selges på markedet. Bildet er fra 2017. Foto: Christian Jepsen/Flyktninghjelpen



hjemvendte flyktninger skulle få tilbake eget hus og jord, slik at de kunne dyrke egen mat. For barn og ungdom var identitetspapirer viktig for å få tilgang til utdanning.

Flyktninghjelpen fikk mye anerkjennelse for ICLA-arbeidet på Balkan, og senere i Kaukasus og Afghanistan. Giverne var derfor positivt innstilt til at dette også skulle etableres i andre deler av verden. Utover på 2000-tallet startet Flyktninghjelpen ICLA-aktiviteter i en rekke afrikanske land, som Liberia, Uganda og Somalia. Her tilpasset organisasjonen tilbudet til lokale forhold, og benyttet ofte tradisjonelle, afrikanske rettstvistprinsipper på områder hvor det nasjonale rettssystemet ikke strakk til.

Leirdrift ble definert som ny kjerneaktivitet i 2004, og i 2012 ble vann og sanitær (WASH) etablert som den sjette kjerneaktiviteten. Vannboring, bygging av sanitæranlegg og latriner samt hygieneopplæring var i utgangspunktet noe Flyktninghjelpen vurderte at andre organisasjoner allerede dekket på en tilfredsstillende måte. Over tid viste det seg imidlertid at i mange områder der Flyktninghjelpen opererte, var det ofte få som tilbød disse tjenestene. Flyktninghjelpen valgte derfor gradvis å påta seg ansvaret.

LIBANON, 2006: Mor og barn sitter i det som er igjen av huset i en rasert by i Sør-Libanon. Den fem uker lange krigen forårsaket enorme ødeleggelser, og Flyktninghjelpen åpnet programmer i landet med fokus på å skaffe husly til mennesker som stod igjen uten tak over hodet. Landkontoret i Libanon ble etter hvert større, og rustet Flyktninghjelpen for den store fluktkrisen som skulle komme med krigen i Syria. Foto: A. Branthwaite/UNHCR

DE HUMANITÆRE PRINSIPPENE – ET VIKTIG VERKTØY

En sak var å forbedre hjelpearbeidet gjennom å profesjonalisere og effektivisere programaktivitetene. En enda større utfordring var å få tilgang dem som var rammet av krig og konflikt, og samtidig ivareta hjelpearbeidernes sikkerhet. I 2008 ble 260 hjelpearbeidere utsatt for angrep. 122 ble drept, 76 ble skadet og 62 ble kidnappet. Det var nesten fire ganger så mange som ti år tidligere. Det var tydelig at respekten for å gi hjelpearbeidere fri tilgang for å hjelpe mennesker i nød, og ikke bli blandet inn i konflikten, var svekket.

Flyktninghjelpen var klar på at det måtte være et klart skille mellom militære og humanitære operasjoner. Som humanitær aktør kunne organisasjonen ikke akseptere at politiske og militære mål overskygget og styrte de humanitære behovene. Flyktninghjelpen understreket gang på gang de internasjonalt aksepterte prinsippene om at humanitær hjelp skal være nøytral, uavhengig og upartisk. Nødhjelpen skal utelukkende være styrt av de behov og rettigheter sivile har i krig.

Et eksempel på at prinsippfasthet både er komplisert og krevende er fra Sri Lanka i 2009. I siste fase av den brutale krigen mellom tamiltigrene og regjeringen, ble rundt 300.000 tamiler fordrevet til en stor flyktningeleir, Menik Farm, nord i landet. Leiren ble gjerdet inn og var strengt bevoktet av regjeringssoldater. Menik Farm var i realiteten en fangeleir, hvor soldater og politi gjennomførte systematiske arrestasjoner og begikk overgrep.

Dette var stikk i strid med internasjonale konvensjoner om behandling og beskyttelse av flyktninger, og de humanitære organisasjonene protesterte. I håp om at myndighetene ville lette på restriksjonene, og for å leve opp til den huma-

LUKKET LEIR: Flyktninghjelpen stod overfor et stort dilemma i hjelpearbeidet på Sri Lanka, og trakk seg i september 2009 ut av leiren Menik Farm etter noen måneders arbeid. Menik Farm var på den tiden verdens største leir for internt fordrevne. Foto: Joe Klammar/AFP/NTB



nitære forpliktelsen om å redde liv – det humanitære imperativ – ble hjelpeorganisasjonene enige om å bistå med telt, mat og helsehjelp i leiren i den første akutte fasen. Myndighetene lettet imidlertid ikke på restriksjonene og bidro heller ikke til livsopphold for flyktningene.

De internasjonale hjelpeorganisasjonene havnet i et dilemma; skulle de holde fast på de humanitære prinsippene eller bli brukt av den ene parten i konflikten? Flyktninghjelpen valgte først et stille diplomati overfor FN og myndighetene på Sri Lanka, samtidig som organisasjonen arbeidet humanitært i leirene. Etter hvert tok Flyktninghjelpen rollen som en tydelig og prinsipiell talsperson for å trekke internasjonale organisasjoner ut av leiren, for på den måten å presse regjeringen til å endre sin politikk overfor de tamilske flyktningene.

Resultatet var at Flyktninghjelpen og et fåtall andre organisasjoner trakk seg ut, mens andre organisasjoner valgte å bli. Deres begrunnelse var at fortsatt tilstedeværelse hadde et beskyttelsesaspekt, det vil si at du kunne være «øyne og ører». Etter noe tid valgte regjeringen å åpne opp leiren.

Det sammenfalt med at flyktningene trinnvis ble repatriert til sine hjemsteder eller tvunget til å bosette seg på nye steder, fordi myndighetene hadde beslålagt deres jord og hus. Flyktninghjelpen valgte da å arbeide i returområdene, men også der måtte organisasjonen ta vanskelige valg for ikke å operere som «en nyttig idiot» i å tilrettelegge for tvangsretur og andre rettighetsbrudd.

Det er vanskelig å trekke noen endelig konklusjon om effekten av de to ulike tilnærmingene fra de humanitære organisasjonene, men det er helt klart at Flyktninghjelpens rolle og standpunkt skapte diskusjoner både i og utenfor landets grenser. Flyktninghjelpen tok derfor initiativet til en ekstern evaluering av valgene organisasjonen tok i Sri Lanka, for å dra lærdom til bruk i andre operasjoner. Konklusjonen i evalueringen fra Roger Nash, *Fieldview Solutions*, var at Flyktninghjelpen utførte et viktig og prinsipielt arbeid som talsperson, men at organisasjonen burde ha trukket seg ut av Menik Farm på et mye tidligere tidspunkt.

DEN HUMANITÆRE TILGANGEN KRYMPER

Situasjonen i Sri Lanka var langt fra enestående. I Pakistan strandet minst 300.000 fordrevne i Sør-Waziristan etter myndighetenes offensiv mot Taliban. Hjelpeorganisasjonene ble nektet tilgang til områdene der de fordrevne oppholdt seg. I Somalia ble sikkerhetssituasjonen så uholdbar at de fleste hjelpeorganisasjonene, bortsett fra Flyktninghjelpen og noen få andre, trakk sine folk ut av landet. I et land der den humanitære krisen på den tiden ble omtalt som en av verdens verste, var det bare de færreste som fikk hjelp.

Hjelpeorganisasjonene opplevde flere steder at den «humanitære tilgangen» til ofre for kriger og konflikter i stadig større grad ble begrenset. Flere fordrevne blir overlatt til seg selv, uten å få hjelp til det mest grunnleggende – som tak over hodet, mat og vann eller helsehjelp. Selv om dette ikke var en ny utfordring, siden hjelpearbeid per definisjon drives i kompliserte og til dels farlige områder, var det et økende problem. Utfordringene skulle vokse seg større gjennom hele det neste tiåret.



FIKK HJELP: Sju år gamle Yasamin returnerte fra Pakistan med familien til Tangi-distriktet i Afghanistan i 2008. Familien fikk tak over hodet takket være Flyktninghjelpen. Organisasjonens huslyprosjekter hjalp både internt fordrevne, hjemvendte flyktninger og folk i lokalsamfunnet. Bildet ble tatt i 2012. Foto: Farzana Wahidy/Flyktninghjelpen



BYGGEARBEID: Hjemvendte flyktninger, Afsar (50) og Aziz (47), tar del i byggingen av sine nye hjem, som settes opp i regi av Flyktninghjelpen. Arbeidet med å gi internt fordrevne og hjemvendte flyktninger tak over hodet inkluderte både kortsiktig husly og mer permanente konstruksjoner. Bildet er fra 2012. Foto: Farzana Wahidy/Flyktninghjelpen

En av årsakene var at hjelpeorganisasjoner siden 1990-tallet hadde økt sine aktiviteter i krigssoner med store sikkerhetsmessige utfordringer, noe som naturlig nok også hadde ført til at problemene med å nå frem med humanitær bistand var blitt større. Stadig flere interne konflikter gjorde også at hjelpeorganisasjonene måtte forhandle med ikke-statlige væpnede grupper, som ofte var en broket gruppe aktører. De tok i mindre grad hensyn til krigens folkerett, som regulerer staters krigføring og krever at partene sikrer et humanitært rom.

Det var flere eksempler på at også myndighetene i mange land nektet hjelpeorganisasjonene tilgang til sivilbefolkningen, ved å benekte behovene eller ved legge byråkratiske hindre, som å stoppe nødhjelpssendinger i tollen eller forsinke pengeoverføringer. Dessuten var konfliktbildet ofte uoversiktlig med mange aktører og fronter, og situasjonen kunne endres raskt. Noen steder ble også hjelpeorganisasjoner i mindre grad enn før oppfattet som nøytrale, upartiske og uavhengige. Det at uavhengigheten kunne utfordres, var Flyktninghjelpen svært bevisst. De humanitære prinsippene var organisasjonens rettesnor i alt arbeid i felt. Bare slik kunne man beholde og eventuelt utvide det humanitære rommet organisasjonen var avhengig av for å nå frem til de som var rammet av konflikt.

Beskyttelse av flyktninger og internt fordrevne hadde alltid vært kjernen i Flyktninghjelpens mandat. I 2012 ble dette ytterligere understreket da *Rights respected, people protected* ble vedtatt som ny visjon for organisasjonen.



FORHOLDET TIL UD

Samarbeidet med UD var tett og foregikk på ulike nivåer. Flyktninghjelpens generalsekretær møtte jevnlig lederne for Seksjon humanitære spørsmål, byråsjefen, statssekretæren og noen ganger statsråden. Johan Kristian Meyer i Seksjon for humanitære spørsmål, overtok ansvaret for UDs forhold til Flyktninghjelpen i 2008. I 2010 ble stillingen omgjort til fagdirektør for flyktningsaker, en av de første fagdirektørstillingene i UD. Meyer fortsatte i denne stillingen frem til 2015. I en samtale med Flyktninghjelpen i januar 2021 la han vekt på det nære samarbeidet han opplevde mellom UD og Flyktninghjelpen, og at dette tjente begge parter.

En periode ble UDs ansatte trukket inn i de årlige møtene Flyktninghjelpen hadde med sine landdirektører. En dag ble satt av i UD til møter med de land-ansvarlige. UD innhentet også systematisk synspunkter fra Flyktninghjelpen i forkant av møter i UNHCRs eksekutivkomité.

Også for NORCAP ønsket UD å bruke avtalen og ordningen aktivt som til informasjonsinnhenting og situasjonsforståelse. Meyer ønsket å ha tilgang til rapporter og å møte utsendte eksperter når de var i Norge, siden de kunne være en kilde til kunnskap om organisasjonen de jobbet for og landet de jobbet i. Han understreket at UD ofte visste altfor lite om hva som rørte seg, ikke minst i de FN-organisasjonene Norge støttet.

Flyktninghjelpen opprettet til og med et digitalt rapporteringssystem for å lette tilgjengeligheten. Det fungerte imidlertid ikke helt, siden de utsendte hadde prinsipielle motforestillinger. De var betalt av UD, men jobbet ikke for dem. Men ifølge Meyer var nok den fremste grunnen mangel på kapasitet og tid hos UD-ansatte til å lese rapporter eller møte de utsendte.

UD støttet opp om Flyktninghjelpens mål om å øke kvinneandelen, både i beredskapsstyrkene, som var tidlig ute, og på programsiden. Det samme gjaldt ønsket om og behovet for å få flere fra det globale sør inn i ledende posisjoner.

FLERE UTENLANDSKE ANSATTE

Rekrutteringsarbeidet lyktes godt. Også på hovedkontoret i Oslo økte andelen internasjonalt ansatte sterkt. For å bruke Meyers egne ord:

– I 2015 var det så mange utenlandske navn, både i NORCAP og programvirksomhetene, at man måtte lete i listene for å finne nordmenn. Det var noe UD ønsket, men jeg tror ikke det var drivkraften i endringen. Jeg opplevde heller at den ble drevet frem av Flyktninghjelpen, og at dere også fikk mye drahjelp ved at dere opererte i et internasjonalt arbeidsmarked. Det ble en slags god sirkel. Jo større og bedre kjent dere ble, og jo mer dere ekspanderte, jo flere ville jobbe for dere. Denne internasjonaliseringen er kanskje det fremste kjennetegnet på endring som jeg la merke til. Jeg tror samtidig vi må kalle det en profesjonalisering. Mitt inntrykk er at organisasjonen skiftet ham. Den gikk fra å være primært norsk, til å bli virkelig internasjonal. Norsk var på slutten et arbeidsspråk vi bare sjelden benyttet.

I motsetning til mange andre internasjonale humanitære organisasjoner, favoriserte ikke Flyktninghjelpen egne statsborgere i rekrutteringsprosessen, og



UD støttet opp om Flyktninghjelpens mål om å øke kvinneandelen, både i beredskapsstyrkene, som var tidlig ute, og på programsiden.

den sterke norske kronen gjorde at organisasjonen var en attraktiv arbeidsgiver når det gjaldt lønnsnivå. Det førte etter hvert til at kun et mindretall av de internasjonalt ansatte på landkontorene var nordmenn. Etter at engelsk ble innført som arbeidsspråk på hovedkontoret, økte andelen utenlandsk ansatte også der.

Den store bredden i landbakgrunn, ikke minst i lederposisjoner, viste seg å ha en positiv effekt på muligheten til å skaffe finansieringsavtaler med nye givere. Svensker, briter, canadiere og amerikanere tok med seg viktig kunnskap og kontakter til institusjoner i sine hjemland. Det bidro til den kraftige veksten i nye givere, som for alvor tok av det første tiåret i det nye årtusenet.

FLERE PÅ FLUKT – MEN FÆRRE I EUROPA

Utover på 2000-tallet begynte etter hvert flyktningstrømmene i Asia og Afrika å få større oppmerksomhet. Sammenliknet med Afghanistan, Pakistan, Irak og Somalia havnet de tidligere sovjetrepublikkene i Kaukasus i skyggen. I 2006 foretok Flyktninghjelpen en kritisk gjennomgang av organisasjonens programvirksomhet i Armenia, Aserbajdsjan og Georgia. Målet var å vurdere om fortsatt virksomhet var relevant, sett i lys av utfasingskriteriene. Etter våpenhvilen mellom Armenia og Aserbajdsjan i 1994, fortsatte Armenia å ha kontroll over enklaven Nagorno-Karabakh.

Konklusjonen var enkel: I Armenia var det ikke lenger behov for Flyktninghjelpen. En eventuell retur av armenere i lys av en fredsavtale med Aserbajdsjan var helt i det blå. Alle som kunne gis ny, permanent bolig hadde fått det. UD tilbød fortsatt finansiering, men Flyktninghjelpen takket nei. Armenia-kontoret stengte sommeren 2007.

Ett år senere stengte Flyktninghjelpen også ned i Aserbajdsjan, hvor organisasjonen hadde bistått med retur til opprinnelige bosteder nær konfliktområdene med Armenia. Utfordringen var at selv om folk flyttet hjem, beholdt myndighetene deres status som internt fordrevne i påvente av «endelig seier» over Armenia. Antallet på flukt innad i Aserbajdsjan steg derfor fra år til år, ettersom de fikk barn. Myndighetene brukte økningen som argument for fortsatt støtte. Men både Armenia og Aserbajdsjan manglet sosiale løsninger som utjevnet forskjellene mellom de internt fordrevne og den øvrige befolkningen. Selv om UD sterkt ønsket at Flyktninghjelpen skulle bli, valgte likevel organisasjonen å avslutte i tråd med utfasingskriteriene.

I Georgias tilfelle ble også konklusjonen å fase ut, men over noe lenger tid – både fordi programmet var større og fordi Flyktninghjelpen ønsket å bidra til myndighetenes arbeid med ny nasjonal lovgivning for internt fordrevne. Utfasingen ble forsinket med flere år på grunn av krigen mellom Russland og Georgia over Sør-Ossetia i 2008, der 80.000 ble drevet på flukt. Endelig utfasing fra Georgia skjedde ikke før ved slutten av 2013.



PÅ SKOLEBENKEN: Regionaldirektør Hassan Khaire leser for elever under et besøk på Flyktninghjelpens skole i Mogadishu i Somalia i 2014. Elevene fikk intensivundervisning for å ta igjen tapt skolegang på grunn av sultkatastrofe og konflikt i landet. Foto: Christian Jepsen/ Flyktninghjelpen

FRA ASYLMOTTAK TIL STATSMINISTERSTOLEN

Hassan Khaire kom som flyktning fra Somalia til flyktningmottaket i Vestre Slidre i Valdres i 1989. Etter studier i Oslo og Edinburgh, og to år som leder av Norsk-somalisk råd, begynte han å jobbe som koordinator for beredskapsstyrkene i Flyktninghjelpen på hovedkontoret i Oslo i 2002.

I 2006 fikk Khaire ansvaret for å etablere hjelpearbeid for Flyktninghjelpen i det borgerkrigsherjede Somalia. Hans inngående kunnskap om det somaliske samfunnet var avgjørende for at Flyktninghjelpen som den første internasjonale organisasjonen fikk tillatelse til å etablere kontor allerede mens Den islamistiske rettsunion (ICU) kontrollerte landet.

I forkant av TV-aksjonen i 2010 tok Khaire imot dronning Sonja og viste henne rundt i flyktningleiren

Dadaab for somaliske flyktninger i Kenya. Senere sammen år inviterte dronningen Khaire til audiens på slottet.

I 2011 ble Khaire ansatt som Flyktninghjelpens første regiondirektør med ansvar for programmene på Afrikas horn. Året etter var han med i bilkortesjen da ansatte fra Flyktninghjelpen ble angrepet av væpnede menn i Dadaab og en sjåfør mistet livet. Khaire satt i den bilen som klarte å unnsnippe angriperne. Han bidro aktivt til at de kidnappede senere ble løslatt, men måtte også svare på kritikk for hvordan sikkerheten under besøket var ivaretatt.

I 2017 ble Khaire, som er både norsk og somalisk statsborger, utpekt til statsminister i Somalia av presidenten i landet. I 2020 ble han tvunget til å gå av etter et mistillitsvotum i parlamentet.

