

Sida och tsunamin 2004

En rapport om Sidas krisberedskap

Fredrik Bynander
Lindy M. Newlove
Britta Ramberg



Sida och tsunamin 2004

En rapport om Sidas krisberedskap

Fredrik Bynander
Lindy M. Newlove
Britta Ramberg

Denna skrift ingår i *Sida Studies in Evaluation*, en serie studier som behandlar konceptuella och metodologiska frågor i Sidas verksamhet. En annan serie skrifter, *Sida Evaluations*, består av utvärderingsrapporter av Sveriges utvecklingssamarbete. Båda serierna ges ut av Sekreteriatet för utvärdering och internrevision, som rapporterar direkt till Sidas styrelse och har en rådgivande funktion gentemot Sidas avdelningar.

Sidas utvärderingsrapporter kan beställas från:
Infocenter, Sida
105 25 Stockholm
Tel: (+46) (0)8 506 42 380
Fax: (+46)(0)8 506 42 352
e-post: sida@sida.se

Utvärderingsrapporterna kan även hämtas från:
www.sida.se

Författare: Fredrik Bynander, Lindy M. Newlove och Britta Ramberg
Uppfattningar och tolkningar som framkommer i denna rapport är författarnas och återger inte nödvändigtvis Sidas ställningstaganden.

Sida Studies in Evaluation 05/01
Registreringsnummer: 2005-000171
Datum för slutrapport: oktober 2005
Textbearbetning och layout: Press Art AB
Tryck: Edita Communication AB, Stockholm
Artikelnummer: SIDA17577sv

ISBN 91-586-8685-1
ISSN 1402-215X

STYRELSEN FÖR INTERNATIONELLT UTVECKLINGSSAMARBETE

Sekreteriatet för utvärdering och internrevision

105 25 Stockholm
Besök: Sveavägen 20
Telefon: 08-698 50 00
Telefax: 08-698 56 10
www.sida.se, sida@sida.se

Förord

Detta är en förkortad och förenklad version av rapporten Sida and the Tsunami of 2004, en studie genomförd av Crismart, Nationellt centrum för krishanteringsstudier vid Försvarshögskolan, på uppdrag av Sidas sekretariat för utvärdering och intern revision. Undersökningen bygger på intervjuer med nyckelpersoner i och utanför Sidas organisation och studier av tryckta källor. Rapporten i sin helhet kan beställas från Sidas informationsavdelning via Sidas hemsida (www.sida.se/publikationer).

Eva Lithman
Avdelningschef
Sekreteriatet för utvärdering och internrevision

Sidas mandat, mål och organisationsstruktur

Sida är en statlig myndighet som hör till Utrikesdepartementet, UD. Liksom andra svenska myndigheter arbetar Sida självständigt inom de ramar som sätts upp av riksdag och regering.

Organisationens övergripande mål är att bidra till att skapa förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor. Sida fokuserar på FNs millenniemål, där en halvering av fattigdomen till år 2015 är den övergripande visionen.

Sidas region- och ämnesavdelningar ligger direkt under styrelse och generaldirektör. Rollfördelningen är sådan att ämnesavdelningen SEKA (Samverkan med enskilda organisationer, humanitärt bistånd och konflikthantering) arbetar med humanitära insatser och återuppbyggnad, medan regionavdelningarna har det övergripande ansvaret för utvecklingssamarbetet med länderna i respektive region.

Det finns en gråzon mellan akuta humanitära insatser och långsiktigt utvecklingsarbete. Om de olika delarna av det svenska stödet är dåligt koordinerade kan kortsiktiga katastrofinsatser ha negativa effekter för det långsiktiga arbetet.

Riksdagen har uttalat att "akuta biståndsinsatser bör planeras med en långsiktig vision redan i insatsens inledningsskede". I praktiken hanteras dessa överväganden genom kommunikation och koordination mellan SEKA och respektive regionavdelning, mellan Sidas huvudkontor och personalen i fält samt mellan Sida och UD.

Innehåll

Sammanfattning	2
Tsunamikatastrofen och Sidas respons	4
Sidas insatser i Sri Lanka	5
De första dygnen	6
UD	6
Räddningsverket	6
Sidas humanitära bistånd	7
Sidas personalavdelning	8
Sidas krisgrupp	8
Från katastrofinsatser till återuppbyggnad	9
Stöd till personal efter det akuta skedet	11
Information till medier och allmänhet	11
Analys av beslutsprocessen	12
Beslut i den akuta fasen	12
Öronmärkningen av resurser	12
Övergången mellan humanitära insatser och återuppbyggnad	13
Beslut i personalfrågor	13
Beslut om informationsinsatser	13
Kommunikation och koordination	14
Intern kommunikation	14
Extern kommunikation	14
Intern koordination	15
Extern koordination	15
Slutsatser	16
Viktiga lärdomar	17
Författare	18

Sammanfattning

Flodvågskatastrofen den 26 december 2004 prövade krisberedskapen i hela det svenska samhället. Denna skrift ger en sammanfattande bild av hur Sidas centrala funktioner bestod provet. Fokus ligger på Sidas kontor i Stockholm och på Sri Lanka och Sidas insatser där. Skälet till det är att Sri Lanka näst efter Indonesien är det land som drabbats hårdast av tsunamin. Dessutom har Sri Lanka och Sverige ett väl etablerat samarbete sedan nästan 50 år tillbaka, vilket ger förutsättningar för direkta svenska insatser. Till det humanitära stödet och återuppbyggnadsarbetet i Indonesien bidrar Sida genom FN och genom en multinationell fond för återuppbyggnad.

Sidas roll vid humanitära insatser är att vara samarbetspartner till regeringar och organisationer i länder som är sårbara för naturkatastrofer och/eller inre oroligheter och saknar tillräckliga resurser för att kunna möta befolkningens behov. Genom detta arbete har förmågan att hantera kriser byggts in i Sidas organisation. Sida har också en verktygslåda av instrument för att kunna hantera situationer som präglas av hot mot grundläggande värden, osäkerhet och tidspress, faktorer som tillsammans kännetecknar en kris. Särskilt Sidas enhet för humanitärt bistånd och konflikthantering är uppbyggd för att snabbt kunna mobilisera och finansiera katastrofinsatser.

