

Kari Steen-Johnsen, Hilde Lidén
og Monica Five Aarset

Offentlig innsats mot tvangsekteskap

Sluttrapport – evaluering av
handlingsplanen mot tvangsekteskap

Kari Steen-Johnsen, Hilde Lidén
og Monica Five Aarset

Offentlig innsats mot tvangsekteskap

Sluttrapport – evaluering av handlingsplanen mot
tvangsekteskap

Institutt for samfunnsforskning

Oslo 2011

© ISF 2011
Rapport 2011:7

Institutt for samfunnsforskning
Munthes gate 31
Postboks 3233 Elisenberg
0208 Oslo
www.samfunnsforskning.no

ISBN (pdf): 978-82-7763-376
ISSN: 0333-3671

Rapporten er finansiert av Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet

Innhold

| | |
|---|-----|
| Forord | 5 |
| Sammendrag | 7 |
| 1. Egen handlingsplan mot tvangsekteskap – overordnede perspektiver og problemstillinger | 11 |
| 2. Har handlingsplanarbeidet ført til endring? | 25 |
| 3. Helhetsvurdering av innsatsen med handlingsplanen - Blikket framover | 57 |
| Litteratur | 81 |
| Vedlegg I | |
| Tvangsekteskap - et lbht-perspektiv | 83 |
| Vedlegg II | |
| Tiltak i Handlingsplan mot tvangsekteskap 2008-2011 | 111 |
| Sammendrag/Abstract | 113 |

Forord

Denne rapporten utgjør tredje og siste del av Institutt for Samfunnsforskning sine følgeevaluering av handlingsplanen mot tvangsekteskap på oppdrag av Barne- og likestillingsdepartementet. Evalueringen er ledet av Kari Steen-Johnsen og arbeidet er gjennomført i samarbeid med Hilde Lidén og Monica Five Aarset. Anja Emilie Kruse hadde ansvaret for å revidere og administrere den siste runden av kartleggingsundersøkelsen, en stor takk til hennes bidrag. Også en stor takk til Mari Teigen og Anja Bredal som har lest og kommentert utkast til rapporten. Vi har lagt fram perspektiver og fått gode innspill til evalueringen fra forskningsgruppen LIM på ISF, og bruker anledningen til å takke for disse faglige diskusjonene.

Rapporten er basert på en omfattende datainnsamling. Vi ønsker å takke ansatte i barnevernet og NAV samt familievoldskoordinatorer, skoleledere, rådgivere, minoritets- og integreringsrådgivere og utenriksstasjoner som har tatt seg tid til å samle sine erfaringer og gi oss tilgang til dem gjennom spørreskjema. Vi vil også takke alle som gjennom hele denne evalueringprosessen har stilt opp til kvalitative intervjuer hvor de har delt sine erfaringer og refleksjoner med oss. Den bistanden vi har fått fra diverse instanser med å få tilgang til relevant dokumentasjon på tiltakene har også vært svært viktig for evalueringen.

Følgeevalueringen har gitt oss innsyn i komplekse prosesser av koordinering og innsats innenfor og på tvers av ulike sektorområder. For oss som evaluører har det vært spennende og innsiktsgivende å følge dette arbeidet over tid. Mange har stilt opp med sin kunnskap og refleksjoner, både innenfor og utenfor det offentlige apparatet. Vi vil takke Barne- og likestillingsdepartementet for et spennende oppdrag, og representantene for det interdepartementale samarbeidet, samt de involverte direktoratene for lærerike utvekslinger.

Oslo, november 2011

Kari Steen- Johnsen, Hilde Lidén og Monica Five Aarset

Sammendrag

I denne sluttrapporten i evalueringen av Handlingsplan mot tvangsekteskap (2008) fokuserer vi på effekten av handlingsplanen som helhet etter tre års virketid. Rapporten er basert på data fra en kartleggingsundersøkelse fra 2011 av arbeidet mot tvangsekteskap i hjelpeapparatet (familievoldskoordinatorer, barnevern, NAV), samt ved videregående skoler og utenriksstasjoner. En tilsvarende undersøkelse ble gjennomført våren 2009, i en tidlig fase av handlingsplanarbeidet. I tillegg er skriftlige dokumenter, planer og rapporter benyttet, samt intervjuer med sentrale aktører.

I rapportens første kapittel trekker vi opp bakgrunnen for det aktuelle arbeidet mot tvangsekteskap, både når det gjelder politikkforankring og organisering. Vi påpeker at arbeidet mot tvangsekteskap i Norge tidlig fikk en innramming gjennom familiepolitikken og integreringspolitikken, og at dette førte til at tvangsekteskap først og fremst ble definert som et problem knyttet til minoritetsbefolkningen, ikke som et generelt samfunnsproblem. Den nåværende handlingsplanen mot tvangsekteskap introduserte imidlertid en annen fortolkningsramme, og definerte det som en del av politikkfeltet knyttet til vold i nære relasjoner. Dette har hatt implikasjoner som vi tar med oss til sluttdiskusjonen i rapporten. I innledningskapitlet peker vi også på det vi har oppfattet som sentrale utfordringer i det offentlige arbeid mot tvangsekteskap i de tidligere fasene av handlingsplansarbeidet. Sammenfattet er disse: koordinering og samarbeid på tvers av sektorgrenser, styrking av arbeidet mot tvangsekteskap på lokalt nivå, samarbeid og rollefordeling mellom det offentlige og sivilsamfunnet, samt å sikre den langsiktige forankringen av det offentlige arbeid mot tvangsekteskap.

I rapportens andre kapittel presenterer vi funnene fra kartleggingsundersøkelsen. Vi finner en markant økning i antallet saker hos noen deler av hjelpeapparatet, slik som familievoldskoordinatorer og utenriksstasjonene, mens tallene er stabile hos barnevern, NAV og hos rådgivningstjenesten ved de videregående skolene. Det ser ut til å ha vært en økning i antall saker hos minoritetsrådgiverne. Tallene skal tolkes med varsomhet, men vår overordnede konklusjon er at de tyder på en økt evne til å avdekke saker i hjelpeapparatet, om enn ulikt fordelt. En annen konklusjon er at de to midlertidige ordningene

som ble opprettet i forbindelse med planen, minoritetsrådgiverordningen og integreringsrådgiverordningen, har bidratt til økning i antall identifiserte tvangsekteskapsaker.

Når det gjelder lokalt samarbeid, tyder materialet på at det eksisterer store lokale variasjoner. I noen kommuner eksisterer det rutiner, både for intern sakshåndtering og for samarbeid på tvers av etater, i andre kommuner mangler begge deler. Politiet og barnevernet fremstår som svært sentrale i samarbeidet rundt saker, mens NAV og skolene i svakere grad er involvert i det lokale samarbeidet. Frivillige organisasjoner fremstår som lite sentrale for disse instansene, både som meldere og samarbeidspartnere i tvangsekteskapsaker.

I kartleggingen har vi også sett på hva som er de viktigste flaskehalsene for de lokale instansene per 2011. Egen kompetanse peker seg ut som en viktig flaskehals både for NAV, barnevern og politi. I tillegg er oppfølging av den utsatte og dennes familie en viktig flaskehals, og i tillegg tilgang på relevante botilbud. Når det gjelder tilgang på kompetanse og rådgivning, er det tydelig at Kompetanseteamet har styrket sin rolle overfor barnevern og politi, men ikke i forhold til NAV. Dette kan indikere et behov for å styrke kjennskapen til Kompetanseteamet hos NAV, men også et behov for å integrere NAV sterkere i det lokale samarbeidet.

I kartleggingen kommer det fram at minoritetsrådgiverordningen har vært en ressurs for skolene. Minoritetsrådgiverne uttrykker at den frie stillingen og alternative kompetansen er et nødvendig bidrag til skolene, samtidig som den frie stillingen skaper utfordringer i forhold til forankring. Skolelederne, rådgiverne og minoritetsrådgiver er samstemte i synet på behovet for ekstra ressurser til dette arbeidet også i tiden fremover, og i at arbeidet i større grad bør legges inn under skolens ansvarsområde, men de spurte har ulike syn på hvorvidt ordningen skal organiseres av IMDi eller skolene og hvorvidt stillingen skal lokaliseres ved skolene eller ikke.

Integreringsrådgiverne har særlig bidratt med spisskompetanse og etablering av rutiner i familierelaterte saker. De har samarbeidet bredt: med skoler, med den kommunale hjelpetjenesten i Norge og med Kompetanseteamet, men også med organisasjoner i landene de har vært utplassert i. Utenriksstasjoner med utplasserte integreringsrådgivere er samstemte i at integreringsrådgiverne i fremtiden bør inngå i utenriktjenesten gjennom et formelt arbeidsforhold.

Det siste kapitlet i sluttrapporten diskuterer på hvilke måter planarbeidet har bidratt til kunnskapsutvikling og forankring av arbeidet mot tvangsekteskap. Vi tar for oss det lokale, regionale og nasjonale nivået, og diskuterer hvilken kunnskap, metoder og arbeidsformer som er blitt utviklet, samt hvordan denne kunnskapen er blitt organisert og forankret hos ulike instanser. Til grunn for diskusjonen ligger en forståelse av mainstreaming som en situasjon der et arbeidsfelt er blitt integrert i det ordinære arbeidsfeltet til en offentlig eller privat instans. Krav til kompetanse og ressurser, samt mulige organise-

ringsformer danner viktige forutsetninger for de måtene som et gitt arbeidsfelt kan mainstreames på.

Når det gjelder det lokale nivået mener vi for det første at det er viktig å videreføre arbeidet med lokal forankring. En nøkkel er utviklingen av helhetlige, lokale samarbeidsmodeller. I denne perioden har mye utviklingsarbeid foregått lokalt, men det er nå behov for å styrke formidlingen av slike modeller. Dette krever både at erfaringer dokumenteres, og at det etableres gode formidlingsstrukturer mellom kommuner. Et annet sentralt arbeidsfelt knyttet til det lokale nivået er å arbeide videre for å integrere enkeltetater. Dette gjelder både NAV, skolene og dessuten helsesektoren. Det regionale nivået blir viktig i styrkingen av disse lokale etatene.

Når det gjelder det regionale nivået fremhever vi betydningen av de regionale nettverkssamlingene og det samarbeidet som er etablert rundt dette. Dette er gode arenaer både for bygging av bred basiskompetanse, og i utviklingen av mer spisskompetente nettverk. Vi argumenterer også for institusjonaliseringen av nettverk på regionalt nivå, og fremhever RVTsene som egnede koordinatorer for et slikt arbeid.

Når det gjelder det nasjonale nivået peker vi på at gode samarbeidsstrukturer og arbeidsformer er i ferd med å falle på plass mellom de involverte departementene. Den økte vektleggingen av bilateralt samarbeid har virket positivt, selv om ulike departementer fremdeles er involvert i ulik grad. Vi påpeker også at Bufdir og IMDi har styrket seg som knutepunkter for kunnskapsutvikling og nettverksbygging i perioden, men peker på at tiden nå er inne til å systematisere, dokumentere og kvalitetssikre denne kunnskapen. Blant våre anbefalinger knyttet til det nasjonale nivået er å videreføre arbeidet med å integrere Arbeids- og Velferdsetaten i arbeidet mot tvangsekteskap, samt arbeidet for å integrere HOD i sterkere grad. Vi påpeker også viktigheten av at Kompetansteamet sikres nødvendige ressurser til det settet av oppgaver det er satt til. I den kommende perioden mener vi også at man i tillegg til å dokumentere kunnskap som er utviklet, må arbeide for å gjøre den allment tilgjengelig både for enkeltpersoner og for hjelpeapparatet.

Til slutt i rapporten løfter vi spørsmålet om videre forankring av arbeidet mot tvangsekteskap, etter 2012. Vi påpeker at en reell og formålstjenlig forankring både handler om fenomendefinisjon og om organisasjon, og hevder videre at det å definere egne handlingsplaner mot tvangsekteskap og kjønnslemlestelse, parallelt med en plan mot vold i nære relasjoner, har som mulig effekt at den spesielle volden utskilles fra det generelle. Denne effekten blir enda tydeligere når man i 2012 lanserer handlingsplan mot tvangsekteskap og kjønnslemlestelse som ett dokument. Selv om det kan finnes pragmatiske argumenter for dette, slik som noen parallelle tiltak, er det likevel nærliggende å tolke det slik at det som forener disse planene er at de angår minoritetsbefolkningens vold i nære relasjoner. Vi tror derfor at det blir svært viktig at man fra 2013 finner nye inndelinger og over- og underkategorier i politikkkfeltet vold i

nære relasjoner som verken likestiller vold i nære relasjoner med partnervold eller skiller ut minoritetsvolden som særphenomener.

Når det gjelder departemental forankring av det videre arbeid mot tvangsekteskap, mener vi det finnes sterke argumenter for at tvangsekteskapsarbeidet fortsatt skal ligge hos BLD. Departementet besitter et viktig tiltaksapparat gjennom sine to direktorater – Bufdir og IMDi – som begge har styrket sin rolle og sine nettverk regionalt og lokalt gjennom handlingsplanperioden. I kraft av sitt tiltaksapparat er BLD å regne som en sentral aktør i skjæringspunktet vold i nære relasjoner/likestilling/familie- og minoritetspolitikk. Samtidig er det sannsynlig at arbeidet mot tvangsekteskap vil kunne ha større prioritet og synlighet innenfor BLD enn det vil ha i JD.

Egen handlingsplan mot tvangsekteskap – overordnede perspektiver og problemstillinger

Regjeringen lanserte den 29. juni 2007 en ny handlingsplan mot tvangsekteskap. Planen inneholdt 40 nye og videreførte tiltak til over 70 mill. kroner, og var den største satsningen som noen gang er gjort for å bekjempe tvangsekteskap i Norge. Året 2011 markerer avslutningen av handlingsplanens virkeperiode, og denne rapporten er siste rapport i Institutt for Samfunnsforskning (ISF) evaluering av arbeidet med handlingsplanen.

Et erklært mål med handlingsplanen var å styrke den offentlige innsatsen mot tvangsekteskap. ISFs evaluering har i samsvar med dette målet hatt fokus på organisering, koordinering og forankring av arbeidet innenfor ulike deler av det offentlige apparatet. Fire overordnede tema har fulgt evalueringen: 1) Grad av forankring og samarbeid i det offentlige tjenesteapparatet, 2) Implementering og gjennomføring av planen 3) Effekten av planen som helhet, 4) Effekten av enkelttiltak. Samtidig har det stått klart for oss som evaluører at lansering og gjennomføring av en handlingsplan mot tvangsekteskap innebærer en utvikling av arbeidet mot tvangsekteskap som politikkfelt. I denne siste rapporten vil vi dermed både diskutere effektene av handlingsplanen rent konkret, i forhold til organisering, samordning og kompetanse og diskutere mer overordnede konsekvenser av planen. Disse overordnede konsekvensene handler både om hvordan tvangsekteskap defineres som fenomen og som politikkområde, om forholdet mellom offentlige sektorområder, og om forholdet mellom det offentlige og sivilsamfunnet.

I de to foregående rapportene har vi benyttet oss av noen teoretiske perspektiver som vi mener er fruktbare både for å forstå utfordringene i å implementere en handlingsplan på tvers av sektorområder, og for å skape noen innsikter i hvordan endringer i organisasjoner foregår. Det dreier seg for det første om et perspektiv om «institusjonelle logikker». Dette perspektivet retter fokus mot at ulike aktører, offentlige eller frivillige, har ulike verdier, forståelses- og vurderingsmåter, og at dette preger samarbeid på tvers. Vi har brukt perspektivet til å påpeke at tankesett endres langsomt, at møtet mellom ulike

sektorområder innenfor rammen av en handlingsplan kan være krevende, og at institusjonell forankring har betydning for hvilke forståelser som utvikles¹. For det andre har vi vektlagt et læringsperspektiv. Med det som utgangspunkt har vi hevdet at læring og endring er avhengig av tilbakeføring og tilbakemelding fra de aktivitetene som settes i verk innenfor handlingsplanen og fra de erfaringer som gjøres når det gjelder samspill mellom instanser på ulike nivåer. Endring i det offentlige arbeid mot tvangsekteskap krever at det finnes gode systemer for å fange opp de erfaringene som gjøres på ulike nivåer. Disse to teoretiske inngangene ligger til grunn også for diskusjonene i denne siste delrapporten i evalueringen.

I denne innledningen vil vi i det som følger utdype de overordnede spørsmålene knyttet til handlingsplanen noe mer. Dette skal danne utgangspunkt for en sammenfattende diskusjon mot slutten av rapporten, der de store spørsmålene settes i sammenheng med resultater fra undersøkelsene vi har gjort. Først diskuterer vi hvordan arbeidet mot tvangsekteskap er blitt situert i forhold til ulike norske politikkkfelt i og med Handlingsplan mot tvangsekteskap (2008-2011), og setter dette i et (nær)historisk perspektiv. Videre ser vi på handlingsplaner som politisk virkemiddel og spør hvilke muligheter og begrensninger de gir. Deretter reiser vi noen sentrale spørsmål knyttet til styring- og koordinering av denne handlingsplanen. Til slutt diskuterer vi forståelsen av tvangsekteskap som fenomen, og tydeliggjør hvilken forståelse vi som evaluatorene har lagt til grunn.

Arbeidet mot tvangsekteskap i Norge – mellom politikkområder og sektorer

Tvangsekteskap innebærer i utgangspunktet en formelt juridisk lovbrudd². I *Tvangsekteskap – en veileder* (IMDi 2009) defineres tvangsekteskap som et ekteskap der minst en av partene ikke har reell mulighet til å forbli ugift eller å velge en annen partner på tvers av familiens ønsker uten å bli utsatt for represalier. Det omfatter også ekteskap der minst en av partene samtykker etter utilbørlig press, trusler eller annen psykisk eller fysisk vold. Når tvangsekteskap gjøres til et politisk felt og til et offentlig innsatsområde, innebærer dette at man i tillegg til å ta stilling til hva tvangsekteskap er rent juridisk sett, også tar stilling til hvilke årsaksforhold som ligger bak, og dermed hvilke virkemidler som er best egnet for å bekjempe fenomenet. Det eksisterer dermed en

1. Se Steen-Johnsen, Lidén og Aarset, 2010: 20-21 for en utdypning

2. Slik det er fastsatt i Straffelovens § 222.

sammenheng mellom fenomenforståelse, forankring i politikkområder og tiltak.

Når vi ser på arbeidet mot tvangsekteskap i norsk sammenheng, kan det argumenteres for at fenomenforståelsen og politikkinrammingen har vært i en viss bevegelse siden 1990-tallet. Innrettingen av ulike handlingsplaner i perioden gir én inngang til denne utviklingen. Et spørsmål for denne evalueringen er hvordan inneværende handlingsplan (2008-2011) har endret eller konsolidert forankringen av arbeidet innenfor ulike politikkområder. Dette spørsmålet handler både om hvilke fenomenforståelser som er blitt utviklet gjennom perioden, om hvilke tiltak som er blitt utformet og om hvilke forbindelseslinjer som er blitt etablert mellom ulike sektorer gjennom planarbeidet.

I en sammenligning av arbeidet mot tvangsekteskap og mot vold i nære relasjoner i de tre skandinaviske landene, peker Anja Bredal på at arbeidet mot tvangsekteskap i Norge først ble forankret i barne- og familiepolitikken (Bredal, 2011: 13). Den første handlingsplanen mot tvangsekteskap ble lansert i 1998 av Barne- og Familiedepartementet, og inneholdt 40 tiltak. I planen ble tvangsekteskap definert som et problem knyttet til minoritetsbefolkningen og koblet til fremmede tradisjoner og til generasjonskonflikter. Med dette som utgangspunkt var virkemidler rettet mot å fremme *integrering* sentrale i denne handlingsplanen. Det innebar en vektlegging av forebygging, og av samarbeid og dialog med minoritetsbefolkningen og med frivillige organisasjoner (Egenæs, 2008). Tiltakspakken som ble lansert i 2002, *Fornytt innsats mot tvangsekteskap*, uttrykte en samsvarende fenomenforståelse, men bragte i tillegg inn et fokus på innvandringslovgivningen som et redskap til å forhindre tvangsekteskap. Ti av tiltakene var for øvrig rettet mot lov- og forskriftsendringer, også innenfor ekteskaps- og kriminallovgivningen.

En overordnet tolkning av denne første fasen av det offentliges arbeid mot tvangsekteskap er dermed at tvangsekteskap ble definert som et spesielt problem knyttet til minoritetsbefolkningen, ikke som et generelt samfunnsproblem (Bredal, 2011). I innledningen til handlingsplanen for perioden 2008-2011 ble imidlertid en annen tolkningsramme for fenomenet tvangsekteskap introdusert. Her sies det at «Tvangsekteskap er del av et større problemfelt relatert til autoritær oppdragelse, kontroll og vold» (Handlingsplanen: s.6). Mer spesifikt blir tvangsekteskap koblet til begrepet «æresrelatert vold»

Koblingen til vold som et mer allment problemfelt er betydningsfull, både fordi den innebærer en alternativ fenomenforståelse knyttet til tvangsekteskap og fordi den åpner nye koblinger mellom arbeidet mot tvangsekteskap og andre offentlige innsatsområder. Politikfeltet som har vokst frem under merkelappen «vold i nære relasjoner» står i skjæringspunktet mellom justispolitikk, familie- og likestillingspolitikk, men ligger formelt under Justisdepartementet. Med utgangspunkt i Kvinnevoldsutvalgets arbeid (2003) og de to suksessive handlingsplanene mot Vold i nære relasjoner (2004-2007; 2008-2011), har Bredal påpekt at tvangsekteskap i liten grad er blitt inkludert i agendaen

knyttet til vold i nære relasjoner (Bredal, 2011: 11). Slik hun ser det, forblir partnervolden i majoritetsbefolkningen arketypen for hva denne typen vold er. En konsekvens av dette er at tvangsekteskap og kjønnslemlestelse blir å forstå som spesielle fenomener, som angår bestemte deler av befolkningen, ikke som integrert del av en bredere voldsagenda. Et slikt perspektiv kan understøttes av at det i perioden 2008-2011 har eksistert tre parallelle handlingsplaner; én mot vold i nære relasjoner, én mot tvangsekteskap og én mot kjønnslemlestelse. På tross av at tiltak mot tvangsekteskap og kjønnslemlestelse inngår i planen mot vold i nære relasjoner, kan det hevdes at disse er smale (Bredal, 2011).

Handlingsplanen mot tvangsekteskap (2008-2011) var altså i utgangspunktet koblet til et sett ulike politikkkfelter, der de viktigste var barne- og familierpolitikk, likestillingspolitikk, integreringspolitikk og politikk knyttet til vold i nære relasjoner. Innenfor hvert av disse feltene forstås fenomenet forskjellig og det har ulik status i forhold til den dominerende agendaen på feltene. Disse posisjonene danner et viktig utgangspunkt for mainstreaming av arbeidet mot tvangsekteskap i ulike deler av det offentlige apparatet. Med mainstreaming menes at arbeidet gjøres til en integrert del av ordinært arbeid som foregår, for eksempel når barnevernet får bekymringsmeldinger knyttet til et barn, eller når familievernet møter en familie som uttrykker at den har problemer.

Hvilke politikkkfelt som settes i spill har stor betydning for utforming og implementering av handlingsplaner. Samtidig finnes det sett av offentlige aktører og ansvarsområder knyttet til hvert politikkkfelt, noe som også får konsekvenser for måten en politikk mot tvangsekteskap kan implementeres på. I det som følger vil vi nærmere på noen av de organisatoriske forutsetningene som handlingsplanen bygger på.

Sektorområder, aktører og virkemidler

Arbeidet med inneværende handlingsplan mot tvangsekteskap er forankret hos Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD). I tillegg til BLD inngår sju departementer i arbeidet: Arbeidsdepartementet (AD), Helse- og Omsorgsdepartementet (HOD), Justisdepartementet (JD), Kunnskapsdepartementet (KD), Kulturdepartementet (KUD), Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) og Utenriksdepartementet (UD). BLD har et koordineringsansvar i forhold til handlingsplanen, mens de ulike departementene har ansvar for spesifikke tiltak. Mange av tiltakene forutsetter involvering fra flere departementer, for eksempel tiltakene knyttet til informasjon og til kompetanseheving.

Noen av de involverte departementene har ansvar for få, adskilte tiltak, og spiller i utgangspunktet en mer perifer rolle i forhold til gjennomføring av planen. De tyngste tiltakene definert gjennom budsjett og omfang ligger under BLD. Dette gjelder blant annet etablering av minoritetsrådgiverordningen og

integreringsrådgiverordningen, etablering av botilbud for utsatte for tvangsekteskap over og under 18 år, videreføring av kompetanseteamet, samt tilskuddsordningen for frivillige organisasjoner³. I gjennomføringen av disse tiltakene er BLD avhengig av medvirkningen fra andre departementer og etater, da først og fremst Kunnskapsdepartementet og Utenriksdepartementet. Selv om Justisdepartementet formelt sett har ansvar for få enkelttiltak innenfor planen har dette departementet en sentral rolle gjennom forankringen av handlingsplanen innenfor feltet «vold i nære relasjoner», som Justisdepartementet har ansvaret for.

Departementene har ansvaret for tiltak i planen, men ansvaret for *gjennomføring* av tiltakene er i stor grad delegert til direktorater og andre underliggende etater: Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi), Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir), Utlendingsdirektoratet (UDI), Utdanningsdirektoratet (Udir), NAV, Helsedirektoratet og Politidirektoratet (POD). Blant disse er IMDi blitt tildelt en spesielt sentral rolle i utviklingen av nye tiltak og i videreføringen av kompetanseteamet. Bufdir har også hatt sentrale oppgaver knyttet til oppbygging av botilbud og til kompetanseoppbygging regionalt. Ut over disse direktoratene har også ulike instanser på regionalt nivå vært tildelt delansvar innenfor planen. Blant disse må spesielt nevnes de regionale ressursentrene om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging (RVTS), som ligger under Helse- og omsorgsdepartementets ansvarsområde. Gjennom planen er disse tildelt ansvar for veiledning og kompetanseheving i forhold til førstelinjetjenesten lokalt, og for å følge opp kommunale utviklingsprosjekter. Sammen med de regionale Bufetat har de også hatt ansvar for å arrangere årlige regionale nettverkssamlinger om tvangsekteskap og kjønnslemlestelse.

Måten tiltak og tiltaksansvar er fordelt på i handlingsplanen har implikasjoner, både for forankring i politikkfelt og for spørsmål om mainstreaming av arbeidet mot tvangsekteskap. I handlingsplan mot tvangsekteskap (2008-2011) har man på sentrale punkter valgt en struktur der BLD skal bidra til utvikling og ny-etablering innenfor andre departementers sektorområder. Et eksempel er minoritetsrådgiverordningen ved de videregående skolene som ligger under BLD, ikke under Kunnskapsdepartementet/Utdanningsdirektoratet eller under fylkeskommunen. Det kan argumenteres for og mot en slik organisering. På den ene siden kan en konsentrasjon av ansvar bidra til oversikt og god koordinering. I tillegg kan det tenkes at utvikling av nye ordninger og tiltak kan kreve en annen kompetanse enn den som et felt i utgangspunktet besitter, og at det kan være behov for en instans utenfor

3. Det må bemerkes at flere av disse tiltakene i utgangspunktet lå under Arbeids- og Inkluderingsdepartementet, der IMDi var underliggende direktoratet. Etter Stortingsvalget i 2009 ble integrerings- og mangfoldsavdelingen, samt ansvaret for IMDi flyttet til BLD.

sektoren driver frem nyskapning. Ut fra et slikt resonnement kunne man argumentere for at skolesektoren i utgangspunktet manglet den kompetansen om æresrelatert vold som var nødvendig for å utvikle minoritetsrådgiverordningen, og at det var gunstig at IMDi fikk ansvaret for å utvikle og implementere denne kompetansen.

På den andre siden tilsier respekten for sektorgrensene innenfor norsk forvaltning at det kan være vanskelig for et departement å drive frem et arbeid innenfor andre sektorer enn ens egen. Hvert departement har sine linjer og systemer, internt, men også ut til underliggende direktorater og regionale instanser. Et koordinerende departement blir avhengig av hvordan disse linjene fungerer og forvaltes innenfor de andre departementene. Et annet motargument er at muligheten for forankring av et arbeidsfelt er svakere når det skal implementeres utenfra, og ikke inngår i de regulære arbeidsoppgavene innenfor sektoren. Faren kunne dermed være at arbeidet mot tvangsekteskap ble liggende på siden av det ordinære arbeidet, delegert til spesialiserte aktører.

Et annet element i spørsmålet om hvordan organisering bidrar til forankring er den graden av sentralitet arbeidet mot tvangsekteskap potensielt innehar innenfor ulike departementer. På den ene siden kan man argumentere for at det er en fordel at ansvaret for tiltak ligger i den sektoren det skal gjennomføres i, nettopp for å sikre at arbeidet med det blir en del av det ordinære arbeidet. På den annen side kan det være slik at nye og ukjente arbeidsfelter krever spesiell oppmerksomhet og kompetansebygging. Det kan være vanskelig å oppnå en slik oppmerksomhet og prioritering innenfor rammen av de ordinære arbeidsoppgavene.

I våre to første delrapporter har vi pekt på noen utfordringer knyttet til måten tiltak ble organisert og fordelt på i handlingsplanen. *For det første* pekte vi på at flere departementer og sektorområder var svakt koblet inn i arbeidet. Dette gjaldt for eksempel Helse- og omsorgsdepartementet og NAV. Konsekvensene av dette var blant annet at RVTsene ikke fikk de nødvendige føringer fra eget departement/direktorat for å kunne spille den viktige rollen som kunnskaps- og kompetanseformidler lokalt. Gjennom hele følgeevalueringen har vi også pekt på at NAV har spilt en perifer og til dels problematisk rolle i arbeidet mot tvangsekteskap lokalt, og vi har argumentert for sterkere forankring av arbeidet i Arbeidsdepartementet og i NAV.

For det andre identifiserte vi utfordringer knyttet til IMDis oppdrag med å utvikle og implementere to nye ordninger, minoritetsrådgiver- og integreringsrådgiverordningen innenfor henholdsvis skolesektoren og utenrikssektoren. IMDi støtte på vansker i forhold til å få forankret arbeidet gjennom Kunnskapsdepartementet/Udir spesielt, noe som igjen skapte hindringer for implementering av arbeidet ved de enkelte skolene. Disse problemene var knyttet til valget om å legge ansvaret for utviklingen utenfor skolesektoren selv.

For det tredje diskuterte vi konsekvensen av at sentrale oppgaver innenfor planen ble konsentrert hos IMDi. Et spesielt interessant trekk var at koordineringsansvaret for Kompetanseteamet mot tvangsekteskap ble flyttet fra Utlendingsdirektoratet (UDI) til IMDi. I denne sammenhengen stilte vi spørsmål om konsekvensen av å forflytte arbeidsfelt mellom sektorområder, med de følger det kunne ha for forankring og kompetanseoppbygging. I utgangspunktet hadde IMDi ikke direkte kompetanse om tvangsekteskapstematikken, noe både UDI og Bufdir hadde. Et spørsmål var derfor om den nye organiseringen førte til at eksisterende kompetanse ble brutt opp. Vi spurte også hvordan IMDis sentrale rolle ville påvirke det offentlige apparatets forståelse av tvangsekteskap som politikk- og arbeidsfelt. Handlingsplansteksten definerte arbeidet mot tvangsekteskap inn i flere politikkområder, men med en hovedforankring i arbeidet mot «vold i nære relasjoner». Et spørsmål var om vekten som ble lagt på IMDi ville føre til en annen, mer integrasjonspolitisk innramming av feltet.

Når vi nå er kommet til sluttrapporten i denne følgeevalueringen, er tiden inne til å vurdere hvilken effekt disse grunnleggende organisatoriske grepene har hatt i handlingsplansperioden. Vurderingen av denne effekten hviler både på hva som er oppnådd innenfor de ulike tiltakene, hvilke fenomenforståelser som er utviklet og på hvilken forankring arbeidet har fått innenfor ulike sektorer. I denne sammenhengen mener vi det er viktig å ha et perspektiv på at arbeidet mot tvangsekteskap nødvendigvis er preget av ulike faser. En organisering på tvers av sektorer kan vise seg å ha vært et riktig valg i forhold til visse typer tiltak, mens tiden nå kan være moden for å forankre det i den sektoren arbeidet hører hjemme i. I kapitlene 2 i denne rapporten vil vi vurdere effekten planen har hatt på den lokale førstelinjetjenesten og på arbeidet ved vide-regående skoler og utenriksstasjoner. I det siste kapitlet vil vi gjøre vurderingen av hvordan ulike aspekter ved arbeidet står per 2011. Vi vil også diskutere hvordan forståelsene av tvangsekteskap har utviklet seg gjennom handlingsplansperioden og indikere noen organisatoriske grep som virker tjenlige i den fremtidige forankringen av arbeidet.

Handlingsplaner som instrumenter for politikkutvikling

Handlingsplaner initieres av regjeringen og har til hensikt å styrke arbeidet med et bestemt politikkområde innenfor et avgrenset tidsrom. Handlingsplaner fyller politiske funksjoner ved å synliggjøre for offentligheten at et område prioriteres av regjeringen. Det er dermed ikke likegyldig hvordan en handlingsplans fokusområde avgrenses, og hvordan den forankres i ulike departementer. En handlingsplan kan brukes av statsråder til å synliggjøre departementets handlekraft. I motsetning til løpende politikk har den gjerne avgrensede, konkrete tiltak og en tydelig ressurstildeling i form av øremerkede midler. Tilsvarende kan en handlingsplan utløse sterkere fokus på et politikkom-

råde og et mer kritisk søkelys i offentligheten, fordi den utgjør et sett løfter som regjeringen forplikter seg på.

Innenfor forvaltningen har en handlingsplan også bestemte funksjoner. For det første sørger den for at ressurser øremerkes til bestemte tiltak. Dette gjør det mulig å utvikle felter som ligger på siden av hovedarbeidsfeltet i den enkelte etat. Dette kan enten innebære at det bygges opp innsatsfelter fra grunnen av, eller at eksisterende arbeidsområder utvides for å inkorporere nye problemstillinger. Etableringen av botilbud for unge over 18 år er et eksempel på oppbygging av et nytt offentlig innsatsfelt gjennom denne handlingsplanen. Her har Seksjon for tilskudd og voldsforebygging hos Bufdir både etablert nye boliger gjennom kommunene, og organisert et nytt system for inntak og tildeling. Etableringen av botilbud for unge *under* 18 år er et eksempel på et tiltak der eksisterende tilbud utvides for å inkludere nye grupper. Her er den etablerte bolig- og inntaksstrukturen i det regionale barnevernet brukt som utgangspunkt.

For det andre legitimerer handlingsplaner samarbeid på tvers av de offentlige sektorgrensene. Dette skjer både ved at ulike departementer og direktorater får medansvar for ulike tiltak, og ved at det settes på plass samarbeidsfora, slik som den interdepartementale styringsgruppen for handlingsplanen. At samarbeid formaliseres gjennom en handlingsplan gjør det mulig for de som er ansvarlige for tiltak å stille forventninger til andre instanser. Dette er spesielt gunstig i forhold til arbeidsoppgaver som krever medvirkning fra flere sektorer for å kunne gjennomføres.

Bruken av handlingsplaner for å styrke et offentlig innsatsområde innebærer på den annen side også noen mulige utfordringer. Når en handlingsplan etableres, skilles et arbeidsfelt ut fra andre arbeidsfelter, noe som kan gjøre det vanskelig å se helheter og koblinger mellom fenomener og arbeidsoppgaver. I de to tidligere rapportene i denne evalueringen har vi for eksempel stilt spørsmålstegn ved eksistensen av tre parallelle handlingsplaner innenfor voldsfeltet – Handlingsplan mot vold i nære relasjoner – *Vendepunkt* – (2008-2011), Handlingsplan mot kjønnslemlestelse (2008-2011) og Handlingsplan mot tvangsekteskap (2008-2011). På tross av at de tre planene henviser til hverandre og har noen kryssende tiltak, kan det hevdes at de samlet sett gir et bilde av tvangsekteskap og kjønnslemlestelse som særphenomener, adskilt fra hovedarbeidsfeltet knyttet til vold i nære relasjoner. Basert på vår undersøkelse av arbeidet med utvalgte tiltak i 2010 har vi hevdet at begrepet tvangsekteskap har vært opplevd som for smalt i førstelinjetjenesten, både innenfor det forebyggende apparatet og hjelpeapparatet. Ut fra dette har vi argumentert for en samling av arbeidet mot vold i nære relasjoner i én handlingsplan.

En annen utfordring knyttet til handlingsplaner som instrument er at de gjerne har en intern kompleksitet, som kan gjøre koordinering og styring vanskelig. Kompleksiteten handler ikke bare om antall tiltak, men om antallet aktører som har ansvar og medansvar for ulike tiltak. Hvis man i tillegg tar

hensyn til at mange av instansene på direktoratsnivå og lokalt nivå forholder seg til et sett ulike handlingsplaner på samme tid, gir dette indikasjon om at det kan være vanskelig å holde oversikt.