FARGERIKT: Gjennom et kunstprosjekt får afghanske barn i Iran psykososial støtte. Sammen med partnerorganisasjonen CREART jobber Flyktninghjelpen for å gi barn på flukt mulighet til å bruke kunst til å fortelle om seg selv og sine liv. Bildet er fra 2015. Foto: Afsaneh Moghayeri/ Flyktninghjelpen



ØKT INNSATS I AFGHANISTAN OG MIDTØSTEN

Større fokus på deler av Asia og Afrika frem mot 2010 og videre inn i det nye tiåret var et resultat av økte humanitære behov, men også på grunn av den politiske dagsorden der kampen mot terror stod øverst på listen. I Afghanistan arbeidet Flyktninghjelpen med å opprettholde sitt rykte som upartisk og uavhengig aktør. De humanitære prinsippene var under press og internasjonale medier skrev at hjelpearbeidere i økende grad ble sett på som en del av en «vestlig agenda», med henvisning til ulike rapporter og studier. Dette var særlig tydelig i land som Irak, Afghanistan, Sudan og Somalia.

I Afghanistan hadde den Nato-ledede militærstyrken, *International Security Assistance Force* (ISAF), mandat fra FN. Det samme FN skulle drive nøytralt og uavhengig hjelpearbeid gjennom sine humanitære organisasjoner, som for eksempel Verdens matvareprogram. Flyktningregnskapet 2009 beskriver situasjonen slik:

Hjelpeorganisasjonene ankommer landsbyer i pansrede kjøretøy og kanskje eskortert av ISAF, som selv driver sporadisk hjelpearbeid, og de aller fleste er hvite amerikanere og europeere. Det er et kaos av aktører som gjør det svært vanskelig å fremstå som nøytral, upartisk og uavhengig.

Samtidig som vi er nøytrale, må FN og hjelpeorganisasjonene holde en dialog gående med alle sider i en konflikt. Dette inkluderer også de som er upopulære og til og med regnet som terrorister av vestlige myndigheter. Ifølge krigens folkerett har alle væpnede grupper som kontrollerer et område, plikt til å gi hjelpearbeidere tilgang. Derfor må vi også forhandle med dem, uansett om det er Taliban i Afghanistan eller Al-Shabaab i Somalia.

Generalsekretær Elisabeth Rasmusson besøkte Afghanistan flere ganger, ble

intervjuet i media, og hadde møter med UD og med utenrikskomitéen på Stortinget. Gang på gang understreket hun viktigheten av de humanitære prinsippene, og at humanitær koordinering måtte være uavhengig av den politiske FN-strukturen for å bli oppfattet som nøytral.

Flyktninghjelpen fikk egen landdirektør i Pakistan i 2010. Organisasjonen hadde operert i landet siden 2001-2002, med hjelpearbeid for afghanske flyktninger og etter jordskjelvet i 2005, men hadde delt landdirektør med Afghanistan. Denne endringen gjorde det mulig å sette inn hjelpetiltak for det stadig økende antall internt fordrevne i Pakistan, som var et resultat av de militæres storoffensiv mot opprørsgrupper i 2009.

Allerede høsten 2008 begynte Flyktninghjelpen å arbeide for tilgang til Iran igjen. Dette sammenfalt med at myndighetene inviterte frivillige organisasjoner til å delta på en felles behovsvurdering, en såkalt *Joint Needs Assessment*. Det ble begynnelsen på en serie reiser til landet, som kulminerte med at Flyktninghjelpen ble registrert av iranske myndigheter høsten 2010 og etablerte kontor i 2011. På denne måten fikk Flyktninghjelpen tilstedeværelse langs hele aksen Pakistan-Afghanistan-Iran. I Iran var Flyktninghjelpen en av de første internasjonale frivillige organisasjonene som etablerte seg, noe også UD støttet aktivt opp om. Å operere et kontor i Teheran var vanskelig, ikke minst på grunn av det strenge sanksjonsregimet som blant annet hindret pengeoverføringer.

I Irak startet Flyktninghjelpen programmer for internt fordrevne i Bagdad i 2010. I første omgang var det snakk om leirdrift, men flere kjerneaktiviteter kom raskt til.

Våren 2011 sendte Flyktninghjelpen nytt personell til kontoret i Beirut. Det var stort behov for å omstrukturere virksomheten for å skape mer aktivitet. Dette var rett før den arabiske våren startet, og 18 måneder senere var Libanon den største operasjonen i Flyktninghjelpens historie frem til da.

»

I Iran var Flyktninghjelpen en av de første internasjonale frivillige organisasjonene som etablerte seg, noe også UD støttet aktivt opp om.



PROGRAMMENE PÅ AFRIKAS HORN LEDET AN

I perioden 2008–2010 var Flyktninghjelpen til enhver tid til stede i rundt 20 land. Nye programland kom til, andre steder faset organisasjonen ut.

I Afrika trakk Flyktninghjelpen seg ut av Den sentralafrikanske republikk og Burundi i samme periode. Begge land skulle bare noen år senere komme tilbake på flyktningkartet. Flyktninghjelpen etablerte seg på nytt i Den sentralafrikanske republikk i 2014, og startet hjelpearbeid for burundiske flyktninger i Tanzania i 2016.

Nesten halvparten av Flyktninghjelpens programland i 2010 lå i Afrika, ni av 21 land. Flere av konfliktene i Afrika var langvarige, som i Den demokratiske republikken Kongo og Somalia. Mange av krisene var sterkt underfinansierte og fikk liten oppmerksomhet, både i media og fra politisk hold. Neste tiår skulle Afrika dominere listen over de «neglisjerte fluktkrisene» som Flyktninghjelpen identifiserte hvert år.

Fra 2008 og utover var programmene på Afrikas horn i særlig sterk vekst, og Flyktninghjelpen startet opp i Etiopia i 2011. En stadig mer krevende sikkerhetssituasjon i regionen, og konflikter som førte til masseflukt fra og i flere nabo-

DEN SENTRALAFRIKANSKE REPUBLIKK, 2014:

Skoler ødelegges, brennes og plyndres. Volden og ustabiliteten fratar barn både læringen, tryggheten og mulighetene som skolen gir dem. Chaibou (til høyre) drømmer likevel om fremtiden og vil bli pilot når han blir stor. Foto: Vincent Tremeau/Flyktninghjelpen

land, stilte store krav til intern koordinering i Flyktninghjelpen. Behovet for mer effektiv ledelse av landprogrammene førte derfor til at organisasjonen, som en prøveordning, opprettet et regionalt kontor i Nairobi. Det omfattet landkontorene i Kenya, Somalia og etter hvert Etiopia og Jemen.

Ordningen viste seg å være svært vellykket, og programmene på Afrikas horn ble toneangivende i organisasjonen på helt sentrale områder. Regionalprogrammet på Hornet var også et «laboratorium» for videreutvikling av kjerneaktivitetene, spesielt på områder som vann og sanitær, matsikkerhet og bruk av moderne teknologi i de ulike aktivitetene.

Organiseringen på Afrikas horn og lærdommene derfra la grunnlaget for etableringen av en regional modell i Midtøsten, noe som har vært avgjørende for å kunne takle Flyktninghjelpens omfattende innsats for flyktninger i og fra Syria.

Høsten 2008 etablerte Flyktninghjelpen seg i Myanmar, etter at landet i mai samme år ble rammet av syklonen Nargis. Omfanget av naturkatastrofen var enormt. Minst 2,4 millioner mennesker ble berørt og anslagsvis 150.000 døde. I tillegg til hjelpearbeid knyttet til naturkatastrofen, var ambisjonen på sikt å posisjonere seg for å jobbe med internt fordrevne i de konfliktfylte områdene sørøst i landet. Dette var en klok strategi, som senere ga tilgang til områder som ble sett på som svært sensitive.

Programmene i Nepal og Øst-Timor ble avsluttet i henholdsvis 2009 og 2010,

mens Flyktninghjelpen trakk seg ut av Filippinene og Kirgisistan i 2011. Filippinene var en fiasko og organisasjonen trakk seg i 2010 ut etter kun seks måneder, siden anslagene over behovene Flyktninghjelpen fikk fra Den internasjonale organisasjon for migrasjon (IOM) viste seg å være misvisende.

I 2008 hadde Flyktninghjelpen 2600 ansatte ute og hjemme. Aktivitetsnivået økte kraftig i perioden, og den totale omsetningen ble nesten fordoblet fra 750 millioner kroner i 2007 til 1,4 milliarder i 2012. Tallene var imponerende, men var bare starten på veksten som skulle komme.

KLIMAENDRINGER OG FLUKT

Da klimaendringer fikk mer oppmerksomhet utover på 2000-tallet, ble også begrepet «klimaflyktninger» stadig oftere brukt i den offentlige debatten. Det var imidlertid uklart hva som lå i begrepet – hvor mange som allerede var fordrevet på grunn av klimaendringer, og ikke minst hva omfanget kunne bli i årene framover.

Både politiske partier og humanitære organisasjoner advarte mot store strømmer av mennesker som ville komme til å flykte i desperasjon når livsgrunnlaget ble ødelagt av klimaendringer, og det ble skapt et inntrykk av at særlig Europa ville oppleve enorme flyktningstrømmer fra hardt rammede land i Afrika og Midtøsten. For å nyansere dette bildet ga Flyktninghjelpen i 2008 ut rapporten *Future floods of refugees*.

Rapporten problematiserer begrepet «klimaflyktninger». For det første gir begrepet et feilaktig inntrykk av at flukt er knyttet til én årsak alene, mens det i realiteten er et spill mellom en rekke faktorer. Myndighetenes ansvar for å hjelpe den delen av egen befolkning som blir hardest rammet av klimaendringer er avgjørende for å unngå at kamp om knappe ressurser skal føre til voldelig konflikt.

Flyktninghjelpen var også imot forslaget om å reforhandle flyktningkonvensjonen for å inkludere «klimaflyktninger». Frykten var at etablerte rettigheter ville bli svekket hvis det ble åpnet for en revidering. Flyktninghjelpen understreket samtidig at mange av dem som ville bli fordrevet som følge av klimaendringer ville ha krav på beskyttelse i henhold til den eksisterende konvensjonen. Flyktninghjelpen understreket også at de fleste som flyktet på grunn av klimaendringer ble internt fordrevne, og at det var behov for å styrke deres krav på assistanse og juridisk beskyttelse.

Rapporten *Future floods of refugees* synliggjorde det manglende datagrunnlaget om klimarelatert flukt. Flyktninghjelpens senter for internt fordrevne (IDMC), i samarbeid med OCHA, tok derfor initiativ til den første samlede oversikten over antall mennesker som hadde blitt fordrevet på grunn av naturkatastrofer. Rapporten ble publisert i 2009.

Rapporten viste at 36 millioner ble fordrevet av naturkatastrofer i 2008 – 20 millioner av totaltallet var knyttet til klimarelaterte naturkatastrofer, som tørke, flom og orkaner. Flyktninghjelpen understreket i rapporten at det ikke var mulig å anslå hvor mange som direkte kunne knyttes til klimaendringer.

I 2011 ga IDMC ut en ny rapport, som tok for seg fordrivelser i 2009 og 2010, og fra 2012 har senteret årlig publisert tall på fordrevne etter naturkatastrofer.



Flyktninghjelpen var også imot forslaget om å reforhandle flyktningkonvensjonen for å inkludere «klimaflyktninger». Frykten var at etablerte rettigheter ville bli svekket hvis det ble åpnet for en revidering.

MYANMAR, 2010: To år etter at syklonen Nargis rammet Myanmar, står fortsatt en halv million mennesker uten tak over hodet. Flyktninghjelpen bidrar til gjenoppbygging av ødelagte hus. Foto: Martin Suvatne/Flyktninghjelpen



HJELP TIL FORDREVNE ETTER NATURKATASTROFER

Flyktninghjelpen var medarrangør for konferansen *GP 10 – Ten years of Guiding Principles on Internally Displaced Persons*, som ble arrangert i Oslo i 2008. En av hovedkonklusjonene fra konferansen var at de veiledende prinsippene er like relevante for fordrevne fra naturkatastrofer som for fordrevne for krig og konflikt.

I 2011 arrangerte Flyktninghjelpen, CICERO og det norske Utenriksdepartementet *The Nansen Conference – Climate Change and Displacement in the 21st Century*. Konferansen munnet ut i ti prinsipper for hvordan myndigheter bør møte fremtidig fordrivelse som følge av klimaendringer. I etterkant av Nansenkonferansen ble *The Nansen Initiative* opprettet som en konsultativ prosess mellom deltakerlandene, med et eget sekretariat i Genève.

I forkant av klimatoppmøtet i København i 2009, deltok Flyktninghjelpen på ekspertmøter i Poznan, Bonn, New York og Barcelona. I Bonn arrangerte Flyktninghjelpen også en høynivåpaneldebatt om fordrivelse knyttet til klimaendringer. Som eneste norske organisasjon var Flyktninghjelpen invitert til å delta på *UN Leadership Climate Change Forum* i New York samme år. Flyktninghjelpen arrangerte også et eget sidearrangement under klimatoppmøtet i København om klimarelatert flukt.

Nansen-initiativet, og det som i 2016 ble *Platform on Disaster Displacement*, er et av de klareste eksemplene på verdien av Flyktninghjelpens arbeid som talsperson. I dag er det en utbredt forståelse i de fleste land og i FN for at klimaendringene vil føre til tvungen migrasjon.

I etterkant av tsunamien i 2004, besluttet Flyktninghjelpen at organisasjonen skulle bistå ved naturkatastrofer kun dersom organisasjonen allerede var til stede i landet.

Et tilsynelatende unntak fra denne regelen var Flyktninghjelpens oppstart av hjelpearbeid i Myanmar etter syklonen Nargis i 2008. Flyktninghjelpen bygget blant annet opp ødelagte hus og skoler, og sørget for at de skulle være solide nok til å tåle nye sykkloner i framtiden. En viktig grunn til at Flyktninghjelpen valgte å etablere seg i Myanmar, var at organisasjonen lenge hadde ønsket å starte programmer for internt fordrevne som følge av konflikt i landet.

I land som Somalia ble mennesker stadig oftere drevet på flukt som en kombinasjon av tørke eller flom og konflikt. Dette skyldtes ikke minst at deler av landet var utilgjengelig for hjelpeorganisasjoner som følge av sikkerhetssituasjonen, noe som førte til at mennesker som ble rammet av naturkatastrofer måtte flykte til andre deler av landet for å få humanitær hjelp.

FLOM I PAKISTAN, 2010:

Flommen er den verste i landets historie og tvinger hundretusener til å flykte fra sine hjem. Flyktninghjelpens senter for internt fordrevne (IDMC) advarer om at mennesker som allerede er på flukt fra konflikt i landet rammes ekstra hardt av flommen.

Foto: Rune Eraker





SUPPEKJØKKEN PÅ HAITI, 2010: Med midler samlet inn under en artistgalla i Operaen etter jordskjelvet, sendte NORCAP et team på fem som drev et kjøkken for mennesker som hadde mistet hjemmene sine. Etter en tid ble kjøkkenet

gjort om til et skolekjøkken i samarbeid med Verdens matvareprogram, og leverte daglig 12.000 måltider. På bildet til høyre står NORCAPs Jørn C. Øwre og Knut Thindberg. Foto: Anneli Lyster/ Flyktningshjelpen



Responsen på Haiti er også et godt eksempel på hvordan NORCAP styrker kapasiteten til nasjonale myndigheter.

JORDSKJELVET PÅ HAITI

Det kraftige jordskjelvet som rammet Haiti i 2010 tok livet av 300.000 mennesker før nødhjelpsarbeidet begynte. Jordskjelvet førte også til akutt matmangel, etter at rundt tre millioner mennesker fikk hus og eiendeler ødelagt. I tråd med vedtatt prinsippprogram var det ikke aktuelt for Flyktningshjelpen å starte et eget programarbeid på Haiti, men NORCAP startet opp intensivt hjelpearbeid i samarbeid med andre partnere på bakken, og tok med dette en mer selvstendig og operativ rolle enn det som hadde vært vanlig til da.

Behovet for mat var enormt, og i en slik krise holder det ikke å bare dele ut sekker med ris. Folk mistet hjemmene sine, inkludert kokekar til å lage mat i. NORCAP sendte i første fase ut et team på fem eksperter til Haiti, som hadde med fullt utstyrte mobile kjøkkenenheter og vanntanker. Utstyret var donert av Forsvarsdepartementet, og Utenriksdepartementet dekket transport og andre utgifter som var nødvendig for å få feltkjøkkenene i gang. I første omgang satte ekspertene opp fire store mobile kjøkken, som hver produserte 10.000 måltider daglig. Kjøkkenene ble drevet ved hjelp av medbrakte dieselmotorer og belastet derfor ikke den allerede hardt pressede infrastrukturen.

Folk på Haiti hadde lenge lidd på grunn av mangel på mat og drikkevann. Før jordskjelvet inntraff, var 1,9 millioner mennesker avhengig av mathjelp for ikke å sulte, og halvparten av landets innbyggere manglet drikkevann. Etter jordskjelvet ble enda flere mennesker avhengig av nødhjelp for å få i seg nok næring. Spesielt barna var fra før rammet av underernæring på Haiti.

Det var avgjørende å sikre at den massive nødhjelpsinnnsatsen på Haiti skjedde på en godt koordinert måte. Derfor samarbeidet NORCAP med Verdens matvareprogram og lokale Frelsesarméorganisasjoner om matutdelingen. NORCAPs eksperter bidro også med opplæring av lokalbefolkningen for å sikre en bærekraftig respons.

FN mistet rundt 100 medarbeidere i jordskjelvet, og mange FN-ansatte ble sendt ut av landet på grunn av traumet de opplevde. Dette bidro til at den viktige første responsen ble forsinket. Tre uker etter jordskjelvet var 1.300 nasjonale og internasjonale frivillige organisasjoner registrert i Haiti. Organisasjonene ble raskt utplassert på bakken, men deres tilstedeværelse tynget den samlede koordineringsinnnsatsen. Behovet for effektivt samarbeid var stort.

Erfaringer fra tidligere kriser viste viktigheten av effektiv koordinering mellom organisasjoner på bakken. Det ble derfor NORCAPs hovedprioritet å sørge for at forskjellige aktører ble enige om hvem som gjør hva, når og hvor.

Erfarne NORCAP-eksperter med høy teknisk kompetanse ble sendt ut som cluster-koordinatorer for en rekke felt, som beskyttelse, matsikkerhet, husly og leirledelse. De bidro til å forbedre samspillet og unngå dobbeltarbeid i den humanitære responsen. Dette ble godt mottatt av FN-systemet og andre organisasjoner på bakken. NORCAP var en nøytral og erfaren partner, og fungerte derfor som en effektiv samarbeidspartner i felt, da det ikke var uenighet om mandat og rolle.

Responsen på Haiti er også et godt eksempel på hvordan NORCAP styrker kapasiteten til nasjonale myndigheter. Som en nøytral aktør var myndighetene mer åpne for å ta imot NORCAP enn andre. NORCAP støttet blant annet regjeringen i Haiti med en spesialrådgiver for statsministeren. Eksperten bidro til at statsministeren kunne sette haitiske myndigheter i førersetet for gjenopprettings- og

utviklingsarbeidet, gjennom å styrke eksisterende koordineringsmekanismer og sikre at departementene tok eierskap til aktiviteter som var deres ansvar.

Senioreksperten fungerte samtidig som spesialrådgiver for Norges regjering, og bidro med det til å forme Norges respons. Hovedtyngden av den norske finansieringen ble kanalisert til bestemte regioner for å sike forvaltning av vann, bærekraftig jordbruk og reduksjon av katastroferisiko.