Sidas agerande efter tsunamin bekräftar också förmågan till snabb respons – Sverige var ett av de länder som snabbast svarade på de internationella appellerna om humanitärt bistånd till dem som drabbats. Redan på morgonen den 26 december kunde också Räddningsverket och internationella Röda korset få klartecken från Sida för finansiering av sina respektive akuta insatser. Sidas säkerhetschef, personalavdelning och informationsavdelning mobiliserades snabbt och verkets krisgrupp samlades på morgonen den 26 december, svensk tid.

Efter det akuta katastrofskedet deltog Sida i de bilaterala givarnas kartläggning och bedömning av insatserna i Sri Lanka. Resultatet visade att den internationella hjälpen inte nått fram i samma utsträckning till landets fattiga och av tamiler dominerade norra och östra delar som till de södra delarna. Dessa kunskaper vägdes in vid övergången från akuta humanitära insatser till återuppbyggnadsarbete.

Sveriges landplan för samarbetet med Sri Lanka antogs som planerat den 3 januari 2005, men med beredskap för omarbetning. En sådan revidering gjordes också i mars, vilket innebar ändrad inriktning för ett antal pågående och planerade projekt och sex nya tsunaminrelaterade insatser.

En analys av beslutsprocesserna visar att de präglades av en generös hållning och vilja att lösa formella problem. Några regler, som att pengar inte

kan omfördelas inom Sidas budget, var dock hinder på vägen. Personalpolitiken kan också ifrågasättas vad gäller synen på stödpersonal, vilka kallades in i begränsad omfattning på flera ställen i organisationen.

Sidas externa information fungerade väl efter tsunamin.

Informationsbehovet från medier och allmänhet var mycket stort, och så långt som möjligt försökte informationsavdelningen lösa situationen genom att besvara telefonsamtal och hänvisa till Sidas hemsida. Trots detta tog telefonkontakter med medier och allmänhet mycket tid från dem som handlägger det humanitära biståndet.

I den interna informationen konstateras brister som framförallt består i att medarbetare under den högsta nivån inte fick en tillfredsställande helhetsbild av Sidas insatser.

Samordningen mellan interna och externa aktörer har i sin helhet fungerat bra, även om glapp kunde konstateras på organisationens mellan-nivå. En trolig orsak är att cheferna på denna nivå behöver tillstånd från högre chef för att göra avsteg från ordinarie rutiner, något som torde vara fallet även i eventuella framtida krissituationer.

Rapporten avslutas med ett antal förslag till åtgärder för att stärka Sidas beredskap att klara mer omfattande och komplicerade kriser än flodvågs-katastrofen. Till dem hör säkrande av personalfunktioner – såväl nyckelpersonal som stödfunktioner för personalen i fält. Det bör också finnas rutiner för att kalla in personal när arbetsbelastningen bedöms öka kraftigt, och medarbetare som utsatts för omskakande händelser bör få debriefing. En förstärkning av den interna kommunikationen föreslås. Om möjligt bör den inkludera rutiner för att bygga upp en kriscentral dit medarbetare från hela organisationen kan vända sig för att få en snabb helhetsbild av situationen. En referensbank med riktlinjer, vägledande fallbeskrivningar och fallgropar bör byggas upp för att stärka det interna lärandet om kris- och katastrofhantering.

För att underlätta kommunikationen i ett akut katastrofläge föreslås också ett samarbete med aktörer som UD och Räddningsverket för att ta fram ett enhetligt varningssystem och system för bedömning av kris-situationer.

Tsunamikatastrofen och Sidas respons

Den 26 december, klockan 7.58 lokal tid, inträffade ett jordskalv som orsakade en spricka i havsbotten utanför Sumatras västra kust. Jordbävningen, som uppmätte 9,1 på Richterskalan, resulterade i upp till tio meter höga flodvågor som rullade med en hastighet av 500 kilometer i timmen i östlig och västlig riktning.

I den efterföljande katastrofen drabbades Indonesien hårdast med mer än 170 000 dödsoffer, följt av Sri Lanka med över 31 000 döda. Även i Indien och Thailand blev följdverkningarna stora, och tusentals människor miste livet. Trots det långa avståndet från jordbävningssonen drabbades också Seychellerna, Kenya, Tanzania och Somalia hårt med hundratals dödsoffer.

De första dygnen efter katastrofen svarade Sida snabbt på begäran om hjälp från bland annat individuella FN-organ. Enligt Rödakorsfederationens register hade bara Kanadas och Islands regeringar en snabbare respons – deras bidrag kom in den 26 december. Ett mindre bidrag från Sida om 1,25 miljoner kronor nådde IFRC den 28 december. Dagen efter, den 29 december, mottog IFRC den betydligt större summan 17 miljoner kronor från Sida.

FN riktade sin appell om hjälp till världens regeringar den 6 januari. Den 7 januari föreslog Sida den svenska regeringen att anslå 150 miljoner kronor till humanitärt stöd för de drabbade områdena. Den 10 januari beslutade regeringen att Sida skulle stödja FN:s appell med detta belopp.

Sida är en givarorganisation, inte en utförarorganisation. Det innebär att Sida är helt beroende av samarbetspartners, både för akuta humanitära insatser och för utvecklingssamarbetet. För att nå bästa möjliga resultat i insatserna efter tsunamin valde Sida att rikta det direkta stödet till Sri Lanka, både bilateralt genom regeringen och genom enskilda organisationer och Indien genom enskilda organisationer.

