



Høgskolen i **Hedmark**

Avdeling for økonomi, samfunnsfag og informatikk

Jon Christian Møller

Masteravhandling

Norsk politi som kapasitetsbyggere i Haiti
- Erfaringer fra et spesialisert polititeam i FN

**Norwegian Police as Capacity Builders in Haiti
- Experiences from a Specialized Police Team in the United Nations**

Master i offentlig ledelse og styring/ Master of Public Administration
(MPA)

2016

Samtykker til utlån hos høgskolebiblioteket

JA X NEI

Samtykker til tilgjengeliggjøring i digitalt arkiv Brage

JA X NEI

Forord

Etter to års praktisk arbeid i det norske SGBV-teamet i FN-misjonen MINUSTAH har det vært særdeles interessant å kunne betrakte prosjektet fra et annet perspektiv gjennom denne masteravhandlingen. Men siden siste året mitt i Haiti også sammenfalt med MPA-studiene, vil jeg også påpeke at det var svært givende å studere flere av ytterpunktene hentet fra studiepensum i praksis. Mye av kunnskapen jeg har tilegnet meg ved Høgskolen i Hedmark, først gjennom årsstudium i krisehåndtering, deretter masterstudiet i offentlig ledelse og styring, har gitt meg en god faglig ballast som har vist seg å være en styrke både under internasjonale og hjemlige forhold.

Jeg vil derfor først og fremst takke Høgskolen i Hedmark for et flott studieprogram med dyktige forelesere. Videre vil jeg rette en stor takk til den foreleseren som kanskje har inspirert meg mest under studiene og som jeg var så heldig å få til veileder, professor Tore Bakken.

Det er også på sin plass å takke Linn-Irene Møller for uvurderlig hjelp da jeg på et kritisk tidspunkt sto svært fast i Excel. At du prioriterte mine sviktende kunnskaper i regneark fremfor å ligge på stranda i Florida kommer jeg aldri til å glemme!

Til slutt vil jeg takke mine to arbeidsgivere under studieløpet, Kripes og Politidirektoratet, for fleksibilitet og tilrettelegging når det har vært nødvendig.

Innhold

FORORD	3
INNHold	4
NORSK SAMMENDRAG	6
<i>Engelsk sammendrag (abstract).....</i>	<i>7</i>
1. INNLEDNING.....	8
1.1 SPESIALISERT POLITITEAM	9
1.2 PROBLEMSTILLING OG VALG AV SAMFUNNSVITENSKAPELIG METODE	10
1.3 FORKORTELSER	16
1.4 HAITI – HISTORIE OG KULTUR.....	17
1.5 HAITI SOM SVAK STAT	18
1.6 KVINNER I HAITIAN NATIONAL POLICE	20
2. METODE.....	24
2.1 VALIDITET I OPPGAVEN	24
2.2 STATISTIKK OG KVANTITATIVE DATA.....	28
2.2.1 VOLDTEKTSTATISTIKK I NORGE	28
2.2.2 MØRKETALL.....	30
2.2.3 VOLDTEKTSTATISTIKK I HAITI	30
2.2.4 TRIANGULERING.....	38
2.3 KVALITATIVE DATA.....	38
2.3.1 DATAANALYSE AV KVALITATIVE INTERVJUER	41
2.4 CASE STUDIE: SGBV-PROSJEKTET: PROJECT 19.....	44
2.5 CASE STUDIE: SGBV-PROSJEKTET: PROJECT 20.....	51
2.5.1 ER TILTAKET BÆREKRAFTIG?	54
2.5.2 CASE STUDIE: SGBV-PROSJEKTET: PROJECT 20.....	59
2.5.3 EKSEMPELET CAP HAITIEN.....	59

3. TEORI	64
3.1 MINUSTAH OG KULTURPERSPEKTIVET	64
3.1.1 INSTITUSJONELL LIKHET?	67
3.1.2 FINANSIELLE UTFORDRINGER OG PROSEDYRER.....	69
3.1.3 RASJONELLE VALG	71
3.1.4 INSTITUSJONELL RASJONALISME OG INSTRUMENTELT PERSPEKTIV.....	74
4. OPPSUMMERING	80
4.1 VIDERE ANBEFALINGER	81
5. LITTERATURLISTE.....	85
6. NORSK SAMMENDRAG.....	88
6.1 Engelsk sammendrag (abstract).....	89
7. VEDLEGG	90
7.1 Interview guide – HNP.....	90
7.2 Interview guide – UN, MFA & POD.....	92

Antall ord: 26069

Norsk sammendrag

Norsk politi har siden 2010 deltatt i FN-styrken MINUSTAH i Haiti med bekjempelse av seksualforbrytelser som hovedoppgave. Bidraget er utført som et prosjekt hvor et spesialisert polititeam ble tildelt eget budsjett av Utenriksdepartementet for å gjennomføre arbeidsoppgavene. Prosjektperioden gikk fra 2010 til 2014 da det ble avløst av et nytt prosjekt som viderefører arbeidet til et høyere faglig nivå i Haitian National Police. Prosjektmålet har vært kapasitetsbygging ved økt operasjonell evne til å jobbe med seksualforbrytelser gjennom bedret kunnskap og infrastruktur. Sistnevnte som bygging av egne kontorbygg for politiet øremerket arbeid med seksuelle overgrep.

Etableringen av et *spesialisert polititeam med selvstendig budsjett* var i 2010 helt nytt i FN. Pr. 2016 er Norge fortsatt eneste medlemsstat i FN som har benyttet seg av konseptet. Noen land har forsøkt seg på tilsvarende i andre feltmisjoner, men ikke identisk som det norske konseptet. Teamet har i mange ulike internasjonale fora blitt trukket frem som en suksess i FNs kapasitetsbygging. FN har selv kalt det for ”the future of UN policing”¹.

Jeg har sett nærmere på arbeidet det norske teamet har utført i Haiti i perioden 2010-2014 og hvordan det har vært mottatt i FN og i vertslandet. Videre har jeg analysert resultatene av prosjektet og vurdert disse opp mot måloppnåelse og bærekraftighet. Prosjektets kvantitative resultater viser at 1191 haitiske politifolk er trent innen SGBV og 15 ulike kontorer er åpnet i løpet av prosjektperioden. Mer utfordrende er det å måle effekt av kapasitetsbygging og utviklingsprosjekter. Kvalitative resultater er ikke like enkle å måle som rent tallmateriale. Gjennom empirisk metodikk har jeg systematisert og analysert både kvalitative og kvantitative måleenheter for å komme frem til om det norske SGBV-prosjektet har gitt haitisk politi en økt kapasitet i bekjempelse av seksualforbrytelser som i er bærekraftig etter endt prosjektperiode. Undersøkelsene mine viser at prosjektet langt på vei har nådd både sine kvantitative og kvalitative mål. Dette til tross for interne motkrefter og problematiserende prosedyrer i MINUSTAH. Resultatene understreker betydningen av nytenkning når FN skal gjennomføre kapasitetsbygging i svake stater, men også viser også et behov for økt institusjonell fleksibilitet og endringsvilje i nevnte organisasjon.

¹ Uttalelse fra Police Advisor Stefan Feller, Police Division/DPKO/UNHQ under UNPOL High level conference in Berlin, 2012.

Engelsk sammendrag (abstract)

Norwegian Police as Capacity Builders in Haiti – Specialized Police Team in the UN

The Norwegian police have participated in the United Nations mission MINUSTAH in Haiti since 2010 aiming capacity building within the Haitian National Police's (HNP) ability to combat sexual crimes. The work was organized as a project where a specialized police team was given its own budget from the Ministry of Foreign Affairs. The project period was from 2010 to 2014 when it was replaced by a new project aiming a higher level in HNP. The Project contents has focused on education of Police Officers and construction of offices for the Haitian Police earmarked work with SGBV. In 2010, the establishment of a specialized police team with an independent budget was something completely new in the UN. In 2016, Norway still remains the only member state which has availed itself of this concept. Some countries have implemented similar concepts in other field missions, but not identical to the Norwegian concept. The Norwegian SPT has in international forums been highlighted as a success in the UN police capacity building. The UN itself has even called it the "the future of UN policing"².

I have in this thesis described the work by the Norwegian funded SGBV team in Haiti in the period from 2010-2014, and how it has been received by the United Nations and the host country. In addition, I evaluated the results of the project and considered these to the achievement and sustainability. Project quantitative results show that 1191 Haitian police officers are trained in SGBV and 15 different offices are inaugurated through the project period. It is more challenging to measure the effectiveness of capacity building and development. The qualitative results are not as easy to measure as quantitative. In this thesis, I have through empirical methodology systematized and analyzed both qualitative and quantitative measurements and found that the Norwegian project has provided Haitian police with increased and sustainable capacity in combating sexual crimes. The thesis shows that the project has achieved both its quantitative and qualitative goals despite internal counterforces and challenging procedures in MINUSTAH. The results underline the importance of innovation if the UN wants to do capacity building in fragile states. It also shows the need for more institutional flexibility and adaptability in the organization.

² Police Advisor Stefan Feller, Police Division/DPKO/UNHQ at UNPOL High level conference, Berlin, 2012.

1. Innledning

Etter opprettelsen av FN i 1946 har oppslutningen på verdensbasis vært stabil og økende. Fra 51 medlemsland startåret teller nå organisasjonen 193 nasjoner. I et globalt perspektiv har FN en helt annen rolle og posisjon enn andre store NGOer. I Norge har det jevnt over vært en unison oppslutning om FN. Vi er pr. 2015 organisasjonens tredje største donorland til bistandsvirksomhet uavhengig av størrelse. Med Norges 901 millioner dollar er det kun USA og Storbritannia gir mer enn Norge til utvikling og bistand (Bistandsaktuelt.no: 19.04.15).

Det er jevnlig medieoppslag med fokus på norske bistandspenger. ”Hvor går pengene” og ”hvilken nytte ser man av bevilgningene”, er de klassiske problemstillingene. Det norske bistandsbudsjettet er blant de høyeste i verden med 1% av nasjonalinntekten. Sammen med Sverige gir dette oss pallplasseringer i OECD Development Assistance Committee, langt foran gjennomsnittet på 0,5% (Deaton, 2013:275). Dette er betydelige summer som doneres til en lang rekke programmer, organisasjoner og prosjekter som ikke nødvendigvis kan levere målbare resultater. Noe er selvsagt målbart. For eksempel er det enkelt å telle antall vaksiner som er delt ut i en flyktningeleir. Det er også lett å måle hvor mange skoler som er satt opp i et fattig, afrikansk land. Men bistand og utvikling består av så uendelig mye mer. Kritikere, som Nobelprisvinner i økonomi 2015, professor Angus Deaton, viser til at store deler av verdens bistandspolitikk er feilslått og bidrar mer til å opprettholde liv i korrupte regimer enn å skape vekst i fattige land. Også den norske regjeringen innser at det må stilles større krav til hva bistandsorganisasjonene egentlig leverer. Blant annet blir UNDP indirekte kritisert for svakt strategisk fokus og mangelfull resultatrapportering³. I senere tid har UN Department of Peace Keeping Operations (DPKO) sin politiavdeling – Police Division – mottatt kritikk for manglende resultater. Dette har presset frem en ekstern evaluering av Police Division ledet av Hilde Frafjord Johnsen. Evalueringsrapporten levert i mai 2016 kritiserte i særlig grad organisasjonen for svak styring og med større fokus på byråkrati enn reelle bærekraftige resultater (UN External review, 2016).

I denne konteksten ønsker jeg å se nærmere på et norsk bistandsprosjekt som jeg selv har vært en del av, nemlig en spesifikk del av Norges bistandsbidrag til Haiti etter jordskjelvkatastrofen i 2010. I etterkant av jordskjelvet var det stort mediefokus på den

³ www.regjeringen.no - norsk politikk overfor UNDP: 2011

massive forekomsten av seksuelle overgrep i landet. Utenriksdepartementet (UD) bevilget penger til et prosjekt som skulle øke Haitis nasjonale politi (HNP) til å bekjempe seksualforbrytelser. Politidirektoratet (POD) fikk i oppdrag å operasjonalisere dette gjennom FN, og sendte et spesialisert team med polititjenestemenn for å implementere prosjektet. Tidsrammen var fire år (oktober 2010 – oktober 2014). Som tidligere politirådgiver i MINUSTAH (United Nations Stabilization Mission in Haiti) under implementeringen av prosjektet, ønsker jeg å finne ut om Norges prosjekt har utgjort noen forskjell for HNP.

1.1 Spesialisert polititeam

Tradisjonelt blir polititjenestemenn fra medlemslandene til FN sent ut som enten Individual Police Officers (IPO) eller Formed Police Units (FPU)⁴. Konseptet med Specialized Police Team (SPT) er relativt nytt og er i dag ansett som en effektiv måte å utføre kapasitetsbygging i FNs politimisjoner. SPT fremstår som en tredje kategori politistasjonering for FNs fredsbevarende misjoner. I følge *Policy on UN Police in Peace Keeping Operations and Special Political Missions* er SPT ”en gruppe eksperter innen polititjeneste som er sendt til FN av en individuell nasjon eller av en gruppe medlemsland etter forespørsel fra FNs Generalsekretær” (DPKO:2014).

I følge retningslinjene for SPT er hensikten å utvikle vertslandets politikapasitet. Dette gjelder særskilt politiets humane ressurser. Det understrekes at etablering av SPT i en feltmisjon må skje i overenskomst med FNs politisjef i landet. Arbeidsfeltet skal fortrinnsvis være innen alvorlig og organisert kriminalitet, seksualforbrytelser og kriminalanalyse (DPKO:2016). Innad i FN er det sterk uenighet om bruk av SPT. Til tross for at konseptet har vært fremhevet som fremtiden i FNs politivirksomhet (DPKO:2013) er det langt fra konsensus om dette blant medlemslandene. En mangeårig seksjonsleder i Police Division har flere synspunkt på hvorfor det er konflikter rundt spesialisert politibistand til FN. Jeg intervjuet seksjonslederen i New York sommeren 2015 om temaet SPT. Vedkommende fortalte at det som pågår internt i DPKO kjennetegnes som en klassisk nord-syd konflikt. De vestlige, rike landene er store økonomiske bidragsytere til FNs feltmisjoner. Kort fortalt er

⁴ Formed Police Unit (FPU) er en militær politistyrke som bidrar med massetjeneste (ved opptøyer), sikringsoppdrag og patruljevirkosomhet (gjørne i pansrede kjøretøy). Som regel er FPUs hovedoppgave å sikre FN-ansatte i en misjon. De har sjelden oppdrag innen kapasitetsbygging.

det disse landene som i betydelig grad finansierer driften. De ønsker seg i større grad enn tidligere målbare resultater og mer for pengene. Store bidragsytere, som Norge og England, vil aldri levere store kontingenter til misjonene. Derimot ønsker man å levere spesialisert bistand. Blant annet for å få mer ut av sine tjenestemenn som jevnt over har høy kompetanse. Det fremstår som bortkastede ressurser å la godt kvalifiserte etterforskere fra vesten bli satt som portvakter i Afrikas flyktningeleirer. Respondenten viste til at på den andre siden har man fattige, sørlige land, særlig afrikanske, som ikke kan tilby mange spesialister. Derimot kan de bidra med store grupper, gjerne FPU-enheter. Disse landene betaler lite til FN, men de mottar store summer for sine personellbidrag. Eksempelvis betaler FN bidragslandet 5 millioner US dollar for hver FPU-enhet⁵ de bidrar med. Slik sett er det god økonomi for fattige land i å fortsette som tidligere, mens de vestlige landene opplever det som stikk motsatt.

Norsk Utenrikspolitisk Institutt (NUPI) har forsket på bruken av SPT i FN. Det norske SGBV-prosjektet ble brukt som en modell. NUPI konkluderer med at bruken av SPT er et positivt innslag i en rigid FN-organisasjon. Rapporten deres viser til at resultatene skapt av det norske SGBV-teamet i Haiti, er oppnådd på *tross* av det ekstreme byråkratiet MINUSTAH representerer, ikke på *grunn* av hjelp fra organisasjonen (NUPI:2016). Der NUPI-rapporten fokuserer mest på bruken av SPT, vil jeg i mitt studie konsentrere meg i størst grad rundt effekten av SGBV-prosjektet.

1.2 Problemstilling og valg av samfunnsvitenskapelig metode

Problemstillingen i denne avhandlingen er:

Har det norske bidraget i Haiti har gitt noen målbar effekt for haitisk politi?

Det mest åpenbare spørsmålet relatert til problemstillingen er *hvorfor bør man vite dette?* Casedesignet egner seg best til ”hvordan” og ”hvorfor”-spørsmål (Johannssen, m.fl. 2011:200). Sett i en bistandskontekst vil svaret kunne relateres til:

- Har pengedonasjonen noe for seg – kort sagt; får man levert varene?

⁵ En FPU-enhet består gjerne av 100-130 personer.

-
- Finnes det årsakssammenheng mellom donasjonen fra et land og nytteeffekt?
 - Hvorfor er det slik?

Sistnevnte spørsmål kan gi et svar som vil kunne bli viktig i vurdering av fremtidige donasjoner. Helt enkelt handler dette om å være nysgjerrig, akkurat som man i en etterforskningsprosess gjerne stiller de essensielle spørsmålene **hva** (..har skjedd), **hvem** (..har gjort det), **hvor** (..skjedde det), **når** (..skjedde det) og **hvorfor** (..skjedde det).

Problemstillingen kan bidra til at bistandstemaet kan bli belyst som følge av hvordan pengefordelingen blir utført innen utviklingsarbeid. Blir ressursene fordelt rettferdig? Dette er jo aktuelt i tilfelle oppgaven min kommer frem til at det ikke er en årsakskjede mellom A/B og C. Hva er i så fall resultatet av norsk pengedonasjon? Dersom det ikke er noen resultat vil man kanskje kunne si at dette er uheldig bruk av statens penger? Dette vil være lang diskusjon med få eller ingen fasitsvar siden utviklingshjelp kan være mer komplekst enn det er tabloid.

Tatt ovennevnte i betraktning treffer problemstillingen min en liten nisje innen norsk bistandsarbeid; *spesialisert politibistand med egen, øremerket bevilgning*. Som tidligere redegjort for er dette første gang man har gjort dette. Konseptet har vekket positiv oppmerksomhet og anses som en del av fremtiden i norsk politi – og FN - sine utenlandsoperasjoner. Underliggende i problemstillingen min vil et spørsmål være om dette spesialiserte konseptet virkelig har noe for seg. Bør man utføre slike operasjoner i fremtiden? Esaiasson m.fl. beskriver denne type forskningsspørsmål som normative studier (Esaiasson m.fl., 2012:42). Studiet mitt vil overordnet søke å skape empiriske argumenter som gir et grunnlag for å si noe om politiet bør, eller ikke bør, støtte spesialiserte FN-oppdrag. Men andre naturlige spørsmål er ikke like kategoriske – eksempelvis er det ikke usannsynlig å tenke seg at man ser rom for forbedringer i et konsept med mangler. Om funn i oppgaven kan si noe om hva som fungerer og hva som ikke fungerer, vil det kunne danne premisser for forbedring av fremtidig bistand.

Problemstillingen, med bruk av det normative casestudiet, vil faglig (utover metodisk teori) ha en naturlig del av pensumet i organisasjonsteorien og statsvitenskapen. Jeg har valgt å gjennomføre oppgaven som et casestudie som beskriver perioden 2010-14. Sett over tid vil et longitudinelt studie kunne si mer om det spesialiserte bistandskonseptet blir normativt institusjonalisert i FN. Ulike faktorer som et begrenset antall organisasjonelle modeller,

usikkerhet (i dette tilfellet om mål og effekt), samt høy grad av spesialisering/profesjonalitet, vil alle kunne bidra til isomorfske endringer (Powell og DiMaggio, 1983). Endringene kan være ønskelige dersom man anser SPT som en god arbeidsform, men hvis kvaliteten på tiltakene uteblir vil endringen bare fremstå som institusjonelt kosmetisk. Avhandlingen min vil kunne bidra til å gi anbefalinger om hvordan konseptet SPT bør benyttes i fremtiden.

Spørsmål og teori om rasjonalitet er sentralt. I et land hvor mange lever fra hånd til munn, vil man der kunne forvente annet enn at rasjonelle valg styrer hverdagen? Videre; i samme land hvor omfattende korrupsjon er en kjent faktor, vil myndighetenes ønske om å innfri donorlands føring og visjon være basert på rasjonelle valg basert på egeninteresse fremfor samfunnets interesse? Rasjonelle valg er også svært sentralt i kapittelet om organisasjonen MINUSTAH. Hvordan påvirkes utviklingsarbeidet ved at svært mange ansatte kommer selv fra fattige land? Jobben i FN er deres unike sjanse til å endre hele livet sitt. Rasjonell tenkning og spillteori er i høyeste grad relevant når man skal se nærmere på hvordan en organisasjon fungerer.

Ovennevnte tanker viser at det er mange spørsmål som kan drøftes. I et normativt studie må man, i følge Esaiasson m.fl., ha satt seg inn i mange ulike – og vanskelige - synsvinkler, og sørge for at alle gode argumenter for og imot saken er godt belyst (Esaiasson, m.fl., 2012:43).

Gjennom innhentet data vil jeg foreta en analyse av *hva* som er resultatet og *hvorfor* det har skjedd. Slik vil jeg kunne se etter en årsakssammenheng mellom bidrag og resultat. Samtidig vil det være viktig å identifisere flest mulig bakenforliggende faktorer som kan ha påvirket prosessen. Herunder jeg vil studere organisatoriske forhold i FN som kan ha påvirket måloppnåelse og effekt både positivt og negativt.

Tidlig i arbeidsprosessen gjorde jeg en vurdering om hvorvidt studiet burde tilnærmes som en longitudinell undersøkelse eller et casestudie. George og Bennett viser til at casestudier har en fordel ved at de kan analysere kvalitativt komplekse hendelser og ta i betraktning mange ulike variabler. Dette fordi metoden ikke krever et stort antall saker eller et begrenset antall variabler (George og Bennett, 2005:45). I min studie kan det tenkes at det vil bli utfordrende å finne signifikant statistikk. I tillegg er perioden jeg vil undersøke begrenset. I noen deler av studiet har det gått forholdsvis kort tid fra et delprosjekt var ferdigstilt til mine undersøkelser. Det norske prosjektet sett under ett var, etter min mening, ikke egnet til et

longitudinelt studie i perioden jeg hadde til rådighet. Derimot, noe jeg kommer tilbake til i oppgavens avslutning, vil tilnærmingen kunne være svært godt egnet på et senere tidspunkt.

Casestudien er egnet siden den tillater meg å gå i dybden av problemstillingen og benytte en ulike former for datainnhenting. Johannessen m.fl. henviser til Yins to dimensjoner i casestudiedesign; Enkeltcasestudie og flercasestudie. Jeg vil se på flere analyseenheter i haitisk politi og i FN. Det vil altså være flere enheter som gir meg informasjon innenfor et avgrenset system. Systemet i dette tilfellet er FN-organisasjonen MINUSTAH. Mitt casestudie blir derfor, i følge Johannessen m.fl., et enkeltcasesdesign med flere analyseenheter (Johannessen, m.fl., 2011:87-88). Svakheten ved casestudien er at man ikke greier å identifisere alle bakenforliggende årsaker og således gi en kausal slutning. Selv om jeg vurderer et representativt utvalg av politidistrikter som én total analyseenhet ("politiet i Haiti"), vil det kunne være flere ulike faktorer som påvirker det endelige resultatet.

Som casestudie kan oppgaven identifisere årsakssammenhenger som kan danne grunnlag for videre forskning. Derfor vil jeg også benytte meg av en kvalitativ tilnærming. Dybdeintervjuer med relevante respondenter kan gi en god forståelse av deres opplevelse av bistandsprosjektet. Dette kan gi casestudiet verdifull informasjon som ikke fremkommer i statistikker. Som under en etterforskningsprosess er det endelige resultatet avhengig av flere faktorer. Kort skissert kan denne prosessen ofte se ut slik:

INPUT -> 1 – Initialfase 2 – Mellomfase 3 – Slutfase OUTPUT->



(*Input* vil gjerne være et anmeldt forhold, mens *output* kan være henleggelse eller iretteføring. Et *outcome* kan være eksempelvis en individ- eller allmennpreventiv effekt)

For å få en forståelse av om Norges bidrag har økt HNPs evne til å etterforske seksualforbrytelser, må man ta hele etterforskningsprosessen i betraktning. Statistiske opplysninger må antas å ha svakheter i landet, og kvalitative intervjuer vil sannsynligvis være blant de bedre datakildene i oppgaven. Eksempelvis vil spørsmål knyttet til politiets evne til å etterforske sakene kunne belyses i intervjuer, mens de kvantitative dataene gir utelukkende oversikt over saksutviklingen i en gitt periode. Som tidligere nevnt vil det ikke

være urealistisk at betydelige, bakenforliggende årsaker gjør at statistikken ikke kan anses som signifikant.

Avgrensning

Effekten fra *det norske politibidraget til Haiti i perioden 2010-2014* vil være tilstrekkelig for min oppgave. Det første SGBV-prosjektet ble avsluttet i 2014, selv om noe etterslep ble fullført våren 2015. Det andre SGBV-prosjektet skiller seg en del fra det første. Det er heller ikke fullført pr. 2016. Det er derfor viktig å separere disse to. George & Bennett viser til at det er viktig å begrense en casestudie og gjøre den spesifikk og fokusert uten å ta med alle interessante aspekter knyttet til en hendelse (George & Bennett, 2005:70). Dette vil gjøre studiet for stort og lite spesifikt. De nevner i den sammenheng at en årsak til at mange casestudier gjennom historien ikke har bidratt særlig mye til forskningen, er nettopp fordi de ikke har vært godt nok definert og fokusert, og har heller ikke vært spisset godt nok opp mot de teoretiske målene i studiene. Det kan være flere aspekter ved FNs kapasitetsbygging i Haiti gjennom mange år som er være interessante i mitt studie, men i tråd med George & Bennetts må jeg ha en streng avgrensning for å unngå at det spesielle blir for generelt.