Jordskjelvet i Haiti tydeliggjorde også viktigheten av og behovet for en raskere overgang fra en krisefase til tidlig gjenoppbyggings- og utviklingsfase. Det var vanskelig å koordinere det store antallet organisasjoner som jobbet i Haiti, noe som igjen forlenget krisefasen.

For de lokale handlet det først og fremst om å få dekket grunnleggende behov som mat og husly. Avviklingen av leirer for internt fordrevne krevde etter hvert store ressurser, og det var særlig behov for å sikre land- og boligrettigheter, samt rydding av områder slik at folk kunne bygge opp igjen hjem, arbeid og sosiale nettverk.

Erfaringer fra jordskjelvsresponsen i Pakistan i 2005 gjorde at NORCAP prioriterte å sikre langvarig støtte i minst to til tre år etter jordskjelvet, ettersom dette var avgjørende for å gjenoppbygge relevante områder og styrke kapasiteten til myndighetene. Konteksten i Haiti var likevel langt mer utfordrende på grunn av mangel på velfungerende institusjoner før jordskjelvet.

UNESCO-kontoret opplevde lite fysisk skade under jordskjelvet og var i drift på et tidlig stadium, men behovet for støtte til utdanning var stort. NORCAP sendte derfor flere eksperter til UNESCO, som bistod med å koordinere clusteret for utdanning, i tillegg til å bidra med lærerutdanning og psykososial støtte til barn.

Skolene bidro med utdanning, psykososial støtte og oppfølging gjennom et skolematprogram. I tillegg representerte de en lettelse for foreldrene som kunne fokusere på å gjenopprette normalitet i familiesituasjonen, vel vitende om at barna deres var trygge på skolen.

Totalt 40 eksperter ble sendt til Haiti i 2010, det største antallet NORCAP-eksperter som ble sendt ut til et enkelt land det året. Mellom 2010 og 2013 sendte NORCAP eksperter på til sammen 68 oppdrag, og Haiti er dermed en av de største responsene i NORCAPs historie.

UTDANNINGSEKSPERT:

Annelies Ollieuz har vært utsendt til flere store humanitære kriser. I 2015 var hun på oppdrag for NORCAP i Liberia under Ebola-epidemien. Skolene hadde vært stengt i over syv måneder, og Ollieuz bistod myndighetene med gjenåpningen. Foto: Eirik Christophersen/ Flyktninghjelpen



2,5 MILLIONER BARN UTEN SKOLETILBUD

– Å få barn tilbake til skolen etter en katastrofe er viktig for å hjelpe dem gjennom traumene. Jordskjelvet førte til at infrastrukturen i landet ble knust, mange bygninger kollapset og nesten 4.000 skoler ble ødelagt, forteller Annelies Ollieuz, en av NORCAPs utdanningseksperter som ble utstasjonert til Haiti i februar 2010.

Hun var ansvarlig for å forbedre kontakten mellom de ulike clusterene, spesielt utdanningsclusteret som bestod av flere nødhjelpsorganisasjoner. Etter jordskjelvet manglet over 2,5 millioner barneskolebarn tilgang til skoler. Utfordringene var mange og noen ganger uforutsette.

– Det var faktorer som påvirket fremdriften i vårt koordineringsarbeid i større grad enn først antatt, for eksempel vanskeligheter med å rydde plass til å sette opp midlertidige skoletelt. Senere ble landrettigheter et stort problem. Vi måtte for eksempel unngå at en ny skolebygning ble brukt til andre formål enn utdanning, siden personen som hadde godtatt byggeplanen ofte viste seg å ikke være rettmessig grunneier, sier Ollieuz.

Hun hadde mange oppgaver i løpet av sitt seks måneder lange oppdrag for UNICEF. Opprinnelig spilte hun en viktig rolle for å sikre at utdanning var en del av planene for nye leirer. Hun ble også ansvarlig for å etablere og koordinere utdanningsfasiliteter i de planlagte leirene og jobbet tett med forskjellige frivillige organisasjoner. For planleggingen av skoleåpninger samarbeidet hun med kunnskapsdepartementet i Haiti både på nasjonalt og kommunalt nivå.

Det var viktig å få kartlagt behov, samtidig som vi sørget for å unngå overlappinger eller at noen ikke fikk den hjelpen de trengte. For eksempel ønsket vi ikke at to forskjellige frivillige organisasjoner skulle bygge klasserom på samme skole. Å identifisere våre tilleggsbehov var like viktig som å fylle hullene. All innsats var rettet mot en ting: å få barn tilbake til en trygg skole så snart som mulig. Jo lenger de er borte fra skolen, jo større er risikoen for at de aldri kommer tilbake, forklarer Ollieuz.

FLYKTNINGHJELPEN ANGREPET

Selv om hjelpearbeidere i konfliktområder alltid har måttet leve med risikoen for voldelige angrep, skjedde det en dramatisk forverring utover på 2000-tallet. Tidligere var den største risikoen å være på feil sted til feil tid. Nå ble stadig oftere hjelpeorganisasjoner pekt ut som direkte mål for aksjoner fra ulike væpnede grupper i Afghanistan, Midtøsten og flere steder i Afrika. Mens humanitære organisasjoner tidligere opplevde en viss grad av beskyttelse så lenge de tydelig synliggjorde hvem de var, begynte de nå å fjerne logoer på biler og holde en så lav profil som mulig for ikke å tiltrekke seg oppmerksomhet.

Flyktninghjelpen var mer utsatt enn mange organisasjoner, fordi organisasjonen jobbet i de farligste områdene i verden. Derfor var Flyktninghjelpen tidlig ute med å styrke sikkerhetsarbeidet, ved å etablere en egen sikkerhetsseksjon på hovedkontoret og ansette sikkerhetsansvarlige på alle landkontorer.

Siden 2007 har Flyktninghjelpen arrangert HEAT-kurs (*Hostile Environment Awareness Training*) for egne ansatte og ansatte i andre humanitære organisasjoner. På kursene får deltakerne opplæring i hvordan de skal opptre for å minimere risikoen for å havne i farlige situasjoner. De lærer også hvordan de skal opptre hvis det verste likevel skjer og man utsettes for angrep eller kidnappinger.

29. juni 2012 skulle generalsekretær Elisabeth Rasmusson besøke Dadaab flyktningleir i Kenya, nær grensen til Somalia. Besøket ble bestemt kort tid i forveien, på grunn av masseflukten etter den store tørkekatastrofen og krigshandlinger i Somalia.



ØVER PÅ KRISE: Siden 2007 har Flyktninghjelpen holdt HEAT-kurs (*Hostile Environment Awareness Training*) for egne ansatte og ansatte i andre humanitære organisasjoner. Kurset kombinerer teoretisk undervisning med svært realistiske simuleringer av farer hjelpearbeidere kan møte i felt. Foto: Hanne Eide Andersen/Flyktninghjelpen

Flyktninghjelpen vurderte å bruke væpnet eskorte under besøket, men kom fram til at det snarere kunne øke risikoen for et angrep, siden Kenya kort tid i forveien hadde erklært krig mot opprørsgruppen al-Shabaab. Røde Kors og Leger Uten Grenser brukte heller ikke væpnet eskorte i området på den tiden.

Inne i leiren ble de tre bilene til Flyktninghjelpen angrepet og beskutt. Bilen i midten, hvor Rasmusson og regiondirektør Hassan Khaire satt, klarte å unnsnippe, mens sjåførene i de to andre bilene ble skutt. En sjåfør døde av skadene.

Angriperne kapret den bakerste bilen og kidnappet fire utenlandske hjelpearbeidere: en norsk, en kanadisk, en filippinsk og en kanadisk-pakistansk. De ble kjørt i rasende fart i retning Somalia.

Etter at bilen brøt sammen, ble gislene tvunget til å gå. Begge de mannlige kidnappede hadde skuddskader i bena og slet med å bevege seg. Den filippinske hjelpearbeideren måtte støttes av de andre gislene for å klare å holde følge.

Året før hadde to hjelpearbeidere fra Leger Uten Grenser blitt kidnappet i det samme området, og de satt fortsatt i fangenskap. Det ble derfor satt inn store resurser for å få frigitt gislene før kidnapperne rakk å frakte dem langt inn i Somalia. Etter fire dager kom gledesbudskapet om at kenyanske militære, med støtte fra militsgruppen Ras Kamboni, hadde lyktes med å lokalisere kidnapperne og frigi de fire hjelpearbeiderne.



ANGREPET: Angrepet i Dadaab i 2012 var en av de mest alvorlige hendelsene i Flyktninghjelpens historie. – Vi kan ikke gå tilbake i tid og hindre det som skjedde, men organisasjonen har lært av saken, og vi fortsetter å lære, uttalte organisasjonen i 2017. Foto: AP/NTB

RETTSSAK, SELVRANSAKELSE OG ENDRING AV RUTINER

Kort tid etter den tragiske hendelsen satte Flyktninghjelpen i gang en intern granskning for å kartlegge hvordan dette kunne skje, og hvordan organisasjonen skulle forhindre at noe lignende skulle skje igjen. Rapporten presenterte 130 oppfølgingspunkter. En av de viktigste konklusjonene var at informasjonssikkerheten hadde sviktet, slik at potensielle angripere var kjent med det forestående besøket.

Flere av dem som ble rammet av angrepet var kritiske til Flyktninghjelpens sikkerhetsrutiner, og stilte særlig spørsmål ved hvorfor det ikke hadde vært bestilt væpnet eskorte og hvorfor de ikke hadde fått mulighet til å trekke seg fra besøket i leiren da dette ble bestemt. De ønsket også at organisasjonen skulle nedsette en ekstern granskning. Flyktninghjelpen argumenterte imidlertid med at en ekstern granskning ikke ville bidra til viktig tilleggsinformasjon, og påpekte at en ekstern sikkerhetsekspert hadde gått gjennom den interne evalueringen og gitt den anerkjennelse.

Steve Dennis gikk i 2015 til sak mot Flyktninghjelpen, og krevde erstatning for tapt arbeidsfortjeneste og mén som følge av fysiske og psykiske skader etter angrepet. Han krevde også en formell beklagelse fra Flyktninghjelpen for det han mente var alvorlig svikt i sikkerhetsrutinene. Flyktninghjelpen kom Dennis i møte og forhandlet med ham om på det økonomiske kravet, men kunne ikke gå med på å ta ansvar for det tragiske utfallet.

Saken havnet derfor i Oslo tingrett, hvor Dennis ble tilkjent 4,4 millioner kroner (plus renter og saksomkostninger) i erstatning. Retten slo også fast at Flyktninghjelpen hadde opptrådt grovt uaktsomt. Styret i Flyktninghjelpen uttalte at de ikke ville anke dommen, men at de ikke var enige i tingrettens vurdering om grov uaktsomhet. Flyktninghjelpen kom til forlik med de andre overlevende etter angrepet og kidnappingene, som ble tilkjent økt økonomisk erstatning.

I forbindelse med en Brennpunkt-reportasje på NRK i 2017, om Flyktninghjelpens håndtering av det dramatiske angrepet, konkluderte Flyktninghjelpen i en uttalelse på organisasjonens nettside med at mye kunne vært håndtert bedre både før og etter angrepet:

Dadaab-angrepet og den påfølgende rettssaken har åpnet for en diskusjon mellom ledere og ansatte om hvordan vi kan bygge en bedre tillitskultur, styrke risiko-håndteringen og sikkerhetsarbeidet og hvordan vi best kan ta vare på våre ansatte.



Dadaab-angrepet og den påfølgende rettssaken har åpnet for en diskusjon mellom ledere og ansatte om hvordan vi kan bygge en bedre tillitskultur, styrke risikohåndteringen og sikkerhetsarbeidet og hvordan vi best kan ta vare på våre ansatte.



MALI, 2013: Abderrahmane Maiga står foran sin ødelagte butikk i Gao, 23. februar 2013. Butikken gikk tapt i kamper mellom islamister og franske og maliske regjeringssoldater. Flyktninghjelpen etablerte seg i landet i 2013. Mali ligger i Sahel-beltet som går tvers over det afrikanske kontinent rett sør for Sahara, og blir beskrevet som verdens største, sammenhengende, humanitære kriseområde. Foto: Joe Penney/Reuters/NTB

«DEN ARABISKE VÅREN»: NYE STORE KONFLIKTER I EMNING

Store demonstrasjoner og folkelige opprør brøt ut i flere land i Nord-Afrika og deretter i Midtøsten i 2010–2011, noe som skulle bli kjent som «den arabiske våren». De politiske endringene ble store og førte til regimeendring i land som Tunisia, Egypt og Libya. I Jemen, Libya og Syria førte opprørene til borgerkrig og til internasjonal militær intervensjon. I Libya gikk staten nærmest i oppløsning, og i mange av landene bidro urolighetene til at ekstreme grupper fikk fotfeste. Både i Syria, Jemen og Libya utviklet situasjonen seg til en humanitær katastrofe, og landene skulle prege nyhetsbildet og bli en stor utfordring for det internasjonale hjelpeapparatet i hele tiåret 2010–2020.

Et annet område der konfliktene økte og sikkerhetssituasjonen forverret seg dramatisk dette tiåret var Sahel – et område som strekker seg fra Vest-Afrika og tvers over det afrikanske kontinentet. Etter at Boko Haram startet sitt væpnede opprør i Nordøst-Nigeria i 2009, økte volden. Tre år etter tok opprøret i Nord-Mali det internasjonale samfunnet på senga. Mali, av mange vurdert som regionens

demokratiske og stabile fyrstårn, utviklet seg i en retning som skapte stigende uro i det vestlige Sahel-beltet. Naboland som Burkina Faso og Niger skulle snart kjenne konsekvensene i form av flyktningsstrømmer og økende vold.

Det var spesielt Midtøsten, Sahel og Afrikas horn, sammen med DR Kongo, Colombia og strømmen av migranter og flyktninger over Middelhavet og gjennom Mellom-Amerika som skulle prege den humanitære dagsorden dette tiåret. Den rike delen av verden ble satt på prøve, men verken Europa eller USA besto den humanitære testen.

I 2002 var det årlige budsjettet til det daværende Flyktningerådet under 400 millioner norske kroner. I 2011 hadde budsjettet blitt tre ganger så stort. Antall ansatte og institusjonelle givere hadde også økt. Hvordan skulle organisasjonen møte de enorme utfordringene som egen vekst, større kompleksitet og de økte flyktningsstrømmene skapte? Det var åpenbart behov for en omfattende organisasjonsutvikling for å sikre at Flyktningshjelpen fortsatt skulle være en ansvarlig organisasjon, både for mennesker på flukt, givere og samarbeidspartnere.

I 2011 innledet Flyktningshjelpen et internt prosjekt for å analysere driften og kjerneprosesser. Uklare roller mellom hovedkontoret og landkontorene, og også innad på hovedkontoret, ble identifisert som hovedårsaken til ineffektivitet. Det hele resulterte i nye prinsipper for beslutningsansvar mellom hovedkontoret og landkontorene, der formålet var å desentralisere beslutningsmyndighet.

Som en forsøksmodell etablerte Flyktningshjelpen et regionalt kontor i Nairobi, som omfattet all aktivitet på Afrikas horn: Somalia, Kenya, Etiopia, Sør-Sudan og Jemen.

STYRKING AV KRISERESPONSEN

Organisasjonsanalysen førte også til en diskusjon internt om hvorvidt Flyktningshjelpen skulle ha ambisjoner om å være en relevant aktør i den helt akutte nødhjelpsfasen, utover det å sende ut personell fra NORCAP til ulike FN-organisasjoner og andre aktører. Som tidligere nevnt hadde Flyktningshjelpen et godt renommé for å respondere på nye kriser i land hvor organisasjonen allerede hadde et etablert landprogram, som for eksempel ved tsunamien i Sørøst-Asia (2004), jordskjelvet i Pakistan (2005), ved tørkekatastrofen på Afrikas Horn (2011) og ved flyktningsstrømmen fra Elfenbenskysten til Liberia (2011). Men samtidig ble Flyktningshjelpen bare i mindre grad oppfattet som effektiv i den akutte nødhjelpsfasen.

I 2011 startet Flyktningshjelpen et prosjekt som skulle evaluere nødhjelpskapasiteten i organisasjonen. Prosjektet identifiserte utfordringer knyttet til koordinering, evnen til å få personell raskt på plass, begrenset logistikk-kapasitet og tidkrevende beslutningsprosesser. Konklusjonen var at alle Flyktningshjelpens kjerneaktiviteter var relevante i den akutte fasen av en humanitær krise, men det var ikke utviklet moduler som kunne tas raskt i bruk.

Erfaringene fra tidligere år viste at Flyktningshjelpen hadde flere organisatoriske svakheter. En av dem var at man brukte for lang tid når man skulle respondere på nye kriser i nye land. Et eksempel på dette er Filippinene hvor det tok ni måneder før organisasjonen klarte å sende et team til Mindanao for å vurdere oppstart. Dette fordi man måtte vente til tekniske rådgivere i den tidligere Fag-

**RAPID REPSONSE
TEAM I SØR-SUDAN,
2012:** Husly-spesialist
Ghada Ajimi Oliver og
logistikk-ekspert Zoran
Filipovic skal tilbake til
hovedstaden Juba etter
et besøk i delstaten Upper
Nile, hvor de har kartlagt
humanitære behov hos
flyktninger fra Sudan.
Foto: Christian Jepsen/
Flyktningshjelpen



seksjonen hadde tid. En annen svakhet var at selv i land hvor Flyktningshjelpen allerede var til stede, tok det alt for lang tid før man fikk sendt personell til å svare på helt nye behov.

Ledergruppen mente det var nødvendig å utvikle en sterkere nødhjelpskultur i organisasjonen, og å innarbeide en mer helhetlig tilnærming til nødsituasjoner. For å få beredskapssystemer og responskapasitet i tråd med organisasjonens ambisjoner, var det nødvendig å iverksette en rekke tiltak. En egen nødhjelpsseksjon ble etablert. Den fikk ansvar for å koordinere både beredskap, metodikk, ressursmobilisering og responskapasitet.

Flyktningshjelpen rekrutterte et eget nødhjelpsteam, med fagkompetanse innen vann og sanitær, husly, logistikk og distribusjon. Bare noen uker etter at teamet var på plass, ble det sendt til Mali og Burkina Faso for å gjøre en behovsvurdering, før de dro videre til Sør-Sudan. Teamet var senere sentralt i utviklingen av Flyktningshjelpens respons til flyktningsstrømmen fra Syria til Jordan, og bidro til å bygge opp operasjonen inne i de nordlige delene av Syria, som ble styrt fra den tyrkiske siden av grensen.

Som et ledd i dette arbeidet inngikk Flyktningshjelpen forhåndsavtaler med leverandører av nødhjelpsvarer og etablerte senere logistikk-kapasitet i Dubai. Kjerneaktivitetene til Flyktningshjelpen ble videreutviklet for å være relevante også i den akutte fasen av kriser.

De første oppdragene til nødhjelpsteamet ble finansiert av midler fra NRKs TV-aksjon og TV2s Artistgalla, men etter hvert også med øremerkede midler til beredskap og nødhjelpsrespons i rammeavtalene Flyktningshjelpen hadde med Utenriksdepartementet og svenske *Swedish International Development Cooperation Agency* (Sida). Fra 2013 ble Flyktningshjelpen valgt ut som en av de humanitære organisasjonene som var forhåndsgodkjent av engelske *Department for International Development* (DFID) som en partner i akutte kriser. En omfattende evalueringsprosess konkluderte at Flyktningshjelpen imøtekom DFIDs kvalitetsstandarder når det gjaldt en rekke tekniske, logistiske, finansielle og administrative standarder, inkludert involvering av flyktninger og internt fordrevne i programlandene.