Det första dygnet efter jordbävningen hade Sida uppfattningen att Sri Lanka var det land som drabbats hårdast av tsunamin. Tillgången till information om förödelsen i Indonesiens Acehprovins begränsades av provinsens otillgänglighet, det pågående inbördeskriget samt liten svensk närvaro i landet och i det berörda området. När katastrofens omfattning blev tydlig, bidrog Sida till katastrofinsatserna i Indonesien genom Röda korset, olika FN-organ och genom en internationell fond som förvaltas av Världsbanken.

Sverige erbjöd även humanitärt bistånd till Thailand, men den thailändska regeringen avböjde i ett tidigt skede.

Katastrofens förlopp

	Jordbävning vid Sumatra	Tsunamin når Sumatra	Tsunamin når Kalmunai, Sri Lanka	Tsunamin når Trinco, Sri Lanka	Tsunamin når Thailands kust
Tid i					
Stockholm	01.58	02.30	03.27	03.55	04.05
Colombo	06.58	07.30	08.27	08.55	09.05
Aceh	07.58	08.30	09.27	09.55	10.05
Thailand	07.58	08.30	09.27	09.55	10.05

Sidas insatser i Sri Lanka

Sri Lanka är ett av Sveriges viktigare samarbetsländer. Ambassaden i Colombo, vars verksamhet huvudsakligen finansieras av Sida, följer utvecklingsprojekten i landet och är kontaktpunkt för den personal som arbetar som långtidsobservatörer (Sri Lanka Monitoring Mission).

Det svenska samarbetet, som påbörjades redan 1958, innebär ett långsiktigt stöd till den sköra och konfliktutsatta demokratin i Sri Lanka. Det svenska engagemanget i landets fredsprocess, det mångåriga utvecklingssamarbetet och det relativt stora antalet svenskar i landet har skapat grunden för en rimlig krisberedskap.

De första dygnen

UD

Den första uppgiften om att tsunamin drabbat Sri Lankas kust når den svenska ambassaden i Colombo klockan 10.45 lokal tid från en resebyrå. Två timmar senare kontaktar Lotta Jacobsen, förstekreterare på ambassaden, jourhavande tjänsteman på UD:s konsulära avdelning. Klockan är då 07.20 svensk tid. Jacobsen informerar om att ambassaden inte känner till hur omfattande katastrofens verkningar är eller hur svenska turister i landet drabbats.

UD:s växel har vid denna tid på morgonen tagit emot flera telefonsamtal om katastrofen. En av dem som svarar är departementsrådet Jan Nordlander. Klockan 07.35 kontaktar han UD:s expeditionschef Per Thöresson och informerar om att det vid denna tid saknas uppgifter om svenska dödsoffer, men att ungefär 30 personer rapporterats omkomna i Sri Lanka.

Mellan klockan 08.15 och 08.30 kontaktar både Räddningsverket och försvarsdepartementet UD:s humanitära grupp för att informera om att Räddningsverket kontaktats av FN med begäran om katastrofinsatser i Sri Lanka.

Nästa dag, den 27 december klockan 16.00, beslutar UD:s konsulära avdelning att skicka en ID-kommission för att identifiera svenska dödsoffer i Sri Lanka och Thailand. Kommissionen som anlände till Colombo den 1 januari fann dock snabbt att deras närvaro i Sri Lanka var överflödigt och åkte därefter vidare till Thailand.

Räddningsverket

Tidigt på morgonen den 26 december svarar Räddningsverket på FN:s begäran om katastrofhjälp. En leverans av tält, filter och andra förnödenheter till Sri Lanka förbereds under dagen. Räddningsverket fick omedelbart godkännande från Sida för finansieringen av hjälpsändningen. Enligt Räddningsverkets operativa chef är relationerna till Sida smidiga och ändamålsenliga. Anhållan om stöd besvaras i regel direkt med telefonsamtal eller fax.

Planet med förnödenheter lyfter från Landvetter den 27 december. Med ombord finns då också två svenska specialister på krissamordning. (Enligt ambassadpersonal i Colombo är dock en del av hjälpsändningens förnödenheter olämpliga för förhållandena i Sri Lanka. Särskilt avses de 340 tunga, fönsterlösa tält som inte går att använda i hett, tropiskt klimat.)

Sidas humanitära bistånd

Under morgonen den 26 december står chefen för Sidas enhet för humanitärt bistånd, Johan Schaar, i kontakt med Räddningsverket och har senare ett möte med Björn Eder från svenska Röda korset för att diskutera hur Sida ska möta begäran om stöd till internationella Röda korset. Efter samtal med sin avdelningschef Eva Asplund kan Schaar bifalla både Räddningsverkets och Röda korsets respektive begäran. Sidas informationsavdelning kontaktas för att informera massmedierna.

Sida har fastlagt rutiner för att kunna svara snabbt i katastroflägen. SEKA – Sidas avdelning för samverkan med enskilda organisationer, humanitärt bistånd och konflikthantering – har möjligheter att snabbt frigöra medel till vissa samarbetspartners, till exempel Räddningsverket, Röda korset och andra enskilda organisationer. Organisationerna tecknar årligen ett ramavtal med Sida. Avtalet ger organisationerna mandat att agera självständigt vid katastrofsituationer, så länge insatserna inte överskrider ett överenskommet belopp – för Räddningsverket fem miljoner, för Röda korset två miljoner och för de enskilda organisationerna en miljon kronor. Begäran om insatser inom dessa ramar kan godkännas av Sidas enhet för humanitärt bistånd via fax.

Mellan 27 och 29 december bereds och fattas beslut om att använda kvarvarande 9 miljoner som finns på 2004 års anslag för humanitära insatser.

Resterande medel på andra budgetposter kan inte omfördelas utan regeringsbeslut, enligt nya regler från 2004.

Under ett möte på UD eftermiddagen den 29 december beslutas att öronmärka 500 miljoner kronor för tsunamininsatser inom ramen för Sidas budget för 2005 för humanitärt bistånd och återuppbyggnad i de katastrof-drabbade områdena.