Datainnsamling

Norges innsats i Haiti er, som tidligere omtalt i oppgaven, særlig unikt som et pilotprosjekt i FN. Siden oppgaven min skal undersøke om det har skjedd endringer, må jeg nødvendigvis innhente data fra før/under/etter det norske prosjektet. MINUSTAH har vært på Haiti siden 2004. Det er samme år som landets straffelov ble revidert, og fikk for første gang en bestemmelse mot voldtekt. I den grad det har vært tilgjengelig har jeg innhentet statistisk data. Statistikk er innhentet fra FN, som har ført statistikk over ulike kriminalitetsområder på Haiti siden 2004. Dessverre har det ikke vært mulig å finne kriminalstatistikk fra tiden forut for 2010, da dette ble ødelagt sammen med FNs hovedkvarter i Port au Prince under jordskjelvet i januar 2010⁶. Videre har jeg foretatt intervjuer av relevante respondenter som kunne si noe om utviklingen i enten a) hele perioden, eller b) perioden fra 2010-2014. Sistnevnte er spesielt interessant siden det er implementeringsfasen for det norske prosjektet. Praktisk gjennomføring av intervjuer er gjort i 2015 i forbindelse med mitt arbeid i FN.

⁶ Informasjonen om den tapte statistikken er gitt muntlig av MINUSTAH sin statistikkenhet, våren 2015.

Kilder

Det må defineres hvilke politidistrikter – analyseenheter - som skal velges ut til intervjuer. Utvalget må representere analyseenheter som har vært involvert i prosjektet og enheter som ikke har vært involvert. Jeg ønsket å sikre meg en representasjon fra begge gruppene og måtte foreta en utvelgelse. Jeg vurderte en kvantitativ undersøkelse med stratifisert utvelgelse av respondenter. Dette har jeg valgt bort til fordel for kvalitative intervjuer som følge av mangelfull datateknologisk infrastruktur på Haiti og begrenset tilgang på eksempelvis mailadresser til aktuelle respondenter. Egen erfaring fra arbeid i landet viser at mailrespons er helt håpløst og at en kvantitativ spørreundersøkelse neppe ville hatt særlig høy svarprosent.

Respondentene måtte representere ulike nivåer i HNPs hierarki (eksempelvis etterforskere, etterforskningsledere og enhetsledere). Dette er en kriteriebestemt utvalgsstrategi som velges fordi man ønsker å samle inn data fra personer som har egne erfaringer med det norske prosjektet (Johannessen, m.fl. 2011:201). Jeg har også intervjuet relevante personer fra Norge og FN. Med den avgrensningen som er gjort i problemstillingen, vil det ikke være relevant å utvide utvalget til eksempelvis fornærmede parter og Domstolene.

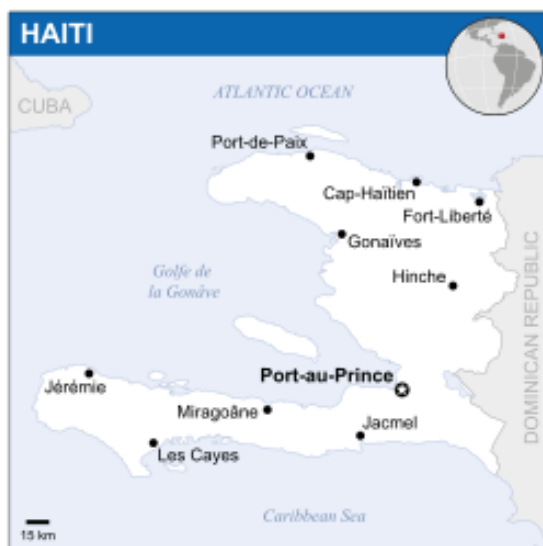
Kvalitative intervjuer har jeg gjennomført semistrukturert. Jeg mener dette gir en dynamisk og åpen tilnærming til intervjuene hvor det også tas høyde for ytringer som kan falle utenfor det strukturerte intervjuet. Det er flere konkrete spørsmål knyttet til respondentenes opplevelse av det norske prosjektet som er identiske i de kategoriene som velges ut. Ustrukturerte intervjuer vil dermed bli for åpne til mitt bruk i oppgaven. Rekruttering av informanter har vært gjennomført ved å kontakte tjenestemenn som har vært involvert i det norske prosjektet som interessenter, kurselever eller annet. Oversikt over disse innhentet jeg fra det norske polititeamets database i MINUSTAH.

1.3 Forkortelser

BPM	Brigade Protection de Minors
DPKO	Department of Peace Keeping Operations
DSRSG	Deputy Special Representative for the Secretary General
FPU	Formed Police Unit
HNP	Haitian National Police
HQ	Headquarters (hovedkvarter)
IPO	Individual Police Officer
JD	Justis- og beredskapsdepartementet
MINUSTAH	Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haiti (United Nations Stabilization Mission in Haiti)
NGO	Non-Governmental Organization
NUPI	Norsk Utenrikspolitisk Institutt
PC	Police Commissioner (Øverste politisjef i en FN-misjon)
POD	Politidirektoratet
SGBV	Sexual Gender Based Violence
SRSG	Special Representative for the Secretary General
SPT	Specialized Police Team
UD	Utenriksdepartementet
UN	United Nations
UNPOL	United Nations Police (tidligere UN Civilian Police/CIVPOL)

1.4 Haiti – historie og kultur

Haiti ligger på øya Hispanola sammen med Den Dominikanske Republikk midt i det karibiske hav. Øya hadde den tvilsomme gleden av å bli oppdaget av Christopher Columbus i 1492. Han kom i land etter å ha grunnstøtt med Santa Maria like utenfor Cap Haitien, lengst nord på Haiti. Grunnstøtingen var starten på en okkupasjon av øya som skulle vare i over 300 år frem til frigjøringen i 1804. Spanjolene hadde herredømme over Hispanola inntil 1625, da øya ble delt mellom Spania og Frankrike. Spania beholdt en del som ble til Den Dominikanske Republikk, mens Frankrike tok over den vestlige delen av øya som ble til Haiti. Språket er derfor fransk og kreol i Haiti, mens naboene i øst har spansk som offisielt språk.



Haiti (kart hentet fra www.wikipedia.no)

Okkupasjonen var preget av vold og utarming av landet. Spanjolene tok hardt for seg av de innfødte Tainoindianerne. Livet som slaver på sukkerplantasjene var nådeløst og etter hvert var hele det opprinnelige folkeslaget utryddet. Erstatningen ble slaver fra Afrika. Disse er forfedrene til mesteparten av dagens befolkning i Haiti.

Landet har opplevd mange militærkupp og diktaturer. Mest kjent er Duvalierperioden hvor diktatoren Francois Duvalier styrte landet fra 1957 til sin død i 1971. Fra 1971 inntrådte hans sønn, Jean-Claude Duvalier, som var diktator frem til han ble avsatt ved et militærkupp i

1986. Haiti har på 2000-tallet gjennomført demokratiske valg i 2010 og 2016, men med lav valgdeltagelse (ca. 20% i 2010) og mange beskyldninger om valgfusk (Wikipedia.com:2016).

1.5 Haiti som svak stat

Haiti er pr. 2016 et svært fattig land. I følge amerikanske Central Intelligence Agency (CIA) er landet det fattigste på den vestlige halvkule med en befolkning på 80% som lever under fattigdomsgrensen (CIA, 2016). Pilen går åpenbart nedover for landet, i 2010 var Haiti fattigere enn det var 50 år tidligere. Dette er en skjebne de deler med andre utviklingsland som Den Sentralafrikanske Republikk, Den Demokratiske Republikk Kongo, Guinea og Niger (Deaton, 2013:234). Dette i seg selv er interessant med tanke på FNs store tilstedeværelse i landet mer eller mindre sammenhengende de siste 23 årene (FN, 2016). Haiti er i dag avhengig av utenlandsk pengehjelp.

En utradisjonell måte å dele verden inn på er som sone 1- og sone 2-land. Dette som en mer dekkende benevnelse enn de mer etablerte begrepene industrialiserte land (*i-land*) og utviklingsland (*u-land*) (Scholte, 2014). Sone 2-land kjennetegnes av stor politisk usikkerhet, bristende eller ufullstendig statlighet, samt tvilsom eller ikke-eksisterende suverenitet, system for innsyn og ansvarsfordeling. Totalt gir dette en bristende legitimitet. Med ufullstendig statlighet mener Scholte at landet mangler stabilitet i tre grunnleggende forutsetninger: militærvesen (rett til å bruk vold ut av landets territorier); politi (rett til å bruke vold innad i territoriet); skatter (statlig inndrivingsmonopol). Sone 1 og 2 kan være flytende og man er ikke nødvendigvis i samme sone hele tiden. Likevel kjennetegnes sone 2-land med at det er vanskeligere å bygge opp en stat enn i sone 1-land⁷.

Haitis militærvesen ble oppløst av president Aristide i 1994 som et forebyggende tiltak for å unngå militærkupp, et ikke ukjent fenomen i Haiti. Samtidig ble Haitis nasjonale politi opprettet som en legitim politistyrke. Tidligere hadde landets presidenter ulike former for sikkerhetsstyrker som utøvde makt på vegne av staten. Uten å ta for hardt i kan man trygt si

⁷ Forelesningsnotater: Professor Jan Aart Scholte, Universitetet i Karlstad, 05.06.14; Tittel: "Globalisering" = overterritorialitet (supra territoriality)

at disse styrkene i stor grad fungerte som terrorverktøy for makthaverne. Mest kjent er de såkalte *Tonton Macoutes* – opprettet av diktator Francois ”Papa Doc” Duvalier.

Med militærvesen ute av bildet står man igjen med en vurdering av statlighetens to andre grunnleggende forutsetninger; politi og skattlegging. Haitis politi har hatt en formidabel støtte fra FN siden 2004. FN har justissektoren som et høyt prioritert område i statsbyggingen på Haiti (Møller, 2012). Likevel er det fortsatt en vei å gå. MINUSTAH søker FNs sikkerhetsråd rutinemessig hvert år om forlengelse av mandatet, med den begrunnelse at det (bla. a.) fortsatt er stort behov for kapasitetsbygging i HNP. Politiet som organisasjon fungerer på Haiti, men stabiliteten kan ikke kjennetegnes som tilstrekkelig robust. Politiet preges av utstrakt korrupsjon og utøvelse av kriminelle handlinger. MINUSTAH sine ukesrapporter om ulike hendelser i Haiti kommer bare unntaksvis uten omtaler av grov kriminell virksomhet begått av haitiske politimenn.

Staten Haiti har riktig nok et inndrivingsmonopol, men det er lite skatter å drive inn blant det store flertallet av innbyggerne. Likevel er nok dette noe som teoretisk burde kunne fungere tilfredsstillende i landet om det bare hadde vært flere med inntekt man kunne skattlegge.

Haiti har mer eller mindre helt siden frigjøringen hatt en ustabil politisk situasjon preget av korrupsjon, statskupp, og i demokratiske perioder, påstander om valgfusk. En stat som ikke er i stand til å ta vare på seg selv må betegnes som svak (Hehir og Robinson, 2007:1). I en svak stat vil politisk kollaps kunne være hovedårsak til konflikter, krigføring og kriminalitet i kjølvannet som oppstår av kaoset som oppstår. Hehir og Robinson definerer en svak stat som en stat som ikke har kapasitet til å opprettholde et samfunns sosiale strukturer, utvinne ressurser, eller stå for en hensiktsmessig bruk av de ressursene som eksisterer (2007:3). Et sone-2 land er utvilsomt en svak stat. Haiti har hatt sammenhengende politisk uro i over to hundre år, herunder med en lang rekke diktatorer som har utnevnt seg til president på livstid. Tidligere nevnte Duvalierperiode har vært det eneste regimet preget av stabilitet, men åpenbare ulemper var overgrep mot befolkningen og utarming av landets ressurser til egen fordel (Møller, 2012:15).

Spesielle kulturelle forhold

I et samfunnskulturelt perspektiv er det enkelte kjennetegn ved Haiti som er verdt å kjenne til i en kontekst hvor seksualforbrytelser utgjør en faktor. Først og fremst er landet preget av en mannsdominert kultur hvor *machoimage* er viktig. En besøkende i landet vil fort

registrere et samfunn hvor mannsdominerte verdier er høyt oppskattet. Det være seg forherligelse av våpen, vold, hierarkisk strukturelle organisasjonsmønstre, og seksualisert kvinnesyn.

”It is a very, very macho culture in this country”

(Uttalelse fra en haitisk politimann i forbindelse med et SGBV-kurs, 2012)

De utallige ”tap-tap’ene” (privat kollektivtransport som gjerne er ombygde busser og pick-up’er) preger bybildet i hele Haiti. Disse er ofte dekorert med halvnakne kvinner ikledd utfordrende klesdrakt, gangsterskikkelser utstyrt med et sortiment av våpen, i tillegg til ulike religiøse relikvier, gudsord og salmevers. Gjengkulturen står sterkt, spesielt i de mest belastede strøkene av Port-au-Prince. Dette er en kultur som de mest vellykkede av Haitis herskere har visst å utnytte; både Francois Duvalier og Jean-Bertrand Aristide knyttet til seg sterke gjengelementer med formål å skape frykt, orden og terror. På haitisk fjernsyn er egenproduserte serier og musikkvideoer svært ofte preget av forherligelse av vold, kvinner som kjønnsobjekter, samt gjengkultur. Dette er selvsagt elementer man også finner igjen i andre vestlige lands populærkultur, men som en subjektiv oppfattelse har jeg opplevd dette som vesentlig mer dominerende i Haiti enn eksempelvis i USA og Europa.

1.6 Kvinner i Haitian National Police

Landet fremstår som sterkt patriarkalsk, tross for at kvinnedeltakelsen i arbeidslivet rent umiddelbart kan fremstå som høy. Dette gjelder likevel i stor utstrekning de mer tradisjonelle kvinneyrkene, som butikkbetjening, rengjøring og torgsalg. Kvinneandelen i politiet er på knappe 10%. Prosentandelen spriker noe alt etter hvem som er informasjonskilde, men jevnt over rapporterer både MINUSTAH og HNP en kvinneandel på mellom 8 og 10%. Jeg har ikke lyktes i å finne en oversikt som viser kjønnsfordelingen innen fagområdet etterforskning av seksualforbrytelser i haitisk politi. I Norge ser man at det her er en skjev balanse. En evaluering av politiets arbeid med seksuelle overgrep gjennomførte en spørreundersøkelse blant norske polititjenestepersoner. Av de respondentene som oppgir at de jobber ofte med etterforskning av seksuallovbrudd, finner man 70% damer (Politidirektoratet, 2015). En antakelse som er basert mer på egne inntrykk gjennom to års samhandling med HNP enn på empiri, tilsier at prosentandelen neppe skiller seg veldig ut i haitisk politi. Under mine besøk til etterforskningsavdelingene i samtlige politidistrikter, var

det gjennomgående et flertall av kvinnelige ansatte ved avsnittene som jobber med seksuelle overgrep. Likevel er det en vesentlig forskjell i HNP. Etterforskningsarbeidet er del inn i to hovedgrupper:

- 1) seksuelle overgrep mot fornærmede over 18 år etterforskes av *Unité Gender Basee Violence - GBV*
- 2) forbrytelser begått av eller mot personer under 18 år etterforskes av *Brigade Protection des Minors - BPM*



(Etterforskere fra BPM på kurs i avhør av barn gjennom SGBV-2 prosjektet)

Gruppe 1 – GBV – domineres i stor grad av kvinnelige etterforskere. Dette er personell som i stor grad er første innslagspunkt hos politiet for de fornærmede i etterforskningen. Her finner man mange politikvinner både som etterforskere og som ledere. De aller fleste avdelingslederne fra GBV som jeg møtte var kvinner.

Gruppe 2 – BPM – har tilsynelatende en mer variert sammensetning. Her finner man en del kvinnelige etterforskere, men også mange mannlige. I mitt studie møtte jeg mange ledere i BPM-avdelinger over store deler av Haiti. Samtlige av disse var menn.

Sett fra et norsk perspektiv er saksfordelingen mellom GBV og BPM lite hensiktsmessig. Som beskrevet i dette studiets kapittel om statistikk, ser man at en overvekt av voldtektssaker er begått mot barn under 18 år. Disse blir da ikke etterforsket av GBV, men av BPM. Samtidig er voldtekt GBV-enhetenes primæroppgave, men da begått mot kvinner over 18 år. Dette skaper, sett i en norsk kontekst, et unaturlig skille hvor fagmiljøene fremstår som splittet. I det norske SGBV prosjekts del 2 er opprettelse av en sentral etterforskningsenhet for seksualforbrytelser en prioritert oppgave. Enheten, *Unité de Lutte contre les Crimes Sexuels (ULCS)* er akseptert av HNP og vil bli lagt til det landsdekkende, sentrale etterforskningsorganet *Direction Centrale de la Police Judiciaire – DCPJ*. Fra et norsk ståsted er dette et skritt i riktig retning både for kvalitet i etterforskningen og for økt rekruttering av kvinner i HNPs ledende stillinger. I et fremtiden er det ønskelig at den nye, sentrale enheten skal bli normativ for HNPs generelle organisering av etterforskning innen fagfeltet.

HNP og MINUSTAH har en visjon om å øke kvinneandelen i politiet til rundt 20%. Med dagens rekruttering er denne visjonen i overkant optimistisk. En utfordring, i følge SGBV Teamets FN-kolleger på HPN Police School, er at svært få av de kvinnelige kandidatene greier å oppfylle minimumskravene for å bli tatt opp som politirekrutt. I særlig stor grad, rapporteres det, at de stryker på fysiske tester. Men en annen utfordring er at søkermassen er for tynn. Med flere søkere ville man fått flere motiverte kandidater som formentlig ville være i stand til å bestå testene.

MINUSTAH har gjennom mange år hatt en mengde ulike rekrutteringstiltak for å øke kvinneandelen. Med dagens kjønnsbalanse tatt i betraktning (per 2016), kan få av disse tiltakene sies å ha vært vellykket. I stor grad har fremstøtene mot kvinner dreid seg om klassiske rekrutteringskampanjer. Eksempler er besøk fra HNP og MINUSTAH på videregående skoler og distribusjon av verveplakater. Dette er tiltak som nok er godt ment, men som neppe kan sies å ta tak i kjerneproblemene for manglende kvinnerekruttering.

Det virker som at organisasjonen HNP mangler en aktiv kvinnepolitikk. Det finnes ingen reelle velferdstiltak for kvinners behov i et livsfaseløp. I særlig grad vil dette være behov for

permisjons- og fødselsstøttende incentiver. I land som Haiti, må man gjennomføre statlig og institusjonell påvirkning fremfor mindre ”quick-fix”-prosjekter. Det vil kreve langsiktig innsats på overordnet nivå, noe som ikke gir fortløpende tall som kan rapporteres til New York. Deaton kritiserer FN for nettopp dette når han beskriver hvordan verdensorganisasjonen kan mistenkes for å tenke at ”jo mer nødhjelp, jo bedre” fremfor hvordan nødhjelpen blir brukt (Deaton, 2013:276, 290). Måleindikatorer og resultater vil dreie seg mer om hvor mye nødhjelp som er brukt, ikke resultatene nødhjelpen har gitt. I slike tilfeller vil nødhjelp handle om å tilfredsstille eget behov for å gi hjelp og mindre om å forbedre tilstanden for mottakerne. Eget behov kan være et lands ønske om å gi en viss prosent årlig i nødhjelp, men det kan også være på mikronivå, slik som å sørge for riktig rapportering til hovedkvarteret for å fremme egen karriere.

Dersom MINUSTAH skal oppnå suksess med å øke kvinneandelen etter målsettingen, må man gå dypere inn i organisasjonen HNP sin kultur fremfor å stadig støtte opp under enkle quick fix-tiltak. Det kan være riktig med kampanjer for å få flere kvinner til å søke politiet. Det kan også være korrekt å diskutere om de fysiske kravene til kvinner bør endres. Kanskje er de for tøffe, men kan hende er de også på et riktig nivå. Uansett vil dette være quick-fix som fokuserer på utfordringer på et lavere institusjonelt nivå. Flikking på krav og flotte rekrutteringspostere i gaten endrer ikke de grunnleggende behovene for kvinner i arbeidslivet; etablerte og forutsigbare velferdsordninger.

I mange vestlige land så man disse endringene komme i etterkrigstiden og frem mot 70-tallet i form av sosiale reformer. Hay & Wincott beskriver hvordan velferdsutviklingen i Europa har hatt en massiv betydning for den økonomiske veksten i hele regionen, mye fordi det var en konvergens blant europeiske velferdsstater for å bevege seg mot en felles økonomisk liberal og samlet tilnærming til sosiale ordninger (Hay & Wincott, 2012). Relatert til kvinner i arbeidslivet, støttes fordelene i dette perspektivet av Kasa når han viser til at velferdsstatens satsing på kvinners rettigheter gir høy yrkesdeltakelse. I følge Kasa innebærer reformene universelle velferdsordninger som barnetrygd og sykepenger, men også et sosialt investeringsaspekt gjennom arbeidslinje, utdanning og satsing på kvinner og barn⁸.

⁸ Professor Sjur Kasa, forelesning om den nordiske modellen, Høgskolen i Hedmark, 2014

I et perspektiv hvor statsbygging prioriteres fremfor quick-fix-prosjekter, fremstår det åpenbare i nødvendigheten av å se endringer i et top-down perspektiv basert på å sikre grunnleggende rettigheter fremfor enkle tiltak på laveste institusjonelle nivå. MINUSTAH gjør kanskje ikke noe galt ved å bruke store ressurser på skolebesøk og plakater. Samtidig skaper de nok heller ingen stor kø av *kvalifiserte* kvinnelige kandidater ved neste politiskoleopptak. Institusjonelle endringer tar lang tid, men FN har vært i Haiti gjennom mange år. Kvinneprosenten i Haitis politi er kanskje ikke det mest avgjørende for landets utvikling, samtidig er det et illustrerende eksempel på en av FNs målsettinger hvor Deatons tanker om feilslått nødhjelp vises godt.

2. Metode

2.1 Validitet i oppgaven

En hver forskning må kontrolleres for ulike validitets- og reliabilitetsproblem. Slik mulige problemer er viktig å være bevisst på i forkant av undersøkelsene. Man vil da kunne ta høyde for å unngå de forskningsmessige fallgruvne (Skog, 2011:87).2.1.1

Intern validitet

Som beskrevet i kapittelet om statistikk er ikke rapporteringsrutiner i mindre utviklete land, som Haiti, er nødvendigvis gode. I dette tilfellet finnes det rett og slett ikke kvantitative tall som er innhentet direkte av landets myndigheter. Jeg må derfor forholde meg til tall fra FN. FN er tilstedeværende ved de fleste av landets politistasjoner for å ivareta rutiner som blant annet statistikkføring av seksualforbrytelser. Likevel kan det ikke utelukkes at noen politidistrikter er høyere prioritert enn andre, og det kan også være ulikheter i hvor mye mannskaper FN har tilstede ved politistasjonene for å utføre slike oppgaver. Det betyr at det vil være fare for spuriøs korrelasjon, som igjen er et validitetsproblem i forhold til den kausale tolkningen av data (Skog, 2011:88), og dermed intern validitet. Et annet problem kan være ulikheter analyseenhetene i mellom. Dersom vi ønsker å se om det norske prosjektet (A) har påvirket et haitisk politidistrikt (B), vil f.eks. kurs som er holdt være mekanisme M1. Bygninger som er satt opp kan være M2. Dette er mellomliggende variabler som kan påvirke politiets evne til å ivareta overgrepsutsatte. Men – kan det hende at det finnes en M3? I så fall vil det være en stor feiltakelse å ikke identifisere denne. Kanskje har andre

organisasjoner vært inne i distriktet og utført bistandsarbeid i tillegg til det norske prosjektet? Man vet at organisasjoner som UNDP og UN Women er tungt inne arbeidet mot seksuelle overgrep på Haiti. Dersom disse har lagt ned store ressurser i (B), vil deres innsats (M3) åpenbart kunne gi en gevinst for politiet som ikke bare kan tilskrives Norges innsats M1 og M2.

Skog viser til andre faktorer som også beskriver intern validitet (Skog, 2011:108). De jeg anser aktuelle for mitt studie er:

1) Selvseleksjon - kan jeg være sikker på at de som intervjues er de rette til å uttale seg? En politisjef vil kanskje være interessert i å vise frem distriktet sitt mest mulig positivt (og igjen er vi inne på teori om rasjonalitet – kanskje politisjefen håper på ytterligere bistand fordi han har vært ”flink”?)

2) Naturlige endringer over tid. Jeg har tidligere vist til internasjonalt press etter at voldtekt ble offisielt forbudt ved lov i 2004. Kan dette ha vært en modningsprosess? Finnes det mer internasjonalt opplyste politiledere noen steder?

3) Måling og registrering kan ha effekt på subjektene og føre til endringer over tid. Hvis man vet at man blir målt innen et kriminalitetsområde vil det kunne føre til at man prioriterer dette feltet. Slik tankegang er det også enkelt å vise til i politiet i Norge, jfr. diskusjon om prioriteringer i kriminalitetsbildet.

En måte å unngå dette på vil være å forsikre seg om at analyseenheter fremstår med likt utgangspunkt. Det vil fortsatt ikke være noen garanti for at resultatet er helt og holdent korrekt. Man vil likevel ha forsikret seg om at utgangspunktet er så godt som det kan bli, og ikke minst er man bevisst på forhold som kan tenkes å gi spuriøse korrelasjoner.

Ekstern validitet

I tillegg til å kontrollere for intern validitet, vil det også være nødvendig å se på mulig ekstern validitet i studiet mitt. Som beskrevet ovenfor vil det kunne påvises ulike resultater i de forskjellige distriktene Om man ser på et utvalg som har mottatt støtte gjennom det norske prosjektet hvor man tilsynelatende har hatt positivt effekt - vil man da kunne fastslå at effekten har vært god og kan brukes andre steder i landet, eventuelt i andre sammenliknbare land med FN-bistand? Og vil den kunne oppnå samme effekt om noen år i fremtiden? Skog eksemplifiserer dette med bruk av en såkalt fangens dilemma-situasjon i

eksperimentelle studier (Skog, 2011:114). Nå skal ikke jeg utføre et slikt studie, men tematikken mener jeg likevel er sammenliknbar. I en FN-kontekst er det flere parter som har ulike incentiver for å samarbeide. FN-ansatte har behov for å utføre jobben sin (maktteori – ønske om å oppnå mål på tvers av andres (eks. norske prosjektvisjoner) interesser). HNP-ledere ser kanskje egennytte i å gjøre riktige rasjonelle valg, mens de kan ha større behov på andre områder hvor bistandsfokuset ikke nødvendigvis er like stort. Kanskje finner man av nevnte årsaker et kunstig stort ønske om samarbeid tross for naturlige årsaker skulle tilsi noen annet.

