

Evaluering av handlingsplan mot kjønnslemlestelse

Første delrapport

Oxford Research
september 2009

Oxford Research er et skandinavisk konsulentselskap som dokumenterer og utvikler kunnskap i analyser, evalueringer og utredninger slik at politiske og strategiske aktører kan få et bedre grunnlag for sine beslutninger. Oxford Research ble etablert i 1995 i København og har selskaper også i Norge og Sverige, samt kontor i Brussels.

Se www.oxford.no for mer informasjon om selskapet.

Tittel:	Evaluering av handlingsplan mot kjønnslemlestelse. Første delrapport
Undertittel:	
Oppdragsgiver:	Barne- og likestillingsdepartementet
Prosjektperiode:	2008 - 2011
Prosjektleder:	Per E. Garmannslund
Forfatter(e):	Per E. Garmannslund, Harald Furre og Tor Egil Viblemo

Forord

Vi kan med dette presentere den første delrapporten i evalueringen av ny handlingsplan mot kjønnslemlestelse. Arbeidet med evalueringen er både spennende og krevende. Det er spennende fordi evalueringen spenner over et så vidt felt og involverer så mange departementer, direktorater og underliggende etater. På samme måte er evalueringsoppdraget krevende også fordi arbeidet mot kjønnslemlestelse er av stor betydning. Det hviler derfor et stort ansvar på alle involverte aktører i arbeidet mot kjønnslemlestelse.

Kristiansand, september 2009



Harald Furre

Oxford Research AS

Innhold

Kapittel 1. Innledning	5
1.1 Om oppdraget	5
1.2 Arbeidet med implementering av handlingsplanen.....	6
1.2.1 Handlingsplanen og organisasjonsstruktur	7
1.2.2 Kort om BLD som koordinator	8
Kapittel 2. Metodologisk grunnlag for evalueringen.....	9
2.1.1 Innsats, resultat og effekt.....	9
2.1.2 Addisjonalitet.....	10
2.2 Metodisk opplegg for evalueringen	11
2.2.1 Dokumentanalyse og gjennomgang av registerdata.....	11
2.2.2 Intervjuer.....	12
2.2.3 Survey	13
2.2.4 Utvalg.....	13
Kapittel 3. Analyse.....	15
3.1 Forankring og samarbeid	15
3.1.1 Forankring.....	15
3.1.2 Samarbeid.....	18
3.2 Implementering og gjennomføring	24
3.2.1 Spørreundersøkelsen - implementering og gjennomføring.....	24
3.2.2 Suksessfaktorer og barrierer for implementering og gjennomføring.....	28
3.3 BLDs funksjon som koordinator og pådriver	31
3.3.1 Overordnet bilde av BLDs koordinerende funksjon	32
3.3.2 Koordinering gjennom den interdepartementale arbeidsgruppen og møter med underliggende etater	33
3.3.3 Utfordringer knyttet til samordning av handlingsplanen	34
3.3.4 Anbefalinger – koordinering og samordning.....	37
Kapittel 4. Oppsummering og konklusjoner	39

Kapittel 1. Innledning

Kjønnslemlestelse representerer alvorlige overgrep med store helsemessige og sosiale konsekvenser for jentene som rammes. Kjønnslemlestelse er i strid med grunnleggende menneskerettigheter og har vært straffbart i Norge i lang tid. I 1995 ble det vedtatt en egen lov mot kjønnslemlestelse av kvinner. Hensikten var å markere en enda klarere avstandtagen mot overgrepene.

Det er en bekymring for at unge jenter som oppholder seg eller er bosatt i Norge skal bli kjønnslemlestet. Regjeringens handlingsplan mot kjønnslemlestelse, som ble lansert den 5. februar 2008, har som mål å forhindre kjønnslemlestelse av kvinner. Handlingsplanen er i all hovedsak en nasjonal plan. Utenriksdepartementet har ansvar for en egen internasjonal handlingsplan mot kjønnslemlestelse. Gjennom handlingsplanen skal arbeidet mot kjønnslemlestelse tydelig forankres hos nasjonale, regionale og kommunale myndigheter. Barne- og likestillingsdepartementet har pådriver- og koordineringsansvaret for arbeidet med å iverksette og implementere handlingsplanen.

1.1 Om oppdraget

På oppdrag fra Barne- og likestillingsdepartementet (BLD) har Oxford Research fått oppgaven å evaluere arbeidet med handlingsplanen. Evalueringen skal skje fortløpende gjennom planperioden med årlige evalueringsrapporter. Det ønskes kunnskap på fire områder:

1. Grad av forankring og samarbeid i det offentlige tjenesteapparatet,
2. implementeringen og gjennomføring av planen,
3. effekten av enkelttiltak og
4. effekten av planen som helhet

Når den første delrapporten skrives er en ca. 1 år og 9 måneder ut i en 4-årig plan. Noen av handlingsplanens tiltak er gjennomført, mens andre fremdeles er i startfasen¹. Strategien for kompetansespredning beskrives som en modell hvor kunnskap og kompetanse spres i det offentlige tjenesteapparatet gjennom ordinære tjenesteveier, men også ved at en søker samarbeidskonstellasjoner på tvers av tradisjonelle fag- og etatsgrenser for å øke fokus og kompetanse på kjønnslemlestelse som tema og problemområde.

Strategien krever en gjennomtenkt og proaktiv pådriver og en koordinatorrolle på overordnet nivå. Kvalitet og styrke på forankring, samarbeid og iverksetting for de overordnede nivåene er av betydning for å få til en god implementering og forankring av handlingsplanen nedover i det offentlige tjenesteapparatet.

I denne rapporten tar vi for oss de overordnede nivåene i tjenesteapparatet, dvs. de involverte departementer og direktoraters arbeid med iverksetting og implementering av handlingsplanens tiltak. Likeledes er det de overordnede problemstillingene: Grad

¹ Jfr. BLDs halvårsrapport mars 2009.

av forankring og samarbeid i det offentlige tjenesteapparatet, samt implementering og gjennomføring av planen, som er hovedfokus i denne delrapporten.

I rapporten vil vi beskrive opplevelse og erfaringer som ressurspersoner i departementer og direktorater har fra arbeidet med handlingsplanen, rundt stikkord som forankring, samarbeid, implementering og gjennomføring. I tillegg har vi ønsket å belyse de samme personenes erfaringer og opplevelse med BLDs pådriver og koordinatorfunksjon. Hensikten er at disse beskrivelsene skal kunne ut i en diskusjon rundt de overordnede problemstillingene, og diskusjonen knytter vi opp mot følgende spørsmål:

- I hvilken grad bidrar arbeidet med implementering av handlingsplanen til økt forankring og samarbeid på overordnet nivå i det offentlige tjenesteapparatet?
- I hvilken grad har arbeidet med implementeringen av handlingsplanen medført økt kompetanse, økt fokus og økt gjennomføringsevne på tiltak mot kjønnslemlestelse på overordnet nivå i det offentlige tjenesteapparatet?

1.2 Arbeidet med implementering av handlingsplanen

Arbeidet mot kjønnslemlestelse har foregått mange år før handlingsplanen 2008-2011 ble lansert. Det har blitt jobbet med flere ulike virkemidler i arbeidet mot kjønnslemlestelse. I 1995 ble kjønnslemlestelse forbudt i egen lov. For å sikre bedre vern for jenter som befinner seg i faresonen for å bli kjønnslemlestet, har Stortinget vedtatt en ny § 2 i loven fra 1995². Paragrafen innebærer at en del yrkesgrupper har fått en plikt til å avverge kjønnslemlestelse, og plikten til å avverge kjønnslemlestelse gjelder uten hensyn til taushetsplikten. Denne avvergelsesplikten er gitt blant annet til ansatte i barnehager, barnevern, helse- og sosialtjenesten, skoler, skolefritidsordninger og trosamfunn.

Den første handlingsplanen mot kjønnslemlestelse ble lagt fram i desember 2000. Høsten 2001 ble det treårige nasjonale prosjektet "Omsorg og Kunnskap mot kvinnelig omskjæring" (OK-prosjektet) opprettet. I 2002 ble innsatsen styrket med ytterligere midler og tiltak. Handlingsplanens formål var å forebygge at jenter som bor i Norge blir kjønnslemlestet, hjelpe de jenter og kvinner som allerede er kjønnslemlestet, etablere samarbeid med organisasjoner og enkeltpersoner samt bidra til at kjønnslemlestelse av jenter opphører internasjonalt. Regjeringen prioriterte arbeidet både med økonomiske midler og gjennom fokus på tiltak nasjonalt og internasjonalt³.

I februar 2008 lanserte regjeringen en ny handlingsplan mot kjønnslemlestelse. Handlingsplanen ble i samarbeid utarbeidet av Barne- og Likestillingsdepartementet (BLD), Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID), Helse- og omsorgsdepartementet (HOD), Justis- og politidepartementet (JD), Kunnskapsdepartementet (KKD), Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) og Utenriksdepartementet (UD). Tiltakene i handlingsplanen bygger på erfaringer fra tidligere handlingsplaner, herunder OK-prosjektet, effektundersøkelsen av Primærmedisinsk Verksted (PMV)

² Tilføyd ved lov 28 mai 2004 nr. 33

³

http://www.regjeringen.no/nb/dep/bld/tema/vold_i_nare_relasjoner/kjonnslemlestelse-2/kjonnslemlestelse.html?id=439466

holdningsendringsarbeid i 2006, dialog med berørte grupper, en ide-dugnad våren 2007 og erfaringer fra tiltak mot kjønnslemlestelse gjennomført sommeren 2007.

Hovedformålet med handlingsplanen er å forhindre at unge jenter blir kjønnslemlestet. Det er en overordnet målsetting med handlingsplanen å styrke den offentlige forankringen av arbeidet. Handlingsplanen skal også bidra til å styrke koordinert samarbeid mellom politi, utlendingsmyndigheter, utenriksstasjoner, barnevern, familievern, helse- og sosialtjenester og det øvrige offentlige og frivillige tjenesteapparatet, noe som er en grunnleggende forutsetning for å kunne bekjempe kjønnslemlestelse. Videre skal jenter og kvinner som allerede er kjønnslemlestet sikres den nødvendig helsehjelp og oppfølging fra helsetjenesten, både fysisk og psykisk.

Det er mange målgrupper for tiltakene. I følge nettsidene til BLD er målgruppene for tiltakene i planen jenter og kvinner som er, eller kan bli utsatt for kjønnslemlestelse, offentlige og private tjenesteytere og institusjoner, menn med bakgrunn fra risikolandene, frivillige organisasjoner og relevante trossamfunn.

Som et ledd i oppfølgingen av arbeidet med implementering og gjennomføring av de enkelte tiltakene i handlingsplanen mot kjønnslemlestelse skal det utarbeides halvårsrapporter. Rapportene skal være basert på egenrapportering fra organisasjonene som er ansvarlig for gjennomføringen av det enkelte tiltak. Formålet med rapportene er å gi en best mulig oversikt over status for planarbeidet.

1.2.1 Handlingsplanen og organisasjonsstruktur

Handlingsplan mot kjønnslemlestelse inneholder 41 tiltak hvor målene er delt inn i 6 hovedområder:

- Effektiv håndheving av lovverk
- Økt kompetanse og kunnskapsformidling
- Forebygging og holdningsskapende arbeid
- Tilgjengelige helsetjenester
- Styrket innsats ved ferier
- Styrket internasjonal innsats

Barne- og likestillingsdepartementet har koordineringsansvaret for arbeidet mot kjønnslemlestelse. I tillegg har Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Justis- og politidepartementet, Kunnskapsdepartementet, Kultur- og kirkedepartementet og Utenriksdepartementet et hovedansvar for å gjennomføre tiltak innenfor egne ansvarsområder. Arbeidet med handlingsplanen mot kjønnslemlestelse innebærer også et samarbeid på tvers av departementene.

En handlingsplan fordrer at det innenfor et gitt tidsrom allokeres ressurser og fokus mot et prioritert område. Handlingsplanen mot kjønnslemlestelse involverer aktører på alle forvaltningsnivå og i tillegg frivillige organisasjoner. Handlingsplanarbeidet baserer seg således på en samarbeidsmodell, hvor samarbeidet ofte vil gå på tvers av tradisjonelle fag- og sektorgrenser. I dette ligger det at en går ut over de etablerte beslutnings- og instruksjonslinjene i det offentlige tjenesteapparatet, noe som stiller klare krav til samarbeid, koordinering og kommunikasjon.

Arbeidet ledes på politisk nivå gjennom et statssekretærutvalg (SSU) og administrativt gjennom en interdepartemental arbeidsgruppe hvor BLD er koordinator.

1.2.2 Kort om BLD som koordinator

BLD har koordineringsansvaret for arbeidet med handlingsplanen mot kjønnslemlestelse. BLD utfører denne rollen gjennom å innkalle til jevnlig møter i den interdepartementale arbeidsgruppen, og to årlige møter for underliggende etater. Videre ved å påse at det rapporteres halvårlig fra ansvarlige departementer på alle tiltakene i planen, dessuten er BLD saksbehandler og sekretariat for statssekretærutvalget (SSU). Det er viktig å understreke at BLD i sin koordinatorrolle har en ren koordinerende funksjon uten instruksjonsmyndighet. BLDs koordinerende og samordnende funksjon i handlingsplanarbeidet baserer seg på samordning gjennom tversgående samarbeid, oppfølging og kommunikasjon. Dermed er den konkrete implementeringen og fremdriften formelt og reelt avhengig av eksisterende beslutningsstrukturer og organisasjonsformer innenfor de enkelte sektorer.

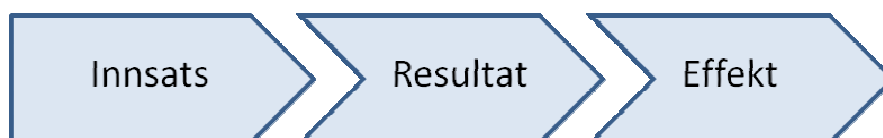
Kapittel 2. Metodologisk grunnlag for evalueringen

Følgeevaluering er en form for formativ evaluering hvor målsettingen er å rette blikket fremover og fokusere på hva som kan forbedres og videreutvikles når det gjelder prosesser og arbeidsmåter ved implementering av tiltak og planer. Dette er kjernen også i denne evalueringen; å kunne bidra til forbedring og justering i forhold til implementering og iverksetting av handlingsplanen mot kjønnslemlestelse. Både kvalitative og kvantitative metoder kan inngå i slike evalueringer, men med en økende fokus på prosess vil evalueringsmetode mer hvile på en kvalitativ tilnærming. I denne første evalueringsfasen er hovedfokus på prosesser på overordnet nivå og sett i lys av de overordnede problemstillingene. Dette medfører at evalueringsarbeid og analyser som ligger til grunn for denne rapporten, først og fremst støtter seg på en kvalitativ tilnærming. Likevel har vi valgt å supplere denne fasen av evalueringen med en spørreundersøkelse.

2.1.1 Innsats, resultat og effekt

I evalueringsdesignet benytter vi en effektmodell som tar utgangspunkt i en såkalt resultatkjede. Resultatkjeden er pedagogisk enkel og ulike varianter av modellen benyttes hyppig i evalueringer nasjonalt og internasjonalt.