Sidas personalavdelning

Sidas personalavdelning blir bokstavligt talat väckt tidigt på morgonen den 26 december. Personalchefen Ingrid Wibom blir då uppringd av en man, som berättar att hans svåger står på en strand i Phuket med sina två barn, medan hustrun som är anställd på Sida saknas sedan en stor våg svept in över landet.

Wibom kontaktar genast Sidas informationsavdelning, generaldirektören och Sveriges ambassad i Bangkok för att anmäla kollegan som försvunnen.

Personalavdelningen kontaktar den 27 december alla ambassader i den drabbade regionen för att få reda på om svenskar rapporterats som saknade och hur arbetssituationen är på ambassaderna. Behovet av förstärkning vid ambassaden i Colombo blir då tydligt. Samma dag får personalavdelningen också ett e-postmeddelande från den svenska personal som arbetar som långtidsobservatörer i Sri Lanka Monitoring Mission. Alla har överlevt, men många av dem har förlorat sina personliga tillhörigheter i flodvågen. Den 28 december beslutar personalavdelningen om ekonomiskt stöd till dessa personer, eftersom denna personalgrupp inte omfattas av Kammarkollegiets försäkringar för statsanställd utlandspersonal.

De största svårigheterna är att kartlägga vilken personal som kan vara på semester i de drabbade områdena. Den inledande osäkerheten leder till att en del rykten om förluster cirkulerar på Sida de första dagarna efter katastrofen.

Sidas krisgrupp

Ett telefonsamtal från personalavdelningen räcker för att Sidas säkerhetschef i enlighet med Sidas krisplan ska aktivera beredskapsgruppen, som nu omvandlas till krisgrupp. När gruppen sammankallas till ett första möte på morgonen den 26 december är representanter för personal-, informations-, säkerhets- och Asienavdelningen närvarande.

Krisgruppen kartlägger vilken personal Sida har i området – ambassadspersonal, personal i sidafinansierade organisationer och konsulter. Ganska snart konstateras att all personal i Sri Lanka har överlevt. Från ambassaden i Bangkok rapporteras den tragiska förlusten av en sidamedarbetare.



Foto: Gernunu Amarasinghe/Pressens Bild

Från katastrofinsatser till återuppbyggnad

Redan dagarna efter katastrofen blev chefen för Sidas Asienavdelning, Jan Bjerninger, kontaktad av UD:s kabinetssekreterare som önskade preliminära förslag till hur Sverige skulle bidra till återuppbyggnaden av Sri Lanka. Med erfarenheterna från andra humanitära katastrofer i ryggen, till exempel orkanen Mitchs efterverkningar i Centralamerika, kunde ett snabbt beslut fattas om att använda redan etablerade kanaler för Sveriges insatser. Det innebar att förutsättningarna för bilaterala insatser fanns i Sri Lanka medan allt stöd till Indonesien skulle gå genom en internationell fond förvaltat av Världsbanken.

I Sri Lanka finns ett väl etablerat samarbete mellan de bilaterala givarna, och ambassaden lämnade in en konsekvensanalys för biståndet redan den 7 januari. Inom ramen för detta togs initiativ till gemensamma delegationer med uppdraget att samla information om det pågående arbetet med katastrofinsatser och återuppbyggnad. Delegationerna skulle fokusera på hur insatserna samordnades och fördelades, särskilt i de politiskt känsliga områden där den väpnade konflikten mellan armén och självständighetsrörelsen de tamilska tigrarna pågår.

Slutsatserna av undersökningen var att den omedelbara katastroffasen var över i alla drabbade områden. Men i mitten av februari fanns fortfarande flera allvarliga problem med distributionen och fördelningen av förnödenheter och andra resurser. Den hjälp som utlovats av Sri Lankas regering till dem som förlorat familjemedlemmar, bostäder eller försörjningsmöjligheter hade inte nått de fram till de norra och östra delarna av landet, bara till de södra.

Klyftan mellan de södra kustområdena och de östra och norra delarna av landet visade sig också på fler områden som tillgången till rent vatten och goda sanitära förhållanden. I söder var insatserna för återuppbyggnad av bostäder närmast överfinansierade, medan mycket litet gjorts i norr och öster. Bostadsfrågan var dock komplicerad – katastrofen hade aktualiserat behovet av en buffertzon längs kusten och det var oklart var de nya bostäderna skulle kunna uppföras. Sammanfattningsvis hade konfliktområden, de fattigaste områdena och minoriteter missgynnats.

Samma problem kunde noteras i de enskilda organisationernas katastrofinsatser. Vissa områden var överfinansierade, och organisationernas arbete i dessa regioner präglades snarare av konkurrens om de hjälpbehövande än av samarbete.

Brist på samordning konstaterades även i FNs insatser. FN-personalen var underbemannad i förhållande till de uppgifter som väntade. Hjälpkontoren i de områden som kontrollerades av de tamilska tigrarna saknade helt FN-personal.

Sidas landplan för Sri Lanka under åren 2005-2007 antas som tidigare planerat den 3 januari 2005, men med tillägget den kan behöva omarbetas under året i samråd med Sidas Asienavdelning.

Den 22 mars skickar ambassaden i Colombo ett memorandum om behovet att se över landstrategin, huvudsakligen på grund av katastrofens effekter. Revisionen av landstrategin innebär ändringar i fem planerade och pågående projekt och sex nya åtaganden relaterade till tsunamin. Som en följd av detta utökas bland annat existerande vägbyggnadsprojekt och en satsning på fattigas juridiska rättigheter inkluderar dem som förlorat viktiga juridiska dokument i flodvågskatastrofen.

De sex nya åtagandena i landstrategin omfattar bidrag till en återuppbyggnadsfond, stöd till Internationella arbetsorganisationen (ILO) för att återskapa försörjningsmöjligheter, leverans av monteringsfärdiga broar som kan användas vid översvämningar, signalsystem för järnvägen, stöd till nykterhetsorganisationen IOGT-NTOs biståndsprogram samt stöd på områdena miljökonsekvensbeskrivningar och kapacitetsuppbyggnad.