Skog viser til at slik spørsmål handler om ekstern validitet, men at det ikke finnes enkle og allmenngyldige metoder for å besvare spørsmålene. De blir derfor ofte besvart skjønsmessig (Skog, 2011:114).

Svarene på mine oppkonstruerte betraktninger vil kunne finnes i teori knyttet til de mekanismene som er nevnt. Eksempelvis vil organisasjonsteorien kunne gi betraktninger om hvordan incentiver kan brukes for å påvirke en organisasjon. I andre tilfeller viser Skog til at en empirisk tilnærming kan benyttes (Skog, 2011:114). Resultatene må da etterprøves under andre typer omstendigheter. Om prosjektet (A1) fører til flere etterforskede saker (S1) og over tid reduserer hyppigheten av overgrep (H1) i Haiti (B1), vil man kunne undersøke beslektede tiltak utført av eksempelvis UNDP (T1) og UNICEF (T2). Gjerne utført i andre beslektede land Ser man at A1, T2 og T3 alle gir effekt S1 og H1 vil man ha mer å bygge på i en konklusjon om effektgevinsten.

I følge Skog må man likevel unngå å overdrive generaliseringer. Han skriver at ”samfunnsmessige sammenhenger er produkter av samfunnsforholdene og vil kunne endre karakter, styrke og endog fortegn når samfunnsforholdene endrer seg” (Skog, 2011:114-115). Så vil være tilfelle også i mitt eksempel. Selv om et land er definert som ”utviklingsland” og mottar FN-bistand, vil det kunne være vidt ulike forutsetninger som skaper landets problemer. Økonomi, politikk, kriminalitet og væpnede konflikter er alle faktorer som vil kunne spille inn og gi ulike utslag.

Siden det vil være lite praktisk gjennomførbart å utføre en eksperimentell metode, vil jeg være nødt til å kontrollere forekomsten av bakenforliggende årsaker statistisk med kontrollvariabelmetoden (Skog, 2013:41). Et mulig eksempel kan være å velge ut en sammenliknbar gruppe politidistrikter (observasjonsenheter) hvor noen har hatt norsk

bistand og andre ikke. Jeg går ikke nærmere inn på utvelgelsesmetode, men kort fortalt må distriktene være så like som mulig med hensyn til konfunderende faktorer.

Politidistriktene kan tilnærmes ved å sammenlikne statistikk for anmeldte forhold og antall rettskraftige dommer. Kanskje finner vi her markante ulikheter? I så fall vil det understreke betydningen av videre undersøkelse av bakenforliggende årsaker. Er det ulike måter å føre statistikk på? Fra drapsstatistikken i Haiti vet jeg at lynsjinger ikke alltid registreres som drap siden det tidvis anses som det vi i Norge kaller ”berettiget harme”. Kan slike variabler også finnes i statistikken for seksualforbrytelser? Slik mulige konkurrerende forklaringer blir vi nødt til å kontrollere for. Én kilde vil være FNs eget kontor i Haiti som er ansvarlig for statistikkføring. En annen kan være FN-ansatte i politidistriktene som jobber tett med lokalt politi. Videre vil en tredje mulighet være informasjon direkte fra de lokale politimestrene eller avdelingssjefene. Best resultat vil kanskje være å ta for seg alle tre grupper og sørge for at personene i de to sistnevnte gruppene representerer likhet. Kontrollvariabelmetoden vil ikke nødvendigvis gi meg et endelig svar, men ved å være grundig med identifisering av mulige bakenforliggende årsaker vil den forhåpentligvis kunne gi en rimelig god innsikt i det kausale forholdet mellom A1 og B1.

Reliabiliteten i studiet vil langt på vei handle om å dokumentere hva man har gjort. Forskeren må kunne redegjøre for egen bakgrunn, metodebruk, hvilke informanter som er brukt, sosial kontekst og hvordan man har samlet inn og bearbeidet data. Rapporten fra studiet må inneholde inngående informasjon om konteksten den er gjort i. Mye av dette har jeg redegjort for tidligere i denne eksamensoppgaven. Kort oppsummert må studiet kunne tåle en kritisk granskning – nærmest en revisjon – hvor rapporten min er åpen og inneholder tilstrekkelig informasjon for at eksterne skal kunne etterprøve hva jeg har gjort. Casebeskrivelsen må derfor være god slik at mine begrunnede valg og argumentasjoner fremstår som relevante jamført med konteksten. I dette ligger også at det teoretisk begrepsapparatet må være beskrevet slik at andre forskere kan anvende det for analyse av data på samme måte som meg (indre reliabilitet). Ideelt sett skal andre forskere kunne gjøre de samme funn som meg og skape de samme begreper, konklusjoner/resultater etc. i både mitt studie og også i andre liknende situasjoner (ytre reliabilitet).

For å styrke reliabiliteten i oppgaven må jeg ha god notoritet for alt som er foretatt. Det må være et klart skille mellom beskrivelser og tolkninger. Esaiasson m.fl. skriver at svak begrepsvaliditet er gjennomgående et alvorligere problem enn reliabilitet innen forskning

(Esaiasson, m.fl. 2012:64). Graden av reliabilitet kan i prinsippet måles ved å sammenlikne resultatet fra to ulike undersøkelser som benytter seg av samme målemetode – som for eksempel data fra flere longitudinelle studier. I tillegg vil det kunne styrke reliabiliteten å benytte seg av andre forskere under studiet. Bekreftelse fra andre – evt. anbefaling om justeringer – vil være en god indikator på om veien er rett eller gal. Et samarbeid med andre, eller bruk av eksterne forskere, gjør at studiet kan ses på utenfra med ”andre briller”.

I oppgaven har jeg benyttet både kvantitative og kvalitative metoder. Bruk av flere metoder – metodetriangulering - vil kunne bidra til å styrke troverdigheten av studiet.

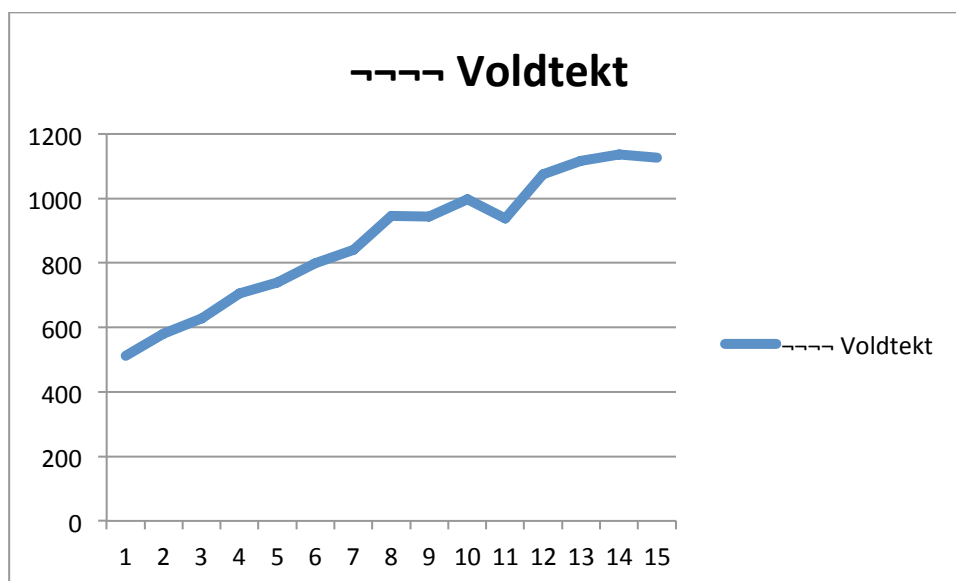
2.2 Statistikk og kvantitative data

I Norge, som i de fleste industrialiserte land, føres det statistikk over de fleste samfunnsaktiviteter. For offentlig sektor er statistikk viktig av flere årsaker. Både resultatmål og effektmål trenger tall for at man skal kunne si noe om måloppnåelse og virkning. I politiet brukes dessuten statistikk som grunnlag for å utarbeide analyser som kan brukes som beslutningsverktøy når man skal avgjøre hvor ulike typer innsats skal trappes opp eller ned. Alle straffesaker føres i saksbehandlingsprogrammet BL (Basisløsning), hvor også modus og gjerningssted legges inn. Basert på disse opplysningene kan politiet jobbe proaktivt i områder hvor man identifiserer særskilte problemer. I en større by vil man eksempelvis kunne finne hvilke områder og tidspunkter kvinner er mest utsatt for voldtekt, eller hvor personran oftest finner sted. Politiet kan da øke tilstedeværelse for å forebygge forekomsten av denne type forbrytelser og samtidig øke publikums trygghetsfølelse ved sitt nærvær.

2.2.1 Voldtektstatistikk i Norge

Straffesaksstatistikk rapporteres til Statistisk sentralbyrå (SSB) som årlig publiserer landets kriminalstatistikk. Denne gir et pekepinn om de ulike formene for kriminalitet er på vei opp eller ned. Samtidig er det viktig å ha en grunnleggende forståelse av statistisk teori når man leser kriminalstatistikken. Et godt eksempel er utviklingen av anmeldte voldtekter i Norge perioden 2000 – 2014⁹.

⁹<https://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/statistikker/lovbrudda/aar/2015-04-15?fane=tabell&sort=nummer&tabell=224255>



En enkel forståelse av statistikken er at Norge har blitt et mer utrygt samfunn hvor sannsynligheten for å bli utsatt for voldtekt er fordoblet fra år 2000 (512 anmeldte forhold) til 2014 (1127 anmeldte forhold). Her kan vi likevel ikke si at sammenhengen er matematisk. Forholdet mellom anmeldte voldtekter og reell fare for å bli voldtatt er ikke kausal. Det er flere konfunderende variabler som kan tenkes å påvirke utviklingen i antall anmeldelser. En viktig faktor kan være hvordan samfunnet har endret seg med åpenhet rundt seksuelle overgrep. Hva som ble tiett om tidligere vil man kunne snakke mer åpent om i dag. Dette gjenspeiles også i kulturelle forhold rundt seksualitet generelt. En annen faktor kan være hvordan politiet har endret sine prioriteringer. I Politidirektoratet og Kripos' evaluering av politiets arbeid med seksuelle overgrep blir en førstestatsadvokat sitert:

«Utviklingen innen seksualforbrytelser har vært formidabel. Straffenivået er høynet betraktelig, og det må gjenspeiles i bedre kvalitet i etterforskningen. Vi merker at dreiningen har gått fra narkotikaforbrytelser til vold, SO og familievold. Dette er strømninger i samfunnet med politisk legitimitet som politiet må følge opp.»

(Politidirektoratet, 2015:17)

En slik dreining i politiets prioriteringer må kunne antas å føre til økt antall prosederte saker i retten. Dette vil igjen kunne medføre høyere synlighet i samfunnet som igjen kan øke

publikums tillit til rettsvesenet og gi en generell bedre aksept for å anmeldte voldtekt. Man må da også kunne forvente at antall anmeldte forhold blir større.

2.2.2 Mørketall

Vel så viktig som rapporterte voldtekter er det å vite noe om alle lovbruddene som ikke blir anmeldt. Regjeringens voldtektsutvalg viser til at oversikten over de registrerte voldtektene i Kriminalstatistikken forteller oss lite om det antall voldtekter som faktisk begås (NOU 2008:4:32). Utredningen viser til at mørketallene er store. De viser også til at fokuset på voldtekt har blitt vesentlig større siden 1980-tallet, noe som kan forklare noe av økningen i statistikken. Utvalget viser selv til at det beklageligvis ikke finnes noen signifikant statistikk som kan gi en fasit på mørketallene i Norge. Samtidig har de innhentet betydelig med bakgrunnsmateriale slik at de kan anslå at i gruppen kvinner mellom 24-55 år ble foretatt ca. 10.000 voldtekter i 2004 (NOU:2008:4.33). Anmeldte forhold dette året var 739. Antar man at antall voldtekter er relativt stabilt og samtidig tar høyde for at flere tilfeller blir anmeldt (1127 i 2014), kan man anslå at under 10% av antall voldtekter blir anmeldt. I tillegg må det antas at voldtekt mot gutter og menn representerer betydelige tall siden dette er overgrep som gjerne er forbundet med enda større grad av skam og underrapportering enn mot kvinner. NOU 2008:4 henviser i den sammenheng til Tjaden og Thonnes (1998) som anslår av 3% av amerikanske menn har vært utsatt for seksuelle overgrep (NOU 2008:4:35), og legger også til at en svakhet ved mange andre studier er at de ikke inkluderer mannlige respondenter.

2.2.3 Voldtektstatistikk i Haiti

Når jeg ønsker å måle effekten av de tiltakene det norske prosjektet har stått for i Haiti, vil en naturlig start være å innhente tilgjengelig statistikk. Som redegjort for ovenfor, er ikke statistikk alene noe man nødvendigvis bør basere konklusjoner på. De konfunderende variablene kan være komplekse og i tillegg kan man støte på andre utfordringer. Haiti er et land fullt av utfordringer hvor statistikken på ingen måte er noe unntak. Johannessen m.fl. skriver om kausalsammenhenger i samfunnsvitenskapen at disse er vanskelig å påvise. Det vises til at man oftest bare kan konkludere med at det eksisterer en sammenheng mellom variablene, hvilken retning som er sannsynlig, og at det er en mulig mekanisme mellom fenomenene (Johannessen m.fl., 2011:310). De skriver videre at denne usikkerheten gjør at

det er vanskelig å konkludere i årsaksanalyser og gjør en hver påstand om årsakssammenheng til en teoretisk fortolkning som forskeren gjør på grunnlag av observerte empiriske sammenhenger. Samtidig mener jeg at påvisning av en sammenheng og retningstolkning kunne bidra som en medvirkende faktor for å kunne si noe om et fenomen. Det vil da inngå som en av flere metoder i en triangulering sammen med eksempelvis kvalitative intervjuer. Innhenting og tolkning av statistikk er derfor en viktig del av min datainnsamling som et ledd i effektmålingen av det norske prosjektet i Haiti. Materialet må riktig nok sees i en større sammenheng, men også en identifisering av de konfunderende faktorene knyttet til statistikkens svakheter vil kunne bidra med empiri om vanskeligheter med effektmålingen.

En kvantitativ dataanalyse kan ta for seg hvilke parametere i det statistiske materialet som skal trekkes ut. Dette kan eksempelvis være ”henlagte voldtektssaker”, ”domfellelser”, og tilsvarende. Om man velger et utvalg vil det kunne bli nødvendig å foreta en vurdering av ulike statistiske feilmarginer som kan være relevante. Svaret på dette vil igjen gi behov for å beskrive den statistiske usikkerheten og beregne feilmarginer. I mitt studie har det statistiske datamaterialet vært svært begrenset. FNs kriminalstatistikk skiller mellom ”vanlig voldtekt” og ”gjengvoldtekt”. Disse to gruppene har jeg slått sammen. Utover FNs behov for å analysere antall gjengvoldtekter, ser jeg ikke noe behov for å separere disse i oppgaven min. I tråd med norsk praksis har jeg ønsket å benytte en *fornærmetfokusert* statistikk. Antallet gjerningsmenn er mindre interessant enn antall fornærmede. I den grad jeg har klart å oppdrive informasjon fra FN, finnes det ingen statistikk som viser antall henleggelse.

Tre generelle analysestrategier vil være 1) Mønstermatching, 2) Forklaringskjeder, og 3) Tidsserieanalyse (Johannessen, m.fl. 2011:207). Forklaringskjede vil være særlig aktuell for mitt studie, da en åpenbar del av arbeidet vil være tolkning av kvantitativ straffesaksutvikling opp mot FNs norske program for å øke bevisstheten rundt et spesielt kriminalitetsområde. Casestudiet er således teoristyrte siden det er basert på teoretiske antakelser.

Svakheter med Haitis statistikk:

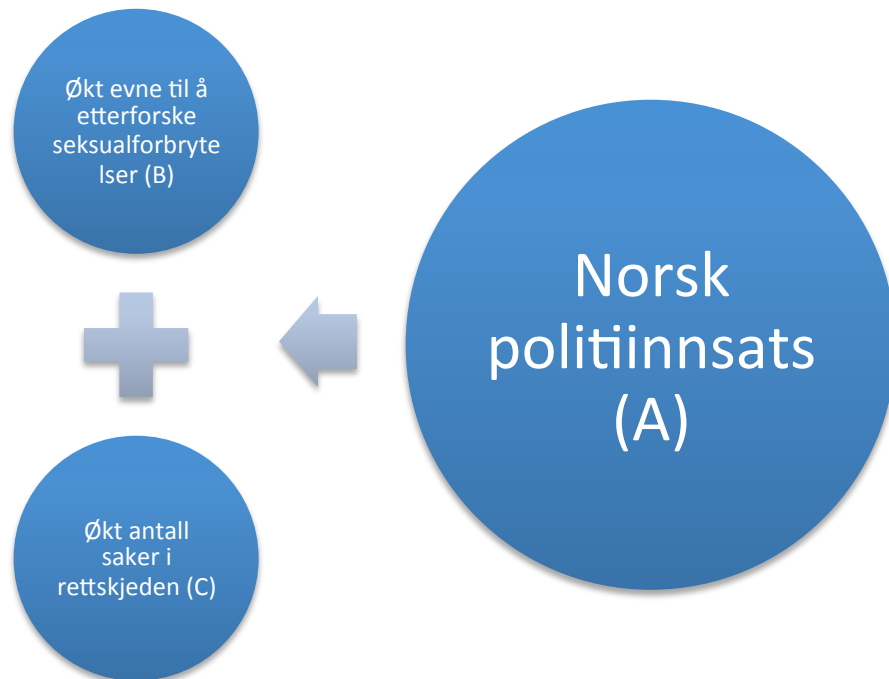
- **Ikke eksisterende.** Det mest grunnleggende problemet med kriminalstatistikken for republikken Haiti er at den ikke finnes. Det eksisterer intet *Bureau central des statistiques d’Haiti* - Statistisk sentralbyrå – slik vi kjenner det i industrialiserte land.

Det finnes heller ingen sentrale, databaserte systemer i politiet. Derimot finnes det en kriminalstatistikk som blir ført av MINUSTAH. Det er denne som er brukt som grunnlagsmateriale i oppgaven min. All omtale av kriminal- og voldtektstatistikk i denne oppgaven, der ikke annet er nevnt, referer seg til MINUSTAH sine tall. Det må bemerkes at politiet i Haiti har en egen analyseavdeling som benytter seg av kriminalstatistikk – *Brigade de Renseignement Judiciaire* - men også dette kontoret benytter seg av statistikk fra MINUSTAH. Datainnsamlingen foregår ved at UNPOL reiser rundt på landets politistasjoner og gjennomgår protokollene hvor anmeldte forhold er nedskrevet. I HNP blir lite, eller intet, ført på data. Som godt som alle rapporter og registreringer blir skrevet for hånd. Dette til tross for at flere av politistasjonene har tilgang på datamaskiner. Likevel er håndskrevne protokoller den foretrukne måten å føre opplysninger på i Haiti.

- **Begrenset statistikk.** MINUSTAH har vært til stede i Haiti siden 2004. I følge MINUSTAH sitt etterretningsteam, Judicial Intelligence Unit, har det blitt samlet kriminalstatistikk helt siden oppstarten. Dessverre gikk alle data tapt da FN's hovedkvarter kollapset under jordskjelvet i 2010. Av den grunn finnes det kun statistikk fra 2010 og frem til i dag.
- **Lav intern validitet.** Dersom man skal kunne si at det er en kausalsammenheng mellom det norske prosjektet og anmeldte tilfeller er man avhengig av at den interne validiteten er høy. Årsaken til at haitiske kvinner anmelder- eller ikke anmelder - voldtekt kan være sammensatt. Det kan være vanskelig å si noe om i hvor stor grad utdanning og bedret infrastruktur i politiet påvirker antall anmeldelser. Det er to typer statistiske feilslutninger man må være oppmerksom på:
 1. Type 1-feil. Det kan hende det ikke finnes noen effekt av tiltaket, men man trekker feilaktig den konklusjonen at det er en effekt
 2. Type 2-feil. Det kan hende det finnes en effekt av tiltaket, men man trekker feilaktig den konklusjonen at det ikke er noen effekt(Skog, 2013:103)

For problemstillingen min er det essensielt å ha et bevisst forhold til type 1- og 2-feil. Sammensatte data vil kunne gi et økt perspektiv på hva som gir reell effekt. Tross lav intern validitet vil empirisk analyse av kvantitative og kvalitative data kunne si noe om effekten av tiltakene.

Ønsket kausalsammenheng i problemstillingen kan illustreres med figurer:



For å kunne si noen om en kausalsammenheng er det helt nødvendig å identifisere størrelsen på feilmarginene. Undersøkelsen min vil kanskje tilsi at det ikke er noen signifikant sammenheng mellom A og B/C. I følge Skog gir *store feilmarginer* en indikasjon på at sammenhengen mellom to variabler (som A og B/C) ennå ikke er avklart. *Små feilmarginer* kan derimot indikere at sammenhengen ikke er av betydning. Feilmarginene er avhengig av størrelsen på det statistiske materialet (Skog, 2013:103). Det er her vi finner den største utfordringen med det innsamlede materialet fra Haiti – tallene kan fort mistenkes å være betydelig mindre enn hva de i realiteten burde være.

Under avsnittet om statistikk i Norge redegjorde jeg for hvordan man antar at underrapportering av voldtekt er betydelig. Det er liten grunn til å tro at Haiti skiller seg fra Norge her. Sannsynligheten er derimot stor for at mørketallene i Haiti er prosentvis vesentlig større enn i Norge. En indikasjon på dette ser man om vi sammenlikner tallene for drap og voldtekt i Norge og Haiti:

- Antall drap i Norge i 2014 var 27 (Kripos drapsoversikt 2014). Oversikten fra Kripos viser at siden 2005 har 328 mennesker blitt drept i Norge (drapene på Utøya og

Regjeringskvartalet i 2011 holdes da utenfor). Dette gir et snitt på 32.8 drap i året fra og med 2005 til og med 2014.

- Antall anmeldte voldtekter i Norge var 1127 i 2014 (Statistisk Sentralbyrå, Kriminalstatistikken, 2014). I perioden fra og med 2005 til og med 2014 er det anmeldt 9917 voldtekter, hvilket gir et snitt på 991.7 i året.
- Forholdet mellom drap og voldtekt i Norge er således 32.8 – 991.7. Ser man på tilsvarende tall for 2015 innhentet fra den haitiske kriminalstatistikken vil man finne 932 drap og 536 voldtekter. Adderer man registrerte drap med lypsinger (skilt ut som egen post i statistikken, men er regelrette gatehenrettelser utenfor rettssystemet og ville åpenbart regnes som drap i Norge og sammenliknbare land) vil drapstallene være 1071. Forholdstallene er altså 536 voldtekter og 1071 drap. Det vil si at det er registrert nesten nøyaktig dobbelt så mange drap som voldtekter i Haiti i 2015.

Sammenlikningsgrunnlaget:

Haiti (2015)	Drap:voldtekt = 2:1
Norge (snitt siste ti år)	Drap:voldtekt = 1:30

- Med et utgangspunkt i at vi har et langt mer pålitelig registreringssystem i Norge og at forholdstallene burde vært like, må vi multiplisere registrerte haitiske voldtekter med 30. Det gir oss et teoretisk utgangspunkt på 16080 voldtekter i Haiti i 2015.
- Fortsetter vi regnestykket med å legge inn forskjellen i befolkningstallet (Norge 5.207.689 personer, Haiti 10.110.019 personer¹⁰), betyr det at vi må multiplisere antall voldtekter i Haiti med to, hvilket tilsier at ca. 32.160 kan være et teoretisk utgangspunkt for hva antall registrerte voldtekter i Haiti burde ha vært i 2015.
- I tillegg bør fraværet av voldtekt mot gutter/menn vektlegges. I 2015 ble det kun registrert én straffesak i denne kategorien. Tatt i betraktning at britiske National Crime Agency anser Haiti som et av verdens mest sårbare land for utnyttelse av

¹⁰ Tall hentet fra www.wikipedia.no pr. 07.02.16

mindreårige barn – sexturisme – må man kunne anta at disse tallene skulle vært vesentlig høyere. Utnyttelse av barn i fattige land rammer både små gutter og jenter.

- Mørketallene i Haiti må antas å være minst like store som i Norge. I det machopregete, patriarkalske samfunnet som Haiti er, kan man gå ut fra at skam og stilltielse er vel så tilstedeværende som under norske forhold. Dette gjelder i særdeleshet overfor gutter/menn som ofre. Min antakelse er at den årlige voldtektsrapporteringen i Haiti burde være på ca. 32.160 anmeldelser. Man må videre, som nevnt tidligere i kapitlet, ta høyde for ca. 90% underrapportering. Et hypotetisk antall årlige voldtekter i Haiti kan dermed anslås å være ca. 321.600.

Legger man inn sammenlikninger fra andre land vil man se ulike forholdstall. I Storbritannia¹¹ ble det i statistikkåret 2016 (dvs. mars 2015 til april 2016) registrert 35798 voldtekter og 571 drap. Det gir forholdstall på 1 drap på ca. 62 voldtekter. I Sverige¹² ble det i 2015 anmeldt 5918 voldtekter og 103 drap, noe som gir forholdstall på ca. 1:57

Storbritannia (2016)	Drap:voldtekt = 1:62
Sverige (2015)	Drap:voldtekt = 1:57

Sammenliknet med Norge ser vi at andre vestlige land har flere antall rapporterte voldtekter. Setter man disse opp mot haitiske tall slår det ytterligere negativt ut i haitisk favør hva gjelder antall årlige voldtekter.