Figur 1. Resultatkjeden



Det er et mål å evaluere resultater av handlingsplanen. Viktige resultatdimensjoner vil her være:

- Grad av forankring og samarbeid i det offentlige tjenesteapparatet
- Implementering og gjennomføring av planen

Videre ønskes det at en skal se på effekten av handlingsplanen:

- Effekten av planen som helhet
- Effekten av enkelttiltak

Problemstillingene som skal belyses i evalueringen indikerer da også det årsak-virkning-forholdet man forventer; at det er en sammenheng mellom tiltak og resultater og at igangsatte aktiviteter og tiltak skal bidra til visse effekter.

Vi legger til grunn at:

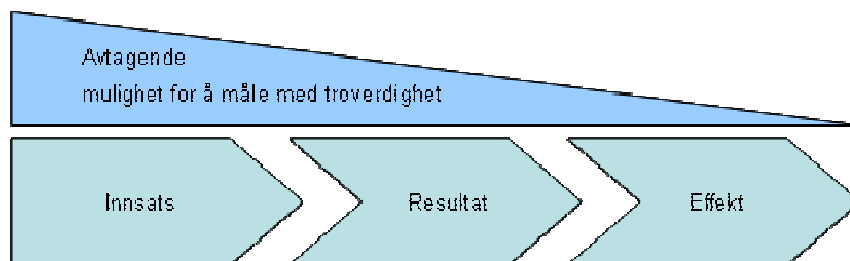
- **Innsatsen** vil være de tiltakene som er listet opp i handlingsplanen (41 tiltak). Tiltakene skal organiseres av ulike departementer og innsatsen skal koordineres

av Barne- og likestillingsdepartementet.

- **Resultat** av innsatsen oppfattes i denne sammenhengen som det som fremkommer som hovedoverskrifter i handlingsplanen: effektiv håndtering av lovverket, økt kompetanse- og kunnskapsformidling, forebygging og holdningsskape arbeid i berørte miljøer, tilgjengelige helsetjenester, styrket innsats ved ferier og styrket internasjonal innsats.
- **Effekt** er langsiktige virkninger som vi måler på et høyere analysenivå enn resultater. Effekten vil i denne sammenhengen være knyttet til om andel kjønnslemlestelser endres og til holdningsendringer.

To viktige forhold må presiseres når det gjelder en slik tilnærming. På den ene siden er det slik at jo lengre ut i kjeden man kommer jo mer reduseres muligheten for å måle. Det er en utfordring at jo lenger ”bort” fra tiltaket vi kommer, jo vanskelig blir det å måle effektene på en troverdig måte. Dette illustreres i følgende figur.

Figur 2. Mulighet for måling



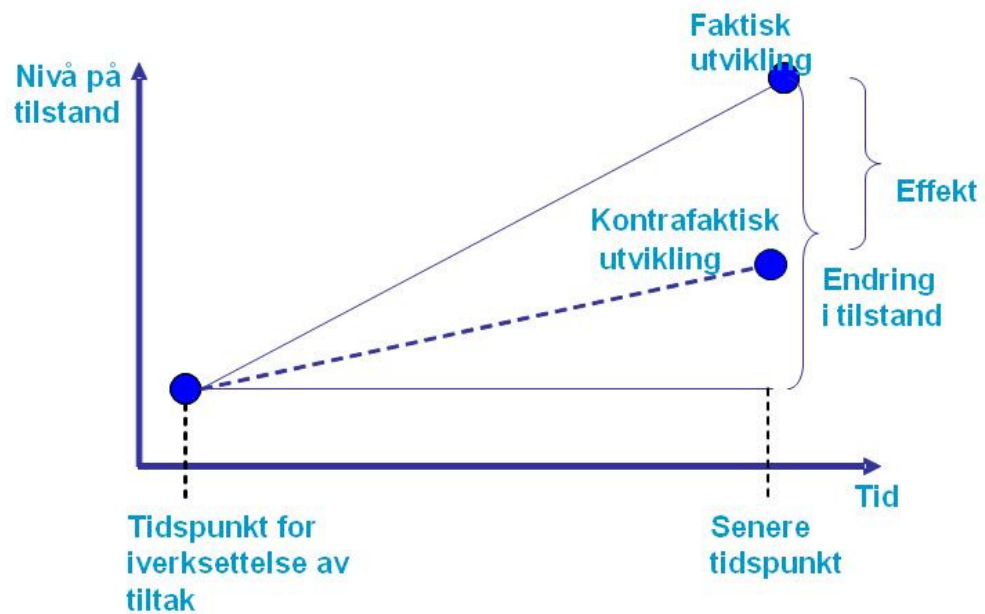
Grunnen til dette er naturlig nok at desto lengre tid det tar før man evt. kan forvente å observere effekter desto flere forhold kan ha influert i prosessen og gjort den ”røde tråden” vanskelig å følge. På den annen side er det en kjensgjerning at de fleste tiltak av den karakter som er i handlingsplanen mot kjønnslemlestelse, ofte behøver et visst tidsspenn før en kan måle mulige effekter. En må derfor, for hvert tiltak som evalueres, separat vurdere hvor lang tid som er rimelig med tanke på å kunne forvente kort-siktige effekter og langsiktige effekter i målgruppene. I tillegg kommer det som er resultater på samfunnsnivå, dvs. samfunnseffekter.

2.1.2 Addisjonalitet

Utgangspunktet for enhver vurdering av resultat og effekt er endringer i en tilstand. En ideell metodisk tilnærming til dette ville være bruk av test- og kontrollgrupper. Dette er en fremgangsmåte som er vanskelig i samfunnsvitenskapelig forskning, og er i de fleste tilfeller heller ikke etisk forsvarlig.

Løsningen er knyttet til begrepet addisjonalitet. Dette begrepet baserer seg på et kontrafaktisk spørsmål om hvilke endringer som vil være rimelig å anta hadde skjedd uavhengig av tiltaket. Når det kontrafaktiske er avklart, vil spørsmålene dreie seg om addisjonalitet, dvs. hva er endring som spesifikt skyldes tiltaket. Denne fremgangsmåten kan benyttes både i kvalitative og kvantitative undersøkelser. Tilnærmingen gir et mer korrekt bilde av endringer som skyldes et spesifikt tiltak og gir dermed et utgangspunkt for at evalueringen kan bidra til læring og justeringer. Figuren under illustrerer disse forholdene.

Figur 3. Effekt og kausalitet



Kilde: SSØ "Evaluering av statlige tilskuddsordninger"

Dette er nærmere beskrevet i håndboken fra Statens senter for økonomistyring (SSØ) "Evaluering av statlige tilskuddsordninger".

2.2 Metodisk opplegg for evalueringen

I denne første evalueringsfasen har vi benyttet en kombinasjon av kvalitativ og kvantitativ metode.

2.2.1 Dokumentanalyse og gjennomgang av registerdata

Oxford Research har i den første fasen gjennomgått et omfattende materiale med dokumenter. En del av dokumentene har blitt brukt for å få generell bakgrunnsinformasjon, begrepsforståelse og ytterligere kunnskap om problematikken omkring kjønnslemlestelse. Andre dokumenter har gitt direkte informasjon om forhold rundt tiltakene i handlingsplanen. Nedenfor noen eksempler på gjennomgåtte dokumenter.

- Forskningslitteratur om kjønnslemlestelse.
- Handlingsplanen mot kjønnslemlestelse.
- Aktuelle lovtekster hentet fra lovdata⁴.
- Referater fra møter i SSU.
- Referater interdepartemental arbeidsgruppe.
- Referater fra møter med underliggende etater.
- Halvårsrapporter fra BLD på fremdrift av arbeidet med handlingsplanen.

⁴ www.lovdata.no

2.2.2 Intervjuer

I møtene med våre informanter har vi forutsatt at alle er kompetente fagpersoner, men med ulike erfaringer både generelt og mer spesifikt i forhold til temaet kjønnslemlestelse. Vi har derfor valgt fenomenologisk meningsfortetting som metodisk tilnærming i analysene av de kvalitative intervjuene.

Årsaken til at vi har valgt en fenomenologisk tilnærming er at denne har til hensikt å redusere individuelle erfaringer til mer allmennmenneskelige erfaringer (Creswell, 2007, p. 57). Fenomenologi fokuserer på hva flere individer har til felles i sine erfaringer rundt et fenomen. I fenomenologisk analysearbeid deles ofte arbeidet inn i fire grunnleggende faser. I den første fasen dreier det seg om å finne en helhetlig mening. Ved enkel gjennomlesning forsøker en å forstå formuleringer og synspunkter til den som beskriver. I den andre fasen handler det om å isolere naturlige meningsenheter eller tema. De transkriberte tekstene fra intervjuene brytes ned i håndterlige enheter uttrykt gjennom beskriverens egen språkdrakt. I dette trinnet forsøker en å forstå utsagnene i forhold til en kontekst. Tredje fase er en refleksjonsprosess hvor en søker å forstå hva utsagnene forteller om fenomenet inn i en faglig sammenheng. Derfor handler denne fasen også om å oversette de hverdagslige utsagnene om fenomenet til faglige termer. Den fjerde og siste fasen dreier seg om å knytte sammen de mest vesentlige utsagnene til deskriptive utsagn. Hensikten med dette er å finne det som best belyser fenomenet. Styrken med den strukturerte arbeidsformen er at en kan få frem viktige tema som er felles for informantene og som kan gi verdifulle innspill i evalueringen.

Det er gjennomført 20 intervjuer med totalt 21 informanter. Alle intervjuene har blitt utført som personlige kvalitative intervjuer⁵. I ett av intervjuene hadde vi to informanter sammen. I tabell 1 gir vi en oversikt over intervjuede informanter.

Utgangspunktet for intervjuene har vært en svakt strukturert samtaleguide hvor informantene i stor grad har fått snakke fritt rundt fire tema knyttet til arbeidet med implementering av handlingsplanen mot kjønnslemlestelse. Temaene tar utgangspunkt i de overordnede problemstillingene og er; forankring, samarbeid, implementering og BLDs pådriver- og koordinatorfunksjon. Intervjuer hadde i tillegg til det overordnede tema et sett stikkord og tilleggsspørsmål som kunne benyttes dersom informanten behøvde dette.

Tabell 1 Oversikt informanter intervjuer – 21 stykker			
Stillingsnivå	Forvaltningsnivå		
	Departement	Direktorat	Annet
Overordnet	2	6	3
Underordnet	5	4	1
Sum	7	10	4
Kilde: Oxford Research			

⁵ I ett intervju deltok to informanter sammen. Dette var etter eget ønske.

2.2.3 Survey

Det er arbeidet i den innledende fasen av planarbeidet, med hovedfokus på prosesser og arbeidsmåter i de overordnede nivåene av tjenesteapparatet, som evalueres i denne delrapporten. Dette gjør at en metodisk i stor grad måtte basere seg på kvalitative analyser. Vi har likevel valgt å supplere dette med en spørreundersøkelse rettet mot de overordnede nivåene, dvs. departementer og direktorater. Men det er samtidig klart at den kvantitative undersøkelsen begrenses av få respondenter i utvalget. Det har også vært en avveining i hvor stor grad en skal åpne for at respondenten kan svare "vet ikke" eller "ikke relevant". Vi valgte å være restriktive med svaralternativer av denne typen da utvalget var begrenset. Respondentenes ulike innfallsvinkler til arbeidet med handlingsplanen mot kjønnslemlestelse, ut fra hvilket departement eller direktorat respondenten er tilknyttet, medførte at spørsmålene måtte være av generell karakter. I noen grad har nok dette medført at enkelte respondenter ikke har gjennomført undersøkelsen.

I sum innebærer dette at det er stor grunn til å fortolke funn fra den kvantitative delen av evalueringen med forsiktighet. Vi har derfor avgrenset både analyse og fremstilling av de kvantitative dataene til det rent deskriptive.

I tabell 2 gis en oversikt over antall respondenter som besvarte undersøkelsen.

Tabell 2 oversikt respondenter spørreundersøkelse	
Departement	10 stk
Direktorat	15 stk
Underliggende etat/organisasjon	12 stk
Totalt	37 stk
Kilde: Oxford Research	

Vi ser at respondentene som har besvart undersøkelsen fordeler seg noenlunde likt mellom departement, direktorat og underliggende etat.

2.2.4 Utvalg

Med utgangspunkt i blant annet de oversikter BLD har over kontaktpersoner i de ulike departementer og direktoratet som er involvert i arbeidet med handlingsplanen mot kjønnslemlestelse, har vi bygget opp en populasjonsoversikt på overordnet nivå for våre undersøkelser.

I populasjonen inkluderte vi i utgangspunktet personer som arbeider med handlingsplane mot kjønnslemlestelse i sentralforvaltningen dvs. departementer og direktorater, men vi inkluderte også ansatte i Vox⁶ og Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress (NKVTS) som arbeider med handlingsplanen. Vi utelot personer i KJØLLGRUPPEN⁷, som ikke er ansatt i NKVTS. Begrunnelsen for å ekskludere

⁶ Vox – kompetansesenter for faglige og pedagogiske spørsmål knyttet til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere

⁷ Dette er en ressurs- og referansegruppe tilknyttet NKVTS arbeid mot kjønnslemlestelse. KJØLLGRUPPEN består av ca. 20 personer med ulik fagbakgrunn.

disse var at dette var en meget heterogen gruppe som det ville være vanskelig å inkludere i en survey. Etter eksklusjonen av KJØLLGRUPPEN, bestod populasjonen av totalt 70 personer.

Når det gjelder personer i departementene har vi basert oss på lister fra BLD over personer som er med i den interdepartementale arbeidsgruppen. Den siste oppdaterte versjonen av lister med navn over personer tilknyttet interdepartemental arbeidsgruppe fikk vi fra BLD i juni 2009. Vi inkluderte både dem som per juni 2009 er listet opp som medlemmer av den interdepartementale arbeidsgruppen og dem som per desember 2008 var medlemmer av arbeidsgruppen.

Når det gjelder ansatte i direktorater, samt Vox og NKVTS har vi gjort en kartlegging for å få oversikt over hvem som arbeider med handlingsplanen mot kjønnslemlestelse. Kartleggingen ble gjort i mars 2009. Vi supplerte og kontrollerte også med oversikter fra BLD over hvem som har deltatt fra direktoratene, NKVTS og Vox i møter med underliggende etater.

Surveyen ble sendt ut og gjennomført i september 2009. Surveyen ble sendt ut til 70 personer. Utvalget vårt var likt den populasjonen vi hadde bygget opp, eksklusiv KJØLLGRUPPEN. Det ble gjennomført én purring etter ca. en uke. Av ulike grunner ble 14 respondenter ekskludert fra utvalget. For det første ble ansatte i BLD som arbeider med handlingsplanen ekskludert. BLD har en spesiell rolle i handlingsplanen og det ble etter innspill fra BLD vurdert som lite hensiktsmessig at BLD svarte på surveyen. Videre var det enkelte som var i permisjon og ikke besvarte spørreundersøkelsen og enkelte som ble ekskludert fordi de ikke arbeidet med handlingsplanen og dermed mente surveyen ikke var relevant.

- 6 respondenter fra BLD ble ekskludert fra utvalget.
- 2 respondenter jobber ikke med handlingsplanen og ønsket av den grunn ikke å svare. Disse ble ikke purret og ble ekskludert fra utvalget.
- 6 respondenter var i permisjon/sluttet og besvarte ikke spørreskjemaet. Disse ble ikke purret og ble ekskludert fra utvalget.