Stöd till personal efter det akuta skedet

De första dagarnas kartläggning visade att de direkta konsekvenserna för personalen var begränsade. Däremot insåg Sidas personalavdelning att många i organisationen kunde ha drabbats indirekt genom förlust av familjemedlemmar och vänner. Alla avdelningschefer på Sida fick i uppgift att bedöma läget i sin organisation, och personalavdelningen öppnade en kris-telefon som var öppen dygnet runt för personal i behov av stöd.

Personalavdelningen hade direktkontakt med ambassadpersonalen i Colombo och erbjöd dem extra ledigheter och en extra fri hemresa. Läkaren Olle Norrbohm vid UD-Sidas läkarmottagning kallades också till Colombo för att tala med personalen.

Information till medier och allmänhet

Tsunamikatastrofen ledde till ett mycket stort informationsbehov från mass-media och allmänhet. Många beslutsfattare beskriver hur större delen av arbetstiden den första veckan efter flodvågen fick användas till att svara på frågor i telefon.

SEKA – Sidas avdelning för samverkan med enskilda organisationer, humanitärt bistånd och konflikthantering – har ett väl inkört samarbete med informationsavdelningen. De två avdelningarna arbetar under liknande villkor, som präglas av snabba beslut och snäva tidsramar. De goda samarbetsrutinerna ledde till att informationsavdelningen kunde ta hand om huvuddelen av mediakontakterna efter tsunamin. Å andra sidan ville Sida också att sakkunnig personal skulle representera Sida i medierna. Den strategin verkar också ha lyckats, sett till det faktum att SEKAs chef Eva Asplund intervjuades i radio och TV flera gånger om dagen under de första veckorna.

Många människor hörde av sig till Sida för att erbjuda sin hjälp till de katastrofdrabbade under de första veckorna efter katastrofen. Dessa telefonsamtal tog mycket tid och belastade de redan pressade handläggarna på Sida, som fick förklara att Sida inte tar emot privata gåvor.

Analys av beslutsprocessen

Beslut i den akuta fasen

Beslut om akuta humanitära insatser fattas av SEKA – Sidas avdelning för samverkan med enskilda organisationer, humanitärt bistånd och konflikt-hantering. I dessa tidiga beslut vägs behovet av snabbt agerande mot risken att göra mer skada än nytta (do no harm-principen).

Sida var en av de aktörer i världen som förmådde svara allra snabbast på behoven av humanitära insatser efter flodvågskatastrofen. Förklaringen ligger i den organisatoriska och mentala beredskap som finns hos Sidas avdelning för samverkan med enskilda organisationer, humanitärt bistånd och konflikt-hantering, samt i att Sida inte deltar i genomförandet av insatserna. Tidigare erfarenhet av snabba katastrofinsatser, personliga kontakter och tillgången till ett bra nätverk var alla viktiga faktorer för det snabba agerandet. De administrativa hindren för överföring av medel mellan budgetposter kan dock utgöra ett hinder för att snabbt kunna svara på framtida katastrofer.

Öronmärkningen av resurser

Två dagar efter flodvågskatastrofen tog biståndsminister Carin Jämtin kontakt med Sidas generaldirektör Maria Norrfalk. Regeringen ville tydligt visa sitt stöd för de katastrofdrabbade, och på Norrfalks förslag avsattes en klumpsumma för humanitära insatser och återuppbyggnad. Summan fastställdes senare till 500 miljoner kronor, som skulle öronmärkas inom ramen för Sidas budget för 2005. Pengarna skulle i huvudsak tas från SEKAs och Asienavdelningens konton.

Den totala summan för oförutsedda humanitära behov för året uppgår till cirka 1,5 miljarder kronor, och det finns en begränsning från och med 2005 som innebär att 20 procent av den summan ska vara intakt den 1 juli. Den principen har i kombination med öronmärkningen av pengar skapat flera svårhanterliga administrativa problem enligt Sida, och är en känslig fråga i relationerna till UD.

Öronmärkningen i Sidas budget berör frågan om de svenska myndigheternas självständighet gentemot regeringen. Å ena sidan hade Sida inte så stora valmöjligheter när det gällde biståndsministerns agerande – regeringen hade istället kunna göra utfästelser om stöd via UD eller FN – men å andra sidan blev påverkan på Sidas budget inte så stor, utöver de administrativa svårigheterna.

Övergången mellan humanitära insatser och återuppbyggnad

Det finns en gråzon mellan humanitärt bistånd och utvecklingssamarbetet, där dålig samordning kan få negativa följder för de långsiktiga utvecklingsmålen.

Sidas humanitära enhet och Asienavdelningen, som ansvarar för det långsiktiga utvecklingssamarbetet, har en tydlig inbördes arbetsfördelning men också ett gott samarbete baserat på goda personkontakter och lång erfarenhet. Samordningen mellan de olika delarna av Sida har fungerat smidigt, vilket inte beror på formaliserade strukturer för samarbete utan snarare på att organisationens icke-hierarkiska kultur underlättar kontakterna.

Beslut i personalfrågor

Sidas personalavdelning, beredskapsgrupp och fältenhet aktiverades snabbt efter flodvågskatastrofen, och personalavdelningens ledning beslöt tidigt att anta en generös linje i förhållande till den personal som behövde stöd. Behovet av snabb hjälp fick överskugga byråkratin, som i fallet med ekonomiskt stöd till de långtidsobservatörer i Sri Lanka Monitoring Mission som förlorat sina personliga ägodelar. Den på många punkter oklara situationen angående personalansvar avhjälpes på detta sätt tillfälligt.

Förhållandet till ambassadpersonalen i Colombo visade sig vara mer komplicerat än det först verkade. Sidas fältenhet ville inte lägga sig i fältpersonalens arbete och lät sig nöja med muntliga rapporter om att de kunde hantera sin ökade arbetsbörda. Sidas policy är också att inte ta några egna initiativ vad gäller arbetet i fält, utan att bara agera på direkt förfrågan.