MINUSTAH sin innsamling av data er en faktor som påvirker den interne validiteten. I følge en rapport fra MINUSTAHs etterretningsenhet fungerer registrering av anmeldte forhold forholdsvis greit ved de større politistasjonene (MINUSTAH Judicial Intelligence Unit, 2015:1). Der oppsøker UNPOL de respektive kontorene for mottak av voldtektsanmeldelser på daglig basis. Verre er det med de mindre kontorene ute i provinsene. Noen av disse er

¹¹ Kilde: Office for National Statistics: <https://www.ons.gov.uk>

¹² Kilde: Bråttförebyggande rådet: <http://statistik.bra.se/solwebb/action/index>

svært avsidesliggende og protokollen for anmeldte saker blir mer sporadisk gjennomgått av UNPOL på ukentlig og månedlig basis. Det antas at man derfor mister en rekke saksregistreringer. Med en utstrakt korrupsjonskultur i landet vil det være enkelt for en mistenkt å kjøpe en sak ut av protokollen. Når UNPOL besøker de mindre stedene relativt sjelden vil det være god tid og anledning for å betale bort saker før de blir registrert. Det er også rikelig med tid for en fornærmet part å trekke saken som følge av at familiene har snakket sammen.

Medisinsk sertifikat fra lege kreves av alle fornærmede som ønsker å anmelde en voldtekt til politiet. Det er et krav at sertifikatet skal utstedes innen maksimalt 72 timer etter forbrytelsen fant sted. Dersom dette ikke overholdes blir ofte fornærmede nektet å anmelde forholdet. Sett med norske øyne er dette en håpløs praksis som legger etterforskningsansvaret i initialfasen over på den fornærmede parten. Når man kjenner infrastrukturen i Haiti vet man også at det kan være tidkrevende, vanskelig og omfattende for mange å oppsøke lege. Det kan innebære en lang reise til fots eller på esel før man må sitte timevis i en ”tap-tap” til nærmeste by. For analfabete landsbybeboere er det heller ikke å forvente at kravet om 72-timers legesertifikat er kjent. Gjennom mitt arbeid med etterforskere i HNP har jeg blitt fortalt at svært mange saker blir aldri registrert hos politiet som følge av manglende medisinsk sertifikat. Jeg har forsøkt å spore legitimiteten knyttet til dette kravet i haitisk lovverk, men overraskende nok finnes det ikke noen formell bestemmelse som støtter kravet. Det er rett og slett en praksis som mest sannsynlig har etablert seg basert på sedvane. Det kan være grunn til å anta at 72-timers kravet har oppstått som følge av informasjon om tidsfristen for å innhente DNA fra eksempelvis vagina. Dette er et tidsvindu man har gått bort i fra i Norge, men uansett ville det ikke spille noen stor rolle i Haiti siden det uansett ikke innhentes DNA-prøver. Det finnes heller ikke noe laboratorium i landet for å analysere prøvene. Bestemmelsen er derfor totalt unødvendig, men bidrar sannsynligvis til å skape ytterligere mørketall i landets voldtektrapportering.

Min redegjørelse for svakheter med haitisk statistikk viser at feilmarginene sannsynligvis er store i det eksisterende datamaterialet. Det er vanskelig å si noe sikkert om feilmarginene siden det statistiske materialet har lav validitet. Dette skaper fallgruver som er viktig å kjenne til når vi skal vurdere effekten av det norske prosjektets tiltak.

Målt over tid ser vi at antallet registrerte voldtekter er relativt stabilt i Haiti:

Region	2012	2013	2014	2015
Nord	56	34	92	102
Nord Øst	31	40	28	22
Artibonite	45	31	33	23
Center	60	47	33	26
Syd Øst	53	29	41	41
Grand Anse	36	33	42	35
Syd	50	21	28	50
Nippes	17	15	8	15
Vest	248*	264**	193	189
Nord Vest	48	51	27	33
Sum	644	565	525	536

*2012: Tallene fra Vest inkluderer 62 anmeldelser fra IDP Camps.

**2013: Tallene fra Vest inkluderer 39 anmeldelser fra IDP Camps.

Tallene er innhentet fra MINUSTAHs statistikkenehet. Det blir derfra rapportert om totalt 487 registrerte voldtekter i 2011, men jeg har ikke lyktes i å få tak i grunnlagsmaterialet fra distriktene for dette året.

Basert på de totale tallene fra 2011 til 2015 er det vanskelig å se at det norske prosjektet har medført noen særlig endring på statistikken. Unntaket er region Nord. Her er antallet registrerte voldtekter nesten fordoblet fra 2012 til 2015. Det er utdannet et høyt antall politietterforskere i distriktet, samt at det er etablert et såkalt *One-Stop Centre*, hvor fornærmede kan treffe lege og politi i samme lokaler. Lokalene er integrert i en gynekologisk fløy i regionens største sykehus. Som tidligere drøftet er likevel kriminalstatistikken av en såpass spuriøs karakter at det blir for enkelt å konkludere ved bruk

av kvantitative data over en relativ kort periode. For å kunne nærme meg en konklusjon uten å pådra oppgaven type 2-feil, var det strengt nødvendig å innhente data fra flere kilder enn kun den kvantitative. For øvrig er tilfellet Cap Haitien nærmere omhandlet senere i oppgaven da eksempelet inneholder enkelte interessante aspekter.

2.2.4 Triangulering

Med en ufullstendig statistikk er det viktig å innhente andre informasjonskilder som kan hjelpe til å si noe om effektmålingen. Det kvantitative materialet er derfor supplert med kvalitative data i dette studiet. I tillegg har jeg støttet meg på egne observasjoner gjennom to år i Haiti, samt eksisterende teori innen nødhjelp/bistand og organisasjonsteori. Trianguleringen vil være en styrke for å kunne gi en balansert og realistisk drøfting i oppgavens siste del. Med bruk av ulike kilder og metodiske tilnærminger vil oppgavens videre anbefalinger kunne gi en bedre overføringsverdi.

2.3 Kvalitative data

Esaiasson m.fl skriver at den kvalitative tekstanalysen handler om to spørsmålsstillinger: a) Hvordan systematisere innholdet, og b) hvordan kritisk granske innholdet (Esaiasson, m.fl., 2012:210). I forkant av kategorisering vil man være nødt til å vurdere hvordan dataene skal leses. Ulike spørsmål kan kreve forskjellige tolkninger. Skog nevner flere eksempler på denne type problemstillinger; eksempelvis hvordan Bibelen er gjenstand for svært mange ulike fortolkninger (Skog, 2011:166). Med mine semistrukturerte intervjuer vil spørsmålene ta høyde for respondentens egen opplevelser. De vil kunne tolkes ulikt siden individets utgangspunkt (eks. faglige ståsted) kan være ulikt. For å unngå for store tolkningsforskjeller vil det derfor være formålstjenlig å legge en felles kontekst til grunn allerede under planleggingen av spørsmålsstillingene.

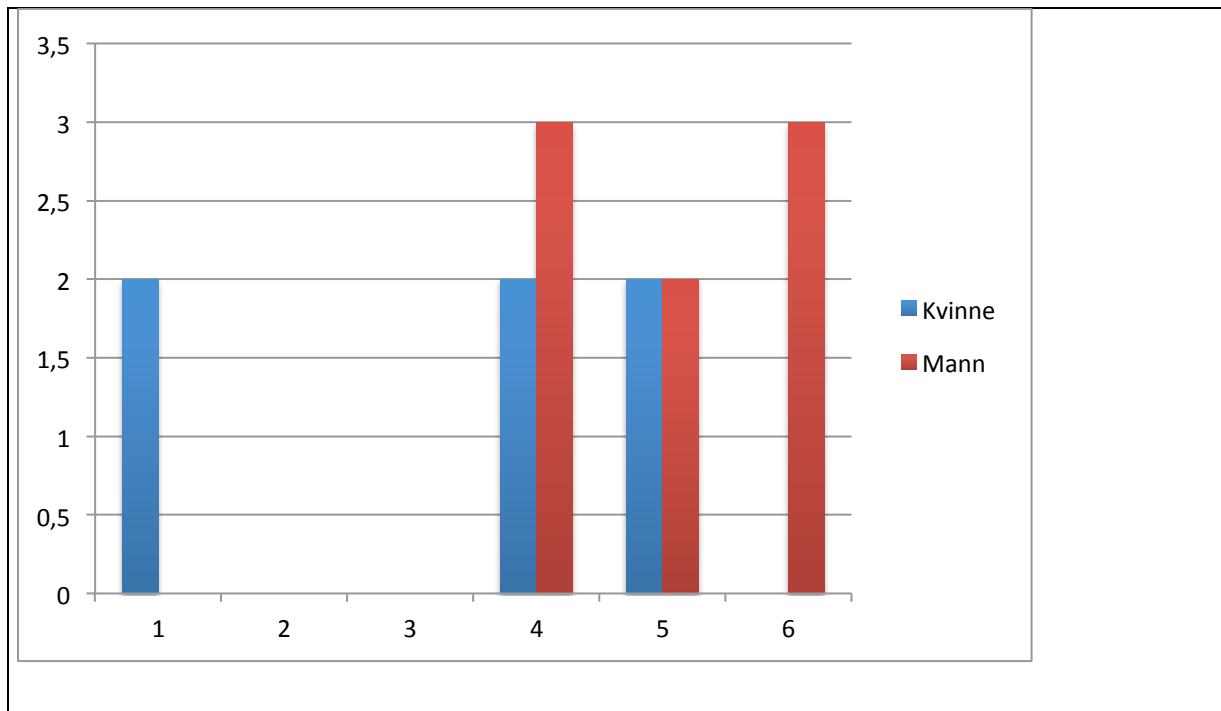
I det videre arbeidet er man ute etter å identifisere og trekke ut faktorer som har hatt betydning for respondentenes opplevelse av et prosjekt. Man må se etter hvorfor faktorene har hatt betydning for dem. Systemet jeg anser som best egnet for mitt studie vil være en *tversnittbasert og kategoribasert* inndeling av data. Strukturen i intervjuguiden vil være et utgangspunkt for sortering og kategorisering av datamaterialet. Temaene herfra vil danne hovedkategoriene i sorteringen av data. Det gjør den kategoribaserte inndelingen mer egnet

enn rendyrkede varianter av de to andre organiseringsmetodene som nevnes av Skog (Skog, 2011:165). *Kontekstuell dataorganisering* fokuserer på én og én del av datamaterialet fremfor å finne fellestrekk, mens jeg er ute etter å finne fellestrekk som kan beskrive hva som er kausalt i studiet mitt. *Bruk av diagrammer og tabeller* vil derimot kunne brukes som et hjelpemiddel i den kategoriserte inndelingen. Eksempelvis ønsket jeg å sette opp tabeller som viser hvilke stillingskategorier i politiet jeg har intervjuet. Dette for å få en oversikt over erfaringsgrunnlaget deres.

De ulike analyseenhetene i oppgaven er både individer og statistikk. Kombinasjon av flere metoder for innsamling av data vil ofte være en fordel (Johannessen, m.fl. 2011:86). Man registrerer en ny analyseenhet hver gang man setter en verdi på noen av de variablene som inngår i studiet (Esaiasson, m.fl., 2012:109). Først og fremst må selvsagt analyseenhetene defineres. Hva gjelder antall informanter har det vært justert underveis i studiet. Johannessen m.fl. viser til at når målet er formålsbestemt utvelgelse, stopper innsamlingen når det ikke er mer informasjon å hente. Det vises videre til at det erfaringsmessig vil være nødvendig med rundt 10-20 intervjuer i hver målgruppe, men at dette ikke er absolutt (Johannessen, m.fl. 2011:202). Dette er i tråd med min erfaring. Den opprinnelige planen var mellom 20 og 30 intervjuer, men totalt ble det intervjuet 14 haitiske politifolk i løpet av sommer/høst 2015. Av disse var det 3 politimestre og 11 etterforskere. Det opplevdes ikke som at behovet for ytterligere intervjuer var tilstede. Utsnittet vises i følgende tabell:

Grad	Antall	Kvinne	Mann
Agent 1	2	2	
Agent 2			
Agent 3			
Agent 4	5	2	3
Inspektør	4	2	2
Politimester	3		3
Totalt	14	6	8

Den generelle kvinneandelen i HNP er anslått av FN til å være et sted mellom 8 og 10%. Ser vi på utvalget mitt er kvinneprosenten vesentlig høyere, noe tabellen under illustrerer:



(1-4=Agent 1-4, 5=Inspektør, 6=Politimester)

Fraværet av kvinnelige politimestre er ikke overraskende. I landets ti politidistrikter er samtlige politimestre menn (2015). Den høye representasjonen av kvinner i avdelinger som etterforsker seksualforbrytelser er heller ikke overraskende. Også i Norge er dette et arbeidsfelt som tradisjonelt har vært svært kvinnedominert. Politidirektoratet og Kripas' evaluering av etterforskning av seksualforbrytelser i Norge viser at fagfeltet er overrepresentert av kvinnelige etterforskere (POD, 2015:14).

Til tross for at det ble forsøkt å få et representativt utvalg i erfaringsbakgrunn, viste det seg vanskelig. Det var en stor majoritet med tjenestemenn innen fagfeltet som hadde svært lang erfaring. Tabellen under viser dette:

Respondent	Ansiennitet	Damer	Menn
1	20	20	
2			
3	20		20
4	20		20
5			20
6	20		20
7	20	20	
8	20		20
9	20		20
10	1	1	
11	1	1	
12	20	20	
13	20		20
14	20		20
Snitt	16,83333333	12,4	20

Vi ser at med to unntak har samtlige hele tjue års erfaring fra politiarbeid. Tabellen mangler data for nr. 2 da dette ved en inkurie ikke ble ført.

Ansienniteten er bemerkelsesverdig og kan være et grunnlag for videre undersøkelser. Ser man bort fra de tre politimestrene som er intervjuet, reiser det seg spørsmål som *hvorfor har etterforskere av seksualforbrytelser lang erfaring?* Er dette et bilde på prioriteringen internt i HNP? Vektlegges fagfeltet såpass mye at man ønsker kun erfarne medarbeidere? Har HNP bevisst bedt de mest erfarne etterforskerne stille til intervju? Eventuelt kan jeg ha tatt for lite hensyn til ansiennitet under utvelgelsen? Eller kan det indikere at man plasserer eldre tjenestemenn der av andre årsaker? Av kapasitetshensyn faller disse spørsmålene utenfor min studie, men dette er problemstillinger som ville være svært interessante i en dypere studie av HNP.

2.3.1 Dataanalyse av kvalitative intervjuer

Den videre behandling av data handler å kategorisere det som er samlet inn. Kvantitative og kvalitative data har i mitt studie vært kategorisert hver for seg.

Det interessante i dataanalysen var å se om det fantes mønstre og/eller relasjoner som kunne gi grunnlag for å kunne si noe om kausale virkninger. En analyse bør også kunne si noe om

korrelasjonene er spuriøse. Identifisering av bakenforliggende og mellomliggende faktorer vil dermed være vesentlig.

Uten å ha en strukturert og oversiktlig dataanalyse vil man fort kunne drukne i data. Problemstillingen i oppgaven vil være en overordnet faktor i arbeidet med dataanalyse – man må ikke glemme hvorfor man gjennomfører forskningen. For å tolke funnene i dataanalysen opp mot eksisterende teori på området kan det være en fordel å ha klare teoretiske antakelser på forhånd. Man vil da kunne beholde eksisterende teori, modifisere og videreutvikle eksisterende teori, eller bygge helt ny teori (Johannessen, m.fl., 2011:207).

Etterforskning og seksuelle overgrep er komplekse temaer hvor respondentenes erfaringer og følelser må kunne uttrykkes. Dette er informasjon som selvsagt ikke kan skaffes gjennom kvantitativ datainnsamling. I tillegg vil heller ikke statistikk og tallmateriale nødvendigvis gi noen god beskrivelse av hvorfor og hvordan ting fungerer. Som for eksempel hvordan en etterforsker opplever endring i arbeidshverdagen etter å ha deltatt på kompetansehevende kurs, eller etter at politidistriktet har blitt tildelt et nytt SGBV-kontor fra det norske prosjektet.

På forhånd utarbeidet jeg en semistrukturert intervjuomal. Denne intervjuformen ble benyttet da jeg anså det som viktig å ha de samme spørsmålstemaene i alle intervjuene, men med rom for å variere spørsmålene og kunne gå litt frem og tilbake i disposisjonen. Jeg kunne også ha valgt helt strukturerte intervjuer, men jeg ønsket ikke å bli for låst eller rigid i intervjusituasjonen. Det var viktig for meg å være åpen og spørrende dersom det fremkom informasjon i løpet av intervjuet som jeg anså som viktig. Semistrukturerte intervjuer legges dessuten opp temmelig likt som avhørdisposisjonene man utarbeider i politiets etterforskning av straffesaker. Det var derfor en intervjuform jeg følte meg komfortabel med og hadde god kunnskap om. Jeg er godt vant med intervjusituasjoner etter å ha gjennomført hundrevis av politiavhør av voksne og barn¹³. Intervjuomalen er vedlagt oppgaven.

Intervjuene ble foretatt av meg selv og to fransk-/engelskspråklige kanadiske politikollegaer. Kanadierne ble benyttet som tolk siden ingen av respondentene snakket noe særlig engelsk, samt at min fransk ikke var god nok til å gjennomføre detaljerte intervjuer. Noen få av

¹³ Som eksempel gjennomføres barneavhør i Norge etter en 7-faset modell (forberedelser; kontaktetablering; innledende prosedyrer; tilnærming til temaet; fri forklaring; sonderende fase; avslutningsfase) som ikke er så ulik de fleste oppsett av kvalitative intervjuer som jeg har sett i metodepensum.

intervjuene ble foretatt av kanadierne uten at jeg var til stede, men de hadde på det tidspunktet vært med på en rekke intervjuer og hadde grundig innsikt i temaene.

På grunn av begrensede logistiske årsaker endte jeg opp med respondenter fra 8 av Haitis 10 politidistrikter. De aller fleste intervjuene ble tatt opp på lyd, men et lite antall ble ikke tatt opp grunnet mangel på opptaksutstyr.

Kvalitativt intervju i FN/New York

Jeg gjennomførte et intervju i New York av en seksjonsleder i DPKO/Police Division med lang erfaring fra arbeid med feltmisjoner. Intervjuet er anonymisert der det refereres til det i oppgaven. Intervjuet ble tatt opp på lyd. Det ble utarbeidet en egen intervjumal for dette intervjuet som er vedlagt oppgaven.

Mulig feilrapportering fra respondentene

I likhet med tolkning av kvalitative data, vil det være viktig å være bevisst på ulike feil fra det kvantitative materialet. En viktig feilkilde er svar basert på rasjonelle valg fra haitiske politifolk. Tiltak i regi av FN, eksempelvis deltakelse på kurs, vil ofte utløse økonomiske kompensasjoner. Under SGBV-kursene ble det utbetalt godtgjørelse for kost, losji og reise. Dette var faste satser som realistisk sett gjerne ga kursdeltakerne en økonomisk gevinst. Godtgjørelser av denne sorten er også vanlig i norsk statlig sektor¹⁴. Likevel er nok betydningen av tilleggene vesentlig større i Haiti enn i Norge. I et land hvor statlige lønninger er lave og utbetalingene tidvis kan utebli, er det ikke vanskelig å forstå et rasjonelt perspektiv på individnivå. Uavhengig av om dette er en naturlig konsekvens av arbeidsforholdene i et u-land eller ikke, vil det kunne gi feil opplysninger i et intervju. Respondenten kan tenke seg at dersom han/hun skryter uhemmet av kurskonseptene og SGBV-prosjektet, vil det kanskje medføre ytterligere satsing og flere kurs som gir kurspenger i lommen.

Selv om man vanskelig kan dekke opp alle eventualiteter i et *personal choice*-perspektiv, vil fokus på riktige spørsmålsstillinger kunne dekke opp for mye. Som i politiavhør vil man måtte stille åpne, ikke-ledende spørsmål som gir frie forklaringer. Deretter må man være

¹⁴ Staten har faste satser for kostgodtgjørelse. I tillegg finnes andre kompensasjoner som f.eks. instruktørgodtgjørelse, kurstilllegg og utenlandstilllegg. Dette er altså ikke noen særordning i FN.

bevisst på eksistensen av feilkilder under transkriberingsarbeidet. Med et kvantitativt utvalg respondenter bør konklusjonene kunne gi et realistisk bilde som ikke er farget av feilrapportering.

2.4 Case studie: SGBV-prosjektet: Project 19

”Endelig har MINUSTAH kommet med et prosjekt som virkelig betyr noe for oss.”

(Uttalelse fra haitisk instruktør under kurs i regionen Artibonite, 2012)¹⁵

”We don’t need this project and we never asked for it”.

(Uttalelse fra senior politirådgiver og senere fungerende Deputy Police Commissioner i Development Pillar, MINUSTAH)¹⁶

Kunnskap, ferdigheter og holdninger. Det norske SGBV-prosjektet inneholdt to hovedkomponenter fra HNP utviklingsplan; *Project 19* og *Project 20*. Førstnevnte fokuserte på profesjonalisering av HNP gjennom opplæring, mens prosjekt 20 hadde opprusting av HNPs operative evne til å jobbe med seksualforbrytelser som mål. Det norske SGBV-teamet beskriver at hovedmålet til prosjekt 19 var å gjennomføre grunnleggende kurs i etterforskning av SGBV i samtlige av Haitis politidistrikter (SGBV Team, 2016:11). Jeg antar at det som teamet har beskrevet som hovedmål i de to prosjektene i en større sammenheng må sees på som delmål. I et målhierarki bør reduksjon av seksuallovbrudd i Haiti trone øverst, mens oppnåelse av virkemidler i de to prosjektene må anses som delmål eller milepæler. Denne graderingen av mål støttes også i prosjektteorien (Karlsen og Gottschalk, 2008).

SGBV Teamets Final Report beskriver oppstarten på prosjektet som et rent kapasitetsbyggingstiltak. 35 haitiske politietterforskere fikk opplæring som SGBV instruktører – *trainers* – av hovedinstruktører fra den nasjonale politiskolen (SGBV Team, 2016:11). Rapporten sier ikke noe om hvordan politiskoleinstruktørene var vurdert kompetente til å gi opplæring innen fagfeltet.

¹⁵ Uttalt fra nevnte politimann til meg under samtale i Artibonite høsten 2012

¹⁶ Uttalt fra vedkommende til prosjektleder for det første norske teamet i 2010

Siden jeg selv var en del av SGBV Teamets andre leveår fra 2011 til 2012, kan jeg redegjøre for dette basert på egen kunnskap. SGBV Teamet fikk i 2010-11 aksept fra politiskolens direktør til å bruke de fast ansatte skoleinstruktørene i prosjektet. Det ble samlet en gruppe på anslagsvis ti instruktører som fikk i oppdrag å utvikle et to-ukers kurs som skulle gis ovennevnte 35 politietterforskere. Disse fikk en faglig og en pedagogisk kompetanse som *trainers*. I hierarkiet ble de instruktører på et lavere nivå enn politiskoleinstruktørene.

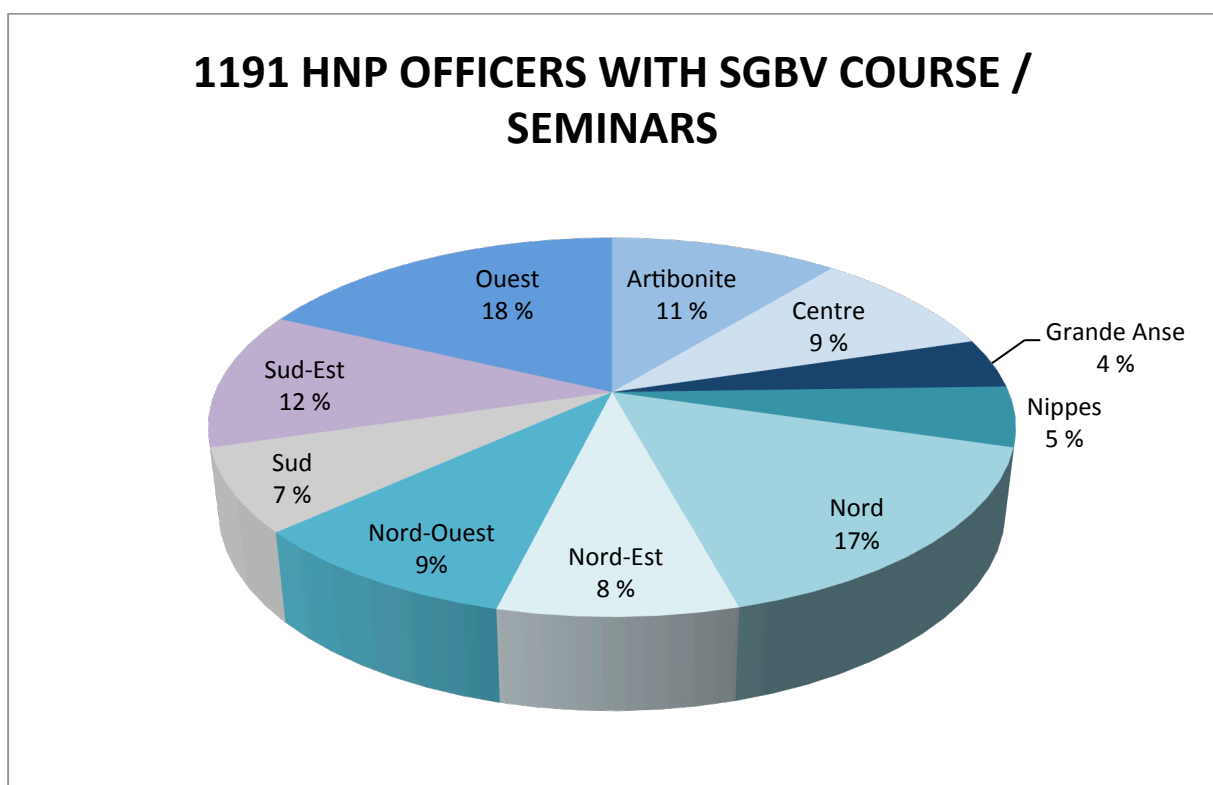
I Norge ville hovedinstruktørene ved Politihøgskolen ha vært politi med solid kunnskap innen fagfeltet. Det norske systemet baserer seg på en rekruttering til PHS hvor lærerkandidatene må vise til bred erfaring fra politi- og lensmannsetaten, samt særskilte teoretiske og praktiske kunnskaper om fagfeltet de skal undervise i. I Haiti fungerer det ikke på samme måte. Instruktørene ved Politiskolen har ikke nødvendigvis erfaring fra praktisk politiarbeid, men er først og fremst pedagoger. Det ble derfor en oppgave for det første norske polititeamet å bygge opp en kompetanse for instruktørene som var øremerket det planlagte 5-dagers SGBV-kurset. Dette er en metode som kan gi flere tenkte svakheter. Eksempelvis kan undervisningen bli basert på en mesterlæretilnærming uten rom for faglige diskusjoner. I Norge fremhever vi gjerne en mer praktisk tilnærming basert på pedagogiske prinsipper som fremmer diskusjoner og refleksjoner i klasserommet. Det kan bli vanskelig når læreren mangler faglig tyngde. Nettopp dette må i ettertid sies å ha blitt løst tilfredsstillende i Haiti ved at teamet sørget for å få inn *lokale trainere* som støtteinstruktører. Disse skulle ha faglig bakgrunn innen undervisningstemaet og fremsto som kursets realkompetanse. Det var et mål for SGBV Team at politietterforskerne ble rekruttert fra alle ti politidistriktene. Det var viktig at de skulle være lokale ressurspersoner. Videre var det ønskelig at de i ettertid kunne benyttes som instruktører ved egne tjenestesteder.