Det endelige utvalget i undersøkelsen ble dermed 56 respondenter. Det var 37 som helt eller delvis besvarte surveyen. Dette tilsvarer en svarprosent på 66 %. Det var 27 respondenter som besvarte hele surveyen. Det tilsvarer en svarprosent på ca. 48 %.

Kapittel 3. Analyse

3.1 Forankring og samarbeid

Det er en hovedmålsetting i handlingsplanen at arbeidet mot kjønnslemlestelse skal få en tydeligere forankring i det offentlige tjenesteapparatet. Grad av forankring og samarbeid er også en overordnet målsetting en ønsker få belyst gjennom denne evalueringen.

Hovedformålet med fokuset på offentlige forankring er først og fremst at arbeidet på sikt skal være forankret innenfor det offentlige tjenesteapparatet på lik linje med andre tjenester ovenfor den norske befolkning. Begrepet er i mindre grad presist definert og operasjonalisert i form av kriterier for å måle endringer i forankring. I vårt arbeid har vi måttet avklare hva vi legger i begrepet forankring.

Forankring betraktes som at et tiltak eller lignende blir en integrert og naturlig del av en organisasjons virksomhet. Vi har knyttet dette opp mot tre områder: kjennskap, kompetanse og ansvarlighet. Vi vurderer graden av forankring av arbeidet med handlingsplanen gjennom våre informanters beskrivelse av disse tre områdene i intervjuer og spørreundersøkelsen.

3.1.1 Forankring

Kjennskap, kompetanse og ansvarlighet er viktige stikkord når vi skal se på graden av forankring. Jo mer kjennskap og kompetanse, jo mer sannsynlig blir en reell forankring. Det tredje stikkordet ”ansvarlighet” peker på det som kan kalles ansvarsstyring. I dette ligger det hvorvidt de som arbeider med et gitt felt eller tema innenfor et departement eller direktorat, kan forvente å bli stilt til ansvar for det arbeides som utføres. Ansvarliggjøringsmekanismer kan ha ulik utforming, alt etter hvem som stilles til ansvar eller hvem man er ansvarlig overfor. I det offentlige tjenesteapparatet er det som kan kalles en byråkratisk eller hierarkisk ansvarliggjøring det mest nærliggende. Dette kan for eksempel være at en i et formelt system må avgi rapporter for arbeidet som utføres eller at arbeidet i et mer uformelt system etterspørres og fremheves som betydningsfullt. Alle tiltak i handlingsplanen mot kjønnslemlestelse skal rapporteres på til BLD som formell koordinator. I spørreundersøkelsen har vi derfor forsøkt å belyse om det i departementer er interne ansvarliggjøringsmekanismer som bidrar til forankring av arbeidet med handlingsplanen. Det kan for eksempel være at det er interne rapporteringsmekanismer eller at det er mer uformelle mekanismer, som at ledelse eller andre sentrale aktører etterspør og/eller fremhever arbeidet som gjøres.

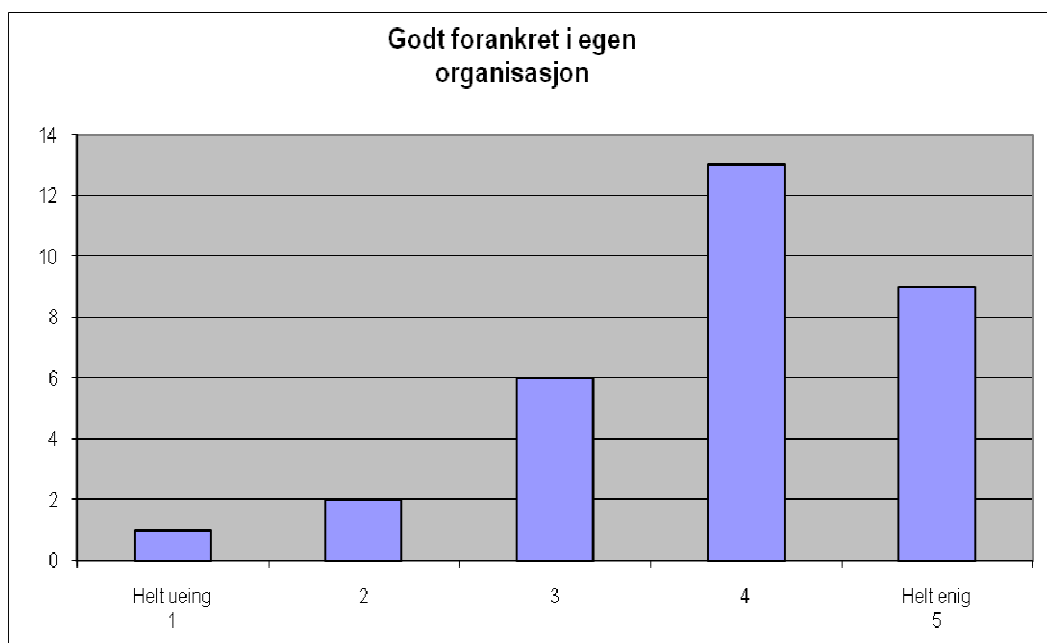
Resultater fra spørreundersøkelsen

Spørreundersøkelsen kan gi et mer overordnet bilde av hvilke faktorer respondentene er fornøyd med i forhold til forankring og hvilke faktorer de i mindre grad er fornøyd med.

I spørreundersøkelsen ble respondentene bedt om å ta stilling til følgende påstand: ”Handlingsplanen er godt forankret i min organisasjon.” Skalaen var fra 1 til 5 der 1

var ”helt uenig” og 5 ”helt enig”. I tillegg var det mulig å svare ”vet ikke”. Én respondent svarte ”vet ikke”. Figuren nedenfor viser svarene til de resterende 31 respondentene. De 31 som vurderte forankringen fra 1 til 5 tilsvarer en svarprosent på ca. 55.

Figur 4: Handlingsplanen er godt forankret i min organisasjon



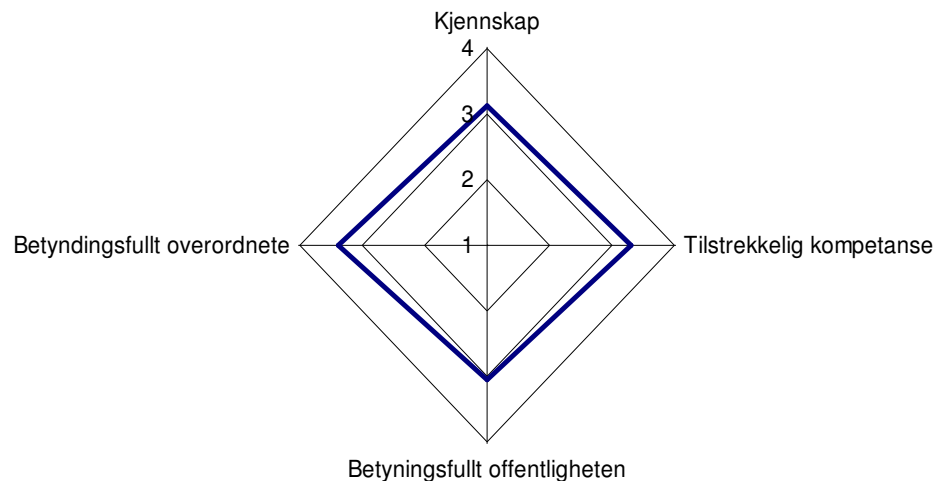
Tabellen viser hvor mange respondenter som har svart på de ulike verdiene. Resultatene indikerer at de fleste mener handlingsplanen er godt forankret. Det er ni respondenter som er helt enig i at handlingsplanen er godt forankret og hele 13 som nesten er helt enig (verdien 4). Samtidig er det kun én respondent som er helt uenig og to som er nesten helt uenig.

Det ble videre stilt fire spørsmål om kjennskap, tilstrekkelig kompetanse, om inntrykket er at organisasjonens tiltak er betydningsfulle i offentligheten og om arbeidet med handlingsplanen er betydningsfullt for overordnede.

Respondentene vurderte spørsmålene på en skal fra 1 til 4 der 1 tilsvarte ”ikke i det hele tatt tilstrekkelig forankret”, 2 tilsvarte ”i liten grad forankret”, 3 tilsvarte ”i noen grad tilstrekkelig forankret” og 4 tilsvarte ”i stor grad tilstrekkelig forankret”. Det var 32 respondenter som besvarte hvert av disse fire spørsmålene, hvilket tilsvarer en svarprosent på ca. 57.

Resultatene fra de fire spørsmålene er vist i figuren nedenfor.

Figur 5 Forankring



Skalaen går fra 1 til 4 og en gjennomgående skåre over 3 tolkes her som at handlingsplanen i hovedsak er forankret. Vi ser at respondentene i hovedsak mener at arbeidet med handlingsplanen i noen grad er forankret i egen organisasjon. Det er videre små forskjeller i skåre mellom de enkelte spørsmålene: Kjennskap (3,12), Tilstrekkelig kompetanse (3,28), Betydningsfullt offentligheten (3,03) og betydningsfullt overordnede (3,37).

Spørreundersøkelsen indikerer at handlingsplanen er forankret i egen organisasjon. Dette inntrykket underbygges og nyanseres i intervjuene.

Hovedsynspunkter fra intervjuene

I intervjuene hevder de fleste informantene at arbeidet generelt er godt forankret i egen organisasjon. De fleste mener at det er god kjennskap til arbeidet blant de i eget departement eller direktorat som bør ha kunnskap om arbeidet med implementering av ulike tiltak i handlingsplanen. Men det viser seg i praksis å være tydelige variasjoner når vi tar opp våre tema; kjennskap, kompetanse og ansvarlighet.

Det er store forskjeller på hvilke, og hvor omfattende tiltak de ulike departementer eller direktorater har ansvar for. Dette preger arbeidet spesielt der hvor gjeldende departement eller direktorats involvering i handlingsplanarbeidet ikke er større enn at det i realiteten er én person som arbeider med ett eller flere tiltak. Her bærer arbeidet preg av at det er "personsektorisert", som en av informantene uttrykker det. I dette ligger det at saksbehandleren har fått tildelt denne arbeidsoppgaven ut fra en vurdering av vedkommendes samlede portefølje, kompetanse og til en viss grad interesse. Andre i vedkommendes avdeling er lite informert og involvert. I praksis betyr dette at i en situasjon hvor saksbehandlerens tid belagt med mange andre gjøremål eller vedkommende av andre årsaker er indisponert, så vil arbeidet med handlingsplanens tiltak gå svært tregt. Dette bildet gjelder flere av de informantene vi har intervjuet. I et av departementene/direktoratene hvor vi har foretatt intervjuer er de oppmerksom på dette og har til hensikt at alle skal arbeide i par med en annen saksbehandler som er tilstrekkelig informert og involvert til å kunne overta noe av ansvaret i en gitt situasjon. Men i praksis viser det seg vanskelig å få til da det er mange arbeidsoppgaver og stort arbeidspress for de fleste av saksbehandlerne. Inntrykket er likevel at de

stedene hvor arbeidet med handlingsplanen er personavhengig er arbeidet også sårbart. Noen av informantene gir uttrykk for bekymring rundt denne problemstillingen.

I de mer sentrale instansene med flere tiltak, forteller informantene at tiltakene og handlingsplanen er godt forankret. Dette gjelder både i forhold til kjennskap, kompetanse og ansvarlighet. Arbeidet med handlingsplanen har høy prioritet og fokus også fra ledelsesnivået. Selv i disse sentrale instansene hvor arbeidet er godt forankret i forhold til kjennskap, kompetanse og ansvarlighet, jobber mange enkeltvis. Det synes som man også her er relativt sårbar for permisjoner og sykdom i forhold til nøkkelpersoner som besitter helhet og detaljkunnskap om arbeidet med handlingsplanen. Det synes derfor å være behov for økt fokus på systematisk dokumentasjon og erfaringslæring som dokumenteres og spres i organisasjonen.

Hvilken betydning har så handlingsplanen hatt for forankringen av arbeidet mot kjønnslemlestelse. Basert på intervjuene og spørreundersøkelsen, synes handlingsplanen å ha bidratt til:

- Økt kjennskap og kompetanse.
- Ansvarliggjøring gjennom økt bevissthet og fokus på arbeidet mot kjønnslemlestelse. Arbeidet er blitt løftet opp på ledernivå.
- Forankring gjennom kjennskap, kompetanse og ansvarliggjøring.

Graden av forankring og den betydningen handlingsplanen har hatt synes å variere noe mellom ulike instanser. Noe forenklet er hovedbildet det følgende: Sterkest grad av forankring finner vi i de instanser som har mange og sentrale tiltak og der tiltakene også oppfattes som relevante i forhold til instansens normale oppgaver. Motsatt er graden av forankring svakest i de instanser som har få og/eller perifere tiltak i forhold til instansens normale oppgaver. Det er imidlertid å forvente at arbeidet med handlingsplanen er mindre forankret i instanser som har få og/eller perifere tiltak.

På tross av at hovedbildet er at arbeidet med handlingsplanen er forankret, synes det som at de fleste i det daglige jobber enkeltvis med tiltakene og oppgaver i forbindelse med handlingsplanen. Arbeidet med handlingsplanen fremstår dermed som noe sårbart for personutskiftninger.

Oxford Research anbefaler på denne bakgrunn at det fokuseres enda mer på god erfaringslæring og systematisk dokumentasjon av arbeid og erfaringer i forhold til arbeidet med handlingsplanen.

3.1.2 Samarbeid

Det er også en målsetning i evalueringen å belyse samarbeid og samarbeidsstrukturer i forhold til arbeidet med handlingsplanen. For det første har vi fokusert på å avdekke hvorvidt det finnes kontakt og samarbeid i egen organisasjon og videre på tvers mellom ulike instanser. For det andre har vi forsøkt å få kunnskap om hvilke typer kontakt og samarbeid som finnes: Er det i hovedsak formelle samarbeidsstrukturer knyttet til arbeidet med handlingsplanen? Eller er det i større grad uformelle samarbeidsstrukturer knyttet til arbeidet med handlingsplanen? Gjennom intervjuene har vi også i noen grad fått indikasjoner på omfanget av kontakt og samarbeid. Disse spørsmålene er belyst både gjennom spørreundersøkelsen og de kvalitative intervjuene.

I det følgende gjennomgår vi først noen hovedresultater fra spørreundersøkelsen og

deretter hovedfunn og synspunkter fra intervjuene.