EN ERFAREN LEDER:

Toril Brekke begynte i daværende Flyktningerådet i 1997, og hadde en rekke nøkkelstillinger i organisasjonen frem til hun sluttet i 2017. Hun ledet omorganiseringssprosjektet fra august 2013 til januar 2014, var fungerende generalsekretær to ganger, assisterende generalsekretær, utenlandssjef i to perioder, vikarierte som leder for beredskapsavdelingen og var landdirektør i Sierra Leone og Sri Lanka. På bildet ser vi henne i Darfur i Sudan, i 2004. Foto: Patrik Ekløf/ Flyktningshjelpen

ORGANISASJONSUTVIKLING MED EKSTERN HJELP



Gradvis bygget Flyktningshjelpen opp intern kompetanse på endringsarbeid og organisasjonsutvikling.

Våren 2013 besluttet styret å ta organisasjonsutviklingen ett steg videre. Flyktningshjelpen innledet et samarbeid med *Boston Consulting Group* (BCG), som bisto organisasjonen pro bono. Målet var å etablere en overordnet styringsmodell, tydeliggjøre hovedkontorets og de øvrige deler av organisasjonens roller og ansvar, og samtidig forbedre hovedkontorets organisasjon og arbeidsmetodikk – blant annet for å motvirke tendensen til en kraftig og til dels ineffektiv vekst i antall ansatte. Det ble i starten av prosjektet utarbeidet tydelige kriterier og mål, som blant annet fokuserte på å styrke hovedkontorets strategiske lederfunksjon, utvikle samarbeidet på tvers av avdelinger og med region- og landkontor, sikre gode kontrollsystemer og etablere mekanismer for organisatorisk læring og innovasjon.

Med en desentralisert beslutningsstruktur i den nye virksomhetsmodellen ble det viktig å introdusere en felles tilnærming til hvordan Flyktningshjelpens landprogram skulle organiseres. Uten standardiserte funksjoner, ville de 25 landkontorene utvikle seg i ulike retninger og hovedkontoret ville ha begrenset med kontrollmuligheter. Etter omorganiseringen av hovedkontoret ble det derfor igangsatt et nytt arbeid i 2014 for å definere en modell bygget over en felles mal, men likevel fleksibel nok til at den kunne tilpasses i både små og store landprogram.

Organisasjonsmodellen var basert på felles prinsipper for alle nivåer og konkrete retningslinjer for hvordan den kunne gjennomføres i ulike kontekster. Etter et pilotprosjekt i Libanon, ble den gradvis innført i alle Flyktningshjelpens landprogram i løpet av 2015 og 2016, og på de regionale kontorene i 2016. Prosjektet ble ledet fra hovedkontoret og inkluderte blant annet også forbedringsprosjekter relatert til ledelse, felles digitale oppfølgings- og rapporteringssystemer og globale ordninger for lønn og kompensasjon. Parallelt ble det også gjennomført tiltak relatert til andre globale IT-systemer, mekanismer for internrevisjoner, risikohåndtering, evalueringssystemer og strategiarbeid.

Endringsprosessene var både ressurskrevende og belastende for hele organisasjonen. Endring tar tid, og Flyktningshjelpen gjennomførte dette arbeidet med interne ressurser, mens organisasjonen fortsatt hadde sterk vekst og responderte på store kriser over hele verden. BCG var verdifulle partnere i deler av dette arbeidet. Gradvis bygget Flyktningshjelpen opp intern kompetanse på endringsarbeid og organisasjonsutvikling. Det viste seg senere å være viktig for å håndtere den størrelsen og kompleksiteten organisasjonen har i dag, og for å kunne gjøre kontinuerlige organisasjonstilpasninger.



2013–2021: STORE KRISER SETTER FLYKTNING- HJELPEN PÅ PRØVE

◀ KRIGENS GRU I SYRIA:
Konflikten i Syria har fått
enorme humanitære
konsekvenser. Bildet viser
palestinske flyktninger i
matkø i Yarmouk-leiren i
utkanten av Damaskus,
31. januar 2014.
NORCAP-utsendte med
ulike typer ekspertise
jobbet i denne leiren
over flere år. Foto:
UNRWA/NTB

JAN EGELAND OVERTAR RORET

Fra mars til begynnelsen av august 2013 var Toril Brekke fungerende generalsekretær. 12. august overtok Jan Egeland. Etter bare tre uker som generalsekretær, annonserte Egeland den nye virksomhetsmodellen. Arbeidet med å innføre endringene startet umiddelbart. Dette innebar et omfattende arbeid med prosess-beskrivelser, nye rapporteringslinjer og rollemandater, og alle ansatte ved hovedkontoret fikk ny stillingsinstruks. I tillegg flyttet hovedkontoret vinteren 2014 inn i nye lokaler i Prinsens gate 2 i Oslo. Til tross for alle endringene i de ansattes arbeidshverdag, foregikk denne prosessen raskt og uten stor motstand.

Jan Egeland hadde lang fartstid og bred erfaring fra internasjonalt arbeid på det humanitære feltet. Fra 1990 til 1997 var han statssekretær i Utenriksdepartementet, og var ledende i utviklingen av «Den norske modellen» i norsk utenrikspolitikk. Den gikk i korthet ut på å bruke ikke-statlige organisasjoner og ha et aktivistisk fredsdiplomati der aktører utenfor UD fikk viktige roller. Han ble kjent med daværende Flyktningerådet allerede gjennom den kurdiske flyktningkrisen i Irak i 1991.

– Da jeg på vegne av UD ringte rundt til ulike humanitære organisasjoner for å skaffe personell til kriseområdene, fikk jeg umiddelbart ja fra Trygve Nordby i Flyktningerådet. Jeg ble imponert over villigheten til å ta risiko og ønsket om å være aktør, erindrer Egeland.

Fra 2001 til 2003 var Egeland generalsekretær i Norges Røde Kors, og fra 2003 til 2006 FNs undergeneralsekretær for humanitære saker, og organisasjonens nødhjelpskoordinator. Han var i disse årene ledende i arbeidet med å effektivisere internasjonalt hjelpearbeid i store, akutte kriser og utarbeidet FNs reform av det humanitære systemet i 2005. Senere ble han direktør for Norsk Utenrikspolitisk Institutt (NUPI) i Oslo, før han tok stillingen som Europa-direktør i Human Rights Watch. Herfra kom han til Flyktningshjelpen. Egeland hadde et stort nettverk i FN-systemet og var kjent i internasjonale medier.

Det var denne bakgrunnen som fikk daværende styreleder i Flyktningshjelpen, Idar Kreutzer, til å ringe Jan Egeland en vårdag i 2013. Kreutzer fortalte om en veldrevet organisasjon i vekst, med et enormt potensial. Han mente Egelands bakgrunn var perfekt for den fasen Flyktningshjelpen var inne i. Noen måneder senere ble Jan Egeland introdusert som Flyktningshjelpens nye generalsekretær på et allmøte i organisasjonens lokaler, ledsaget av komikerduoen Ylvis' musikkvideo om Jan Egeland.



SYRIARESPONS, 2013:

Jan Egelands første tur i felt gikk til Flyktningshjelpens programmer for syriske flyktninger i Libanon og Jordan. I Zaatari flyktningleir i Jordan viser regionaldirektør Carsten Hansen fram organisasjonens aktiviteter i leiren. Flyktningshjelpen hadde satt opp telt for 50.000 syriske flyktninger så langt det året. På bildet er også sikkerhetssjef Glenn Pettersen (t.v.) og sjef for påvirkningsarbeid og informasjon Rolf A. Vestvik. Foto: Ken Opprann/Flyktningshjelpen



HAR SATT SPOR:

Magnhild Vasset begynte i daværende Flyktningerådet i 1999 og hadde en rekke oppdrag for beredskapsstyrkene, blant annet på Balkan og i Usbekistan. Hun var landdirektør i Uganda i en treårsperiode til 2006. Deretter fulgte flere år som seksjonsleder og nestleder i Utenlandsavdelingen ved hovedkontoret i Oslo, før hun returnerte til felt som landdirektør for Afghanistan og Liberia. Som leder for feltoperasjoner i Flyktningshjelpen fra 2013 har hun hatt et stort ansvar for å videreutvikle og etablere nye landprogrammer i den største vekstperioden i organisasjonens historie. Foto: Gøril Trondsen Booth

STORM I ANMARSJ – FLYKTNINGHJELPEN PARAT

Store humanitære kriser under utvikling, spesielt i Midtøsten og Sahel, og stadig flere flyktninger, satte hele det internasjonale hjelpeapparatet under stort press i denne perioden. Flyktningshjelpen hadde tidligere vist evne til «å gripe dagen», som da beredskapsstyrken ble opprettet i 1991. Villighet til hele tiden å videreutvikle organisasjonen – gjennom omfattende omorganiseringer, nytt prinsippprogram, utvikling av spisskompetanse gjennom kjerneaktivitetene, og stadig utvidelse av det internasjonale nettverket – var blant forklaringene på at Flyktningshjelpen nå hadde utviklet seg til å bli en betydelig internasjonal humanitær aktør.

En annen viktig faktor for Flyktningshjelpens videre utvikling, var at organisasjonen hadde fått kontroll på økonomien, noe den store giverporteføljen bidro til. Allerede tidlig på 2000-tallet besluttet Flyktningshjelpen å ha maks 50 prosent norske midler. Dette ble en kickstart for denne utviklingen. Andre norske organisasjoner hadde nesten utelukkende fokusert på norsk UD, Norad og egne innsamlede midler. Flyktningshjelpen skjønte tidlig at ikke-norske givere ville være enda mer krevende partnere enn de norske, og organisasjonen satte av ressurser til å håndtere dette.

Det var viktig å få noen relativt store, veletablerte givere som partnere og levere gode resultater i prosjekter de støttet. Lyktes man, var det enklere å få innpass hos flere siden giverne ofte snakket sammen om de ulike organisasjonenes kvaliteter. Jo flere nye ikke-norske givere Flyktningshjelpen fikk, dess flere nye krav måtte organisasjonen forholde seg til. Det tvang frem en «profesjonalisering» på et betydelig tidligere stadium enn i de fleste andre norske organisasjoner.

Flyktningshjelpens beslutning om å fokusere på et begrenset antall kjerneaktiviteter hadde stor betydning, siden spesialisering var noe giverne så etter. Det var spesielt viktig at organisasjonen hadde spisskompetanse innenfor fri retts hjelp, en nisje der Flyktningshjelpen var ledende.

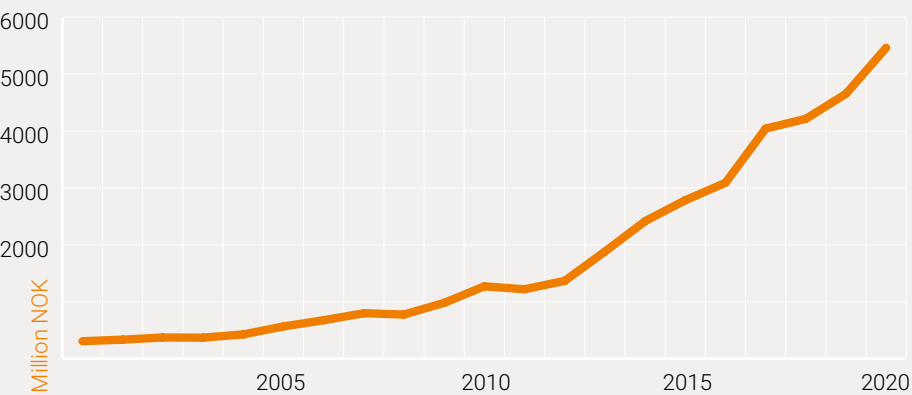
Internasjonalt dro Flyktningshjelpen nytte av at Norge ble sett på med positive øyne i humanitære sammenhenger. Flyktningshjelpen var kjent som en sterk forkjemper for de humanitære prinsippene. Det bidro til at mange givere, som ønsket at humanitær bistand skulle være uavhengig, valgte Flyktningshjelpen. Både i dette arbeidet og andre deler av organisasjonens policyarbeid spilte Genève-kontoret en viktig rolle. Et eksempel er arbeidet med å begrense negative humanitære konsekvenser som følge av giverlandenes kamp mot terror. Ingrid Macdonald, som ledet det humanitær-politiske arbeidet ved Genève-kontoret, bidro til at Flyktningshjelpen tok en lederrolle.

Det var også en ressurs at Flyktningshjelpen var operasjonell med store landprogrammer og hadde direkte adgang til oppdatert informasjon fra felt. Dette var noe mange givere ikke hadde, grunnet få ambassader, reiserestriksjoner til konfliktsoner og mangel på nok menneskelige ressurser til å være involvert i alle prosesser og diskusjoner. Særlig overfor norsk UD, men også ECHO, Sida og andre givere, ble Flyktningshjelpen en viktig informasjons- og analyse-kilde. Organisasjonen ga relevante innspill i forkant av giverkonferanser, UNHCRs eksekutivkomité (ExCom), og andre viktige møter der FN og store giverland deltok.

Med et stort antall givere, måtte Flyktningshjelpen ha god oversikt over ulike krav stilt i søknads- og rapporteringsprosedyrer. Det gjorde at organisasjonen også

kunne jobbe strategisk med å få giverne til å forenkle sine krav. Flyktningshjelpen kunne forhandle mer rundt teksten i avtaler enn andre organisasjoner og fikk ofte gjennomslag. Blant annet godkjente norsk UD og Sida finansiering basert på organisasjonens landstrategier istedenfor individuelle, detaljerte søknader. Likevel gjenstår mye før givernes systemer og krav er harmonisert.

Flyktningshjelpen stod godt rustet. I 2012 hadde organisasjonen en omsetning på 1,39 milliarder kroner, og organisasjonen hjalp over 3 millioner mennesker i 20 land. Året etter var omsetningen på 1,8 milliarder, og 4,5 millioner mennesker i 25 land fikk hjelp. Den humanitære krisen vi så i 2012 og 2013 skulle akselerere ytterligere. Flyktningshjelpen skulle bli stilt på sin største prøve noensinne.



OMSETNINGSVEKST:
Flyktningshjelpens omsetning var 18 ganger høyere i 2020 enn ved årtusenskiftet. Den kraftige veksten skyldes både at behovet for hjelp har økt kraftig og at Flyktningshjelpen har jobbet målrettet siden midt på 2000-tallet med å skaffe inntekter fra utenlandske institusjonelle givere.



FLUKTKRISEN I SYRIA – PRIORITET NUMMER ÉN

Siden konflikten og krisen i Syria startet i 2011 har det vært enorme humanitære behov i landet, og dette er fortsatt situasjonen ti år senere. I 2021, når denne boken går i trykken, har mer enn 11 millioner mennesker behov for humanitær hjelp, inkludert 6,1 millioner internt fordrevne. Flyktningshjelpen er en av få organisasjoner som arbeider i hele Syria og gir nødhjelp, overgangsstøtte og langsiktig hjelp til mennesker i nød.

Fram til 2012 hadde Flyktningshjelpen en begrenset tilstedeværelse i Midtøsten, med mindre programmer i Palestina, Libanon og Irak. Utviklingen i Syria førte imidlertid til dramatiske endringer, og på få år ble Midtøsten Flyktningshjelpens desidert største region målt i omsetning, antall ansatte og mennesker som fikk hjelp. Flyktningshjelpens programmer i Irak og Libanon ble raskt styrket for å bistå syriske flyktninger, og i 2012 startet organisasjonen også for første gang programmer i Jordan. I 2013 opprettet Flyktningshjelpen regionkontor for Midtøsten i Amman i Jordan, etter modell fra pilotprosjektet på Afrikas horn. Ved

SYRIA, 2013: Mer enn 33.000 flyktninger krysset grensen i løpet av bare fem dager da grenseposten ved Sahela, mellom Syria og kurdiske områder i Irak, ble gjenåpnet i august 2013. I leiren som ventet dem jobbet Flyktningshjelpen med å sikre flyktninger tak over hodet, rent vann og gode sanitærforhold.
Foto: Christian Jepsen/
Flyktningshjelpen

FLYKTNINGBARN TIL WASHINGTON DC:
– Vi må gi håp til seks millioner syriske barn som er rammet av krigen, appellerte Jan Egeland til amerikanske folkevalgte i 2014. Noen måneder tidligere hadde et møte med den syriske flyktningsjenta Mirijam (8) i Libanon gjort sterkt inntrykk.
Foto: Ingrid Prestetun/
Flyktningshjelpen. Skjerm-bilde: Det amerikanske senatets utenrikskomité



inngangen til 2013 hadde 800.000 mennesker flyktet ut av Syria, mens mer enn tre millioner var på flukt i landet. De internt fordrevne levde under svært vanskelige humanitære forhold og fikk nesten ingen hjelp fra internasjonale humanitære organisasjoner.

Kort tid etter at Egeland tok fatt på jobben som generalsekretær, reiste han til Syrias naboland for å innsisere Flyktningshjelpens arbeid for syriske flyktninger. I sitt første møte med styret annonserte han at Flyktningshjelpens prioriterte oppgave framover var å gi hjelp inne i Syria. Krisen i Syria skulle dominere Egelands agenda i flere år framover. Flyktningshjelpen hadde som eneste internasjonale organisasjon store hjelpeprogrammer over hele Syria. Det var svært krevende og risikofyllt å drive hjelpearbeid i en konfliktsituasjon med ulike aktører og stadig skiftende rammebetingelser.

I 2015 ble Egeland utnevnt til FNs humanitære spesialrådgiver for Syria og rapporterte til FNs spesialutsending for Syria, Staffan de Mistura. Egelands FN-opppdrag ga Flyktningshjelpen en enda mer sentral rolle, spesielt som talsperson for det humanitære behovet i Syria. Likevel var det innledningsvis bekymring i organisasjonen for at det kunne bli krevende å kombinere stillingen som generalsekretær i Flyktningshjelpen med en internasjonal toppjobb i FN-systemet. Flyktningshjelpen tok et strategisk valg ved omorganiseringen i 2013 om å styrke arbeidet for å nå ut i internasjonale medier. Ansettelsen av Egeland bidro til at dette arbeidet skjøt ytterligere fart. I løpet av få år ble Flyktningshjelpen oftere sitert i internasjonale medier enn i norske, og Flyktningshjelpen og Egeland ble flittig benyttet som kommentatorer om viktige internasjonale spørsmål. Flyktningshjelpen ble også en sentral premissleverandør for viktige beslutningstakere internasjonalt. I 2014 ble Egeland invitert til å holde en presentasjon for det amerikanske senatet i forbindelse med høringen om USAs håndtering av krisen i Syria.



Flyktningshjelpen hadde som eneste internasjonale organisasjon store hjelpeprogrammer over hele Syria – både i regjeringskontrollerte- og opprørskontrollerte områder.

SYRIA, 2018: Den lange beleiringen av Øst-Ghouta er over, og barna strømmer tilbake til skolen. Skolen, som rommet 725 elever, er delvis ødelagt av bomber. Foto: Karl Schembri/ Flyktningshjelpen



SAHEL – VERDENS MEST NEGLISJERTE REGION

Væpnede konflikter, ekstrem fattigdom, terrorgrupper, organisert kriminalitet og store flyktning- og migrasjonsstrømmer hadde allerede preget den enorme Sahel-regionen i årevis da regimeskiftet i Libya i 2011 og opprøret i det nordlige Mali i 2012 for alvor satte området på den humanitære dagsorden.