Andra studier av krishantering visar att de personer som arbetar med krishantering kan ha svårt att bedöma sin egen arbetskapacitet, och att det därför behövs mekanismer i en organisation som förebygger att människor blir överarbetade.

Beslut om informationsinsatser

Nyckelfrågor för Sidas information är trovärdigheten för myndigheten och att förvalta allmänhetens förtroende för utvecklingssamarbetet. Informationspolicyn äventyrades inte av det stora informationsbehovet efter tsunamin. Informationen till medierna och allmänheten var en prioriterad och integrerad del av verksamheten. En viktig förklaring till detta är att representanter för informationsavdelningen var med vid alla viktiga beslutstillfällen. Det kan dock konstateras att situationen för Sida var gynnsam i detta avseende.

Kommunikation och koordination

Intern kommunikation

Erfarenheterna från de första dygnet efter tsunamin visar hur viktigt det är att kunna förmedla allvaret i en katastrof. En underskattning av hjälpbehovet kan leda till felaktiga bedömningar och förseningar av insatserna.

Under de första dagarna efter flodvågskatastrofen fattade Sida snabba beslut om humanitära insatser, vilket gav en bild av Sida som en aktiv organisation. Vissa medarbetare menade dock att alltför lite energi las på att förmedla en sammanhängande helhetsbild av läget.

Den interna kommunikationen i ett katastrofskede underlättas av bra personkontakter, men det kan också behövas en formaliserad bedömningskala för olika typer av händelser och vilka operativa insatser som ska sättas igång till följd av dem. Det kan också behövas en modell för att avgöra hur olika funktioner ska stödja varandra vid olika krisscenarier.

Extern kommunikation

Det stora informationsbehovet från omgivningen lade ytterligare börda på de redan hårt pressade tjänstemännen på Sidas humanitära enhet. Sida försökte lösa problemet genom att så långt som möjligt hänvisa till Sidas webbplats. Detta bidrog också till att Sidas externa information blev enhetlig.

Intern koordination

Arbetsfördelningen och samarbetet mellan SEKA och Asienavdelningen fungerade smidigt. Strategiska beslut och handlingslinjer för återuppbyggnadsarbetet kunde fastställas i ett tidigt skede. Däremot uppstod ett glapp när strategierna skulle omvandlas till konkreta utvecklingsprojekt, vilket kan bero på att beslutsfattare på mellannivån kom in sent i beslutsprocessen.

Extern koordination

Som givarorganisation är Sida helt beroende av sina samarbetspartners, genomförarorganisationerna. Efter tsunamin tog Asienavdelningen tidigt ett beslut om att kanalisera medel till återuppbyggnad genom multilaterala fonder, som administreras av Världsbanken. Den fond som skapats för Indonesien är inte bara multilateral utan också multispektoriell. Deltagande i fondens arbete kan kräva medverkan från flera olika avdelningar inom Sida och innebär på så sätt en organisatorisk utmaning för Sida.

Många av de enskilda organisationer som har ramavtal med Sida har inte humanitära insatser som sin huvudsakliga verksamhet. Det kan å ena sidan underlätta att hänsyn till den långsiktiga utvecklingen tas redan i ett katastrofskede, men å andra sidan finns risken att det humanitära biståndet blir lidande. Sidas uppgift har i dessa situationer varit att säkerställa att de enskilda organisationernas insatser är i linje med de humanitära målen.

De enskilda organisationerna samlade in extraordinärt stora belopp från allmänheten efter tsunamin. Därför togs med ömsesidig förståelse beslut om att Sidas stöd till vissa organisationer skulle minskas.

Koordinationen mellan Sidas huvudkontor och fältpersonalen vid ambassaden i Colombo haltade i vissa avseenden. Beslut på Sidas mellannivå präglades inte av samma flexibilitet och generositet som besluten på hög nivå, vilket kan bero på att mellancheferna var tvungna att motivera avsteg från formella regler för sina respektive chefer. Till detta kan läggas den avvaktande hållning Sidas fältenhet hade till personalförstärkningar vid ambassaden och som berodde på att någon formell begäran om förstärkningar inte gjorts. Å ena sidan ville fältenheten inte tvinga på de uttröttade fältarbetarna en lösning, å andra sidan kan denna hållning ha ökat känslan av utsatthet hos personalen i fält.

Slutsatser

Trots att delar av Sidas organisation ansträngdes hårt på grund av den stora omfattningen av tsunamikatastrofen har Sida kunnat hantera situationen väl. Sida har svarat snabbt och utfört de uppgifter som ligger inom myndighetens ansvarsområde. Organisationen har i ett tidigt skede förmått att planera för återuppbyggnadsarbetet och samordnat insatserna med externa aktörer. Sida har på ett effektivt sätt kunnat utnyttja sina starka sidor.

Det finns dock skäl att använda erfarenheterna från flodvågskatastrofen till att identifiera svaga punkter, som kan leda till betydande svårigheter att hantera en kris av ännu större storlek – med ett politiskt känsligt läge eller som medför än fler dödsoffer. Sidas organisation är i dag alltför nerbantad och har för få stödfunktioner för att kunna hantera en långdragen kris som rör hela organisationen.

En utmaning är att förstärka beredskapen för oförutsedda händelser. Intrycket är att förutom ett antal nyckelpersoner har bara SEKA och i viss utsträckning informationsavdelningen en beredskapsfunktion i verklig mening.

För att ha en god beredskap krävs en säkrad tillgång till avancerad expertis och andra nyckelpersoner, vilket är svårt på den rörliga internationella arbetsmarknaden. Sida hade under flodvågskatastrofen förmågan att komplettera organisationen med kompetent personal, men på längre sikt handlar en bra personalförsörjning om ett långsiktigt byggande av expertis.

Typiskt för krishantering i högt specialiserade verksamheter är att de omedelbara insatserna görs nästan uteslutande av chefer på hög och mellannivå. Ofta undviker organisationerna att kalla in mindre erfaren personal, då det finns en rädsla för att arbetsledningen av dem ska vara tidsödande. Dessa farhågor är ofta överdrivna. Välorganiserade stödfunktioner kan vara avgörande i ett krisläge.