Et siste utfordrende element knyttet til handlingsplaner er faren for ansvarsfraskrivelse og manglende forankring. I og med at handlingsplanens tiltak er tidsavgrensede, og ofte knyttet til øremerkede midler, kan disse bli liggende på siden av ulike instansers ordinære arbeid. Særlig kan en slik effekt oppstå når et departement har ansvar for tiltak som ligger innenfor et annet departements sektorområde.

Oppsummert kan implementering og utvikling av politikk gjennom handlingsplaner virke på ulike måter, avhengig av et arbeidsfelts modenhet og koblinger til andre arbeidsfelter, og avhengig av hvordan tiltak organiseres innenfor selve planen. Et nødvendig spørsmål ved avslutningen av en handlingsplansperiode er hvilke deler av arbeidet som best kan ivaretas gjennom ordinære oppgaver og hvilke som fortsatt trenger særtiltak og spesiell organisering.

Utfordringer i det offentlige arbeid mot tvangsekteskap

Handlingsplan mot tvangsekteskap har hatt som en overordnet målsetting at det offentlige skal ta et helhetlig ansvar for arbeidet mot tvangsekteskap. De sentrale grepene for å oppnå dette har vært utvikling og styrking av offentlige hjelpetilbud, styrking av forebyggende arbeid, samt styrking av kompetanse og samarbeid innenfor det offentlige apparatet. Sentralt i handlingsplansarbeidet står målet om *forankring* av arbeidet i relevante instanser. Slik vi som evaluatorene forstår forankring, handler det om at noen har ansvar for arbeidet, at det er sikret nødvendige ressurser og oppmerksomhet og at nødvendige styrings- og koordineringlinjer er etablert. Forankring bør ut fra dette sikre god mainstreaming, der hvor det er formålstjenlig. Noen deler av arbeidet mot tvangsekteskap vil kunne ha behov for varige særtiltak.

Gjennom evalueringen har vi pekt på noen utfordringer for forankringen av den offentlige innsatsen, både knyttet til hvordan handlingsplanen var utformet og strukturert, og til implementeringen av den. Følgende utfordringer er blitt vektlagt i våre analyser:

- Koordinering og samarbeid på tvers av sektorgrenser

Handlingsplanen har vært organisert slik at viktige tiltak skulle gjennomføres på tvers av sektorområder. Dette gjelder for eksempel minoritetsrådgiverordningen og integreringsrådgiverordningen, men for eksempel også tiltakene knyttet til utarbeidelse av informasjonsmateriell. Vi har pekt på at kommunikasjon og samordning over sektorgrensene har vært en utfordring, ikke minst

i forhold til minoritetsrådgiverordningen. I tillegg har vi pekt på at visse sektorer, slik som helsesektoren og NAV har vært svakt integrert i planarbeidet.

Spørsmålet om koordinering på tvers av sektorgrenser er også svært relevant på lokalt nivå, der politi, barnevern, NAV, skoler og helsetjeneste må samarbeide om arbeidet med tvangsekteskap, dersom hjelpetiltakene og de forebyggende tiltakene skal være effektive. Drammensprosjektet og Rogalandsprosjektet er eksempler på tiltak innenfor planen som har hatt som mål å styrke slikt samarbeid.

- Styrking av arbeidet mot tvangsekteskap på lokalt nivå

Handlingsplanen inneholder først og fremst virkemidler rettet mot det nasjonale og det regionale nivået. Gitt det kommunale selvstyret er det begrenset hvilke tiltak som kan utformes og implementeres fra nasjonalt nivå. I våre rapporter har vi likevel påpekt at det lokale nivået i for liten grad har blitt vektlagt, og at de virkemidlene som var til rådighet ikke har vært fullt ut utnyttet i arbeidet med planen. Særlig gjelder dette tiltaket knyttet til formidling av lokale samarbeidsmodeller. En nøkkel til å styrke det lokale arbeidet mener vi finnes på det regionale nivået. Et viktig spørsmål er derfor hvilke gode koordinering- og nettverksformer man kan utvikle på dette nivået.

- Samarbeid og rollefordeling mellom det offentlige og sivilsamfunnet

Handlingsplanen må forstås som ledd i en prosess der det offentlige gradvis har tatt større ansvar for arbeidet mot tvangsekteskap. Dette innebærer at sivilsamfunnsorganisasjoner som har arbeidet innenfor dette feltet over tid har fått endret sine roller og forutsetninger. Et eksempel på dette er Bokollektivet, et privat, ikke-fortjenestebasert tilbud til ungdom utsatt for tvangsekteskap, som i løpet av perioden er blitt innlemmet i det offentlige botilbudet. Oslo Røde Kors og SEIF er organisasjoner som, på forskjellige måter, har stått sentralt i å yte krisehjelp og bidra med informasjon overfor utsatte for tvangsekteskap. Etableringen av det offentlig administrerte botilbudet har endret disse organisasjonenes rolle. I tillegg til disse to har en rekke andre frivillige organisasjoner historisk sett bidratt i forebyggende arbeid, i holdningsskapende arbeid og i hjelpearbeid. Den nye tilskuddsordningen for frivillige organisasjoner har også ført til en endring i dette feltet, både i hvilke organisasjoner som deltar og på hvilke premisser. Vi har i tidligere rapporter tatt til orde for en helhetlig gjennomtenkning av det offentliges forhold til ikke-offentlige aktører i arbeidet mot tvangsekteskap. Samtidig krever ulike arbeidsfelter ulike løsninger og ulike rollefordelinger.

I denne siste rapporten vil vi ta fatt i disse utfordringene som vi tidligere har påpekt, og vurdere hvor langt handlingsplansaktørene er kommet i å løse dem innenfor forskjellige arbeidsområder. Dette gjør vi både for å gjøre en

vurdering av den offentlige innsatsen innenfor rammen av inneværende plan. I tillegg mener vi det er viktig å trekke ut lærdommer i forhold til fortsatt offentlig innsats mot tvangsekteskap. Den siste utfordringen vi vil drøfte er dermed:

- Langsiktig forankring av det offentliges arbeid mot tvangsekteskap

Som ledd i handlingsplansarbeidet er nye strukturer bygget opp, kompetanse er blitt bygget og roller blitt definert. Videreføringen av arbeidet krever en vurdering av hvilke strukturer og arbeidsfelter som bør bli permanente, og hvilke som krever spesiell innsats også i tiden fremover.

Fenomenet tvangsekteskap

En viktig innsikt i studier av politikkutforming og implementering er at begreper har virkning (Bacchi 2009). Måten man avgrenser og definerer et fenomen som tvangsekteskap på har betydning både for forståelser av årsaker, virkemidler og ideelle roller i arbeidet mot tvangsekteskap. Innledningsvis påpekte vi at arbeidet mot tvangsekteskap har forankring i ulike politikkområder, og at det knyttes både til vold i nære relasjoner, til integrering, til familie- og likestillingspolitikk. Hvert av disse politikkområdene reiser ulike spørsmål og bidrar med ulike føringer hvor hvordan arbeidet mot tvangsekteskap kan forstås. Slik vi ser det rammes arbeidet mot tvangsekteskap inn av et sett dilemmaer, som springer ut av dets posisjon mellom disse ulike feltene.

Et grunnleggende dilemma er knyttet til hvorvidt tvangsekteskap skal forstås som et særphenomen knyttet til (deler av) minoritetsbefolkningen, eller om det skal forstås som ett av flere fenomener innenfor et allment problemområde knyttet til vold i nære relasjoner, på linje med fenomener som partnervold og overgrep mot barn. Ut av dette dilemmaet springer et annet dilemma, nemlig i hvilken grad tvangsekteskap skal forstås som primært et kulturelt betinget fenomen eller ikke. I dette ligger en spenning mellom på den ene siden å overkulturalisere tvangsekteskap, på den andre siden å utvise manglende kultursensitivitet. Begge deler vil være problematisk i en offentlig innsats mot tvangsekteskap. Overkulturalisering, altså et perspektiv der tvangsekteskap forklares entydig gjennom kultur, skikker og tradisjoner, kan medføre at hjelpe i for begrenset grad tar i bruk etablert og tilgjengelig fagkunnskap i møte med utsatte, og at man vegrer seg for å ta fatt i problemet. Manglende kultursensitivitet kan på den annen side føre til manglende forståelse av problemet og av hvilke vurderinger som bør gjøres. Et eksempel som ofte har vært trukket frem er når barnevernet ikke er seg bevisst at den bredere storfamilien kan være kilden til press i tvangsekteskapsaker.

Den vekten man legger på kulturelle forklaringer preger også synet på hvilke strategier som er formålstjenlige i forhold til bekjempelse av tvangsekteskap. Hvis kultur ses som en overordnet forklaring, er det nærliggende å legge vekt på integrering som en primær strategi, fordi integrering er en nøkkel til kulturell endring. Hvis tvangsekteskap ses derimot forstås først og fremst som en type vold blant flere, vil kontrollstrategier fremstå som primære. Av disse to hovedstrategiene kan det igjen avledes ulike understrategier. For eksempel vil et integreringsperspektiv kunne ledsages av en vektlegging av samarbeid og dialog med sivilsamfunnet, mens et voldsperspektiv vil kunne peke mer mot kontroll og et tydelig skille mellom det offentlige og det sivile.

Vi oppfatter det ikke slik at handlingsplanen eller dens aktører faller entydig ned i den ene eller den andre strategien eller forståelsen av tvangsekteskap. Inntrykket av feltet, både i det offentlige og i det sivile er snarere kompleksitet. Denne kompleksiteten gjør at det er vanskelig å avgrense hva tvangsekteskap er og hvordan det skal håndteres. Er det for eksempel et fenomen som angår integreringen i bred forstand, og som må håndteres gjennom innsats fra barnehagealder? Eller er det et fenomen som først og fremst handler om akutte familiekriser, og som må håndteres gjennom meglings, støtte og oppfølging overfor de spesifikke familiene det gjelder?

Gjennom vårt arbeid med evalueringen er det blitt tydelig for oss, både at begreper og forståelser utvikler seg underveis, og at det er behov for begrepsrefleksjon og begrepsavklaring på tvers av sektorer og nivåer. Ulike aktører og etater involvert i arbeidet mot tvangsekteskap bruker ulike begreper, og definerer kanskje samme begrep ulikt. Begreper som synes fruktbare i praksisfeltet kan oppleves mer problematiske på et policynivå, og omvendt. Hva innebærer det for eksempel at enkelte foreldres oppdragerpraksis betegnes som «ekstrem kontroll», i lys av norsk lovgivning om foreldre og barns rettigheter? I den avsluttende diskusjonen i denne rapporten vil vi diskutere noen av de forståelsene av tvangsekteskap som har vokst frem gjennom handlingsplansprosessen, og peke på noen forståelser som vi mener kan være fruktbare i det videre arbeidet.

Til slutt må det påpekes at kompleksiteten når det gjelder avgrensning av hva tvangsekteskap er, har vært en utfordring for oss både i vår analyse, og når vi har skullet hente data om hvordan ulike instanser arbeider innenfor rammen av planen. For oss har det stått klart at det er avgjørende å ha et *prosessperspektiv* i forhold til tvangsekteskap. Det betyr at gjennomføringen av et tvangsekteskap ses som ledd i en lengre prosess, der familierelasjoner, oppdragelsesstrategier og tidligere konflikt er en del av selve saken. Dermed begynner ikke en tvangsekteskapsak idet konflikt om ekteskap blir eksplisitt, men idet relaterte problemer i familien blir tydelige. Å anlegge et slikt prosessperspektiv var særlig krevende i arbeidet med spørreundersøkelsene til de ulike etatene, der vi var avhengige av å fange inn ikke bare definerte tvangs-

ekteskapsaker, men også saker som var relatert til tvangsekteskap. Vår løsning ble å be respondentene tenke bredt, og å inkludere saker der de hadde en mistanke om tvangsekteskap selv om denne ikke var blitt bekreftet. Så langt mulig har vi forsøkt å presisere hva vi mener når vi snakker om tvangsekteskapsaker og tvangsekteskap i denne rapporten. Men vi ønsker at leserne av rapporten skal ha en bevissthet om at verken tvangsekteskap eller tvangsekteskapsaker er entydige fenomener, verken for de som arbeider med det eller for de som forsker på det.

Denne rapportens struktur

Oppdraget vårt som følgeevaluatorer av handlingsplanen mot tvangsekteskap har inkludert både et fokus på effekten av enkelttiltak og et fokus på effekten av handlingsplanen som helhet. De to første delrapportene har gått forholdsvis dypt ned i sentrale enkelttiltak i planen, særlig den andre delrapporten (Steen-Johnsen, Lidén og Aarset, 2010). I denne sluttrapporten vil vi primært holde fokus på effekten av handlingsplanen som helhet. Et sentralt spørsmål i denne forbindelse er om planen har bidratt til å forandre arbeidet mot tvangsekteskap i førstelinjetjenesten. I kapittel to redegjør vi for status i NAV, barnevern og politi etter tre år med handlingsplansarbeid. Fokus ligger på kompetanse, samarbeid og rollefordeling, samt opplevde flaskehalsler i arbeidet mot tvangsekteskap. Til grunn for diskusjonen ligger en kartleggingsundersøkelse vi gjennomførte i utvalgte kommuner, samt med familievoldskoordinatorerne i politidistriktene. I kapittel to retter vi også fokus mot to sentrale enkelttiltak i planen; minoritetsrådgiverordningen (tiltak 4) og integreringsrådgiverordningen (tiltak 31). I tillegg til å vurdere effekten av disse ordningene, analyserer vi ulike perspektiver på videre forankring av det arbeidet ordningene innebærer, blant ulike aktører på skolene og i utenriks-tjenesten.

I kapittel tre gir vi en oppsummerende diskusjon av effekten av handlingsplanen. Vi tar utgangspunkt i spørsmålet om hva som er forutsetninger for mainstreaming av arbeidet, og diskuterer i lys av dette kunnskapsutvikling og forankring av arbeidet på lokalt, regionalt og nasjonalt nivå gjennom planperioden. Til slutt diskuterer vi på hvilke måter denne planen har bidratt til å endre forståelser av fenomenet tvangsekteskap, samt den videre forankringen av arbeidet i ulike sektorer.

Som vedlegg til rapporten inngår en del av evalueringsoppdrag som har til hensikt å gi en analyse av i hvilken grad handlingsplanens mål og tiltak samsvarer med behovene til lesbiske, homofile, bifile og transpersoner (LHBT). Dette er en del av evalueringsarbeidet som vi i overensstemmelse med Barne- og likestillingsdepartementet overførte fra å inngå i andre delrapport til å ferdigstille denne ved rapportslutt i 2011. Dette er et innsatsområde som vi fant nødvendig å følge gjennom hele planperioden. Vi stiller her noen av de samme sentrale spørsmålene som vi stiller til planarbeidet som helhet, om hvor-

dan hjelpearbeid og forebyggende arbeid fungerer, og om kompetansen i det offentlige apparatet er tilstrekkelig for å møte denne gruppens behov. Dermed bidrar også dette kapitlet til å belyse arbeidet med handlingsplanen som helhet. Diskusjonen er basert på en rekke intervjuer og feltsamtaler med offentlige og frivillige aktører, samt på den ovenfor nevnte kartleggingsundersøkelsen.

Har handlingsplanarbeidet ført til endring?

Som ledd i evalueringen er det blitt gjennomført en kartleggingsundersøkelse ved prosjektstart og prosjektslutt. Hensikten med å gjennomføre undersøkelsen med to års mellomrom var å undersøke om det har skjedd en endring i arbeidet mot tvangsekteskap i løpet av virkeperioden til handlingsplanen mot tvangsekteskap. Spørreskjemaer er blitt sendt til barnevernstjenesten og NAV i utvalgte byer, til koordinatorene for familievold og seksuelle overgrep (KFSO) i alle politidistrikt, til videregående skoler og utenriksstasjoner som omfattes av minoritetsrådgiver- og integreringsrådgiverordningen, samt til alle minoritetsrådgivere og integreringsrådgivere. Den første runden av kartleggingen ble gjennomført i perioden februar til april 2009, og den andre runden ble gjennomført i februar og mars 2011.

I dette kapitlet vil vi diskutere status når det gjelder håndtering av tvangsekteskap i hjelpeapparatet, med fokus på samarbeidsrelasjoner, flaskehalsar og kompetansebehov. Vi vil hovedsakelig konsentrere oss om barnevern, NAV og familievoldskoordinaatorene i politidistriktene, minoritetsrådgiverne og integreringsrådgiverne.

Hovedmålet er å gi en statusbeskrivelse per 2011 av hvordan offentlige instanser deltar i og samarbeider om arbeidet mot tvangsekteskap, samt hvor de viktigste utfordringene ligger. Vi vil i noen grad sammenligne status i 2011 med status i 2009, der vi mener det er relevant. I den grad vi gjør slike sammenligninger vil vi presisere at to år er svært kort tid når det gjelder å studere endringsprosesser i såpass store offentlige systemer som de vi fokuserer på her. Det kan ta tid før endring initiert fra sentralt nivå blir merkbar på lokalt nivå. Undersøkelsene kan dermed ikke brukes direkte til å avgjøre om handlingsplanen har hatt effekt på offentlige etaters arbeid mot tvangsekteskap, men de kan kanskje på mer detaljert nivå peke på områder der arbeidet har utviklet seg, enten i positiv eller negativ retning. Kartleggingen kan dermed også gi indikasjoner om hvor innsatsen bør settes inn i den videre oppfølgingen av arbeidet mot tvangsekteskap.

Spørreskjemaundersøkelsene

Spørreskjemaer ble sendt ut til barnevernstjenesten og NAV i utvalgte byer, til koordinatorene for familievold og seksuelle overgrep (KFSO) i alle politidistrikt, til videregående skoler og utenriksstasjoner som omfattes av minoritetsrådgiver- og integreringsrådgiverordningen, samt til alle minoritetsrådgivere og integreringsrådgivere. Når det gjelder barnevern, NAV og politi var mottagerne av spørreskjemaet de samme instansene i 2009 og i 2011 (selv om ansatte kan ha blitt skiftet ut). Når det gjelder instansene knyttet til minoritetsrådgiver- og integreringsrådgiverordningene (skoler og utenriksstasjoner), har det her skjedd omdisponeringer underveis i perioden som gjør at noen skoler og utenriksstasjoner ikke lenger er aktuelle for kartleggingen.

Undersøkelsene ble gjennomført ved hjelp av det elektroniske verktøyet Questback. Undersøkelsene inneholdt forholdsvis mange sammenfallende spørsmål knyttet til antall saker, hvem som melder inn saker, hvem man henter kompetanse fra, hvilket kompetansebehov som finnes, hvem man samarbeider med, samt vurderinger av hva som særmerker tvangsekteskapsaker i forhold til andre saker. Alle instanser ble også spurt om hvor godt de kjente til handlingsplan mot tvangsekteskap og om hvor godt de kjente til kompetansteamets, integreringsrådgivere og minoritetsrådgiveres arbeid. Hensikten med denne samkjøringen var å kunne sammenstille svarene fra de ulike instansene. I utformingen av spørreskjemaene for 2009 ble det tatt hensyn til at den samme type kartlegging skulle gjennomføres i 2011, blant annet ved å avgrense den tidsperioden opplysningene ble gitt i lys av. Spørreskjemaene til skolene, utenriksstasjonene og minoritets- og integreringsrådgivere fokuserte i tillegg på de konkrete oppgavene som lå til disse ordningene og på samarbeidsforhold lokalt.

Utvalget av instanser dekker noen av de sentrale offentlige aktørene innenfor tvangsekteskapsfeltet, men utelater også noen. Man kan for eksempel tenke seg at familievernkantorene og den kommunale helsetjenesten ville være relevante instanser. Videre er det slik at den kommunale organiseringen av arbeidet mot tvangsekteskap medfører at bestemte enheter, slik som SLT-koordinator (Samordning av lokale kriminalitets- og rusforebyggende tiltak), kan utgjøre viktige noder i den lokale koordineringen av arbeidet. Vi har likevel valgt å fokusere på noen aktuelle og potensielle kjerneinstanser, og tar til dels hensyn til de andre delene av førstelinjetjenesten ved at det spørres bredt om samarbeids- og kompetanseutvekslingsrelasjoner.

Når det gjelder barneverns- og NAV-undersøkelsene, gjorde vi et utvalg som besto av alle de største byene, et sett mellomstore byer/kommuner og et sett mindre byer og kommuner. Utvalgskriteriene besto i en kombinasjon av bystørrelse, omfang av relevant minoritetsbefolkning, den kjennskap vi har til forekomst av saker og graden av mobilisering i forhold til tvangsekteskapsarbeidet. En viss geografisk spredning ble også ivaretatt. Det endelige utvalget

består av Oslo, Bergen og Trondheim (storbyer), Drammen, Stavanger, Kristiansand, Tromsø og Lørenskog (mellomstore) og Fredrikstad, Harstad, Skien, Askim, Salangen og Stord (mindre byer og kommuner). Til sammen mener vi dette gir god informasjon om den delen av norske barneverns- og NAV kontorer som er mest berørt av tvangsekteskapsaker. Det er også viktig å merke seg at dette er svar fra kontorer, ikke enkeltpersoner. De ansvarlige ble bedt om å konsultere alle saksbehandlere som hadde befatning med slike saker i utfyllingen av skjemaet. Vi har et klart inntrykk av at det også foregikk på denne måten i begge rundene.

Selv om vi altså har foretatt et strategisk utvalg av respondenter, og i en del tilfeller har sendt skjema til alle innenfor en kategori, er det viktig å påpeke at gruppene vi analyserer er små: barnevernstjenesten (37), NAV (46), familievoldskoordinatorer (27), skoleledere og ordinære rådgivere ved alle videregående skoler med minoritetsrådgivere (2009: 28, 2011: 27), utenriksstasjoner (2009:16, 2011:5)⁴, minoritetsrådgivere (2009:31, 2011:30) og integreringsrådgivere (2009: 6, 2011:5). Med slike små grupper er det ikke mulig å gjøre statistisk signifikante analyser av sammenhenger i materialet. Hovedhensikten med materialet er derimot å kunne gjøre deskriptive analyser som gir en oversikt over tilstanden i feltet og hvordan den har endret seg. Det kan for eksempel være vanskelig å trekke slutninger knyttet til om kompetansenivået er høyere i de store byene enn i de mindre kommunene, men dataene vil kunne si noe om hvor stor andel av kontorene som mener de har tilstrekkelig kompetanse og om det er stor variasjon knyttet til dette temaet. I analysene har vi til en viss grad gjort et skille mellom de kontorene/instansene som har hatt tvangsekteskapsaker og de som ikke har det.

Svarprosentene i de ulike delundersøkelsene varierer og for noen av instansene var det svakere oppslutning om undersøkelsen i 2011 enn i 2009. Dette var for så vidt ikke uventet, gitt at det gikk såpass kort tid mellom gjennomføringen av de to undersøkelsene. I 2011 har 24 av 37 barnevernskontorer besvart undersøkelsen. Hos NAV svarte 22 av 46 kontorer. Gjennom Questback kan vi se hvem som har svart (men ikke koble enkeltrespondenter til svarene som er avgitt). En gjennomgang av respondentlisten viste at fordelingen av svar endret seg noe fra 2009 til 2011. Mens vi i 2009 i hovedsak fikk svar fra de store byene (Oslo og Bergen), mens mellomstore og mindre byer/kommuner i liten grad var representert, finner vi større spredning i kommunestørrelse hos barnevern og NAV denne gangen, selv om NAV kontorene hovedsakelig dekker store og mellomstore bykommuner. I forrige runde antok

4. I 2011 valgte vi utelukkende å dekke utenriksstasjoner med utplasserte integreringsrådgivere, og ikke bistasjoner. I spørreskjemaet til integreringsrådgiverne inngår spørsmål om aktivitet og saker ved bistasjoner.

vi at de kontorene som hadde svart er de som i størst grad har vært i befatning med problematikken, og at det var derfor de store byene dominerte utvalget. I sin undersøkelse av tvangsekteskapsaker i hjelpeapparatet brakte Bredal og Skjerven (2007) på det rene at de barnevernskontorene som ikke besvarte deres undersøkelse lot være å svare fordi de ikke hadde hatt saker. Spesielt blant barnevernskontorene har vi denne gangen fått svar fra mange kontorer som ikke har hatt saker. Mange av de resultatene vi rapporterer på her baserer seg imidlertid på svar fra kontorer som har hatt saker, og her er utvalget mer likt 2009-utvalget, med de store byene sterkest representert.

Blant KFSO besvarte 15 av 27 undersøkelsen i 2011, noe som er et forholdsvis lavt tall. På den annen side dekker hver koordinator hele distrikter og dermed gir disse 15 svarene informasjon om store deler av landet når det gjelder politiets arbeid. Blant de som har svart er det også god variasjon mellom distrikter med få lensmannskontorer og distrikter med mange. Oslo er imidlertid ikke med i utvalget.

Blant minoritetsrådgiverne svarte 19 av 30, mens alle integreringsrådgivere besvarte skjemaet. Ved de 27 skolene besvarte 17 skoleledere og 12 rådgivere undersøkelsen. I 2009 noterte vi at det i hovedsak var videregående skoler i de store byene som hadde svart, i tillegg til noen få mellomstore. I 2011 er det større spredning i skolenes geografiske tilhørighet, først og fremst blant skolelederne. Blant disse er Buskerud, Rogaland, Hedmark, Vest-Agder, Akershus og Oslo representert. Når det gjelder utenriksstasjoner har vi fått svar fra 5 av 5 stasjoner.

I det som følger skal vi først se på forekomsten av tvangsekteskapsaker hos de ulike instansene, før vi går over til spørsmålene om samarbeid, flaskehals og kompetanse hos barnevern, politi og NAV.

Forekomst av tvangsekteskapsaker

Slik det fremgår av de tidligere rapportene som er publisert innenfor denne evalueringen, mener vi det er viktig å bruke en bred definisjon når man skal undersøke håndtering av tvangsekteskap innenfor det offentlige apparatet (se Steen-Johnsen og Lidén, 2009 og Steen-Johnsen, Lidén og Aarset 2010 for utdypende diskusjoner). I spørreskjemaene valgte vi en strategi der vi først ga en kortfattet definisjon av tvangsekteskap i tråd med formuleringen i *Tvangsekteskap – en veileder* (IMDi, 2009):

Tvangsekteskap kan defineres som et ekteskap som organiseres på en slik måte at minst én av ektefellene:

- ikke har en reell mulighet til å velge å forbli ugift uten å bli utsatt for represalier
- ikke har reell mulighet til å velge en annen partner på tvers av familiens ønsker uten å bli utsatt for represalier
- har samtykket til ekteskap etter utilbørlig press, trusler eller annen psykisk eller fysisk vold

Deretter presiserte vi at vi med tvangsekteskapssaker mente alle henvendelser og saker der tvangsekteskap var tema, enten mistanken om dette ble bekreftet eller ikke. I spørreskjemaene stilte vi også spørsmål om saker vi mener hører til samme felt, for eksempel autoritær oppdragelse og kontroll med jenters seksualitet for barnevernet, vold i nære relasjoner for politiet, elever som ikke returnerer etter ferier og frafall for skolen⁵. Dette gjorde vi både for å få et bilde av omfanget av tvangsekteskapssaker i forhold til andre beslektede saker, og for å lede respondentene inn på å tenke bredt rundt fenomenet. Vi stilte også spørsmål om hvor lett det er å identifisere og løfte frem tvangsekteskapssaker i møte med brukere/klienter.

I gjennomføringen av undersøkelsen i 2011 støtte vi på den utfordringen at begrepsapparatet knyttet til tvangsekteskap har endret seg i praksisfeltet gjennom handlingsplanperioden. For eksempel har IMDi tatt i bruk begrepet «ekstrem kontroll» for å fange opp et fenomen direktoratet mener er nært knyttet til tvangsekteskap, basert på minoritetsrådgivernes erfaring fra videregående skoler. Vi valgte å beholde det begrepsapparatet vi anvendte i 2009 for å gi mulighet til å sammenligne omfang av ulike typer saker på tvers av tidspunkter.

I 2009-undersøkelsen ble de ulike instansene bedt om å oppgi tall for kalenderåret 2008⁶, mens de i 2011-undersøkelsen skulle oppgi tall for perioden siden forrige undersøkelse, det vil si siden februar 2009⁷. Hensikten med å be de ulike instansene oppgi tall var *ikke* å måle det nøyaktige antallet saker i hjelpeapparatet. Til det er det heftet for mange uklarheter, for eksempel knyttet til definisjonen av tvangsekteskap og til faren for dobbeltregistrering. Derimot mener vi tallene kan brukes til å undersøke endringstendenser i saksomfang hos ulike instanser. Når vi sammenligner omfangstallene for de to tids-

5. I 2011 stilte vi ikke spørsmål om frafall til skolene, siden dette ikke lenger inngikk i minoritetsrådgivernes mandat

6. Eller for skoleåret 2007/2008 i skolenes tilfelle

7. Eller for skoleåret 2009/2010 for skolene

punktene fremkommer noen interessante forskjeller mellom instansene. For det første finne vi at:

- Blant barnevernkontorene og hos NAV ser det ut til å være liten endring i omfanget av tvangsekteskapssaker.

For året 2008 oppga barnevernkontorene å ha mottatt til sammen 24 meldinger fordelt på 19 kontorer, i perioden 2009-2010 rapporteres det om 28 meldinger fordelt på 12 kontorer. Tallet på saker ved det enkelte kontor lå mellom 0 og 3 i 2008 og mellom 0 og 5 i 2009-2010. Barnevernkontorene melder om at de har iverksatt tiltak i til sammen 22 av disse sakene. Undersøkelsen gir ikke mulighet til å se på endringer innenfor det enkelte kontor, i og med at dette er to ulike utvalg, men det er ingenting som tyder på noen sterk økning i antall saker i materialet. Hos NAV ser vi et tilsvarende bilde. For 2008 ble det rapportert om 19 saker fordelt på 8 kontorer, for 2009-2010 ble det rapportert om 17 saker fordelt på like mange kontorer. Fire av disse sakene handlet om at den unge brøt med familien sin på grunn av æresrelatert vold.

I utgangspunktet kan det virke noe overraskende at det ikke har skjedd noen økning i antallet saker hos barnevernet og hos NAV i handlingsplanperioden. En hypotese er at når det offentlige begynner å sette søkelyset på tvangsekteskap, skulle antallet saker øke i en første fase fordi flere saker fanges opp. Antallet saker som blir registrert avhenger av et kompleks sett av faktorer. Noen av disse faktorene ligger utenfor virkefeltet til barnevern og NAV: det faktiske omfanget av saker som har med tvangsekteskap å gjøre i det geografiske området det gjelder, hvordan ulike deler av hjelpeapparatet, samt skolene bidrar til å fange opp problemet hos barn og unge, samt viljen til å melde saker innenfor gruppen det gjelder. I tillegg kan antallet saker som registreres avhenge av interne forhold som barnevernet og NAVs kompetanse til og rutiner for å identifisere saker som tvangsekteskapssaker. I skjemaene uttrykker flere at det er vanskelig å skille ut denne tematikken fra andre relaterte problemer som barnet eller den unge står overfor.

For det andre finner vi at:

- Familievoldskoordinatorerne melder om markant flere saker enn ved forrige undersøkelse

Antallet saker for perioden 2009-2010 ble anslått til vel 90, mens det tilsvarende tallet for 2008 var 11. Et forbehold når det gjelder denne endringen i antall saker er at ordningen med familievoldskoordinatorer i hundre prosent stilling var under etablering ved forrige undersøkelsestidspunkt. Flere av koordinatorerne uttrykte derfor at de hadde begrenset kjennskap til saker, blant annet fordi de hadde vært i stillingen i kort tid. Likevel mener vi det er sann-

synlig at det vi ser i politidistriktene er en reell økning i registrerte saker. Mens det høyeste antallet saker i ett enkelt distrikt var 3 i 2008, er det høyeste i 2009-2010 20 saker. Som ovenfor må vi anta at denne økningen henger sammen med et sammensatt sett av faktorer.

For det tredje finner vi at:

- Rådgiverne ved de videregående skolene rapporterer om omtrent samme mengde saker i skoleåret 2009/2010 som i 2007/2008.

I skoleåret 2009/2010 rapporteres det om 35-37 saker fordelt på 12 rådgivere, mens det i skoleåret 2007/2008 ble rapportert om 34-36 saker fordelt på 14 rådgivere. Disse tallene antyder en stabilitet i antallet saker som behandles av de ordinære sosialpedagogiske rådgiverne ved de videregående skolene. Imidlertid har vi gjennom minoritetsrådgiverne en annen kilde til informasjon om saker ved de videregående skolene, selv om det ikke nødvendigvis er slik at de minoritetsrådgiverne som har besvart undersøkelsen kommer fra samme skoler som de rådgiverne som har besvart. Likevel er det interessant at de 16 minoritetsrådgiverne som har besvart undersøkelsen rapporterer om et langt høyere antall saker om tvangsekteskap – 79 saker fordelt på 16 minoritetsrådgivere – i skoleåret 2009/2010. Det kan også se ut til å ha vært en økning i antall saker hos minoritetsrådgiverne i perioden mellom undersøkelsene. Ved forrige undersøkelsestidspunkt rapporterte 27 minoritetsrådgivere om til sammen 66 saker.⁸

Å bruke rådgivernes og minoritetsrådgivernes ulike tall som utgangspunkt for å tolke endringer i omfanget av saker ved de videregående skolene er komplisert. Vi mener disse tallene i alle fall viser at minoritetsrådgiverne har bidratt sterkt til å avdekke saker om tvangsekteskap ved de videregående skolene. At de sosialpedagogiske rådgivernes tall er såpass mye lavere og stabile, kan tyde på en klar arbeidsdeling ved skolene, der minoritetsrådgiverne har hatt ansvar for saker om tvangsekteskap. En mulig forklaring på forskjellene kan også være at minoritetsrådgiverne har en bredere definisjon av hva tvangsekteskap er enn de ordinære rådgiverne. Vi vil komme tilbake til arbeids- og rollefordeling ved skolene senere i notatet.

For det fjerde er det et funn at:

- Ved utenriksstasjonene viser undersøkelsen en betydelig økning i antall tvangsekteskapsaker

8. Siden minoritetsrådgiverne startet sitt arbeid først høsten 2008, ble de bedt om å oppgi antall saker fra høsten 2008 frem til mars 2009 (undersøkelsestidspunktet).

I årene 2009-2010 har fem utenriksstasjoner med utstasjonerte integreringsrådgiver inngått i undersøkelsen: Ankara, Amman, Colombo, Islamabad og Nairobi⁹. Disse fem utenriksstasjonene rapporterer om til sammen 103 saker¹⁰. To av stasjonene skiller seg tydelig ut med henholdsvis 62 og 25 saker. Dette er et helt annet bilde enn det vi så for årene 2007-2008, der ti av de daværende utplasseringsstasjonene rapporterte om til sammen 6 saker. I 2009 besvarte ikke de to stasjonene med forventet størst omfang av saker undersøkelsen. Hypotesen om en økning styrker seg når vi i tillegg supplerer med tallene som ble rapportert fra integreringsrådgiverne på de to tidspunktene. For 2008 rapporterte de fem integreringsrådgiverne om til sammen 28 saker, mens det tilsvarende tallet for perioden 2009-2010 var 143 saker.

Når det gjelder utenriksstasjonene ser det altså ut til å være et tydelig bilde at saksomfanget øker, spesielt ved to av stasjonene. Parallelt til det vi så ved skolene, er det integreringsrådgiverne, med et spesielt tildelt ansvar for saker om tvangsekteskap, som rapporterer om flest saker. En tolkning av utviklingen i antall saker ved utenriksstasjonene, er at arbeidet mot tvangsekteskap i begrenset grad var etablert ved utenriksstasjonene ved inngangen til handlingsplanperioden, og at det her har skjedd en etablering helt fra grunnen av ved flere av stasjonene. Når det gjelder skolene vet vi at det var stor variasjon i hvorvidt de hadde erfaring med arbeid mot tvangsekteskap. Ved noen skoler innebar minoritetsrådgiverordningen introduksjon av noe nytt, ved andre skoler supplerte ordningen allerede eksisterende arbeid.