Klimaendringer og få muligheter til utdanning og arbeid, sammen med en sterk befolkningsøkning, forsterket over tid utfordringene, og med det også fremtidshåpet for millioner av unge mennesker. Mange unge fra land i Sahel-regionen la ut på en livsfarlig reise i håp om å nå Europa og skape seg en ny fremtid. Antallet som har mistet livet på vei gjennom Sahara eller i interneringsleirene i Libya kjenner ingen.

Frykten for internasjonal terrorisme og strømmen av migranter og flyktninger i retning Europa var hovedgrunnen til en økende europeisk interesse for den politiske situasjonen i Sahel. For å stoppe strømmen av migranter og flyktninger bevilget Europa store midler for å styrke sikkerhetstiltakene i Sahel og Nord-Afrika, men når det gjaldt å finansiere det store gapet mellom bevilgninger og humanitære behov, var interessen mindre. Fra 2012 og fremover har dekningen av de humanitære appellene ligget på rundt 50 prosent i flere av konfliktområdene.

Humanitære kriser i afrikanske land har i flere tiår fått liten oppmerksomhet fra både media og politikere. Etter opprøret i Mali fortsatte land i og rundt Sahel-regionen å prege listen over neglisjerte kriser, som Flyktningshjelpen publiserer hvert år. Men Flyktningshjelpen begynte nå å jobbe på flere nivåer for å øke oppmerksomheten rundt krisene i Sahel – og det ga raskt resultater.

Allerede i 2012 startet Flyktningshjelpen programmer for maliske flyktninger i Burkina Faso, og etter hvert også for internt fordrevne i Mali. Torsdag 29. mai i 2014 fikk organisasjonen en tragisk påminnelse om at hjelpearbeid i konfliktområder er risikabelt. Den dagen ble to nasjonalt ansatte i Flyktningshjelpen drept da bilen deres ble rammet av en eksplosjon i Timbuktu-regionen i Mali.

Opprettelsen av en egen nødhjelpsseksjon spilte en viktig rolle i Flyktningshjelpens arbeid for å etablere programmer i en helt ny region. Nødhjelpsteamet



KRIGEN LAGER ARR I LANDSKAPET: Under helikopteret er det nedbrente landsbyer og tilsynelatende tomt for mennesker. Likevel lever mange på flukt i skjul. I 2018 ble det anslått at 800.000 mennesker var helt avskåret fra humanitær hjelp i nordøst-Nigeria. Foto: Beate Simarud/ Flyktningshjelpen



I VERDENS FARLIGSTE OMRÅDER: Chima Onwe fra Flyktningshjelpens kontor i Maiduguri nordøst i Nigeria er på vei til feltkontoret i byen Dikwa i desember 2018. I byen befinner det seg 120.000 internt fordrevne som det er umulig å nå uten bruk av helikopter. Dikwa ligger ved elven Yedseran som renner ut i Tsjadsjøen, et av de hardest rammede områdene i regionen. Foto: Beate Simarud/Flyktningshjelpen

ble etter hvert også utvidet med et fransktalende team, noe som var viktig i Sahel, som med få unntak er fransktalende. Formålet var å vurdere situasjonen i humanitære kriseområder der Flyktninghjelpen ikke var til stede, oppstart i nye land eller styrking av eksisterende landkontor.

Flyktninghjelpen startet opp igjen i Den sentralafrikanske republikk i 2014 – et land der organisasjonen hadde hatt programmer også i perioden 2007–2009. Manglende bevilgninger var en av årsakene til at Flyktninghjelpen trakk seg ut. Ny oppstart i Den sentralafrikanske republikk ga også Flyktninghjelpen mulighet til å vurdere situasjonen rundt Tsjadsjøen nærmere, der Niger, Tsjad, Nigeria og Kamerun stod overfor en økende humanitær krise. Titusenvis av mennesker manglet helt beskyttelse mot overgrep og kidnappinger, og svært mange mottok ingen nødhjelp.

I 2015 etablerte Flyktninghjelpen seg i konfliktområdene i Nordøst-Nigeria, der kamphandlingene mellom opprørsgruppen Boko Haram og nigerianske regjeringsstyrker ble trappet opp. De humanitære behovene var enorme. I årene som fulgte ble nabolandene Niger, Tsjad og Kamerun gradvis trukket mer inn i konflikten. Hjelpearbeidet rundt Tsjadsjøen ble et av de fremste eksemplene på at man klarte å nå ut med nødhjelp til de mest utilgjengelige områdene. Flere steder måtte forsyninger flys inn med helikopter siden sikkerhetssituasjonen gjorde landeveistransport umulig.

Selv med økt kapasitet, med to nødhjelpsteam, så Flyktninghjelpen at situasjonen rundt Tsjadsjøen bød på langt flere utfordringer enn først antatt. I 2017 besluttet Flyktninghjelpen å rekruttere et eget team for å dekke dette området. I årene som fulgte utvidet Flyktninghjelpen sin virksomhet i Sahel til også å omfatte Kamerun og Niger. Flyktninghjelpen ble en av de største humanitære aktørene i flere av de viktigste konfliktområdene i Sahel.



Flyktninghjelpen ble en av de største humanitære aktørene i flere av de viktigste konfliktområdene i Sahel.



GLOBAL KRISE UTEN GLOBAL RESPONS

Gjennom hele 2015 eskalerte den globale flyktningkrisen. Over 60 millioner mennesker var på flukt på grunn av krig og konflikt. I tillegg ble millioner av mennesker tvunget til å forlate sine hjem på grunn av naturkatastrofer.

Ved siden av Syria definerte FN tre konfliktområder som toppnivåkriser: Irak, Sør-Sudan og Jemen. Flyktninghjelpen opererte i alle disse landene. I tillegg drev Flyktninghjelpen hjelpearbeid i land med langvarige flyktningkriser, som Afghanistan, Somalia, Den demokratiske republikken Kongo og Palestina. En viktig årsak til at antallet flykninger økte på verdensbasis, var mangelen på politiske løsninger på gamle konflikter. De som var blitt drevet på flukt kunne ikke vende hjem.

I 2014 brøt det ut væpnet konflikt øst i Ukraina mellom separatistgrupper og regjeringsstyrker. Som en av få internasjonale organisasjoner sendte Flyktninghjelpen et nødhjelpsteam høsten 2014. NORCAP sendte samtidig personell til Organisasjonen for sikkerhet og samarbeid i Europas (OSSE) sivile observatørstyrke i Ukraina.

Flyktninghjelpen etablerte seg i Honduras i 2015 for å bistå ofre for både vold og naturkatastrofer, som stadig hjemsøkte regionen. En viktig del av arbeidet



KRIMINELL VOLD FORDRIVER: Soldater utenfor en skole i Tegucigalpa i Honduras i 2016. Kriminelle gjenger kjemper om kontrollen i området, og barna er redde på vei til og fra skolen. Et stort antall honduranere flykter på grunn av volden hvert år. Andre velger å migrere siden fremtids håpet har forsvunnet. Foto: A. Aragon/EU



EBOLARESPONS, 2014: Vest-Afrika ble rammet av historiens mest alvorlige ebola-utbrudd, og mer enn 11.000 mennesker døde i Liberia, Sierra Leone og Guinea. NORCAP sendte ut et stort antall eksperter for å støtte en rekke ulike FN-organisasjoner i kampen for å bekjempe epidemien. Her besøker leder for NORCAP, Benedicte Giæver, Liberia. Giæver har vært leder for beredskapsstyrken siden 2001. I bakgrunnen er smittevernutstyret ekspertene må bruke for å beskytte seg mot ebolasmitte. Foto: Trude Bruun Torstensen/ Flyktninghjelpen



ØST-UKRAINA, 2018:

Liudmyla står alene igjen. Huset ble totalskadet i luftangrep i 2014, og åtte måneder senere mistet hun mannen til kreft. Flyktninghjelpen hjalp Liudmyla og sønnen med å gjenreise huset, men senere mistet hun også sønnen til sykdom.

– Hjertet og sjelen min er forstenet av sorg, forteller hun under et intervju.

Foto: Ingebjørg Kårstad/ Flyktninghjelpen

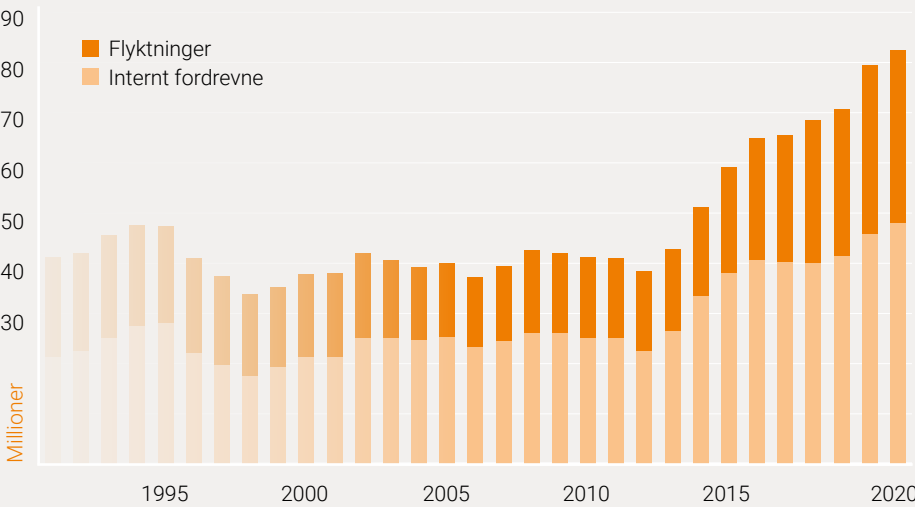
som talsperson var å gjøre situasjonen kjent og få internasjonal anerkjennelse av krisens omfang. Målgruppen var både internt fordrevne, flyktninger, mennesker med behov for internasjonal beskyttelse og mennesker som var blitt deportert. Mens flyktningstrømmen fra Midtøsten mot Europa fikk stor oppmerksomhet i media i disse årene, havnet situasjonen i Mellom-Amerika langt mer i skyggen. Men migrasjonsstrømmen preget den politiske debatten i USA, slik som strømmen over Middelhavet preget europeisk politikk.

Flyktninghjelpen klarte i 2015 å gi hjelp til nesten 5,4 millioner mennesker i 31 land. I tillegg sendte NORCAP ut eksperter på nesten 800 oppdrag i 70 land. NORCAP hadde flest oppdrag i forbindelse med Ebola-epidemien i Vest-Afrika, den humanitære krisen i Midtøsten, jordskjelvene i Nepal og flyktningkrisen i Europa – med fokus på Hellas og Balkan. Etter 12 års virksomhet la Flyktninghjelpens ned sin programvirksomhet i Liberia i 2015.

En viktig del av Flyktninghjelpens arbeid som talsperson for Syria var arbeidet for økt humanitær tilgang, samt tiltak for å gjøre det lettere for syrere på flukt å klare seg i hverdagen. I Europa drev Flyktninghjelpen påvirkningsarbeid for tilstrekkelig søk- og redningskapasitet i Middelhavet, anstendige mottaksforhold i Europa og for at asyl- og returpolitikken skulle følge internasjonal lov og ikke bryte med Flyktningkonvensjonen. Andre viktige saker var rettigheter for mennesker drevet på flukt av naturkatastrofer og utdanning i krig- og krisesituasjoner. I tillegg satte organisasjonen søkelys på at antiterroriltak i økende grad stod i fare for å undergrave flyktningers rett til beskyttelse og hjelp.



En viktig del av Flyktninghjelpens arbeid som talsperson for Syria var arbeidet for økt humanitær tilgang, samt tiltak for å gjøre det lettere for syrere på flukt å klare seg i hverdagen.



MENNESKER PÅ FLUKT

Flere mennesker er på flukt enn noen gang siden andre verdenskrig. Fram til 2014 var det tallet på internt fordrevne som økte mest, men krigen i Syria har ført til at også antall flyktninger har nådd nye rekordnivåer de siste årene. Antallet internt fordrevne før 1998 er basert på anslag. Kilde: UNHCR, UNRWA, IDMC

NORCAP I HELLAS, 2015:

Patric Mansour var en av de første ekspertene NORCAP sendte til Hellas. Mansour og andre fagpersoner som jobbet med flyktningkrisen, reagerte sterkt på de dårlige forholdene flyktningene levde under og Europas manglende evne til å hjelpe Hellas. Foto: Raymond Aaserud/Flyktninghjelpen

FLYKTNINGKRISEN NÅR EUROPA

Etter fire år med konflikt hadde mange av de syriske flyktningene brukt opp alle sine oppsparte midler, samtidig som mangel på internasjonal finansiering tvang FN til å kutte ned på matrasjoner og annen støtte. Hundretusenvis av syrere så derfor ingen annen utvei enn å legge ut på den farlige ferden over Middelhavet. Over én million migranter og flyktninger ankom Europa i 2015. Syrere utgjorde den største gruppen, men det var også et stort antall irakere og afghanere. Store strømmer av mennesker tok seg over havet fra Tyrkia til de greske øyene Lesvos, Kos, Chios og Samos. Mange reiste også gjennom Tyrkia, via den greske grenseovergangen i Evros, og inn i landene på Balkan, med mål om å komme seg videre inn i Europa.

For et Hellas med store økonomiske utfordringer, og begrenset erfaring med nødhjelpsrespons og asylprosesser, ble det en voldsom overgang å skulle håndtere de stadig økende behovene. Landet hadde allerede et stort antall asylsøkere som hadde ventet lenge på å få søknaden behandlet, men så lenge de holdt seg i Hellas så var det ikke sett på som et problem for Europa. Myndighetene hadde heller ikke ressurser eller folk nok til å ta imot, registrere og behandle asylsøknader. Flere europeiske land stengte grensene sine for å hindre flyktningene i å komme videre nordover.

I 2015 startet Flyktninghjelpen hjelpeprogram for flyktninger og andre migranter som ankom den greske øya Chios. I Serbia jobbet Flyktninghjelpen sammen med den lokale organisasjonen Praxis med å gi hjelp til flyktninger og migranter som opplevde store farer og lidelser på veien til Vest-Europa. Praxis





HELLAS, 2016: Fatima bryter sammen i det hun endelig setter fot på det europeiske kontinent. Sammen med familien har hun flyktet fra Afghanistan. Som afghaner er hun ikke inkludert i EUs relokaliseringsordning for asylsøkere og risikerer å

måtte vente mer enn to år på å få asylsøknaden behandlet i Hellas. I mellomtiden er mange asylsøkere henvist til å bo under kummerlige og helsefarlige forhold i overfylte leirer. Foto: Jim Huylebroek/Flyktninghjelpen

»

NORCAP responderte raskt på de økende behovene i Europa ved å sende eksperter til Hellas, Italia, Ungarn, Makedonia og Marokko.

ble etablert i 2004 for å videreføre Flyktninghjelpens rettshjelpsprogrammer i Serbia da Flyktninghjelpen faset ut arbeidet på Balkan.

NORCAP tok egne initiativ og responderte raskt på de økende behovene i Europa ved å sende eksperter til UNHCR, IOM og andre FN-partnere i Hellas, Italia, Ungarn, Makedonia og Marokko. I tillegg til stadige forhandlinger med både sentrale og lokale greske myndigheter, måtte de internasjonale hjelpeorganisasjonene også håndtere en ny utfordring, nemlig en skare av frivillige europeere.

Mennesker som til nå hadde hatt Hellas som sitt ferieparadis, ønsket å bidra til å hjelpe båtflyktninger fra Syria, Irak og Afghanistan og samlet inn både penger og utstyr. I noen tilfeller evnet de frivillige å få på plass en respons før FN-apparatet, som måtte ta hensyn til de vanlige diplomatiske kanalene og systemene. Men mange frivillige kompliserte også prosessen, spesielt når det gjaldt å koordinere arbeidet og sørge for at flyktningene ble møtt av et erfarent hjelpeapparat.

I begynnelsen trengte Hellas hjelp til å sette opp og organisere leirer. De fleste av NORCAPs eksperter på området var fra land i Midtøsten, Asia og Afrika, og det var tilnærmet umulig for dem å få Schengenvisa slik at de kunne jobbe i Hellas. Løsningen ble i stedet å satse på europeisk ekspertise. Patric Mansour var en av de første ekspertene NORCAP sendte til Hellas.

– Jeg var sjokkert over at et demokrati som Hellas, og et Europa der det verken hadde vært krig eller naturkatastrofe i forkant av flyktningkrisen, ikke kunne skaffe til veie en bedre respons og et felles ansvar for mennesker i nød, forteller Mansour.

NORCAP gjorde en evaluering av Hellas-prosjektet sammen med UNHCR i juli 2016, som viste at NORCAPs bidrag i den tidlige fasen av krisen var særdeles viktige og ble høyt verdsatt av UNHCR. Spesielt språkkunnskapene, fleksibiliteten og de raske utsendelsene ble trukket fram som sterke fortrinn, i en respons som var preget av hyppige utskiftninger og manglende kommunikasjon mellom hovedkontoret i Athen og feltkontorene på øyene.

Den begrensede kapasiteten hos greske myndigheter gjorde at NORCAP raskt så på mulighetene for et prosjekt for å øke kunnskapen om mottak og beskyttelse av flyktninger. I et nytt partnerskap med det greske *Reception and Identification Services*, bidro NORCAP med opplæring av ansatte på mottakssentrene. De fikk kunnskap om blant annet internasjonale humanitære standarder og prinsipper, beskyttelse av personer med spesielle behov og identifisering av mennesker som er blitt utsatt for menneskehandel eller seksualisert vold. De fikk også hjelp til å sette opp systemer for asylprosesser. I hele 2016 jobbet NORCAP dermed på to fronter i Hellas – gjennom støtten til FN-organisasjoner i leirene der flyktningene befant seg, og gjennom støtten til myndighetene.

I 2018 avsluttet Flyktninghjelpen sitt program i Hellas og overlot virksomheten til lokale samarbeidspartnere og UNHCR, etter at ECHO besluttet å omdisponere støtten og gi den direkte til greske myndigheter. NORCAP faset også ut støtten til FN-organisasjonene i landet, fordi disse reduserte sin tilstedeværelse, men videreutviklet prosjekter for å støtte myndighetsorganer i årene som kom.

Til tross for et godt forhold til de greske partnerne, hadde NORCAP erfart at det tok tid for ekspertene å bygge tillit i det greske statsapparatet. Det ble derfor besluttet å rekruttere greske eksperter, som forsto gresk byråkrati og kultur og snakket språket, noe som gjorde det lettere for grekerne å akseptere den eksterne hjelpen og økte effektiviteten av arbeidet ekspertene gjorde.



PROTEST MOT STENGTE GRENSE

GRENSER: Asylsøkere i Beograd sultestreiker i protest mot stengte grenser i EU og Balkan i august 2016. Bildet er tatt av den serbiske organisasjonen Praxis, som er etterkommeren etter Flyktningshjelpens rettshjelpsprogrammer i landet på 1990-tallet. Fra 2015 jobbet Flyktningshjelpen igjen sammen med Praxis for å gi informasjon, nødhjelp og husly til flyktninger og asylsøkere på vei gjennom Serbia. Foto: Gustavo Vilchis/Praxis



DIREKTE FRA

AFGHANISTAN: I 2013 besøkte Jan Egeland Flyktningshjelpen i felt i Afghanistan. Tilbake på kontoret i Jalalabad gjør han intervjuer med internasjonal presse. Foto: Christian Jepsen/Flyktningshjelpen.