Den faglige delen av kurset som ble gitt politiskoleinstruktørene var basert på et tidligere SGBV kurs fra FN. Dette var utviklet av DPKO flere år tidligere myntet for kapasitetsbygging av politiet i Nepal (United Nations Mission in Nepal/UNMIN). Siden innholdet ikke nødvendigvis var identisk med dagens standarder ble innholdet på forhånd gjennomgått og godkjent av de norske politirådgiverne i SGBV Teamet. Revidering av eksisterende undervisningsplaner basert på ny forskning og kunnskap er ikke uvanlig og blir også regelmessig gjort ved Politihøgskolen i Norge.

Kurset som skulle implementeres i politidistriktene ble etablert som et 5-dagers kurs med undervisning fra mandag morgen til fredag lunsj. Opplæringen i politidistriktene foregikk

ved at 1-2 politiskoleinstruktører reiste til kursstedene sammen med medlemmer av SGBV Team. Der ble de møtt av 2-3 regionale instruktørene. Kurset ble deretter gjennomført med 15-20 kursdeltakere. Undervisningen ble delt mellom de to instruktørkategoriene. Utover velkomst- og avslutningstale ble ingen undervisning gitt fra SGBV teamets side. Dette var en bevisst arbeidsfordeling hvor tanken var at prosjektet ville oppnå større troverdighet blant vertslandets politietterforskere dersom instruktørene kom fra egne rekker fremfor en UNPOL fra MINUSTAH som fortalte dem hvordan de skulle gjøre jobben sin. Sistnevnte er for øvrig den mer ordinære undervisningsmetodikken i MINUSTAH, tross generelle, overordnede visjoner om lokalt eierskap og inkludering innen kapasitetsbygging.

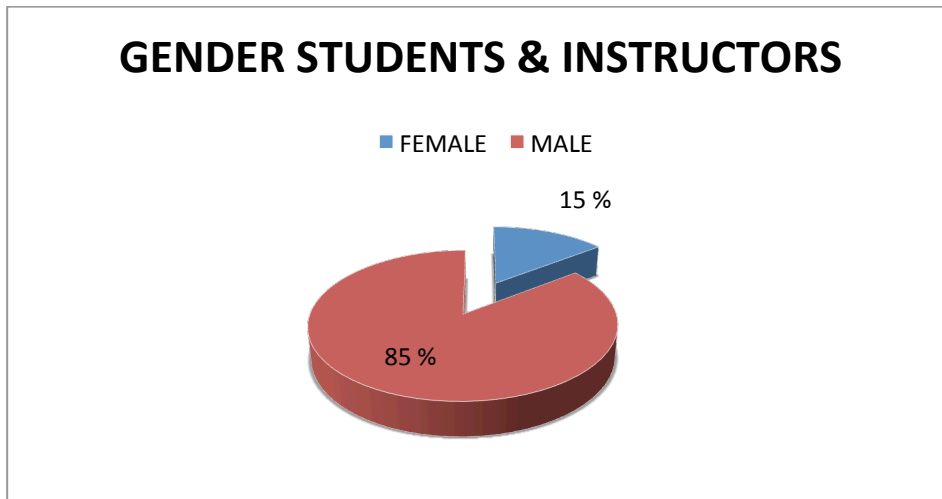
Det første kurset ble holdt i Port-au-Prince i desember 2011. Totalt ble det undervist 1191 haitiske politifolk over hele landet. Dette inkluderte tre SGBV seminarer for politiledere (SGBV Team, 2016:11). Kursene ble holdt med følgende distriktsfordeling:



(SGBV Team: Final report, 2016)

I planleggingen av kursene ble det gjennomgående forsøkt å rekruttere flest mulig kvinnelige instruktører og elever. I noen tilfeller ble det gjennomført egne kurs med kun kvinnelige elever. Med en kvinneandel på ca. 10% i HNP ville det være en begrensning i hvor mange kvinner man totalt kunne regne med å få med. I følge SGBV Teamets Final Report endte

sluttstykket på 15% kvinnedeltagelse, da tatt med både instruktører og elever. Fra norsk side ble det ansett som spesielt viktig å ha med kvinnelige instruktører. Dette både på grunn av deres posisjon som rollefigurer og i et lederperspektiv, men også vel så viktig for å ha kvinnelige stemmer og synspunkter i de mange diskusjonene kursene la opp til. Erfaringene fra kursene viste at kvinnelig involvering var viktig. Sett i det haitiske kulturperspektivet ville diskusjoner om temaer som vold i hjemmet og voldtekt i ekteskap vanskelig bli like interessante uten å inkludere kvinner.



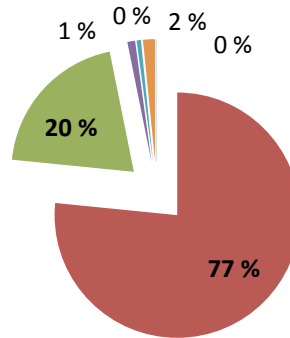
(SGBV Team: Final report, 2016)

Nytteverdi av kursene

Ved avslutningen av hvert kurs fylte alle deltakerne ut standardiserte tilbakemeldingsskjemaer. Et av spørsmålene var hvorvidt eleven anså at vedkommende hadde hatt et faglig, godt utbytte av kurset eller ikke. Spørsmålsstilling og den metodiske tilnærmingen kan selvsagt diskuteres, men som en uhøytidelig tilbakemelding kan svarene i det minste benyttes som en pekepinn på om kursene traff faglig eller ei. Med en svarprosent på nær 100 blant de 1191 deltakerne er i det minste det kvantitative på plass.

Will you be able to perform better in cases of SGBV after completing this course?

■ Much better ■ Better ■ As before ■ Worse than before ■ I don't know



(SGBV Team Final Report, 2016)

Gjennom mine kvalitative intervjuer i 2015 dreide noen av spørsmålene seg om respondentens opplevelse av SGBV-kurset (i de tilfeller hvor han/hun hadde deltatt på dette). Samtlige respondenter som hadde gjennomført SGBV-kurset fortalte at de opplevde det som et faglig godt kurs. Alle oppga at utbyttet var bra og at det var svært viktig for HNP med trening innen etterforskning av seksualisert vold. Nå må det understrekes at alle respondentene i mine intervjuer jobbet med fagfeltet. Noe av motivasjonen for denne type trening og opplæring kan derfor kunne tilskrives en personlig, faglig interesse. Resultatet fra intervjuene kunne vært annerledes dersom jeg intervjuet tidligere kursdeltakere med fast tjeneste ved ordensavdelinger, trafikpoliti, narkotikaetterforskning etc. Likevel må det kunne anses som positivt for SGBV-prosjektet at primærmålgruppen har vært fornøyd med gjennomføringen og at de har opplevd et faglig utbytte.

Flere respondenter oppgir også at de har merket en holdningsendring i politiet de siste ti årene. Om dette kan tilskrives ulik trening og opplæring, eller om det er generelle strømninger i samfunnet, er likevel usikkert.

”Jeg har sett masse endringer de siste ti årene. Tidligere spurte gjerne politietterforskerne usømmelige spørsmål under avhør. Eller at sakene ikke ble tatt alvorlig. Politifolkene kommenterte gjerne fornærmedes bekledning eller opptreden. Vi ser sjelden slikt blant dagens politifolk. Jeg tror mye av endringene skyldes bedre opplæring. I tillegg er menn i

dag mer opptatt av kjønnsrelaterte forhold og voldtekt. Hovedproblemet i dag er holdningen til øverste ledelse. De har beholdt de gamle holdningene fra 20 år tilbake i tid.”

(Intervju, kvinnelig etterforsker med 20 års tjeneste i politiet)

Slike uttalelser er meget interessante. Her er det mye mellom linjene som minner om norske forhold. Man skal ikke se langt tilbake i egen historie før man finner en helt annen tilnærming til seksuelle overgrep og familievold enn man har i dag. I Norge har vi i 2016 et helt annet fokus enn for noen tiår siden. Seksualforbrytelser er høyt prioritert, vi har fått Barnehus over hele landet og Politihøgskolen tilbyr flere etterutdanninger innen fagfeltet. Dette må være et viktig poeng i møte med utviklingsland, som gjerne befinner seg mange år tilbake i tid når det kommer til kjønnsrelaterte holdninger. Pedagogisk skiller man gjerne mellom ulike læringsmål i en undervisning, f.eks. kunnskapsmål og ferdighetsmål. Det som fremstår som det viktigste i overføringskontekst med de norske SGBV-kursene, er derimot holdningsmålene. Holdninger kan ta mange år, kanskje generasjoner, å endre.

Også fra Haitis politiledelse imøtesees endringer:

”Holdningen i politiet har endret seg det siste tiåret. Jeg tror mye skyldes bedre opplæring. En annen årsak er at det har kommet en egen minister for kvinner, i tillegg til nye lover. Kamp mot seksuallovbrudd er nå også en politisk sak”

(Intervju med en politimester)

I en tidligere evaluering av teamets SGBV-kurs vises det til en UNPOL som har fulgt etterforskere i Cap Haitien over tid. Hun gir følgende beskrivelse:

”Jeg har lagt merke til en holdningsendring hos politimennene som har gjennomført kurset. På åstedene er de mer grundige i behandling av ofre. De har en annen tilnærming til denne type saker og gjør rett og slett en bedre jobb.”

(Møller, 2012:22)

Det vises også i denne evalueringen til varierende holdninger blant deltakerne. Evalueringen har tatt for seg fritekstsvar fra tilbakemeldinger etter kurs og konkluderer med at flertallet påberoper seg et positivt utbytte etter kurset. Uten dypere intervjuer må man ta denne type

respons noe uhøytidelig, særlig siden man har å gjøre med et politi fra en strengt hierarkisk organisasjon hvor man gjerne kommer lengst med å være ”enig” med overordnede.

Med holdningsendring som mål kan det ikke forventes klare, umiddelbare parametere for måloppnåelse. Samtidig er materialet med kvantitative og kvalitative tilbakemeldinger fra SGBV-kursene såpass omfattende og likelydende at det må være mulig å antyde at det norske prosjektet gjennom opplæring har sådd en spire som kan bidra til en måloppnåelse over tid. Så godt som samtlige intervjurespondenter sier de har opplevd holdningsendring i HNP gjennom det siste tiåret. Det er ingen forskjeller mellom mannlige og kvinnelige respondenter. Heller ikke grad utgjør noen forskjell i svarene.

Mange av respondentene har hele 20 års tjeneste i HNP. Haitisk politi ble opprettet etter president Aristides gjeninnsettelse i 1994, samtidig med den amerikanske invasjonen *Operation Restore Democracy*. I og med at intervjuene mine ble foretatt i 2015, betyr det at mange av respondentene har vært med i HNP helt fra starten. Det at et overveldende flertall hevder at de i denne perioden har erfart at holdningene til etterforskning og håndtering av seksualforbrytelser, kan tyde på at også Haiti har tatt del i de generelle holdningsendringene som en lang rekke andre land har hatt. Dette er en samfunnsstrømning som åpenbart har påvirket hverdagen i mange politiorganisasjoner ved en høyere prioritering av fagfelt som familievold og seksualforbrytelser. For å forstå denne kulturendringen i HNP er det samtidig viktig å se på landets generelle kontekstuelle forhold. Store deler av økonomien er finansiert av vestlige donorland som har en sterk påvirkningskraft overfor politiske myndigheter og beslutningstakere. Eksempelvis ble ikke voldtekt inkludert i Haitis straffelov før rundt 2004, visstnok etter sterkt påtrykk fra de største donorlandene. Forhold som dette kan forklare noe av bakgrunnen for at respondentene har opplevd en dreining i holdninger og prioriteringer. Som jeg tidligere har vært inne på, vil pedagogiske mål som holdning og kultur være vanskelig å endre over kort tid. De forholdsvis unisone svarene fra respondentene kan slik sett forstås som et tegn på at påvirkning utenfra har bidratt til en annen tilnærming til disse fagfeltene enn hva som ville vært tilfelle uten påvirkning og ytre press.

I så måte fremstår tilbakemeldinger og utdypninger gitt i intervjuer som et tydelig mønster hvor så godt som samtlige respondenter ytrer ønske om mer faglig påfyll, flere kurs og mer kompetanse innen SGBV. Dette inkluderer hele linjen fra laveste *Agent* og helt opp til *Commissaire Divisionnaire*. I et instrumentelt perspektiv er det positivt at også ledernivået i HNP ser nytte av økt kompetanse blant underordnede.

Totalt sett fremstår svarene jevnt over unisont som et ønske om ytterligere profesjonalisering av HNP. Legger man til grunn at det har vært en positiv påvirkning av organisasjonen gjennom prosjektets utdanning, bør det være enkelt å anbefale at videre interesse for fagfeltet bør stimuleres gjennom kurs, seminarer og andre kompetansehevende tiltak også i fremtiden. Samtidig er det vesentlig å se til hvordan SGBV teamets arbeid har vært organisert, hvilke pedagogisk modell som er valgt og hvordan lokalt eierskap har vært implementert som en naturlig del av prosessen helt fra starten.

2.5 Case studie: SGBV-prosjektet: Project 20

Mens del 1 –*project 19*- av det norske prosjektet hadde som formål å utdanne HNP i grunnleggende etterforskning av seksualforbrytelser, var del 2 tilegnet opprusting av HNPs operative evne til å jobbe med fagfeltet. SGBV-prosjektets avslutningsrapport beskriver at formålet med denne delen av prosjektet var å:

- Renovere eksisterende, eller bygge nye, kontorer for:
 - HNPs etterforskning av seksualforbrytelser
 - Øke politiledelsen og politiskolens infrastruktur for å bedre arbeidet med seksualforbrytelser
- Utstyre kontorene med nødvendig møbler og utstyr for å gjøre dem funksjonelle

Det var et mål å opprette kontorer i ni av Haitis ti politidistrikter. Det tiende, Region Vest med Port au Prince, skulle ivaretas av MINUSTAH sin Gender Unit (SGBV Team, 2016:18), men dette ble aldri iverksatt derfra. Fremdriften for etablering av et nytt kontor blir beskrevet som en 6-trinns prosess:

- 1) **Etablere kontakt** med HNP-etterforskere og UNPOL-mentorer i det aktuelle distriktet for å kartlegge behovet for mottakskontor. Uformelle undersøkelser.
- 2) **Besøke distriktet** og møte med politimesteren for å drøfte behov og vurdering av hvilken politistasjon som er mest aktuelt å tilby et SGBV kontor.
- 3) **Besøke den aktuelle politistasjonen** for å gjøre grundige undersøkelser på stedet.
- 4) **Utarbeidelse av *assessment report*** som beskriver behov, tekniske forhold, budsjettanslag og anbefalinger.
- 5) **Få nødvendige tillatelser** fra lokal politimester og internt i MINUSTAH.

- 6) **Starte anbudsprosesser** gjennom MINUSTAH sitt anbudskontor, samt bestille nødvendig utstyr.

(SGBV Team, 2012:5)

I prosjektperioden ble det åpnet totalt 15 lokaliteter fordelt på hele Haiti:

Department	Location	Total cost	Status
Nord Ouest	Port de Paix	Total \$ 27,000 USD*	SGBV office inaugurated 19th of February 2013
Nord	Cap Haitien	Approx. \$ 5,000-8,000 USD*	SGBV has supported the Crisis Center in Cap Haitien. It was given equipment to the temporary PNH office in November 2012.
	Port Margot	Total \$ 8,000 USD*	SGBV office inaugurated 20th of November 2012.
Nord Est	Fort Liberte	Total \$ 12,448.84 USD*	SGBV office was inaugurated 19th of July 2014. This after the office was given back to PNH after it had been used by Correctional Unit.
	Ouanaminte	Not known*	SGBV office was inaugurated 29th of May 2012
Artibonite	Gonaives	Total \$ 26,000 USD*	SGBV office inaugurated 10th of October 2013.
Centre	Hinche	Total \$ 29,215.00 USD*	SGBV office inaugurated 16th of September 2014
	Mirebalais	Total \$ 17,000 USD*	SGBV office inauguration 4th of July 2013.

Sud Est	Jacmel	Total \$ 8897.71 USD*	SGBV office inaugurated 4th of December 2013
Nippes	Fond des Negres	Total \$ 45,805.00 USD*	SGBV office was inaugurated 2nd of October 2014.
Sud	Les Cayes	Total \$ 15,500 USD*	SGBV office was inaugurated 3rd of June 2013.
	Aquin	Total \$ 17,917.37 USD*	SGBV office was inaugurated 2nd of October 2014.
Grand Anse	Jeremie	Total \$ 35,151.85 USD*	SGBV office was inaugurated 26 th of November 2014.
Ouest	Port-au-Prince	Not known*	Office for National Gender Coordinator was renovated and given equipment. Inauguration was held the 3rd of April 2012.
	Police School / Port-au-Prince	Construction- \$ 69,252.82 USD Equipment- \$ 65,000 USD	Contract signed with ARCHIDECOR 19th of August 2014. Inaugurated 10 th March 2015.

*** All SGBV offices that have been inaugurated have been given office equipment and other equipment as computer, printer and camera. This is not included in the amount.**

(SGBV Team, 2015)



- Klasserom for undervisning i etterforskning av seksualforbrytelser, HNP Politiskole i Port au Prince.

2.5.1 Er tiltaket bærekraftig?

Som det fremgår over har de 15 kontorene kostet rundt USD 400.000 i rene utgifter. I tillegg kommer lønns- og transaksjonskostnader for arbeidet som er gjort av teammedlemmene. Kontorene er tildelt HNP til odell og eie. Under overrekkelse av kontorene ble det alltid presisert under åpningsseremoniene at de er øremerket arbeid med seksualforbrytelser. Det var også forutsetningen under planlegging av konstruksjonene. Før nøklene ble overlevert skrev man et *Memo of Understanding*, signert av MINUSTAH og HNP. I dette memoet fremgår det hva som er intensjonen med bygningen som blir donert. Samtidig må man se på hvilken type land og styresett Haiti representerer. En skriftlig avtale med FN for bruk av et bygg har liten binding for den lokale politimesteren dersom han ønsker å bruke bygget til noe annet. Mer forpliktende må det antas å være om bruken blir fulgt opp av MINUSTAH etter overrekkelsen.

Det norske prosjektet var tidsavgrenset og hadde egendefinerte mål i prosjektbeskrivelsen. Operativ oppfølging av kontorbruk falt utenfor prosjektets mandat, og er heller ikke noe som ville være en naturlig arbeidsoppgave for et kapasitetsbyggendeteam i MINUSTAH UNPOL *Development Pillar*. Dette er et arbeid som må forutsettes utført av *Operational Pillar*; avdelingen som monitorerer og mentorerer HNP i felt. En god kommunikasjon mellom kapasitetsbyggere og operative mannskaper vil være en forutsetning for at bruken av kontorene blir fulgt opp. I løpet av mine to år i MINUSTAH var dette aldri et tema fra min seksjons- og avdelingsledelse. I samtale med tidligere norske prosjektleder i MINUSTAH ble det bekreftet at en slik avtale aldri har vært brakt på bane. Dette har derfor gjort meg spent på om kontorene blir brukt. Har arbeidet vi har nedlagt blir videreført av HNP, og vil det være bærekraftig også i tiden etter at FN har trukket seg ut av Haiti?

I løpet av 2015 besøkte jeg og SGBV Team samtlige kontorer for å undersøke hvilke av dem som ble brukt etter formålet. Besøkene innebar inspeksjon av lokalene og intervju med etterforsker og/eller politimester i det aktuelle distriktet. Som et ledd i undersøkelsene ønsket jeg å studere lokal statistikk for å se etter eventuelle utslag i denne etter kontoret var åpnet. Dessverre lot det seg ikke gjøre ned til enhetsnivå, men jeg kunne sammenlikne årsstatistikken for distriktene. Som redegjort for i kapittelet om statistikk, er ikke tallene signifikante. Relasjonen mellom opprettelse av SGBV-kontorer og utslag på statistikken er så spuriøs at tallene ikke kan brukes for å påvise noe som helst. Likevel er det nødvendig å se nærmere på om det eksisterer noen endring i statistikken. I Haitis kriminalstatistikk er det skilt ut følgende kategorier som omhandler fullbyrdete voldtekter:

- Voldtekt (over/under 18)
- Gjengvoldtekt (over/under 18)

I min statistiske analyse har jeg slått sammen disse to kategoriene. Jeg har ikke funnet det hensiktsmessig å skille mellom dem. Dette begrunner jeg med at det bør være et fornærmetfokus, ikke mistenktfokus i analysen. Jeg har heller ikke skilt mellom fornærmede over og under 18 år, men konstaterer at en åpenbar tendens i tallmaterialet viser en klar overvekt av mindreårige i kategorien for fornærmede ("victims"). Jeg har for øvrig utelatt tall for voldtektforsøk. Alle data er innhentet fra MINUSTAH.

Region	2012	2013	2014	2015
Nord	56	34	92	102
Nord Øst	31	40	28	22
Artibonite	45	31	33	23
Center	60	47	33	26
Syd Øst	53	29	41	41
Grand Anse	36	33	42	35
Syd	50	21	28	50
Nippes	17	15	8	15
Vest	248*	264*	193	189
Nord Vest	48	51	27	33
Sum	644	565	525	536

*2012: Tallene fra Vest inkluderer 62 anmeldelser fra IDP Camps.

*2013: Tallene fra Vest inkluderer 39 anmeldelser fra IDP Camps.

Etterbruken av SGBV-kontorene

Transkriberingen av intervjuene, kombinert med egne observasjoner gjennom feltbesøk, viser at de aller fleste kontorene blir brukt etter intensjonen. Oppsummeringen gir følgende fakta:

Kontor	Blir brukt pr. februar 2016?	Kommentar
Gonaives	Ja	Kontoret sto ubrukt fra åpningen i oktober 2013 inntil ultimo 2015. Årsaken var at den tiltenkte etterforskeren som

		skulle bemanne kontoret var sykemeldt. Det ble ikke satt inn vikar. Kontoret ble i stedet midlertidig benyttet som lager for våpen og ammunisjon (armory).
Jeremie	Ja	Har blitt brukt etter formålet helt fra det ble åpnet i november 2014, men har byggetekniske mangler. Badet er ikke tilkoblet vann, og air conditionanlegget har aldri virket. Forholdene er rapportert til MINUSTAH, men har aldri blitt fulgt opp.
Nippes	Ja	Bemannet med tre etterforskere siden juli 2015. Ble donert til HNP i oktober 2014, men sto ubrukt i 8 måneder i påvente av at en kontorleder skulle tilføres HNP Gender Unit. Bygget er ikke i tilfredsstillende stand. Mangler strøm og har enkelte lekkasjer. Forholdene er rapportert til MINUSTAH, men har aldri blitt fulgt opp.
Fort Liberte	Ja	Har blitt brukt etter formålet siden åpningen i juli 2014.
Ouanaminthe	Ja	Har blitt brukt etter formålet siden åpningen i mai 2012.
Cap Haitian	Ja	Politikontoret som ble integrert i Cap Haitian Universitetssykehus sin mottaksavdeling for voldtektsutsatte i november 2012, har blitt brukt etter intensjonen. Det ble også renoveret et lite kontor på politistasjonen i Cap Haitian. Dette blir brukt av <i>BPM – Brigade de Protection Minors</i> helt etter formålet.
Les Cayes	Ja	Har blitt brukt etter formålet helt siden åpningen i juni 2013.
Hinche	Ja	Har blitt brukt etter formålet helt siden åpningen i september 2014.
Jacmel	Ja	Har blitt brukt etter formålet helt siden åpningen i desember 2013.

Port de Paix	Ja	Kontoret ble donert HNP i Februar 2013 og sto ubrukt inntil mars 2015. I følge lokal politimester var årsaken mangel på personell til å bemanne kontoret.
Port au Prince / Coordinator Office	Ja	Kontoret til HPN Coordinator for Gender and Womens Affairs ble åpnet i desember 2011 og har vært i bruk helt siden overleveringen.
Port au Prince / SGBV Classroom	Ja	Klasserommet ble bygd på HNP Politiskole og har vært regelmessig i bruk helt siden åpningen i mars 2015.
Port Margot	Nei	Åpnet i november 2012 og tatt i bruk. Ble brent ned under en større demonstrasjon utenfor politistasjonen i april 2013.
Mirabalais	Nei	Åpnet i juli 2013. Inspisert i februar 2015 uten at det fremkom noen klar årsak til hvorfor kontoret ikke er i bruk.
Aquin	Nei	Kontoret donert til HNP i oktober 2014. Ingen ville snakke med oss på politistasjonen når vi besøkte dem. Stasjonssjefen var ikke til stede og har ikke besvart våre henvendelser. I følge polititjenestemenn i Les Cayes har han tatt SGBV-kontoret i bruk som sitt eget kontor. Dette støttes av observasjoner under feltbesøket. Døren inn til kontoret sto ulåst og ved inspeksjon var det åpenbart at kontoret var i bruk, men ikke etter formålet.
Totalt:	12 ja / 3 nei	

Oversikten viser en signifikant indikasjon på at bygningene blir brukt etter intensjonen. Det må være akseptert å si at dokumentasjon av 80% måloppnåelse er godt over hva man normalt kan forvente fra et hjelpeprosjekt i et utviklingsland.