Et femte funn er at:

- Også gutter utsettes for tvangsekteskap

I spørreskjemaet for 2011 har vi spurt om hvor mange saker som omfatter gutter. Dette spørsmålet ble ikke stilt i 2009, og vi kan dermed ikke si noe om endring i forhold til eget datamateriale. Kompetanseteamets statistikk over saker som de har vært involvert i, viser imidlertid en økning i andel saker som gjelder gutter fra 2010, der dette utgjorde 18 prosent av alle saker (68 saker), sammenlignet med 2009 da andelen var 9 prosent (33 saker)¹¹. I vår undersøkelse spør vi etter omfang av tvangsekteskapsaker som gjelder gutter, og dette er snevrere avgrensning enn de sakene som inngår i kompetanseteamets statistikk. I vår kartlegging melder barnevernet at to av de 28 sakene omfattet

9. Stillingen i Rabat, Marokko, ble flyttet til Damaskus, Syria, i 2009 og avviklet i april 2010. Stillingen i Colombo, Sri Lanka, ble avviklet sommeren 2010.

10. De fem stasjonene dekker også Iran (Ankara), Irak, Jordan, Libanon og det palestinske området (Amman), Afghanistan (Islamabad), Somalia og Afrikas horn (Nairobi).

11. Kompetanseteamets talloversikt 1. halvår 2011.

gutter, NAVet meldte også om at to av 17 saker gjelder en gutt, mens familievoldskoordinatorne melder om i alle fall 7 av de vel 90 saker gjelder gutter. Litt under halvparten av minoritetsrådgiverne melder om at de har hatt tvangsekteskapsaker som gjelder gutter. Til sammen melder de om fire tvangsekteskapsaker, men påpeker at gutter kontakter minoritetsrådgivere også om forhold som kan forebygge at de kommer i en tvangssituasjon. Integreringsrådgiverne melder om til sammen 16 saker¹². Fordelingen mellom minoritetsrådgivere og integreringsrådgivere angående saker som gjelder gutter antyder et mer generelt kjennetegn ved de to rådgivergruppens arbeidsinnsats: minoritetsrådgiveres innsats innebærer i stor grad forebyggende arbeid der innsatsen gjelder ulike typer saker, mens integreringsrådgiverne kommer i kontakt med tilspissede konflikter og saker som omfatter gjennomførte tvangsekteskap.

Det samlede bildet som fremtrer ut fra de ulike spørreundersøkelsene er at det har skjedd en økning i antallet avdekkede saker mellom 2007/2008 og 2010, men at denne økningen ikke har funnet sted hos alle deler av hjelpeapparatet/det forebyggende apparatet. I det vi kan kalle det sentrale, lokale hjelpeapparatet, barnevern, politi og NAV kan det synes å være en motsigelse i at antallet saker øker betydelig hos politiet, mens en tilsvarende økning ikke finner sted hos barnevern og NAV. Dette kan både være en indikasjon om manglende koblinger mellom politiet og de andre instansene, og en indikasjon om barnevern og NAV ikke i tilstrekkelig grad fanger opp saker. Det må tas store forbehold når det gjelder å tolke disse dataene, fordi de respondentene som har besvart svarer med utgangspunkt i ulike lokale kontekster. Ved hjelp av spørsmålene om flaskehalser i sakshåndteringen og om samarbeid, skal vi likevel forsøke å komme nærmere noen svar på hva de ulike instansene lykkes godt og mindre godt med ved handlingsplanens utløp.

Det andre hovedpoenget som kan trekkes ut av diskusjonen ovenfor er at de to midlertidige ordningene som ble etablert i forbindelse med handlingsplanen, integreringsrådgiverordningen og minoritetsrådgiverordningen, ser ut til å ha bidratt til en økning i antall identifiserte tvangsekteskapsaker så vel som andre relaterte saker. Senere i notatet vil vi diskutere forankring og arbeidsdeling innenfor disse to ordningene.

12. I Forebyggingsenhetens talloversikt over alle typer saker 1. halvdel 2011 angis det at minoritetsrådgiverne og integreringsrådgiverne til sammen har hatt 78 saker som gjelder gutter i 2009 og 81 saker som gjelder gutter i 2010.

Samhandling og koordinering av tvangsekteskapsaker

En overordnet målsetting for handlingsplansperioden har vært å få en bedre offentlig forankring av arbeidet gjennom å styrke samarbeid mellom ulike offentlige etater, samt det frivillige tjenesteapparatet. Videre har et mål vært å koordinere samarbeidet på lokalt, regionalt og statlig nivå. Samarbeid kan måles både ut fra hvem som melder inn saker til en instans og hvem de samarbeider med for å sikre en god og nødvendig oppfølging av saken.

I forrige kartleggingsundersøkelse (2009) fremkom det noen interessante forskjeller mellom barnevern, politi og NAV når det gjaldt hvem som meldte saker til dem og hvem de samarbeidet med. I lys av kartleggingen fra 2011 vil vi undersøke om vi kan se tydelige endringer i disse mønstrene, eller om de ser ut til å holde seg stabile.

Innmelding av saker

Den overordnede tendensen i 2009 var at det var den utsatte selv som meldte inn saken. Dette gjaldt alle de tre instansene. I 2011 er dette bildet det samme. Videre holder det overordnede mønsteret seg når det gjelder følgende:

- Politiet har det klart bredeste settet av kanaler for innmelding av saker
- NAV har det klart smaleste settet av kanaler
- Skolen er en sentral innmelder for barnevernet

Samtidig som de overordnede trekkene er stabile, ser vi også noen interessante forskjeller mellom 2011 og 2009. *For det første* svarer langt flere familievoldskoordinatorer i 2011 at barnevernet melder inn saker. I tillegg oppgir NAV barnevernet som den viktigste melder utenom personen selv i 2011¹³. Barnevernet må dermed ses som en sentral kanal for melding av saker for NAV og politi på nåtidspunktet. I og med at vi ikke påviste noen økning i antall meldinger om tvangsekteskap hos barnevernet, kan en hypotese være at barnevernet er blitt flinkere til å melde de sakene de blir kjent med videre til politiet, samt stå for en formidling til NAV. *For det andre* ser skolen ut til å være en viktigere melder av saker til politiet i 2011 enn i 2009, særlig hvis vi ser skolen og minoritetsrådgiverne under ett. *For det tredje* finnes det tegn på at den kommunale helsetjenesten er en viktigere melder av saker til barnevern og politidistrikt i 2011 enn i 2009. Den kommunale helsetjenesten er et vidt begrep, som kan dekke både fastlegeordningen, sosiale tjenester, helsestasjon

13. Barnevern var ikke en melderkategori i NAVs kartleggingsundersøkelse i 2009.

og skolehelsetjeneste, samt psykisk helsearbeid.¹⁴ For det fjerde kan det finnes tegn til at ikke-offentlige aktører er mindre viktige som meldere av saker i 2011 enn i 2009. Blant sosialkontorene svarer bare ett av de kontorene som har hatt saker at frivillige organisasjoner «av og til» melder inn saker. I tillegg er det færre sosialkontorer i 2011 enn i 2009 som oppgir at krisesenteret har meldt inn saker.

Tabell 1. Hvem melder inn tvangsekteskapsaker? Andel av barneverntjenestene, NAV og familievoldskoordinatorer som rapporterer om meldende instanser som ofte eller av og til melder tvangsekteskapsaker.

| | Barneverntjenesten | | NAV | | Familievoldskoordinatorer | |
|---|--------------------|------|------|------|---------------------------|------|
| | 2009 | 2011 | 2009 | 2011 | 2009 | 2011 |
| Barnet/ungdommen selv | 9 | 9 | 3 | 6 | 6 | 9 |
| Barnevernet | * | * | * | 4 | 1 | 10 |
| Skolen | 8 | 9 | 0 | 0 | 3 | 8 |
| Voksenundervisning | * | * | 1 | 0 | 2 | 2 |
| Kommunal helsetjeneste | 1 | 3 | 0 | 0 | 1 | 4 |
| Politi | 0 | 2 | 1 | 1 | 4 | 7 |
| Krisesenter | 0 | 1 | 5 | 1 | 5 | 6 |
| Venner av vedkommende | 2 | 0 | 0 | 0 | 2 | 2 |
| Minoritetsrådgiver | 1 | 1 | 1 | 0 | 2 | 4 |
| Integreringsrådgiver | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 |
| Kompetanseteamet mot tvangsekteskap | 0 | 0 | 0 | 2 | 1 | 4 |
| Frivillige organisasjoner (SEIF, Mirasenteret, Røde Kors og lignende) | 3 | 1 | 3 | 2 | 2 | 2 |
| N | 13 | 12 | 7 | 7 | 7 | 13 |

Som påpekt innledningsvis, må tallene tolkes med stor varsomhet. Vi kan påpeke en forskjell mellom de to tidspunktene, men i og med at respondentene ikke nødvendigvis er de samme som i 2009, og siden representantene for barnevern, NAV og politi ikke nødvendigvis befinner seg i samme lokale kontekst, kan vi ikke trekke noen bastante konklusjoner om endring. I tillegg

14. En samlebetegnelse for slike tjenester er «helse- og omsorgstjenester i kommunen». I spørreundersøkelsen har vi valgt det kortere begrepet «kommunal helsetjeneste».

kommer det faktum at familievoldskoordinatorernes svar i 2009 var preget av at en del var nye i sin funksjon.

Til tross for disse forbeholdene kan det likevel være interessant å diskutere det mønsteret vi ser for 2011. Det faktum at barnevernet har en sterkere rolle som melder til politiet i 2011, samtidig som kommunal helsetjeneste er viktigere for barnevern og politi, kan tyde på en styrking av kanaler innenfor det offentlige apparatet når det gjelder melding av saker. Parallelt står de ikke-offentlige aktørene, kriesenter og frivillige organisasjonene sjelden for innmelding av saker i 2011. Dette kan synes paradoksalt i og med at det å gi kriesentertilbud er blitt et kommunalt ansvar underveis i perioden, i tillegg til at arbeid mot æresrelatert vold ved kriesentrene skal styrkes som ledd i Handlingsplan mot vold i nære relasjoner (2008-2011). At disse instansene ikke er meldere, forhindrer imidlertid ikke at det kan foregå samarbeid mellom dem og ulike deler av det offentlige apparatet. Dette ser vi nærmere på i neste punkt.

Samarbeidsrelasjoner mellom lokale offentlige instanser

Kartleggingen i 2009 konkluderte med at politiet hadde det bredeste settet av samarbeidsrelasjoner lokalt, mens NAV hadde det smaleste. Vi lanserte også en hypotese om at det fantes to ulike kretsløp lokalt, der tilbudet til de over 18 år i stor grad ble ivaretatt av politi, NAV, kriesentre og frivillige organisasjoner, mens tilbudet for de under 18 år ble ivaretatt av et bredere sett av instanser. Dette baserte vi både på oversikten over hvor mye de ulike instansene samarbeidet med frivillige organisasjoner, samt på beskrivelsen av hva slags funksjoner de frivillige organisasjonene fylte i arbeidet.

*Tabell 2. Hvem samarbeider barneverntjenestene, NAV og familievoldskoordina-
dinatorer alltid eller ofte i tvangsekteskapsaker?*

| Samarbeidspartner | Barnevernet | | NAV | | Familievoldskoordinatorer | |
|---|-------------|------|------|------|---------------------------|------|
| | 2009 | 2011 | 2009 | 2011 | 2009 | 2011 |
| Statlig barnevern/fagteam | 6 | 4 | * | 0 | * | 4 |
| Barnevernet | * | * | 1 | 4 | 5 | 9 |
| Skolen/voksenopplæringen | 11 | 4 | 0 | 1 | 2 | 5 |
| Kommunal helsetjeneste | 5 | 1 | 0 | 1 | 3 | 2 |
| Krisesenter | 4 | 2 | 5 | 3 | 5 | 9 |
| Det lokale politikammer | 10 | 6 | 2 | 1 | 5 | 9 |
| KFSO i politidistriktet | 4 | 2 | 5 | 1 | 5 | 6 |
| Regionale ressursentre/RVTS | 3 | 2 | 0 | 0 | 2 | 1 |
| NAV | 3 | 1 | * | * | * | 5 |
| Frivillige organisasjoner (Røde Kors, Mirasenteret, SEIF, PMV o.l.) | 6 | 2 | 3 | 3 | 3 | 2 |
| Det nasjonale kompetanseteamet mot tvangsekteskap | 4 | 4 | 0 | 1 | 2 | 8 |
| Minoritetsrådgiver ved videregående skoler | 3 | 4 | 0 | 0 | 2 | 4 |
| Integreringsrådgivere | 3 | 0 | 0 | 0 | 2 | 1 |
| Andre | 7 | 2 | * | 1 | * | * |
| N | 15 | 10 | 8 | 7 | 7 | 13 |

I 2011 har fremdeles politidistriktet det klart bredeste settet av samarbeidsrelasjoner. Når det gjelder sosialkontorene fremstår disse også i 2011 med et smalt sett av relasjoner, men det er verdt å merke seg at fire av de seks NAV kontorene som har hatt saker, oppgir at de samarbeider med barnevernet. Til sammenligning har bare ett av disse kontorene samarbeidet med lokalt politi og ett kontor med politidistriktet. Kontorene er blitt bedt om å svare med utgangspunkt i de sakene de har hatt i perioden siden siste kartlegging, og en mulig forklaring på at de ikke har samarbeidet med politiet kan dermed være at de sakene de har hatt ikke har hatt en alvorlighetsgrad som førte til anmeldelse. Samtidig er samarbeidet mellom NAV og barnevern interessant i seg selv. At disse instansene samarbeider indikerer at man ikke etablerer noen absolutt grense mellom utsatte under og over 18 år i disse kommunene.

Når det gjelder rollen til de frivillige organisasjonene, fremtrer ikke noe tydelig endret bilde i disse dataene. Basert på tidligere forskning vet vi at graden av samarbeid mellom NAV og henholdsvis SEIF og Røde Kors har variert mellom kommuner og bydeler, og at samarbeidet blant annet har vært knyttet til botilbud (Bredal og Orupabo, 2008). Avhengig av hvilke bydeler og kommuner som har svart, kan vi derfor få ulike utslag på tallene. Blant de

NAV kontorene som oppgir å ha samarbeid med frivillige organisasjoner i 2011 oppgis det at de frivillige organisasjonene bistår i samme type oppgaver som i 2009, det vil si i innledende samtaler, i sosial og psykologisk oppfølging, i å finne botilbud og i troverdighetsvurderinger.

Noen andre trekk kan også påpekes i studien av samarbeidsrelasjoner. For det første ser barnevernet ut til å være en viktigere samarbeidspartner både for politi og NAV i 2011 enn i 2009, noe som samsvarer med det vi fant ovenfor når det gjelder deres rolle som meldere. For det andre tyder tallene fra familievoldskoordinatorerne, både når det gjelder innmelding og samarbeid, på at samarbeidsrelasjonene internt i politidistriktene er sterkere i 2011 enn i 2009. For det tredje er den kommunale helsetjenesten viktigere som innmelder enn som samarbeidspartner blant de som har besvart undersøkelsen i 2011. For det fjerde er det nasjonale kompetanseteamet mot tvangsekteskap en viktig samarbeidspartner for barnevern og politi, men ikke for NAV. Samlet sett mener vi at disse funnene i mindre grad tyder på to ulike kretsløp av hjelpeapparater for dem over og under 18 år. Særlig er det barnevernets tydeligere kobling til politi og NAV som gir en indikasjon om dette.

Imidlertid er det et stort forbehold at de instansene som har svart befinner seg i ulike lokale kontekster og dermed ikke nødvendigvis forholder seg til hverandre. Når vi ser på tallene fra de tre instansene under ett og over tid, mener vi at vårt materiale først og fremst antyder at det *finnes store lokale variasjoner når det gjelder samarbeid*. Slike variasjoner må trekkes inn for å forklare funn som ellers ikke så lett lar seg forklare. Når familievoldskoordinatorerne i større grad oppgir å samarbeide med NAV enn vice-versa, kan dette reflektere at dette samarbeidet er mer etablert i noen kommuner enn i andre.

Variasjonen i hvorvidt det finnes interne og eksterne rutiner for håndtering av saker om tvangsekteskap hos de ulike instansene kan gi en indikasjon om hvor stor slik lokal variasjon er. I spørreundersøkelsen for 2011 har vi spurt familievoldskoordinatorer, barnevern og NAV om det finnes slike rutiner. Disse spørsmålene er blitt stilt til alle respondentene, uavhengig av om de har hatt saker eller ikke. Svarene når det gjelder eksterne rutiner fordeler seg slik:

Tabell 3. Andel av barneverntjeneste, NAV og familievoldskoordinatorer som har rutiner for samarbeid med eksterne, lokale instanser i saker om tvangsekteskap eller tvangsekteskapsrelatert problematikk

| | Barneverntjenesten | NAV | Familievoldskoordinatorer |
|------------------|--------------------|----------------|---------------------------|
| | Absolutte tall | Absolutte tall | Absolutte tall |
| Har rutiner | 11 | 10 | 7 |
| Har ikke rutiner | 11 | 9 | 7 |
| N | 22 | 19 | 14 |

Vi ser at hos alle de tre instansene er det omtrent like mange som har eksterne rutiner som de som ikke har det. Når vi derimot ser på hvilke kontorer som har *både* interne og eksterne rutiner er det et nesten perfekt sammenfall mellom tilstedeværelsen av interne og eksterne rutiner. Det finnes dermed en tydelig skillelinje mellom tjenester som befinner seg i omgivelser der det er utviklet rutiner både for intern håndtering og eksterne samarbeidsrelasjoner, og tjenester i kontekster der det verken finnes interne eller eksterne rutiner. En antagelse er at det er størst sannsynlighet for at interne og eksterne rutiner er utviklet i lokalsamfunn der omfanget av saker om tvangsekteskap er størst.

Hva er de viktigste flaskehalsene per 2011?

I spørreskjemaene for 2011 ble barnevern, NAV og familievoldskoordinatorer spurt om hva de mente var viktige flaskehals i arbeidet mot tvangsekteskap. Svarene på dette spørsmålet kan gi viktige indikasjoner på viktige satsningsområdene i det offentliges videre arbeid mot tvangsekteskap.

Tabell 4. Svar på spørsmålet Hva vurderer dere som viktige flaskehals i deres arbeid mot tvangsekteskap? (flere kryss er mulig)

| Flaskehals | Barneverntjenesten | NAV | Familievoldskoordinatorer |
|--|--------------------|----------------|---------------------------|
| | Absolutte tall | Absolutte tall | Absolutte tall |
| Vår egen kompetanse | 9 | 9 | 6 |
| Kompetanse i egen ledelse | 2 | 2 | 6 |
| Lokale driftsenheters kompetanse | * | * | 6 |
| Skillelinjene i lovverk og tiltak mellom utsatte som er under/over 18 år | 7 | 7 | 5 |
| Tilgang til botilbud for ungdom under 18 år | 3 | 4 | 6 |
| Tilgang til botilbud for ungdom over 18 år | 0 | 6 | 4 |
| Tilgang til botilbud som passer for brukergruppen | 8 | 8 | 5 |
| Det psykososiale tilbudet til barnet/ungdommen | 7 | 3 | 4 |
| Oppfølging av barnet/ungdommen | 5 | 4 | 9 |
| Oppfølging av familien | 8 | 1 | 8 |
| Økonomiske ressurser | 1 | 1 | 4 |
| Politisk vilje i bydelen/kommunen | 0 | 1 | 1 |
| Rollefordeling i hjelpeapparatet | 5 | 4 | 2 |
| Offentlige instansers ansvarstaking | 5 | 2 | 4 |
| Gjennomslag i fylkesnemnda | 0 | * | * |
| Samarbeidet med foreldrene | 8 | 3 | 2 |
| Samarbeidet med politiet | 1 | 1 | * |
| Samarbeidet med barnevernet | * | 1 | 0 |
| Samarbeidet med NAV | 1 | * | 1 |
| Samarbeidet med Bufetat | 2 | 1 | 0 |
| Samarbeidet med andre offentlige instanser | 1 | 1 | 1 |
| Samarbeidet med statlige eller fylkeskommunale organer | 0 | 1 | 1 |
| Samarbeidet med frivillige organisasjoner | 1 | 1 | 2 |
| N | 21 | 19 | 14 |

Oppstillingen av hvilke flaskehalsar som betraktes som viktige hos de tre instansene viser stor grad av sammenfall, men også noen interessante forskjeller. Slik vi tolker tabellen peker tre hovedområder seg ut som flaskehalsar på tvers av instanser: kompetanse, oppfølging av den utsatte og dennes familie, samt botilbud.

Egen kompetanse peker seg ut som en viktig flaskehals hos alle tre instanser. NAV og barnevern markerer dette i høyere grad enn politi. På den annen side skiller familievoldskoordinatorane seg ut ved at flere her opplever kompetanse i egen ledelse som en flaskehals. Slik vi har omtalt i tidligere rapporter kan utsagn om at kompetanse er en utfordring tolkes på ulike måter. En hypotese kan være at det er først gjennom å ha en viss kompetanse at man ser hvilken kompetanse man mangler – i tråd med den sokratiske læresetning om at visdom er å vite hva man ikke vet. Når vi undersøker om det er forskjell mellom de NAV- og barnevernkontorene som har deltatt på regionale nettverkssamlinger og de som ikke har det, finner vi en viss støtte for dette. De som har deltatt på samlinger opplever i like stor grad egen kompetanse som flaskehals som de som ikke har det. Det som derimot slår ut positivt i forhold til vurderingen av egen kompetanse som flaskehals, er om kontoret har hatt saker eller ikke. Dette er i tråd med funn fra de to andre delrapportene, og dessuten i tråd med denne evalueringens hypotese om at læring skjer gjennom erfaring med saker. Samtidig er det viktig å understreke at kompetanse som flaskehals er en reell flaskehals, som må antas å ha betydning for disse instansenes potensiale til å håndtere saker om tvangsekteskap. Dermed blir det viktig å lete etter gode, erfaringsbaserte og systematiske måter å utvikle og dele kompetanse på.

Den andre hovedgruppen av flaskehalsar handler om *oppfølging av den utsatte og dennes familie*. Det virker rimelig at dette skal være en flaskehals, gitt at saker om tvangsekteskap både kan være komplekse og kreve inngripen i den utsattes liv og familierelasjoner. Ut fra et slikt resonnement kunne man si at oppfølgingen alltid vil være en flaskehals. Samtidig mener vi at disse resultatene tyder på at det mangler systemer og gode tilbud som de ulike offentlige instansene kan henvise til. En indikasjon om dette finner vi i at 7 av barnevernkontorene mener at det psyko-sosiale tilbudet til den utsatte er en viktig flaskehals. Det er her viktig å merke seg at de instansene som har hatt saker i større grad enn de som ikke har hatt det, mener at oppfølging er en flaskehals. Dette kan tolkes slik at gjennom selv å ha saker blir instansene mer oppmerksomme på de spesifikke kravene de stiller, samt på manglende systemer og tilbud.

Vi mener funnet knyttet til oppfølging av familien er interessant. I løpet av handlingsplanperioden er økende fokus blitt satt på familiearbeid, og på hvordan ulike aktører i familien berøres av saker om tvangsekteskap (se for eksempel Bredal, 2011). Ut fra barnevernets og familievoldskoordinatoranes svar i denne undersøkelsen, er behovet for kunnskap, metoder og tilbud på

dette feltet stort. NAV betrakter i mindre grad familiararbeid som en viktig flaskehals. Dette samsvarer med at de i liten grad oppgir å ha bistått med psyko-sosial oppfølging i de sakene om tvangsekteskap som de har håndtert. At barnevern og politi er opptatt av foreldrearbeid, kan tyde på at de ser helhetlig på saker om tvangsekteskap.

Den siste hovedgruppen av flaskehalsen handler om *botilbud*. Tilgang til botilbud både for de under og de over 18 år pekes ut som flaskehals hos alle tre instanser. I særlig grad påpekes det at botilbud som *passer for brukergruppen* er en utfordring. De barnevernskontorene og sosialkontorene som har hatt befatning med saker, mener i større grad at tilgang til botilbud er et problem enn de som ikke har hatt det. Oppbygging av tilpassede botilbud har vært et viktig satsningsområde innenfor inneværende handlingsplan mot tvangsekteskap. I ISFs andre delrapport fra evalueringen påpekte vi at arbeidet med oppbygging av et tilbud for de under 18 år har gått langsomt, og at det er behov for å styrke både forankringen og koordineringen av tilbudet innenfor og på tvers av regioner. Når det gjaldt tilbudet for de over 18 år, mente vi at man har bygget opp gode nasjonale systemer for koordinering, men at det ville være viktig å gjennomtenke om tilbudet dekker det relevante settet av behov. For eksempel pekte vi på behovet hos utsatte som krevde sterkere grad av psyko-sosial oppfølging enn det de selvstendige leilighetene kan gi mulighet til. Resultatene fra denne kartleggingen viser at det kan være riktig å gjøre en gjennomgang både av tilbudenes kapasitet og tilgjengelighet, samt av flyten og sammenhengen mellom tilbud. Når så vidt mange sosialkontorer peker på at skillelinjene i lovverk mellom de under og de over 18 år er et problem, kan tilgang på ulike former for botilbud på tvers av aldersgrensen være et av flere elementer i dette.

I tillegg til disse tre mest dominerende områdene der det finnes flaskehalsen, tyder også svarene på at rollefordeling og ansvarstaking i hjelpeapparatet er et område som fortsatt kan styrkes og videreutvikles. Siden samarbeid med overliggende ledd i liten grad pekes ut som et problem, må vi gå ut fra at dette handler om lokal rollefordeling, eller om koordinering mellom tjenester på tvers av kommuner. Et eksempel på dette siste kan være saker der NAV i ulike kommuner må bli enige om kostnadsfordelingen knyttet til bidrag til livsopphold og husleie. Behovet for rolleavklaring kan også leses i sammenheng med at skillelinjene i lovverk for de over og under 18 år oppleves som en flaskehals. Disse skillelinjene vil kunne slå ut i at det er vanskelig å få til gode overganger mellom barnevern og NAV som hjelpende instanser når ungdommen er i grenselandet mellom det ene lovverket og det andre.

Vi mener til slutt at det er et interessant funn at *samarbeidet med andre offentlige instanser* i svært liten grad oppleves som en flaskehals. Holdt opp mot funnene knyttet til roller og ansvarstaking, mener vi en rimelig tolkning er at instansene opplever at andre instanser prøver å samarbeide så godt som mulig, men at noen av de overordnede rammene, enten i lovverk eller i kom-

munal/interkommunal rollefordeling oppleves ikke i tilstrekkelig grad er på plass. Det er verdt å nevne i denne sammenhengen at disse overordnede rammenes ikke synes å handle om økonomiske ressurser.

Kompetanseinnhenting og kompetansebehov

Et av de overordnede målene med handlingsplanen er å styrke kompetansen i hjelpeapparatet. Ovenfor har vi vist at kompetanse pekes ut som en viktig flaskehals for både politi, barnevern og NAV. Samtidig har vi pekt på at de instansene som har erfaring med saker i noe mindre grad opplever kompetanse som en hindring, mens kurs i seg selv ser ut til å ha mindre effekt. Ut fra dette blir det viktig hva slags kanaler de ulike instansene har for å hente kompetanse i det daglige arbeidet mot tvangsekteskap. Det blir dermed viktig å undersøke hvem de ulike instansene pleier å søke kompetanse fra i tvangsekteskapsaker og om dette har endret seg mellom 2009 og 2011.

Tabell 5. Instanser som barnevern, NAV og familievoldskoordinatorer har søkt kompetanse fra i de fleste eller noen saker

| Kompetansegivende instans | Barneverntjenesten | | NAV | | Familievoldskoordinatorer | |
|---|--------------------|------|------|------|---------------------------|------|
| | 2009 | 2011 | 2009 | 2011 | 2009 | 2011 |
| Statlig barnevern/fagteam | 3 | 2 | * | 0 | * | 3 |
| Barnevernet | * | * | 1 | 5 | 4 | 9 |
| Skolen | 6 | 3 | 0 | 1 | 2 | 1 |
| Kommunal helsetjeneste | 5 | 1 | 0 | 3 | 2 | 3 |
| Det lokale politikammer/eget politidistrikt | 14 | 9 | 3 | 2 | 5 | 8 |
| Krisesenter | 5 | 1 | 3 | 4 | 5 | 8 |
| Familievoldskoordinator i politidistriktet | 5 | 5 | 2 | 1 | 2 | * |
| NAV | * | 0 | * | * | * | 2 |
| Regionale ressursentre/RVTS | 4 | 5 | 0 | 0 | 1 | 1 |
| Minoritetsrådgiver | 1 | 4 | 0 | 0 | 3 | 4 |
| Integreringsrådgiver | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 |
| Kompetanseteamet mot tvangsekteskap | 5 | 8 | 0 | 1 | 5 | 9 |
| Frivillige organisasjoner (SEIF, Mirasenteret, Røde Kors og lignende) | 11 | 4 | 3 | 5 | 5 | 1 |
| N | 17 | 24 | 7 | 8 | ? | 12 |

I store trekk synes mønstrene for hvem man søker kompetanse hos å være stabile i perioden, men vi finner også indikasjoner om noen interessante endringer. For det første synes barnevernet å ha styrket seg om en kompetansegivende enhet, både for NAV og for politidistriktet. Dette samsvarer med barnevernets styrkede rolle både som melder av saker og som samarbeidspartner i tvangsekteskapsaker. Et annet element i dette bildet er at skolen i mindre grad er en kompetansegivende instans for barnevernet i 2011 enn i 2009. En mulig tolkning av dette er at skolen og barnevernet har etablert en rollefordeling, der skolen er innmelder, mens barnevernet besitter kompetansen til å håndtere saken. Dette synes om en fornuftig rollefordeling mellom forebygging/identifisering og hjelp. Vi finner et lignende mønster når det gjelder den kommunale helsetjenesten – barnevernet henter i mindre grad kompetanse fra helsetjenesten i 2011 enn i 2009. Her tror vi imidlertid det er relevant å stille spørsmålet både om denne relasjonen burde vært styrket, og om den kommunale helsetjenesten burde styrkes i sin spesifikke, helserelaterte kompetanse knyttet til unges opplevelse av psykisk vold og frykt for/erfaringer med tvangsekteskap.

Et annet spørsmål som tabellen reiser er om rollen til de frivillige organisasjonene som kompetansegiver er blitt svekket gjennom perioden. Særlig synes dette å være tilfellet hos barnevernet, men også blant familievoldskoordinatorne. Hvis så er tilfellet, gir det rom for ulike tolkninger. Et mål med handlingsplanen har vært å styrke det offentlige arbeid mot tvangsekteskap, og det er mulig å hevde at når det offentlige kompetanse styrkes, reduserer dette behovet for å søke kompetanse hos ikke-offentlige aktører. Samtidig mener vi det er et sentralt poeng at det offentlige og det frivillige representerer ulike typer kompetanse og ulike perspektiver, som ideelt sett kunne komplettere hverandre. Tidligere foregikk slik utveksling av kompetanse blant annet gjennom samarbeid rundt de beskyttede boligene, som SEIF og Oslo Røde Kors disponerte. I og med at koordinering og tildeling av botilbud nå er blitt et offentlig ansvar, har noen av de eksisterende samarbeidsarenaene mellom disse organisasjonene og lokale offentlige instanser blitt svekket. I forrige rapport gjenga vi Oslo Røde Kors' perspektiv på denne endringen, der et hovedpoeng var at organisasjonen mente den hadde mistet tilgangen til det som foregikk på feltet, blant annet kunnskap om hvordan Kompetanseteamet arbeidet. En mulig tolkning av svarene i denne undersøkelsen er at endringene også har ført til at båndene mellom lokale offentlige instanser og de frivillige organisasjonene er blitt svekket i det daglige arbeidet med saker. En slik endring vil vurderes ulikt fra ulike ståsteder, men resultatene viser at det er helt nødvendig å tenke gjennom muligheter for å dra nytte av frivillige organisasjoners kompetanse innenfor rammen av det nye systemet som er satt på plass.

Et viktig punkt, som henger sammen med det foregående, er at Kompetanseteamet ser ut til å ha styrket sin rolle som kompetansegiver, overfor barnevern og politidistrikter, men *ikke* overfor NAV. Dette tyder på den ene siden

på en styrket offentlig kompetanseflyt blant sentrale instanser. På den andre siden tyder funnet på at skillelinjene mellom NAV og de andre kjerneinstansene ikke er blitt redusert gjennom perioden. NAV samarbeider med et smalt sett av andre instanser, og søker i mindre grad enn barnevern og politi kompetanse hos andre instanser lokalt og nasjonalt. Samtidig er oppgavene NAV kontorene i størst grad at kompetanse er en flaskehals i deres arbeid mot tvangsekteskap. Til sammen indikerer dette at innsatsen for å integrere NAV i arbeidet mot tvangsekteskap bør styrkes. Dette er både et spørsmål om lokale samarbeidsmønstre, og et spørsmål om hvilke signaler som gis fra nasjonalt nivå. Vi mener ut fra disse funnene at det er helt nødvendig å få på plass en representant fra NAV i Kompetanseteamet.

NAV sitt innsatsfelt og helsefeltet peker seg ut som to felter som bør styrkes innenfor arbeidet mot tvangsekteskap. Gjennomgangen av flaskehalser, samarbeid og kompetanseinnhenting viser at det den lokale helsetjenesten i liten grad er involvert i arbeidet. I denne undersøkelsen er heller ikke de regionale ressursentrene om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging (RVTS) veldig synlige som kompetansegivere. Sett i sammenheng med at det uttrykkes behov for oppfølging, blant annet psyko-sosialt, bør det vurderes hvordan helsesektoren kan bringes sterkere inn på ulike nivåer.

Etter denne gjennomgangen av status i det lokale og regionale hjelpeapparatet, vil vi i andre del av notatet gjøre korte gjennomganger av funn knyttet til minoritetsrådgiverordningen og integreringsrådgiverordningen.

Sentrale funn knyttet minoritetsrådgiverordningen – resultater og organisering

I det som følger gjør vi først en kortfattet gjennomgang av skoleledernes vurdering av hvordan minoritetsrådgiverordningen har fungert. Deretter undersøker vi skolelederes, rådgiveres og minoritetsrådgiveres perspektiver på organiseringen av ordningen, samt deres mening om hva slags modeller som vil fungere best på lengre sikt.

Hvordan har ordningen fungert?

Skolelederne synes svært fornøyd med minoritetsrådgiverordningen. Av de 17 som har besvart undersøkelsen sier 14 at de «i meget stor grad» eller «i stor grad» har hatt behov for en minoritetsrådgiver. Skolelederne uttrykker også at ordningen har vært i overensstemmelse med de forventningene de hadde til hva ordningen skulle være (15 av 17 i meget stor eller stor grad). Til spørsmålet om hvorvidt skolens arbeid i forhold til eventuelle saker om tvangsekteskap har endret seg som følge av at det har vært utplassert en minoritetsrådgiver

ver, svarer 16 bekreftende, mens den siste uttrykker at han eller hun ikke vet. Endringen ved skolene består både i at det er blitt etablert gode rutiner for håndtering av enkeltsaker (15 av 17), i at kompetansen om saksfeltet og problematikken har økt (17 av 17) og i at samarbeidet med andre instanser er forbedret (12 av 17).

Sett i lys av at holdningen til minoritetsrådgiverordningen var mer avventende i 2009, samt at det fremkom kritikk av manglende avklaring av forventninger og behov hos skolene, må disse resultatene tolkes som svært positive. Det er tydelig at minoritetsrådgiverne har fremstått som en ressurs for skolene, og at bidraget deres er blitt tydeliggjort etter hvert som de er kommet på plass i sine funksjoner. Skolelederne har i stor grad oppfattet at minoritetsrådgiverne som en stillingsressurs rettet mot elever med minoritetsbakgrunn. Når det gjelder spørsmålet om hvorvidt minoritetsrådgiveren har vært en del av det ordinære rådgivningstilbudet ved skolen, svarer 11 av 17 bekreftende. Disse tallene antyder at minoritetsrådgiverstillingen er gitt en særstatus i forhold til arbeidsoppgaver, men at det varierer hvorvidt disse særoppgavene er blitt integrert i skolens ordinære arbeid. I neste avsnitt skal vi se nærmere på hvordan skoleledere, rådgivere og minoritetsrådgiverne ser på de forutsetningene som ble lagt i ordningen og deretter på hvilke modeller de mener ville være gunstige i en eventuell videre satsning.