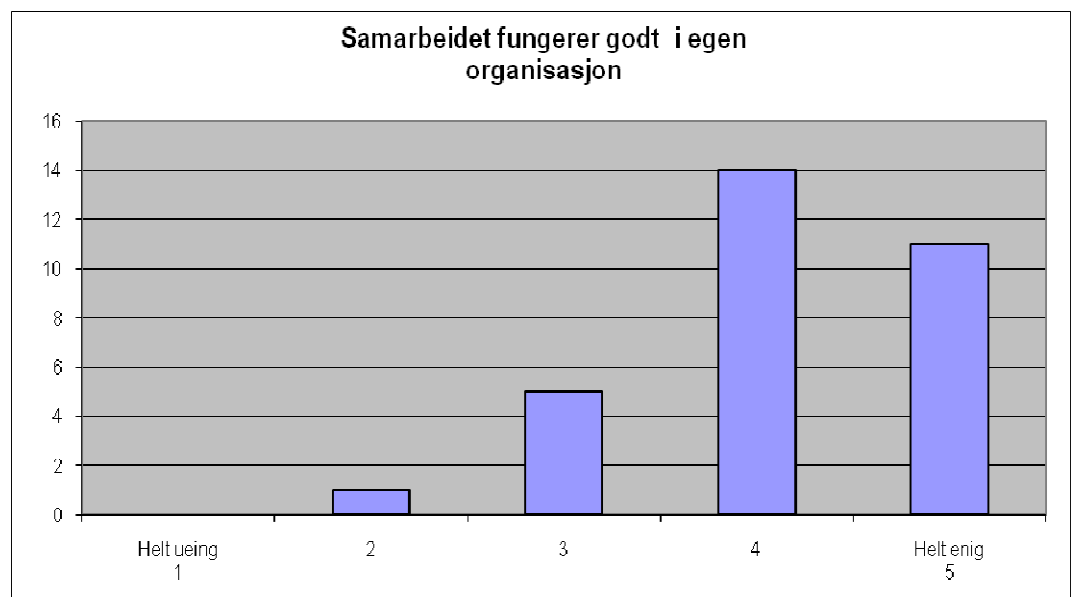
Resultater fra spørreundersøkelsen

Spørreundersøkelsen kan gi et noe mer overordnet bilde av samarbeid og type samarbeid i når det gjelder arbeidet med handlingsplanen mot kjønnslemlestelse.

Respondentene ble bedt om å ta stilling til flere mer overordnede påstander om samarbeidet i forbindelse med arbeidet med handlingsplanen

Respondentene ble spurt om å ta stilling til følgende overordnede påstand: "Handlingsplanen er implementert på en god måte." Skalaen var fra 1 til 5 der 1 tilsvarte helt uenig og 5 helt enig. I tillegg var det mulig å svare "vet ikke". Én svarte "vet ikke". Figuren nedenfor viser svarene til de resterende 31 respondentene.

Figur 6 Samarbeidet om handlingsplanen fungerer godt i min organisasjon

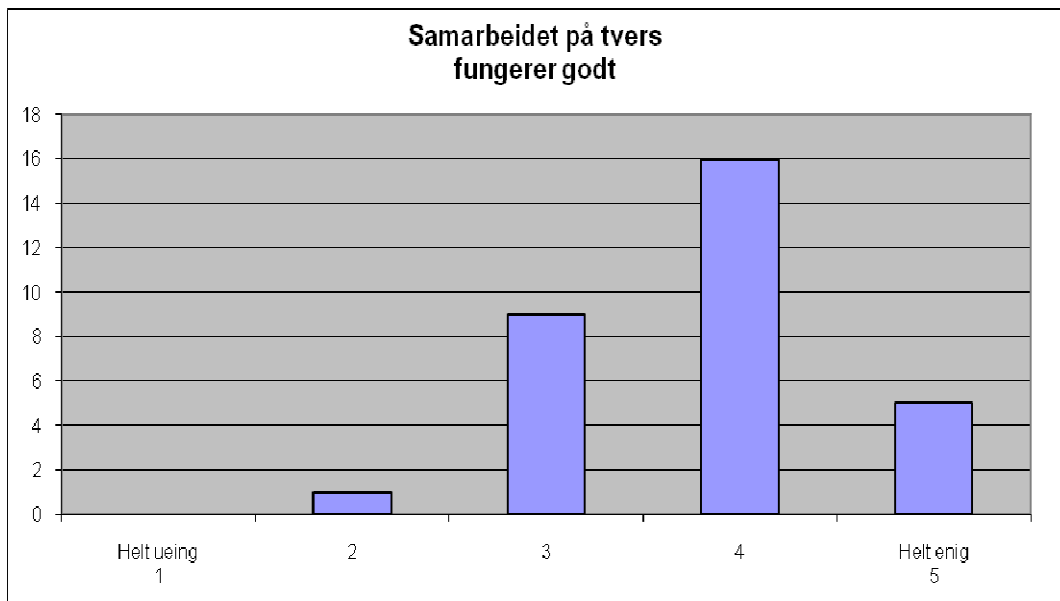


Figuren viser at de fleste mener at samarbeidet om handlingsplanen fungerer godt i egen organisasjon, og viser en meget positiv vurdering av samarbeidet i egen organisasjon. Resultatene kan indikere at samarbeidet i egen organisasjon synes å fungere godt.

Respondentene ble videre bedt om å ta stilling til følgende overordnede påstand: "Samarbeidet mellom min organisasjon og andre organisasjoner (departementer, direktorater og fagmiljøer) fungerer godt".

Skalaen var fra 1 til 5 der 1 tilsvarte "helt uenig" og 5 "helt enig". I tillegg var det mulig å svare "vet ikke". Én svarte "vet ikke". Figuren nedenfor viser svarene til de resterende 31 respondentene.

Figur 7 Samarbeidet på tvers fungerer godt

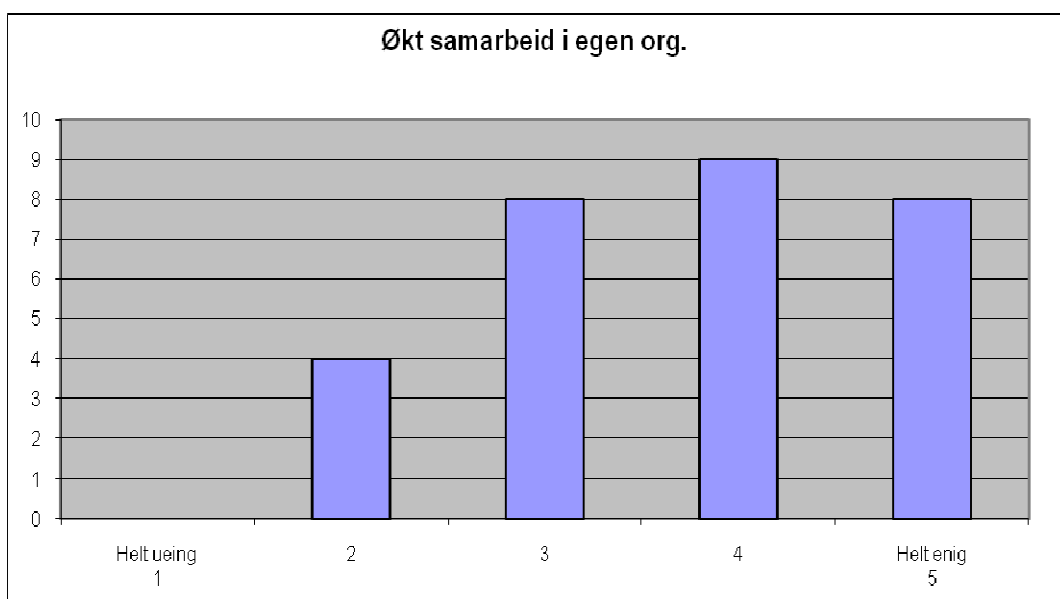


Også i forhold til samarbeid på tvers er hovedbildet at dette fungerer godt. Det er noe færre som er helt enig i at samarbeidet fungerer godt på tvers, sammenliknet med antallet som er helt enig når det gjelder samarbeidet i egen organisasjon. Likevel er bildet at samarbeidet på tvers også fungerer godt.

Respondentene ble også bedt om å ta stilling til følgende overordnede påstand: "Arbeidet med handlingsplanen har ført til økt samarbeid i min organisasjon."

Skalaen var fra 1 til 5 der 1 tilsvarte "helt ueing" og 5 "helt enig". I tillegg var det mulig å svare "vet ikke". Tre svarte "vet ikke". Figuren nedenfor viser svarene til de resterende 29 respondentene.

Figur 8 Arbeidet med handlingsplanen har ført til økt samarbeid internt i min organisasjon



Figuren viser at flesteparten av respondentene er enige i at arbeidet med handlingsplanen har ført til økt samarbeid internt i egen organisasjon. Det er ingen som er helt uenig, mens det er åtte stykker som er helt enig i at handlingsplanen har ført til økt samarbeid internt i egen organisasjon.

Spørreundersøkelsen kan indikere at samarbeidet i egen organisasjon fungerer godt og at arbeidet med handlingsplanen har ført til økt samarbeid internt i egen organisasjon. Dette støttes også av hovedbildet i intervjuene.

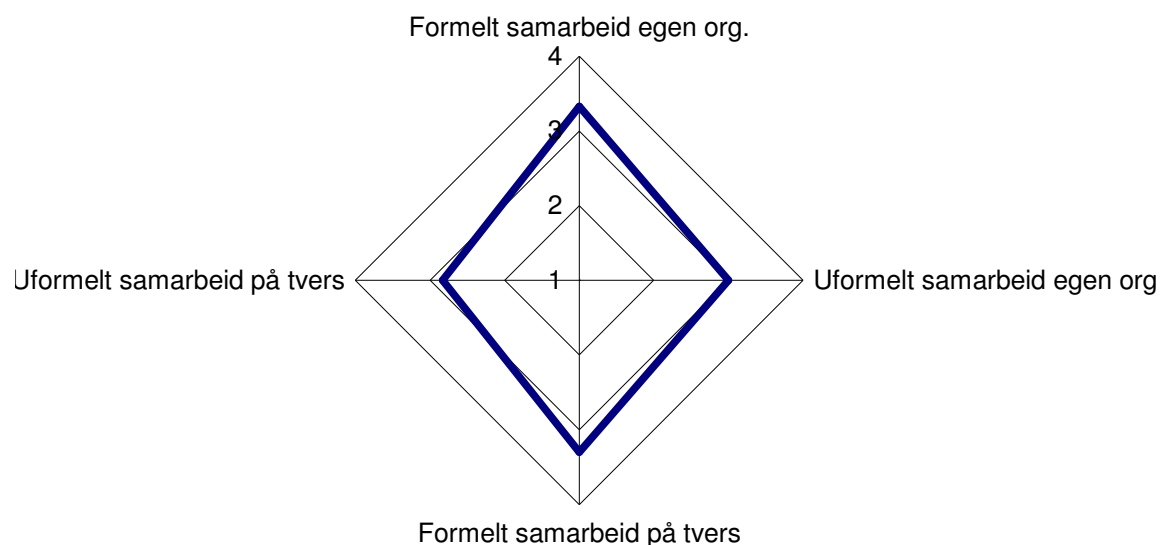
En ting er at samarbeidet synes å fungere både i egen organisasjon og på tvers, men hvilken *type* samarbeid preger arbeidet med handlingsplanen? Er det formelt eller uformelt samarbeid? I spørreundersøkelsen ble det stilt fire spørsmål om type samarbeid.

- For det første ble det spurt om i hvilken grad respondentene opplever at samarbeidet i egen organisasjon er preget av formelt samarbeid.
- For det andre ble det spurt om i hvilken grad respondentene opplever at samarbeidet i egen organisasjon er preget av uformelt samarbeid.
- For det tredje ble det spurt om i hvilken grad respondentene opplever at samarbeidet i mellom egen organisasjon og andre organisasjoner (tversgående samarbeid) er preget av formelt samarbeid.
- For det fjerde ble det spurt om i om i hvilken grad respondentene opplever at samarbeidet i mellom egen organisasjon og andre organisasjoner (tversgående samarbeid) er preget av uformelt samarbeid.

Respondentene vurderte informasjonen på en skal fra 1 til 4 der 1 tilsvarte ”ikke i det hele tatt”, 2 tilsvarte ”i liten grad”, 3 tilsvarte ”i noen grad” og 4 tilsvarte ”i stor grad tilstrekkelig”. Det var 30 respondenter som besvarte disse fire spørsmålene

Resultatene fra de fire spørsmålene er vist i figuren nedenfor.

Figur 9 Type samarbeid



Spørreundersøkelsen indikerer at arbeidet med handlingsplanen i noen grad er preget av både formelt og uformelt samarbeid.

I følge spørreundersøkelsen er samarbeidet i størst grad preget av formelt samarbeid. Dette gjelder både i forhold til samarbeid i egen organisasjon (3,33) og i forhold til samarbeid på tvers (3,3). Det synes som arbeidet med handlingsplanen i minst grad er preget av uformelt samarbeid på tvers (2,83), og at det er noe større grad av uformelt samarbeid i egen organisasjon (3). Forskjellene er imidlertid små. Ut fra det normale bildet av forvaltningen er det å forvente at det uformelle samarbeidet i størst grad finner sted i egen organisasjon. Det er ikke like godt utbygde tversgående kommunikasjonskanaler, oversikt over personer og kultur for tversgående kommunikasjon og samarbeid, som det er i egen organisasjon.

Intervjuene nyanserer imidlertid det generelle bildet fra spørreundersøkelsen noe. For det første finner vi at mange instanser i hovedsak er preget av formell kontakt og formelt samarbeid. Det er særlig instanser som har få og noe perifere tiltak som har lite kontakt og samarbeid med overordnet departement og den kontakt som finnes er i hovedsak formell. Men det er samtidig en del instanser som både er preget av formell og uformell kontakt og samarbeid, og der graden av samarbeid synes å være større. Vi ser dermed at det til dels er stor variasjon mellom instansene vedrørende grad av samarbeid og type. Videre kan det også være ulik tradisjon og kultur når det gjelder former for kontakt i de ulike sektorer.

Den ene hovedtypen av samarbeid vi finner blant de involverte departementer, direktorater og fagmiljøer er preget av formell kontakt og kommunikasjon mellom departement og direktorat og i videre arbeid med tiltakene nedover tjenestelinjen. Der er kommunikasjonen preget av tildelingsbrev og rapportering på fremdrift. Det er lite eller ingen kontakt mellom departement og direktorat utenom disse aktivitetene. Noen etterspør mer kontakt med overordnet departement. Kontakten og samarbeidet nedover tjenestelinjen foregår også via linjeansvaret og primært gjennom formelle måter som brev og annet som dokumenteres.

Den andre hovedtypen samarbeid informantene forteller om er også preget av formelt samarbeid gjennom tildelingsbrev og annen formell kontakt og samarbeid, men det er hyppigere kontakt gjennom kontaktpersoner per telefon i departementer og utøvende tjeneste. Det meste av kontakten med departement går gjennom en kontaktperson i direktoratene. Det understrekes her at den uformelle kontakten typisk var størst i begynnelsen av arbeidet med handlingsplanen, i forhold til telefoner med departement og ressurspersoner. Etter hvert er det noe mindre for uformell kontakt og samarbeid med departement og BLD. Dette synes noe forenklet å være bildet for blant annet Helsedirektoratet og Barne- Ungdoms- og Familieetaten, som begge har ansvar for mange sentrale tiltak.

Fagmiljøene har typisk samarbeidet mye, både uformelt og formelt. NKVTS og Vox synes å skille seg noe ut fra departementene og direktoratene. NKVTS og Vox' kontakt og samarbeid med overordnet departement er preget av formell kontakt og samarbeid, men både NKVTS og Vox for øvrig har samarbeidet mye med hverandre. NKVTS har eksempelvis samarbeidet i betydelig grad med NAKMI⁸, RVTSe⁹ og

⁸ NAKMI – Nasjonal kompetanseenhet for minoritetshelse

⁹ RVTSe – Regionale ressursentre om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging

også frivillige organisasjoner. Hovedinntrykket er at fagmiljøene i betydelig grad har bygget opp et nettverkssamarbeid og utnytter både formelle og mer uformelle samarbeidsstrukturer.