På den kritiske siden kan man selvsagt vise til en kort måleperiode. De første byggene ble satt opp i 2011-12, og de siste så sent som i 2015. For videre studier av SGBV-prosjektet vil en longitudinell undersøkelse være relevant for en konsistent måling av bygningenes

etterbruk. I så måte kan reliabiliteten i min undersøkelse av SGBV prosjekt 20 fremstå som lav da den ble avsluttet i 2016. Ideelt sett burde den inneholdt flere målinger av hvert objekt over tid. Man ville i så fall sett en større grad av stabilitet i målingene.

Samtidig er det viktig å vise til at studiet mitt viser nå-situasjonen i 2016. Det er et casestudie, ikke et longitudinelt studie. Derimot vil overføringsverdien kunne være høy ved bruk av mine data i senere studier.

Selv om det vil være flere faktorer som påvirker om et bistandsprosjekt er vellykket eller ikke, viser studiet av prosjekt 20 at rent isolert har tiltaket vært en positiv tilførsel for HNPs evne til å jobbe med seksuelle overgrep. Det er likevel en mangel ved prosjektet at MINUSTAH ikke har en plan for oppfølging av etterbruken. Effekten av nettopp dette er noe et fremtidig longitudinelt studie vil kunne si mer om.

2.4.3 Eksempelet Cap Haitien

Pionerprosjektet med *One Stop Centre* i Cap Haitien ble opprinnelig initiert av MINUSTAH Community Violence Reduction (CVR), en egen avdeling som har til formål å redusere vold i samfunnet og har et temmelig vidt mandat for å gjøre dette. I 2012 startet de prosjekteringen av en ny gynekologisk fløy ved Cap Haitien Universitetssykehus. SGBV Teamet besluttet å støtte dette prosjektet med å finansiere utstyr til et eget politikontor i andre etasje på denne fløyen. Intensjonen var at overgrepsutsatte kvinner skulle kunne møte helsevesen og politi i samme bygg. Terskelen for å oppsøke politiet skal dermed være lavere enn ved tradisjonelt oppmøte på en politistasjon. I tillegg slipper offeret å møte flere ulike steder. Ikke helt ulikt tankegangen bak det vi i Norge kjenner som Statens Barnehus. Opprinnelig ble bygget satt opp med kontorer til politi og to ulike frivillige organisasjoner, AFASDA¹⁷ og PROJUSTICE¹⁸, som begge har fokus på juridisk bistand og offerstøtte. En slik samlokalisering var unikt og aldri tidligere utført i Haiti. Det skjedde heller ikke i Cap Haitien. Politiet ønsket ikke å samarbeide tett med ikke-statlige organisasjoner. Samarbeidet med sykehuset har derimot pågått siden bygget sto ferdig i november 2012, samme år som mine kvantitative data strekker seg tilbake til.

¹⁷ Association Femmes Soleil d'Haiti

¹⁸ PROJUSTICE tilhører USAID

I intervju uttrykker politimesteren i region Nord at tiden ikke er helt moden for et knirkefritt samarbeid mellom ulike profesjonsgrupper:

”Politiet er ikke motivert for å jobbe på senteret (...) de er sinte fordi sykehuset og AFASDA ønsker å ta ledelsen. Det er ingen andre enn politiet selv som bør lede arbeidet med voldtekter. Det er et dårlig samarbeide mellom politietterforskerne og de sykehusansatte.”

Som norsk prosjektleder i 2014-15 fulgte jeg selv de interne stridighetene på nært hold. Det var liten tvil om at politiet mislikte integreringen med andre etater og partnere. SGBV Team samarbeidet i denne perioden tett med UNPOL i Cap Haitien, da spesielt SGBV Focal Point¹⁹. Tross for variabel innsats fra HNP var kontoret mer eller mindre bemannet på dagtid av politietterforskere.

Politimesterens tanker om samlokalisering er verdt å legge merke til. I Norge har politiet de siste tiårene hatt et stadig tettere samarbeid med andre profesjoner. Noe er formelt lovregulert, som informasjonsutveksling mellom politi og barnevern. Enkelte steder i Norge har barnevernsvakten og politiet felles lokalteter. Sosialarbeidere og helsepersonell er andre yrkesgrupper politiet jobber tett med. På Statens Barnehus møtes flere profesjoner. I dag fremstår samarbeid på tvers av yrke som en naturlig del av politiarbeidet. I tråd med utviklingen av problemorientert politiarbeid har man fra siste del av 1990-tallet og frem til i dag opplevd at politiet er mer kunnskapsbasert og analytisk. Det er en utvikling som har gått over flere år. Om politiet tradisjonelt har vært en konservativ etat med svak endringsvilje, vil man nok likevel se at det har skjedd store endringer i moderne tid. Basert på egne erfaringer i politiet vil jeg påstå at dette har vært en modningsprosess. Ikke alle endringer og nye samarbeidsrutiner har blitt absorbert uten videre. Man kan fortsatt høre eldre betjenter med etatsskoleutdanning hevde at ferskere kollegaer med bachelor fra Politihøgskolen er alt for teoretiske og reflekterte i sin tilnærming til praktisk politiarbeid. Det viser at endring tar tid, også i Norge. Henriksen skriver i sin masteroppgave at et stort flertall av norske polititjenestemenn er opptatt av evaluering og læring, tross for at de institusjonelle rammene ikke tillater det i stor nok grad. I særlig grad er ledere lite opptatt av det (Henriksen,

¹⁹ Gender Focal Points er UNPOLs dedikerte tjenestemenn i regionene for å monitorere HNPs arbeid med seksualforbrytelser. Dette er en stilling man blir beordret til og det er derfor varierende grad av engasjement hos dem som utfører jobben. SGBV Teamet har opplevd begge ytterpunkter og kan med stor grad av erfaringsbasert læring konstatere nødvendigheten av å ha dedikerte UNPOLs med interesse og kunnskap om fagfeltet.

2014:43). Tatt i betraktning at ledere gjerne er eldre tjenestemenn, særlig i Haiti, rimer dette med Henriksens argumentasjon når man opplever motstand under forsøk på implementering av tiltak og arbeidsformer basert på evaluering og ny kunnskap, særlig der det i et konservativt system kan oppfattes som kontroversielt. Når politimesteren i Cap Haitien uttrykker skepsis til samarbeid med andre profesjoner er det ikke unaturlig i et institusjonelt kulturperspektiv. Studerer vi vår egen historie, er det lett å se at prosessen må få lov til å ta tid. Implementeringsteori tilsier at tilnærmingen må gå både top-down og bottom-up. I Cap Haitien har man likevel kommet godt i gang når politimesteren faktisk har samtykket i at politiet skal bemanne kontoret på sykehuset. Det kan vanskelig betraktes som noe annet enn en god start.

I denne fasen er det essensielt at prosjektimplementeringen gir HNP en sterk grad av lokalt eierskap til den nye arbeidsformen. Her kunne MINUSTAH fulgt opp kapasitetsbyggingen etter SGBV Teamets arbeid var avsluttet, men hverken UNPOL-ledelsen i Operational Pillar eller Development Pillar viste noen interesse for dette i perioden 2014-15. Samtale med norsk prosjektleder 2015-16 tilsier at det fortsatt ikke er noen oppfølging fra misjonens side. Dette er i kontrast til DSRSG i MINUSTAH sin betraktning om Cap Haitien One Stop Centre. Han betraktet konseptet som et eksempel til etterfølgelse og uttalte overfor SGBV Team at dette burde MINUSTAH få til i de to andre store byene i Haiti²⁰. Det er merkelig at ikke UNPOL sin øvre ledelse har vist et større engasjement i å følge opp det senteret som allerede eksisterer.

Region Nord er den eneste regionen hvor statistikken viser en tydelig økning i antall rapporterte voldtekter mellom 2012-15. Som drøftet i statistikkapittelet er Haitis kriminalstatistikk lite egnet til å konkludere med. Den er spuriøs og åpenbart mangelfull. Likevel ville det være ufornuftig å ikke benytte seg av de tallene som eksisterer, men med bevissthet om manglene og som en av flere analyseenheter som inngår i en triangulering.

En etterforsker og avsnittsleder i Cap Haitien med 20 års tjeneste i politiet fortalte i intervju om sitt syn på One Stop Centre:

²⁰ Møte mellom DSRSG og SGBV Team, 2014

”Senteret gir god service til offeret. Senteret har ikke gitt BPM²¹ mindre saker, akkurat. Vi får sakene overført fra etterforskerne på sykehuset når det dreier seg om barn.”

Etterforskeren mener altså at avsnittet har mottatt flere overgrepssaker som følge av One Stop Centre.

En kriminalstatistikk er i dette perspektivet temmelig direkte – enten beveger statistikken seg i en retning, eller så gjør den ikke det. Som vist ovenfor har statistikken i region Nord gått markant opp. Lokale etterforskere støtter opp om at de har fått flere saker. Men samtidig er utvalget saker lite. Det har ikke latt seg gjøre å hente ut statistikk på hvor mange saker som blir anmeldt på sykehuset og hvor mange som blir rapportert ved andre politistasjoner. Et slik utvalg ville kunne gitt en større indikasjon om det har vært økning som følge av sykehuskontoret.

En annen konfunderende faktor som må legges inn i analysen er den kunnskapsrelaterte kapasitetsbyggingen som er gjort hos politiet i Cap Haitien. I SGBV-1 Prosjekt 19, ble det trent 175 polititjenestemenn fordelt på 8 kurs. Dette tilsvarer 17% av samtlige kursplasser i perioden 2011-2014 (SGBV Team:2016) og er nest høyest i hele Haiti. Til sammenlikning hadde region Vest (m/Port au Prince) 18% av plassene, men de har også vesentlig flere polititjenestemenn i distriktet sitt. Dette tilsier at prosentandelen av polititjenestemenn i Cap Haitien som har kunnskap om etterforskning av seksualforbrytelser er større enn i resten av landet. Kapasitetsbyggingen kan ikke utelukkes som medvirkende til at kriminalstatistikken i region Nord har gått opp. Et kunnskapsrikt politi som tar fornærmede på alvor vil kunne øke publikums tillit til etaten over tid.

I mai 2016 gjorde jeg et nytt besøk ved politikontoret på Cap Haitien sykehus og snakket i den anledning med avdelingslederen fra politiet. Hun fortalte at antallet rapporterte voldtekter gikk stadig opp. Årsaken ble tilskrevet eksistensen av politikontoret ved sykehuset. Dette var en subjektiv oppfattelse fra hennes side og jeg har heller ikke hatt tilgang på senere tids statistikk. Likevel er det en interessant opplysning fra grunnivået i organisasjonen som også sammenfaller med mine tidligere undersøkelser.

²¹ BPM = Brigade Protection de Minors. HNPs enhet for etterforskning av saker som involverer barn, herunder seksualforbrytelser.

Et eksempel til etterfølgelse?

Årsakssammenhengen er ikke åpenbar. Man kan ikke si at etableringen av One Stop Centre har gitt HNP flere rapporterte voldtekter. Det kan ikke fastslås at det eksisterer en kausalsammenheng. Samtidig har regionen hatt en markant økning i perioden senteret har vært operativt sammenliknet med resten av landet. Deaton fraråder å tro på at tekniske løsninger kan løse problemer i utviklingsland (Deaton, 2013:272) Det er ikke bare å dele ut hjelpemidler og utstyr så løses alle problemer. Ei heller løser man alle problemer bare ved å sette opp et bygg. Det være seg en skole eller et politikontor. Bygget må ikke bare fylles med pc'er, skriveblokker og kulepenn, men også med kunnskap. I vårt tilfelle har kunnskapstilførselen skjedd i form av kurs i etterforskning av seksualforbrytelser for en stor del av Cap Haitians politistyrke.

Objektive faktorer i det norske prosjektet i Cap Haitian:

1	Utdannet 175 kvinner og menn i grunnleggende etterforskning av seksualforbrytelser
2	Etablert politikontor i Cap Haitien Universitetssykehus – One Stop Centre
3	Renovasjon av etterforskningskontor for BPM på Cap Haitien politistasjon
4	Antall rapporterte voldtekter har økt fra 56 i 2012 til 102 i 2014

Antallet politifolk i region nord/Cap Haitien som er utdannet er prosentvis høyest i hele Haiti gjennom det norske prosjektet fra 2010-2014.

Statistikken bør følges over lengre tid. Det er for tidlig å konkludere i 2016 om tiltaket har en varig langtidseffekt. Vi kan heller ikke si noe om prosjektet er bærekraftig etter en tilbaketrekking av FN. Men eksemplet Cap Haitien er interessant. Det kan indikere *noe*. Dersom en longitudinell studie av Cap Haitien skulle vise at den positive utviklingen fortsetter, vil man kunne ha grunnlag for si noe om hva som skaper kunnskaps- og holdningsendringer i en institusjon. Ikke minst vil det også gi verdifull lærdom om hva som kan gjøres for å minske mørketallene for rapportering av voldtekt.

3. Teori

3.1 MINUSTAH og kulturperspektivet

Det er vanskelig å skrive om FN-misjonen MINUSTAH uten å komme inn på organisasjonen indre liv, rapporteringsregimet og kulturperspektiv.

En dag i Delta-camp i Port-au-Prince sto jeg utenfor et kontor da jeg overhørte en afrikansk UNPOL som hadde en lederfunksjon. Han instruerte en annen kollega om hvor viktig det var å jobbe hardt:

”We must work really hard, we need to report, report and report”

Jeg syntes det var ganske symptomatisk for hva mye av hverdagen i MINUSTAH dreier seg om; rapportering av aktiviteter. Det er en struktur på rapporteringen som vårt hjemlige, norske byråkrati knapt når opp til knærne. Kjennetegnet på rapporteringsinnholdet er at det hele veien dreier seg om *outputs*. Fokus på *outcomes* (dvs. effekt av tiltak) var totalt fraværende i løpet av mine to år i Haiti.

I følge Christensen m.fl har den tradisjonelle staten vært dominert av overordnede og sektororienterte mål (Christensen m.fl. 2013:112). FN er ingen stat. Det er en organisasjon bestående av 193 ulike medlemsstater. Selv om organisasjonen ikke er en stat, kan styresettet til en viss grad minne om hva vi finner i statlige, demokratiske nasjoner. Stokke skiller mellom internasjonale regimer, organisasjoner og forhandlinger (Hovi m.fl., 2011:273). En internasjonal organisasjon defineres som en håndfast enhet med mandat, fysisk lokalisering og ansatt personell. Videre har de gjerne juridisk personlighet og kan opptre som aktører i internasjonale prosesser. Dette sammenfaller med store deler av FNs virksomhet, og utgjør, som Stokke videre påpeker, i mange tilfeller det sentrale operasjonelle elementet i multilaterale regimer. Bistandsregimet, med alle sine ulike NGOer, er et slikt eksempel. FN har, i likhet med stater, overordnede og sektororienterte mål. Disse er gjerne nedfelt i målhierarkier med overordnede mål (visjoner), og mer konkrete og målbare delmål desto lenger ned i organisasjonen man kommer. FNs ulike avdelinger har et stort virkefelt, omtrent som i statlige departementer. For å nevne noen sentrale eksempler:

-
- DPKO – Department for Peace Keeping Operations; Overordnet organ for FNs ulike fredsoperasjoner verden over.
 - DPA – Department of Political Affairs; Ansvarlig departement for politisk utvikling, eksempelvis gjennom FN-observatører, politisk meglings og forebyggende diplomati.
 - UNDP – United Nations Development Program; Ansvar for utallige utviklingsprogrammer
 - UNHCR – United Nations High Commisariat for Refugees; FNs organ for koordinering og innsats overfor verdens flyktninger.
 - UNICEF – United Nations Children’s Fund); FNs barnefond
 - DFS – Department of Field Support; FNs supportavdeling til feltmisjonene

MINUSTAH tilhører DPKO, nærmere spesifisert under avdelingen Police Division, som har ansvar for FNs politioperasjoner.

Alle FNs departementer har sitt sett av verdier og normer. En del av disse er kommet fra overordnede regler fra organisasjonens ledelse. Mest sentralt er FNs kjerneverdier: *profesjonalisme; respekt for ulikheter; integritet*. Disse er ment å være normative for alt av FNs virksomhet. Men de tre kjerneverdiene er svært overfladiske. Det er derfor behov for mer regelstyrte vedtak gjennom regler, mål og formaliteter. Disse reglene skal være mer eller mindre like uavhengig om man er i en politioperasjon i Liberia, Sør-Sudan, eller Haiti. Standard Operating Procedures (SOP) blir utviklet og tilpasset den enkelte misjon, men kjerneinnholdet er likt. Eksempelvis det generelle forbudet for sexkjøp og utnyttelse av mindreårige som gjelder alle FN-ansatte. Forbudet mot korrupsjon og mottak av bestikkelser er to andre eksempler.

Det som forundrer meg i MINUSTAH er ikke innholdet i den spesifikt tilpassete SOP'en. Etter relativ lang tjenestetid i denne FN-misjonen er det alle reglene og rapporteringene som kommer i tillegg jeg stusser på.

Som leder for MINUSTAH SGBV Team var jeg underlagt en rekke rapporteringsrutiner. Noen få er delegert den enkelte UNPOL, men de fleste ligger til lederoppgavene. Et utvalg per ultimo 2015 viser følgende:

- Daglig rapport om teamets utførte gjøremål
- Ukentlig rapport om teamets utførte gjøremål

- Daglig rapportering om hvem som er til stede i teamet
- Halvårsrapport til MINUSTAH
- Halvårsrapport til MINUSTAH sin prosjektkomité
- Ukentlig ledermøte i seksjonen med rapportering fra alle gruppene om forrige og neste ukes gjøremål
- Tre ukentlige ledermøter i seksjonen hvor alle gruppene rapporterer om hva de har gjort siden forrige møte
- Ukentlig teammøte med rapportering av forrige og neste ukes gjøremål
- Ukentlig rapport til seksjonsleder fra teammøter, inklusiv obligatorisk rapportering om at man har snakket om uønsket seksuell atferd
- Halvårige rapportering og oppdatering av stillingsbeskrivelser for alle teammedlemmer
- Halvårig møte for alle ansatte om uønsket seksuell atferd
- Særskilte revisjonsrapporteringer på forespørsel
- Reiserapportering (til MINUSTAH) når man reiser ut fra tjenestested (duty station)
- Tilleggsreiserapportering (til FNs hovedkvarter) når man reiser ut fra tjenestested
- Uregelmessige innrapporteringer over alt FN-utstyr man disponerer
- Ukentlig tilstandsrapport på alle enhetens kjøretøy

All rapporteringen blir fulgt opp av hele fire (noen ganger fem, og av og til seks) ulike ledernivåer, samt regelmessige inspeksjoner beordret av administrasjonssjef (Chief of Staff) som tar sikte på å kontrollere alt, eller deler, av ovennevnte rapporteringer. I tillegg registreres all bilkjøring gjennom kontroll av bilenes kjørecomputere som er koblet opp mot den enkelte tjenestemann. Det er ikke behov for fartskontroller siden alt likevel blir lagret i kjørecomputeren. Sanksjoner, som inndragning av kjørekort, kommer derfor automatisk dersom man ikke overholder fartsgrensene²². UP og Statens Vegvesen ville vært henrykte.

I en organisasjon som ikke teller mer enn rundt 900 polititjenestemenn²³, har jeg undret meg over omfanget av rapportering og kontroll. Samtidig er jeg gjennom mange år i statlig sektor

²² MINUSTAH operer med to fartsgrenser: 40 km/t i tettbebygd strøk, 80 km/t utenfor.

²³ Styrketallet er pr. høst 2015. Antallet er forventet å bli redusert etter presidentvalget er avgjort i 2016/17.

i Norge også vant med et omfangsrikt rapporteringsregime. Gjennom aktivitetsmål og resultatindikatorer blir statlige virksomheter stadig målt – kanskje noen ganger uten at måleresultatene gir mer enn politisk gevinst enn praktisk nytteverdi. Tilstedeværelsen av NPM i offentlig sektor kan ha bidratt til at denne målstyringen er lite tverrgående, noe Christensen m.fl. beskriver som en mangel (Christensen, m.fl: 2013, 112).

3.1.1 Institusjonell likhet?

På meg virker FNs regelregime som en tvungen institusjonell likhet som beskrevet i *The Iron Cage Revisited* (DiMaggio og Powell, 1983: 147-160), hvor virkelighet er institusjonalisert gjennom en oppnådd homogen, byråkratisk organisasjonsform. FN er et konglomerat med mange vidt ulike organisasjoner. Av åpenbare årsaker er man nødt til å ha tvungne kjøreregler når man skal drifte en organisasjon med så mange ansatte som FN har, hvor alle kommer fra ulike nasjoner med store variabler innen normer, verdier og kulturelle preferanser. Dette er også viktig for å gi organisasjonen legitimitet. Dette kan minne om et prinsippal-agent system, hvor feltmisjonene er agenter for hovedkvarteret i New York med egeninteresser og motiver.

Mange organisasjoner, etter min mening også FN, lever i en virkelighet hvor struktur, kultur og innsats baserer seg på rasjonelle handlinger. Jeg vil komme nærmere inn på dette i videre i kapitlet. Kontekstuelle forhold tilkjenner at DiMaggio og Powells teorier tvungen og mimetiske isomorfisme er sterk i en organisasjon som MINUSTAH. Den tvungne som følge av sterke forventninger fra f.eks. sterke interessenter (som store donorland), HQ og SRSG, så vel som det uformelle, kulturelle avhengighetsforholdet mellom ulike organisasjoner. Man lager bransjespesifikke spesifikke krav og prosedyrer. Dette skaper et avtalt spill på institusjonelt nivå som tvinger deltakerne inn i et tvungent mønster. Mønsteret kan forsterkes av institusjonaliserte myter basert på virkelighetsoppfatningen i organisasjonen. MINUSTAH får sin normative atferd bestemt av andre FN-institusjoner (som DPKO og DFS), mens internt i organisasjonen vil både et sterkt kulturelt og instrumentelt perspektiv kunne bidra til å utvikle en høy grad av tvungen, institusjonell isomorfisme. Dominante hierarkiske ledergrupper stiller krav til undersatører om særskilte måter å organisere arbeidet på, herunder hvordan man skal rapportere.

Når ambisjonene er høye, men teknologisk evne og generell usikkerhet i organisasjonen gjør reell mulighet for måloppnåelse svak, viser DiMaggio og Powell til hvordan den mimetiske

isomorfismen kan oppstå. Dette er ikke nødvendigvis alltid negativt; bedriften som går dårlig kan se til sammenliknbare bedrifter som går bra, og prøve å etterlikne deres suksessfaktorer. På samme måte kan en FN-misjon se til en annen misjon for å finne ut hva de kan gjøre bedre. Samtidig representerer dette en reaksjon på usikkerhet. Det er ikke sikkert den kopierte organisasjonen ønsker å bli kopiert, kanskje har de utviklet sin vellykkede strategi basert på helt lokal tilpasning som ikke nødvendigvis vil passe inn et annet sted. Det er heller ikke sikkert at suksessbedriften har gått bra over såpass lang tid at man kan påvise en signifikant årsak til at den går bra. Kanskje er det tilfeldige svingninger i markedet som er kilden til suksess, kanskje er det helt spesifikke årsaker som har skapt en kjedereaksjon hvor resultatet representerer en positiv, men ikke langvarig, trend? Samtidig kan det også hende at FN-misjonen i eksempelvis Kongo virkelig har kommet frem til en suksessoppskrift for å redusere seksualforbrytelser. Det ville i så fall vært lite smart av andre FN-misjoner å ikke studere hva de kan gjøre for å etterlikne suksessen. Mer negativt er det når organisasjonene febrilsk søker økt legitimitet ved å adoptere andres utvikling.

MINUSTAH har hatt ulike skandaleoppslag i media som følge av uønskede seksuelle relasjoner ²⁴ mellom FN-ansatte og lokalbefolkning. Uten klare regler og sanksjonsmuligheter ville man stått igjen med svak legitimitet overfor både befolkningen man er satt til å bistå, og overfor verdenssamfunnet. FN er, i likhet med NGOer, avhengig av tillit og troverdighet for å kunne bistå i et land. Bistandsbransjen er generelt avhengig av allmenn tillitt. Uten tillit vil ikke landene donere penger eller folk flest bidra under innsamlingsaksjoner o.l. For FN vil det medføre at medlemslandene mister aksept i hjemlandene for pengebistand. Som tidligere beskrevet skal FNs normer og regler være gjenkjennelig over hele verden. Dessverre er det ikke alltid at formell styring resulterer i reell verdiendring. Jeg opplevde i 2015 at minst to saker med uønsket seksuell atferd og en sak om rasistisk trakassering fra samme FN-ansatt ble dysset ned av ledelsen i *Development Pillar* uten videre konsekvenser. Det kan stilles spørsmål om det strenge rapporteringsregimet for denne type saker er kun et proformaalibi. Kanskje vil man helst feie under teppet for å unngå enda mer negativ medieoppmerksomhet?

²⁴ Seksuelle relasjoner kan være *uønsket* som følge av at de skyldes eksempelvis prostitusjon, stor ujevnbrydighet mellom ”rike FN-ansatte” og svært fattige lokale kvinner (en skjult form for prostitusjon), utnyttelse av stilling/maktforhold, utnyttelse av mindreårige, eller regelrett voldtekt.

Min argumentasjon i dette kapitlet indikerer at MINUSTAH har tatt den instrumentelle styringen flere hakk videre enn hva man bør forvente. Spørsmålet er om hva man vil oppnå med et regime som minner mer om Orwells *1984* enn om en moderne organisasjon som skiltes med *profesjonalisme* som en kjerneverdi. Jeg vil videre i kapitlet begrunne hva jeg mener med at MINUSTAH er en organisasjon som har beveget seg bort fra sine intensjoner og har blitt transformert til en organisasjon som lever for å opprettholde sin egen eksistens. For medarbeidere i et institusjonelt isomorfistisk vakuum er ikke innovativ, organisasjonell tilføring noe man nødvendigvis ønsker, noe som kan bidra til å forklare den tilbakeholdne begeistringen for SGBV-prosjektet. Alvesson og Spicer kaller det funksjonell idioti når fraværet av kognitive evner setter begrensninger i en organisasjon (Alvesson og Spicer, 2012). Når jeg viser til det irrasjonelle i organisasjonens motstand mot Norges inntreden i MINUSTAH, viser jeg også til et MINUSTAH preget av gjennomgående rasjonelle valg og dyrking av egeninteresser. Opprettholdelsen av den institusjonelle likheten blir, som Alvesson og Spicer utdyper det, en institusjonell legitimering av funksjonell idioti med fravær av refleksivitet, vegring mot å bruke intellektuelle evner på andre måter enn den nærsynte, samt en unngåelse av begrunnelser.