Perspektiver på de forutsetningene som ble lagt i ordningen og på modeller for videre satsning

Minoritetsrådgiverne har vært ansatt av IMDi, men har hatt sitt daglige arbeid ved de videregående skolene. Dette betyr at det var IMDi som sto for rekrutteringen, og dermed også definerte kompetansekrav og innhold i stillingen. Minoritetsrådgiverne har rapportert til IMDi gjennom handlingsplanperioden, og har fått føringer for arbeidet sitt fra direktoratet. Gjennom denne tilknytningen har de fått definert en friere stilling ved de videregående skolene. I tabellen nedenfor undersøker vi hvordan skoleledere og rådgivere ser på disse ulike aspektene ved ordningen:

Tabell 6. Skolelederes enighet i ulike utsagn om minoritetsrådgi-verordningen.

| Utsagn | Helt enig | Nokså enig | Verken enig eller uenig | Nokså uenig | Helt uenig |
|---|-----------|------------|-------------------------|-------------|------------|
| Det har vært en utfordring at målene for arbeidet ligger utenfor skolens vanlige virksomhetsområde | 1 | 4 | 5 | 2 | 4 |
| Det har vært en utfordring at minoritetsrådgi-verne mangler skolefaglig kompetanse | 2 | 2 | 2 | 2 | 9 |
| Minoritetsrådgi-vernes friere stilling har gjort det lettere å etablere og vedlikeholde nettverk | 2 | 6 | 7 | 0 | 1 |
| Minoritetsrådgi-verne har ikke passet inn i skolens organisasjonsstruktur | 0 | 2 | 0 | 4 | 10 |
| Manglende rolleavklaring i forhold til ordinær rådgi-ver-tjeneste har vært et problem | 0 | 2 | 2 | 4 | 9 |
| Arbeidstid og -betingelser som skiller seg fra øvrige ansatte ved skolen har vært utfordrende | 0 | 1 | 3 | 1 | 10 |
| Minoritetsrådgi-vernes friere stilling har begrenset deres handlingsmulighet | 0 | 0 | 2 | 5 | 10 |
| Minoritetsrådgi-vernes friere stilling har utvidet deres handlingsmulighet | 4 | 8 | 2 | 2 | 0 |
| Minoritetsrådgi-vernes manglende arbeidstilknytning til skolen har vært et problem | 0 | 1 | 3 | 3 | 7 |
| Minoritetsrådgi-vernes uavhengige stilling har gjort det lettere for dem å skape tillit hos elevene | 2 | 5 | 7 | 1 | 1 |
| N | 17 | | | | |

Skoleledernes svar gir et tydelig inntrykk av at minoritetsrådgi-vernes friere stilling heller har vært en styrke enn en svakhet for ordningen. De avviser bestemt påstanden om at minoritetsrådgi-verne ikke har passet inn i skolens struktur, og gir støtte til at den friere stillingen både har bidratt til å skape tillit hos elevene og til å etablere og vedlikeholde nettverk. Det synes heller ikke som om skoleledernes fravær av personalansvar og dermed også av direkte ledelsesmyndighet overfor minoritetsrådgi-veren har vært opplevd som problematisk.

På to områder deler imidlertid svarene seg noe mer, nemlig i forhold til utsagnene om at målene for arbeidet ligger utenfor skolens område og om at minoritetsrådgi-vernes manglende skolefaglige kompetanse er en utfordring. Disse svarene antyder at de krevende punktene knyttet til minoritetsrådgi-verordningen ikke handler om struktur og organisering, men om hvilken plass og

rolle arbeid mot tvangsekteskap kan ha innenfor den videregående skolen. Som vi skrev i den andre delrapporten i denne evalueringen (Steen-Johnsen, Lidén og Aarset, 2010) er skolesektoren preget av at mange sosiale formål kjemper om plassen, mens skolene opplever at de har knappe ressurser i forhold til å gjennomføre de utdanningsfaglige kjerneoppgavene. Dermed blir det en utfordring at minoritetsrådgiverordningen sikter inn et sett mål som ligger på siden av det som oppfattes som det ordinære arbeidet, og kanskje særlig når minoritetsrådgiveren mangler skolefaglig kompetanse og dermed ikke kan stå for en oversettelse og formidling mellom de ulike typene mål.

Samtidig er det viktig å påpeke at de fleste av skolelederne *ikke* ser minoritetsrådgivernes manglende skolefaglige kompetanse som en utfordring. Vi mener også at resultatene kan tolkes dithen at i en situasjon der det finnes slike kryssende mål, blir minoritetsrådgivernes friere stilling en viktig forutsetning for å få arbeidet til å fungere.

Skolelederne samarbeider ikke med minoritetsrådgiverne til daglig, og det er rimelig å anta at eventuelle utfordringer ved ordningen skulle være mer følbare hos rådgiverne enn hos skolelederne. Imidlertid viser rådgivernes svar stort sammenfall med skoleledernes:

Tabell 7. Rådgivernes enighet i ulike utsagn om minoritetsrådgiverordningen

| Utsagn | Helt enig | Nokså enig | Verken enig eller uenig | Nokså uenig | Helt uenig |
|--|-----------|------------|-------------------------|-------------|------------|
| Det har vært en utfordring at målene for arbeidet ligger utenfor skolens vanlige virksomhetsområde | 3 | 6 | 1 | 1 | 1 |
| Det har vært en utfordring at minoritetsrådgiverne mangler skolefaglig kompetanse | 2 | 1 | 1 | 4 | 4 |
| Minoritetsrådgivernes friere stilling har gjort det lettere å etablere og vedlikeholde nettverk | 3 | 3 | 5 | 1 | 0 |
| Minoritetsrådgiverne har ikke passet inn i skolens organisasjonsstruktur | 0 | 1 | 0 | 6 | 5 |
| Manglende rolleavklaring i forhold til ordinær rådgiver-tjeneste har vært et problem | 0 | 3 | 2 | 4 | 3 |
| Arbeidstid og -betingelser som skiller seg fra øvrige ansatte ved skolen har vært utfordrende | 0 | 2 | 2 | 2 | 5 |
| Minoritetsrådgivernes friere stilling har begrenset deres handlingsmulighet | 0 | 1 | 2 | 4 | 5 |
| Minoritetsrådgivernes friere stilling har utvidet deres handlingsmulighet | 3 | 6 | 2 | 1 | 0 |
| Minoritetsrådgivernes manglende arbeidstilknytning til skolen har vært et problem | 0 | 3 | 2 | 2 | 5 |
| Minoritetsrådgivernes uavhengige stilling har gjort det lettere for dem å skape tillit hos elevene | 2 | 3 | 5 | 1 | 1 |
| N | 13 | | | | |

Slik vi leser svarene fra rådgiverne, er den eneste viktige forskjellen i forhold til skoleledernes utsagn at rådgiverne langt tydeligere fremhever manglende sammenfall mellom skolens mål og målene for ordningen som en utfordring. Dette tolker vi dithen at det er i det daglige arbeidet prioritering mellom ulike arbeidsoppgaver og bruken av ressurser foregår, og at det dermed er rådgiverne som føler på kroppen effekten av kryssende forventninger. I og med at verken kompetansen til minoritetsrådgiverne eller rolleavklaringen fremheves som et problem, antar vi at disse utfordringene i mindre grad handler om at man ser forskjellig på saker og på hvem som skal gjøre hva, og at hovedpoenget er at minoritetsrådgiverordningen bringer inn et sett nye forventninger utenfra, som både rådgiver og minoritetsrådgiver må forholde seg til.

Minoritetsrådgivernes svar gir et noe annet blikk på de forutsetningene som er lagt i ordningen. De sier seg i stor grad enige i at deres frie stilling har

gitt dem muligheter, og gir også støtte til et utsagn om at det er behov for å bringe inn kompetanse utenfra på dette området. Samtidig problematiserer de i større grad at de ikke har vært del av skolens øvrige organisasjonsstruktur, og manglende rolleavklaring i forhold til den ordinære rådgivertjenesten. Minoritetsrådgivernes posisjon som aktører som skal forsøke å forankre noe nytt i et eksisterende system gjør dem antagelig mer oppmerksomme på konsekvensene av de organisatoriske føringene som er blitt lagt for stillingen. Imidlertid må det påpekes at minoritetsrådgivernes svar varierer når det gjelder hvor utfordrende de mener disse faktorene er. Dette mener vi tyder på lokale variasjoner i hvordan minoritetsrådgiverne er blitt organisatorisk integrert ved den enkelte skole, noe vi også viste i forrige rapport. Samtidig er minoritetsrådgiverne mer samlet rundt utsagnet om at de har savnet å ha en lokal leder, og om at de har mottatt kryssende signaler fra skolen og IMDi.

Samlet sett uttrykker minoritetsrådgivernes svar dermed en dobbelthet – den frie stillingen og den alternative kompetansen ses som nødvendig, samtidig som den organisatoriske strukturen som ligger til grunn for denne frie stillingen skaper utfordringer i forhold til forankring. I og med at IMDi ble gitt ansvar for etablering av ordningen i inneværende handlingsplanperioden, var en slik dobbelthet en nærliggende konsekvens, som IMDi også har vært klar over. I overgangen til en ny fase av arbeidet blir et springende punkt om tiden er inne til full integrasjon av arbeidet i utdanningssektoren, eller om en videreføring av en dobbel struktur, med den kompetanseoverføring den kan gi, er et mer hensiktsmessig alternativ. Stilt overfor ulike forankringsmodeller svarer de tre gruppene slik:

Tabell 8. Hvilken av de følgende modellene for arbeid med tvangsekteskap i skolen mener du ville være mest formålstjenlig?

| Modell | Skoleledere | Rådgivere | Minoritetsrådgivere |
|--|----------------|----------------|---------------------|
| | Absolutte tall | Absolutte tall | Absolutte tall |
| Minoritetsrådgiverordningen bør videreføres i sin nåværende form | 6 | 9 | 0 |
| Skolesektoren, og spesielt rådgivningstjenesten, bør overta ansvaret for arbeidet med tvangsekteskap | 3 | 1 | 7 |
| Skolen og IMDi bør videreføre samarbeidet, men med en annen ansvarsfordeling enn den nåværende | 8 | 2 | 9 |
| N | 17 | 12 | 16 |

Det største skillet finner vi mellom rådgiverne og minoritetsrådgiverne. Mens rådgiverne gir sterk støtte til en videreføring av ordningen i sin nåværende form, mener ingen av minoritetsrådgiverne det samme. Minoritetsrådgiverne deler seg omtrent på midten mellom de som mener at skolesektoren bør overta

det fulle ansvaret og de som mener at samarbeidet mellom IMDi og skolen bør videreføres, men i annen form.

I frisvar angir rådgiverne et sett med argumenter for at minoritetsrådgiverordningen bør videreføres. De vektlegger at tilstedeværelsen i skolehverdagen er viktig, både fordi det skaper nærhet og tillit blant elevene og fordi sakene krever at det settes av sammenhengende og fleksibel tid til å følge opp når behovene oppstår. Minoritetsrådgivernes tverrgående rolle vektlegges også, både i forhold til skolens interne arbeidsområder og i forhold til lokale nettverk utenfor skolen. Slik vi leser disse utsagnene fra de ordinære rådgiverne kan ikke disse rollene fylles uten lokal tilstedeværelse og forankring.

Minoritetsrådgivernes perspektiv sammenfaller med rådgivernes når det gjelder behovet for tid og ressurser knyttet til dette arbeidet. De ser ut til å mene at det ikke er tilstrekkelig at slike ressurser tilføres den ordinære rådgivertjenesten, men argumenterer for at det bør finnes særegne tiltak og ordninger som er tilgjengelige for rådgivertjenesten når minoritetsrådgiverordningen avvikles. Eksempler på slike ordninger er lokalt forankrede team eller regionale team. I tillegg nevnes IMDi som en samarbeidspartner, kompetanselever og bidragsyter til strategisk arbeid for skolene. Minoritetsrådgiverne ser dermed *ikke* ut til å mene at skolene bør overlates det fulle ansvaret for arbeidet mot tvangsekteskap uten at spesielle ordninger er på plass. Imidlertid vektlegger de sterkere enn rådgiverne forankringen i skolen.

Skolelederne er den gruppen som er mest delt når det gjelder fremtidige modeller, men de færreste foretrekker at det fulle ansvaret overlates til skolene på det nåværende tidspunkt. Begrunnelsene for å beholde minoritetsrådgiverordningen handler både om den særegne kompetansen som minoritetsrådgiverne besitter, og om de nye typene nettverk, på tvers av skoleslag og offentlige instanser, som minoritetsrådgiverne har koblet inn. Det argumenteres også for at det kreves en særegen ressurs til arbeidet, både fordi sakene er tidkrevende, og fordi arbeidet mot tvangsekteskap krever fokus for å ikke å tape i konkurransen med andre oppgaver. På den andre siden påpeker en del av skolelederne at det er viktig at arbeidet mot tvangsekteskap blir en del av skolens organisasjon, både for å hindre stigmatisering og for å sikre at problemstillingene ikke blir løst fra skolens ordinære sosialpedagogiske tjeneste.

Skolelederne er i tillegg blitt bedt om å oppgi hvem de mener bør ha ansvaret for arbeidet i tiden fremover for å sikre varig forankring – Kunnskapsdepartementet, Utdanningdirektoratet, fylkeskommune/skoleeier eller IMDi. De hadde her anledning til å sette flere kryss. Svarene viser en klar preferanse for de to siste alternativene – at fylkeskommunen og/eller IMDi bør ha ansvaret. Vi leser disse svarene som et uttrykk for at skolelederne mener at skolesektoren ikke bør stå alene om å ivareta dette feltet, og at IMDis kompetanse er nødvendig, også på lengre sikt. I tillegg viser svarene at man ønsker at et ledd innenfor skolesektorene med operativ myndighet, nemlig skoleeier, bør

ha ansvaret for arbeidet mot tvangsekteskap. Dette kan forstås i lys av at arbeidet har implikasjoner for prioritering av ressurser og at det også berører målene for skolens arbeid. I og med at skoleeier i stor grad er med på å legge føringer og forutsetninger for skolene, kan det synes rimelig at det er i dette leddet skolelederne ønsker strategisk forankring.

Samlet sett indikerer svarene fra skoleledere, rådgivere og minoritetsrådgivere at minoritetsrådgiverordningen har synliggjort et arbeidsfelt som skolesektoren må forholde seg til. Slik vi leser svarene på de ulike spørsmålene, mener alle de tre respondentgruppene at dette arbeidsfeltet er noe som må inkludere ulike former for kompetanse og sektorinvolvering, og som heller ikke på lengre sikt bør være skolens område alene. Meningene spriker om hva som er de beste modellene for forankring, men det synes klart at de ulike aktørene mener øremerkede ressurser og ordninger vil være nødvendig også i neste fase.

Sentrale funn knyttet til integreringsrådgiverordningen – resultater og organisering

Nedenfor gjennomgår vi kort hva utenriksstasjonen og integreringsrådgiverne mener ordningen har bidratt med. Deretter peker vi på hvilke forutsetninger utenriksstasjoner og integreringsrådgivere mener bør ligge til grunn for den videre forankringen av arbeidet mot tvangsekteskap.

Hvordan har ordningen fungert?

Utplasseringen ved ulike utenriksstasjoner gjør at integreringsrådgiverordningen preges av store variasjoner, både når det gjelder forhold i utplasseringsland og trekk ved de ulike utenriksstasjonene. Svarene vi har fått fra de fem ulike utenriksstasjonene om hvordan ordningen har fungert, må dermed leses nettopp med blick for variasjonen mellom dem. Utenriksstasjonene er for eksempel delt når det gjelder hvorvidt de har hatt behov for en integreringsrådgiver. At ordningen er avviklet ved to av de seks utenriksstasjonene der integreringsrådgiverne opprinnelig ble plassert, kan underbygge at ordningen baseres på lokal tilpasning, lokalt skjønn av stillingens potensiale, fleksibilitet og eventuelt er tidsbegrenset.

Samtidig sammenfaller utenriksstasjonenes syn på ordningen på en del områder. Alle fem stasjoner sier seg helt enig i at ordningen har vært nødvendig for å styrke saksbehandlingen i forhold til tvangsekteskap, og helt eller nokså enige i at ordningen har bidratt til å styrke kompetansen generelt ved utenriksstasjonen. Fire av fem stasjoner mener også at det var riktig å sette inn andre enn utenriksstasjonens eksisterende personell i arbeidet mot tvangsekte-

skap. Selv om de fleste av utenriksstasjonene mener at ordningen har fungert helt eller delvis i samsvar med forventningene, mener de at det burde vært informert bedre om ordningen.

Integreringsrådgivernes mandat er å arbeide mot tvangsekteskap og familierelaterte spørsmål. Når utenriksstasjonene blir bedt om å gi sin vurdering av hva ordningen har bidratt med på utvalgte felter, fordeler svarene seg slik:

Tabell 9. Utenriksstasjonenes meninger om hva integreringsrådgiverordningen har bidratt med (N=5)

| Utsagn | I stor grad | I noen grad | I liten grad | I ingen grad |
|---|-------------|-------------|--------------|--------------|
| Integreringsrådgiveren har bidratt til å bygge opp saksbehandlingsrutiner | 3 | 0 | 2 | 0 |
| Integreringsrådgiveren har bidratt til å styrke samarbeid med lokale myndigheter | 0 | 3 | 2 | 0 |
| Integreringsrådgiverne har bidratt til å styrke utenriksstasjonenes kompetanse | 3 | 1 | 1 | 0 |
| Flere instanser ved utenriksstasjonen har blitt direkte involvert i arbeidet mot tvangsekteskap | 0 | 3 | 2 | 0 |

Selv om det overordnede inntrykket fra svarene fra utenriksstasjonene er variasjon, ser vi at flere stasjoner mener at særlig kompetanse og saksbehandlingsrutiner er blitt styrket gjennom integreringsrådgiverordningen. Det er også utenriksstasjoner som mener dette har skjedd i liten grad, noe som kan tolkes både ut fra at de allerede hadde kompetanse, eller at kompetanse og rutiner i begrenset grad er bygget opp eller tilført andre ansatte. Et moment her er den store utskiftningen av personalet på utenriksstasjoner. En mulig konklusjon av denne tilbakemeldingen kan være at overføring av kompetanse og rutiner til øvrig personale er begrenset og at det derfor er behov for kontinuitet i stilling som har familierelaterte problemstillinger som sitt ansvarsfelt.

De områdene integreringsrådgiverne mener de har oppnådd mest på er å styrke saksbehandlingsrutiner, og skape bevissthet om tema blant ambassadepersonell. Et annet område de mener de har lyktes er å kartlegge og etablere nettverk av lokale NGO'er som kan bistå utenriksstasjonen i arbeidet med slike saker. Dette samstemmer med de forventningene de hadde til stillingen i undersøkelsen fra 2009.

Når det gjelder etablering av rutiner ved utenriksstasjonen svarer fire av fem av utenriksstasjonene at de har faste rutiner i saker som gjelder tvangsekteskap. Tre stasjoner mener disse rutinene er i stor grad tilstrekkelige, mens én mener de er det i noen grad, og én i liten grad. Integreringsrådgiverne har

samarbeidet med andre ansatte både for å drøfte hvordan enkeltsaker skal håndteres, men også ved å fordele oppgaver mellom ulike avdelinger i enkeltsaker. De mener at samarbeidet med øvrig personell på utenriksstasjonen har fungert meget godt. Slik integreringsrådgiverne oppfatter det, er det først og fremst i forhold til familierelaterte saker at ordningen har bidratt til høynet kompetanse ved utenriksstasjonene. De vurderer at kompetansen ved utenriksstasjonene i dag er god, men at det er behov for kompetanseheving på barne-/ungdomsfaglige spørsmål og kjennskap til norsk lovverk på barnefeltet. Dette er relevant i flere saksfelt, slikt som etterlatte barn der integreringsrådgiverne rapporterer at de har arbeidet med ca. 80 slike saker siden mars 2009, samt bortføringer av barn, der de har arbeidet med til sammen 7 slike saker i denne perioden. Familierelaterte saker med utgangspunkt i barn utgjør derfor et ikke ubetydelig saksfelt ved disse stasjonene. Integreringsrådgiverne er alle enige om at vurdert opp mot andre konsulære saker mener de at slike saker krever spesiell kompetanse.

Tar vi utgangspunkt i svarene til integreringsrådgiverne har viktige utfordringer i arbeidet for dem vært særlig knyttet til regelverk og status til de som trenger bistand. Dette oppstår både ut fra alderen på de som ber om hjelp, hvor de har begrenset myndighet overfor mindreårige, og fordi den som ber om hjelp mangler bosettingstillatelse/statsborgerskap i Norge. Det som volder minst besvær er å få til samarbeid med lokale instanser i Norge som barnevernet, helsetjeneste og politiet. Svarene spriker, noe som kan tyde på at det er ulik beredskap og kompetanse hos de lokale, norske instansene som integreringsrådgiverne trenger å samarbeide med for å få til gode løsninger i akutte saker, bl.a. med hensyn til risikovurdering og med hensyn til å håndtere samarbeid med familien.

Når vi spør om hvem som har kontaktet utenriksstasjonen i tvangsekteskapsaker svarer integreringsrådgiverne at dette er særlig barnevernet og det lokale politikammer i Norge, men også kompetanseteamet mot tvangsekteskap, UDI, frivillige organisasjoner i Norge og den lokale skolen i Norge har kontaktet utenriksstasjonene. Barnet/ungdommen selv tar også kontakt med utenriksstasjonen for å få hjelp. For integreringsrådgiverne har særlig kompetanseteamet vært en viktig samarbeidspartner for å finne løsninger i konkrete saker. Andre viktige samarbeidsinstanser er UDI, det lokale barnevernet og politikammeret i Norge. I landet de er utstasjonert har lokale frivillige organisasjoner vært viktig for å inngå i tiltakskjeder og bistå praktisk i å finne løsninger i tvangsekteskapsaker. Samarbeidsrelasjonene som synliggjøres i undersøkelsen viser at integreringsrådgivernes arbeid innebærer i stor grad i å koble profesjonsnettverk, personer og instanser på tvers av landegrenser, og dermed å bistå med å bygge tiltakskjeder og en særlig type kompetanse som ellers ikke ville finnes.

En samlet konklusjon når det gjelder integreringsrådgiverordningen er dermed at det er variasjoner i utenriksstasjonenes uttrykte behov for ordning-

en, men at ordningen har bidratt med kompetanse og rutiner innenfor saker relatert til tvangsekteskap og familierelaterte saker. Det er imidlertid nødvendig å følge opp grunnene til at gode saksbehandlingsrutiner og samarbeid med lokale instanser ikke er tilfredsstillende ved alle utenriksstasjonene. Integreringsrådgiverne mener imidlertid at det nå er etablert tilstrekkelige rutiner. Innledningsvis så vi også at utenriksstasjonen har hatt en sterk økning i antall saker, noe som må tenkes å henge sammen med at stasjonene har fått tilført kompetanse, rutiner og ressurser til å avdekke og håndtere slike henvendelser. En annen grunn kan være økt kunnskap om mulighetene for å få hjelp ved å ta kontakt med utenriksstasjonene, en informasjon som de har fått selv eller gjennom deres sosiale nettverk som har vært i forbindelse med minoritetsrådgivere, hjelpeapparatet, og andre som kan bistå unge som kommer opp i vanskelige situasjoner i utlandet. Hva som skjer på utenriksstasjonene må således sees i sammenheng med innsatsen i Norge, og omvendt. Helt til slutt i dette notatet ser vi nå litt nærmere på forutsetninger for forankring av det videre arbeidet mot tvangsekteskap ved utenriksstasjonene.

Forutsetninger for forankring av arbeidet mot tvangsekteskap ved utenriksstasjonene

Utenriksstasjonene er forholdsvis samstemte i sine vurderinger av forutsetningene for forankring av det videre arbeidet mot tvangsekteskap. Felles for dem er at de peker på behovet for løpende opplæring på feltet, på grunn av hyppig utskiftning av personale. Utfordringene knyttet til manglende kontinuitet var et forhold som vi også diskuterte i forrige delrapport fra evalueringen.

I svarene på denne undersøkelsen ligger det noen indikasjoner på hvordan utenriksstasjonene kunne tenke seg å møte denne utfordringen. Det ene er at alle fem integreringsrådgiverne sier seg helt eller nokså enige i at flere instanser i ved utenriksstasjonen bør involveres direkte i arbeidet mot tvangsekteskap. Det andre, og mest samstemmige utsagnet er at integreringsrådgiveren i fremtiden bør bli innlemmet i utenriktjenesten gjennom et formelt arbeidsforhold. En av stasjonene utdypet dette med at integreringsrådgiverens ikke-permanente tilstedeværelse ved utenriksstasjonen innebærer at det blir huller i saksbehandlingen. Når integreringsrådgiveren befinner seg i Norge finnes det verken kompetansen eller tid tilgjengelig ved utenriksstasjonen for å håndtere disse sakene. Dette tyder på at arbeidsfeltet bør forankres bedre i andre deler av utenriksstasjonen, men også på at en permanent ressurs dedikert til denne typen saker ville være en fordel.

Integreringsrådgivernes perspektiv på hva som skal til for å forankre arbeidet mot tvangsekteskap samsvarer i stor grad med utenriksstasjonene. De mener enstemming at integreringsrådgiverordningen bør bli innlemmet i utenriktjenesten gjennom et formelt arbeidsforhold. Som utenriksstasjonen vekt-

legger de i tillegg bredere forankring av arbeidet innenfor organisasjonen, gjennom at flere instanser ved utenriksstasjonen blir involvert. Et tredje felles trekk er at både utenriksstasjoner og integreringsrådgivere peker på betydningen av saksbehandlingsrutiner for å forankre arbeidet.

Parallelt med det vi fant i forhold til den andre midlertidige ordningen under handlingsplanen, minoritetsrådgiverordningen, har integreringsrådgiverne bidratt til å synliggjøre et arbeidsfelt innenfor rammen av et annet sektorområde. Det varierer hvorvidt utenriksstasjonene ser et behov for å integrere dette arbeidsfeltet permanent ved sin stasjon. I den grad tvangsekteskap skal ivaretas innenfor utenriksstjenesten vektlegger imidlertid utenriksstasjonene og integreringsrådgiverne at dette krever en egen, stabil ressurs som er til stede ved utenriksstasjonene. Selv om disse stillingene anses å kreve særegen kompetanse, finner vi også en entydig holdning i undersøkelsen om at eventuelle stillinger bør forankres arbeidsmessig innenfor utenriksstjenesten.

Helhetsvurdering av innsatsen med handlingsplanen - Blikket framover

Nesten tre og et halvt år er gått siden handlingsplanen mot tvangsekteskap ble lansert. Handlingsplanarbeidet har involvert aktører innenfor åtte departementssektorer med underliggende etater, gjennom 40 ulike deltiltak. Det overordnede målet for handlingsplanen var å styrke det offentlige arbeid mot tvangsekteskap. I dette siste kapitlet skal vi løfte blikket og vurdere på hvilke måter det offentlige arbeid er blitt styrket, og hvilke føringer det legger for det videre arbeid med temaet.

Diskusjonen som følger vil ikke være organisert rundt måloppnåelse innenfor enkelttiltak, men fokuserer isteden på to overordnede temaer: kunnskapsutvikling og forankring. For å vurdere hvilken effekt handlingsplanen har hatt som helhet mener vi det er avgjørende å se på hvordan den har bidratt til kunnskap, og hvordan denne kunnskapen er blitt organisert inn i ulike instanser på ulike nivåer: det lokale, det regionale og det nasjonale. Tro mot det perspektivet som har fulgt evalueringen vil vi legge vekt på koblingen mellom sakshåndtering og læring, og hvordan ulike organiseringsformer legger til rette for dette.

Samtidig er det viktig å peke på at spørsmålet om forankring ikke kan løsrives fra det faktum at handlingsplanen har vært en utviklingsprosess, og at denne utviklingsprosessen ikke stopper nå som denne handlingsplanen er avsluttet. I 2012 videreføres arbeidet mot tvangsekteskap gjennom to nye handlingsplaner - mot kjønnslemlestelse og tvangsekteskap - i et felles dokument, hva som skjer fra 2013 er ennå ikke avgjort. Sentrale spørsmål fremover knytter seg til hvilke tiltak som fortsatt hører hjemme i en handlingsplan, og hvilke tiltak som er modne for å integreres i løpende arbeid. Disse vurderingene har også organisatoriske implikasjoner, og innebærer spørsmål om hvilke instanser som skal ha ansvaret, og hvordan arbeidet skal finansieres. Dette sluttkapitlet vil ikke gi detaljerte svar på hvilke tiltak som skal videreføres, men konsentrere seg om å peke ut noen modeller og arbeidsmåter som med fordel kan videreføres, samt områder som krever fortsatt innsats.

I det som følger skal vi først diskutere hva mainstreaming er og ulike forutsetninger som må vurderes når målet er mainstreaming. Vi tror disse refleksjonene er viktige å ha i bakhodet når vi går videre derfra til å diskutere kunnskapsutvikling og forankring på henholdsvis lokalt, regionalt og nasjonalt nivå.

Hva er forutsetningene for vellykket mainstreaming?

Innledningsvis definerte vi mainstreaming som en situasjon der et arbeidsfelt er blitt integrert i det ordinære arbeidsfeltet til en offentlig (eller privat) instans. Videre har vi påpekt at viktige forutsetninger for en slik integrasjon er at instansen det gjelder har den nødvendige kompetansen til å ivareta arbeidsfeltet, og dessuten tilstrekkelige ressurser. En sentral begrunnelse for at mainstreaming er etterstrebbelsesverdig, spesielt når det gjelder et offentlig tilbud, er at mainstreaming i prinsippet sikrer at bestemte behov blir møtt uansett hvilken bestemt del av hjelpeapparatet man henvender seg til. Det innebærer for eksempel at enhver som oppsøker NAV med en tvangsekteskaps sak skal kunne føle seg sikker på at den NAV-ansatte kjenner til de reglene og de offentlige støtteordningene som gjelder i slike saker.

Mainstreaming tenkes imidlertid også å ha en mer overordnet betydning ved at den definerer noe som faller innenfor det ordinære, ikke som noe adskilt. I tillegg til at mainstreaming skal bidra til å sikre at klienters og brukeres rettigheter blir ivaretatt, kan mainstreamingsprosesser dermed bidra til å endre samfunnsmessige forståelser av hva et fenomen er, og av hvem det er som eier fenomenet. Når det gjelder fenomenet tvangsekteskap tenker man seg at en mainstreaming kan ha som mål å gjøre tvangsekteskap til et problem som tilhører den norske befolkningen som helhet, ikke som noe som eies entydig av minoritetsbefolkningen. Parallelt kan man tenke seg at innenfor en offentlig instans vil en mainstreaming innebære at feltet ikke eies av en spesialisert enhet alene, men at alle relevante fagområder ser det som del av sitt arbeidsfelt.

Mainstreaming er dermed et virkemiddel for å skaffe gjennomslag og tilstrekkelig oppmerksomhet om et felt både symbolsk og overordnet - og i praksis. Hva som er forutsetningene for at et slikt felt får gjennomslag er imidlertid ikke gitt – dette kan vurderes både med utgangspunkt i organisering, kompetanse og ressurser. Et *organisatorisk* perspektiv tilsier på den ene siden at felter som mainstreames bør legges inn under den enheten som har hovedansvar for feltet – eksempelvis at skoleeier bør ta ansvar for arbeidet mot tvangsekteskap blant sine elever, eller at Justisdepartementet bør ta det overordnede ansvaret for arbeidet mot tvangsekteskap, hvis man mener feltet skal være en integrert del av politikfeltet «vold i nære relasjoner». På den annen side kan man spørre om et arbeidsfelt vil drukne dersom det integreres i et bredere arbeidsfelt der andre spørsmål står høyt på dagsorden. Ut fra en slik

vurdering kan det hende at det er vel så formålstjenlig at ansvaret for arbeidsfeltet plasseres utenfor hovedansvarshaver, hos en instans som kan holde oppmerksomhet om arbeidsfeltet og utøve trykk. En forutsetning for dette er at denne andre instansen har reelle muligheter til å lede et arbeid innenfor feltet til en annen instans. Dette har vi for eksempel diskutert i forbindelse med IMDis vanskeligheter med å få gjennomslag hos Udir for et samarbeid om MR-ordningen (Steen-Johnsen, Lidén og Aarset, 2010: kap.3).

En forutsetning for mainstreaming er at nødvendig *kompetanse* forankres i det ordinære hjelpeapparatet, slik at den som trenger særlig oppfølging blir oppfanget og eventuelt vist videre til instanser som kan gi den nødvendige bistand. I kartleggingsundersøkelsen kommer det fram at egenkompetanse vurderes som en flaskehals særlig hos barnevernet og NAV. Det synes også å være størst sannsynlighet for at interne og eksterne rutiner er utviklet i lokalsamfunn der omfanget av saker om tvangsekteskap er størst. Et spørsmål er derfor om det i dag er god nok kompetanse og beredskap i det ordinære hjelpeapparatet som ikke har vært involvert i tvangsekteskapsaker. Hvis det er slik at denne kompetansen ikke ennå er tilstrekkelig, innebærer et arbeid i retning av mainstreaming at det må finnes tilgjengelig veiledning for førstelinjetjenesten for å sikre kvalitet i saksbehandling, kombinert med fortsatt bred kompetanseheving. Mainstreaming kan, på kortere eller lengre sikt, innebære formidling av basiskunnskap for de mange, samtidig som det satses på instanser for veiledning og særlige innsatsteam.

Et tredje relevant hensyn som må vurderes i sammenheng med mainstreaming er om arbeidsfeltet stiller spesielle krav til *ressurser*. Hvis det er slik, kan det tenkes at forankringen innenfor det ordinære må suppleres kortsiktig *eller langsiktig* av spesielle tiltak eller en egen tilførsel av ressurser. Svarene vi presenterte i kapittel 2 fra de videregående skolene når det gjelder videreføring av minoritetsrådgiverordningen kan for eksempel indikere behovet for slike løsninger. Et argument her er at den oppfølgingen minoritetsrådgiverne har gjort av enkeltelever er såpass ressurskrevende at den ordinære rådgivertjenesten ikke har mulighet til å fylle behovet.

Eksisterende organisasjoner og forholdet mellom dem, kompetanse- og kompetansekrav, samt tilgjengelige ressurser utgjør dermed et sett av forutsetninger for mainstreaming. Disse ulike forutsetningene må ses i sammenheng og veies mot hverandre når man skal velg strategier for mainstreaming innenfor ulike områder.

Forandres premisene for mainstreaming i globaliseringens tidsalder?

I forlengelsen av denne diskusjonen reiser det seg et spørsmål om hvordan «mainstream» forstås. Hva som ligger i oppfatningen av det ordinære endrer seg over tid, og de siste tiårenes innvandring og økende transnasjonale forbindelser sosialt, kulturelt og økonomisk har bidratt til dette. Integrasjon som begrep på innvandringsfeltet viser til en gjensidig tilpasning, der det som skal integreres også vil endre grunnlaget for hva den nye enheten representerer (se f.eks. Eriksen 2001). Denne måten å forstå integrering på er også relevant for f.eks. profesjonenes kunnskapsgrunnlag. Et premiss for mainstreaming er at kunnskap som er utviklet innenfor et særrområde blir del av profesjonens felles kunnskapsgrunnlag. Dette innebærer at håndtering av særtilfeller blir gjort til profesjonens basiskunnskap og inkluderes i det som er normalt at man skal forvente kan skje, og som alle skal kunne respondere på. En ytterligere omdreining av denne forståelsen er at det normale utvides med ny variasjonsbredde, at det normale omfatter handlemåter som før ble definert som særtilfeller innenfor en særlig kategori på utsiden av det normale. En vesentlig forskjell blir da at kjennetegnet ikke blir tillagt kategorien som helhet på utsiden av det normale, men identifisert med utgangspunkt i særlige kjennetegn ved enkelttilfeller. Dette kan åpne for å se nye likhetstrekk, tillegge andre sider ved fenomenet mer vekt eller koble tiltak på tvers av etablerte kategorier, som kan gi utvidet forståelse av både dette og andre fenomener.

Et eksempel her er å plassere tvangsekteskap innenfor «vold i nære relasjoner». Dette kan bidra til at dette innsatsfeltet må organiseres litt annerledes, og at noen av de forståelsene som er mer implisitt i feltet, som at det først og fremst handler om partnervold, blir mer eksplisitt når også vold utøvd av f.eks. søsken er en mulighet som må tenkes inn i beredskapen. Feltet må dermed strekes opp på nytt, noe som kan bidra til nye perspektiver også på det velkjente.

Et annet eksempel kan være hvordan man forstår barnets uttalerett som er ett av hovedprinsippene i FNs barnekonvensjon. Dette prinsippet skal ivaretas i forvaltningspraksis gjennom utforming av rutiner der barn skal involveres formelt i avgjørelsesprosesser av betydning for barnet. Utmeldelse av skolen, samt å melde flytting til utlandet er eksempler på slike avgjørelser. Saker som bl.a. integreringsrådgivere viser til, og som innebærer trussel om eller gjennomført tvangsekteskap og/eller å etterlatte barn i utlandet viser at rutiner for barnets uttalerett ikke praktiseres på disse områdene. Sakene setter således fingeren på samfunnsområder der ivaretagelse av barnets uttalerett ikke er ivaretatt. Spissing av konflikter på nye områder kan dermed synliggjøre svakheter i ordinære ordninger og praksiser.