I forhold til kontakt og samarbeid innad i egen organisasjon, forstått som departementet/direktorat og/eller NKVTS/Vox, er det en del ulikheter. Det er som nevnt store forskjeller på hvilke og hvor omfattende tiltak de ulike departementer eller direktorater har ansvar for. I noen av instansene er det i realiteten kun en person som arbeider med handlingsplanens tiltak, noe som da begrenser opplevelsen av samarbeid og kontakt rundt dette arbeidet i egen organisasjon. I instansene med flere og mer sentrale tiltak er det ofte 6-10 medarbeidere som delvis arbeider med handlingsplanen mot kjønnslemlestelse. Når det gjelder disse er hovedinntrykket at det er en del samarbeidsaktiviteter som felles møter og ad hoc møter ved behov og også en del uformell kontakt. Hovedbildet er imidlertid at de fleste i det løpende arbeidet mest jobber alene. Dette gjelder også i instanser med flere tiltak.

Det er også enkelte som har pekt på at de tror arbeidet med handlingsplanen hadde blitt mer effektivt og bedre kvalitativt, dersom man i større grad hadde jobbet funksjonelt på tvers av sektor og linjeansvar.

Oppsummering

Når det gjelder samarbeid gir intervjuene og spørreundersøkelsen et sammensatt bilde. Det synes som samarbeidet fungerer godt, både innad i egen organisasjon og på tvers av organisasjoner. Hovedbildet er at mesteparten av kontakt og samarbeid foregår i tjenestelinjen. Samarbeid og kontakt synes å være mer utbredt og fungere noe bedre i egen organisasjon, enn på tvers mellom ulike organisasjoner. Arbeidet med handlingsplanen kan i stor grad beskrives ut fra ”normalt” samarbeid i forvaltningen¹⁰. Det eksisterer imidlertid både formelle og uformelle samarbeidsstrukturer, men det er betydelig variasjon i samarbeidsformer mellom de ulike instanser. De instanser med flere tiltak synes å samarbeide mer både formelt og uformelt og i egen organisasjon og på tvers, noe som er å forvente ut fra behov. Særlig synes det som fagmiljøene har etablert både formelle og uformelle samarbeidsstrukturer. Den uformelle kontakten og samarbeidet synes i de fleste tilfeller å bli formalisert etter kort tid.

Videre virker det som de fleste arbeider alene i det daglige arbeidet med handlingsplanen. Det understreker behovet for å ha fokus på erfaringslæring og systematiske rutiner for å dokumentere kunnskap og praksiserfaringer.

En utfordring i forhold til beskrivelse av uformelle og formelle samarbeidsstrukturer, er at det for enkelte tiltak og instanser har blitt opplevd å være en noe uklar organisasjonsstruktur og rollefordeling i forhold til andre instanser. Dette kan i noen grad ha

¹⁰ Se bl.a. Christensen et. al. (2007) for en beskrivelse av norsk sentralforvaltnings arbeidsmåter, samarbeid, organisering og kultur. Det foreligger forøvrig et rikt materiale når det gjelder sentralforvaltningens arbeidsmåter, organisering og kontaktheter i departementsundersøkelsene som er utført hvert tiår fra og med 1976. Den seneste departementsundersøkelsen ble gjennomført i 2006, se www.nsd.uib.no og http://www.nsd.uib.no/polsys/index.cfm?urlname=polsys&lan=&institusjonsnr=4&arkivnr=33&MenuItem=N1_4&ChildItem=&State=collapse

vært en barriere i forhold til et effektivt og koordinert samarbeid. Spørreundersøkelsen og intervjuene tyder imidlertid på at handlingsplanen har bidratt til mer koordinert samarbeid innad i egen organisasjon og mellom ulike organisasjoner. Handlingsplanen har satt tiltakene i system og klargjort roller og ansvar i forhold til mange tiltak. Det synes også som handlingsplanen i noen grad har bidratt til økt samarbeid og at samarbeidet om arbeid mot kjønnslemlestelse fungerer bedre og er mer målrettet.

3.2 Implementering og gjennomføring

I dette underkapittelet vil vi vurdere implementering og gjennomføring av handlingsplanen. Fokuset er ikke på det enkelte tiltaket i seg selv, men på å få kunnskap om faktorer som har fremmet implementering og gjennomføring og videre avdekke barrierer for en effektiv implementering og gjennomføring. Det vil være svært mange forhold som påvirker gjennomføringen, blant annet graden av forankring og samarbeid og den overordnede prosjektstyringen til BLD. Vi vil her fokusere på viktige faktorer som har fremkommet gjennom intervjuene. Vi vil særlig fremheve forutsetninger for implementering av handlingsplanen. Når vi her tenker på implementering og gjennomføring, har vi en vid forståelse av begrepene. Vi tenker på hele arbeids- og aktivitetsfasen fra tildeling og planlegging av tiltak i instansen, til konkret utføring og oppfølging av tiltak.

Først vil vi presentere det bildet spørreundersøkelsen gir av gjennomføring og implementering og deretter drøfter vi sentrale funn fra intervjuene. Analysen av intervjuene har særlig fokusert på å avdekke faktorer som virker som fremmere eller som barrierer i forhold til gjennomføring og implementering. Videre kan intervjuene gi innspill til hvordan og hvorfor disse faktorene bidrar til at gjennomføring og implementering lykkes eller ikke.

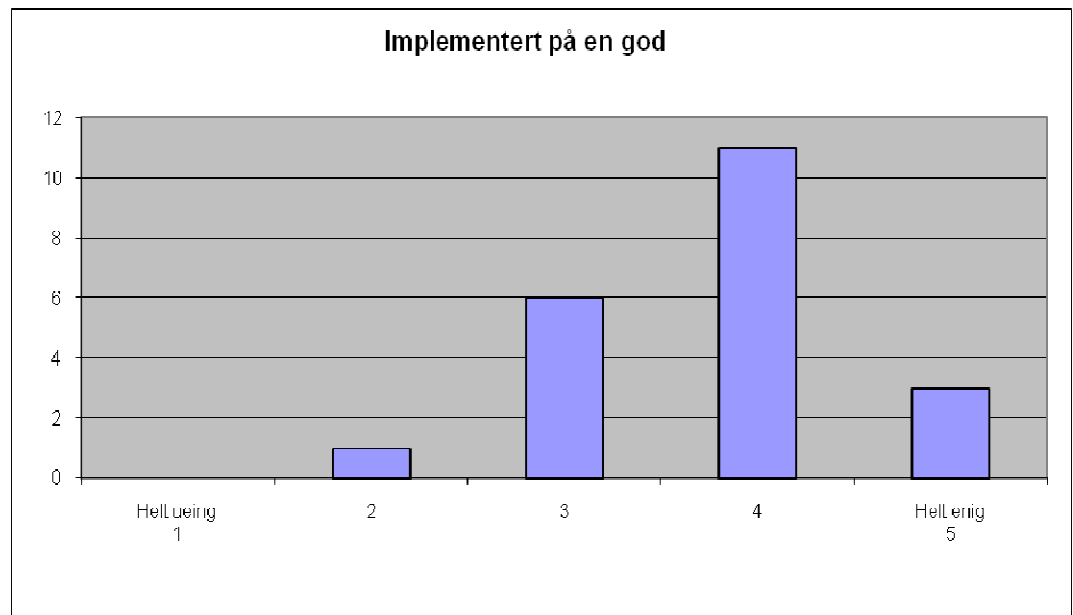
3.2.1 Spørreundersøkelsen – implementering og gjennomføring

Det fremkommer stor variasjon i hvilken grad tiltak er gjennomført og i hvilken grad det har vært utfordringer i forhold til gjennomføringen og implementeringen. I denne sammenheng vil vi ikke fokusere på hvilke instanser som har de og de konkrete utfordringer, men fokusere på å få frem faktorer som har bidratt til implementering og gjennomføring og faktorer som har virket som barrierer.

Spørreundersøkelsen kan gi et noe mer overordnet bilde av hvilke faktorer respondentene er fornøyd med i forhold til implementering og gjennomføring og hvilke faktorer de i mindre grad er fornøyd.

Respondentene ble bedt om å ta stilling til følgende overordnede påstand: ”Handlingsplanen er implementert på en god måte.” Skalaen var fra 1 til 5 der 1 var ”helt uenig” og 5 ”helt enig”. I tillegg var det mulig å svare ”vet ikke”. 11 svarte ”vet ikke”. Figuren nedenfor viser svarene til de resterende 21 respondentene.

Figur 10 Implementert på en god måte

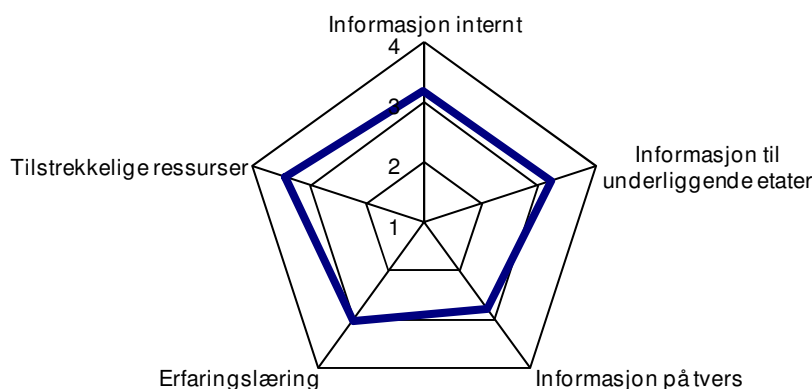


Vi ser at de fleste i er enige i at handlingsplanen er godt implementert. Det er én respondent som er ganske uenig (svarverdi 2), mens det er tre som er helt enige (svarverdi 5).

Informasjon og ressurser

I spørreundersøkelsen ble det stilt fire spørsmål som gjaldt om det gis tilstrekkelig med ulike former for informasjon og 1 spørsmål som gjaldt om det er tilstrekkelige ressurser. Respondentene vurderte informasjonen på en skal fra 1 til 4 der 1 tilsvarte "ikke i det hele tatt tilstrekkelig informasjon", 2 tilsvarte "i liten grad tilstrekkelig informasjon", 3 tilsvarte "i noen grad tilstrekkelig informasjon" og 4 tilsvarte "i stor grad tilstrekkelig informasjon". Det var 29 respondenter som besvarte disse fem spørsmålene, hvilket tilsvarer en svarprosent på ca. 52. Resultatene fra de fem spørsmålene er vist i figuren nedenfor.

Figur 11 Informasjon og ressurser



Vi ser at respondentene i hovedsak mener det i noen grad gis tilstrekkelig informasjon. I forhold til grad av tilstrekkelig informasjon mener respondentene at "Informasjonen til egne underliggende etater" (3,24) og "Informasjon internt" (3,2) i størst grad er tilstrekkelig. Vi ser videre at respondentene at graden av tilstrekkelig informasjon i minst grad er tilstede for "Informasjon på tvers" (2,79) og "Erfaringslæring" (3,03). Hovedbildet er dermed at det synes som det gis tilstrekkelig informasjon. I intervjuene pekes det imidlertid på at kontakten og informasjonen mellom ulike instanser kan og bør bli bedre. Dette er også forventet i forhold til eksisterende kunnskap om norsk forvaltning og organisasjon som peker på svak kommunikasjon og informasjon mellom ulike instanser som et kjennetegn på norsk sektorisert forvaltning. Kommunikasjonskanalene er mye bedre utbygd vertikalt enn horisontalt (Christensen et. al. 2007). Det bør dermed fokuseres på om informasjon på tvers mellom ulike departementer og direktorater fungerer i tilstrekkelig grad.

Den andre faktoren som det kan være grunn til å se nærmere på er erfaringslæring. Riktignok får erfaringslæring en tilfredsstillende skåre med 3,03 på en skala fra 1 til 4, men hvis en ser spørreundersøkelsen og inntrykket fra de kvalitative intervjuene, er det grunn til å fokusere nærmere på systemer for erfaringslæring.

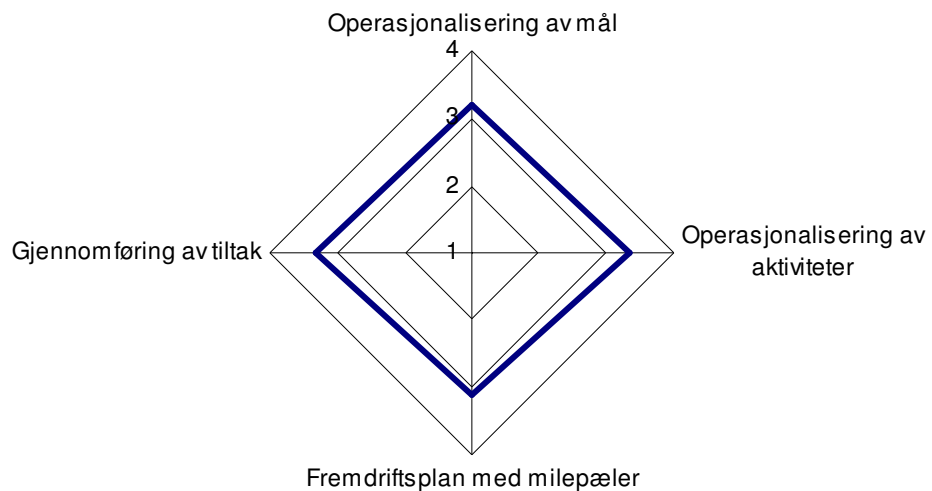
Når det gjelder spørsmål om instansene har tilstrekkelig ressurser, indikerer spørreundersøkelsen et meget positivt bilde. På en skal fra 1-4 er gjennomsnittsskåren 3,44. 62 % opplever at de har tilstrekkelig ressurser til implementering av planen. Dette hovedbildet samsvarer med hovedinntrykket fra intervjuene. Ressurser synes ikke *generelt* å være noen barriere. I intervjuene er det imidlertid eksempler på at ressurser for enkelte instanser og personer kan være en utfordring, men dette er enkelttilfeller.

Tilfredshet med arbeidet med handlingsplanen

I spørreundersøkelsen ble det stilt fem spørsmål som gjaldt tilfredshet med arbeidet med handlingsplanen. Respondentene vurderte informasjonen på en skal fra 1 til 4 der 1 tilsvarte "ikke tilfreds", 2 tilsvarte "lite tilfreds", 3 tilsvarte "tilfreds" og 4 tilsvarte "i stor grad tilfreds". Det var 29 respondenter som besvarte disse fem spørsmålene, hvilket tilsvarer en svarprosent på ca. 52.

Resultatene fra de fem spørsmålene er vist i figuren nedenfor.