Behovet av intern information är stort i en krissituation. Medan Sidas ledning var välinformerad menade många handläggare att de i avsaknad av översiktlig information fick skapa sin egen informationsbas.

Sidas snabba svar på FN:s appell om stöd till de katastrofdrabbade gjordes i ett läge där opinionen för stöd var mycket stark. I ett annat fall kan humanitära insatser vara betydligt mer politiskt kontroversiella. En analys av tänkbara scenarier kan förbereda Sidas beredskap för sådana situationer.

Öronmärkningen av ”tsunamipengar” inom ramen för Sidas budget berör frågan om Sidas roll som självständig myndighet. Frågor som dessa kan orsaka avsevärd friktion mellan Sida och UD och kan leda till att principer kommer i vägen för det praktiska samarbetet.

Ett annat viktigt samordningsområde för Sida och UD är att analysera hur personalen på de ambassader som förvaltas av Sida kan få maximalt stöd och personalförstärkning vid krissituationer.

Viktiga lärdomar

De rekommendationer som listas här ska ses som tänkbara vägar för Sida att förstärka sin förmåga att hantera svåra och komplexa kriser. Förslagen fokuserar alla på hur krisberedskap kan institutionaliseras i organisationen.

1. Skapa riktlinjer för när avdelningscheferna ska kalla in personal i situationer som innebär en stor ökning av arbetsbördan. Detta kan också innebära att man behöver göra en översyn av personalsituationen i stort.
2. Se till att internt ge information åtminstone om vad som sprids externt. Medarbetarna vill inte behöva gå via dagstidningarna för att få veta vad som händer i organisationen. Briefa informationsavdelningen och använd intranätet och andra interna informationskanaler.
3. Säkerställ att det finns en automatisk funktion för debriefing av personal som varit med om omskakande händelser.
4. Försök bredda tillgången till erfarna experter och andra nyckelpersoner genom att hålla kvar dem i Sidas nätverk, till exempel i referensgrupper eller rådgivande organ. Ett annat alternativ är att överenskomma med en annan part, möjligen UD, om en beredskap för att förstärka varandras ledningsfunktioner i en krissituation.
5. Förstärk stödfunktionerna för fältpersonalen, till exempel genom att betona behovet av stödresurser vid oförutsedda händelser i den pågående fältorienteringen. En översyn av Sidas samtliga styrdokument från beredskapssynpunkt kan ge ett än bättre resultat på sikt.
6. Ett enhetligt system för varning och bedömning av katastroflägen mellan UD, Sida, Räddningsverket och andra vitala organ i Sverige kan underlätta en snabbare nationell samordning. Ett sådant system skulle vara mer tillförlitligt och förenkla kontakterna genom att ett gemensamt språk utvecklas för att beskriva krislägen och krisers allvarlighet. På så sätt blir det möjligt att avgöra när och vilka insatser som behövs, vilka som ska informeras och vilka regelsystem som gäller i den aktuella situationen.
7. Skapa ett referenssystem med riktlinjer, vägledande exempel och tänkbara fallgropar – en kunskapsbank som kan användas vid navigation i nya och svårtolkade situationer. En sådan referensbank kan också göra nyanställda bekanta med sina uppdrag samt dokumentera lärandet i organisationen under en längre tid.
8. Tänk ut lösningar för att dela information på ett bättre sätt. Ett sätt är att skapa en kriscentral på Sida med representanter för Informationsavdelningen, SEKA, relevanta regionavdelningar och andra centrala aktörer, som kan aktiveras i särskilt krävande situationer. En kriscentral innebär en fysisk plats dit medarbetare kan gå för att få en lättillgänglig och heltäckande översikt.

Författare

Fredrik Bynander är fil dr. i statsvetenskap och forskarassistent vid Försvarshögskolan. Han tjänstgör som vetenskaplig koordinator vid Crismart – Nationellt centrum för krishanteringsstudier. Han är författare till publikationer inom krishanteringsområdet, säkerhetspolitik, politiskt ledarskap och analogitänkande i politiskt beslutsfattande.

Lindy Newlove är fil mag. i sociologi vid Stockholms universitets International Graduate Program och är doktorand vid institutionen för tema på Linköpings universitet. Lindy är specialiserad på forskning om kritisk infrastruktur och krisförlopp på miljö- och energiområdet. Hon har skrivit om kärnkraftsolyckor och elavbrott. Lindy är analytiker vid Crismart.

Britta Ramberg är fil. mag i Internationella relationer vid Stockholms universitet. Hennes huvudsakliga forskningsintresse rör krishantering på europeisk nivå och hon har publicerat en fallstudie av EU-kommissionens hantering av jordbävningkatastrofen i Turkiet 1999. Under 2002–2003 deltog hon i Crismarts projekt för UNDP ”Building Crisis Management Capacities in South Eastern Europe”. Britta är analytiker vid Crismart.