De to eksemplene viser hvordan særrområder bidrar til utvidet kunnskap om dagens samfunn, og dermed utvider kravet til basiskunnskap for det offentlige tjenesteapparatet. Vi vil særlig påpeke at integreringsrådgivernes utplassering på utenriksstasjonene har synliggjort nødvendigheten av transna-

sjonale perspektiver og kunnskap om hvordan regelverk og praksiser i andre land som setter betingelser for hjelpetjenestens innsats i Norge. Denne kunnskapsutviklingen må forankres gjennom det videre arbeidet med kompetanseoppbygging i hjelpeapparatet og hos instanser som driver med forebygging.

Kunnskapsutvikling og forankring gjennom handlingsplanen

Kunnskapsutvikling og forankring på lokalt nivå

Sentrale funn

I kapittel 2 redegjorde vi for de to rundene med kartleggingsundersøkelser, og konkluderte med at det har skjedd endringer i arbeidet mot tvangsekteskap på lokalt nivå gjennom handlingsplansperioden. *For det første* pekte vi på at det samlet sett har skjedd en økning i antallet saker om tvangsekteskap innenfor hjelpeapparatet. Denne økningen er ujevnt fordelt: særlig er det familievoldskoordinatorene i politidistriktene som melder om en økning i antallet saker. Tolkning av saksantall krever varsomhet, siden det er vanskelig å avgjøre om en økning i antall saker handler om reelt økte antall eller om økt evne til avdekking. Gitt at denne fasen har vært preget av økt oppmerksomhet om tvangsekteskapsaker i hjelpeapparatet, mener vi likevel at antallet saker først og fremst er en indikasjon om økt evne til avdekking av saker. Dette kan leses som at deler av det lokale hjelpeapparatet er blitt mer oppmerksomt på tvangsekteskap, og at de ansattes kompetanse til å håndtere slike saker har økt. Samtidig vil vi påpeke at våre data bygger på et begrenset antall instanser og kommuner. Som tidligere påpekt finner vi også at de som har fått erfaring med saker er bedre rustet til innsats gjennom interne og eksterne rutiner enn de som ikke har hatt saker. Funnene viser således ulik utbredelse av kompetanse. Å sikre beredskap i hele hjelpeapparatet krever derfor fortsatt innsats og oppmerksomhet.

For det andre mener vi å se styrkede samarbeidsrelasjoner innenfor det offentlige hjelpeapparatet. Et sentralt element i dette er at barnevernet ser ut til å ha styrket sin rolle i forhold til andre instanser, både som samarbeidspartner og som kompetanselever. Vi tolker dataene dithen at det i mindre grad enn tidligere eksisterer to kretsløp – ett for de over og ett for de under 18 år – lokalt.

Vi mener at den styrkingen vi ser blant annet må tolkes i lys av de nye strukturene som er blitt lagt på plass lokalt knyttet til forebygging og håndtering av tvangsekteskapsaker. I denne sammenhengen vil vi peke på bo- og støttetilbudene, på minoritetsrådgiverordningen ved de videregående skolene og på utviklingen av lokale samarbeidsprosjekter (tiltak 27, 28, 4 og 23).

I forbindelse med utviklingen av botilbud for utsatte over og under 18 år, har etablering av lokale nettverk blitt vektlagt. I forrige rapport viste vi hvordan Bufetat og de lokale botilbudene for unge under 18 år hadde jobbet aktivt med å utvikle et nettverk av lokale og regionale offentlige instanser, blant annet fagteamene i regionen, familievoldskoordinator, RVTS, fylkesmann, samt familievernet. Også i forbindelse med etablering av botilbud for unge over 18 år har tilbudene etablert kontakter med lokale offentlige og frivillige instanser. Sammensetningen av disse nettverkene varierer med lokale forhold og med prioriteringer fra de lokale botilbudenes side. Bufdirs har i tillegg vært opptatt av å koble inn familievernet i en støttefunksjon rundt botilbudet. Gjennom tiltak 30 i handlingsplanen har Bufdir ansvaret for å styrke familievernets kompetanse til å behandling og rådgivning i tvangsekteskapsaker, og disse to tiltakene er blitt sett i sammenheng.

Minoritetsrådgiverordningen har også dannet utgangspunkt for nettverksbygging lokalt. I mandatet til minoritetsrådgiverne har det ligget et mål om å arbeide systemrettet, og det å knytte de videregående til andre instanser i kommunen har vært en del av dette arbeidet. Vår evaluering i andre delrapport viste forholdsvis store variasjoner mellom minoritetsrådgivere og skoler når det gjaldt denne typen lokal nettverksbygging, men det er ingen tvil om at minoritetsrådgiverordningen har hatt en slik funksjon i en del kommuner og bydeler.

Et tiltak som har vært rettet direkte mot lokal nettverksbygging har vært tiltak 23, etablering av lokale samarbeidsmodeller. I løpet av perioden har 5 lokale prosjekter blitt innvilget støtte; i Drammen, Stavanger, Skien, Kristiansand og Trondheim. I forbindelse med forrige delrapport evaluerte vi resultatene fra Drammensprosjektet, og fremhevet dette som en god modell for å fremme bredt samarbeid lokalt, helhetlige tiltakskjeder og systematisk kunnskapsutvikling.

Nettverksbyggingen som har foregått lokalt og til dels regionalt rundt botilbudene, minoritetsrådgiverordningen og de lokale samarbeidsmodellene i løpet av planperioden har den styrken at de ikke er abstrakte nettverk, men nettverk som samarbeider om forebygging eller hjelp i tvangsekteskapsaker. Slik vi har vektlagt i denne evalueringen, mener vi at erfaring med saker er en viktig forutsetning for kompetansebygging og læring. For at denne læringen skal bli forankret, og få en betydning utover den enkelte ansatte, mener vi det er viktig at det etableres strukturer der den kompetansen som utvikles kan fanges opp og institusjonaliseres. En viktig del av denne kompetansen handler om hvordan andre offentlige instanser arbeider og hvordan man best kan samarbeide på tvers av etater. Det er nettopp denne typen lærdom etableringen av lokale nettverk kan bidra med.

Basert på kartleggingsundersøkelsen, og på evalueringen av noen av de nye ordningene som er etablert i forbindelse med handlingsplanen, mener vi altså at det har skjedd en styrking av det lokale offentlige apparatet. Samtidig

viser kartleggingsundersøkelsen at det er behov for fortsatt utvikling på ulike felter. Fremdeles fremstår rollefordelingen lokalt som en flaskehals på tross av at de ulike instansene i liten grad ser samarbeidet med andre offentlige instanser som et problem. Et annet trekk er at noen av de lokale tjenestene fremdeles er mindre involvert enn andre:

Spørsmålet om NAVs kompetanse og involvering i forhold til saker om tvangsekteskap har vært tatt opp på flere punkter under denne følgeevalueringen. I evalueringen av botilbudet for utsatte over 18 år i forrige delrapport, pekte vi for eksempel på de vanskelighetene det skaper når NAV ikke gir tilsgjengelig informasjon om støtte til livsopphold for personer som har behov for beskyttet botilbud. Kartleggingsundersøkelsen viser at NAV i noe større grad samarbeider med barnevernet enn tidligere, og at det også foregår en del samarbeid med politiet. Samtidig har NAV et smalere sett av samarbeidsrelasjoner enn det politi og barnevern har, og henter i mindre grad kompetanse fra de spesialiserte nasjonale og lokale instansene, til tross for at de lokale NAV-kontorene er de som i størst grad ser egen kompetanse som en utfordring.

Med utgangspunkt i kartleggingen har vi også pekt på at *den lokale helsetjenesten* ser ut til å spille en mindre viktig rolle enn man kunne vente. Vi ser en viss tendens til at den kommunale helsetjenesten er blitt viktigere som melder av saker, men samtidig ser den ut til å være svekket som samarbeidspartner og som kompetanseleverandør for barnevernet. Vi mener at den lokale helsetjenesten kunne ha en viktigere rolle å spille i saker om tvangsekteskap. Det faktum at det psyko-sosiale tilbudet til ungdommen fremstår som en av de mest sentrale flaskehalsene for barnevernet kan være en indikasjon om behovet for sterkere kobling til helsetjenesten. Den kompetansehevingen som har funnet sted av familievern, synes som en fornuftig måte å styrke lavterskel psyko-sosialt helsearbeid på. I kartleggingen har vi ikke spurt eksplisitt om samarbeid med familievern, så vi kan ikke basert på den si noe om betydningen av familievern i den lokale sakshåndteringen.

På tross av at arbeidet mot tvangsekteskap har vært styrket på *skolene*, gjennom minoritetsrådgiverordningen, finner vi i kartleggingsundersøkelsen at skolene i liten grad er samarbeidspartner for barnevern, politi og NAV (se tabell 2, s.37) I forhold til barnevernet ser det ut til å være en klar reduksjon i samarbeid mellom 2009 og 2011. Dette forholdet kan analyseres fra flere vinkler. På den ene siden kunne man hevde at skolens rolle er å være melder av saker, ikke samarbeidspartner for barnevernet i saker om tvangsekteskap. På den annen side kunne man tenke at selv om barnevernet har ansvaret for en sak, ville et samarbeid med skolens rådgivere om den daglige skolesituasjonen være en styrke. Resultatet kan også tyde på at i den grad nye samarbeidsnettverk er blitt utviklet lokalt, har ikke skolene blitt sterkt integrert i dette. Som vist i forrige delrapport finnes det imidlertid gode eksempler på det motsatte. I samarbeidsstrukturene som er utviklet i Drammen, forankret i SLT-modellen, er skolen trukket aktivt integrert i de lokale nettverkene.

Et siste poeng hentet fra dataene om lokalt samarbeid rundt tvangsekteskapsaker er at de frivillige organisasjonene ser ut til å ha blitt noe mindre viktige som samarbeidspartnere fra 2009 til 2011, spesielt for barnevernet. Dette kan tolkes som et utslag av at det offentlige har tatt et tydeligere ansvar for å forvalte hjelpe- og støttetilbud. Avhengig av lokale forhold og lokalt organisasjonsliv kan det likevel finnes et potensiale for å utvikle samarbeidsnettverk der også frivillige organisasjoner inngår. Ulike botilbud og ulike lokale samarbeidsprosjekter har så langt hatt forskjellig inngang til dette og har benyttet ulike strategier i forhold til de frivillige organisasjonene. Erfaringene har også vært ulike. Vi tror det vil være nyttig å finne systemer for å samle opp og formidle disse erfaringene, som del av formidlingen av lokale samarbeidsmodeller.

Anbefalinger knyttet til videreutvikling av det lokale nivået

Når vi ser på den utviklingen som har foregått lokalt og på de utfordringene som fortsatt gjenstår, mener vi det kan være nyttig å fokusere på følgende punkter i det videre arbeidet:

Videreutvikling av lokal forankring

Vi mener det er viktig å fortsette utviklingen av helhetlige, lokale samarbeidsmodeller med klare forankringspunkter i kommunen, forvaltningsmessig og politisk. Vi har tidligere anbefalt at arbeidet med slik forankring ses i sammenheng med utvikling av lokale handlingsplaner mot vold i nære relasjoner. Det mest sentrale hensynet i valget av forankringsformer er imidlertid at det skjer på en måte som gjør at kommunen forplikter seg og sine etater.

Ulike kommunale arenaer og strukturer eksisterer allerede, selv om landskapet ser forskjellig ut i forskjellige kommuner. Blant relevante strukturer som kan brukes som forankringspunkter for samarbeid er SLT-modellen, i kommuner der den er etablert. Vi tror også at det kan være hensiktsmessig å utnytte allerede eksisterende kommunale arenaer, slik som helsestasjon for ungdom, til å integrere arbeidet mot tvangsekteskap i andre arbeidsfelt.

I videreutviklingen av lokal forankring av arbeidet mot tvangsekteskap mener vi at dokumentasjon og formidling er et springende punkt. I inneværende handlingsplansperiode har det ikke blitt etablert gode systemer for slik formidling, selv om de regionale nettverkssamlingene har fungert som én arena for bred kompetanseheving. Grunnen til at mer helhetlige systemer ikke er etablert er dels manglende føringer fra Helsedirektoratet til RVTSene, som i utgangspunktet skulle ha ansvaret for dette. Ansvaret for formidling av modeller og arbeidsformer er nå overført til IMDi. Vi anbefaler at IMDi i sitt arbeid med dette:

- Etablerer gode samarbeidsstrukturer med RVTsene og med Bufdir/Bufetat, slik at deres kompetanse og regionale/lokale nettverk integreres i arbeidet
- Vektlegger dokumentasjon av erfaringer, samt utvikling av gode formidlingskanaler for denne kunnskapen

Så langt har erfaringene fra de igangsatte og avsluttede lokale prosjektene i liten grad vært gjort allment tilgjengelig. Drammensprosjektet utviklet forholdsvis omfattende dokumentasjon, men mye av dette er ikke direkte tilgjengelig via nasjonale nettsteder (tvangsekteskap.no har lenker til de to første årsrapportene fra prosjektet, men ikke til materiell utviklet i Drammen). Synliggjøring og dokumentasjon av prosjektene bør være en minimumsforventning i formidlingen av dette. I tillegg må det arbeides med å etablere og videreutvikle arenaer for læring og erfaringsutveksling på tvers av kommuner. De regionale nettverkssamlingene har allerede blitt prøvd ut som gode arenaer for bred kompetanseheving. I tillegg vil det være fornuftig å utvikle egne nettverk for kommuner som driver med utprøving av ulike typer lokale modeller.

I tillegg til å dokumentere og formidle vellykkede samarbeidsstrukturer mellom ulike offentlige instanser, tror vi det finnes et stort potensiale for å videreutvikle kunnskapen om offentlig- frivillig samarbeid om arbeidet mot tvangsekteskap lokalt. Kartleggingen viste en mulig svekkelse av de frivillige organisasjonenes lokale rolle. Samtidig vet vi at både Drammensprosjektet og Rogalandsnettverket mot tvangsekteskap har utviklet interessante samarbeidsformer med frivillige organisasjoner, ut fra ulike forutsetninger. I Drammen har man for eksempel gjennomført en seminarrekke for alle religiøse samfunn i Drammensområdet om arbeid med barn og unge, verdier og samfunnsutvikling. Denne seminarrekken ble utarbeidet gjennom en arbeidsgruppe der både prosjektet og representanter for organisasjonene inngår.¹⁵ Vi mener at samarbeidet mellom det offentlige og de frivillige organisasjonene arter seg forskjellig på nasjonalt og lokalt nivå, og at fokus kanskje i for stor grad har ligget på det nasjonale nivået, også i denne følgeevalueringen. I den videre utviklingen og formidlingen av de lokale samarbeidsmodellene, mener vi derfor at IMDi bør:

- Sørge for dokumentasjon og formidling av gode samarbeidsmodeller, kurs og metoder i relasjonen mellom det offentlige og sivilsamfunnet

15. Drammensprosjektet: Årsrapport 2009. Prosjekt «Æresrelatert vold i Drammen»

Syrking av enkeltetaters ansvar og kompetanse

I tillegg til at kartleggingen viser behov for fortsatt økt samordning lokalt, peker den også på at enkeltetaters roller bør styrkes. Ut fra dette anbefaler vi at:

- Det arbeides videre med å styrke arbeids- og velferdsforvaltningens kompetanse og rolle i forhold til tvangsekteskapsaker

Utvikling av lokalt, forpliktende samarbeid er ett virkemiddel i denne sammenheng. Slik vi tidligere har påpekt, mener vi likevel at det vil være et viktig grep å integrere Arbeids- og Velferdsetaten bedre i det nasjonale arbeidet rundt tvangsekteskap. Representanten fra NAV som nå er på plass i Kompetanseteamet kan være én nøkkel til dette, dersom denne rollen videreutvikles. Det er også positivt at Arbeidsdepartementet og BLD nå er i dialog om hvordan arbeids- og velferdsforvaltningens plass i tiltakskjeden skal styrkes.

En viktig utvikling av det lokale arbeidet har i denne handlingsplanperioden foregått gjennom minoritetsrådgiverordningen ved de videregående skolene. Kartleggingsundersøkelsen viste at skoleledere og rådgivere anser dette som en svært nyttig ordning, men også at skoleledere, rådgivere og minoritetsrådgivere hadde ulike synspunkter på hvordan ordningen bør forankres i fremtiden. Dersom vi skal diskutere dette ut fra et mainstreamingsperspektiv, blir spørsmålet om arbeidet mot tvangsekteskap ved skolene krever spesielle ordninger på lang sikt, enten ut fra ressursbehov eller krav til kompetanse. Vi mener at basisen for arbeidet mot tvangsekteskap ved de videregående skolene bør være at skolens egne rådgivere har en grunnkompetanse i forhold til tvangsekteskap, og nødvendige ressurser til også å håndtere denne typen saker. Samtidig vil det også på lang sikt være behov for tilgang på spisskompetanse, i vanskelige og ressurskrevende saker. Utviklingen av denne spisskompetansen bør ikke være et ansvar for skolesektoren selv, men ivaretas av IMDi. Ut fra dette mener vi det er viktig at det eksisterer en ordning som sikrer en slik spisskompetansefunksjon, med IMDi som ansvarlig. På lengre sikt bør derfor slike stillinger ikke være lokalisert ved skolene, men ivareta en rådgivnings- og kompetansefunksjon overfor alle skoler i et lokalt område. En viktig del av en slik stilling vil dermed også handle om å inngå i og være med å utvikle lokale nettverk og tiltakskjeder.

Basert på kartleggingen har vi påpekt et potensiale for å styrke helsesektorens rolle i arbeidet mot tvangsekteskap. Ut fra våre undersøkelser mener vi at det kan være behov for kompetanseheving i helsetjenesten generelt, men også i andre etater slik som barnevern og skole, for å kunne identifisere og følge opp unge som lever med et høyt nivå av frykt, tvang og psykisk vold. Dette innebærer både å definere disse ungdommenes livssituasjon som et helseproblem, og ha kunnskap om de særlige betingelsene for oppfølging og praktiske løsninger som disse sakene krever. Fra 2012 er arbeidet mot tvangsekteskap

integret i RVTSenes kjernevirksomhet.¹⁶ Dette danner en viktig forutsetning for at RVTSe kan videreutvikle sin rolle på feltet. Forutsetningene som beskrives for dette arbeidet i siste halvårsrapportering (vår 2011) synes gode, og vil anbefale at RVTSe nettopp vektlegger den bredden i roller og arbeidsformer som er beskrevet der.

Til slutt i våre anbefalinger knyttet til det lokale nivået vil vi fremheve at egen kompetanse står frem som den klart største flaskehalsen for det lokale hjelpeapparatet. Dette gir klare signaler om det i arbeidet mot tvangsekteskap fortsatt må ligge trykk på å utvikle og formidle kompetanse. Denne innsikten tar vi med oss i diskusjonen av kunnskapsutvikling og forankring på regionalt og nasjonalt nivå.

Kunnskapsutvikling og forankring på regionalt nivå

Gjennom handlingsplansperioden har det foregått en utvikling og styrking av samarbeid på det regionale nivået. De regionale nettverkssamlingene om tvangsekteskap og kjønnslemlestelse (tiltak 24) har vært i utvikling gjennom perioden, og de fem regionene har etter hvert funnet ulike modeller for gjennomføring av samlingene. I organiseringen og samordningen rundt dette tiltaket har det foregått en interessant utvikling. I utgangspunktet hersket stor uklarhet om hvem som skulle ta hvilket ansvar i forhold til disse samlingene, men etter hvert er ansvarsdelingen på tvers av sektorer blitt tydeliggjort. Vi ser det som positivt at Bufdir, som ansvarlig utfører for tiltaket i 2011 tok initiativ til et nettverksmøte på tvers av regionene for å dele erfaringer og utveksle strategier for videreutvikling av samlingene.

Ut fra rapporteringen ser det ut til at de regionale samlingene rekrutterer bredt innenfor ulike lokale instanser, offentlige og frivillige, noe som er viktig i forhold til å styrke lokalt samarbeid. Vi synes også at Region Østs utvikling av en «spisskompetansesamling» virker som et verdifullt tilskudd til den lokale kompetansehevingen. Intensjonen her er eksplisitt å satse på de lokale pådriverne, som kan bidra både internt i egen etat og på tvers av etater. Kartleggingen viser at den kompetansen som bygges i det daglige arbeidet gjennom sakshåndteringen er avgjørende, og vi mener spisskompetanse-fokuset er i tråd med dette. Samtidig er det viktig også å bevare de bredere rettede samlingene, for å sørge for at en grunnkompetanse spres mer bredt. Vi vil her fremheve viktigheten av det transnasjonale perspektivet som er blitt utviklet i prosjektperioden. Det er viktig at dette perspektivet blir ivaretatt i det videre arbeidet og at defineres som noe som inngår i grunnkompetansen. Dette gjel-

16. Halvårsrapport, Handlingsplan mot tvangsekteskap, vår 2011.

der f.eks. modeller for tiltakskjeder når personen befinner seg utenfor landet, aktuelt regelverk, så vel som tommelfingerregler for å vurdere alvorlighetsgrad i saker når det er fare for å bli sendt ut av landet.

Spørsmålet om koordinering av innsatsen på regionalt nivå har blitt aktualisert gjennom handlingsplanperioden, og også diskutert i andre delrapport i evalueringen. Behovet for styrket regional koordinering kommer både nedenfra og ovenfra. Nedenfra er det et behov for å styrke kontakten mellom lokalnivået og de kompetansegivende instansene som befinner seg på regionalnivået (for eksempel RVTS, Bufetat og familievoldskoordinatorer) for å sikre kompetanseheving og for å styrke det lokale samarbeidet. Ovenfra finnes et behov for å tilpasse kompetanseheving til regionale/lokale forhold og for å avlaste sentrale systemer arbeidsmessig.

Vi mener det er viktig å få på plass velfungerende nettverk på regionalt nivå, og at tiden er moden for nettopp dette. Selv om vi mener at en mainstreaming av arbeidet mot tvangsekteskap i det lokale hjelpeapparatet avhenger av at hjelpeapparatet besitter en nødvendig basiskompetanse, mener vi det er formålstjenlig at denne kompetansen suppleres med spisskompetanse på regionalt nivå. Det regionale nivået bør dermed ivareta en rådgivende funksjon overfor det lokale apparatet, men i tillegg arbeide mer systemrettet med å utvikle samarbeidsnettverk og tiltakskjeder mellom lokalt og regionalt nivå, samt mellom regionale instanser. Ut fra tilbakemeldingene i kartleggingsundersøkelsen er også en viktig oppgave å gjøre regionale og lokale kompetanseressurser kjent på det lokale nivået, slik at hjelpeapparatet kan nyttiggjøre seg dem.

En viktig diskusjon gjelder hvilken instans som skal ha ansvar for slik regional nettverkskoordinering. I vurderingen av dette spiller flere hensyn inn, og de problemstillingene vi påpekte innledningsvis i dette kapitlet knyttet til mainstreaming aktualiseres. Med utgangspunkt i en mainstreamingsperspektiv, vil det være et argument at en slik rolle bør legges til en instans som har arbeidsoppgavene som en naturlig del av sitt virkefelt. Vi har tidligere argumentert for at RVTSene er et nærliggende forankringspunkt for det regionale kompetansearbeidet. RVTSene har i utgangspunktet et veilednings – og kompetansehevingsoppdrag overfor hjelpeapparatet, innenfor feltet vold i nære relasjoner. Dermed besitter de både relevant kompetanse, nettverk og systemer som danner gode utgangspunkt for å fylle en slik rolle. Et motargument mot å velge RVTSene som forankringspunkt kunne være at Helse- og Omsorgsdepartementet lenge har vært lite tydelige i forhold til å definere en rolle for RVTS innenfor tvangsekteskapsfeltet. Dette reiser spørsmålsteget om RVTSene over tid vil ha de ressurser og rammevilkår som kreves i en slik rolle. Slik sett kunne man argumentere for at forankring best kunne skje ved at en pådriverinstans fra en annen sektor, slik som IMDis regionkontor, ville være i en bedre posisjon for å sørge for at dette arbeidet ble prioritert. Vi mener likevel at dette ville være en kortsiktig strategi, og at en del viktige struk-

turer allerede er på plass for at RVTSene skal kunne fylle rollen som koordinator på regionalt nivå. De er både involvert i de regionale nettverkssamlingene, og er koblet inn i forhold til kompetansehevingen av familievernet, samt i regionale nettverk knyttet til botilbudene. Vi anser det imidlertid som svært viktig at RVTSene gis de nødvendige ressursene til et slikt eventuelt koordineringsarbeid, noe som krever tydelige signaler også fra Helse- og Omsorgsdepartementets side.

Kunnskapsutvikling og forankring på nasjonalt nivå

Det nasjonale nivået, bestående av departementer og direktorater, legger viktige forutsetninger for det som kan foregå på regionalt og lokalt nivå, selv om de ikke nødvendigvis har direkte styringslinjer helt ned til det kommunale nivået. Underveis i denne evalueringen har vi påpekt utfordringene knyttet til at styringen av arbeidet med handlingsplanen må foregå på tvers av departementssektorer. I den første delrapporten påpekte vi svakheter når det gjaldt styring og koordinering på departementsnivå, og viste at dette også fikk konsekvenser for samordningen på direktoratsnivå. I løpet av handlingsplanperioden mener vi imidlertid at en del gode samarbeidsstrukturer og arbeidsformer er blitt lagt på plass.

For det første mener vi at det interdepartementale samarbeidet har funnet en tydeligere form enn det som var tilfellet ved inngangen til handlingsplanperioden. I første delrapport etterlyste vi klarere styringsgrep og strategisk tenkning, samt at man fra BLDs side kunne øve større påtrykk overfor samarbeidende departementer i saker som det var vanskelig å løse på direktoratsnivå. Etter at IMA overtok koordineringsarbeidet, mener vi at BLD har inntatt en mer aktiv rolle overfor andre departementer. Som et ledd i dette er større vekt blitt lagt på bilateralt samarbeid mellom departementene, noe vi tror er formålstjenlig. For eksempel har BLD og Arbeidsdepartementet en pågående dialog om hvordan arbeidet mot tvangsekteskap kan forankres tydeligere i arbeids- og velferdsforvaltningen.

At det interdepartementale samarbeidet er styrket, betyr ikke nødvendigvis en styrking av koordinering og samarbeid på direktoratsnivå. Direktoratene har ulike kanaler og nettverk for samarbeid. Noen av disse har utviklet seg og blitt styrket gjennom handlingsplanperioden, mens andre med fordel kan utvikles videre. Kompetanseteamet er et viktig institusjonalisert samarbeidsområde mellom direktoratene. I og med handlingsplanen ble koordineringsansvaret for teamet overført til IMDi. Teamet har i tillegg bestått av én representant fra UDI, én fra POD og én representant fra Bufdir. Etter hvert har teamet også blitt styrket med en representant fra Bufdir med spesielt ansvar for botilbudene. I første delrapport i evalueringen stilte vi spørsmålsteget ved overflyttingen av koordineringsansvaret til IMDi, og vi har også underveis påpekt formelle uklarheter som har komplisert arbeidet for Kompetanseteamet. Imidlertid er

mener vi at Kompetanseteamet i løpet av denne perioden har fått en god forankring, og at man har funnet arbeidsformer på tvers av direktorater som fungerer tilfredsstillende.

Vi har ved flere anledninger påpekt at sammensetningen av Kompetanseteamet har betydning, både for direktoratsinvolvering og for den rollen teamet kan spille i forhold til hjelpeapparatet. I denne sammenhengen er det av betydning at NAV nå har fått på plass en representant i teamet, og det er viktig at direktoratet legger til rette for god forankring av denne rollen. I tillegg vil en representant for Helsedirektoratet bli del av teamet som ledd i den felles handlingsplanen mot tvangsekteskap og kjønnslemlestelse. Vi mener dette er et viktig grep, også i forhold til tvangsekteskapsfeltet. Som påpekt i vår diskusjon av kunnskap og forankring på det lokale og regionale nivået, er det viktig å styrke helsesektorens involvering i arbeidet mot tvangsekteskap. En overordnet bemerkning når det gjelder Kompetanseteamet er at det er avgjørende at teamet sikres nødvendige ressurser for å fylle det spekteret av oppgaver det er pålagt, også oppgaver som dreier seg om kunnskapsoppbygging og dokumentasjon.

I tilknytning til direktoratsnivået er det også viktig å påpeke den utviklingen som har foregått i Bufdir og i IMDi, som to sentrale tiltaksutøvere innenfor planen. De to direktoratene har hver på sin måte og ut fra sine tiltak arbeidet å utvikle nettverk og å bygge erfaringsbasert kompetanse. I Bufdir er det først og fremst seksjon for tilskudd og voldsforebygging som har stått for denne utviklingen. Både i tilknytning til botilbudet for unge over 18 år og i forhold til de regionale nettverkssamlingene, har seksjonen vektlagt bygging av nettverk gjennom erfaringsamlinger og møter. Disse nettverkene inkluderer både lokale og regionale aktører, og bringer også inn relevante arbeidsområder innenfor egen etat, slik som Familievernet. I IMDi har man innenfor Forebyggingsenheten (FOR) hatt samorganisert minoritetsrådgivere, integreringsrådgivere og koordinator for Kompetanseteamet, og stor vekt er blitt lagt på å utvikle kompetanse gjennom samspill mellom disse gruppene. I tillegg har IMDi arbeidet med kunnskapsutvikling på bestemte temafelter, slik som gutters situasjon i relasjon til æresrelatert vold, foreldresamarbeid og transnasjonalitet. Dette har skjedd både gjennom bruk av intern kompetanse og erfaring og gjennom bestilling av forskning på utvalgte områder.

Samlet sett mener vi at både Bufdir og IMDi har utviklet seg som knutepunkter for arbeidet mot tvangsekteskap, og at det har kommet både viktig kunnskap og viktige nettverk ut av dette. Dette er nyttige strukturer å bygge på i videreføringen av arbeidet mot tvangsekteskap. Når det gjelder den kunnskapen som er bygget opp, mener vi at man nå er kommet til en fase der større vekt bør legges på systematisering og formidling. Spørsmålet bør stilles om hva departementene og direktoratene nå vet – om fenomenet tvangsekteskap i forhold til ulike grupper og individer, om gode metoder for arbeid mot tvangsekteskap i ulike deler av hjelpeapparatet, og om samarbeid mellom eta-

ter. I tillegg til at de enkelte direktoratene bør arbeide med å systematisere sin kunnskap, må dette også være et tverrgående arbeid. Det vil være en fordel å hente inn eksternt fagkunnskap for å bidra til å systematisere kunnskapen på tvers av etater.

Til slutt i denne vurderingen av kunnskaputvikling og forankring på nasjonalt nivå, vil vi berøre forholdet mellom det offentlige apparatet og de frivillige organisasjonene. Dette temaet er blitt viet mye plass både i offentlig debatt og i denne evalueringen. Forholdet mellom det offentlige og det frivillige på nasjonalt nivå angår egentlig to sett av relasjoner: relasjonene til de etablerte hjelpeorganisasjonene innenfor feltet – Røde Kors og SEIF, og relasjonen til organisasjoner som mottar tilskudd for å drive forebyggende og holdnings-skapende arbeid mot tvangsekteskap. Dette siste angår en bred gruppe av organisasjoner. Spørsmålet om Røde Kors' og SEIFs rolle har en spesifikk forhistorie, som har preget dialog og mulige samarbeidsformer. Dette har vi diskutert grundig i forrige delrapport. Når det gjelder forholdet mellom frivillige organisasjoner og bevilgende myndigheter mer bredt reises imidlertid noen mer generelle spørsmål som det kan være verdt å berøre i denne sluttrapporten.

Både når det gjelder informasjonsarbeid og forebyggingsarbeid ligger det en ambisjon hos myndighetene om å benytte seg av de frivillige organisasjonene som kanaler og holdningsagenter. I forrige delrapport viste vi hvordan IMDis forvaltning av tilskuddsordningen (tiltak 17) ble utformet nettopp med henblikk på å nyttiggjøre seg organisasjonenes kunnskap og kompetanse. Samtidig pekte vi på at organisasjonene opplevde behov for større grad av kompetanseoverføring og utveksling mellom organisasjoner og mellom det offentlige og organisasjonene. Ut fra dette anbefalte vi at BLD arbeidet med å utforme konkrete og langsiktige samarbeidsmodeller mellom offentlig og frivillig sektor, for eksempel i form av institusjonaliserte nettverk.

Fordelene med slike samarbeidsmodeller er at de kan føre til utveksling av kompetanse på tvers, og at de også kan bidra til å definere en rolle for de frivillige organisasjoner i *politikkutforming* ikke bare i implementering. En mulig effekt av dette er å få situert enkelte politikkområder, slik som tvangsekteskap, i et mer helhetlig perspektiv. Hvordan forstår for eksempel minoritetsorganisasjoner det fenomenfeltet tvangsekteskap inngår i – som en generasjonstematikk, en rettighetstematikk eller en voldstematikk – og hva mener de er adekvate politiske virkemidler? Vi tror gjensidig forpliktende arenaer er nødvendige for å legge til rette for denne typen diskusjoner. Et interessant eksempel på en slik modell i norsk sammenheng kan finnes i det som kalles Kontaktutvalget, som er et samarbeid mellom regjeringen og organisasjoner av økonomisk og sosialt vanskeligstilte. I en ny evaluering av ordningen peker Bjørn Hvinden på hvilke muligheter og utfordringer som ligger i denne typen initiativer, og konkluderer med at den har potensial for å være en arena for

politikkutvikling (Hvinden, 2011). Selv om slike initiativer er forholdsvis krevende for departementet, tror vi likevel det kan være verdt innsatsen.

Anbefalinger knyttet til kunnskapsutvikling og forankring på nasjonalt nivå

Slik det fremgår av det ovenstående mener vi at handlingsplanen har bidratt til utvikling av kunnskap og av samarbeidsnettverk på nasjonalt nivå. Videreføringen av arbeidet bør basere seg på de strukturene som allerede er lagt og videreutvikle disse.

Samarbeid og koordinering

Vi mener at gode samarbeidsstrukturer er lagt på nasjonalt nivå, og at BLD/IMA bør fortsette å utvikle det bilaterale samarbeidet med viktige departementer. Særlig bør dette arbeidet rette seg mot å integrere viktige departementssektorer enda tydeligere inn i arbeidet. Slik vi vurderer det er det særlig viktig å bringe helsesektoren tydeligere inn i arbeidet mot tvangsekteskap. Den kommende perioden med en felles plan for tvangsekteskap og kjønnløstelse burde være en gyllen anledning til dette. Vi anbefaler derfor at:

- BLD forsterker arbeidet med å integrere HOD og helsesektoren i arbeidet mot tvangsekteskap

Når det gjelder andre koordinerings- og samarbeidsstrukturer på nasjonalt nivå, vil vi fremheve viktigheten av Kompetanseteamet. Vi mener det er svært viktig at teamet sikres god forankring i involverte direktorater og nødvendige ressurser til å fylle sine oppgaver. Vår andre anbefaling er derfor at:

- Kompetanseteamet sikres nødvendige ressurser til settet av oppgaver det er satt til. Involverte direktorater må sikre god forankring av dette arbeidet i eget direktorat.

Dokumentasjon og formidling

Ovenfor påpekte vi behovet for systematisering av kunnskap og for gode formidlingssystemer. I det alt vesentlige mener vi at gode strukturer er lagt på plass regionalt når det gjelder kunnskapsformidling og kompetanseheving. Imidlertid mener vi det gjenstår en del når det gjelder å gjøre kunnskapen som er utviklet allment tilgjengelig. For øyeblikket er kunnskap rettet mot fagpersonell og allmenhet spredd over flere ulike nettsteder, blant annet www.tvangsekteskap.no, www.ung.no, samt IMDis og Bufdirs nettsider. Ung.no skiller seg ut ved å være brukerrettet og ved å ha en spørsmål- og svar-tjeneste. De andre nettstedene inneholder en del informasjon og lenker til kunnskaps- og informasjonshefter, men krever en del av brukeren i forhold til å orientere seg. Det finnes noen lenker på tvers av etater, spesielt fra Bufdirs

side om tvangsekteskap, men ressursene fremstår likevel bitvis og fragmentert. Vi mener at tvangsekteskap.no burde oppgraderes til å fremstå som en samlet kunnskapsbase om tvangsekteskap for hjelpeapparatet og for borgere, med tydelige lenker til andre etaters sider. Dette vil innebære at det brukes betydelig mye mer ressurser på å drive dette nettstedet enn det som gjøres i dag. Vi anbefaler altså at:

- Tvangsekteskap.no oppgraderes til en nettressurs på tvers av etater og fagområder, som fyller behovene både til brukere og til fagpersonale, enten gjennom eget materiale eller gjennom lenker til andre nettsteder.