FLYKTNINGHJELPENS GJENINNTREDEN I NORSK FLYKTNINGDEBATT

Frem til 2013 holdt Flyktningshjelpen en lav profil i norsk flyktningdebatt. En grunn var at INCOR og de fleste andre delene av Norgesprogrammet for lengst var avviklet. Organisasjonen hadde ikke den nødvendige praktiske erfaringen knyttet til norsk flyktningpolitikk. Flyktningshjelpen var også bekymret for at en aktiv rolle i den norske flyktningdebatten skulle gjøre det vanskelig for folk å forstå at organisasjonen hjalp internt fordrevne og flyktninger i nærområdene og ikke i Norge.

Flere i organisasjonen mente imidlertid at det var viktig at Flyktningshjelpen bidro til å nyansere den norske flyktningdebatten. Flyktningsspørsmål ble i hovedsak diskutert i en norsk kontekst, både i media og på politisk nivå, og Flyktningshjelpen måtte delta i disse diskusjonene for å få frem det internasjonale flyktningperspektivet. I 2013 opprettet Flyktningshjelpen derfor en stilling som skulle ha ansvar for norsk flyktningpolitikk.

Dette var på mange måter en gjenetablering av Trygve Nordbys engasjement for en helhetlig norsk flyktningpolitikk, hvor internasjonal hjelp til mennesker på flukt og norsk asylpolitikk ble sett i sammenheng. Generalsekretær Jan Egeland samarbeidet tett med Nordby på 1990-tallet da han var statssekretær i Utenriksdepartementet. Egeland var selv kjent for å være en uredt talsperson og ønsket at Flyktningshjelpen skulle ta en tydeligere rolle. Han jobbet tett med Pål Nesse, som fikk ansvaret for å følge opp norsk flyktningpolitikk. En viktig forutsetning for påvirkningsarbeidet var at all kritikk av norsk politikk skulle følges av konkrete, realistiske forslag til alternative løsninger.

Kort tid etter at Flyktningshjelpen igjen hadde meldt seg på i debatten om norsk og europeisk flyktningpolitikk, startet det som snart skulle omtales som «flyktningkrisen». Høsten 2013 forliste et skip utenfor den italienske øya Lampedusa. Øya ligger omtrent halvveis mellom det italienske fastlandet og Libyas kyst. 155 mennesker ble reddet, mens mer enn 360 druknet. Italia hadde i flere år hatt en forståelse med tidligere leder Gaddafi om omfattende import av olje fra Libya. Til gjengjeld skulle myndighetene i Libya hindre at migranter og flyktninger forlot landet sjøveien med kurs for Italia. For fiskere og andre til sjøs var det etter italiensk lov faktisk forbudt å bistå migranter som krysset Middelhavet med båt. Etter den arabiske våren, Gaddafis fall og konflikten i Syria, tok trafikken seg opp.

For sjøfartsnasjonen Italia ble forliset en politisk vekker. Regjeringen lanserte operasjon «Mare Nostrum» («vårt hav») med en betydelig styrket søk- og redningstjeneste, under ledelse av den italienske kystvakten. Samtidig understreket Italia at gjennom EU- og Schengen-samarbeidet utgjorde farvannet hele Europas grense i sør – og ikke bare Italias ansvar. De ba andre land bidra med fartøyer og mannskap. Men med unntak av et lite islandsk fartøy, var det ingen støtte å få. Samtidig økte overfarten betydelig i 2014 – som innledning til det store flukt- og migrasjonsåret 2015 i Europa. Et norsk skip ble gjentatte ganger involvert i dramatiske redningsaksjoner og reddet over 1900 migranter og flyktninger.

Flyktningshjelpen var opptatt av at Norge burde styrke det europeiske sam-



En viktig forutsetning for påvirkningsarbeidet var at all kritikk av norsk politikk skulle følges av konkrete, realistiske forslag til alternative løsninger.

arbeidet og ansvarsdeling i Europa – fra et humanitært så vel som et politisk ståsted. Det forble også hovedargumentet i deltagelsen i den norske debatten. Flyktninghjelpen tok til orde for at Norge skulle sende et skip og gikk i dialog med Rederiforbundet for å undersøke om det var mulig å finne et egnet fartøy for redningstjeneste.

Regjeringen vedtok å sende et skip tilpasset oppdraget, som under ledelse av Kripos, med mannskap fra rederiet, forsvaret og politiet, opererte i tett samarbeid med den italienske kystvakten.

I tillegg ble en redningsskøyte i regi av Redningsselskapet sendt til farvannet mellom Tyrkia og Hellas, som nærmere én million flyktninger og migranter krysset i 2015. Til sammen reddet de norske båtene mer enn 60.000 mennesker i havsnød frem til oppdraget ble avsluttet i 2018.

Bilder og reportasjer av flyktninger og migranter som tok seg over havet til Europa preget nyhetsbildet fra høsten 2014, og Flyktninghjelpen ble ofte brukt som kommentator i ulike medier for å forklare hva som skjedde, og hvorfor så mange ikke så noen fremtid i landene de først hadde flyktet til. Flyktninghjelpens og NORCAPs møte med flyktninger og migranter i Hellas og på Balkan var avgjørende for at organisasjonen kunne uttale seg med troverdighet.

Etter hvert begynte det også å komme mange asylsøkere til Norge. Frivillige startet *Refugees Welcome to Norway*, Røde Kors mobiliserte sitt apparat og stadig flere privatpersoner tilbød mat, assistanse og husly, mens mottaksapparatet i regi av Politiets Utlendingsenhet og Utlendingsdirektoratet fremstod som overrasket og ganske handlingslammet.

I kjølvannet av det sterke folkelige engasjementet, tok Flyktninghjelpen våren 2015 initiativet til en kampanje for å styrke den norske innsatsen for syriske flyktninger. Kampanjen hadde to hovedmål: Å øke bistanden til nærområdene med én milliard kroner og at Norge skulle ta imot 10.000 kvoteflyktninger. Flere norske organisasjoner ble med på kampanjen, mens Flyktninghjelpen koordinerte budskap og formidling.

Flyktninghjelpen samarbeidet særlig tett med ungdomspartiene – fra Unge Høyre til Rød Ungdom – som ble sentrale pådrivere i sine respektive partier før landsmøtevedtak, spesielt for flere kvoteflyktninger. Landsmøtene til alle partiene på Stortinget, bortsett fra regjeringspartiene Høyre og Frp, vedtok i løpet av våren støtte til forslaget. I juni forhandlet et flertall av partiene frem et kompromiss om 8.000 kvoteflyktninger fra Syria i perioden 2015 til 2017.

For å motvirke at asylsøkere uten behov for beskyttelse skulle velge å komme til Norge, besluttet regjeringen at søkere med lav sannsynlighet for innvilgelse skulle få søknadene behandlet først. Resultatet var at de store gruppene asylsøkere der nesten alle fikk opphold, som syrere og eritreere, måtte vente lenge på å få asylsøknadene behandlet. De ble sittende i måned etter måned i påvente av første asylsintervju. Dette ble sterkt kritisert av Flyktninghjelpen, basert på erfaringer fra leirledelse internasjonalt, der nettopp aktivisering prioriteres fremfor passivt mottak av mat og andre ytelser. Det er også ekstremt lite kostnadseffektivt og hemmer fremtidig integrering.

Under et seminar på Stortinget om flyktningpolitikken i 2015, ble Flyktninghjelpen utfordret av Venstre til å komme med ett konkret, og realistisk forslag som ville bedre situasjonen for flyktningene som hadde kommet til Norge. Over bordet ble forslag om midlertidig arbeidstillatelse fra dag én fremmet av Flyktninghjelpen. Forslaget fikk støtte fra flere politikere og en rekke organisasjoner. Etter regulært forarbeid i Justisdepartementet og høringer, ble Utlendingsloven endret og ordningen innført i 2017.



Flyktninghjelpens og NORCAPs møte med flyktninger og migranter i Hellas og på Balkan var avgjørende for at organisasjonen kunne uttale seg med troverdighet.

PÅ SKOLEBENKEN:

Tidligere FARC-soldater har byttet ut geværet med penn og papir på skoler i regi av Flyktninghjelpen. Fredsprosessen har vært vanskelig med liten tillit mellom partene. Mer enn 50 år med væpnet konflikt har kostet over 260.000 mennesker livet og da bildet ble tatt i 2017, var nesten sju millioner fortsatt på flukt. Foto: Ana Karina Delgado Diaz/Flyktninghjelpen

COLOMBIA MELLOM KRIG OG FRED

Den 10. desember 2016 kunne Colombias president Juan Manuel Santos ta imot Nobels fredspris for sin innsats for å få slutt på borgerkrigen i Colombia. To og en halv måned tidligere hadde regjeringen og FARC-geriljaen undertegnet en fredsavtale etter årelange forhandlinger. Fredsavtalen ble hyllet som et historisk gjennombrudd, etter over 50 år med væpnet konflikt, som hadde kostet 260.000 mennesker livet og drevet mer enn sju millioner på flukt. Bare Syria hadde flere internt fordrevne.

Etter at Flyktninghjelpen gikk ut av konsortiet *Project Counselling Service* (PCS) i 2005 og etablert egne prosjekter, ble organisasjonen raskt en ledende humanitær aktør, både i Colombia, men også for colombianske flyktninger i nabolandene Panama, Ecuador og Venezuela. Ved siden av å gi assistanse til internt fordrevne på landsbygda, var Flyktninghjelpen opptatt av å hjelpe mennesker på flukt i urbane områder, hvor mesteparten av Colombias fordrevne befolkning hadde søkt trygghet under konflikten. Helt siden 2009 hadde Flyktninghjelpen, i samarbeid med internasjonale partnere, utarbeidet retningslinjer for å møte de spesielle behovene til internt fordrevne som har søkt tilflukt i byene. De omfattet registrering, land- og eiendomsrettigheter, skaffe livsopphold, forholdet til andre innbyggere og ikke minst beskyttelse.

Til tross for stor optimisme skulle fredsprosessen raskt møte store utfordringer. Den colombianske regjeringens mangelfulle oppfølging av intensjonen bak fredsavtalen, drapene på demobiliserte geriljasoldater og sosiale ledere og mangelfull statlig tilstedeværelse i tidligere FARC-områder skapte økt polarisering. Det var åpenbart at Colombia trengte mer tid for å skape tillit og forsoning etter nesten 60 år med konflikt. Lettere ble det heller ikke da krisen i nabolandet Venezuela eskalerte dramatisk, og en strøm av flyktninger begynte å ta seg over grensen til Colombia. I 2019 etablerte Flyktninghjelpen et eget landkontor i Venezuela.



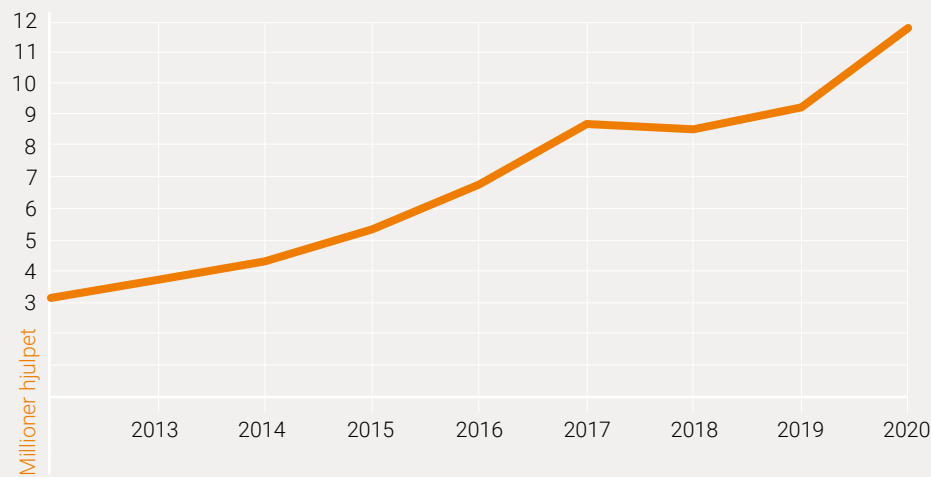
ØKT KRISERESPONS

I perioden 2016 til 2020 konkurrerte mange kriser om finansiering og oppmerksomhet. Flyktningshjelpen så et økt behov for å balansere innsatsen mellom katastrofer som fikk mye oppmerksomhet og innsatsen i mer langvarige og ofte neglisjerte kriser.

I starten av 2016 var over 65 millioner mennesker på flukt fra krig og konflikt i verden, og nok et år var krigen i Syria blant krisene hvor flest mennesker ble drevet på flukt. Året etter flyttet konfliktlinjene seg, men de menneskelige lidelsene var fortsatt akutte. Regjeringsstøttede militærgrupper tok tilbake store landområder fra opposisjonsstyrkene, og en halv million mennesker var fanget i beleirede områder i 2017.

Flyktningshjelpen delte ut mat og ga støtte til lokal landbruksproduksjon. I tillegg bygget organisasjonen opp igjen skoler og andre ødelagte institusjoner lokalt. Samtidig med krisen i Syria, utviklet situasjonen i Afghanistan, Burundi, Irak og Jemen seg fra vondt til verre. Flyktningshjelpen startet hjelpearbeid i Jemen allerede i 2011. I 2015 eskalerte konflikten og utviklet seg til det FN omtalte som verdens verste humanitære krise. Jemen var i 2016 det landet der Flyktningshjelpen hjalp størst antall mennesker – hele 1,4 millioner.

Etter at den saudiledede koalisjonen i 2017 innførte en blokada av sjø-, land- og flytransport til landet, forverret den humanitære krisen seg ytterligere. Krigen og blokaden av både kommersielle og humanitære varer til Jemen førte til akutt mangel på vann, mat og drivstoff. Resultatet ble en omfattende menneskeskapt krise. I 2017 hadde hele 22 millioner mennesker behov for nødhjelp. Flyktningshjelpen trappet opp nødhjelpsoperasjonen i landet og intensiverte påvirkningsarbeidet. Flyktningshjelpen insisterte på at koalisjonen måtte lette på blokaden og at partene måtte avstå fra militære operasjoner som kunne ramme sivilbefolkningen ytterligere.



SULT I SØR-SUDAN, 2017:

Nyagoah Gatluak har fått utdelt mat til barna i Ngop i delstaten Unity. Sammen med sine slektninger haster hun hjem. Sulten har krevd livet til fire barn i hennes nære familie de siste månedene. Det er erklært sultkatastrofe i et område ikke langt unna, og Flyktningshjelpen jobber for å unngå at folk her møter samme skjebne. Foto: Albert Gonzalez Farran/ Flyktningshjelpen



Voldelige konflikter i Den demokratiske republikken Kongo og Sør-Sudan begrenset humanitære organisasjoners tilgang til de rammede. I Sør-Sudan ble tre millioner mennesker drevet på flukt fra konflikten, hvor av to millioner var internt fordrevne. Landet ble en uavhengig stat først i 2011, og en maktkamp mellom presidenten og visepresidenten kastet landet ut i en blodig konflikt i 2013. Flyktningshjelpen ga i 2016 hjelp til nesten én million mennesker i Sør-Sudan, blant annet gjennom å ta i bruk mobile nødhjelpsteam, og utvidet hjelpearbeidet for flyktninger fra Sør-Sudan i Uganda.

Tørken på Afrikas Horn rammet flere land, og fortsatte å drive mennesker på flukt i 2017. I Somalia førte kombinasjonen av tørke og væpnet konflikt til at mer enn 1,1 millioner mennesker måtte flykte. De fleste flyktet fra landsbygda, hvor det ikke var mulig å nå fram med humanitær hjelp på grunn av sikkerhetssituasjonen, og slo seg ned i store provisoriske leirer rundt byene.

Den humanitære situasjonen i deler av Mellom-Amerika utviklet seg fra vondt til verre.

Migrasjonen fra Mellom-Amerika til USA hadde pågått i mange år, men i 2017 og 2018 så man en annen type masseflukt fra Guatemala, Honduras og El Salvador, også kalt det nordlige triangel. Tusenvis av mennesker samlet seg i karavener før de startet marsjen nordover. Det ga dem større trygghet og de kunne hjelpe hverandre underveis. Der de tidligere møtte velvilje hadde det bygget seg



KARAVANER PÅ VEI NORDOVER: Tusenvis av mennesker hviler langs veien mellom Mapastepec og Pijijiapan i Mexico på vei mot grensen til USA. 33 år gamle Glenda Escobar og sønnen Adonai fra Honduras er blant dem. Adonai holder seg våken hver natt for å passe på at moren i hvert fall får litt søvn. Reisen er strabasøs og farlig, og mange blir utnyttet av menneskehandlere og menneskesmuglere. Foto: Ueslei Marcelino/Reuters/NTB

RETTSHJELP I JEMEN, 2019: Rettshjelpsansvarlig Nuhad Mubarak snakker lidenskapelig om viktigheten av å ha juridisk dokumentasjon og fødselsattester, og er glad for å se at arbeidet hun gjør har en direkte innvirkning på livene til mennesker som har måttet flykte fra hjemmene sine.

– Jeg føler at mitt bidrag ikke vil ta slutt, selv når vi trekker oss ut herfra. Det at folk kan håndheve rettighetene sine varer livet ut, sier hun. Foto: Ingrid Prestetun/Flyktninghjelpen



opp frustrasjon i lokalsamfunn langs ruten. I tillegg var det økende fremmedhat både i USA og Mexico, og stadig tøffere grensekontroller.

I landene der Flyktninghjelpen arbeidet var det en økende tendens til stengte grenser og retur av flyktninger uten at det fantes forsvarlige beskyttelsesprosedyrer. Dette rammet særlig syrere, afghanere, somaliere i flyktningleiren Dadaab i Kenya og mennesker på vei til Europa. Flyktninghjelpen varslet om dette gjennom lokalt, regionalt og globalt påvirkningsarbeid.

Et uttalt mål for Flyktninghjelpen var å nå frem til flere mennesker i områder hvor den humanitære tilgangen var begrenset. Ekstrem risiko, mangel på tillatelse fra myndigheter og parter i konflikter, og ødelagt infrastruktur var blant hindrene organisasjonen møtte i forsøk på å nå fram til sårbare og isolerte grupper på flukt. Flyktninghjelpen fortsatte å øke kriseresponsen og styrke spesielt det nasjonale arbeidet som talsperson for å sikre at rettighetene til flyktninger og internt fordrevne ble ivaretatt, og at de fikk bedre levekår.

Ved årsskiftet 2016–2017 stod verden overfor flere potensielle sultkatastrofer, og Flyktninghjelpen var del av en internasjonal innsats som bidro til å avverge eller redusere matkriser i Somalia, Sør-Sudan, Jemen og Nigeria. I områdene rundt Tsjadsjøen steg volden ytterligere, og i tillegg var befolkningen rammet av sult og kolera. I Nigeria ga Flyktninghjelpens kriseresponsteam livreddende hjelp, mens ansatte som jobbet med matsikkerhet og levebrød ga starthjelp så folk kunne bli selvforsynte.

I 2017 opprettet Flyktninghjelpen et landkontor i Kamerun for å utvide arbeidet med krisen rundt Tsjadsjøen. I Burkina Faso stengte imidlertid organisasjonen ned kontorene og overførte programmene til internasjonale og lokale partnere.