Figur 12 Tilfredshet med arbeidet med handlingsplanen

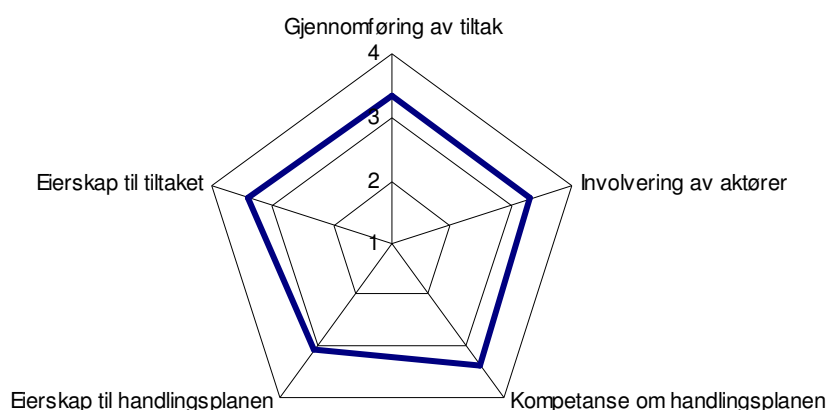


Vi ser at respondentene i hovedsak er tilfredse med arbeidet med handlingsplanen både når det gjelder aktiviteter i forhold til planlegging og operasjonalisering og selve gjennomføringen av tiltak. Det er meget små forskjeller mellom skåren til de ulike spørsmålene; "Operasjonalisering av mål" (3,2), "Operasjonalisering av aktiviteter" (3,34), "Fremdriftsplan med milepæler" (3,1) og Gjennomføring av tiltak (3,31). Basert på spørreundersøkelsen synes disse faktorene å være tilfredsstillende. Nedenfor vil vi utdype og nyansere bildet av disse faktorene noe i forhold inntrykket fra intervjuene.

Tilfredshet med mål

I spørreundersøkelsen ble det stilt fem spørsmål som gjaldt målrealisering. Respondentene vurderte informasjonen på en skal fra 1 til 4 der 1 tilsvarte "ikke i det hele tatt nådd mål" 2 tilsvarte "i liten grad nådd mål", 3 tilsvarte "i noen grad nådd mål" og 4 tilsvarte "i stor grad nådd mål". Det var 27 respondenter som besvarte disse fem spørsmålene, hvilket tilsvarer en svarprosent på ca. 48. Resultatene fra de fem spørsmålene er vist i figuren nedenfor.

Figur 13 tilfredshet med mål



Vi ser at for alle fem spørsmålene er gjennomsnittsskåren over 3, hvilket vil si at respondentene i gjennomsnitt mener at målene i noen grad er nådd. I denne sammenheng tolkes i noen grad som at det gjennomgående er tilfredshet med målrealiseringene for arbeidet med handlingsplanen. Vi ser videre at det er små forskjeller. Det er lavest tilfredshet med målrealiseringen når det gjelder "Eierskap til handlingsplanen" (3,07) og høyest tilfredshet for "Kompetanse om handlingsplanen" (3,4).

Forskjellene er små. Det kan se ut som det bør fokuseres noe mer på å oppnå en felles forståelse og eierskap til hele handlingsplanen. For øvrig er målrealiseringen vurdert positivt.

Oppsummering

Spørreundersøkelsen indikerer at gjennomføringen og implementeringen stort sett vurderes som tilfredsstillende. Det er imidlertid særlig to områder det bør fokuseres mer på: Informasjon på tvers og erfaringslæring.

3.2.2 Suksessfaktorer og barrierer for implementering og gjennomføring.

Intervjuene har vært åpne, semi-strukturerte intervjuer. Spesielt i forhold til implementeringen og gjennomføringen har vi spurt åpent for ikke å låse informantene fast i visse faktorer. Basert på intervjuene, har vi trukket ut det vi vurderer som de viktigste faktorer i forhold til suksess eller barriere for implementering og gjennomføring. Formålet her er å gi en oversikt over suksessfaktorer og barrierer for implementering og gjennomføring av handlingsplanen.

Suksessfaktorer for gjennomføring og implementering

Her vil vi beskrive faktorer som har virket som suksessfaktorer og videre forsøke å forklare hvordan og hvorfor disse faktorene har hatt et slikt positivt resultat.

- **Tydelig og operasjonalisert tiltak:** For det første pekes det på at tydelighet og klar bestilling er viktig for en effektiv gjennomføring og implementering. Ett eksempel er Vox som skulle lage informasjonsmateriell rettet mot nyankomne inn-

vandrere. Tiltaket er gjennomført, og det fremheves at det at oppdraget er konkret har vært viktig for en effektiv gjennomføring.

- **Forankring i egen organisasjon:** I flere av de sentrale instansene er forankringen innad i egen organisasjon god. Dette fører til jevnlig oppfølging og fokus på arbeidet med handlingsplanen, også fra ledelsesnivået. Dette er klart en faktor som påvirker implementering og gjennomføring i positiv retning.
- **Godt samarbeid internt og eksternt:** Dette er selvsagt faktorer som påvirker positivt. Inntrykket i intervjuene er at det i mange instanser er et godt samarbeid. Det som er en utfordring er samarbeid på tvers av instanser og at få har oversikt over hva andre egentlig gjør.
- **God koordinering fra BLD:** De fleste informantene vurderer BLDs koordinering til å være bra. Møter i underliggende etater og interdepartementale arbeidsgrupper fungerer godt. Dette bidrar til økt bevissthet og fokus i arbeidet og bidrar til en effektiv implementering og gjennomføring.

Når det gjelder suksess i forhold til implementering og gjennomføring, er vårt inntrykk at det viktigste i forholdet til handlingsplanen er fravær av barrierer. Derfor vil fremstillingen også legge vekt på å redegjøre for barrierer for effektiv implementering og gjennomføring av handlingsplanen.

Barrierer for effektiv gjennomføring og implementering

- **Manglende forankring og fokus i egen organisasjon.** Det er noen eksempler på instanser der forankringen er svak og fokuset har vært liten. Det gjelder særlig instanser der en eller få personer har arbeidet med handlingsplanen og ledelsen i liten grad har fokusert på og fulgt opp arbeidet med handlingsplanen. Her har det vært vanskelig å prioritere arbeidet med handlingsplanen.
- **Ressurser.** Generelt synes ressurser i liten grad å være en barriere for implementering og gjennomføring. I enkelte tilfeller kan likevel ressurser og tid være en utfordring. Dette gjelder i tilfeller der noen personer jobber delt stilling, der oppgavene knyttet til handlingsplanen er betydelige, men der de typisk har 40-50 % stilling.
- **Manglende oversikt og hvem som jobber med hva og rollefordeling mellom ulike aktører.** I tidlig en fase av arbeidet med handlingsplanen har det vært en utfordring å vite hvem som jobber med hva. Dette kan ha ført til dobbeltarbeid. I kapittelet om BLDs koordinering diskuterer vi nærmere om denne samordningsutfordringen. For enkelte har også rollefordelingen vært noe uklar. Ett eksempel er forholdet mellom NKVTS og RVTSene. I denne sammenheng har det nok vært noe uklart hvem som skal gjøre hva. Generelt uttrykker informantene at det i forhold til flere tiltak kunne vært sterkere føringer og mer konkretisert hva rollen skal være. Manglende oversikt og uklar rollefordeling kan føre til dobbeltarbeid og hindre en effektiv implementering.
- **Dobbeltarbeid pga. manglende felles infrastruktur.** Det påpekes videre at handlingsplanen er lite integrert i forhold til felles profil og design. Det finnes lite "horisontal" skriftlig infrastruktur utover handlingsplanen. Design, layout og tekstgrunnlag er "sektorisert" og ikke samordnet. Dette fører til dobbeltarbeid og mer ressursbruk.

- **Dobbeltarbeid pga. dårlig kunnskapsoverføring ved delegering.** Informantene gir eksempler på delegering og tildeling av oppdrag som har skjedd på en lite hensiktsmessig måte. Noen tiltak har blitt ”tredd ned over hodet på” utførende instans uten særlig informasjon. Dette har blitt opplevd slik at en får beskjed om å utføre følgende tiltak. Punktum. Man har fått lite informasjon om prosessen i forhold til tiltaket og foreliggende kunnskap. Dette medfører mye arbeid i forhold til å få kunnskap om hva som har skjedd og kontekstkunnskapen rundt tiltaket.
- **Mangel på felles horisontal forståelse av implementering og gjennomføring.** En viktig og overordnet målsetning med handlingsplanen er at det blir en felles koordinert innsats. Full målrealisering og resultat av handlingsplanen forutsetter at alle tiltak blir implementert. Det synes som mangel på felles forståelse av implementering og gjennomføring kan være en barriere for en effektiv implementering og gjennomføring. Det har fremkommet i intervjuene at det blant annet har vært en grunnleggende ulik forståelse av tiltak, virkemidler og virkelighet mellom BLD på den ene siden og helse, representert ved HOD og Helsedirektoratet på den andre siden. Denne motsetningen har gjort seg gjeldende både i utformingen av handlingsplanen og det videre arbeidet med å implementere tiltakene og koordinere handlingsplanen. Dette er et generelt bilde som fremkommer i intervjuene
- **Manglende forståelse for sektorens virkelighet og implementeringsutfordringer i praksis.** Flere informanter har pekt på at både handlingsplanen og BLD som oppfølgende og koordinerende instans har noe lite forståelse for de ulike sektorenes virkelighet og særpreg. Følgende utsagn kan illustrere poengene: ”Etter min mening er enkelte tiltak i handlingsplanen preget av en lite realistisk forståelse for hva som er mulig å gjennomføre. Til dels har også BLD som oppfølgende og koordinerende instans hatt noe manglende forståelse for hva som er særpreg og erfaringer for det enkelte departement og direktorat. De enkelte instanser sitter nærmest til å vite hva som er konkrete utfordringer og hva som er realistisk å gjennomføre”. Dette er et mer generelt poeng blant informantene og gjelder ikke bare helsesektoren, men i forhold til flere av de involverte sektorer og instanser

Oppsummering og anbefalinger

Hovedbildet når det gjelder implementering og gjennomføring er at arbeidet med handlingsplanen er på god vei. Det er imidlertid to områder det synes som det bør fokuseres mer på: Informasjon på tvers og erfaringslæring. Både spørreundersøkelsen og intervjuene indikerer at dette er områder som bør forbedres.

Oxford Research anbefaler dermed:

- Fokus på om informasjon på tvers mellom ulike departementer og direktorater fungerer i tilstrekkelig grad. Fokus på systemer og tiltak for å bedre informasjon på tvers mellom ulike departementer og direktorater.
- Fokus på å bedre systemene og kulturen for erfaringslæring.

Intervjuene har kartlagt en rekke suksessfaktorer og barrierer. Når det gjelder suksess i forhold til implementering og gjennomføring av handlingsplanen, er vårt inntrykk at det viktigste i forholdet til handlingsplanen er fravær av barrierer.

Vi har trukket frem følgende suksessfaktorer:

- Tydelig og operasjonalisert tiltak
- Forankring i egen organisasjon
- Godt samarbeid internt (vertikalt) og eksternt (horisontalt)
- God koordinering fra BLD

Vi har trukket frem følgende barrierer:

- Manglende forankring og fokus i egen organisasjon
- Manglende oversikt og hvem som jobber med hva og rollefordeling mellom ulike aktører
- Dobbeltarbeid pga. manglende felles infrastruktur.
- Dobbeltarbeid pga. dårlig kunnskapsoverføring ved delegering.
- Mangel på felles horisontal forståelse av implementering og gjennomføring.
- Manglende forståelse for sektorens virkelighet og implementeringsutfordringer i praksis.

Basert på intervjuene vil Oxford Research særlig understreke behovet for å styrke en felles forståelse og integrert arbeid med handlingsplanen mellom ulike instanser. I denne evalueringen har vi ikke undersøkt og vurdert hvordan tiltakene er implementert på det utøvende nivå. Men i lys av intervjuene vil det være viktig at sentralforvaltningen fokuserer på å drøfte konkrete erfaringer med implementeringen og gjennomføringen av de enkelte tiltak. Intervjuene har vist at det synes å være noe meningsforskjell i forhold til praktiske utfordringer og hva som er realistisk å kunne gjennomføre. Praksiserfaringene bør både drøftes i den enkelte instans og i de horisontale gruppene, dvs. den interdepartementale arbeidsgruppen og møter med underliggende etater. En slik konkret erfaringsutveksling kan også styrke integrasjonen av handlingsplanen på tvers og også til å unngå dobbeltarbeid ved at man får bedre oversikt over hva som konkret gjøres i de enkelte sektorer og i forhold til de enkelte tiltak. Det kan diskuteres om den interdepartementale arbeidsgruppen og møter med underliggende etater er riktige fora for å diskutere slike krevende, konkrete problemstillinger. Disse horisontale treffepunktene har begrenset med tid, og skal også dekke behovet for andre spørsmål. Et annet alternativ er at det avsettes en egen dag til å diskutere praksiserfaringer og erfaringslæring i løpet av våren 2010. Oxford Research vurderer det som svært viktig å fokusere på konkrete erfaringer i løpet av våren 2010 siden arbeidet med handlingsplanen da fortsatt er i en forholdsvis tidlig fase. Samtidig har en på mange områder praksiserfaring og det er fortsatt tid til å justere og komme med forslag som kan bidra til erfaringslæring som kan sikre en mer effektiv implementering og gjennomføring.

3.3 BLDs funksjon som koordinator og pådriver

I dette underkapittelet vil vi vurdere BLDs koordinerende funksjon, samt diskutere noen utfordringer knyttet til samordning og koordinasjon av arbeidet med handlingsplanen.

Kompleksiteten i handlingsplanen mot kjønnslemlestelse stiller krav til samordning og koordinasjon. Noe forenklet kan en dele opp virkemidler for samordning i to hovedgrupper:

- a. Samordning gjennom overordnet hierarkisk styring og

- b. samordning gjennom tversgående samarbeid og kommunikasjon.

BLDs koordinerende funksjon og samordningsfunksjon i handlingsplanen mot kjønnslemlestelse bygger på samordning gjennom samarbeid og kommunikasjon. De sentrale elementer i BLDs koordinerende funksjon er slik vi forstår dem å være; pådriver, innkalle til og gjennomføre møter for den tverrdepartementale arbeidsgruppen og møter for underliggende etater og videre følge opp resultatrapporteringen. BLD har en ren koordinerende funksjon uten noen form for instruerende beslutningsmyndighet. Dermed er den konkrete implementeringen og fremdriften formelt og reelt avhengig av de eksisterende beslutningsstrukturer og organisasjonsformer innen de enkelte sektorer.

Vi vil vurdere følgende elementer i forhold til BLDs koordinerende funksjon:

- Overordnet bilde av BLDs koordinerende funksjon
- De tverrdepartementale arbeidsgruppene og møter med underliggende etater
- Ulike utfordringer knyttet til samordning av handlingsplanen og BLDs koordinatorkommunikasjon

3.3.1 Overordnet bilde av BLDs koordinerende funksjon

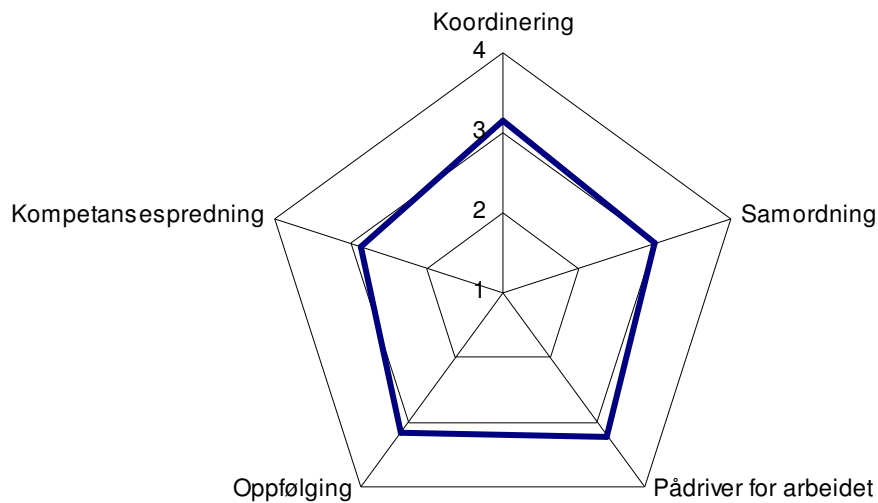
Generelt beskrives BLD som en aktiv koordinator. Dette gjelder både i forhold til organisering og administrasjon av den tverrdepartementale arbeidsgruppen og når det gjelder underliggende etater. Et typisk utsagn fra intervjuene er: "BLD er aktive, ryddige og profesjonelle. De er raske til å følge opp og er tilgjengelige."