Som grunnlag for en slik styrking av formidlingen anbefaler vi at:

- BLD tar initiativ til en kunnskapsgjennomgang rettet mot å kartlegge den fenomenkunnskapen og de metodene som er utviklet gjennom planperioden, på tvers av etater

Videre anbefaler vi at:

- Direktoratene dokumenterer og kvalitetssikrer den kunnskapen de har utviklet gjennom perioden, med tanke på ulike typer formidling – til brukere og til hjelpeapparat

Behov for ny kunnskap

Innenfor rammen av handlingsplanen har det foregått noe kunnskapsutvikling gjennom forskning, ikke minst via forskerprosjekter initiert av IMDi. At handlingsplanen er blitt evaluert gjennom et følgeforskningsprosjekt, innebærer også et forskningsbasert perspektiv, først og fremst på samhandling, koordinering og styring innenfor det offentlige apparatet. Gjennom evalueringen har vi imidlertid identifisert et behov innenfor forvaltningen og hjelpeapparatet for å belyse fenomenet tvangsekteskap mer bredt, og å kontekstualisere det i lys av bredere spørsmål, slik som integrasjonsspørsmål og spørsmål om betydningen av transnasjonalitet. En del av dette behovet handler om å komme nærmere en forståelse av tvangsekteskap som fenomen, og hvordan det henger sammen med andre fenomener – både i samfunnet og i det hjelpeapparatet som skal håndtere det. I tiden fremover mener vi derfor at det ville være fornuftig at BLD bidrar til å fremme forskning og prosjekter som føre til en bredere belysning av fenomenet.

Etter at vi nå har diskutert kunnskapsutvikling og forankring på lokalt, regionalt og nasjonalt nivå, og pekt på noen sentrale organisatoriske utfordringer i det videre arbeidet, vil vi helt til slutt i denne rapporten reise spørsmål om forankring av arbeidet mot tvangsekteskap i ulike politikkområder. Som påpekt under vår diskusjon av mainstreaming, har slike vurderinger både et symbolsk og et praktisk-organisatorisk aspekt. Før vi går inn i denne diskusjonen vil vi derfor ta omveien om en diskusjon av innholdet i begrepet tvangsekteskap, basert på de forståelser vi har identifisert i feltet gjennom vår følgeevaluering.

Oppspill til begrepsdiskusjon – tvangsekteskap og vold i nære relasjoner

Tiltakene i handlingsplanen har ført til ny og utvidet kunnskap om tvangsekteskap. Vi har tidligere argumentert for å ha en prosessuell forståelse av fenomenet tvangsekteskap for å inkludere aktuelle forebyggende tiltak og nødvendige tiltakskjeder. Vi har også vist til at det å gjøre tvangsekteskap til et politisk felt og til et offentlig innsatsområde, innebærer å ta stilling til hva tvangsekteskap er som fenomen og som juridisk felt, og hvilke årsaksforhold som ligger bak. Dette for å definere hvilke virkemidler som egner seg for å bekjempe det. Vi finner at det har foregått en utvikling av fenomenforståelse i løpet av handlingsperioden, og at denne har særlig framkommet gjennom å gå inn i enkeltsaker, og ha mulighet for å systematisere og reflektere over saksfeltet. Både Kompetanseteamet mot tvangsekteskap, IMDis Forebyggingsavdeling der minoritetsrådgivere og integreringsrådgivere inngår og Bufdir har vært i en posisjon der de har kunnet syntetisere kunnskap og dermed trekke lærdom fra feltet. Samarbeidet mellom ulike instanser på lokalt og regionalt nivå og ulike tiltak for kompetanseoppbygging og formidlingsarbeid har også avstedkommet viktige refleksjoner over problemfeltet og hvordan arbeidet bør innrettes for å være virkningsfullt.

I kartleggingsundersøkelsen kommer det fram at begrepsforståelsen er viktig for hvordan ulike instanser retter inn arbeidet sitt, og også variasjonene innen samme instans. Et eksempel er fra kartleggingsundersøkelsen der svarene fra barnevernet viser hvor vanskelig det er å bestemme hva man snakker om arbeidet mot tvangsekteskap. Når vi har bedt barnevernet om å anslå meldinger de har fått knyttet til autoritær oppdragelse siden februar 2009 er ett av svarene: «Vi regner all vold som autoritær barneoppdragelse», mens andre anser volden som del av autoritær oppdragelse i visse saker, men ikke i alle. Kontorene melder om 0- 300 saker.

Vi finner at praksisfeltet bruker flere og ulike perspektiver på hvordan arbeidet mot tvangsekteskap skal oppfattes og forankres, og dette har betydning for innsatsstrategier. Vi har derfor funnet det nødvendig avslutningsvis å

systematisere de empiriske perspektivene og diskursene brukt i feltet, for deretter å reflektere over kunnskapsproduksjonen som har foregått i løpet av handlingsplanperioden.

Vi har skilt ut seks perspektiver som vi finner brukt i saksbehandlingen. Disse bygger på vår gjennomgang av enkeltsaker, intervjuer som vi har gjort med rådgivere og representanter fra de ulike sektorene i løpet av handlingsplanperioden, samt Kompetanseteamet mot tvangsekteskap og IMDIs interne rapporter. Hvert perspektiv representerer en inngang og et tyngdepunkt i argumentasjonen, men utelukker ikke at trekk ved dimensjoner som inngår i andre perspektiver (kjønn, rettigheter) også er del av perspektivet. De ulike perspektivene skal derfor ikke oppfattes som at de utelukker hverandre, de kan heller oppfattes som om noen viser til et mer overordnet nivå mens andre kan oppfattes som en underkategori. Perspektivene er et bidrag til å se kompleksiteten i sakene, nettopp ved at de ulike perspektivene er overlappende og at flere perspektiv kan være virksomme samtidig.

- 1) *Rettighetsperspektiv*. Viser til nasjonalt lovverk som ivaretar internasjonale konvensjoner angående menneskerettigheter. Det vises særlig til kvinne- og barnekonvensjonens artikler om ikke-diskriminering, rett til liv, rett til selv- og medbestemmelse, og staters ansvar for å avskaffe skadelige tradisjoner, inklusive oppdragelsespraksis som krenker barns og unges menneskeverd og integritet. Barn og unge anses å være individuelle rettssubjekter, der staten har et særlig ansvar for å ivareta deres rettsposisjon.
- 2) *Kjønnsmaktperspektiv*. Oppmerksomheten rettes mot den patriarkalske maktstrukturen i samfunnet som baserer seg på underordning av kvinner og kontroll over kvinners seksualitet og retten til å bestemme over deres liv. En slik grunnleggende forståelse av kjønnsmakt brukes også som bakteppe for å forstå hvorfor menn blir overgripere i nære relasjoner. I dette perspektivet vil vold som utøves mot minoritetskvinner likestilles med vold som utøves overfor majoritetskvinner. Uansett vil kulturspesifikk forståelse av kjønnsulikhet være implisitte premisser for å forstå vold mot kvinner og barn.
- 3) *Kultursensitivt perspektiv*: Tvangsekteskap knyttes til en kulturspesifikk type forståelse av kjønnsulikhet som finnes i familiebaserte samfunn. Vold mot kvinner og barn legitimeres gjennom en æreskodeks der kollektivet gis rett til å bestemme over individet. Dette resulterer bl.a. i en kontrollerende oppdragerpraksis hvor særlig jenters ærbarhet har betydning for sosial anseelse. Sanksjoner av grenseoverskridende adferd kan rettes både mot den unge og familien.

- 4) *Generasjonsperspektiv*. I dette perspektivet rettes oppmerksomheten mot brytninger og konflikter mellom foreldregenerasjon og de unge, bl.a. fordi de unge har ulike referanserammer, verdiorientering, interesser og posisjoner i samfunnet. Utdanning kan forsterke avstanden mellom generasjonene både kulturelt og i forhold til sosial status/klasse. Migrasjon antas å forsterke avstand mellom generasjoner og alvorlighetsgrad i slike konflikter.
- 5) *Marginaliseringsperspektiv*: Familiekonflikter kan forsterkes gjennom marginaliseringsprosesser. Et slikt perspektiv åpner for gjensidig forsterkende (negative) mekanismer for marginaliseringsprosesser: at de unge og/eller foreldrene opplever flere typer av underordning eller ekskludering fra samfunnet samtidig (fattigdom, statusfall, diskriminering osv). Motsatt kan sosial integrering bl.a. gjennom utdanning og statuspregede yrker virke dempende på verdi- og interessekonflikter.
- 6) *Dysfunksjonelle familierelasjoner*: Alvorlige konflikter i familiene der unge opplever foreldrevold og overgrep defineres som særtilfeller som har å gjøre med dysfunksjonelle familierelasjoner og avvissende oppdragelsesstrategier. Det refereres til teoretiske begreper og profesjonsforståelser innen hjelpeapparatet.

En del av læringen som har foregått i feltet har handlet om hvordan frykt eller gjennomført tvangsekteskap henger sammen med et større felt av konfliktfylte familierelasjoner av en spesiell karakter. Dette er nyttig bl.a. for det forebyggende arbeidet. Et eksempel på at en slik forståelse er blitt integrert i arbeidet mot tvangsekteskap er begrepet «ekstrem kontroll» som er innført av IMDi FOR avdeling for å synliggjøre en type tvang som de mente dekket særtrekk ved livssituasjonen til de unge de ønsket kontakt med. Begrepet «ekstrem kontroll» viser til en kvalitativ annerledes situasjon enn det man tenker på med strenghet eller tydelig grensesetting. «Ekstrem kontroll» innebærer brudd på den enkeltes grunnleggende rett til selvbestemmelse og bevegelsesfrihet (i henhold til alder og modenhet), og gjennomføres ofte ved hjelp av vold eller trusler om dette (IMDi 2011). «Ekstrem kontroll» forstås dermed som en familiepraksis som innsnevrer den unges menneskerettigheter, og en måte å nekte den unge å delta i samfunnet på lik linje med andre (kontroll av kontakter/bevegelser/fritid og kontroll/restriksjon på bruk av internett/mobil). Minoritetsrådgiverne bruker denne kategorien hyppig i sin registrering av saker. «Ekstrem kontroll» betraktes som æresrelatert vold og forstås ut fra et kulturrelatert perspektiv.

Minoritetsrådgivernes bruk av begrepet «ekstrem kontroll» er et godt eksempel på utforming av spesifikke begreper knyttet til bestemte saker, innenfor en overordnet fenomenforståelse knyttet til æresrelatert vold. Ut fra sitt

arbeidsfelt, der sakene ofte er av mer alvorlig art, har kompetanseteamet mot tvangsekteskap i større grad gått i retning av å kategorisere sakene som vold i stedet for «ekstrem kontroll» (Kompetanseteamet 2011). Det spesifikke i saken identifiseres så gjennom saksbehandlingen.

Begrepsdefinisjon har betydning for saksbehandling og hvilke tiltak som er relevante i saken. Begreper som «ekstrem kontroll» viser til en særlig dynamikk i relasjonene som kan være vesentlig å identifisere. Systematiseringen av kunnskap fra enkeltsaker viser imidlertid at sakene er ofte svært sammensatte, og at hva som ligger i den enkelte sak varierer (IMDi 2011). Dermed blir det være vesentlig å identifisere hvordan flere trekk virker sammen og kan gjensidig forsterke hverandre, slik at en konflikt eskalerer i en bestemt retning. Innledningsvis viste vi Bredals betraktninger om tvangsekteskap skal primært forstås som et kulturelt betinget fenomen eller ikke (2009). Hun påpeker faren med både å overkulturalisere tvangsekteskap, som et perspektiv som ensidig vektlegger kultur, skikker og tradisjoner, eller å utvise manglende kultursensitivitet. Overkulturalisering kan føre til at et smalt fokus der tilgjengelig fagkunnskap og strukturer på feltet ikke anses å være relevant, mens manglende kultursensitivitet fører til manglende forståelse av problemer og hvilke vurderinger som bør gjøres. Vårt utgangspunkt er at migrasjon og samfunnsdeltakelse fører til kulturell endring. Kulturell forankring er ikke entydig, men må vurderes i forhold til hvordan den virker sammen med andre typer identifikasjoner og ressurser. Fra enkeltsaker finner vi at kulturspesifikke forståelser er sterkt virksomme og begrensende, og det er påkrevet at begrunnelser for kontroll og tvang og legitimering av sanksjonsformer identifiseres. Det spesifikke i slike saker vil dermed være avgjørende. Vi har dessuten argumentert for å legge til grunn et prosessuelt perspektiv med vekt på forebygging.

Gitt fenomenkunnskap, tiltakskjeder og bredde i tilbud integrert i det ordinære tjenestetilbudet, vil imidlertid ikke slike saker være av en annen type orden enn andre voldssaker. Slik vi ser det har innsatsen i denne handlingsplanperioden kommet et stykke videre for å få på plass nødvendig beredskap. Målsettingen mener vi må være å reorganisere forståelsen – og organiseringen - av vold i nære relasjoner slik at æresrelatert vold sidestilles med andre typer familierelaterte og kulturelt forankrede og kjønnete voldsformer. Dette vil for det første sikre en kobling mellom arbeidet mot tvangsekteskap og kjerneoppgavene til et bredt spekter av etater. For det andre vil det plassere tvang og psykisk vold klarere inn i kategoriene som brukes i lovverket, og til brudd på menneskerettigheter. For det tredje vil en slik ordning av innsatsfeltet tydeliggjøre at saker angående vold i nære relasjoner omfatter en viktig variasjon i hvem som er overgripere og offer og også ulike typer dynamikker i disse relasjonene. En slik tilnærming vil klargjøre hva som er felles i slike saker og hva som er forskjeller som har betydning for å forstå utvikling og alvorsgraden i den enkelte sak.

Med disse diskusjonene om tilnæringer til begreper og perspektiver i arbeidet mot tvangsekteskap som bakgrunn, vil vi avslutte denne rapporten med noen innspill til forankringen av arbeidet mot tvangsekteskap i ulike politikk-områder.

Videre innsats og forankring

Denne sluttrapporten skrives i en overgangsfase, der flere relevante prosesser løper parallelt. Samtidig som rapporten lanseres, blir også en felles handlingsplan mot tvangsekteskap og kjønnslemlestelse presentert av BLD. Denne handlingsplanen kan forstås som et mellomspill, der noen tiltak fra de to handlingsplanene mot tvangsekteskap (2008-2011) og mot kjønnslemlestelse (2008-2011) videreføres i ett år, enten som separate tiltak, eller som felles tiltak. Samtidig utløper handlingsplanen mot vold i nære relasjoner i 2011, og en stortingsmelding er varslet som skal omhandle status for innsatsen mot vold i nære relasjoner og retningen for det videre arbeidet. I løpet av 2012 må det avgjøres hvordan arbeidet med disse tematikkene skal videreføres, og hvilke koblinger som skal eksistere mellom dem. Dette er en anledning til å gjennomtenke helheten i politikkfeltet knyttet til vold i nære relasjoner.

Med dette som bakteppe vil vi avslutningsvis reflektere over plasseringen av det videre arbeidet mot tvangsekteskap i ulike politikkfelt. Innledningsvis i denne rapporten pekte vi på at i denne første fasen av det offentlige arbeid mot tvangsekteskap ble tvangsekteskap definert som et spesielt problem knyttet til minoritetsbefolkningen, ikke som et generelt samfunnsproblem (Bredal 2011). Innledningen til handlingsplanen for perioden 2008-2011 introduseres en annen tolkningsramme for fenomenet tvangsekteskap. Her sies det at «Tvangsekteskap er del av et større problemfelt relatert til autoritær oppdragelse, kontroll og vold.», noe som knytter arbeidet til «æresrelatert vold» og i neste instans politikkfeltet vold i nære relasjoner¹⁷. Denne koblingen til vold som et mer allment problemfelt mener vi er betydningsfull, både fordi den innebærer en alternativ fenomenforståelse knyttet til tvangsekteskap og fordi den åpner nye koblinger mellom arbeidet mot tvangsekteskap og andre offentlige innsatsområder.

Innenfor rammen av den inneværende handlingsplanen mot tvangsekteskap, mener vi å ha sett en voksende bevissthet innenfor det offentlige apparatet om at en forankring i politikk- og arbeidsfeltet vold i nære relasjoner vil

17. Den samme forståelsen er for øvrig uttrykt i innledningen til Handlingsplanen mot vold i nære relasjoner – Vendepunkt (2008-2011).

være formålstjenlig. Vi har også argumentert for en slik forankring, både ut fra de fenomenforståelser en slik forankring åpner for, og ut fra de praktiske konsekvenser vi mener det vil ha for hjelpeapparatet. Vi vurderer det slik at å plassere tvangsekteskap og æresrelatert vold som underkategori av vold i nære relasjoner og likestille disse med partnervold, innebærer en klarere forankring av innsatsen i et rettighetsperspektiv og i et bredere voldsforebyggende arbeid. Dette mener vi vil sikre at oppmerksomhet rettes mot mangfold i familieformer og -praksiser og inkludere bredden som finnes i hvem som er overgripere og offer.

Blant alternative politikkforankringer har særlig integrasjonspolitikken vært diskutert. Vi mener at integrasjonsperspektivet har en viktig plass innenfor arbeidet mot tvangsekteskap, men at det i mindre grad er egnet som hovedforankringspunkt for det arbeidet som de offentlige hjelpetjenestene skal gjøre lokalt. Dette synet får også implikasjoner for vårt syn på forankring av det regionale koordineringsarbeidet, der vi har argumentert for en forankring hos RVTS.

Samtidig som vi ser at aktører innenfor tvangsekteskapsfeltet i økende grad definerer tvangsekteskap som en del av vold i nære relasjoner, mener vi at tvangsekteskap så langt i liten grad er blitt inkludert i denne bredere agendaen. Selv om handlingsplanen mot vold i nære relasjoner (2008-2011) – Vendepunkt - har visse relevante tiltak, for eksempel rettet mot kompetanseheving av kritesentrene og et fokus på vold mot barn, synes ikke tvangsekteskap å utgjøre en integrert del. Hvis man mener at vold i nære relasjoner vil være den mest gunstige forankringen for arbeidet mot tvangsekteskap, er spørsmålet hvilke forutsetninger som må legges på plass for at en slik forankring skal bli reell og formålstjenlig.

En reell og formålstjenlig forankring handler både om fenomendefinisjon og om organisasjon. Vi har tidligere påpekt at det å definere egne handlingsplaner mot tvangsekteskap og kjønnslemlestelse, parallelt med en plan mot vold i nære relasjoner, har som mulig effekt at den spesielle volden utskilles fra det generelle. Denne effekten blir enda tydeligere når man i 2012 lanserer en felles handlingsplan mot tvangsekteskap og kjønnslemlestelse. Selv om det kan finnes pragmatiske argumenter for dette, slik som noen parallelle tiltak, er det likevel nærliggende å tolke det slik at det som forener disse planene er at de angår minoritetsbefolkningens vold i nære relasjoner. Vi tror derfor at det blir svært viktig at man fra 2013 finner nye inndelinger og over- og underkategorier i politikfeltet vold i nære relasjoner som verken likestiller vold i nære relasjoner med partnervold eller skiller ut minoritetsvolden som særphenomener. I en slik gjennomgang mener vi det er viktig å stille grunnleggende spørsmål om hvilke kategorier som skal benyttes, og ikke uten videre videreføre de eksisterende. For eksempel kan det påpekes at kategoriene «partnervold» og «æresrelatert vold» er vesensforskjellige i den forstand at den ene kategorien defineres ut fra relasjonen volden foregår innenfor, mens den andre

defineres ut fra motivet for volden. Et hensyn som må tas i diskusjonen av nye kategorier er også at kategoriene ikke bør innebære en skillelinje mellom majoritets- og minoritetsvold.

Et forslag som har vært diskutert er å utforme et sett av spesifikke handlingsplaner forankret i ulike departementer, slik som partnervold, vold mot barn, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse, og definere alle disse handlingplanene/arbeidsfeltene som spesifiseringer av politikkfeltet om vold i nære relasjoner. Vi mener dette er en interessant tanke, som det bør arbeides videre med å utrede.

Hvilke politikkfelt som settes i spill har stor betydning for utforming og implementering av handlingsplaner. Samtidig finnes det sett av offentlige aktører og ansvarsområder knyttet til hvert politikkfelt, noe som også får konsekvenser for måten en politikk mot tvangsekteskap kan implementeres på. Vi har allerede diskutert noen av de organisatoriske forutsetningene som handlingsplanen bygger på. Ett av disse er hvilke politikkfelt og sektorer som er i posisjon til å inkludere arbeidet i eksisterende virksomhet. Som vi har påpekt mener vi at mainstreaming forutsetter tilstedeværelse av kompetanse og bevissthet for at det spesifikke ikke skal forsvinne i det generelle. Vi har også argumentert for at bevissthet og fokus på spesifikke områder og temaer bidrar til at kompetansen om det generelle heves. Ut fra disse betraktningene er det ikke gitt hvordan en eventuell ny handlingsplan mot tvangsekteskap, for eksempel som en spesifikk plan under en mer generell plan mot vold i nære relasjoner skal forankres departementalt. På den ene siden vil en forankring i Justisdepartementet innebære et sterkt signal om at tvangsekteskap er en integrert del av feltet vold i nære relasjoner. En slik forankring vil også gi gode muligheter for å se fenomener i sammenheng, siden ansvarshaverne organisert innenfor samme departement. På den annen side mener vi det finnes sterke argumenter for at tvangsekteskapsarbeidet fortsatt skal ligge hos BLD. Departementet besitter et viktig tiltaksapparat gjennom sine to direktorater – Bufdir og IMDi – som begge har styrket sin rolle og sine nettverk regionalt og lokalt gjennom handlingsplanperioden. I kraft av sitt tiltaksapparat er BLD å regne som en sentral aktør i skjæringspunktet vold i nære relasjoner/likestilling/familie- og minoritetspolitikk, og står som sådan ikke utenfor tematikken. Samtidig er det sannsynlig at arbeidet mot tvangsekteskap vil kunne ha større prioritet og synlighet innenfor BLD enn det vil ha i JD.

Imidlertid hviler dette resonnementet 1) på at politikken om vold i nære relasjoner omorganiseres, slik at ulike spesifikke fenomener blir likestilt og 2) på at BLDs muligheter til å være en pådriver overfor JD er reelle. Arbeidet med en stortingsmelding om feltet vold i nære relasjoner vil legge viktige premisser for dette.

Litteratur

- Bacchi, Carol (2009), *Analysing Policy: What's the problem represented to be?* Pearson Education 2009 Australia.
- Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (2011), *Statusrapport 2011. Regjeringens handlingsplan. Bedre livskvalitet for lesbiske, homofile, bifile og transpersoner.*
- Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (2008), *Regjeringens handlingsplan. Bedre livskvalitet for lesbiske, homofile, bifile og transpersoner.*
- Bredal, Anja (2011a), *Tackling diversity in Scandinavian welfare states. The case of domestic violence.* Upublisert paper.
- Bredal, Anja (2011b), *Mellom makt og avmakt. Om unge menn, tvangsekteskap, vold og kontroll.* ISF-rapport 2011:4. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Bredal, Anja (2009), «Barnevernet og minoritetsjentes oppgjør. Mellom det generelle og det spesielle». I: Eide, Ketil, Naushad A. Quereshi, Marianne Rugkåsa og Halvard Vike (red), *Over profesjonelle barrierer. Et minoritetsperspektiv i psykososialt arbeid med barn og unge.* Oslo: Gyldendal Akademiske.
- Bredal, Anja og Orupabo, Julia (2008), *Et trygt sted å bo. Og noe mer. Evaluering av botilbudet til unge som bryter med familien på grunn av tvangsekteskap.* ISF-rapport 2008:7. Oslo: Institutt for Samfunnsforskning.
- Bredal, Anja og Skjervén, Lill (2007), *Tvangsekteskapsaker i hjelpeapparatet. Omfang og utfordringer.* Oslo: Senter for Kvinne og Kjønnforskning, Universitetet i Oslo.
- Brekke, J.-P., Andenæs, K., Aarset, M. F. og H. Lidén (2010), *Innvandring og flukt til Norge. En kunnskapsgjennomgang 1990-2009.* ISF-rapport 2010:2, Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Egenæs, M. (2008), *Handlingsplaner mot tvangsekteskap. En rammeanalyse.* Masteroppgave. Statsvitenskap. Oslo: Universitetet i Oslo.
<http://urn.nb.no/URN:NBN:no-20931>
- Eriksen, Thomas Hylland (2001), *Flerkulturelle forståelse.* Oslo: Universitetsforlaget.
- Gressgård, R. og C. M. Jacobsen (2008), «Krevende toleranse: Islam og homoseksualitet», *Tidsskrift for kjønnsforskning* 32 (2): 22-39.
- Hegna K., Kristiansen H.W., Moseng B. U. (1999), *Levekår og livskvalitet blant lesbiske kvinner og homofile menn.* NOVA-rapport 1/99. Oslo: NOVA.
- Hope, K. L. og S. Neby (2010), *Kartlegging av familievernets og barnevernets tjenestetilbud til lesbiske, homofile, bifile og transpersoner.* Rapport 6-2010. Bergen: UniRokkansenteret.

- Hvinden, Bjørn (2011), *Den som har skoen på... En studie av sivil dialog som middel for å bekjempe fattigdom og sosial eksklusjon i Norge*, NOVA-rapport 15/11, Oslo: NOVA.
- Kompetanseteamet (2009), «Arbeid mot tvangsekteskap - en veileder». Oslo: IMDi http://www.imdi.no/Documents/BrosjyrerHefterHaandbok/Arbeid_mot_tvangsektenskap_nettpdf
- Lidén, Hilde, Hilde Rusten og Monica Aarset (2008), *Høring av barn i utlendingssaker*. ISF-rapport. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Moseng, B. U. (2003), *Lesbiske og homofile med innvandrerbakgrunn. En pilotundersøkelse*. NOVA-rapport 14/03. Oslo: NOVA.
- Narvesen, R. R. (2010), «Bestem deg, er du homo eller muslim? 'Jeg er et menneske!'». *En kvalitativ studie av livshistoriene til åtte lesbiske, homofile og bifile med muslimsk bakgrunn*. Masteroppgave i sosialt arbeid, Høgskolen i Oslo.
- Ohnstad, A. og K. Malterud (2006), *Lesbiske og homofile i møte med helse og sosialtenesta*. Oslo: Det norske samlaget.
- Rørlien, R. (2005), *Innvandrar og homofil. Tilpassningsstrategiar hos ein minoritet i minoriteten*. Revidert hovedoppgave i sosiologi, UiO.
- Røthing, Å. (2007), «Homonegativisme og homofobi i klasserommet. Marginaliserte maskuliniteter, disiplinerte jenter og rådville lærere». *Tidsskrift for ungdomsforskning*, 7 (1): 27-51.
- Steen-Johnsen, K., H. Lidén og M. Aarset (2010), *Handlingsplanen mot tvangsekteskap. Delrapport 2*. ISF-rapport 2010:7. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Steen-Johnsen, K. og H. Lidén (2009), *Handlingsplanen mot tvangsekteskap. Delrapport 1*. ISF-rapport 2009:9. Oslo: Institutt for samfunnsforskning .
- St. melding nr 25 2000/2001 *Levekår og livskvalitet for lesbiske og homofile i Noreg*.
- Øverås, H. (2008), *Både spesielt og ikke spesielt. BUP-terapeuters møte med ikke-heterofil ungdom*. Masteroppgave i sosialt arbeid. Avdeling for samfunnsfag. Høgskolen i Oslo.

Vedlegg I

Tvangsekteskap - et lhbt-perspektiv

Innledning

Som en del av vår evaluering av arbeidet med handlingsplanen mot tvangsekteskap har vi fått i oppdrag av Barne-, likestillings- og integreringsdepartementet å vurdere i hvilken grad utfordringer og behov blant lesbiske, homofile, bifile og transpersoner (lhbt) som lever med risiko for tvangsgifte ivaretas i planens målsetninger og tiltak. Et sentralt spørsmål er hvorvidt lesbiske, homofile, bifile og transpersoner har særskilte behov og utfordringer og om disse i så fall kan møtes innenfor det eksisterende hjelpeapparatet og de tiltak som er iverksatt gjennom arbeidet med handlingsplanen.

Vi har gjort en helhetsvurdering av i hvilken grad et lhbt-perspektivet ivaretas i planen, og ikke en gjennomgang av alle planens enkelttiltak. Vi vil tematisere situasjonen for unge lesbiske, homofile, bifile og transpersoner som står utsatt til, og diskutere på hvilke måter slike situasjoner faller under det felte handlingsplanen skal dekke. Videre vil vi gi en vurdering av hva som gjøres og hva som bør gjøres. I den sammenheng trekker vi inn enkelte sentrale tiltak som botilbud, støtte til frivillige organisasjoner og minoritetsrådgiverordningen da disse illustrerer viktige problemstillinger i forhold til de diskusjonene vi reiser.

Handlingsplanen mot tvangsekteskap har ingen tiltak som spesifikt omhandler lesbiske, homofile, bifile og transpersoner. Lhbt-tematikken nevnes kun to ganger i planen¹⁸. Begge er i den innledende delen av handlingsplanen. Det påpekes at tilbakemeldinger fra ulike hjelpeinstanser viser at også unge homofile fra visse minoritetsmiljøer er utsatt for tvangsekteskap og trusler om tvangsgifte. Videre presiseres det at unge homofile er inkludert i målgruppen for tiltakene i planen (BLD 2007:7). Tvangsekteskap tas imidlertid eksplisitt opp i forhold til unge lesbiske, homofile, bifile og transpersoners livssituasjon i regjeringens handlingsplan «Bedre livskvalitet for lesbiske, homofile, bifile

18. Begge gangene er kun betegnelsen 'homofile' brukt.

og transpersoner 2009-2012» (heretter lhbt-handlingsplanen). Der slås det blant annet fast at utfordringer i forhold til tvangsekteskap og seksualitet skal inkluderes i veiledere og legges til grunn for virksomhet i aktuelle organisasjoner og i kompetansetilbud for ansatte som arbeider mot tvangsekteskap. Det anerkjennes et behov for å støtte frivillige organisasjoners arbeid med utsatt lhbt-ungdom med innvanderbakgrunn. Lhbt-handlingsplanen varsler i tillegg at det skal gjennomføres en vurdering av i hvilken grad handlingsplanen mot tvangsekteskap imøtekommer utfordringer og behov blant lesbiske, homofile, bifile og transpersoner som er eller kan bli utsatt for tvangsekteskap. Dette utgjør tiltak 21 i lhbt-handlingsplanen. Den vurderingen vi er bedt om å gjøre i dette kapittelet er en gjennomføring av dette tiltaket.

Lhbt-perspektivet har i liten grad blitt tematisert i våre foregående evalueringsrapporter. Begrunnelsen for dette var en oppfatning av at det var viktig at feltet hadde fått tid til modning før vi evaluerte i hvilken grad lhbt-perspektivet ble ivaretatt. Når lhbt-perspektivet nå integreres i denne rapporten ser vi det som hensiktsmessig å gjøre det med utgangspunkt i temaene som har stått sentralt i hele vår evaluering. Vi vil diskutere omfang i hjelpeapparatet, forebygging, kompetanse og samarbeid. Denne diskusjonen må imidlertid være basert i en forståelse av hva lhbt-perspektiv i denne sammenheng innebærer. Vi starter derfor med en fenomenbeskrivelse, før vi går inn i en diskusjon om omfang og håndtering av saker i hjelpeapparatet, samt de offentlige muligheter og begrensinger i arbeidet med denne tematikken. Tilslutt oppsummerer vi våre vurderinger og gir anbefalinger for det videre arbeidet.

Metode og datagrunnlag

Vår fremstilling bygger på en kombinasjon av kvalitative intervjuer, dokumentgjennomgang og spørreundersøkelser. Vi har gjennomført kvalitative intervjuer og feltsamtaler med ansatte i Kompetanseteamet, Bufdirs seksjon for tilskudd og voldsforebygging, LHBT-ressursenteret, Skeiv Verden (tidligere leder og ny leder), Oslo krisesenter for menn/Oslo krisesenter/Bokollektivet, Helseutvalget for bedre homohelse og Røde Kors telefonen for tvangsekteskap og kjønnslemlestelse.¹⁹ Disse intervjuene og feltsamtalene har gitt viktig informasjon både fra interesseorganisasjoner på lhbt-feltet og fra det offentlige og de frivillige organisasjoner på tvangsekteskapsfeltet.

19. Vi har også henvendt oss til SEIF - *Selvhjelp for innvandrere og flyktninger* for å få deres perspektiver i forhold til temaet generelt, og deres erfaringer i forbindelse med prosjektet «Likeverd» spesielt. Vi har imidlertid ikke lykket med å få til et intervju.

Som ledd i evalueringen av evaluering av handlingsplanen har vi gjennomført en kartleggingsundersøkelse ved prosjektstart og prosjektslutt. Spørreskjemaer er blitt sendt til barnevernstjenesten og NAV i utvalgte byer, til koordinatorene for familievold og seksuelle overgrep (KFSO) i alle politidistrikt, til videregående skoler og utenriksstasjoner som omfattes av minoritetsrådgiver- og integreringsrådgiverordningen, samt til alle minoritetsrådgivere og integreringsrådgivere. I den andre runden av kartleggingen (gjennomført i februar og mars 2011) ble det stilt spørsmål som spesifikt omhandler lhbt. I tillegg utgjør spørreundersøkelsen vi gjennomførte i forbindelse med evaluering av Drammensprosjektet (ledd i tiltak 23) som ble presentert i forrige delrapport (se Steen-Johnsen, Lidén og Aarset 2010) en del av vårt datamateriale. I denne undersøkelsen som ble sendt ut til en stor gruppe ansatte i Drammen kommune ble det blant annet stilt spørsmål angående homofile og lesbiske. Gjennomgangen av saker i Kompetanseteamet som vi gjorde i forbindelse med forrige delrapport ligger også til grunn for vår diskusjon. Disse kvantitative undersøkelsene har gitt innblikk i hvilken grad saker som angår lhbt fanges opp i hjelpeapparatet.

I tillegg til deres deltakelse i kartleggingsundersøkelsen og spørreundersøkelsen til Drammen kommune (for minoritetsrådgiverne i Drammen), har minoritetsrådgiverne mottatt en egen forespørsel per e-post om deres erfaringer med lesbiske, homofile, bifile og transpersoner. 12 minoritetsrådgivere svarte utfyllende på denne forespørselen. Vi har også hatt feltsamtaler med tre minoritetsrådgivere om lhbt-tematikken.

Vurdering baserer seg dermed på både kvalitative og kvantitative data. Sammenstillingen av disse dataene har vært berikende og helt nødvendig da lhbt-tematikken har vært utfordrende å fange i de kvantitative data. Feltforståelsen de kvalitative dataene har gitt oss har dermed vært svært viktig for å kunne analysere de kvantitative dataene.

Hvorfor et lhbt-perspektiv på arbeidet mot tvangsekteskap?

Samlebenevnelser «lesbiske, homofile, bifile og transpersoner», eller kun forkortelsen lhbt, blir i økende grad tatt i bruk istedenfor bare «homofile» eller «homofile og lesbiske» av interesseorganisasjoner²⁰ og av myndigheter²¹. Lhbt-betegnelsen skal omfavne variasjon både når det gjelder seksuell orientering og kjønnsidentitet/kjønnsuttrykk.²² Selv om lhbt-begrepet brukes «for å gi rom for nyanser og levd mangfold» (BLD 2008: 14) kan slike betegnelser oppfattes som problematiske og stigmatiserende (se også Hope og Neby 2010). Det er ikke gitt at en som definerer seg som lesbisk vil oppfatte at hun har noe til felles med en transperson, ei heller at en homofil føler et erfaringsfelleskap eller gruppetilhørighet med andre homofile. Det er derfor viktig å presisere at personer som blir omtalt under betegnelsen lhbt ikke utgjør en enhetlig gruppe med sammenfallende erfaringer.

Bakgrunnen for hvorfor det etterlyses en vurdering av lhbt-perspektiv i arbeidet mot tvangsekteskap ser ut til å være todelt. *Den første* har utgangspunkt i policy, nærmere bestemt et rettighetsperspektiv og en målsetning om å motvirke diskriminering basert på seksuell orientering og kjønnsidentitet og sikre likebehandling. Regjeringens handlingsplan «Bedre livskvalitet for lesbiske, homofile, bifile og transpersoner 2009-2012» som ble lansert i 2008 slår fast at lhbt-perspektivet skal mainstreames i alle offentlige sektorer, noe som blant annet innebærer at lhbt-perspektivet skal integreres i alle prosjekter og planer der mangfold, likestilling, inkludering, diskriminering og mobbing inngår som tema. Da et erklært mål med handlingsplanen mot tvangsekteskap er å styrke den offentlige innsatsen mot tvangsekteskap aktualiseres også det offentlige ansvar for å ha et lhbt-perspektiv på dette temaet.

Den andre kan sies å springe ut fra refleksjoner om hva tvangsekteskapsfeltet omhandler og om livssituasjonen for unge lesbiske, homofile, bifile og transpersoner med etnisk minoritetsbakgrunn. Det baserer seg på en antakelse om at personer med seksuell orientering eller kjønnsidentitet som går på tvers av dominerende kulturelle normer kan utsettes for tvangsgifte og/eller vold og trusler fra (stor)familie. I familier med svært sterke kjønns- og generasjonsrelasjoner, hvor kontroll over unges seksualitet står sentralt og hvor (heterofile)

20. Lhbt-begrepet brukes blant annet av LLH (Landsforeningen for lesbiske, homofile, bifile og transpersoner) og Skeiv verden.