Sida Studies in Evaluation

- 96/1 Evaluation and Participation - some lessons. Anders Rudqvist, Prudence Woodford-Berger
Department for Evaluations and Internal Audit
- 96/2 Granskning av resultatanalyserna i Sidas landstrategiarbete. Göran Schill
Department for Evaluations and Internal Audit
- 96/3 Developmental Relief? An issues paper and an annotated bibliography on linking relief and development. Claes Lindahl
Department for Evaluations and Internal Audit
- 96/4 The Environment and Sida's Evaluations. Tom Alberts, Jessica Anderssona
Department for Evaluations and Internal Audit
- 97/1 Using the Evaluation Tool. A survey of conventional wisdom and common practice at Sida. Jerker Carlsson, Kim Forss, Karin Metell, Lisa Segnestam, Tove Strömberg
Department for Evaluations and Internal Audit
- 97/2 Poverty Reduction and Gender Equality. An assessment of Sida's country reports and evaluations in 1995-96. Eva Tobisson, Stefan de Vylder
Secretariat for Policy and Corporate Development.
- 98/1 The Management of Disaster Relief Evaluations. Lessons from a Sida evaluation of the complex emergency in Cambodia. Claes Lindahl
Department for Evaluation and Internal Audit
- 98/2 Uppföljande studie av Sidas resultatanalyser. Göran Schill
Department for Evaluation and Internal Audit
- 98/3 Evaluating Gender Equality - Policy and Practice. An assessment of Sida's evaluations in 1997- 1998. Lennart Peck
Department for Evaluation and Internal Audit
- 99/1 Are Evaluations Useful? Cases from Swedish Development Cooperation. Jerker Carlsson, Maria Eriksson-Baaz, Ann Marie Fallenius, Eva Lövgren
Department for Evaluation and Internal Audit
- 99/2 Managing and Conducting Evaluations. Design study for a Sida evaluation manual. Lennart Peck, Stefan Engström
Department for Evaluation and Internal Audit
- 99/3 Understanding Regional Research Networks in Africa. Fredrik Söderbaum
Department for Evaluation and Internal Audit
- 99/4 Managing the NGO Partnership. An assessment of stakeholder responses to an evaluation of development assistance through Swedish NGOs. Claes Lindahl, Elin Björkman, Petra Stark, Sundeep Waslekar, Kjell Öström
Department for Evaluation and Internal Audit
- 00/1 Gender Equality and Women's Empowerment. A DAC review of agency experiences 1993-1998. Prudence Woodford-Berger
Department for Evaluation and Internal Audit
- 00/2 Sida Documents in a Poverty Perspective. A review of how poverty is addressed in Sida's country strategy papers, assessment memoranda and evaluations. Lennart Peck, Charlotta Widmark
Department for Policy and Socio-Economic Analysis

- 00/3 Evaluability of Democracy and Human Rights Projects. A logframe-related assessment. Vol 1 : Annex 1-6. Vol. 2 : Annex 7. Derek Poate, Roager Riddell, Nick Chapman, Tony Curran et al
Department for Evaluation and Internal Audit
- 00/4 Poverty reduction, sustainability and learning. An evaluability assessment of seven area development projects. Anders Rudqvist, Ian Christoplos, Anna Liljelund
Department for Evaluation and Internal Audit
- 00/5 Ownership in Focus? Discussion paper for a Planned Evaluation. Stefan Molund
Department for Evaluation and Internal Audit
- 01/01 The Management of Results Information at Sida. Proposals for agency routines and priorities in the information age. Göran Schill
Department for Evaluation and Internal Audit
- 01/02 HIV/AIDS- Related Support through Sida – A baseline study. Preparation for an evaluation of the implementation of the strategy “Investing for Future Generations – Sweden’s response to HIV/AIDS” Lennart Peck, Karin Dahlström, Mikael Hammarskjöld, Lise Munck
Department for Evaluation and Internal Audit
- 02/01 Aid, Incentives and Sustainability. An Institutional Analysis of Development Cooperation. Main Report. Ellinor Ostrom, Krister Andersson, Clark Gibson, Sujai Shivakumar
Department for Evaluation and Internal Audit
- 02/01:1 Aid, Incentives and Sustainability. An Institutional Analysis of Development Cooperation. Summary Report. Ellinor Ostrom, Krister Andersson, Clark Gibson, Sujai Shivakumar
Department for Evaluation and Internal Audit
- 03/01 Reflection on Experiences of Evaluating Gender Equality
Ted Freeman, Britha Mikkelsen
Department for Evaluation and Internal Audit
- 03/02 Environmental Considerations in Sida’s Evaluations Revised: A follow-up and analysis six years
Tom Alberts, Jessica Andersson, with assistance from: Inger Ärnfast, Susana Dougnac
Department for Evaluation and Internal Audit
- 03/03 Donorship, Ownership and Partnership: Issues arising from four Sida studies of donor-recipient relations. Gus Edgren
Department for Evaluation and Internal Audit
- 03/ 04 Institutional Perspectives on the Road and Forestry Sectors in Laos:
Institutional Development and and Sida Support in the 1990s. Pernilla Sjöquist Rafiqui
Department for Evaluation and Internal Audit
- 03/05 Support for Private Sector Development: Summary and Synthesis of Three Sida Evaluations
Anders Danielsson
Department for Evaluation and Internal Audit
- 04/01 Stronger Evaluation Partnerships: The Way to Keep Practice Relevant. Gus Edgren
Department for Evaluation and Internal Audit
- 04/02 Sida’s Performance Analyses: Quality and Use. Jane Backström, Carolina Malmerius, Rolf Sandahl
Department for Policy and Methodology

Sida och tsunamin 2004

Flodvågskatastrofen den 26 december 2004 prövade krisberedskapen i hela det svenska samhället. Denna skrift ger en bild av hur Sidas bestod provet, och är en sammanfattning av rapporten *Sida and the Tsunami of 2004*, sammanställd av Crismart, Nationellt centrum för krishanteringsstudier.

Fokus ligger på Sidas kontor i Stockholm och Sidas insatser i Sri Lanka. Agerandet efter tsunamin visar att Sida snabbt kan ge respons vid större katastrofer – Sverige var ett av de länder som tidigt svarade på internationella appeller om humanitärt bistånd till dem som drabbats av tsunamin. Det finns dock skäl att använda erfarenheterna från flodvågskatastrofen till att identifiera svaga punkter i Sidas organisation. I denna skrift återges ett antal förslag till åtgärder som kan stärka Sidas beredskap att klara mer omfattande och komplicerade kriser.



STYRELSEN FÖR INTERNATIONELLT
UTVECKLINGSSAMARBETE

Sekreteriatet för utvärdering och internrevision

105 25 Stockholm
Besök: Sveavägen 20
Telefon: 08-698 50 00
Telefax: 08-20 88 64
www.sida.se, sida@sida.se