Flyktninghjelpen fortsatte å utvide sitt arbeid og nådde fram til rekordmange mennesker på flukt. Til sammen hjalp organisasjonen 8,7 millioner mennesker i 2017.



Et uttalt mål for Flyktninghjelpen var å nå frem til flere mennesker i områder hvor den humanitære tilgangen var begrenset.

Ved inngangen til 2018 satte Flyktninghjelpen seg nye strategiske mål for de neste tre årene. Organisasjonen ville arbeide mer med neglisjerte kriser, nå frem med hjelp til flere mennesker i områder der det er vanskelig å komme til, samt å bidra sterkere til varige løsninger. I tillegg skulle man styrke samhandlingen mellom de ulike programkomponentene innenfor ulike sektorer for å kunne tilby mer helhetlig hjelp.

Men hvor hjelpen ble fordelt, var i ferd med å endre seg noe. Det var en reduksjon i Midtøsten, mens Øst-Afrika – inkludert Sør-Sudan – og Jemen så en økning. Det samme gjaldt Asia, Latin-Amerika og Sentral- og Vest-Afrika. De sistnevnte var et resultat av den økende krisen i Venezuela, DR Kongo og områdene rundt Tsjadsjøen. Reduksjonen i Midtøsten skyldtes i stor grad et endret konfliktbilde og en nedgang i storstilte nødhjelpsprogrammer i Irak og Syria. For å styrke tilstedeværelsen i Sentral- og Vest-Afrika ytterligere, etablerte Flyktninghjelpen et regionalkontor i hovedstaden Dakar, Senegal i 2018.

Flyktninghjelpen styrket sitt arbeid med neglisjerte kriser i 2018. Et eksempel var etableringen i Tripoli og Benghazi i Libya, der fokus var på hjelp til internt fordrevne. I tillegg vurderte organisasjonen hjelpetiltak overfor migranter som var strandet i Libya. Flyktninghjelpen ble også registrert i Niger i 2018, men åpnet ikke kontor før året etter.

Flyktninghjelpen hadde siden 2017 arbeidet gjennom en lokal partner for å gi hjelp til rohingya-flyktninger og vertssamfunn i Bangladesh, men på slutten av 2018 ble alle papirer ordnet, og i 2019 kunne organisasjonen selv starte opp egne programmer i landet. Nærmere én million rohingya-flyktninger oppholdt seg i Cox's Bazaar etter å ha flyktet fra ekstrem vold i Myanmar. I 2018 avsluttet Flyktninghjelpen sitt program i Hellas og overlot virksomheten til lokale samarbeidspartnere og UNHCR.

Flere ressurser og mer finansiering gjorde at Flyktninghjelpen kunne hjelpe



AFGHANISTAN, NOVEMBER 2018: En kald vinter har allerede krevd menneskeliv. Bashir (14) står foran teltlandsbyen hvor internt fordrevne vil tilbringe de neste månedene. Flyktninghjelpen delte ut vintertelt til 3.000 familier denne vinteren. Foto: Enayatullah Azad/Flyktninghjelpen

flere mennesker i nød, med tjenester av høyere kvalitet. I 2019 arbeidet Flyktninghjelpen i 33 land og ga hjelp til over ni millioner mennesker, en økning på 6,7 prosent sammenliknet med 2018. Organisasjonen startet arbeidet med å reetablere seg i Sudan etter regimeskiftet i Khartoum og kunne åpne kontor i 2020. Sammen med flere andre organisasjoner hadde Flyktninghjelpen blitt utvist fra Sudan i 2009. Flyktninghjelpen startet også opp igjen i Burkina Faso, og utvidet programmene i Kamerun og Den sentralafrikanske republikk.

I 2020 gav Flyktninghjelpen hjelp til nær 12 millioner mennesker i 33 land. 15.000 personer arbeidet med og for mennesker på flukt på vegne av Flyktninghjelpen. Det var åpenbart at organisasjonen hadde trykket på de riktige knappene etter den store «flyktningkrisen» i 2015 og hadde større internasjonal anerkjennelse enn noen gang. Det engelske akronymet NRC (*Norwegian Refugee Council*) er antakelig mer kjent internasjonalt enn Flyktninghjelpen er her hjemme. Ambisjonene har hele tiden økt. Nå er det CNN, BBC og Al Jazeera som teller i mediearbeidet. Tidligere leder for medie- og kommunikasjonsseksjonen Tuva Raanes Bogsnes var viktig for å profesjonalisere mediearbeidet og for å nå frem med Flyktninghjelpens budskap til internasjonale medier. Ett av tiltakene hun satte i verk, og som hadde stor effekt, var å gjøre om et møterom til TV-studio på hovedkontoret

Men det er viktig å påpeke at Flyktninghjelpens vekst var mulig fordi grunnmuren var solid. Tidligere strategivalg og organisasjonsendringer har vist seg vellykket, i den forstand at de har gjort organisasjonen i stand til å håndtere stor vekst og være relevant i en stadig mer krevende verden.



Det er viktig å påpeke at Flyktninghjelpens vekst var mulig fordi grunnmuren var solid.

MASSEFLUKT: Økt konflikt i delstaten Rakhine i Myanmar i august 2017 drev over 700.000 mennesker på flukt til nabolandet Bangladesh. Nesten alle var fra den muslimske rohingya-minoriteten. Her får en eldre mann hjelp av en annen flyktning på den siste strekningen til Cox's Bazar i Bangladesh, 12. november 2017. Foto: Tomas Munita/The New York Times/NTB

NYSATSING PÅ PRIVAT FINANSIERING

Fra 2014 ble direkte verving av faddere intensivert, etter at den tidligere event-baserte vervingen, særlig gjennom Artistgallaer, ikke lenger hadde det samme potensialet. I 2017 startet også Flyktninghjelpen verving av faddere i Sverige. Rekruttering av faddere har vært svært vellykket, og i 2021 har Flyktninghjelpen 29.000 faddere i Norge og 19.000 i Sverige. Et økende behov for fleksibel finansiering til Flyktninghjelpens arbeid gjør at organisasjonen utvider innsamlingsarbeidet til andre land.

Hvor store investeringer organisasjonen må gjøre for å sikre privat finansiering, er en kontinuerlig avveining. Totalt utgjør private inntekter kun fire prosent av Flyktninghjelpens inntekter, men det er et viktig supplement til støtten fra institusjonelle givere. Siden dette er frie midler, gjør de Flyktninghjelpen i stand til å starte opp hjelpearbeid raskt uten å måtte vente på løfte om annen finansiering.

Inntektene fra næringslivet har også økt betydelig i denne perioden. Flyktninghjelpen erkjente tidligere enn de fleste andre norske organisasjoner at det klas-siske sponsorsamarbeidet ikke var veien å gå. Organisasjonen satset i stedet på samarbeid som inkluderte pro bono-avtaler, pengestøtte og programutvikling, hvor samarbeidspartnere bidrar med sin ekspertise, produkter eller tjenester for å støtte Flyktninghjelpens arbeid. Dette har vært særlig vellykket når det gjelder samarbeid med teknologibedrifter, som har bidratt til digitalisering av nødhjelpsarbeidet.



KORONAPANDEMIEN

I starten av 2020 begynte koronaviruset å gjøre folk syke i land etter land. Over hele verden innførte myndighetene strenge smitteverntiltak, som i perioder stengte ned samfunnet, Koronapandemien forverret den humanitære situasjonen for mennesker som allerede levde under ekstremt vanskelige forhold, og for hjelpeorganisasjoner ble det enda vanskeligere å få humanitær tilgang til de mest sårbare gruppene. Flyktninghjelpen laget derfor raskt en responsplan med fire hovedsatsingsområder for hvordan organisasjonen skulle møte pandemien:

1. samarbeide med helseaktører for å øke tilgangen til helsetjenester
2. redusere smittespredning i leirer og tett befolkede områder
3. redusere de negative effektene av myndigheters nedstengning av samfunn og stengte grenser
4. forhindre at pandemien fører til økte overgrep, vold og brudd på menneskerettighetene for mennesker på flukt

Flyktninghjelpen gjennomførte sommeren 2020 en evaluering av den tidlige innsatsen for å møte korona-utfordringene. Evalueringen viste at organisasjonen ikke hadde hatt en tilstrekkelig beredskap for å møte en pandemi og at det manglet en sentral ledelse av arbeidet. Uklar ansvarsfordeling mellom hovedkontor, regionkontor og landkontor ble fremhevet som en utfordring. Evalueringen anbefalte at nødhjelpsseksjonen på hovedkontoret fikk et klarere ansvar for å koordinere arbeidet ved framtidige kriser av samme karakter.

Til tross for eksterne restriksjoner, for eksempel i forbindelse med reiser, klarte likevel Flyktninghjelpen til en viss grad å opprettholde planlagte programaktiviteter. I tillegg iverksatte organisasjonen målrettede tiltak for å begrense spredningen av pandemien. Flyktninghjelpens investeringer i digitale programaktiviteter og langsiktige satsing på å skape humanitær tilgang, viste seg å være avgjørende for å nå fram med hjelp i denne ekstraordinære situasjonen.

Utdanningssektoren ble spesielt hardt rammet av pandemien, og Flyktninghjelpen måtte midlertidig stanse utdanningsaktiviteter eller tilby digitale løsninger i mange land. Stengte skoler og begrenset undervisning gjorde at barn mistet tilgang til livsnødvendig undervisning. Derfor jobbet Flyktninghjelpen for at barn og unge skulle komme raskt tilbake igjen etter pandemien.

Mens mange andre beredskapsstyrker kalte hjem ekspertene sine da koronapandemien brøt ut, opprettholdt NORCAP i større grad prinsippet om å bli igjen og levere. Årsaken til det er at NORCAP også driver egne prosjekter, og de valgte derfor å beholde folk i felt, for å kunne levere på dette arbeidet så langt det var mulig og forsvarlig. Ekspertene som var i risikogrupper eller befant seg i områder med ekstremt lav tilgang på medisinsk behandling ble raskt evakuert, men mange fortsatte arbeidet digitalt fra sine hjemland, og majoriteten av ekspertene ble værende på sine oppdrag. Et viktig mål for NORCAP i denne perioden var å styrke kunnskap og kapasitet hos lokale organisasjoner og myndigheter, i en tid der karantener og reiserestriksjoner gjorde det vanskelig for de internasjonale humanitære organisasjonene å operere som vanlig.



Til tross for eksterne restriksjoner, for eksempel i forbindelse med reiser, klarte likevel Flyktninghjelpen til en viss grad å opprettholde planlagte programaktiviteter.



SYRIA, 2021: – Å gå på jobb hver dag er skummelt, men som hjelpearbeider og utdanningsarbeider mener jeg det er like ille om barn og unge ikke får utdanningen de fortjener. Marwa Alsharqawi jobber som utdanningskoordinator for Flyktninghjelpen i Syria. Foto: Tareq Mnadili/Flyktninghjelpen



SYRIA, 2021: – Setebelte er ikke lenger nok til å holde deg trygg, sier sjåfør Walid Debess. Han har fått har fått ekstra ansvar for sikkerheten til kollegene i Flyktninghjelpen i Syria under koronapandemien. Før hver tur må både bil og utstyr rengjøres. Foto: Tareq Mnadili/Flyktninghjelpen



AFGHANISTAN, 2020: – Vi ser tusener av mennesker få Covid-19, men det er ikke plass på sykehusene. Vi ser at tusener dør uten at familien har råd til en ordentlig begravelse. Vi ser de fattige ikke har nok å spise. Vi ser folk som selger barna sine for å ha råd til å fø resten av familien. Situasjonen er skremmende fordi vi som hjelpearbeidere har høyere risiko for å få sykdommen. Noen ganger møter vi hundrevis av mennesker om dagen, men det stopper meg ikke fra å hjelpe. Noorina Anis jobber med leirdrift i Kabul. Foto: Enayatullah Azad/Flyktninghjelpen



COLOMBIA, 2021: Barna i Chocó viser hvordan de har lært å vaske hendene. Den røde væsken representerer virus og sykdommer, og ved hjelp av såpe og vann holder de hendene rene og unngår å bli syke. Foto: Milena Ayala/Flyktninghjelpen



FELTBESØK: Styreleder Idar Kreutzer møter internt fordrevne på FN-basen i Bor i Sør-Sudan i februar 2014. Foto: Christian Jepsen/Flyktninghjelpen

STYRET BIDRO TIL Å PROFESJONALISERE ORGANISASJONEN

Flyktninghjelpen hadde vært gjennom en turbulent periode før Elisabeth Rasmusson tok over som generalsekretær i 2008, og styreleder Marianne Johnsen ønsket at den nye generalsekretæren skulle gjøre utskiftninger i ledergruppen. Rasmusson valgte imidlertid å beholde den eksisterende ledergruppen, noe som førte til at Johnsen trakk seg som styreleder. Bernt Bull tok over, og styret ble etter hvert supplert med styremedlemmer med en bred bakgrunn og kompetanse som var viktig for organisasjonen.

Det var en erkjennelse at styrets betydning hadde endret seg i takt med at Flyktninghjelpen hadde vokst i størrelse og kompleksitet. Mens det tidligere hovedsakelig var personer med bakgrunn fra bistand og politisk arbeid som ble valgt inn i styret, ble det etter hvert lagt vekt på i tillegg å få inn styremedlemmer med solid erfaring fra å lede store organisasjoner, blant annet fra ulike forskningsmiljøer, næringslivet og den humanitære sektoren.

I 2011 ble Idar Kreutzer valgt som ny styreleder. Kreutzer hadde markert seg i sin tid som konsernsjef i Storebrand og synliggjort at næringslivet kan spille en viktig rolle ved å ta samfunnsansvar. Under Kreutzers ledelse inntok styret en tydeligere rolle når det gjaldt det strategiske arbeidet i Flyktninghjelpen, samtidig som de involverte seg i stadig mindre grad i spørsmål knyttet til ansettelser og daglig drift.

Også Harald Norvik, som overtok som styreleder etter Kreutzer i 2017, har hatt en lang rekke toppstillinger i norsk næringsliv. Både Kreutzer og Norvik har vært avgjørende for Flyktninghjelpens vekst og utvikling de siste ti årene, og har innført en strategisk tenkning og iverksatt kontrollrutiner som er avgjørende for et stort internasjonalt konsern med flere milliarder kroner i årlig omsetning og tusenvis av ansatte over hele av verden.

ANTI-KORRUPSJON OG INTERNREVISJON

Flyktninghjelpen var den første norske bistandsorganisasjonen som offentliggjorde årlige oversikter over korrupsjonssaker. Samtidig etablerte Flyktninghjelpen en egen enhet med ansvar for internrevisjon. Dette arbeidet var avgjørende for de gode tilbakemeldingene Flyktninghjelpen fikk fra store institusjonelle givere, som ECHO, i årene som fulgte.

ECHO hadde vært en viktig giver for Flyktninghjelpen siden tidlig på 2000-tallet, og støttet Flyktninghjelpen første gang i det tidligere Jugoslavia. I dag bidrar de med finansiering i de fleste av Flyktninghjelpens operasjoner.

ECHO har en annerledes og strengere profil på revisjonskravene enn det andre givere har. Deres revisjon er basert på Flyktninghjelpens egne retningslinjer. Det betyr at dersom retningslinjene sier at spesifikke dokumenter skal være med i en anbudsprosess, blir hele kostnaden underkjent hvis ECHO finner at et av dokumentene mangler.

ECHO krever at all dokumentasjon sendes til hovedkontoret og er klar for revisjon innen 30 dager. Sikkerhetsutfordringer og manglende tilgang til arkiver i noen av programland førte til at Flyktninghjelpen startet prosjektet *Securing Supporting Documentation* i 2016. Alle dokumenter i en transaksjon blir nå scannet og lagret i et sentralt elektronisk arkiv. Et annet mål med prosjektet var å lage bedre avstemmingsrutiner på det som ble kjøpt inn og det som ble levert ut. Dette prosjektet har vist seg å være veldig vellykket, basert på revisjoner gjennomført i ettertid.

ECHO gjennomførte revisjoner på hovedkontoret i Oslo i 2006, 2011, 2015/2016, 2019 og 2020. I tillegg har de gjennomført en rekke revisjoner i felt. Revisjonen 2015/2016 var særlig krevende, og nesten 8 millioner euro ble underkjent i første revisjonsrunde. Endelig tilbakebetaling endte på i underkant av 700.000 euro, etter at Flyktninghjelpen fikk bedre tilgang og satt inn flere ressurser både globalt og lokalt, særlig på prosjekter i Pakistan.

De styrkede kontrollrutinene har ført til at nesten alt er blitt godkjent i de siste års revisjoner fra ECHO, mens revisjoner for amerikanske institusjonelle givere, som også har svært strenge retningslinjer, har resultert i at alle kostnader er blitt godkjent.

Flyktninghjelpen arbeider i mange av de mest korrupte landene i verden, i områder som i tillegg er herjet av krig og konflikt. De institusjonelle givernes strenge krav har bidratt til høy grad av profesjonalisering. Samtidig påvirker de organisasjonens evne til å reagere raskt og effektivt, særlig i konfliktområder hvor det er vanskelig å få humanitær tilgang. Det er derfor et dilemma at kampen mot korrupsjon kan føre til at sårbare grupper ikke får hjelp i situasjoner hvor det er umulig å garantere at ikke penger kommer på avveie.

Det er en kontinuerlig diskusjon knyttet til hvor stor økonomisk risiko en organisasjon som Flyktninghjelpen bør være villig til å ta for å nå fram til de mest sårbare. Givernes nulltoleranse for korrupsjon fører til at Flyktninghjelpen bærer hele risikoen dersom noe går galt.

FLYKTNINGHJELPENS ARBEID ER VIKTIGERE ENN NOEN GANG

Flyktninghjelpen har vært gjennom en utfordrende og innholdsrik 75 år lang reise. Via Europahjelpen og Det Norske Flyktningeråd, til dagens Flyktninghjelpen, har organisasjonen gått fra å være en innsamlingsaksjon, dernest en halvstatlig paraplyorganisasjon, til å idag stå på egne bein. Flyktninghjelpens formidable vekst, spesielt de siste ti årene, savner sidestykke i historien om norske humanitære organisasjoners internasjonale innsats. Fra å være en lillebror blant de såkalte «fem store» organisasjonene på 1990-tallet, er Flyktninghjelpen i dag større enn de andre store norske humanitære aktørene til sammen.

I 2021 har Flyktninghjelpen 15.000 hjelpearbeidere, inkludert personer som er midlertidig engasjert i konkrete prosjekter i programland. Mange av disse er flyktninger og internt fordrevne eller personer fra lokalsamfunnene vi jobber i. Flyktninghjelpen har programmer i 33 land og representasjonskontorer i Berlin, Brussel, London, Genève og Washington, og et budsjett på over 5 milliarder kroner. Flyktninghjelpens størrelse og mangfold har gjort det viktig å arbeide kontinuerlig for at organisasjonen skal framstå med felles uttrykk og budskap. Det har også vært avgjørende for å øke inntektene fra private givere.

Gjennom hele sin eksistens har organisasjonens utvikling reflektert trender og brytninger i samtiden, både i Norge og internasjonalt. Det er mange eksempler på tautrekking mellom ulike interesser og krefter, spesielt i tiden frem til organisasjonen ble en stiftelse i 1997. Arbeidsfeltet flyktninger overlappet grensene mellom offentlig og privat virksomhet, humanitært og juridisk arbeid og profesjonell og frivillig innsats.