21. For eksempel regjeringens handlingsplan for «Bedre livskvalitet for lesbiske, homofile, bifile og transpersoner 2009-2012» (BLD 2008).

22. Transpersoner defineres ofte som «individer hvis kjønnsidentitet og/eller kjønnsuttrykk, tidvis eller alltid, skiller seg fra samfunnets normer for kjønn» (BLD 2008:14).

ekteskap blir sett på som et kollektivt anliggende og en sosial og ofte religiøs plikt er det mulig å tenke seg at det oppleves en tvang til heteroseksualitet gjennom press til/tvang til å inngå (heteroseksuelle) ekteskap. Det kan handle om tilfeller der unge presses/tvinges til å inngå heteroseksuelle ekteskap uten at deres seksuelle orientering er kjent av familien. I andre tilfeller kan det være kjent for familien at den unge har en seksuell orientering som bryter med de kulturelle normene, og hvor det å få den unge inngå et heteroseksuelt ekteskap blir sett på som «løsningen» eller «sanksjon» på det som blir oppfattet som avvik/normbrudd og noe som kan true hele familiens anseelse/ære.

Kunnskap om lhbt

Levekårsundersøkelser viser at det er en større andel lesbiske, homofile, bifile og transpersoner som betegner sin livskvalitet som dårlig enn i resten av befolkningen. En forskningsrapport fra NOVA hevder at unge lesbiske, homofile og bifile tenåringer i Oslo er en særlig sårbar gruppe når det gjelder å være utsatt for daglig mobbing, systematiske trusler og vold (Moseng 2007). Videre indikerer både norsk og internasjonal forskning på kjønn, seksualitet og skole at negative holdninger til homofili og homofile er vanlige innslag i unges skolehverdag (Røthing 2007). Ohnstad og Malterud påpeker at hjelpeapparatet historisk sett har hatt et anstrengt forhold til homoseksualitet (Ohnstad og Malterud 2006). Og Landsforeningen for lesbiske, homofile, bifile og transpersoner (LLH) viser til at frykt for fordommer og uvitenhet kan føre til at mange lesbiske, homofile, bifile og transpersoner vegrer seg for å ta kontakt med det offentlige.²³

Det eksisterer imidlertid få studier som omhandler lhbt-tematikk i den etniske minoritetsbefolkningen (jfr. bla Narvesen 2010, Moseng 2003). I både St. melding nr. 25 2000/2001 «Levekår og livskvalitet for lesbiske og homofile i Noreg» og handlingsplanen «Bedre livskvalitet for lesbiske, homofile, bifile og transpersoner 2009-2012» etterlyses det mer forskning på temaet.

Det er gjort noen kvalitative studier på temaet, blant annet Moseng (2003), Rørlien (2005) og Narvesen (2010). Selv om dette er mindre, kvalitative studier gir de svært viktige beskrivelser av livssituasjonen for lesbiske, homofile og bifile med etnisk minoritetsbakgrunn. Disse studiene viser hvordan de møtes med sterke forventninger om eller plikt til heteroseksualitet, og hvor sterkt og altomfattende den heteroseksuelle normen kombinert med en forståelse av unges seksualitet og ekteskapsinngåelse som et kollektivt anliggende for hele (stor)familien kan oppleves. Samtidig viser de også variasjoner mellom fami-

23. http://www.llh.no/filestore/Dokumenter_LLH_Sentralt/Brosjyrer/HOMOsapiens.pdf

lier i hvordan de møter og forholder seg til sønner/døtre/søsken med en ikke-heteroseksuell orientering. I en del familier fører kjennskap til den unges seksuelle orientering til åpen konflikt eller brudd, i noen familier kan enkelte av familiemedlemmene utgjøre viktige støttespillere for den unge lesbiske/homofile, og i andre kan det være en stilltiende viten og aksept blant flere i familien. Mosengs pilotundersøkelse identifiserer risikofaktorer blant lesbiske og homofile med innvandrerbakgrunn (Moseng 2003). Disse er blant annet svekket sosial tilhørighet i både eget etnisk miljø og i norske lhbt-miljøer, problemer med å akseptere egen seksuell orientering, utsatthet for trusler, vold og høy selvmordsfrekvens.

Det er en sterk tendens i den offentlige debatten til at intoleranse overfor homofile og lesbiske primært knyttes til islam og muslimer (Gressgård og Jacobsen 2008). Dette ensidige fokuset på islam fører til en usynliggjøring både av situasjonen for personer med annen religiøs bakgrunn og av tolkninger av islam med et mer liberalt syn på seksuell orientering. Narvesens studie av lesbiske, homofile og bifile med muslimsk bakgrunn viser blant annet at islam kan fungere som en kilde til mestring for lesbiske, homofile og bifile (Narvesen 2010). Videre vektlegger både Moseng og Narvesen at religion ikke kan forstås som en forklaringsfaktor på negative holdninger til homofili.

Forskningslitteraturen peker på at det eksisterer store variasjoner i hvordan sammekjønns seksualitet forstås og organiseres (Moseng 2003, Gressgård og Jacobsen 2008, Narvesen 2010). Flere studier viser til at i en rekke muslimske samfunn er den dominerende forståelsen av sammekjønns seksualitet at dette er handling og praksis - altså noe man *gjør*, mens den dominerende vestlige forståelsen er at seksualitet er noe man *er* - det er knyttet opp til identitet og legning. De ulike forståelsene, seksualitet som noe man *gjør* og som noe man *er* kan ha konsekvenser for hvordan man lever med sin seksualitet og hvordan samfunnet ser på eventuelle brudd på normene. I samfunn hvor seksualitet forstås som noe man *gjør* kan sammekjønns seksualitet være noe som tolereres så lenge det forgår i det skjulte og ikke utfordrer kravet om heteroseksualitet og heteroseksuelle ekteskap. Når seksualiteten knyttes opp til identitet derimot, blir det å stå frem med sin seksualitet oppfattet som svært betydningsfullt fordi det er en del av det som definerer deg som menneske. Den begrensede forskningslitteraturen vi har på temaet, i tillegg til de erfaringene aktivister og organisasjoner som blant annet Skeiv Verden har gjort seg viser at de ulike kulturelle forståelsene av seksualitet kan oppfattes som vanskelig å forene for lesbiske, homofile, bifile og transpersoner med etnisk minoritetsbakgrunn (Moseng 2003, Narvesen 2010). Den 'norske homokulturen' kan oppleves både som inspirerende og som ekskluderende. Videre kommer det blant annet frem at lesbiske og homofile fra den etniske minoritetsbefolkningen kan oppleve mangel på forståelse for det presset de opplever fra familie og etniske miljø og for den diskriminering og rasisme en del opplever i det norske lhbt-

miljøet. En del opplever også et sterkt press fra lhbt-miljøet i Norge om 'å komme ut av skapet' (Narvesen 2010).

En minoritet i minoriteten – et interseksjonelt perspektiv

Lesbiske, homofile, bifile og transpersoner i den etniske minoritetsbefolkningen omtales ofte som *en minoritet i minoriteten* da de utgjør en minoritet på flere plan. De innehar en dobbel minoritetsposisjon overfor majoritetsbefolkning både som seksuell minoritet og som etnisk minoritet. Blant lesbiske, homofile bifile og transpersoner utgjør de en minoritet på grunnlag av sin etniske bakgrunn. I tillegg innehar de en minoritetsstatus innenfor den etniske minoritetsbefolkningen. Slik sett kan vi si at de befinner seg i en posisjon hvor flere minoritetsposisjoner eller underordningsrelasjoner krysser hverandre. Begrepet interseksjonalitet kan brukes for å forstå hvordan ulike under- og overordningsrelasjoner og forskjellskategorier som kjønn, etnisitet og klasse innvirker og samspiller med hverandre, og hvordan dette samspillet skaper ulike mulighetsbetingelser for individer. Et interseksjonelt perspektiv på lesbiske, homofile, bifile og transpersoner situasjon kan bidra til å synliggjøre hvordan erfaringer knyttet til det å være lesbisk eller homofil varierer i samspill med andre deler av ens identitet som for eksempel kjønn, alder og etnisitet.

Videre kan et interseksjonelt perspektiv tydeliggjøre hvordan det i krysningpunktet mellom ulike sosiale kategorier og underordningsrelasjoner kan oppstå diskusjoner om hvilke posisjoner og maktrelasjoner som skal prioriteres. Noen former for underordning kan bli oppfattet som mer betydningsfulle, mens andre står i fare for å bli usynliggjort. Dette er relevante perspektiver å ha med seg inn i en diskusjon om lhbt og tvangsekteskap da det her er snakk om møte mellom flere underordningsrelasjoner. Et overordnet mål med lhbt-handlingsplanen er en mainstreaming av lhbt-perspektivet. Dette innebærer en avveining mellom *det generelle* og *det spesielle*. For eksempel mellom et fokus på likhet gjennom lik behandling av alle, eller et fokus på likeverd og likeverdig behandling gjennom særtiltak eller at spesifikke felt vies særlig bevissthet. Et sentralt poeng i forhold til den type mainstreaming som både handlingsplanen mot tvangsekteskap og lhbt-handlingsplanen har som målsetning er at den forutsetter tilstedeværelse av kompetanse og bevissthet for at det spesifikke ikke skal forsvinne i det generelle. Videre handler det om en avveining mellom rettighetsprinsipper og pragmatiske hensyn relatert til ressursbruk og gjennomførbarhet. Når et lhbt-perspektiv skal integreres inn i arbeidet mot tvangsekteskap blir disse spørsmålene satt på spissen da vi har en situasjon hvor ett «særphenomen» (lhbt) skal integreres inn i et annet «særfelt» (tvangsekteskap), og omvendt. I en slik situasjon kan man tenke seg at forhandling om hvilke posisjoner og tematikker som skal prioriteres blir viktige

og at faren for usynliggjøring for tematikker som oppstår i krysningen mellom de to andre kan øke.

Tvangsekteskap og lhbt – hvem snakker vi om?

I et bredt inntak til temaet tvangsekteskap og lhbt er det flere grupper som vil være aktuelle:

- Unge med minoritetsbakgrunn som enten er oppvokst i Norge eller har kommet hit senere med foreldre og/eller søsken.
- Familieetableringssaker hvor ekteskapsmigranten eller herboende er lesbisk, homofil, bifil eller transperson, men har giftet seg heterofilt.
- Asylsøkere/flyktninger som er lesbiske, homofile, bifile eller transpersoner.

I denne vurderingen konsentrerer vi oss hovedsakelig om den første gruppen. Vi går ikke spesifikt inn i asyl- eller familieinnvandringstematikken. Helt generelt kan vi si at når det gjelder livssituasjonen for flyktninger og asylsøkere med seksuelle orienteringer og kjønnsidentiteter som bryter med kulturelle normer har vi i dag svært begrenset kunnskap. I følge en kunnskapsgjennomgang av innvandringsfeltet eksisterer det svært få norske studier om flyktninger og asylsøkere som har et lhbt-perspektiv (Brekke, Andenæs, Aarset og Lidén 2010). Skeiv Verden og LLH beskriver at skammen over seksuell orientering eller kjønnsidentitet som bryter med kulturelle normer og/eller redselen for at informasjon om dette skal spres kan være så sterk at enkelte unnlater å informere om at dette er grunnen til at man søker asyl. Et viktig aspekt i asylintervjuer, men også i andre sammenhenger med nyankomne, er tolken og tolkens rolle. Tolkere tilhører ofte samme etniske gruppe som asylsøkeren/den det tolkes for. Frivillige organisasjoner som er i kontakt med nyankomne lesbiske, homofile, bifile eller transpersoner påpeker at det å være åpen om sin seksuelle orientering eller kjønnsidentitet i en slik situasjon kan være vanskelig og oppfattes som utrygt.

Det offentlige hjelpeapparatets erfaring med lhbt-saker – en diskusjon om omfang og bevissthet

I det følgende diskuterer vi omfanget av hjelpeapparatets erfaringer med saker som omhandler lesbiske, homofile, bifile og transpersoner. I denne diskusjonen møter vi de samme dilemmaer som gjelder tvangsekteskapsaker generelt. I tillegg kan det være problematisk å definere hva det betyr at en sak omhandler lhbt. Hjelpeapparatet kan for eksempel være involvert i saker hvor lhbt-tematikken ikke er gjort eksplisitt, enten fordi dette ikke er notert i registrering av saken eller fordi hjelpeapparatet ikke kjenner til at den unges seksuelle orientering er en del av tematikken. I tillegg kan det være saker som ikke blir fanget opp av hjelpeapparatet i det hele tatt. Dette medfører at tallene må tolkes med stor varsomhet. Hensikten med vår gjennomgang av saker i hjelpeapparatet er ikke å måle eksakt antall saker. Tallene kan derimot brukes til å undersøke i hvilken grad hjelpeapparatet har erfaring med å arbeide med denne typen saker, samt til å sammenlikne svarene mellom de ulike delene av hjelpeapparatet.

Vi benytter ulike innfallsvinkler for å få en forståelse av omfanget av hjelpeapparatets erfaringer som omhandler krysningspunktet tvangsekteskapsrelatert tematikk og seksuell orientering som bryter med kulturelle normer. Den ene inngangsporten er kartleggingsundersøkelsen som ble utført våren 2011. Her ble det stilt spørsmål som spesifikt omhandlet lhbt til førstelinjetjenesten (barnevern, familievoldskoordinatorer, NAV) og integreringsrådgivere, minoritetsrådgivere og ordinære rådgivere på skoler som er omfattet av minoritetsrådgiverordningen.²⁴ Videre benytter vi data fra spørreundersøkelsen som ble gjennomført i forbindelse med evaluering av Drammensprosjektet (ledd i tiltak 23), presentert i forrige delrapport (se Steen-Johnsen, Lidén og Aarset 2010), ble det også stilt spørsmål om erfaringer med saker som omhandlet lesbiske og homofile. Spørreundersøkelsen ble distribuert til alle ansatte i de offentlige instansene som har deltatt kompetansehevingskurs om æresrelatert vold i forbindelse med Drammensprosjektet²⁵. Bruttoutvalget innbefatter dermed alle ansatte i politiet, sosialsenteret, barnevernet, habilitering, PP-

24. Som ledd i evalueringen av evaluering av handlingsplanen har vi gjennomført en kartleggingsundersøkelse ved prosjektstart og prosjektslutt. Spørreskjemaer er blitt sendt til barnevernstjenesten og NAV i utvalgte byer, til koordinatorene for familievold og seksuelle overgrep (KFSO) i alle politidistrikt, til videregående skoler og utenriksstasjoner som omfattes av minoritetsrådgiver- og integreringsrådgiverordningen, samt til alle minoritetsrådgivere og integreringsrådgivere. I den andre runden av kartleggingen (gjennomført i februar og mars 2011) ble det stilt spørsmål som spesifikt omhandler lhbt til utvalgte instanser.

25. For mer om Drammensprosjektet og undersøkelsen se Steen-Johnsen, Lidén og Aarset 2010, kapittel 5.

tjenesten, helsestasjoner, helsestasjon for ungdom, skolehelsetjeneste, grunnskolen, barnehager, minoritetsrådgiver og introduksjonssenteret i Drammen kommune. Her har vi med andre ord gått ned på lokal nivå, noe som kan gi oss andre indikasjoner på i hvilken grad saker angående lhbt fanges opp av hjelpeapparatet. I tillegg hviler diskusjonen på en gjennomgang av Kompetanseteamets saker fra 2008 til skrivende stund (oktober 2011). Til sammen kan disse ulike indikatorene være med på å gi et bilde av omfanget hjelpeapparatets erfaringer og være et utgangspunkt for en videre diskusjon om hjelpeapparatets rolle.

Kartleggingsundersøkelsen

Førstelinjetjenesten. De 24 barnevernkontorene som svarte på kartleggingsundersøkelsen oppgir til sammen å ha mottatt 28 meldinger om tvangsekteskap siden den forrige kartleggingsundersøkelsen ble gjennomført (februar/mars 2009). De 15 familievoldskoordinatorne som svarte oppgir å ha vært involvert i til sammen 90 saker. Mens de 21 sosialkontorer som svarte til sammen oppgir å ha vært involvert i 17 saker. Av alle barnevernkontorene, familievoldskoordinatorne og sosialkontorene som har svart oppgir imidlertid kun ett barnevernkontor som oppgir å ha vært involvert i én sak angående tvangsekteskap og lesbisk eller homofile.

Ett barnevernkontor oppgir imidlertid at lesbiske og homofile ikke er gitt som alternativ for å registrere forekomst i deres systemer. Det kan med andre ord være flere saker hvor den som har arbeidet med saken har vært kjent med at lhbt er en del av problematikken, men hvor dette ikke er synlig i registreringen. En av familievoldskoordinatorne kommenterer at når de oppgir at de ikke har hatt noen saker så er det basert på at de ikke har kjennskap til at slike forhold ligger bak, og at det antakelig er snakk om mørketall. Dette understreker ytterligere nødvendigheten av å tolke tallene med varsomhet.

Integreringsrådgivere. Alle de fem integreringsrådgiverne som per i dag er utplassert på utenriksstasjoner besvarte vår kartleggingsundersøkelse. Til sammen oppgir de å ha vært involvert 135 saker angående tvangsekteskap siden kartleggingen som ble foretatt i februar/mars 2009. Fire integreringsrådgivere oppgir at de ikke har vært involvert i saker som angår lhbt, mens en svarer 'vet ikke'.

Ordinære rådgivere på videregående skoler. To av de 12 rådgiverne som oppgir å ha vært involvert i saker angående tvangsekteskap oppgir å ha hatt befatning med saker som omhandler lhbt, mens 10 svarer at de ikke har vært i befatning med det.

Minoritetsrådgivere. De 19 minoritetsrådgiverne som besvarte kartleggingsundersøkelsen har til sammen vært involvert i 79 saker angående tvangsekteskap siden forrige kartlegging. Når det gjelder saker som omhandler lhbt oppgir kun to av minoritetsrådgiverne at de har vært involvert i slike saker i sin tid som minoritetsrådgiver.

Spørreundersøkelse i forbindelse med Drammensprosjektet

I spørreundersøkelsen vi gjennomførte i forbindelse med evaluering av Drammensprosjektet (ledd i tiltak 23), ble det også stilt spørsmål om erfaringer med saker som omhandlet lesbiske og homofile.

På spørsmål om hvor mange saker av æresrelatert vold²⁶ (inklusive tvangsekteskap) som de har vært involvert i siden 2007 omhandlet lesbiske/homofile oppga de 644 respondentene til sammen ca. 25 saker. Barnevernet var den instansen som oppga å ha vært involvert i flest saker. De barnevernsansatte som besvarte oppga til sammen å ha vært involvert i sju saker. Politiet meldte samlet om fem saker, i tillegg var det flere av respondentene fra politiet som svarte at de var usikre på om de hadde vært involvert i slike saker. En av minoritetsrådgiverne i Drammen som også deltok oppgir å ha vært involvert i fire saker. Resten av sakene fordeler seg på de andre instansene. Noe overraskende oppgir helsestasjoner, helsestasjon for ungdom og skolehelsetjenesten at de ikke har vært involvert i noen slike saker. Det samme gjelder grunnskolen (1-10 trinn). Det hadde vært nærliggende å tenke at helsestasjoner og helsetjeneste, instanser som har kompetanse i å snakke med unge om seksualitet, ville ha hatt befatning med flere saker som omhandlet lesbiske og homofile. Videre kunne man også ha tenkt at skolene som er i daglig kontakt med unge også var en arena hvor dette ble fanget opp. Det lave antallet saker som oppgis kan imidlertid ha en sammenheng med i hvilken grad de ulike respondentene har vært involvert i saker om æresrelatert vold generelt sett. Her er det viktig å påpeke at lærere på grunnskoletrinnene som møter unge på generell basis gjennom skolen stiller med et helt utgangspunkt enn hjelpeinstanser som jobber mer spesifikt med unge i vanskelige livssituasjoner. Kun 9 prosent av lærerne som arbeider på grunnskolen trinn 1-10 som svarte på undersøkelsen oppgir å ha vært involvert i saker om æresrelatert vold (N=349). Når det gjelder helsestasjoner, helsestasjon for ungdom og skolehelsetjenesten er andelen som har hatt saker noe høyere; 29 prosent oppgir å ha vært involvert i slike saker (N=24). Hvis vi sammenlikner med politiet og barnevernet ser vi

26. Da kurset tok utgangspunkt i begrepet «æresrelatert vold» har vi også gjort det i vår spørreundersøkelse.

at andelen som har vært involvert i saker er mye høyere; 74 prosent av respondentene fra politiet (N=25) og 61 prosent av respondentene fra barnevernet (N=31).

Kompetanseteamet

En gjennomgang av Kompetanseteamets saker fra 2008 til skrivende stund (oktober 2011) viser at de har hatt få saker hvor lhbt-tematikk har vært et eksplisitt tema. Gjennomgangen viser at det er registrert fire tilfeller i 2008, ett tilfelle i 2009, to tilfeller i 2010 og to tilfeller hittil i 2011. Seks av sakene har omhandlet homofile gutter, mens tre av sakene omhandlet lesbiske jenter.

Det offentlige hjelpetilbudet – bevissthet og håndtering

Det ser altså ut til å være svært få saker eksplisitt angående lesbiske, homofile, bifile og transpersoner i hjelpeapparatet. Men vi ser samtidig at flere av respondentene melder at de ikke vet om de har hatt saker som angår lhbt eller ikke. Hva kan vi ut fra dette si om sammenhengen mellom bevissthet, kunnskap og erfaring med saker? Hvilken innvirkning har det på bevissthet om tematikken at så få oppgir å ha jobbet med saker som omhandler lhbt og dermed mangler erfaringsbasert kunnskap? I kartleggingsundersøkelsen stilte vi spørsmål om i hvilken grad de ulike respondentene opplevde at det var bevissthet der de jobber om at lesbiske, homofile, bifile og transpersoner kan være utsatt for tvangsekteskap. Samlet sett kan vi si at litt over halvparten av de som svarte opplever at det er bevissthet der de jobber med dette, mens litt under halvparten oppgir at de opplever at det ikke er bevissthet om dette temaet. Skolefeltet skiller seg ut ved at en relativt stor andel av de ordinære rådgiverne og minoritetsrådgiverne oppgir at de ikke vet om det er bevissthet om temaet der de jobber.

Hvis vi sammenlikner med det lave antallet som oppgir å ha vært i befatning med saker som omhandler lhbt kan det sies å være en relativt høy andelen som oppgir at det er en bevissthet der de jobber om at unge lesbiske og homofile kan befinne seg i en utsatt posisjon når det gjelder tvangsekteskap. Det ser imidlertid ut til å være variasjon mellom instanser og hjelpetjenester når det gjelder opplevelse av bevissthet om tematikken. I spørreundersøkelsen som gikk ut til ansatte i Drammen kommune ble det stilt et tilsvarende spørsmål, men da i forhold til begrepet æresrelatert vold og ikke tvangsekteskap spesifikt. Her svarte 36 prosent at de opplevde at det var bevissthet, 23 prosent svarte 'nei', mens 40 prosent svarte 'vet ikke' (N=129). Vi ser altså at det her er en relativt høy andel som oppgir at de opplever at det *ikke* er bevissthet, eller er *usikre* på om det er en bevissthet, der de jobber i forhold til at lhbt kan være utsatt for æresrelatert vold (til sammen 63 %). Årsakene til denne forskjellen mellom svarene i kartleggingsundersøkelsen og den lokale spørre-

undersøkelsen som gikk ut til Drammen kommune kan være flere. En mulig årsak kan være at de som har deltatt på kompetansehevingskurset gjennom Drammen kommune, gjennom å ha fått en økt kunnskap om æresrelatert vold er, også har fått et mer bevisst forhold til hvilke temaer og felter innenfor dette saksområdet de har mindre erfaring med eller bevissthet om.

Oppsummering av diskusjon om omfang og bevissthet

De kvantitative undersøkelsene gir noen interessante indikasjoner på omfanget av denne typen saker i det offentlige hjelpeapparatet og om bevisstheten i hjelpeapparatet om at unge som utsettes for (trusler) om tvangsekteskap og æresrelatert vold kan være lesbiske og homofile. Hvis vi ser samlet på antallet saker og antall instanser som har vært involvert i saker som fremkommer i de kvantitative undersøkelsene er det altså relativt begrenset. Men vi ser samtidig at det knytter seg stor usikkerhet til tallene. Flere av respondentene melder at de ikke vet om de har hatt saker som angår lhbt eller ikke. Denne usikkerheten bekreftes gjennom de kvalitative dataene. Både minoritetsrådgivere og kompetanseteamet påpeker at det her vil være snakk om mørketall. Når minoritetsrådgiverne blir spurt om å reflektere hva årsaken til at de ikke har hatt/ikke har hatt flere saker som angår lesbiske, homofile, bifile og transpersoner kan være, svarer de fleste at de tror det handler om at dette er et tabu i minoritetsbefolkningen og at det er derfor er en ekstra høy terskel for unge med minoritetsbakgrunn å snakke om det. Enkelte peker også på at lhbt er et tema skolen, og da særlig de ordinære rådgivere og helsetjenesten, har hatt lite fokus på. Vi vil komme tilbake til skolen senere i dette kapittelet.

Når det gjelder bevissthet om tematikken er den noe variasjon. Vi så at en relativt stor andel av respondentene i kartleggingsundersøkelsen, sett i forhold til hvor få som melder om å ha erfaring med saker angående tvangsekteskap som angår lhbt, oppga at det var bevissthet der de jobbet om tematikken. I spørreundersøkelsen i forbindelse med Drammensprosjektet var det en større andel som var usikre på om det var bevissthet eller mente at det ikke var bevissthet om tematikken. Det er imidlertid verdt å tolke også disse resultatene med varsomhet da det kan stilles spørsmål ved om hvor klart svar det er mulig å gi på et spørsmål om bevissthet om et tema når man ikke har hatt befatning med saker angående dette temaet.

Frivillige organisasjoners rolle

Det er i all hovedsak frivillige organisasjoner som har jobbet med temaet etniske minoriteter og lhbt, og i forlengelsen av det er det også de frivillige organisasjoner som har vært tettest på feltet unge lhbt som utsettes for tvangsgifte. De frivillige organisasjonene vil dermed være et viktig supplement til det offentlige og det offentliges arbeidsmetoder. Her vil vi se på tre av de sentrale frivillige organisasjonene og deres arbeid:

Skeiv Verden

Skeiv Verden er en undergruppe av LLH, og er en nettverksgruppe for menn og kvinner med innvandrerbakgrunn. Skeiv verden har mottatt støtte for å utvide nettverket til et stabilt kompetanse- og erfaringsnettverk over post 71 «Tilskudd til frivillige organisasjoners holdningsskapende/forebyggende arbeid mot tvangsekteskap»²⁷ gjennom hele handlingsplanperioden. I 2011 mottok Skeiv verden driftstøtte fra BLD som et ledd i tiltak 22 i lhbt-handlingsplanen. BLD har uttrykt at de planlegger å opprettholde denne støtten.

Skeiv verden hadde mellom 40-60 medlemmer med muslimsk bakgrunn i 2008. I 2010 hadde medlemsmassen vokst til rundt 100 i Oslo og Akershus, i tillegg til at de har etablert seg i Trondheim og Bergen. Det er også utviklet egne ungdomsgrupper, Skeiv Verden Ungdom.

Skeiv Verden har ikke tall på henvendelser og saker, men de beskriver at deres medlemmer og andre unge lhbt med etnisk minoritetsbakgrunn de er i kontakt med gir uttrykk for at kravet til giftemål er konstant og tiltakende med alderen. Videre forteller Skeiv Verden at de kjenner til tilfeller hvor unge lesbiske og homofile inngår ekteskap under tvang, samt tilfeller hvor unge lesbiske og homofile er sendt ut av landet, etterlatt og i noen tilfeller drept i opprinnelseslandet blant annet pga deres seksuelle orientering.

SEIF - Selvhjelp for innvandrere og flyktninger

SEIF er en landsdekkende organisasjon, med kontor i Oslo og i fem andre byer. Organisasjonen har over tid tilbudt bistand til unge utsatt for tvangsekteskap. SEIF har først og fremst vært involvert i handlingsplanen mot tvangsekteskap gjennom arbeidet med boligtilbud til unge som er utsatt for tvangsgifte.

Når det gjelder lhbt-tematikken og personer med innvandrerbakgrunn utformet SEIF prosjektet *Likeverd* i 2008. Prosjektet mottar prosjektstøtte fra BLD.

27. Tiltak 17 i handlingsplanen mot tvangsekteskap.

I følge deres Likeverd-rapport²⁸ ble SEIF i løpet av 2010 kontaktet av 50 lesbiske, homofile, bifile og transpersoner, i all hovedsak homofile menn, med bakgrunn fra 22 land. Flertallet av disse var asylsøkere (40) som kontaktet SEIF i forbindelse en rekke problemstillinger knytte til deres livssituasjon, og ikke først og fremst tvangsekteskap, mens seks var unge lesbiske og homofile oppvokst i Norge med minoritetsbakgrunn som kontaktet dem i forbindelse med æresrelatert vold og tvangsekteskap.

Røde Kors telefonen om tvangsekteskap og kjønnslemlestelse

Oslo Røde Kors har vært involvert i arbeidet mot tvangsekteskap over tid og på ulike måter. Det første kompetanseteamet lå hos Røde Kors, og organisasjonen har også siden 2006 hatt ansvaret for å drive Informasjonstelefonen om tvangsekteskap (og kjønnslemlestelse) på oppdrag fra BLD.

I samtalen med Røde Kors telefonen oppgir de å ha vært involvert i få saker hvor lhbt-tematikk har vært en eksplisitt del av problemstillingen. Røde Kors påpeker at når det gjelder saker som angår lhbt vil det være mørketall fordi det kan være et vanskelig tema for de unge å snakke om og fordi det er et tema Røde Kors ikke spør de unge direkte om.

Det er noen viktige forskjeller mellom de frivillige organisasjonenes inngang til feltet som vil ha innvirkning på i hvilken grad lhbt-tematikken blir synliggjort. Røde Kors har arbeidet mot tvangsekteskap som inngangsport til møte med unge. Når det gjelder Skeiv Verden er det den seksuelle orienteringen eller kjønnsidentiteten som er inntaket, og i den grad de kommer i befatning med tvangsekteskapstematikken så er det med lhbt som utgangspunkt. SEIF kan her sies å befinne seg i en mellomposisjon. Organisasjonen jobber eksplisitt med tvangsekteskap, men også med lhbt-feltet og med andre problemstillinger (for eksempel asylspørsmål).

Muligheter og begrensninger i arbeidet rettet mot lhbt og tvangsekteskap

Når og hvordan skal hjelpeapparatet ta opp lhbt-tematikken? Og er det et aktuelt tema for alle deler av hjelpeapparatet? En av personene i hjelpeapparatet som vi har snakket med uttrykte det slik: «Må man vite så mye mer om dette? Det er uansett snakk om ungdom som trenger hjelp». Dette utsagnet er illustrerende for hvordan en rekke av de aktørene i hjelpeapparatet vi har vært i

18. <http://www.seif.no/likeverd/2010/>

kontakt med reflekterer rundt lhbt-tematikken. De presiserer at hjelpeinstansene er der for alle uavhengig av nasjonal og etnisk bakgrunn og seksuell orientering. De hjelper unge i krise. Om de er homofile eller heterofile er ikke viktig i denne sammenheng for alle skal møtes individuelt. Enkelte har også uttrykt bekymring for at økt fokus på lhbt skal medføre et skjemavelde, og at lhbt-fokuset kun resulterer i enda en rute i et skjema som man må krysse av for, mens helhetsforståelsen i forhold til de unges situasjon forsvinner. Her gjenfinner vi diskusjonen om mainstreaming og avveiningen mellom det generelle og det spesielle, som var oppe i forrige delrapport i forhold til integreringen av tvangsekteskapstematikken i skolens ordinære arbeid (se kapittel 3 i Steen-Johnsen, Lidén og Aarset 2010) og som vi også diskuterer i kapittel 3 i denne slutt rapporten. UDir's tilnærmingen til det forebyggende arbeidet mot tvangsekteskap i skolen var at skolen skal ha fokus på hele elevgruppen og at tiltak som gjennomføres skal styrke alle elever. Argumentet er at man ved å styrke det generelle tilbudet på skolen reduserte antall elever som trengte spesifikk oppfølging og hjelp, og at kompetanse som opparbeides skal komme alle elever til nytte. Vår vurdering var at mangelen på en bevissthet om og spesifikt fokus på tvangsekteskapstemaet førte til at det ble usynliggjort og forsvant inn i skolens generelle perspektiv. Den samme dynamikken kan sies å være tilstede i forhold til hjelpeapparatets tilnærming til lhbt-tematikken. Vi har stor forståelse for argumentet om å fokusere på at hvert tilfelle skal sees individuelt uavhengig av seksuell orientering. Samtidig står man i fare for å miste viktig informasjon og usynliggjøre erfaringer og kunnskap hvis man følger dette perspektivet ensrettet.

Hjelpeapparatet beskriver videre en frykt for å skyve den unge fra seg hvis man beveger seg inn på lhbt-tematikken, i tillegg til en bekymring for at konfliktnivået med familien øker hvis det blir kjent at den unge er lesbisk eller homofil. Redselen for å skyve den unge fra seg hvis man bringer spørsmålet om lhbt på bane kan være begrunnet. Personer i førstelinjetjenesten beskriver at relasjonen til den unge ofte kan være skjør og plutselig kan opphøre. Det å etablere trygghet og en god relasjon er dermed en sentral del av arbeidet de gjør. Samtidig er det her viktig å påpeke at det ikke er slik at hjelpeapparatet og førstelinjetjenesten står i et valg mellom å spørre eksplisitt om lhbt eller la hele temaet ligge. Aktører som Skeiv verden, Helseutvalget og LHBT-ressurssenteret gir uttrykk for at det å spørre direkte kan virke skremmende eller stigmatiserende, og de vektlegger at man ikke skal presse de unge til å måtte definere seg selv i henhold til bestemte kategorier. Samtidig vektlegger de betydningen av at det skapes et rom hvor det er mulig for den unge å snakke om seksuell orientering og kjønnsidentitet som bryter med kulturelle normer. Det å etablere dette rommet handler om bevissthet, kompetanse og metoder for hvordan man stiller spørsmål. Det kommer frem i de kvantitative undersøkelsene og i de kvalitative intervjuene vi har gjort at hjelpeapparatet mener at de har en bevissthet om lhbt-tematikken, men samtidig at det er

vanskelig å få kjennskap til tematikken og saker som omhandler lhbt. Slik vi ser det må derfor andre metoder bringes inn for å fange opp denne typen saker. Her er det behov for å øke kompetanse og bevissthet, men også for å etablere nye og/eller videreutvikle allerede eksisterende arbeidsmetoder. Metoder som allerede er i bruk for eksempel i familievernet og på helsestasjoner for ungdom/skolehelsetjenesten, men også metoder og perspektiver som er utviklet gjennom eksplisitte lhbt-prosjekter som *Rosa kompetanse* kan være nyttige i denne sammenheng.²⁹

I tillegg, det er frivillige organisasjoner i størst grad har vært i kontakt med unge lhbt med minoritetsbakgrunn om lhbt-temaet, det vil derfor være nyttig å systematiseres og videreutvikle metoder og tilnærminger organisasjoner som Skeiv Verden og SEIF benytter i møte med unge lhbt med etnisk minoritetsbakgrunn.

Et annet aspekt som nevnes av deler av hjelpeapparatet er at hjelpeapparatet ofte kommer i kontakt med de unge i akutte krisesituasjoner. Flere av hjelpeinstansene vi har vært i kontakt med påpeker at i akutte krisesituasjoner er det viktig å ordne de alvorligste og mest presserende problemene først. Her nevnes blant annet økonomiske og praktiske spørsmål, men også aspekter som sikkerhetsvurdering og avklaring av om den unge skal plasseres i et botilbud. I en slik situasjon kommer ikke temaet seksuell orientering og kjønnsidentitet høyest opp på prioriteringslisten poengterer de vi har snakket med. Vi mener imidlertid at det her kan være sentrale aspekter som er relevante i en akutt situasjon som en ikke ser fordi man nettopp ikke tematiserer seksuell orientering. Dette kan handle om sider ved den unges livssituasjon som bør tas med i en risikovurdering og i vurdering i forhold til hva slags type boligtilbud som egner seg for den unge. I følge flere praktikere vi har snakket med innebærer for eksempel ikke nødvendigvis det at en gutt flytter ut av familien samme grad av ærestap for familien som at en jente flytter hjemmefra. Men, hvis en gutt som har flyttet ut av familien står åpent frem om at han er homofil eller det begynner å gå rykter om at han er det kan det medføre et tap av ære for familien som kan føre til at noen familiemedlemmer oppfatter det som nødvendig å gjenopprette æren ved å sanksjonere gutten. Ifølge SEIF er noen av de groveste voldssakene de har vært involvert i vært denne typen saker.³⁰ Videre mener praktikere at det kan være større fare for at lesbisk og homofil ungdom blir sendt ut av landet enten for å gifte seg eller for å resosialiseres.