3.1.2 Finansielle utfordringer og prosedyrer

”It is only trouble with the SGBV-team”

(Uttalelse fra senior politirådgiver mens han fungerte som Deputy Police Commissioner og hadde overordnet ansvar for oppfølging av SGBV Teamets aktiviteter og finansielle forhold)²⁵

Utenriksdepartementet har bevilget hele budsjettet til SGBV Team. Dette er overført FN, men med forutsetning om at pengene skal disponeres av den norske prosjektlederen i SGBV Team. FN-styrte prosjekter møter ofte utfordringer med å få dem finansiert. I tilfellet SGBV Team er ikke dette noen sak i det hele tatt. Derimot har det vist seg ekstremt vanskelig for teamet å få prosjektets egne penger ut fra FN. Følgende egenerfarte opplevelse kan illustrere en av mange utfordringer:

²⁵ Mail fra nevnte politirådgiver til Chief of Staff våren 2015. Jeg ble ved en feiltakelse kopiert inn som mottaker. Vedkommende har vært i MINUSTAH nesten fra oppstarten.

Hele budsjettet til SGBV-2 på nesten \$600.000 ble overført fra Utenriksdepartementet til FN i New York like før jul 2014. Jeg fikk i januar 2015 vite fra MINUSTAH sin budsjettavdeling at pengene var på plass i Haiti og at vi kunne kjøre på med prosjektet. En måned senere finner jeg ut at pengene fortsatt sto i NY. Flere måneder og ufattelig mange mailer senere sto pengene fortsatt i NY. Det hele var surrealistisk: vi snakket om å føre over penger fra en konto til en annet, knapt mer komplisert enn hva store deler av Norges befolkning regelmessig gjør i nettbanken sin. Det begynte å bli kritisk for SGBV-teamet. Pengene til SGBV-2 var ikke på plass våren 2015 og det hastet dersom prosjektet skulle kunne gjennomføre aktiviteter. Mailene mine ble stadig kvassere, men som tatt ut fra Prosessen til Kafka ble jeg bare henvist til nye personer, nye mailer, og stadige lovnader om at pengene straks var på plass. På et tidspunkt erkjente jeg at dersom vi ikke fikk pengene hadde vi ikke noe i Haiti å gjøre, tross for at vi hadde et flott opplegg klart for bekjempelse av seksualforbrytelser i et land som virkelig trengte det. Problemet var bare at vi ble trenert av FN og ansett som en plage i MINUSTAH. Etter nærmere et halvt år hadde jeg ikke annet valg enn å be om hjelp fra UD hjemme i Norge. UD ble mildt sagt oppgitt over FN. Det hele endte med at den norske FN-ambassadøren og politiråden i NY personlig overleverte en skriftlig klage til sjefen for DPKO²⁶. Innen diplomatiet er dette å anse som en svært skarp korreks. Dagen etter merket jeg ting skjedde unormalt raskt i Port au Prince. Flere av sjefene var veldig travle og var plutselig svært interessert i prosjektet vårt. Kort tid etter var pengene overført fra New York til prosjektkontoen i MINUSTAH. Det var visst ikke så vanskelig likevel. Men tiden etterpå ble vanskelig. Samarbeidsklimaet med UNPOL-ledelsen ble satt på prøve. Police Commissioner og Deputyen hans var sinte fordi vi hadde gått til topps i DPKO med problemene i misjonen. Vi kunne ikke gjort det annerledes, vi måtte ha pengene våre dersom prosjektet skulle realiseres. I motsatt fall kunne vi like gjerne reist hjem til Norge med uforrettet sak.

Eksemplet var bare et av mange tilfeller hvor prosjektet hadde store utfordringer med å få tilgang til eget budsjett. Gjentatte ganger måtte vi nesten avlyse kurs og seminarer i siste liten fordi MINUSTAH ikke overførte finansiering. Det hjalp ikke å begynne tre måneder i forkant med en finansieringsprosess; pengene kom i beste fall i siste liten uansett. Noen

²⁶ Under-Secretary General, en av FNs høyeste stillinger like under Generalsekretæren.

ganger måtte teammedlemmer legge ut fra egen lomme, tross for at vi hadde flere hundre tusen dollar på bok.

Det verste var når vi skulle faktureres fra forretningspartnere som hoteller og cateringselskap. Pengene ble aldri overført fra Budget Unit til fordringshaveren før månedsvis etter betalingsfrist. I noen tilfeller over et år etter. Vi ble svartelistet hos flere leverandører fordi de ikke fikk pengene sine. Det var sterkt fortvilende – vi hadde jo pengene i budsjettet vårt – og det medførte store problemer for teamet siden vi var avhengig av de samme forretningspartnerne senere. For oss var det utrolig flaut. Norge ble satt i et dårlig lys, det samme ble FN, og ikke minst MINUSTAH. Problemet var at ingen syntes å bry seg utenom SGBV-teamet.²⁷

3.1.3 Rasjonelle valg

New Public Management består av til dels av nyere økonomisk organisasjonsteori som tar utgangspunkt i at aktører prøver å maksimere sin egen nytte (Christensen mfl., 2013:156). Stillinger i FN er jevnt over ettertraktet. Organisasjonen gir gode lønninger og jevnt over attraktive betingelser. For en gjennomsnittlig bemidlet og utdannet polititjenestemann fra den industrialiserte delen av verden er vilkårene ganske greie. For en gjennomsnittlig person fra et utviklingsland er det ikke bare helt greit – det vil endre livet totalt å få jobb i FN. Eksempelene i MINUSTAH var mange, særlig blant ansatte fra den sørlige halvkule. En normal politilønn i et gjennomsnittlig afrikansk land er ikke høy. Som UNPOL i Haiti kan de tjene opptil en halv årslønn i måneden. Det innebærer et nytt liv for seg selv og sin familie. Tilsvarende eksempler finner man blant de mange asiatene, øst-europeerne og sør-amerikanerne som tjenestegjør i misjonen.

Dette er dem selvsagt vel unt. Det er heller ingen tvil om at FN skal være sammensatt av representanter fra alle deler av verden – det er jo tross alt det FN handler om. Men i et institusjonelt perspektiv er det viktig å vite hvorfor mennesker handler som de gjør.

En kollega av meg jobbet tidligere i en annen FN-misjon. Vedkommende tjenestegjorde med en politikvinne fra et av landene i tidligere Jugoslavia. Politikvinnen hatet jobben sin i FN.

²⁷ Egnerfart, men også fortalt av min etterfølger som prosjektleder i SGBV Team som et stadig tilbakevendende problem.

Hun klarte ikke å se meningen med å tjenestegjøre i en organisasjon som, etter hennes egen oppfattelse, ikke tilførte vertslandet noen ting. Jobben hennes opplevdes som totalt bortkastet og hadde ingen reell nytte. Likevel holdt hun ut i misjonen så lenge hun hadde mulighet. Totalt tjenestegjorde hun nærmere to år for FN. Hun fortalte kollegaen min at det ga henne et totalt nytt liv når hun kom hjem til landet sitt. Den økonomiske gevinsten var enorm sammenliknet med jobben i politiet hjemme. Hun var helt åpen på at det var hennes eneste motivasjon for å holde på jobben i FN så lenge som mulig.

Men enda tydeligere blir personal choicemotivene dersom man ser på sivile²⁸ lederstillinger i FN. Her har man høye lønninger og goder (eksempelvis pensjonsvilkår), selv etter vestlig målestokk, som man kan se langt etter i de fleste politiorganisasjoner. Kan dette medføre pent pyntede rapporter flott innrammet med pene border? Dette er selvsagt ikke nødvendigvis uvanlig også i andre organisasjoner. Men siden det er svært vanskelig å måle utvikling i et utviklingsland, er det enklere å sette store, diffuse mål som lett kan dokumenteres gjennom kontroll og rapportering i et hierarkisk system. Det er derfor viktigere med *outputs* enn *outcomes*. Utfordringen er når den *ytre* motivasjonen ved å jobbe i FN overskygger den *indre*. Forskjellen på indre og ytre belønninger er under hjemlige forhold et grunnlag for motivasjon til å stå i en jobb (Jacobsen og Thorsvik, 2010:224). Ytre motivasjon er grunnleggende – de fleste jobber fordi de er avhengig av inntekt – men den indre representeres gjerne av motivasjonen for å gjøre en god jobb. Selvrealisering i Maslows behovspyramide eksemplifiserer dette. Kommer man fra en del av verden med trange kår kan man ikke nødvendigvis la seg affisere av indre motivasjon. Kanskje blir til og med den ytre motivasjonen så sterk at den skaper en indre motivasjon? Eksempelet ovenfor med politikvinnen fra tidligere Jugoslavia illustrerer dette.

De fleste vestlige i-land tillater kun relativt korte misjonsopphold for sine uniformerte tjenestemenn²⁹. Andre land har ingen grense. Derfor vil en del uniformerte tjenestemenn som regel strekke seg langt for å få oppholde seg inntil FN's maks grense på tre år i misjonen. Dette medfører enkelte problemer. Eksempelvis er Elfenbenskysten pr. 2015 utestengt fra

²⁸ Det skilles mellom *uniformerte* og *sivile* stillinger. Sivile rekrutteres normalt gjennom FN sentralt og er veien å gå dersom man ønsker en lengre karriere i organisasjonen.

²⁹ Eksempelvis tillater Politidirektoratet normalt sett kun 1 år i sammenhengende utenlandsbeordring.

FNs feltmisjoner, herunder MINUSTAH, som følge av gjentatte påviste tilfeller av korrupsjon for å få delta og forbli i misjonen³⁰.

Sivile stillinger har ingen regler knyttet til lengden på tjenestetid. Det burde det nok ha vært i tjeneste under krevende feltforhold. Når man ser enkelte ledere som har vært i Haiti i 5 – 10 år kan man stille spørsmål om det ikke ville vært sunt med rotasjon – både for den ansatte og for organisasjonen. Det jeg har erfart som mest altoppslukende for en stor andel ansatte gjennom mine to år i MINUSTAH, er forlengelse - *extensions* - av sine kontrakter. Det er underlig å observere hvordan kontraktfokusets overskygger alle andre mål og prioriteringer. Sitatet om viktigheten av å rapportere fra den afrikanske politimannen innledningsvis i dette kapittelet gir mening i denne konteksten.

I god NPM-ånd er det, som tidligere beskrevet, et rigid kontrollregime i organisasjonen som i stor grad må antas å henge sammen med mål- og resultatstyring. Uten å kunne referere til noen ting som helst utenom egne inntrykk, virker FN for meg som en organisasjon med en svært karrierebevisst ledelse som ønsker å fremstå som resultatskapende. MINUSTAH er blant FNs eldste, fortsatt operative feltmisjoner, og har de siste årene flere ganger blitt kritisert for å ikke skape noen særlige resultater³¹. For å kunne vise til at man skaper resultater må man måle. Resultatmåling i FN er basert på resultatindikatorer som kan telles og omtales i rapporter. For administrasjonsavdelingen er det viktig å kunne vise til at man har hatt mange interne inspeksjoner. For både utviklings- og operasjonsavdelingene er det viktig å vise at man har hatt mange samarbeidspatroljer med HNP. At patroljene er sammensatt av UNPOL og HNP som ikke en gang snakker samme språk, er underordnet. Det er heller ikke viktig om FNs polititjenestemenn er kompetente nok til å veiledede Haitis polititjenestemenn. Derimot er det viktig å telle antall samarbeidsmøter og patroljer. Innen UNPOL rapporterer alle teamledere og seksjonssjefer i ”chain of command”, dvs. ledelseslinjen, opp til Police Commissioner. Vedkommende står ansvarlig overfor FN hva gjelder MINUSTAH sine politirelaterte resultater.

Det kan virke som at rapporteringsregimet har en stor svakhet. Veldig mange i systemet kan ha sterke, egne motiver som er gjenkjennelig med teorier knyttet til personal

³⁰ Muntlig informasjon gitt fra Chief of Staff, MINUSTAH, våren 2015.

³¹ Blant annet *Report of Police Assessment Mission (PAM) to MINUSTAH 9-19 March 2012* fra DPKO.s

choicemotivasjon. Det er ikke ukjent innen ledelse at man gjerne vil levere gode resultater. Forskjellen mellom offentlig og privat virksomhet er at innen det offentlige handler det om å få mest mulig ut av de ressursene man har til rådighet, mens privat næring handler om å skape størst mulig overskudd/vekst. For Police Commissioner vil det være en god attest for videre FN-karriere at misjonen leverer resultater som står i henhold til målsetting. Når målsettingen er basert mer på leveranse av tall og aktivitetsindikatorer fremfor noe som representerer reell verdi, vil det strikte rapporteringsregimet kunne bidra til å skape en positiv statistikk. Mange møter og rapporteringer kan skape et bilde av måloppnåelse, noe som igjen vil vektlegges positivt når søknad om forlengelse av kontrakt vurderes. En reflekterende, tenkende organisasjonen bør evne å holde på sin visjon. I motsatt ende har man den rigid styrte organisasjonen som har forlatt det kognitive til fordel for et rent funksjonelt liv hvor målforskyvningen er total.

3.1.4 Institusjonell rasjonalisme og instrumentelt perspektiv

Beveger man seg fra et personal choiceperspektiv og over mot det institusjonelle, er det også her lett å kjenne igjen den rasjonelle tenkningen. Angus Deaton beskriver hvordan alle organisasjoner innen utviklingshjelp, også FN, dyrker suksesshistoriene sine fremfor den reelle effektiviteten i det de presterer (Deaton, 2013:290). Donasjonsperspektiv er ofte et sterkt insentiv. Dette preger evalueringene, som ofte gjøres alt for tidlig og uten mulighet til å måle en reell effekt.

Det norske prosjektet i MINUSTAH har målsettinger basert på reelle resultater snarere enn konstruerte indikatorer, som antall møter og samarbeidspatroljer. Prosjektet er laget etter ”Politiets prosjektmodell”, som igjen er utviklet med basis i anerkjent prosjektmetodikk. Blant annet med faseinndeling, fremdriftsplan, definerte milepæler og konkrete prosjektmål basert på overordnet visjon. Selv om Norge er i en noe spesiell posisjon siden vi er selvfinansierte med eget budsjett, undres jeg over at ikke arbeidsmetodikken i større grad blir fulgt av MINUSTAH. På mange måter virker det om evnen til nytenkning er fraværende. Det etablerte mønsteret følges år etter år, uten at noen synes å stille spørsmål ved dette. Forlengelse av kontrakter synes viktigere.

En annen vesentlig bakdel med den lange ledelseskjeden og fokus på rapportering er at beslutningsnivået hele tiden går til topps. I MINUSTAH er lite avgjørelsesansvar delegert til mellomledere. Dette gjør at mange operative avgjørelser i UNPOL må godkjennes av enten

Police Commissioner eller Chief of Staff. Dette er svært ulikt beslutningsnivået vi er vant med i Norge. Det føles unaturlig at selv rutinemessig skytetrening skal heves helt til øverste administrasjonssjef for godkjenning. I norsk politi er dette beslutninger som tas helt ned på laveste tjenestemannsnivå i et system som synes vesentlig mer pluralistisk.

Det instrumentelle perspektivet på ledelse

Sett i et instrumentelt perspektiv virker det som FN-ledelsen tvivler på en byråkratisk organisasjonsform strukket til det ekstreme. Det er et strengt hierarki som kan få selv en militær organisasjon til å blekne. Samtidig er det på organisasjonskartet tilsynelatende et ryddig system med vertikal samordning og spesialisering. Utfordringen kommer til den særdeles komplekse strukturen. Christensen m.fl. beskriver en enkel struktur som en struktur med få posisjoner og underenheter, hvor man får oversiktlige forbindelser mellom disse. MINUSTAH er åpenbart langt unna dette og kan beskrives som en kompleks struktur. I følge Christensen mfl. kjennetegnes dette av mange nivåer, mange enheter på hvert nivå og mange koplinger vertikalt og horisontalt (Christensen m.fl. 2013:40).

Slik jeg ser det er en av fordelene med et hierarki at man fra ledernivå enkelt kan styre organisasjonen gjennom instruksjoner. I en stor og kompleks organisasjon vil det selvsagt kreve delegering av beslutningsmyndighet. Her er vi i kjernen av MINUSTAH sitt problematiske fokus på ledelseskjeden. Min erfaring har vært at til tross for delegert myndighet, hvor de enkelte avdelingene er tildelt avgrensede mål og oppgaver, har avgjørelser en tendens til å stagnere på de enkelte nivåene. Årsakene kan være mangfoldige, men det virker ofte som den enkelte tjenestemann frykter sin egen formalkompetanse. I fare for å ta feil avgjørelse velges tilsynelatende den enkleste løsning: å ikke ta noen avgjørelse. Dette blir fort en byråkratisk mare siden den selvpålagte kompleksiteten og detaljstyringen i MINUSTAH er så stor. Et trivielt eksempel er når man har én person som er ansvarlig for reservasjon av konferanserommet (vi snakker om ett – 1 – konferanserom). På andre siden av kontoret sitter en person som er ansvarlig for å utlevere nøkkelen til det ene konferanserommet. Mer komplisert er det når man beveger seg inn på finansseksjonen med budsjettavdeling og anbudsavdeling. Dette er et område hvor det norske politiprojektet har vært avhengig av en rekke støttefunksjoner for å kunne benytte seg av midlene vi har fått overført fra Utenriksdepartementet. Dessverre har prosjektet støtt på mange hindringer hos ulike tjenestemenn i kampen om å få bruke våre egne penger. Som i en regelrett

Kafkaprosess blir man sendt videre fra kontor til kontor, regler endres underveis, tjenestemenn fraskyver seg ansvar, og løfter blir ikke fulgt opp.

Dette er gjenkjennelig med organisasjoner hvor man har en sterk, intern fryktkultur for å gjøre feil. Kulturperspektivet kan vise til negative sider ved organisasjonen hvor stivhengigheten er stor. De institusjonaliserte normene er sterke, og alt er tilsynelatende enklest ved å følge rutiner og oppmerkede stier. Det norske politiprojektet er et pionerprosjekt i FN med bruk av spesialisert team og ikke minst med eget budsjett. Dette har ikke MINUSTAH vært i stand til å håndtere godt nok. Med teamets egne, øremerkede midler har MINUSTAH vært nødt til å gå utenom alle vante prosedyrer og etablere nye ordninger for at prosjektet skal kunne ha tilgang til eget budsjett. Dette har ikke vært gjort tidligere og det har heller ikke vært like enkelt for tjenestemenn i FN å forholde seg til. Frykten for å gjøre feil, *motta kritikk som kan få konsekvenser for forlengelse av arbeidskontrakter*, gjør at det er enklere å følge vante prosedyrer og skyve fra seg ansvar. Dette har vært til stor frustrasjon for det norske prosjektet som på grunn av manglende tilgang til midler ikke får utført arbeidsoppgaver like effektivt som hjemme. Selvsagt må det forventes innkjøringsutfordringer i et pionerprosjekt, men etter mer enn seks år bør man kunne forvente at prosedyrer har etablert seg.

Det har overrasket meg hvor lett ledelsen i MINUSTAH tar på forhold som må anses som problematiske i organisasjonen. Det er merkelig hvordan det norske prosjektet – som jeg i mange FN-sammenhenger har hørt hvordan har blitt løftet frem som en av MINUSTAHs største suksesser – ikke opplever støtte fra administrasjonen. Det er et mysterium hvordan de ansatte i eksempelvis finansavdelingen aldri klarer å lære hvordan de skal håndtere prosjektets budsjett. For meg virker det som et åpenbart ledelsesproblem hvor mellomledere og ansatte ikke følges tilstrekkelig opp. Et banalt eksempel når de norske politirådgiverne gang på gang er nære på å avlyse tiltak for HNP som følge av at man blir svartelistet hos ulike leverandører som ikke har fått oppgjør for innkjøpte varer. Årsaken ligger hos finansavdelingen som kan bruke over et år på å betale regninger³², til tross for tett oppfølging og purring fra prosjektledelsen. Det må være lov å spørre om hvor vanskelig det *egentlig* er å

³² Et ekstremt tilfelle: MINUSTAH skylder Interpol penger for reiseregningen til en foredragsholder til et SGBV-seminar i juni 2015. Pr. oktober 2016 er regningen fortsatt ubetalt, tross puringer fra Interpol og mer enn nok tilgjengelige penger i prosjektets budsjett. Årsaken blir oppgitt fra budsjettavdelingen at de ikke greier å legge inn Interpol som "business partner" i datasystemet sitt.

betale en regning. Når saksbehandlere ikke strekker til i såpass trivielle arbeidsoppgaver burde det lyse et rødt lys hos avdelingsledelsen.

Ved en anledning i 2015 initierte jeg et tilnærmet krisemøte med to av MINUSTAH sine toppledere (Director of Mission Support (DMS) og Deputy SRSG) sammen med min egen seksjonsleder. Teamet mitt hadde vært svære nære flere avlysninger av aktiviteter grunnet manglende tilgang til våre egne penger som sto på MINUSTAH sin konto. I tillegg ble et lenge planlagt etterforskningslederkurs i Canada for ti HNP-etterforskere vesentlig fordyret fordi misjonen ikke lot oss bestille flybilletter før noe få dager før avreise. Det kostet oss mange tusen kroner i unødige utgifter. Vi fikk heller ikke ut reiseforskuddet til de haitiske deltakerne. De landet derfor i Canada uten en eneste dollar. Det ene canadiske teammedlemmet vårt måtte derfor legge ut kost og losji til alle sammen fra egen lomme. Det tok nesten et halvt år før hun fikk pengene tilbake fra MINUSTAH, tross for at det skulle dekkes direkte av det norske SGBV-budsjettet.

DMS ble utfordret av DSRSG til å fortelle oss hva vi skulle gjøre for å forenkle prosedyrene med tilgang til eget budsjett. DMS var tydeligvis godt forberedt. Han hadde tatt med seg regelverket UN Financial Rules. Det var en bok på mange hundre sider som beskrev de utallige finansielle reglene i FNs feltmisjoner. Han slo boka i bordet og sa at denne skulle jeg få. Her kunne jeg finne svar på alt. Det hjalp meg ikke i det hele tatt. SPT og bruk av egne donorpenger var overhodet ikke omtalt i regelverket, det var nettopp det som skapte problemene våre. Vi passet ikke inn i det konforme A4-systemet. DMS ville ikke høre på mine argumenter. Han var regelbunden – fantes ikke svaret i regelboken var det ikke noen relevant problemstilling for ham. Det var svært frustrerende. DMS var en av de øverste lederne i misjonen. Jeg opplevde en følelse av uvirkelighet der jeg gjorde alt jeg kunne for å gjennomføre det norske prosjektet med "mine" egne penger, men uten å få lov til å bruke dem. Ingen tok ansvar og ingen syntes å bry seg om problemene våre.

Norge har hatt regelmessige delegasjonsbesøk i Haiti hvor representanter fra Politidirektoratet og Utenriksdepartementet møter misjonens ledelse, representert ved eksempelvis Police Commissioner og DSRSG. Jeg har selv vært deltaker på en rekke møter mellom norske myndigheter og MINUSTAH. I disse møtene har det blitt gitt mange løfter om forbedringer fra misjonens side, men dessverre har det vist seg å være lettere å gi løfter enn å følge opp. Ved noen få tilfeller har Utenriksdepartementet sendt brev til DPKO med kritikk av MINUSTAH sin evne til å håndtere det norske prosjektet. Diplomatisk er det et

virkemiddel man ikke bruker i tide og utide, men det har vært tvingende nødvendig i de aktuelle tilfellene. Brevene har resultert i kritiske spørsmål fra DPKO til MINUSTAH sin politiledelse. Som leder for det norske teamet har jeg erfart at MINUSTAH har uglesett teamet fordi man rapporterer hjem til myndighetene om negative forhold. Fra norsk ståsted har oppfyllelse av prosjektets visjon og mandat vært viktigere enn å glatte over MINUSTAH sin begrensede vilje og evne til å gi støtte.

Max Weber beskriver et byråkrati som er innsvøpt i et jernbur. Målorienterte organisasjoner har basert fremdriften sin på rasjonelle prinsipper som blir effektivt brukt for å nå sine mål. MINUSTAH, med sitt voldsomme fokus på rapportering av hva jeg vil omtale som *innholdsløse mål*, fremstår som en effektiv, måloppnående organisasjon for en utenforstående tilskuer. Men som jeg har argumentert for tidligere i kapitlet er målforskyvningen komplett. Ledelsen, spesielt politiledelsen, i MINUSTAH presenterer tall for FNs hovedkvarter som beskriver en stillstand. Det er tall som idylliserer en hverdag preget av tett samarbeid mellom UNPOL og HNP. Byråkratiet har gjennom ekstremt rasjonelt orienterte ledere skapt en organisasjon hvor ansatte blir forfremmet eller sparket basert på personlige relasjoner med ledelsen³³. *Extensions* gjennomsyrrer alt arbeid og tenkning. Som i Webers jernbur kommer man seg ikke utenom de fastlåste prosedyrene.

Toppledere i MINUSTAH har enorm makt i egen organisasjon gjennom autoritet lagt til sine stillinger. I praksis kan de gjøre som de vil. Det er som en verden på siden av det virkelige liv i resten av verden. Så lenge rutinerapporteringene er fylt opp med innholdsløse måloppnåelser, vil FNs mandat i Haiti rulle og gå. Rutinemessig er det forlenget årlig siden etableringen i 2004. Vertslandet har få interesser av å bli kvitt FN i landet. Den rike 5%’en, eliten som styrer, ser hvor mye penger MINUSTAH legger igjen. Som eiere av utleieboliger, supermarkeder og restauranter trenger man ikke være noen stor markedsøkonom for å se hvem som bruker penger i Haiti. Det er i liten grad lokalbefolkningen.