Et påfallende kjennetegn, spesielt fra begynnelsen av 1990-tallet og frem til i dag, har vært Flyktninghjelpens bemerkelsesverdige evne til å gripe dagen på strategisk viktige tidspunkter, og å lande på føttene etter vanskelige perioder. Timing har vært et nøkkelord helt fra beslutningen om å opprette beredskapsstyrkene i 1991 til den rollen organisasjonen spiller i de nåværende krisene i Syria og Jemen.

I dagens kompliserte konfliktbilde er langt flere på flukt i eget land enn de som har krysset en landegrense. Denne utviklingen var tydelig helt fra 1980- og 1990-tallet. Flyktninghjelpens tidlige innsats for å få de internt fordrevne høyere opp på den politiske og humanitære dagsorden er lite kjent, men har spilt en svært viktig rolle. Å være aktiv talsperson for de som er neglisjerte er i samsvar med Fridtjof Nansens ånd – da han fra Folkeforbundets talerstol etterlyste at stater skulle ta ansvar for personer på flukt fra overgrep og vold etter første verdenskrig.

Men selv om organisasjonen Flyktninghjelpen har vokst, har de humanitære utfordringene organisasjonen er til for vokst enda mer. Antallet mennesker på flukt er høyere enn noensinne og mange av dem mottar svært begrenset eller ingen hjelp.

Med bakgrunn i det økende globale gapet mellom behovene og tilgjengelige ressurser, formulerte organisasjonen i jubileumsåret 2021 flere ambisjoner som staker ut en retning for Flyktninghjelpens innsats frem mot 2030.



I sitt 75. år står Flyktninghjelpen sterkere enn noensinne, med større ressurser, flere og mer kvalifiserte hjelpearbeidere og stor tillit fra givere og søsterorganisasjoner.

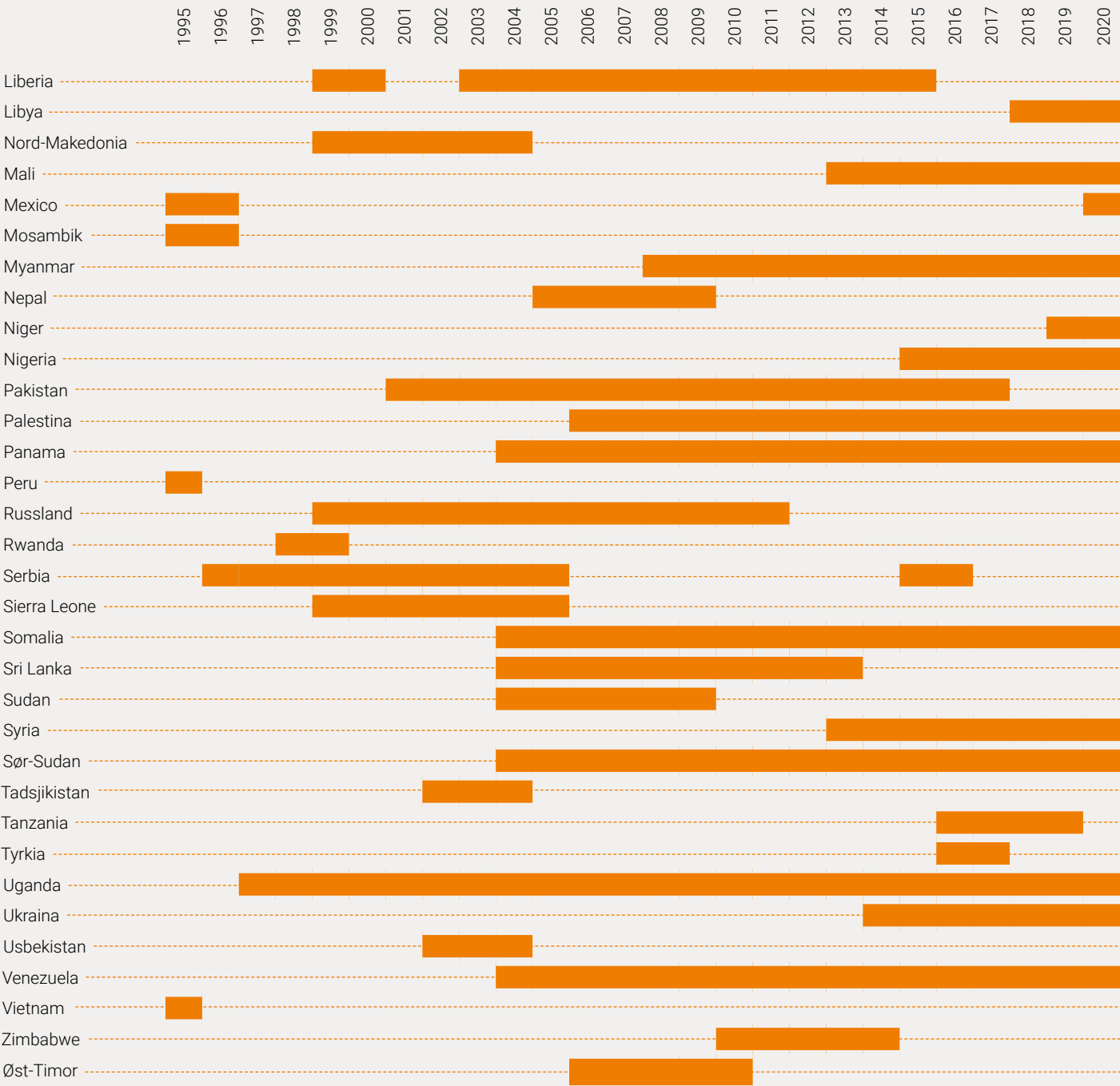
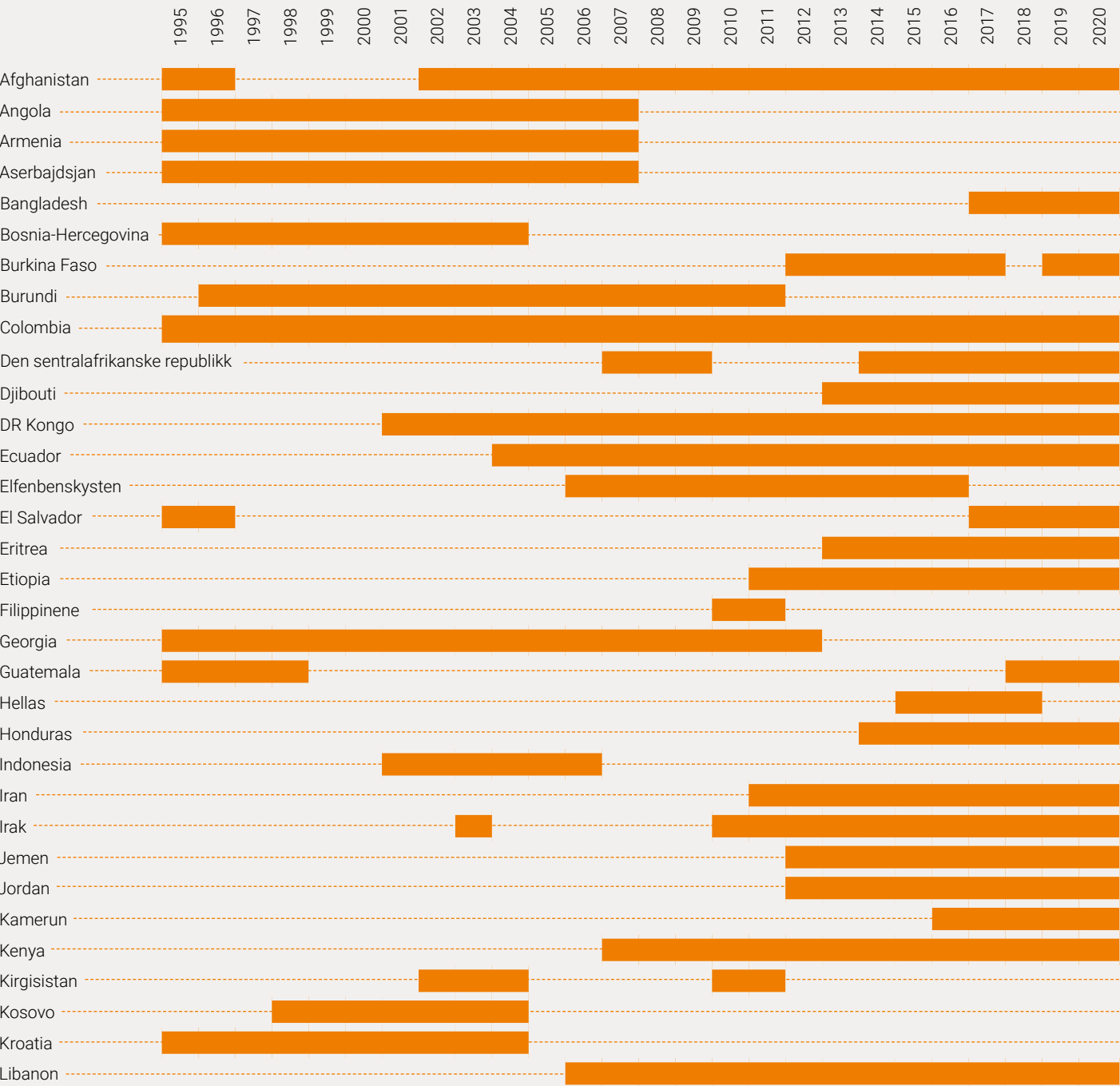
Tre ambisjoner står sentralt:

1. Effektivisering av hjelpe- og beskyttelsesinnsatsen gjennom kontinuerlig konsultasjon med de organisasjonen skal hjelpe.
2. Nå ut til flere mennesker med udekkede behov gjennom nye partnerskap og ved bruk av ny teknologi.
3. Gjennom medie- og påvirkningsarbeid, forskning og forslag til varige løsninger skal Flyktninghjelpen forebygge fordrivelse og overgrep.

I sitt 75. år står Flyktninghjelpen sterkere enn noensinne, med større ressurser, flere og mer kvalifiserte hjelpearbeidere og stor tillit fra givere og søsterorganisasjoner. Samtidig er også organisasjonen i en selvransakelsens tid: Hva vil rollen være for store, internasjonale og vestlig baserte hjelpeorganisasjoner i en verden der det legges mer vekt på lokale aktører og der nasjonale myndigheter legger større restriksjoner på internasjonale hjelpeorganisasjoner? I hvilken grad skal organisasjonen arbeide sammen med eller gjennom lokale organisasjoner og institusjoner i programlandene? Hvordan og hvor raskt skal organisasjonen virkeliggjøre målet om å bli karbonnøytral? Hvordan kan ekspertutsendelsen gjennom NORCAP og landprogrammene få synergier? Hvilke funksjoner og arbeidsoppgaver skal tilligge hovedkontoret i Oslo, regionskontorene og landkontorene?

Spørsmålene og utfordringene, som venter Flyktninghjelpen i kommende år, er mange. Hovedformålet vil imidlertid forbli å gi hjelp og beskyttelse til mennesker på flukt. Organisasjonen vil ikke minst prioritere å løfte mennesker ut av fluktstatistikkene, enten ved å gi dem muligheten til å vende trygt tilbake til hjemlandet, eller ved å sørge for at de får fullverdige liv der de har søkt tilflukt eller i et nytt hjemland.

FLYKTNINGHJELPENS PROGRAMLAND 1995–2021



GENERALSEKRETÆRER
 1953–2021



KNUT OKKENHAUG
 Generalsekretær,
 1953–1956



Foto: Bjørn Sigursøn/NTB

RUTH A. RYSTE
 Generalsekretær,
 1980



GUNNAR F. ANDERSEN
 Konstituert generalsekretær,
 1994–1995



ARNE FJELDBU
 Generalsekretær,
 1956–1960



EVA DUNLOP
 Generalsekretær,
 1981–1990



OLA METLIAAS
 Generalsekretær,
 1997–1999



WILHELM S. BØE
 Generalsekretær,
 1960–1980



TRYGVE G. NORDBY
 Generalsekretær,
 1990–1997



TOM EMIL ASP
 Konstituert generalsekretær,
 1999



STEINAR SØRLIE
 Generalsekretær,
 2000–2002



RAYMOND JOHANSEN
 Generalsekretær,
 2002–2005



TOMAS COLIN ARCHER
 Generalsekretær,
 2006–2008



Foto: Aleksander Andersen/NTB

TORIL BREKKE
 Fungerende generalsekretær,
 2005–2006 og
 mars 2013–august 2013



Foto: Kristin Svorte

ELISABETH RASMUSSON
 Generalsekretær,
 2008–2013

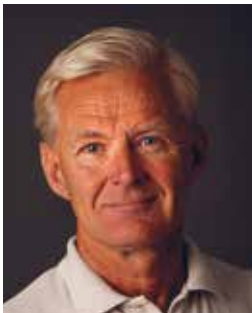


Foto: Beate Simrand

JAN EGELAND
 Generalsekretær,
 2013 >

STYRELEDERE
 1953–2021

ERLING STEEN
 1953–1958

SIGURD HALVORSEN
 1958–1977

HENRIK HAUGE
 1977–1982

ARNE BONDE
 1982–1986

TORE NYSETER
 1986–1987

R.K. ANDRESEN
 1987–1990

KJELL HOLLER
 1990–1997

GRO BRÆKKEN
 1998–1999

SIRI BJERKE
 1999–2000

GERHARD HEIBERG
 2000–2002

JAN A. ERICHSEN
 2002–2007

**MARIANNE ELISABETH
JOHNSEN**
 2007–2009

BERNT BULL
 2009–2011

IDAR KREUTZER
 2011–2017

HARALD NORVIK
 2017 >

TAKK!

Takk til følgende nåværende og tidligere ansatte i Flyktninghjelpen og andre ressurspersoner for nyttige innspill og bidrag:

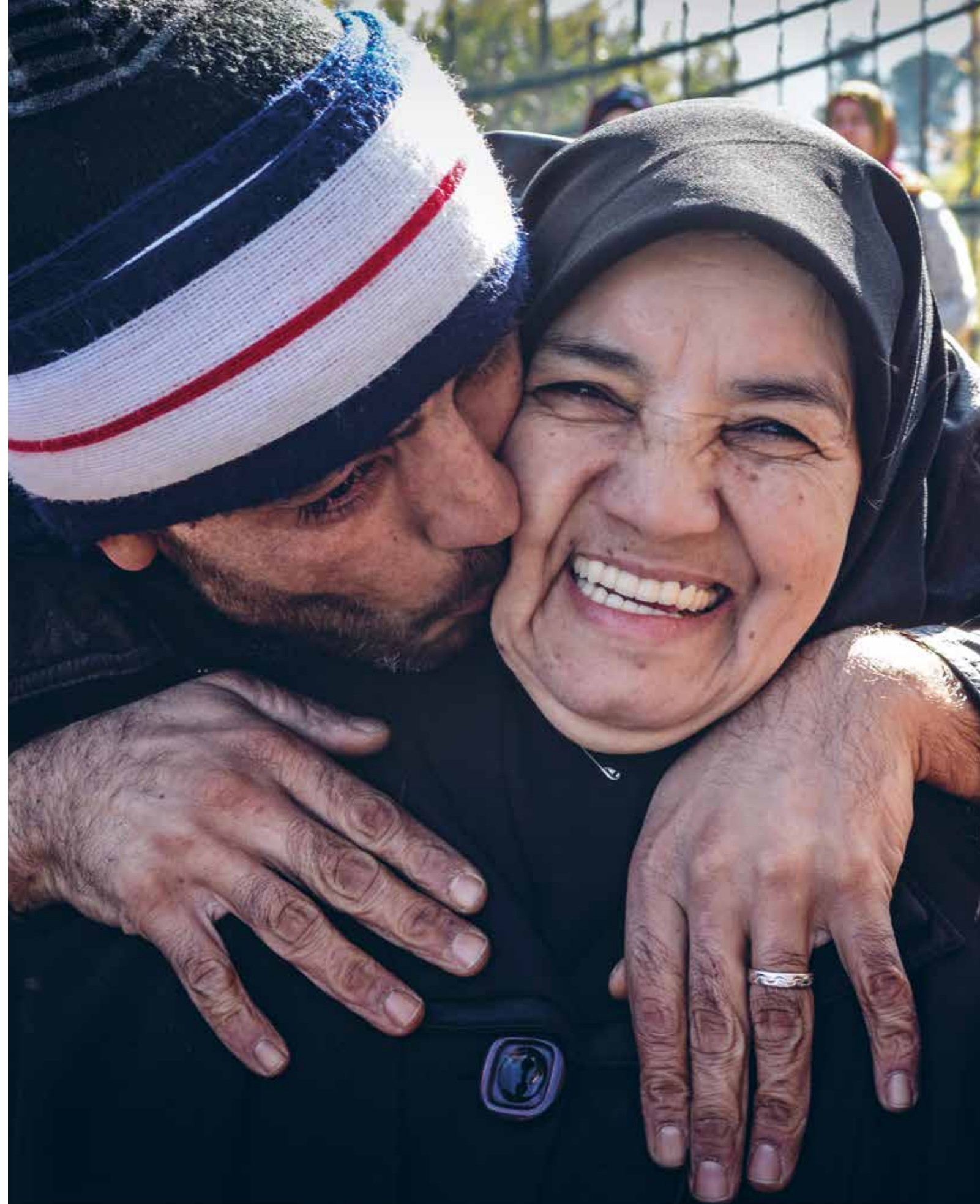
Trygve G. Nordby, Steinar Sørli, Raymond Johansen, Elisabeth Rasmusson, Toril Brekke, Magnhild S. Vasset, Pål Nesse, Harriet Rudd, Ida Fossvik Lomholt, Svein Beksrud, Oddhild Günther, Mads Henrik Almaas, Jannicke Storm, Turid Lægreid, Tove Skarstein, Skjoldvor Fjeldvær, Petra Storstein, Eldrid Kvamen Midttun, Jens Mjaugedal, Vikram Kolmannskog, Nina M. Birkeland, Tia Kristine Karlsen, Alfredo Zamudio, Berit Faye-Petersen, Beate Simarud, Roald Høvring, Thale Solnørdal Jenssen, Ina Eriksen Eines, Bjørn Falck Pedersen, Espen Ruud, Hallvard Skaar Pedersen, Naeem Hayat, Benedicte Bakkeskau, Johan Kristian Meyer, Geir Olav Lisle, Karoline Rønning.

KILDER

Boka er hovedsakelig basert på innspill fra, og intervjuer med, nåværende og tidligere ansatte i Flyktninghjelpen, nevnt over, i tillegg til alle årsrapporter og styrereferater i den aktuelle perioden. Flyktningregnskapet 2004–2020 har også vært en viktig informasjonskilde.

Kapittel 1 er i stor grad bygget på boka *Hjelp og beskyttelse*, skrevet av Hege Roll-Hansen og Eva Helene Østbye, utgitt av Flyktningerådet i 1996.

TAKKNEMLIGHET. Ahmed Suleiman kysser sin mor Dalal i ren takknemlighet og glede etter at de har kommet trygt i havn på Lesbos i Hellas. Den lille familien flyktet fra krigen i Syria og over Middelhavet i 2015, i likhet med hundretusenvise andre. Foto: Tiril Skarstein/ Flyktninghjelpen





FLYKTNINGHJELPEN
NORWEGIAN REFUGEE COUNCIL