29. *Rosa Kompetanse* er et undervisningsopplegg utviklet av LLH for å bidra til økt kunnskap om homofili og gjøre de ulike profesjonene bedre rustet til møtet med homofile og lesbiske, bifile og transpersoner.

30 Innlegg av Gerd Fleischer på seminaret «Ekstrem kontroll, æresrelatert vold og tvangsekteskap - hva gjør vi?» Trondheim, 31/8-2011

Dette kan være viktige elementer i en sikkerhetsvurdering i forhold til om den unge skal/kan flyttes til et botilbud, og hvor og hva slags type bolig som er aktuelt. Hvis politiet ikke er kjent med at den unges seksuelle orientering kan man dermed risikere å undervurdere trusselbildet. Det kan med andre ord være gode argumenter for at man i akutte, alvorlige saker hvor det blant annet er behov for sikkerhetsvurderinger, nettopp skal ha rutinespørsmål som tar opp seksuell orientering. Dette kan gjøres på måter som ikke oppleves som stigmatiserende eller skremmende, for eksempel ved at man forteller den unge at dette er rutinespørsmål man stiller alle og forklarer at det kan være viktig for hjelpeapparatet å få denne typen informasjon for å kunne gjøre de rette vurderinger.

Botilbud for unge utsatt for tvangsekteskap

Et sentralt tiltak i handlingsplanen mot tvangsekteskap er å styrke det offentliges innsats når det gjelder å tilby beskyttet botilbud for personer som er utsatt for tvangsekteskap eller trusler om dette. Dette gjelder både tiltak 27 (de over 18 år) og tiltak 28 (de under 18 år). Her vil vi konsentrere oss om tilbudet til de over 18 år.

I likhet med de andre tiltakene i handlingsplanen nevnes ikke lhbt spesielt i beskrivelse av tiltak 27, og det er ikke utredet hvorvidt denne gruppen har spesielle behov i forbindelse med tilbudet. Bredal og Orupabo (2008) påpeker derimot i utredningen som ble gjort av det tidligere botilbudet at det er grunn til å forvente at homofile menn som bryter med familien vil utgjøre en økende andel av botilbudets brukere.

Det har vært en eksplisitt forutsetning for etableringen at tilbudet også skulle være tilpasset gutter. Boligene som er etablert utgjør en sammensatt boligmasse som dermed kan tilpasses ulike brukergrupper: enslige, par og par med barn. Forutsetningen om et tilbud tilpasset gutter ser ut til å være oppfylt ved at det finnes enkeltstående leiligheter som kan brukes av begge kjønn. Disse boligene vil også kunne brukes av lesbiske, homofile, bifile og transpersoner. Når det gjelder kollektive boformer som Bokollektivet mener Skeiv verden at unge lhbt kan ha vansker med å gå inn i slike botilbud, som vi skrev i forrige delrapport. Ifølge ansatte i Bokollektivet har de erfaring med lhbt-beboere, og de mener at det som regel er uproblematisk så lenge de som jobber der kjenner til tematikken og kan tilrettelegge tilbudet ut fra det. De påpekte imidlertid at kvinner som bor i Bokollektivet blir nært knyttet og deler erfaringer og bekymringer med hverandre, noe som kan føre til at lesbiske beboere som ikke kan/tør snakke om det av sikkerhetsgrunner kan oppleve en ekstra ensomhet i forhold til sin situasjon.

Selv om lhbt ikke har vært et eksplisitt fokus i handlingsplanen har det vært tatt opp som et av temaene på fagsamlinger Bufdir arrangerer i tilknytning til botilbudet. Deltakere er på fagsamlingene er ansatte på botilbud, både

over og under 18 år, regionsansatte, kommuner som har botilbud og ansatte i Bufdir.

Et eget tilpasset botilbud for lhbt sees på som lite hensiktsmessig av alle aktører vi har vært i kontakt med. Med et differensiert boligtilbud vil det også være boliger som vil passe for lesbiske, homofile, bifile og transpersoner. Etablering av botilbud for utsatte for tvangsekteskap krever imidlertid refleksjoner rundt sikkerhetsspørsmål og oppfølging av de utsatte. Tilretteleggingen bør variere med hensyn til de utsattes behov. Ut fra hva de instansene og aktørene vi har vært i kontakt med kan det være behov for en refleksjon rundt enkelte aspekter knyttet til situasjonen til unge lhbt:

Sikkerhet. Det er Kompetanseteamet som har ansvaret for tildeling av plasser innenfor botilbudet, og som gjør sikkerhetsvurderinger i den forbindelse. Som tidligere beskrevet kan seksuell orientering som bryter med kulturelle normer innebære en økt risiko for sanksjoner fra familie/miljø.

Oppfølging. Saker som omhandler unge lesbiske og homofile som er utsatt for (trusler om) tvangsekteskap beskrives som saker som kan være krevende og saker hvor de unge ofte kan ha ekstra psykiske og sosiale utfordringer. Det kan handle blant annet om at den unge opplever stor skam og skyldfølelse i forbindelse med sin seksuelle orientering, i tillegg til en stor ensomhet og mangel på tilhørighet. Det å lære den unge å sette egne grenser, særlig i forhold til seksualitet, blir trukket frem som sentralt. Både Røde kors og Krisesenter for menn beskriver erfaringer med at unge homofile menn ofte har behov for de samme diskusjonene om det å sette grenser for seg selv, for egen kropp og seksualitet som jenter/unge kvinner som har levd med autoritær oppdragelse gjør (se også Bredal og Skjerven 2007).

Krisesenterets rolle i akutfasen. Inntak til botilbudene har vært en viktig del av diskusjonen om botilbudene (se Steen-Johnsen, Lidén og Aarset 2010). Krisesentres rolle i inngangen til botilbud eller andre løsninger er blitt aktualisert i og med at den nye krisesenterloven pålegger kommunene å tilby krisehjelp for kvinner, menn og barn. Et viktig spørsmål her har vært krisesentrenes mulighet for å gi akutte overgangstilbud til gutter. Krisesentertilbudet for menn er nå under etablering. Krisesentertilbudet for lhbt er imidlertid ikke utredet, og er verken nevnt i lhbt-handlingsplanen eller i Vendepunkt-planen. Vi har vært i kontakt med krisesenteret for menn i Oslo for å høre om hvilke utfordringer de eventuelt ser i forhold til tilbud til homofile. De har erfaring med å ha homofile med innvandrerbakgrunn boende i deres tilbud, men de har til nå ikke hatt homofile menn med innvandrerbakgrunn boende samtidig med heterofile menn med innvandrerbakgrunn. Krisesenteret påpeker at det er en situasjon som vil kunne være utfordrende, og legger derfor stor vekt på betydningen av å kjenne til beboernes situasjon slik at de kan tilrettelegge og unngå problematiske situasjoner.

Skolen som arena for forebygging

I handlingsplanen mot tvangsekteskap blir skolen trukket frem som en sentral arena for å nå ut til ungdom som kan stå i fare for å bli utsatt for tvangsekteskap. Minoritetsrådgiverordningen (tiltak 4) er ett av flere tiltak som retter seg mot skolen. Som vi påpeker i forrige delrapport har minoritetsrådgiverne lykkes i å etablere et lavterskeltilbud som fanger flere saker og på et tidligere tidspunkt enn andre deler av hjelpeapparatet, i tillegg til at ordningens systemrettede arbeid har vært sentral i forhold utvikling av kunnskap, kompetanse og samarbeidsrelasjoner. Skolen er også trukket frem som en sentral arena i lhbt-handlingsplanen, og et overordnet mål her er at opplærings- og undervisningssektoren skal være inkluderende.

Som vi allerede har vært inne på er det få minoritetsrådgivere som oppgir at de har vært involvert i saker som omhandler lhbt. Samtidig beskriver flere at de har vært i kontakt med unge som de antar strever med sin seksuelle orientering eller kjønnsidentitet, men at de synes det er vanskelig å vite hvordan man beveger seg inn i et så tabubelagt tema, og om de er den rette til å gjøre det. Inntrykket vi sitter igjen med etter å ha vært i kontakt med flere av minoritetsrådgiverne er at de oppfatter at det er et utfordrende tema som de er usikre på hvordan de skal gripe an.

Enkelte av minoritetsrådgiverne har imidlertid forsøkt å jobbe eksplisitt med lhbt-tematikken blant annet gjennom å ta det opp som tema i elevgrupper. Det beskrives som utfordrende å få etablert samtaler om dette temaet, spesielt blant gutter. Samtidig forteller minoritetsrådgivere også om at enkelte av de unge guttene som kan være mest negative og aggressive i forhold til homofile i gruppesamtalene, i etterkant har betrodd seg til minoritetsrådgiver om at de selv er usikker på sin seksuelle orientering.

Ved en videregående skole er det opprettet et nettverk av Skeiv Verden Ungdom – blant annet på initiativ av en miljøarbeider (nåværende leder av Skeiv Verden). Unge som er ferdig med videregående skole møtes jevnlig gjennom dette nettverket. Ifølge Skeiv Verdens leder tør imidlertid ikke unge lesbiske, homofile, bifile og transpersoner ved skolen å gå på møter i blant annet i redsel for å bli oppdaget av andre elever ved skolen, men de vil gjerne være støttemedlemmer og oppfatter det som betryggende å ha tilknytning til et miljø de kan ta kontakt med når og om de blir klare for det. Dette illustrerer hvor sårbart temaet er og at det kan være tid og ressurskrevende å oppnå kontakt med de unge det angår. På denne skolen samarbeider minoritetsrådgiveren ved skolen og lederen for Skeiv Verden som er miljøarbeider på skolen med å sette fokus på lhbt-tematikken.

Foreldresamarbeid har gjennom arbeidet med handlingsplanen blitt trukket frem som viktig i det forebyggende arbeidet. Når det gjelder foreldresamarbeid i skolen antyder minoritetsrådgivernes erfaringer at eksplisitt fokus på tvangsekteskap kan være problematisk fordi det kan oppfattes som stigmatiserende eller truende av foreldre. Dette ser også ut til å være erfaringene til For-

eldreutvalget for grunnopplæringen (FUG) og Minoritetsspråklig ressursnettverk (MiR). Det å skulle jobbe med et lhbt-perspektiv i tillegg til tvangsekteskap kan derfor være svært utfordrende.

I en viss forstand kan vi si at lhbt-spørsmålet lider under at tvangsekteskapstematikken er så lite etablert i skolefeltet. Samtidig tyder noen av tilbakemeldingene fra blant annet Skeiv Verden også på at den motsatte dynamikken også kan være tilstede, nemlig at det å forholde seg til at en har en seksuell orientering som bryter med kulturelle normer og eventuelt stå frem som homofil er et så krevende skritt i seg selv, at det første krevende skrittet de som organisasjon må konsentrere seg om er å skape nettverk blant disse. Og at først når nettverk og tillit er opprettet, kan tvangsekteskap bli sentralt i arbeidet.

Lhbt-perspektivet i IMDi arbeid mot tvangsekteskap

I statusrapporten for arbeidet med lhbt-handlingsplanen vises det i beskrivelsen av tiltak mot tvangsekteskap (tiltak 20) til at IMDi jobber aktivt med å ivareta perspektiver knyttet til seksuell orientering i gjennomføringen av minoritetsrådgiverordningen, integreringsrådgiverordningen og kompetansteamet de enkelte tiltakene (BLD 2011). I plattformdokumentet til FOR-enheten i IMDi (som ble utarbeidet i 2008) nevnes homofile som en særlig sårbargruppe i forhold til tvangsekteskap. Videre har IMDi bevilget støtte til organisasjoner (Skeiv Verden og LLH) med et lhbt-perspektiv i arbeidet mot tvangsekteskap over post 71 «Tilskudd til frivillige organisasjoners holdningsskapende/forebyggende arbeid mot tvangsekteskap».³¹ Det er også etablert samarbeid mellom enkelte minoritetsrådgivere og Skeiv Verden. Som nevnt i avsnittet over har noen av minoritetsrådgiverne tatt opp lhbt-tematikken i elevgrupper.

IMDi har med andre ord hatt et lhbt-perspektivet i sitt arbeid mot tvangsekteskap. De erfaringer dette eventuelt har gitt ser i mindre grad ut til å være systematisert og reflektert inn i den videre kunnskapsoppbyggingen.

31. Skeiv Verden har fått støtte gjennom hele handlingsplanperiode 2008-2011, mens LLH har fått i 2009, 2010 og 2011. I tillegg kan det nevnes at *Utrop* (nettportal, avis og TV som har nyheter, underholdning og aktualiteter om det flerkulturelle Norge), som også får støtte over post 71, har et lhbt-perspektiv i sitt arbeid

Lhbt-perspektivet er ikke trukket inn i «Arbeidet mot tvangsekteskap – en veileder» (IMDi 2009).³² I årsrapporten om IMDi arbeid mot tvangsekteskap 2010 nevnes heller ikke lhbt-tematikken. Ei heller i Kompetanseteamets oppsummeringsrapport over arbeid og erfaringer 2008-2011. Det er imidlertid viktig å påpeke at i utlysningen av et forskningsoppdrag om tvangsekteskap og gutters rolle som IMDi utlyste i forbindelse med arbeidet mot tvangsekteskap ble homofiles situasjon spesifikt nevnt. På grunn av tids- og avgrensningshensyn ble dette perspektivet imidlertid ikke eksplisitt utdypet i rapporten «Mellom makt og avmakt. Om unge menn, tvangsekteskap, vold og kontroll» (Bredal 2011).

Hvis vi ser bort fra den overnevnte rapporten kan grunnene til at lhbt-perspektiv ikke er trukket eksplisitt frem i IMDi publikasjonene være sammensatte. 'Tvangsekteskapsfeltet' er et kunnskapsfelt i utvikling. Kunnskap og bevissthet om ulike grupper utvikles etter hvert som man arbeider med tematikken. Dette er for eksempel tydelig i forhold til fokuset på gutter. Bevisstheten om gutters situasjon i forhold til tvangsekteskap, autoritær oppdragelse og æresrelatert vold, både som ofre og overgripere, har økt i løpet av handlingsplanperioden. Når den samme kunnskapsutviklingen ikke har funnet sted i forhold til lhbt-tematikken kan det ha flere årsaker. En grunn kan være at selv om tematikken er kjent antas det at antallet saker er såpass lavt at det er behov for et eget fokus på det. En annen grunn kan være at man ikke anser at unge lesbiske, homofile, bifile og transpersoner skiller seg særlig ut fra andre unge som sliter i forhold til familien, og at det derfor ikke ansees som relevant å diskutere lhbt-tematikken spesifikt. I tillegg har gutters rolle vært fokusert på både gjennom policy-utformingen for eksempel ved at det var en eksplisitt forutsetning for botilbudet at det skulle kunne være tilpasset gutter. Videre har gutte-tematikken vært tydeliggjort gjennom de enkeltsakene som blant annet minoritetsrådgiverne har jobbet med, mens lhbt-tematikken har vært vanskeligere å avdekke. Et sentralt poeng i denne sammenheng er at kjønn er et synlig identitetsaspekt, mens seksuell orientering ikke er det. Som Bredal og Orupabo (2008) påpeker kan imidlertid et økt fokus på gutters situasjon også gi en økt bevissthet i forhold til seksuell orientering ved at man blir involvert i saker som angår homofile gutter/menn.

32. Her må det imidlertid påpekes at denne veilederen bygger på erfaringene fra Kompetanseteamet fra november 2004 til januar 2008, altså før selve handlingsplanperioden. Man kunne likevel tenkt seg at Kompetanseteamets eventuelle erfaringer og refleksjoner knyttet til lhbt-tematikken ble synliggjort i denne veilederen.

LHBT-ressurssenteret

Som et ledd i oppfølgingen av regjeringens handlingsplan «Bedre livskvalitet for lesbiske, homofile, bifile og transpersoner» ble LHBT-ressurssenteret opprettet i 2011. Senteret er fremdeles under etablering og vil være det ut 2012. LHBT-ressurssenteret er statens nasjonale ressurscenter for kunnskap om seksuell orientering og kjønnsidentitet/-uttrykk. LHBT-ressurssenteret er tilknyttet Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir), men har en faglig selvstendig rolle. I følge LHBT-ressurssenterets mandat er hovedmålet til LHBT-ressurssenteret er å bidra til bedre livskvalitet blant lesbiske, homofile, bifile og transpersoner.³³ Senteret skal ha rollene som pådriver, rådgiver, kunnskapsutvikler og bidragsyter.

LHBT-ressurssenteret skal være en bidragsyter og rådgiver på grunnlag av faglig kunnskap. Når det gjelder situasjonen for lhbt med minoritetsbakgrunn generelt har LHBT-ressurssenteret gjort en innledende kunnskapsinnhenting, men presiserer at det foreløpig finnes det lite systematisert kunnskap og forskning på dette området. For å øke kunnskapsnivået om situasjonen for lesbiske, homofile, bifile og transpersoner generelt gjennomføres en levekårsundersøkelsen.³⁴ I følge LHBT-ressurssenteret nevnes levekår for lhbt med innvandrerbakgrunn som ett av flere viktige temaer i utlysningen av denne undersøkelsen.

Videre har senteret satt i gang et tiltak, utført av *Rosa Kompetanse*, med kompetanseheving i barne- og familievern på lhbt. Dette vil i følge LHBT-ressurssenteret selv i en viss grad løfte lhbt-perspektivet i institusjoner og tjenester som kan møte tvangsekteskapsproblematikk.

LHBT-ressurssenteret har et råd som skal være en møteplass for senterets viktigste interessenter og ha en rådgivende funksjon for senterets arbeid. I rådet sitter representanter for interesseorganisasjoner, myndigheter og forskning. Selv om flere av organisasjonene som sitter i rådet har prosjekter og/eller underorganisasjoner som retter seg mot etniske minoriteter, er det ingen av rådsmedlemmene som særskilt representerer denne gruppen. Ifølge LHBT-ressurssenteret ble Skeiv Verden imidlertid høsten 2011 invitert inn som en av brukerorganisasjonene senteret skal forholde seg til, og som skal ha halvårlige møter med direktøren for Bufdir.

Etter vår vurdering bør LHBT-ressurssenteret bli en viktig pådriver i forhold til å integrere lhbt-perspektivet i arbeidet mot tvangsekteskap, og i å innhente ny kunnskap om situasjonen for unge lhbt med etnisk minoritetsbak-

33. <http://www.bufetat.no/bufdir/LHBT-ressurssenteret/mandat/>

34. Levekårsundersøkelsen er et ledd i tiltak 3 «forskning om lesbiske, homofile, bifile og transpersoner» i lhbt-handlingsplanen.

grunn og initiere nye forskningsprosjekter. Videre mener vi at senteret kan ha en viktig funksjon som bindeledd mellom det offentlige og frivillige organisasjoner.

Våre vurderinger

Det eksisterer per i dag svært begrenset systematisert kunnskap på og forskning om livssituasjonen for lesbiske, homofile, bifile og transpersoner i den etniske minoritetsbefolkningen generelt og om de som står utsatt til for tvangsgifte spesielt. Dette gjør det vanskelig å vurdere hvorvidt lesbiske, homofile, bifile og transpersoner har *særskilte* behov og utfordringer relatert til tvangsekteskap, æresrelatert vold og autoritær oppdragelse, og om disse i så fall kan møtes innenfor rammene av det eksisterende hjelpeapparatet. Tatt i betraktning det vi vet per i dag er det imidlertid gode grunner til å vie dette temaet mer oppmerksomhet. Tilbakemeldinger fra praktikere, aktivister og det offentlige hjelpeapparatet tyder på at unge med seksuell orientering eller kjønnsidentitet som bryter med dominerende kulturelle normer kan befinne seg i en sårbar og utsatt posisjon. Samtidig viser våre funn at få av sakene angående tvangsekteskap, æresrelatert vold eller autoritær oppdragelse som fanges opp av det offentlige hjelpeapparatet *eksplisitt* omhandler lesbiske, homofile, bifile og transpersoner. Årsakene til dette ser ut til å være sammensatte. Temaet seksuell orientering kan være så skam- og tabubelagt at det er vanskelig for den unge å ta det opp, det kan være at hjelpeapparatet/skolen/førstelinjetjenesten synes det er et vanskelig tema å ta opp blant annet av frykt for å skremme bort den unge, og/eller tematikken kan oppfattes som mindre relevant eller sekundær i forhold til en situasjon hvor en person befinner seg i akutt fare for å bli giftet bort eller utsatt for vold eller trusler. Dette er viktig poenger å ta med, samtidig mener vi at man står i fare for å miste viktig informasjon og usynliggjøre erfaringer hvis hjelpeapparatet ikke har bevissthet om lhbt-tematikken og ikke utvikler metoder for å kunne ta opp tematikken med de unge.

Vi mener at regjeringens handlingsplan «Bedre livskvalitet for lesbiske, homofile, bifile og transpersoner» med sitt fokus på mainstreaming av lhbt-perspektivet generelt og fokuset på situasjonen for unge lhbt som står utsatt til for tvangsgifte spesielt, har lagt et viktig grunnlag for dette arbeidet. Samtidig ser vi at når to fenomener som i seg selv oppfattes som særphenomener, og som begge står i en prosess hvor de skal integreres inn i ordinære arbeidsfelt, skal integreres i hverandre er faren for usynliggjøring tilstede. For å sette det på spissen oppfatter vi en tendens i deler av hjelpeapparatet til at lhbt-tematikken blir forstått som et særphenomen som angår svært få, og som det derfor ikke er nødvendig å ha et særskilt fokus på. Vi mener imidlertid at man kan snu på dette å si at seksuell orientering er noe alle mennesker har og derfor er noe som angår alle, og at kunnskap om situasjonen for unge med en seksuell ori-

entering som bryter med kulturelle normer kan bidra til økt kunnskap om hele tvangsekteskapstematikken. Bevissthet og fokus på spesifikke områder og temaer kan med andre ord også bidra til at kompetansen om det generelle heves.

Derfor mener vi det er behov for noen ytterligere grep i forhold til å integrere lhbt-perspektivet i arbeidet mot tvangsekteskap. I det som følger organiserer vi disse diskusjonene i tre emner: 1) Forebygging og hjelpetiltak 2) Samarbeid og kommunikasjon og 3) Kunnskapsutvikling og forskning

1) Forebygging og hjelpetiltak

For at det forebyggende arbeidet og hjelpetiltakene skal kunne nå målgruppen er det nødvendig med kompetanseheving og bevisstgjøring, i tillegg til utvikling av metoder og verktøy. Sentrale ledd i en slik kompetanseheving og metodeutvikling vil være at:

- IMDi i enda større grad trekker lhbt-perspektivet inn i deres ansvarsområder på tvangsekteskapsfeltet.

Skolen utgjør en sentral arena det forebyggende arbeidet mot tvangsekteskap. Vi mener derfor at:

- Skolen må styrkes som arena for å nå målgruppen. Det er behov for å øke kompetanse og bevissthet om temaet hos ordinære rådgivingsapparatet, helsetjenesten og minoritetsrådgivere. Samarbeid med frivillige organisasjoner liknende det som er etablert på enkelte skoler bør utvikles på flere skoler.

Etablering av et offentlig botilbud for unge utsatt for tvangsekteskap har vært et sentralt tiltak i handlingsplanen mot tvangsekteskap. Vi har derfor vurdert i hvilken grad behovene for lhbt kan møtes gjennom botilbudet. På bakgrunn av den kunnskapen vi har på nåværende tidspunkt ser vi det som verken hensiktsmessig eller nødvendig å utvikle egne boligtilbud til lesbiske, homofile, bifile og transpersoner. Vi mener at man med et differensiert boligtilbud vil kunne møte behovene til lesbiske, homofile, bifile og transpersoner. Vi anser det derfor som svært viktig at arbeidet med å skape et differensiert boligtilbud videreføres. Selv om det ikke er behov for et eget boligtilbud mener vi at:

- Bevisstheten og kompetansen om lhbt må heves både i forhold til akutfasen og i forhold til oppfølging av beboere.

Som en følge av den nye krisesenterloven vil krisesentre kunne ha en sentral rolle i den første akutfasen. I den sammenheng mener vi at:

- Lhbt-perspektivet bør derfor reflekteres inn i utformingen av det kommunale krisesentertilbudet.

Seksuell orientering som bryter med kulturelle normer kan innebære en økt risiko for sanksjoner fra familie/miljø. Derfor mener vi at:

- Det bør foretas en vurdering av hvordan man kan fange opp sider ved seksuell orientering som kan ha relevans i forhold til sikkerhets- og risikovurdering.

2) *Samarbeid og kommunikasjon*

Det er i all hovedsak frivillige organisasjoner som har jobbet med temaet etniske minoriteter og lhbt, og i forlengelsen av det er det også frivillige organisasjoner som har vært tette på feltet unge lhbt som utsettes for tvangsgifte. Det er derfor svært viktig å ta vare på og videreutvikle dette arbeidet. Samtidig, i et rettighetsperspektiv og i overensstemmelse med målsetningene i både handlingsplanen mot tvangsekteskap og lhbt-handlingsplanen må det offentlige også bringes på banen. Derfor mener vi at:

- Det bør stå sentralt å styrke frivillige organisasjonene som jobber med temaet etniske minoriteter og lhbt.
- Samarbeid mellom de frivillige organisasjonene og det offentlige bør styrkes.
 - Det bør stå sentralt å bidra til å utvikle de frivillige organisasjonenes kontaktnettverk slik at disse kan videreformidle kontakt til det offentlige hjelpetilbudet. I den sammenheng anbefaler vi at Skeiv Verden blir inkludert som et av rådsmedlemmene i LHBT-ressurssenteret.
- Det offentlige bør stimulere til dialog om lhbt-tematikken mellom organisasjoner som har et spesifikt fokus på lhbt og andre minoritets- og innvandrersamfunnsorganisasjoner.

3) *Kunnskapsutvikling og forskning*

Vi har påpekt at det er begrenset systematisert kunnskap på og forskning om livssituasjonen for lesbiske, homofile, bifile og transpersoner i den etniske minoritetsbefolkningen generelt og om de som står utsatt til for tvangsgifte spesielt. Økt kunnskap på dette området er viktig for å kunne identifisere behovene ift hjelpeapparatet, samt heve kompetansen. Vi mener derfor at

- Det er behov for økt kunnskap om livssituasjonen for lesbisk, homofile, bifile og transpersoner i den etniske minoritetsbefolkningen generelt, og om utfordringer og situasjonen for dem som opplever sterk giftepress spesielt.
- Det bør stå sentralt å øke kunnskap om lhbt i ulike deler av minoritetsbefolkningen, og øke bevissthet om at sterkt press/tvang til heteroseksualitet ikke utelukkende er knyttet til islam og muslimer, men også finner sted i andre miljøer/grupperinger.
- Det er behov for mer kunnskap om situasjonen for flyktninger og asylsøkere som er lesbiske, homofile, bifile og transpersoner.

Vedlegg II

Tiltak i Handlingsplan mot tvangsekteskap 2008-2011

*Tiltakets forankring i ett av handlingsplanens seks hovedmålsettinger.
(Ansvarlig departement for hvert enkelt tiltak.)*

Lovverket mot tvangsekteskap skal håndheves effektivt

- Tiltak 1 Styrke kompetanse og organisering i politidistriktene (JD)
- Tiltak 2 Oppdatere håndbok for KFSO (JD)
- Tiltak 3 Etablere en sentral kompetansegruppe i politiet (JD)

Tvangsekteskap skal forebygges

- Tiltak 4 Etablere ordning med minoritetsrådgivere ved videregående skoler (AID)
- Tiltak 5 Utvikle ressursmateriell om tvangsekteskap til bruk for elever og lærere (KD)
- Tiltak 6 Styrke den sosialpedagogiske rådgivningstjenesten i skolen (KD)
- Tiltak 7 Bruke foreldrenettverk (KD)
- Tiltak 8 Bidra til at kommunene har gode rutiner for oppfølging når elever uteblir etter skoleferien (KD)
- Tiltak 9 Oppdatere informasjonsmateriell tilpasset ulike målgrupper (BLD)
- Tiltak 10 Etablere kampanjeside og spørsmål og svartjeneste (BLD)
- Tiltak 11 Bevisstgjøre deltakere i norskopplæringen om tvangsekteskap (AID)
- Tiltak 12 Bruke foreldreveilederprogrammet aktivt i arbeidet mot tvangsekteskap (BLD)
- Tiltak 13 Etablere nettverk av ressurspersoner (BLD)
- Tiltak 14 Bistå unge som ønsker hjelp for å unngå brudd med familien (BLD)
- Tiltak 15 Involvere trossamfunnene i arbeidet mot tvangsekteskap (KKD)

- Tiltak 16 Inkludere informasjon om tvangsekteskap i opplæringsprogram for forstandere (KKD)
- Tiltak 17 Øke støtten til frivillige organisasjoners holdnings-
skapende arbeid (AID)
- Tiltak 18 Etablere jente- og gutteklubber (BLD)

Kompetanse og samarbeid skal styrkes

- Tiltak 19 Styrke og videreføre Kompetanseteam mot tvangs-
ekteskap (AID)
- Tiltak 20 Styrke de regionale ressursentrenes kompetanse på tvangs-
ekteskap (BLD)
- Tiltak 21 Utarbeide veiledere og gi opplæring til hjelpeapparatet (BLD)
- Tiltak 22 Bidra til at helsetjenesten følger opp tvangsekteskaps-
saker (HOD)
- Tiltak 23 Etablere lokale samarbeidsprosjekter i regionene (BLD)
- Tiltak 24 Etablere årlige nettverkssamlinger (BLD)
- Tiltak 25 Heve kompetansen i folkeregistrene (BLD)

Hjelpetiltakene skal være gode og tilgjengelige

- Tiltak 26 Utrede kvaliteten i dagens bo- og behandlingstilbud (BLD)
- Tiltak 27 Etablere ytterligere botilbud til unge over 18 år (BLD)
- Tiltak 28 Etablere ytterligere botilbud til unge under 18 år (BLD)
- Tiltak 29 Videreføre støtte til å hjelpe ungdom i krise (BLD)
- Tiltak 30 Styrke familievernet for å øke innsatsen i behandling og råd-
givning i tvangsekteskapsaker (BLD)

Internasjonal innsats og samarbeid skal styrkes

- Tiltak 31 Opprette integreringsattachéstillinger (AID)
- Tiltak 32 Bedre rutinene for håndtering av tvangsekteskapsaker (UD)
- Tiltak 33 Heve kompetansen i utenriktjenesten (UD)
- Tiltak 34 Videreføre ordningen med refusjon av utgifter til hjemsendel-
se ved tvangsgifte (BLD)
- Tiltak 35 Utvikle samarbeid mellom myndigheter og organisasjoner i
Norge og i foreldrenes opprinnelsesland (UD)
- Tiltak 36 Ta opp tvangsekteskap i politiske samtaler med andre
land (UD)
- Tiltak 37 Styrke nordisk samarbeid (BLD)
- Tiltak 38 Bidra til europeisk samarbeid (AID)

Kunnskap og forskning skal styrkes

- Tiltak 39 Styrke forskning og evaluering (BLD)
- Tiltak 40 Etablere rutiner for systematisk registrering av tvangsektes-
kapsaker (BLD)

Institutt for samfunnsforskning

Rapport 2011:7

| |
|--|
| <i>Forfatter/Author</i> Steen-Johnsen, Kari, Lidén, Hilde, Aarset, Monica Five |
| <i>Tittel/Title</i> Offentlig innsats mot tvangsekteskap Sluttrapport – evaluering av handlingsplanen mot tvangsekteskap |
| <i>Sammendrag</i> I denne sluttrapporten i evalueringen av Handlingsplan mot tvangsekteskap (2008-2011) fokuserer vi på effekten av handlingsplanen som helhet etter tre års virketid. Rapportens første kapittel trekker opp bakgrunnen for det aktuelle arbeidet mot tvangsekteskap, både når det gjelder politikforankring og organisering. Vi sammenfatter også noen av de sentrale utfordringer i det offentlige arbeid mot tvangsekteskap i de tidligere fasene av handlingsplanarbeidet. Rapportens <i>andre kapittel</i> presenterer funnene fra en kartleggingsundersøkelse gjennomført i det lokale hjelpeapparatet, ved skolene og utenriksstasjonene. Vi diskuterer omfang av saker, samarbeid og flaskehals i det lokale hjelpearbeidet. Materialet tyder på at det eksisterer store lokale variasjoner når det gjelder lokalt samarbeid. Politiet og barnevernet fremstår som svært sentrale i samarbeidet rundt saker, mens NAV og skolene i svakere grad er involvert i det lokale samarbeidet. I kartleggingen har vi også sett på hva som er de viktigste flaskehalsene for de lokale instansene per 2011. Egen kompetanse peker seg ut som en viktig flaskehals, i tillegg er oppfølging av den utsatte og dennes familie en flaskehals, og dessuten tilgang på relevante botilbud. <i>Det siste kapitlet</i> i sluttrapporten diskuterer på hvilke måter planarbeidet har bidratt til kunnskapsutvikling og forankring av arbeidet mot tvangsekteskap, på lokalt, regionalt og nasjonalt nivå. Når det gjelder det lokale nivået påpekes det for det første at det er viktig å videreføre arbeidet med lokal forankring. En nøkkel er utviklingen av helhetlige, lokale samarbeidsmodeller. Et annet sentralt arbeidsfelt knyttet til det lokale nivået er å arbeide videre for å integrere enkeltetater. Dette gjelder både NAV, skolene og dessuten helsesektoren. Det regionale nivået blir viktig i styrkingen av disse lokale etatene. Når det gjelder det nasjonale nivået peker vi på at gode samarbeidsstrukturer og arbeidsformer er i ferd med å falle på plass mellom de involverte departementene. Vi påpeker også at Bufdir og IMDi har styrket seg som knutepunkter for kunnskapsutvikling og nettverksbygging i perioden, men peker på at tiden nå er inne til å systematisere, dokumentere og kvalitetssikre denne kunnskapen. Blant våre anbefalinger knyttet til det nasjonale nivået er å videreføre arbeidet med å integrere Arbeids- og Velferdsetaten i arbeidet mot tvangsekteskap, samt arbeidet for å integrere HOD i sterkere grad. I den kommende perioden mener vi også at man i tillegg til å dokumentere kunnskap som er utviklet, må arbeide for å gjøre den allment tilgjengelig både for enkeltpersoner og for hjelpeapparatet. Til slutt i rapporten løftes spørsmålet om videre forankring av arbeidet mot tvangsekteskap, etter 2012. |
| <i>Emneord</i> Tvangsekteskap, handlingsplan, vold i nære relasjoner, politikkomplementering, integrasjonspolitikk. |
| <i>Summary</i> This report is the final report in the evaluation of the Governmental Plan against Forced Marriages (2008-2011). The report puts focus on the effects of the plan after three years. The background for the current action against forced marriages is presented in the first chapter, both in terms of how it is politically embedded and organized. We also summarize some of the central challenges faced by the implementers in the earlier phases of this Action Plan. |

In the second chapter we present findings from quantitative mapping of work against forced marriages in local context, based upon questionnaires to the police, child welfare services, social services, schools and embassies. The amount of cases, cooperation and difficulties in the local help work are discussed. The police and the child welfare services stand out as central to local cooperation in cases of forced marriage, while the social services and the schools are less involved. Self-perceived competence stands out as a major challenge at the local level, along with finding adequate ways to support the young who are threatened or victims of forced marriage and their families.

In the last chapter we discuss how the Action Plan has contributed to the development of new knowledge and to what extent public help work in relation to forced marriages has been embedded in different sectors. At the local level, the development of institutionalized cooperation models is emphasized as a priority. It is also important to better integrate some services, such as the social services and the schools. Systems of cooperation and competence enhancement at the regional level are seen as one key to achieve this.

Concerning the national level, the report points out that better cooperation structures among the involved ministries are falling into place. Additionally, the two central directories in the plan, Bufdir and IMDi have been enhanced as nodes for the development of knowledge and network building. We recommend that the effort to better integrate the Ministry of Labour in the cooperation is continued and that effort is put on the integration of the Ministry of health. In addition to documenting and systematizing the knowledge that has been developed during the Action Plan period, we recommend that increased emphasis is placed on dissemination.

The final discussion in the report is devoted to a discussion of how the governmental effort against forced marriages should be organized after 2012.

Index terms

Forced Marriages, Governmental Action Plan, Domestic Violence, Policy implementation, Integration Policy