Når det gjelder et mer overordnet syn på koordineringsarbeidet og hvilket omfang dette skal ha, finner vi større variasjoner mellom de enkelte direktorater og departementer. Hovedfunnet er at de instanser som har få tiltak og en mer perifer rolle i arbeidet, erfarer at samordningsaktiviteten ofte blir lite relevante for dem. I motsetning til dette er instanser med flere tiltak og en mer omfattende rolle, som melder å ha stor nytte av samordningsaktiviteter gjennom den interdepartementale arbeidsgruppen og samlinger for underliggende etater.

Når det gjelder kommunikasjon oppfattes BLD som klare, ryddige og tydelige. Hovedbildet er videre at BLDs rolle i rapporteringen oppfattes som god. BLD er raske med eventuell oppfølging og er generelt proaktive, hevdes det i intervjuene.

Det samme positive bildet av BLDs koordineringsfunksjon fremgår av spørreundersøkelsen. Mottakerne av spørreundersøkelsen ble bedt om å vurdere tilfredsheten med BLDs overordnede prosjektstyring på en skala fra 1-4, hvor verdien 1 er "ikke tilfreds" mens verdien 4 er "svært tilfreds". Respondentene vurderer BLDs koordineringsfunksjon til ca. 3, dvs. verdien "tilfreds".

Figur 14 Tilfredshet med BLDs overordnede prosjektstyring



Respondentene er mest tilfreds med BLDs funksjon som pådriver for arbeidet (3,23), oppfølging (3,16) og koordinering (3,16). Minst fornøyd er de med samordning (3) kompetansespredning (2,88). Det er imidlertid små forskjeller. Det er kun mellom spørsmålet som gjelder pådriver for arbeidet (3,23) og spørsmålet kompetansespredning (2,88) at det er noen særlig forskjell. Kjernen i BLDs koordineringsrolle er oppfølging og pådriveransvaret, samt koordinering og samordning. Handlingsplanen forutsetter ikke at BLD skal være sentrale i selve kompetansespredningen. Det kan være en forklaring på den noe lavere skåren på dette spørsmålet.

3.3.2 Koordinering gjennom den interdepartementale arbeidsgruppen og møter med underliggende etater

Hovedspørsmålet vi ønsker å belyse i denne sammenheng er en overordnet vurdering av den koordinerende funksjonen gjennom den interdepartementale arbeidsgruppen og i møter med underliggende etater. Hovedbildet er at koordineringen har vært god og nyttig. Det synes som de fleste er fornøyd med både møter, oppfølging og rapportering. Det som fremheves som positivt med den interdepartementale arbeidsgruppen er:

- Man får satt saker på dagsorden
- Økt bevissthet og fokus.
- Arena for å diskutere erfaringer
- Nyttig i forhold til å få et bilde av hva som skjer i underliggende etater.

BLD beskrives som ryddige og profesjonelle i gjennomføringen av disse møtene. Inntrykket er at møtene i den interdepartementale arbeidsgruppen og møtene med de underliggende etatene fungerer godt og bør videreføres. Imidlertid er det også her et trekk at flere av instansene som har få og mer perifere tiltak i liten grad synes møtene er nyttige for dem. Det oppleves av disse å være vanskelig å prioritere møter som for eksempel varer en hel dag. Noen av disse rapporterer derfor at de unnlater å stille på slike møter. Det er mer uklart hva de eventuelt ideelt sett ville ha ønsket seg. En løs-

ning som nevnes er å dele møtene opp i en felles del og en del bare for de sentrale instanser, men en er usikkert på om dette medfører økt deltakelse. Dessuten kan det være prinsipielt uheldig å dele opp møtene slik med tanke på at noe av intensjonen i arbeidet med handlingsplanen er tversgående samarbeid. Oxford Research anbefaler å beholde dagens form, hyppighet og organisering av de tverrdepartementale arbeidsgruppene og møter med underliggende etater.

3.3.3 Utfordringer knyttet til samordning av handlingsplanen

Flere informanter har pekt på andre koordineringsutfordringer som for så vidt går utover BLDs koordineringsmandat, men som det etter vår vurdering likevel vil være relevante momenter å peke på.

Overlappende handlingsplaner

For det første pekes det på at arbeidet med handlingsplanen mot kjønnslemlestelse burde vært mer forankret og integrert med andre handlingsplaner. Det oppleves utfordrende med flere handlingsplaner som til dels går over i hverandre og som i noen tilfeller har like tiltak. I en del tilfeller er det de samme personene som stiller på møter, ved fagdager, konferanser og lignende både når det gjelder handlingsplan mot kjønnslemlestelse, handlingsplanen mot tvangsekteskap og handlingsplanen mot vold i nære relasjoner. Et typisk utsagn som illustrerer problemet slik det oppleves av informantene er følgende:

En grunnleggende utfordring er at det er mye av de samme prosesser i diverse handlingsplaner. På mandag går man i et møte i handlingsplanen mot kjønnslemlestelse og uken etter ett møte i forhold til handlingsplanen mot tvangsekteskap. Og etterpå lurer man på hva som egentlig var forskjellen.. Jeg synes det vel nærmest har vært en inflasjon i møter, seminarer og foredrag om tiltak og tematikk. Og det er jo også slik at det er mange av de samme personene som er involvert i ulike handlingsplaner. Av og til kan man lure på om hele handlingsplanene forsvinner i diverse møter og lignende. Man har en handlingsplan for vold i nære relasjoner, en for tvangsekteskap og en for kjønnslemlestelse og en for menneskehandel. Disse er i liten grad koordinert og samordnet.¹¹

Dette er et mer generelt problem i forhold til statlig styring og bruken av spesifikke handlingsplaner, men bør likevel fokuseres på. Overraskende mange informanter har uttrykt samme synspunkt. Det synes ikke å være noen enkel løsning. En mulighet er at de ansvarlige instanser for å koordinere liknende handlingsplaner kommer sammen for å diskutere handlingsplanene og samordning. En slik diskusjon bør bygge på diskusjon og innspill fra instanser gjennom diskusjon i den tverrdepartementale arbeidsgruppen og møter med underliggende etater.

Manglende samordning av tiltak

En annen viktig utfordring er det som av informanter oppleves som manglende oversikt og koordinering i forhold til tiltak *innenfor* handlingsplanen mot kjønnslem-

¹¹ Informant 5

lestelse. Det har vært eksempler på dobbeltarbeid fordi ingen er klar over hvem som gjør hva:

Det som nok er en utfordring er at ingen instans, heller ikke BLD, synes å ha oversikt over mulig dobbeltarbeid. Eksempelvis kan informasjonsmaterialet gå noe over i hverandre, for. eksempel Helsedirektoratets og materiell fra NKVTS. Rollefordelingene mellom RVTS og NKVTS har også vært uklar. Problemet er rett og slett at det ikke er noen koordinering og samordning av de konkrete tiltakene. Det er ingen som vet konkret hva andre instanser gjør.¹²

En faktor som kan forklare problemet er at det gis oppdrag og ressurser i tildelingsbrevene i de enkelte sektorer og disse har ikke vært samordnet. Det er dermed ikke noen reell samordning av tiltak og finansiering. Samtidig er inntrykket at disse problemene var størst i starten av arbeidet med handlingsplanen mot kjønnslemlestelse og at tiltak som i praksis går over i hverandre og dobbeltarbeid i mindre grad er et problem nå. Samtidig er det viktig ut fra formål med handlingsplanen å fremme tversgående samordning og unngå dobbeltarbeid. På denne bakgrunn bør det i den interdepartementale arbeidsgruppen, og kanskje også i møter med underliggende etater, settes fokus på diskusjon og erfaringsutveksling av dette mulige problemet.

Manglende horisontal og samordnet infrastruktur

En del av informantene gir uttrykk for at det mangler en felles ”horisontal” oversikt over organisasjonsstrukturen for dem som arbeider med handlingsplanen mot kjønnslemlestelse. NKVTS arbeider med tiltak 6 som gjelder kartlegging av hvem som jobber med kjønnslemlestelse og deres kompetansebehov. Denne kartleggingen gjelder imidlertid ikke involverte personer i departementer og direktorater. Selv om mange nok har en viss oversikt over hvem som er involvert i handlingsplanen, kan det vurderes å lage et visuelt organisasjonskart med involverte personer i direktorater og departementer¹³. Kartet kan inkludere kontaktinformasjon til hver enkelt medarbeider, samt tiltak de jobber med og konkret funksjon.

Det påpekes videre at handlingsplanen er lite integrert i forhold til felles visuell profil og design. Det finnes lite ”horisontal” skriftlig infrastruktur utover handlingsplanen. Design, layout og tekstgrunnlag er ”sektorisert” og ikke samordnet. Følgende utsagn illustrer poengene:

I denne sammenheng vil jeg også påpeke at handlingsplanen ikke er utformet som et integrert, felles prosjekt. Vel finnes handlingsplanen som et felles, integrert dokument. Men for øvrig lages mange brosjyrer osv. uten en integrert samordnet profil i forhold til både design og innhold... Dette har både med penger og styrking av KLL som en samordnet handlingsplan å gjøre... I handlingsplanen er det flere instanser som skal lage informasjonsmateriell. Men det er altså en manglende statlig samordning og koordinering av autoriserte tekster. Medfører at alle gjør sine ting i sin sektor¹⁴.

Eksempelvis handler mange av tiltakene i handlingsplanen om informasjon og kompetanseheving. Det dreier seg blant annet om å lage informasjonsmateriell som skal nå ut til ulike bruker grupper, både i førstelinjetjenesten og berørte grupper. Både Vox, NKVTS og Helsedirektoratet har utformet informasjonsmateriell. Hver instans har benyttet ressurser på design og grafisk utforming. Dette virker unødig ressurs-

¹² Informant 13

¹³ I intervjuene fremgår det ikke at noe slikt organisasjonskart foreligger.

¹⁴ Informant 19

krevene og ikke styrkende i forhold til å integrere handlingsplanen som ett tversgående samarbeid og samordnet innsats mot kjønnslemlestelse.

Det påpekes videre at det er en utfordring for en samordning av tekster og informasjonsmateriell at det i liten grad finnes statlig *autoriserte* oversettelser av:

- Lovtekst – Helsedirektoratet har imidlertid fått lovteksten oversatt til engelsk, fransk, arabisk og somali, og disse ligger på direktoratets side, samt at det er link til siden via BLDs sin temaside om kjønnslemlestelse (under regelverk)¹⁵
- Forskrifter
- Sentrale faglige definisjoner og begreper, for eksempel av kjønnslemlestelse

Helsedirektoratets oversettelse av lovteksten synes å ha vært lite kjent blant andre departementer, direktorater og fagmiljøer. Mangelen på statlig autoriserte oversettelser, samt manglende kjennskap til de oversettelser som finnes, er en utfordring både i forhold til ressursbruk, dobbeltarbeid og lik oversettelse. Det betyr at de ulike instanser må hente inn tolker og oversette hver gang de skal oversette lover, forskrifter og sentrale definisjoner i skriftlig informasjonsmateriell. Videre synes det som at muligheten til å sjekke kvaliteten og riktigheten av oversettelsene er begrenset. I mange av brosjyrene og det skriftlige informasjonsmaterialet brukes også noen illustrasjoner. For å fremme samordningen, kunne en ha tenkt seg en felles bilde/illustrasjonsdatabase. Det ville være ressursbesparende, men også virke integrerende på tvers av sektorer og bidratt til en felles profil. Nå er en del av informasjonsmaterialet ferdig. Det bør likevel vurderes om felles kommunikasjon og informasjonsprofil er hensiktsmessig.

Koordineringsfunksjonen i forhold til ulike virkelighetsforståelser

En viktig samordningsoppgave og overordnet målsetning med handlingsplanen er at det blir en felles koordinert innsats. Dette forutsetter en *viss felles forståelse av tiltakene og en felles forståelse av virkemidler og roller*.

Det har fremkommet et generelt bilde i intervjuene at det har vært en grunnleggende ulik forståelse av tiltak, virkemidler og virkelighet mellom BLD på den ene siden og helse representert ved HOD og Helsedirektoratet på den andre siden. Denne motsetningen har gjort seg gjeldende både i utforming av handlingsplanen og det videre arbeidet med å implementere tiltakene og koordinere handlingsplanen. Det er ulike oppfatning om hvorvidt dette er en barriere i forhold til samordning og samarbeid eller om det bidrar til gjensidig forståelse og læring.

Ulik virkelighetsforståelse som en barriere?

Ulike virkelighetsforståelser og paradigmer, både i forhold til situasjonen, eksisterende kompetanse, effekt og virkemidler, fremstår som en grunnleggende utfordring. Det blir betonert at BLD i sin koordinerende funksjon i for stor grad har et *byråkratisk perspektiv* på implementeringen av handlingsplanen mot kjønnslemlestelse. Et slikt

¹⁵

http://www.helsedirektoratet.no/seksuellhelse/publikasjoner/lov_om_forbud_mot_kj_nsllestelse_bokm_l_341164

http://www.regjeringen.no/nb/dep/bld/tema/vold_i_nare_relasjoner/kjonnsllestelse-2.html?id=1025

perspektiv oppleves som skjematisk og å ha manglende forståelse hva som er realistisk å gjennomføre i et praktisk klinisk perspektiv.

Det ser ut til å være en oppfatning at BLD og til dels handlingsplanen i for liten grad tar høyde for at det finnes relevant kompetanse i det utøvende nivået.

”I den sammenheng er det også slående å lese handlingsplanen – det kan se ut som det ikke eksisterer noen som helst kunnskap og kompetanse i førstelinjetjenesten. Dette er helt feil, i alle fall når det gjelder helsetjenesten. Det sitter mange fagfolk, leger, sykepleiere osv. som har lang erfaring innenfor temaet.”¹⁶

I kontrast til handlingsplanens ambisjon om helhetstenkning og felles forståelse på tvers av sektorer, er det i noen sektorer en oppfatning at disse motsetningene er en grunnleggende barriere i forhold til dette målet.

”Sett utenfra er det litt sårn at det har vært en dragkamp mellom BLD og helsesiden ved HOD og Helsedirektoratet. Der BLD i stor grad som sagt har et byråkratisk utenfraperspektiv og det handler nok også litt om prestisje og politikk, ubevist eller bevisst. Helsetjenestene har drevet faglig med disse spørsmålene i mange år. Men så har BLD fått ansvar for å følge opp handlingsplanene. Samtidig som BLD og helse sitter litt på hver sin tue. Dette motsetningsforholdet og ulike fortolkninger og virkelighetsforståelser er viktig tror jeg. De skaper jo også visse utfordringer i forhold til samordning og integrert innsats.”¹⁷

Ulike virkelighetsforståelser som katalysator for læring

På den annen side fremheves ulikhetene i virkelighetsforståelser også som en mulighet til læring og dialog. Her legges det vekt på at det har vært en lærende debatt, der diskusjonen har medført interaksjon og gjensidig læring.