Slik jeg har beskrevet det indre livet i MINUSTAH fremstår byråkratiet som et maskineri hvor fornuft er pakket inn i regler og formelle prosedyrer. Der Adam Smiths usynlige hånd styrer markedskreftene, finnes det lite som styrer FNs byråkrati i riktig retning. Kanskje kan

³³ Kontoret til UNPOL Chief of Staff i MINUSTAH fortalte meg våren 2015 hvordan Police Commissioner tildelte kontrakter (extensions) til UNPOLs fra samme nasjon som seg selv, men basert på personlig bekjentskap og faktorer som ikke speilet kvalifikasjoner.

man forsvare eksistensen av et rigid regelverk med behovet for institusjonell likhet i FNs ulike misjoner. Kunnskap om moderne organisasjonsutvikling og ledelse gjør det vanskelig å forsvare en praksis hvor mye fremstår som ren kontingens – det som eksisterer uten å være nødvendig.

4. Oppsummering

Jeg har i denne avhandlingen beskrevet det norske kapasitetsbyggende SGBV-prosjektet i Haiti: Project 19 med fokus på utdanning og prosjekt 20 med fokus på infrastruktur. Utdanningsdelen har resultert i grunnopplæring av 1191 haitiske politifolk og implementering av konseptet i utdanningsplanen til den haitiske politiskolen. Viktigere enn å telle antall hoder som har gjennomført et kurs er å se på evaluering gjennom tilbakemelding over tid. Brukertilfredsheten er jevnt over høy. Alle nivåer i HNPs hierarki sier seg godt fornøyd med treningsmetodikken og innholdet. Det blir fremhevet i positiv retning at HNP var tett integrert i etableringen av prosjekt 19 og at undervisningen ble utført av egne rekker. Det elementet har gitt prosjektet troverdighet.

SGBV-prosjektet har gjennom opprusting av infrastruktur bygd, eller renovert, 15 ulike bygninger øremerket arbeid innen seksualforbrytelser i HNP. Av disse er 12 pr. 2016 i bruk etter intensjonen. Dette må sies å være overraskende positivt, men må følges opp med studie over tid for å kunne fastslå om tiltaket er permanent bærekraftig.

Hverken prosjekt 19 eller 20 har gitt målbare, kvantitative resultater i Haitis kriminalstatistikk. Unntaket er delprosjektet i Cap Haitien med etablering av et overgrepsmottak med integrert politi og helsevesen. En svakhet i studiet mitt er at brukergrupper ikke er intervjuet. Oppgaven sier derfor ikke noe om hvorvidt *kvaliteten* i HNP sitt arbeid med overgrepsutsatte har blitt bedret. Dette er et aspekt som ikke kan måles kvantitativt, men hvor kvalitative data kan innhentes gjennom eksempelvis intervjuer og surveys fra partene i straffesakene og fra offerstøtteorganisasjoner. Sistnevnte vil kunne gi en betraktning sett over tid, mens straffesakspartene ofte ikke har mer enn én erfaring med politi- og rettsvesen.

Gjennom mitt avhandlingsarbeid har jeg gjort følgende funn:

- HNP har økt sin kompetanse innen etterforskning av seksualforbrytelser. Kompetanseløftet er bærekraftig som følge av at undervisningsplanene er implementert i grunnutdanningen ved HNPs politiskole.
- Det norske SGBV-prosjektet har gjennom sin arbeidsform styrket HNPs operasjonelle evne til å jobbe med seksualforbrytelser gjennom å etablere 15 kontorer, hvorav 12 pr. 2016 blir brukt til formålet.

- Et marginalt antall voldtekter blir rapportert til politiet i Haiti sammenliknet med et antatt svært høyt antall årlige tilfeller. Resultater fra integreringen av felles lokaliteter for politi og helsevesen i Cap Haitien indikerer at tiltaket *kan* ha økt antallet rapporterte voldtekter i regionen.
- MINUSTAH har ikke lyktes i å implementere konseptet med SPT og SGBV Team i tilfredsstillende grad. FN har pr. 2016 ikke noe system som tilrettelegger for SPT.

4.1 Videre anbefalinger

FN kan med fordel kunne endre på rapporteringsregimet og resultatmålingen for å utnytte donorbaserte ressurser mer effektivt. Dette for å skape resultater som gjenspeiler reelle bidrag fremfor interne, byråkratiske mål. Slik det er i dag fremstår FN som en organisasjonen hvor hyppig rapportering har blitt et surrogat for oppnåelse av virkelige mål. Med en stadig pågående rapportering, mengder av statistikker og møtereferat, er det enkelt å skape et bilde av en dynamisk og aktiv organisasjon. Gjennom utviklingsplaner skapes det mål som ledelsen selvsagt vet at de åpenbart kan rapportere positivt om til hovedkvarteret. Imidlertid er det slettes ikke sikkert at papirmengdene som sendes fra Port au Prince til New York nødvendigvis speiler HNPs utvikling.

MINUSTAH ble skapt med alle muligheter og potensiale for å gjøre Haiti til et bedre land. Men siden virkeligheten ikke er statisk må også en organisasjon være dynamisk. I likhet med Alvesson og Spicer sin beskrivelse av dumskap ("stupidity") i organisasjoner, oppleves det i MINUSTAH som at man har tilstedeværelse av en ledelse som først og fremst ønsker å vektlegge positive fortellinger som fremhever egen suksess, mens man marginaliserer negative trekk ved sin eksistens. Gjennom kontinuerlig rasjonell motivasjon får man en organisasjon som lever videre ved å fore seg selv.

Det interne livet i organisasjonen har blitt primærmålet som i en komplett målforskyvning. Dette gir MINUSTAH et eksistensielt problem så lenge organisasjonen lever utelukkende for å leve videre, ikke for å være et problemløsende verktøy for Haiti og HNP. I sin opprinnelige form skal en organisasjon løse problemer, det er derfor vi i det hele tatt har dem. Når disse går over i en form hvor de lever for å leve videre, foret av rapporter og administrative prosedyrer, har vi fått en organisasjon som helt utmerket kan eksistere uten mål og mening. Internt kan det oppleves som at man skaper produktive resultater som gir enkeltpersoner og

avdelinger en form for sikkerhetsfølelse. Likevel kan det ha etsende konsekvenser som skaper en dissonans mellom individer og organisasjonen som en helhet (Alvesson og Spicer, 2012), som eksempelvis forholdet mellom det norske SGBV-teamet og MINUSTAH.

Hvorfor har dette fått ta overhånd i MINUSTAH? Min argumentasjon er at rasjonelle valg og egeninteresser har gitt et ønske om institusjonell likhet som har gått for langt. Det interne livet har gått over i en rutinemodus hvor organisasjonen og dens individer begrunner sin egen eksistens ved å mate seg selv med byråkrati og prosedyrer.

I likhet med hvordan Karl Weick beskriver behov for improvisasjon gjennom artikkelen *Drop your tools* (1996), er det fremtredende hvordan MINUSTAH kunne forenklet hverdagen for seg selv og det norske spesialiserte teamet ved å gå over i en mer moderne og innovativ fase. Når de gamle rutinene ikke lenger fungerer kan det være på tide å slippe utdaterte prosedyrer og starte på nytt. SGBV-prosjektet er en endring i det etablerte byråkratiet som krever ytterligere endringer. Som jeg har beskrevet i oppgaven er MINUSTAH en organisasjon som i stor grad er opplært til at handlinger skal skje på en ordnet måte. Prosedyrene er styrt av rasjonell beslutningstaking som krever klare spørsmål og gir klare svar basert på et etablert mønster. To år i dette byråkratiet har vist meg tydelig hvordan systemet er feilslått når det gjelder å skape reelle resultater. Mange klarer ikke å skape noen fornuftig mening ut fra arbeidet som blir gjort. Arbeidsoppgavene blir svært rigide og hierarkiet oppleves som så fast at det ikke er rom for improvisasjon eller skjønn.

Som jeg har vist til i oppgaven har bruken av SPT gitt til dels målbare resultater i kapasitetsbygging for HNP. Dette må anses som et lyspunkt innen utviklingsarbeid, i hvert fall om man legger Angus Deatons kritikk av den vestlige verdens bistandspolitikk til grunn. En klar anbefaling innen politibistand er åpenbart at konseptet *spesialisert polititeam* dyrkes videre. Bruk av team etter den norske metoden gir en rekke fordeler kontra ordinær deployering til FN. Ulempene må anses som små. Ut fra de funnene jeg har gjort i min avhandling kan jeg tilrå følgende anbefalinger og avveininger for bruk av SPT:

Fordeler med SPT	Ulemper med SPT
Giverlandet kan enkelt følge bevilgede midler og dokumentere resultater. Konseptet gir mulighet for stor grad av målstyring.	Lavt utviklede land vil vanskelig kunne bidra grunnet manglende spisskompetanse og svak økonomi. En stor utbredelse av SPT i FN kan

	<p>medføre manglende deltakelse fra flere medlemsstater i feltmisjoner.</p>
<p>Teammedlemmer rekrutteres på forhånd basert på kompetanse og interesse. Man får god anledning til å forberede seg til oppdraget.</p> <p>Anbefaling: Lengre pre-deployment periode med misjonsspesifikk trening, språkopplæring og innføring i prosjektet..</p>	<p>Tjeneste i feltmisjoner innebærer at man bor og jobber tett på hverandre. 7-dagers uker er vanlig. Teamarbeid kan være destruktivt dersom medlemmer ikke greier å samhandle.</p> <p>Anbefaling: Fokus på sosial interaksjon og samhandling under pre-deploymenttrening. Sosiale utfordringer og motsetninger kan meta-kommuniseres og løses forut for utreise</p>
<p>Eget budsjett gir stor handlekraft til å løse oppgaver og oppnå mål. Prosjektleder har stort handlingsrom.</p> <p>Anbefaling: Fremtidige SPT må tildeles eget budsjett. Andre løsninger, eksempelvis med bruk av eksisterende FN-ressurser, er ikke å anbefale. Prosjektleder gis budsjettansvar, eventuelt med nasjonal regnskapsteknisk bistand.</p>	<p>Eget budsjett gir store utfordringer i FN-systemet. FN er pr. 2016 ikke kalibrert for å ta i mot SPT med eget budsjett. Konseptet har skapt enorme utfordringer for SGBV-teamet i MINUSTAH.</p> <p>Anbefaling: Økonomiske midler bør vurderes holdt utenfor FN. Løses enten bilateralt, gjennom ambassade, eller gjennom økonomihåndtering i Politidirektoratet.</p>
<p>SPT-konseptet gir giverlandet anledning til å bidra med særlige politisk prioriterte fagområder innen kriminalitetsbekjempelse i et fokusland. I tillegg kan det legges premisser for internasjonalt samarbeid med øvrige land gjennom et team sammensatt av medlemmer fra flere land, eksempelvis i et nordisk samarbeid.</p>	<p>SPT-prosjekter krever mer nasjonal oppfølging og er arbeidskrevende i planleggingsfasen.</p> <p>Anbefaling: Ansvarlig myndighet (f.eks. UD, JD eller POD) må sørge for å ha tilstrekkelig kompetanse innen SPT, prosjektarbeid og det aktuelle fagområdet. Deler av kompetansekravet kan løses med tidsbegrensede innbeordringer eller</p>

	engasjementer.
<p>I en større operasjon, eksempelvis gjennom FN, EU eller NATO, vil SPT gis anledning til å spille på eksisterende ressurser i organisasjonen. I Haiti har SGBV-teamet hatt et positivt samarbeid med andre avdelinger innen etterforskningsfeltet.</p> <p>Anbefaling: SPT bør implementeres med øvrig fagmiljø i organisasjonens utviklingsplan for vertslandet gjennom en grundig forberedelsesfase hvor man involverer aktuell organisasjon (f.eks. FN) både på overordnet og utførende nivå, samt vertslandets myndigheter.</p>	<p>Som et hvert bistandsprosjekt vil også SPT kunne møte motvilje hos vertslandet. Uten lokal forankring og eierskapsfølelse vil oppnådde mål vanskelig bli bærekraftige.</p> <p>Anbefaling: SGBV-teamet i MINUSTAH har løst dette gjennom tett samhandling med HNP i alle prosjektets faser. Man må overføre prosjektvisjonen til lokale myndigheter. Prosjektet må oppleves som noe vertslandet bidrar aktivt til for å oppnå økt kapasitetsbygging.</p>
<p>SPT gir anledning til å jobbe uavbrutt og med kontinuitet i et prosjekt som følge av nasjonal pre-seleksjon av teammedlemmer. Dette styrker eierskapet til prosjektet og måloppnåelsen.</p>	<p>Det er i dag ikke etablert noe system eller klare retningslinjer i FN som ivaretar medlemsstatenes SPT-bidrag.</p> <p>Anbefaling: Det må etableres nye prosedyrer som forenkler tilnærmingen til SPT i FN. Finansielle utfordringer må løses på lavest mulig nivå uten at IT-systemer stanser prosessen. Norge vil kunne være pådriver i dette arbeidet basert på sin særskilte kompetanse i bruk av SPT i FN.</p>
<p>Donorlandet oppnår spesifikk kompetanse innen prosjektets fagområde som kan ha overføringsverdi til andre fokusland. Et eksempel er tiltaket i Cap Haitien.</p> <p>Anbefaling: Erfaringer fra et SPT må evalueres og systematiseres for gjenbruk.</p>	

5. Litteraturliste

Alvesson, Mats og Spicer, André. *A Stupidity-Based Theory of Organizations*. 2012. Journal of Management Studies, Volume 49, Issue 7, November 2012, 1194-1220

Christensen, Tom, Læg Reid, Per; Roness, Paul G.; Røvik, Kjell Arne. *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. 2013. Oslo: Universitetsforlaget

Deaton, Angus. *The Great Escape. Health, wealth, and the origins of inequality*. 2013. New Jersey, USA: Princeton University Press.

Di Maggio, Paul J og Powell, Walter W; *The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Field*. 1983. American Sociological Review volume 48, issue 2, 147-160

Esaiasson, Peter; Giljam, Mikael; Oscarsson, Henrik og Wägnerud, Lena. *Metodpraktikan. Konsten att studera samhälle, individ og marknad*. 2012. Stockholm: Norstedts Juridik AB

George, Alexander L. og Bennett, Andrew. *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. 2012. Massachusetts: Belfer Center for Science and International Affairs

Hehir, Aidan og Robinson, Neil. *Statebuilding – Theory and practice*. 2009. Oxon: Routledge

Henriksen, Karoline Bruteig: *Politiet som en lærende organisasjon: En studie av betydningen av evaluering for etterforskningsarbeidet i norsk politi*. 2014. Oslo: Universitetet i Oslo

Hovi, Jon og Malnes, Raino: *Anarki, makt og normer. Innføring i internasjonal politikk*. 2011. Oslo: Abstrakt forlag AS

Jacobsen, Dag Ingvar og Thorsvik, Jan; *Hvordan organisasjoner fungerer*. 2010. Bergen: Fagbokforlaget

Johannessen, Asbjørn; Tufte, Per Arne og Christoffersen, Line. 2011. *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode*. Oslo: Abstrakt forlag AS

Karlsen, Jan Terje og Gottschalk, Petter. 2008. *Prosjektledelse*. Oslo: Universitetsforlaget

Møller, Jon Christian: *Haiti – seksuelle overgrep i et kriserammet forskjell. Har norsk bistand utgjort noen forskjell?* 2012. Rena: Høgskolen i Hedmark

Norges offentlige utredninger (NOU). 2008:4 – *Fra ord til handling*. Justis- og politidepartementet

Norsk Utenrikspolitisk Institutt (NUPI). 2016. *MINUSTAH's Specialized Police Team to Combat Sexual Violence in Haiti*. Oslo: NUPI

Politidirektoratet. *Evaluering av politiets arbeid med seksuelle overgrep 2014*. 2015. Oslo: Politidirektoratet

Polman, Linda: *We did nothing*. 2004. London: Penguin books

Polman, Linda: *Krisekaravanen*. 2010. Oslo: Arneberg forlag

Skog, Ole-Jørgen. *Å forklare sosiale fenomener*. 2012. Oslo: Gyldendal norsk forlag

Statistisk sentralbyrå. *Kriminalstatistikken 2014*.

Weick, Karl E.: *Drop your tools: An Allegory for Organizational Studies*. Administrative Science Quarterly; June 1996; 41,2.

Hentet fra internett:

https://en.wikipedia.org/wiki/Operation_Bøllebank (hentet fra internett 03.11.15 kl. 1615)

<http://www.bistandsaktuelt.no/nyheter/nyheter---tidligere-ar/2009/norge-3.-storste-fn-giver/>
(hentet fra internett 13.05.16 kl. 09:59)

https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/UD/Vedlegg/FN/profilark2011/fn_undp2011.pdf (hentet fra internett 13.05.16 kl. 10:25)

<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ha.html> (hentet fra internett 13.05.16 kl. 10:55)

https://en.wikipedia.org/wiki/Haitian_general_election,_2010-11 (hentet fra internett 13.05.16 kl. 11:20)

<http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/past.shtml> (hentet fra internett 13.05.16 kl. 11:30)

Kripos. 2015. *Drapsoversikt 2014* (www.politi.no)

Banbury, Anthony (2016, 18. mars). I Love the U.N., but it is failing. *The New York Times*.
http://www.nytimes.com/2016/03/20/opinion/sunday/i-love-the-un-but-it-is-failing.html?_r=1

Interne FN-rapporter:

DPKO. *The right Capacities for New Challenges. Making International Peace Keeping more Effective for the 21st Century. Report from the High-Level Conference on International Police Keeping*. November 2013.

DPKO and DFS. *Policy on UN Police in Peacekeeping Operations and Special Political Missions*: 01.februar 2014

DPKO and DFS. *Guidelines on Police Command in United Nations Peace Keeping Operations and Special Political Missions*: 01.januar 2016

DPKO. *External review of the functions, structure and capacity of the UN Police Division*: 31. May 2016.

MINUSTAH Judicial Intelligence Unit. 2015. *Overview Criminal Statistics Reporting & Collection*

SGBV Team. *Assessment Report. MINUSTAH Police Component project #20. SGBV Offices for HNP in the Regions. Pilot Projects in North and North East Regions*. MINUSTAH: 2012

SGBV Team. *Final overview Project 20*.

SGBV Team. *MINUSTAH Police Component Project 19 and 20. Final report 2010-2015. Norwegian funded project to address Sexual and Gender Based Violence in Haiti*. MINUSTAH: 2016

6. Norsk sammendrag

Norsk politi har siden 2010 deltatt i FN-styrken MINUSTAH i Haiti med bekjempelse av seksualforbrytelser som hovedoppgave. Bidraget er utført som et prosjekt hvor et spesialisert polititeam ble tildelt eget budsjett av Utenriksdepartementet for å gjennomføre arbeidsoppgavene. Prosjektperioden gikk fra 2010 til 2014 da det ble avløst av et nytt prosjekt som viderefører arbeidet til et høyere faglig nivå i Haitian National Police. Prosjektmålet har vært kapasitetsbygging ved økt operasjonell evne til å jobbe med seksualforbrytelser gjennom bedret kunnskap og infrastruktur. Sistnevnte som bygging av egne kontorbygg for politiet øremerket arbeid med seksuelle overgrep.

Etableringen av et *spesialisert polititeam* med *selvstendig budsjett* var i 2010 helt nytt i FN. Pr. 2016 er Norge fortsatt eneste medlemsstat i FN som har benyttet seg av konseptet. Noen land har forsøkt seg på tilsvarende i andre feltmisjoner, men ikke identisk som det norske konseptet. Teamet har i mange ulike internasjonale fora blitt trukket frem som en suksess i FNs kapasitetsbygging. FN har selv kalt det for ”the future of UN policing”³⁴.

Jeg har sett nærmere på arbeidet det norske teamet har utført i Haiti i perioden 2010-2014 og hvordan det har vært mottatt i FN og i vertslandet. Videre har jeg analysert resultatene av prosjektet og vurdert disse opp mot måloppnåelse og bærekraftighet. Prosjektets kvantitative resultater viser at 1191 haitiske politifolk er trent innen SGBV og 15 ulike kontorer er åpnet i løpet av prosjektperioden. Mer utfordrende er det å måle effekt av kapasitetsbygging og utviklingsprosjekter. Kvalitative resultater er ikke like enkle å måle som rent tallmateriale. Gjennom empirisk metodikk har jeg systematisert og analysert både kvalitative og kvantitative måleenheter for å komme frem til om det norske SGBV-prosjektet har gitt haitisk politi en økt kapasitet i bekjempelse av seksualforbrytelser som i er bærekraftig etter endt prosjektperiode. Undersøkelsene mine viser at prosjektet langt på vei har nådd både sine kvantitative og kvalitative mål. Dette til tross for interne motkrefter og problematiserende prosedyrer i MINUSTAH. Resultatene understreker betydningen av nytenkning når FN skal gjennomføre kapasitetsbygging i svake stater, men også viser også et behov for økt institusjonell fleksibilitet og endringsvilje i nevnte organisasjon.

³⁴ Uttalelse fra Police Advisor Stefan Feller, Police Division/DPKO/UNHQ under UNPOL High level conference in Berlin, 2012.

6.1 Engelsk sammendrag (abstract)

Norwegian Police as Capacity Builders in Haiti – Experiences from a Specialized Police Team in the United Nations

The Norwegian police have participated in the United Nations mission MINUSTAH in Haiti since 2010 aiming capacity building within the Haitian National Police's (HNP) ability to combat sexual crimes. The work was organized as a project where a specialized police team was given its own budget from the Ministry of Foreign Affairs. The project period was from 2010 to 2014 when it was replaced by a new project aiming a higher level in HNP. The Project contents has focused on education of HNP and construction of offices earmarked work with SGBV. In 2010, the establishment of a specialized police team with an independent budget was something completely new in the UN. In 2016, Norway still remains the only member state which has availed itself of this concept. Some countries have implemented similar concepts in other field missions, but not identical to the Norwegian concept. The Norwegian SPT has in international forums been highlighted as a success in the UN capacity building. The UN itself has even called it the "the future of UN policing"³⁵.

I have in this thesis described the work by the Norwegian funded SGBV team in Haiti in the period from 2010-14, how it has been received by the UN and the host country. In addition, I evaluated the results of the project and considered these to the achievement and sustainability. Project quantitative results show that 1191 Haitian police officers are trained in SGBV and 15 offices are inaugurated through the project. It is more challenging to measure the effectiveness of capacity building and development. The qualitative results are not as easy to measure as quantitative. I have through empirical methodology systematized and analyzed both qualitative and quantitative measurements and found that the Norwegian project has provided HNP with increased and sustainable capacity in combating sexual crimes. The thesis shows that the project has achieved both its quantitative and qualitative goals despite internal counterforces and challenging procedures in MINUSTAH. The results underline the importance of innovation if the UN wants to do capacity building in fragile states. It also shows the need for more institutional flexibility and adaptability in the organization.

³⁵ Police Advisor Stefan Feller, Police Division/DPKO/UNHQ at UNPOL High level conference, Berlin, 2012.

7. Vedlegg

7.1 Interview guide – HNP

Place, date	
Name	
Rank	
Duty station	
Special responsibility (DD, SGBV etc.)	
Years in service (from -)	
Participated in the SGBV-1 program (yes (when) / no)	

Choose: Strangers. Small amount (until it is no new information - theoretical fullness – 10-20). Non-subjectiv experts (difficult to not interview experts in my study, but strives to get variation)

Topic: Area of work

1. Describe your work responsibility

Topic: Rape in the police district

2. How do you consider the rape situation in your police district?
3. How do you consider the police's capacity to investigate rape in our district?
4. Have you noticed any changes in the police regarding attitude to investigate rape the last 10 years?
5. If yes – what is the difference?
6. If no – why do you think there hasn't been changes?
7. Is there a difference in the police's attitude against minor victims contra adults?

8. How will you compare how the police handles male contra female victims?

Topic: SGBV offices / Norwegian project

9. Explain how you consider the contribution of the SGBV office in your region?

10. Has the office been used for its purpose?

11. Describe the situation before and after the office was built.

Topic: SGBV courses / Norwegian project

12. Describe your impression of the SGBV course.

13. What will you describe as your most important outputs of the course?

7.2 Interview guide – UN, MFA & POD.

Place, date	
Name	
Rank / position	
Organization	
Mail address / contact info	

Topic: Area of work

1. Describe briefly your responsibility of work

Topic: Use of specialized police team in the UN

2. What is, in your opinion, the advantage with the use of specialized police teams in the UN?
3. Explain why DPKO / MFA / POD wants to support use of specialized team.
4. What is the most important experiences related to specialized teams after the Norwegian SGBV team has been active since October 2010?

Topic: SGBV-1 project / results and outcomes

5. What knowledge do you have about the results of the SGBV-1 project?
6. What do you think is the most important outcome for Haitian National Police regarding the SGBV-1 results?

Topic: MINUSTAH's role in the Norwegian specialized team

7. In SGBV-1 we experienced that it was a lack of cooperation and coordination within our partners in MINUSTAH. How can this, in your opinion, be improved?

8. Without a plan for following up, it might be a risk that buildings is not used for its purposes and trained officers are not deployed in the right positions. Has there been done anything to follow up by other MINUSTAH units after the Norwegian SGBV Unit had fulfilled their tasks?

9. How do you think that UN can ensure that HNP will use their resources in line with the projects purpose?

10. In a bueraucratic / organizational view, how can DPKO / MFA / POD contribute to making the specialized teams more effective in a mission?

11. Previous team leaders in the SGBV Unit have struggled with strict, rigid rules, and lack of flexibility in MINUSTAH. This has especially been related to financial matters and ability to use their own budget. How can the future be brighter for the use of spealized teams in MINUSTAH and other missions?

12. What do you think about bi-lateral funds rather than UN funds?

Topic: SGBV offices / Norwegian project

13. Informal signals from HNP to SGBV Unit gives indications that the SGBV offices are not being used, but the offices and/or equipment are rather taken by the local HNP chiefs. How can DPKO / UN follow up the use of SGBV offices the way they are supposed to be used?

Topic: SGBV courses / Norwegian project

14. What is your impression of the SGBV course.

15. What will you describe as your most important outputs of the course?