I dette perspektivet beskrives handlingsplanen og den diskusjon den har medført som noe positivt. Den har ført til læring hvor diskusjonen fører til et bedre og mer opplyst resultat og der diskusjonen i seg selv har en kunnskapsbyggende verdi. I så måte tillegges handlingsplanen avgjørende betydning siden det er den som har bidratt til diskusjonen og læringen mellom ulike instanser. Dette står i kontrast til det første perspektivet vi beskrev som i større grad beskriver samhandlingen som en ren interessekamp, og der motsetningene hindrer en integrert felles innsats og effektiv implementering. Dette kan i større grad beskrives som konkurransepolitikk og aggregering av interesser basert på sektorinteresser og sektorkultur.

3.3.4 Anbefalinger – koordinering og samordning

På denne bakgrunn vil Oxford Research anbefale fokus på å bygge en felles forståelse. Det bør også fokuseres på i enda større grad diskutere ulike utfordringer i forhold til implementeringen i de ulike sektorene. Den interdepartementale arbeidsgruppen og møter med underliggende etater kan være fora for å ytterligere fokusere på å utvikle en felles forståelse.

Det synes også som det er behov for å ha en arena for å diskutere konkrete utfordringer i forhold til samordning av handlingsplanen mot kjønnslemlestelse. Dette gjelder blant annet:

¹⁶ Informant 15

¹⁷ Informant 15

- Manglende horisontal og samordnet infrastruktur
- Manglende samordning av tiltak
- Overlappende handlingsplaner

Det viktigste fokuset bør imidlertid være på å arbeide for en mer horisontalt integrert forståelse av arbeidet med handlingsplanen.

Kapittel 4. Oppsummering og konklusjoner

Vårt fokus i denne rapporten er ikke detaljert å vurdere fremdriften i arbeidet med handlingsplanen og dens enkelttiltak. Fremdriften rapporteres halvårlig til BLD og er offentlig tilgjengelig. Fokuset vårt har vært å forstå eventuelle styrker og/eller svakheter som påvirker implementering og fremdriften i arbeidet med handlingsplanen.

Vi ser i forlengelsen av våre analyser tre områder/dimensjoner som er sentrale i forhold til hvordan vi skal besvare våre innledende spørsmål. I ulik grad kan disse dimensjonene fremme og eventuelt hemme implementering og fremdrift i arbeidet med å gjennomføre handlingsplanens tiltak. De tre dimensjonene som fremtrer som gjennomgående sentrale i våre analyser er:

- **Oppfatning av tiltakets ”normalitet”.** Dette dreier seg om i hvilken grad informantene opplever at et konkret tiltak harmonerer eller passer inn i forhold til det som er organisasjonens hovedmål, daglige fokus og sektorperspektiv.
- **Grad av ”personsektorisering” og størrelse på fagmiljø.** To forhold ser ut til å ha nær sammenheng og betydning for forankring, samarbeid og gjennomføringsevne, nemlig størrelse på et fagmiljø og graden av ansvarliggjøring og ansvarsstyring. Det første dreier seg om i hvilken grad organisasjonen har et etablert fagmiljø av en viss størrelse eller om organisasjonen i realiteten har en eller to saksbehandlere/fagpersoner som har ansvaret for implementering av tiltaket alene. Det andre forholdet dreier seg om graden av ansvarsstyring/ansvarliggjøring. I noen tilfeller er saksbehandler/fagperson som arbeider med tiltaket stilt overfor tydelige formelle ansvarliggjøringsmekanismer. I tillegg er der også ansvarliggjøringsmekanismer av mer uformell karakter som at arbeidet og saksfeltet anerkjennes og vektlegges av overordnede. De to forholdene ser ut til i en viss grad å henge sammen på den måten at jo mindre ansvarsstyring jo mer ”personsektorisering”.
- **Opplevelse av tiltakets operasjonaliserbarhet.** Dette dreier seg om i hvor stor grad de som arbeider med de ulike tiltakene opplever at dette er grundig gjennomtenkt og tydelig utformet. Noen av informantene bruker formuleringer som ”hvor realistisk” eller ”hvor gjennomførbart” tiltaket oppleves.

De tre dimensjonene går igjen i analysen rund grad av forankring, samarbeid og implementering, men med ulik betoning og verdier på enkeltfaktorer.

I det følgende vil vi søke å besvare de innledende spørsmålene generelt og ut i fra dimensjonene som fremkom i analysene.

1) I hvilken grad bidrar arbeidet med implementering av handlingsplanen til økt forankring og samarbeid på overordnet nivå i det offentlige tjenesteapparatet?

Forankring og samarbeid generelt:

Bildet vi sitter igjen med etter våre analyser er at det generelt er en god forankring av arbeidet med handlingsplanen i de ulike departementer og direktoratet. Arbeidet med handlingsplanen har økt graden av forankring når det gjelder arbeid mot kjønnslemlestelse. I noen grad kan det se ut til at forankring, på den måten at det blir en del av rutiner, instruksjoner og ordinært arbeid, er noe sterkere i de organisasjoner hvor det er tilstedeværelse av formelle ansvarliggjøringsmekanismer. Dette dreier seg om krav til intern rapportering og oppfølging av denne rapporteringen.

Forankring og samarbeid i forhold til dimensjonene fra analysene:

Oppfatning av tiltakets normalitet.

Vi anerkjenner en kontrast mellom de instanser hvor tiltak oppleves å være en naturlig del av organisasjonens virksomhet og motsatt der hvor tiltak oppleves å være en mindre naturlig del av virksomheten. Innenfor noen sektorer, for eksempel helse ser vi at enkelttiltak i større grad betraktes som en naturlig del av virksomheten enn innenfor andre sektorer. Det andre ytterpunktet finner vi der tiltaket oppleves så pass i ytterkant av virksomheten at det er delegert til en person som egentlig ikke vil ha det og som har forsøkt uten hell å få andre til å overta.

Grad av personsektorisering og størrelse på fagmiljø.

Det ser ut til å være en sammenheng mellom størrelse på fagmiljøer og graden av forankring og samarbeid. I noen tilfeller er det i realiteten en saksbehandler som arbeider med tiltaket og oppfølging av dette. Andre i organisasjonen er i liten grad involvert og arbeidet etterspørres også lite av overordnede. Dette øker sårbarheten når "uheldige" omstendigheter som for eksempel sykdom og permisjoner inntreffer. Arbeidet kan da lett stanse opp fordi andre ikke er involvert og heller ikke kjenner et ansvar for å ta tak i det. I de sektorene hvor større fagmiljøer arbeider med tiltak ser vi at denne sårbarheten er klart mindre.

Opplevelse av tiltakets operasjonaliserbarhet.

Det ser ut til å være sammenhenger mellom i hvor stor grad en opplever at tiltaket er gjennomtenkt og operasjonaliserbart og graden av forankring på den måten at en opplever et eierforhold og ansvarliggjøring i forhold til tiltaket. Dette ser ut til å være viktig også der det er instanser som har en viss størrelse på fagmiljøet og god forankring i forhold til arbeidet med handlingsplanen på andre tiltak og generelt.

2) I hvilken grad har arbeidet med implementeringen av handlingsplanen medført økt kompetanse, økt fokus og økt gjennomføringsevne på tiltak mot kjønnslemlestelse på overordnet nivå i det offentlige tjenesteapparatet?

Implementering og gjennomføring generelt:

Hovedbildet når det gjelder implementering og gjennomføring er at arbeidet med handlingsplanen er på god vei. I betydelig grad gjennomføres arbeidet med handlingsplanen som en del av den normale forvaltningsutøvelse. Det synes som arbeidet med handlingsplanen har medført økt kompetanse, økt fokus og økt gjennomføringsevne. Generelt er det indikasjoner på at gjennomføringsevnen er styrket. Arbeidet med handlingsplanen har løftet opp problemstillinger knyttet til kjønnslemlestelse og økt bevisstheten både blant medarbeidere og ledelse.

Implementering og gjennomføring i forhold til dimensjonene fra analysene:

Oppfatning av tiltakets normalitet.

De instanser som normalt jobber med temaer relatert til kjønnslemlestelse og/eller oppfatter handlingsplanen som relevant i forhold til sin organisasjonsidentitet, synes å ha bedre forankring og økt gjennomføringsevne¹⁸.

Grad av personsektorisering og størrelse på fagmiljø.

Noe forenklet synes gjennomføringsevne å være best og også ha økt mest i de instanser som har flere tiltak og der flere arbeider med handlingsplanen. Dette synes å ha sammenheng med at forankringen er svakest i de instanser med få tiltak og få personer som arbeider med handlingsplanen mot kjønnslemlestelse.

Opplevelse av tiltakets operasjonaliserbarhet.

Inntrykket er at dess mer konkrete tiltakene er beskrevet, dess lettere har det vært å gjennomføre tiltakene. Det er, i noen instanser, en barriere for gjennomføringen at en opplever tiltak som uklare og lite konkret formulert. I noen tilfeller uttrykkes det at handlingsplanens tiltak i for liten grad tar hensyn til sektorenes egenart.

Mer generelt vil vi hevde at våre analyser peker på noen suksessfaktorer og barrierer for gjennomføring av handlingsplanen. Oxford Research vil understreke at det synes som suksess i forhold til implementering og gjennomføring av handlingsplanen i størst grad er avhengig av fravær av barrierer.

Vi har trukket frem følgende suksessfaktorer:

- Tydelig og operasjonalisert tiltak
- Forankring i egen organisasjon
- Godt samarbeid internt (vertikalt) og eksternt (horisontalt)
- God koordinering fra BLD

Vi har trukket frem følgende barrierer:

- Manglende forankring og fokus i egen organisasjon
- Manglende oversikt og hvem som jobber med hva og rollefordeling mellom ulike aktører
- Dobbeltarbeid pga. manglende felles infrastruktur.
- Dobbeltarbeid pga. dårlig kunnskapsoverføring ved delegering.
- Mangel på felles horisontal forståelse av implementering og gjennomføring.

¹⁸ Se Jacobsen og Thorsvik (2007) for en teoretisk fremstilling av hvordan organisasjoner fungerer og hvordan organisasjonsidentitet kan være en fremmer og barriere mot endring/gjennomføring av aktiviteter.

- Manglende forståelse for sektorens virkelighet og implementeringsutfordringer i praksis.

Oxford Research anbefaler på bakgrunn av analysen følgende:

- Fokus på om tiltakene er tydelige nok utformet og formidlet og forstått.
- Fokus på å sikre forankring også i de instanser med få tiltak og der få personer er involvert i arbeidet med handlingsplanen
- Fokus på erfaringslæring og systematisk dokumentasjon av erfaringer i forhold til arbeidet med handlingsplanen
- Fokus på drøfting av praksiserfaringer i de enkelte instanser og å løfte drøfting av praksiserfaringer opp på tvers av sektorer
- Fokus på samordning for å klargjøre tiltak, roller og unngå dobbeltarbeid
- Fokus på om informasjon på tvers mellom ulike departementer og direktorater fungerer i tilstrekkelig grad
- Fokus på systemer og tiltak for å bedre informasjon på tvers mellom ulike departementer og direktorater.

BLDs rolle som koordinator og pådriver

Når det gjelder BLDs rolle som koordinator og pådriver for arbeidet med handlingsplanen, er hovedbildet at koordineringen har vært god og nyttig både i forhold til pådriverrolle, oppfølging og koordinering av interdepartemental arbeidsgruppe og møter med underliggende etater. BLD beskrives som kompetente, aktive og lett tilgjengelige. Det synes som de fleste er fornøyd med både møter, oppfølging og rapportering. Samtidig er inntrykket at de instanser som har få tiltak og en mer perifer rolle i arbeidet, erfarer at samordningsaktiviteten ofte blir lite relevante for dem.

- Oxford Research anbefaler å beholde dagens form, hyppighet og organisering av de tverrdepartementale arbeidsgruppene og møter med underliggende etater.

Analysen har videre pekt på en del utfordringer knyttet til samordning av handlingsplanen:

- Overlappende handlingsplaner
- Manglende samordning av tiltak
- Manglende horisontal og samordnet infrastruktur
- Ulike virkelighetsforståelser som barriere eller mulighet for læring?

På denne bakgrunn vil Oxford Research anbefale fokus på å bygge en felles forståelse. Det bør også fokuseres på i enda større grad diskutere ulike utfordringer i forhold til implementeringen i de ulike sektorene og samordning av arbeidet med handlingsplanen. Den interdepartementale arbeidsgruppen og møter med underliggende etater kan være et fora for på overordnet nivå å ytterligere fokusere på å utvikle en felles forståelse.

Det synes også som det er behov for å ha en arena for å diskutere konkrete utfordringer i forhold til samordning av handlingsplanen mot kjønnslemlestelse. Dette gjelder blant annet:

- Manglende horisontal og samordnet infrastruktur

- Manglende samordning av tiltak
- Overlappende handlingsplaner

Avslutningsvis vil vi påpeke at vårt siktemål har vært å gi innspill til hva som fremmer og hemmer arbeidet med å implementere handlingsplanen mot kjønnslemlestelse. Vårt hovedinntrykk er at implementeringen er i god gjenge. Resultater og anbefalinger i rapporten er ment å gi grunnlag for videre refleksjon og drøfting hos dem som arbeider med implementeringen av handlingsplanen, samt inn i den videre evalueringen. Innholdet i rapporten står for evaluators regning. Det er til syvende og sist de involverte instanser og aktører som selv må vurdere om det denne rapporten fremhever skal føre til justeringer eller endringer i implementeringsarbeidet.

Litteratur

Barne- og likestillingsdepartementet (2008): *Handlingsplan mot kjønnslemlestelse 2008-2011*.

Barne- og likestillingsdepartementet (2008): *Handlingsplan mot tvangsekteskap 2008-2011*.

Barne- og likestillingsdepartementet (2009): *Handlingsplan mot kjønnslemlestelse 2008-2011. Rapport på fremdrift av arbeidet med handlingsplanen pr. mars 2009*

Christensen, Egeberg, Larsen, Lægreid og Roness (2007): *Forvaltning og politikk*. Oslo: Universitetsforlaget.

Creswell, J. W. (2007). *Qualitative inquiry & research design: choosing among five approaches* (2nd ed.). Thousand Oaks, Calif.: Sage.

Jacobsen og Thorsvik (2007): *Hvordan organisasjoner fungerer*. Bergen: Fagbokforlaget.

Romzek, B. S., & Dubnick, M. J. (1987). Accountability in the Public Sector: Lessons from the Challenger Tragedy. *Public Administration Review*, 47(3).

Senter for statlig økonomistyring (SSØ) (2007): *Veileder i evaluering av statlige tilskuddsordninger*. SSØ 11/2007

VÅR KJERNEKOMPETANSE:



Oxford Research er et skandinavisk konsulentselskap som dokumenterer og utvikler kunnskap i analyser, evalueringer og utredninger slik at politiske og strategiske aktører kan få et bedre grunnlag for sine beslutninger. Oxford Research ble etablert i 1995 i København og har nå kontorer også i Norge (Kristiansand) og Sverige (Stockholm).