

# RAPPORT

2010:7

Kari Steen-Johnsen, Hilde Lidén og  
Monica Five Aarset

## Handlingsplan mot tvangsekteskap:

Evaluering av utvalgte tiltak.  
2.delrapport, juni 2010



Kari Steen-Johnsen, Hilde Lidén og  
Monica Five Aarset

---

Handlingsplan mot tvangsekteskap:  
Evaluering av utvalgte tiltak

2.delrapport

---

Institutt for samfunnsforskning

© ISF 2010  
Rapport 2010:7

Institutt for samfunnsforskning  
Munthes gate 31  
Postboks 3233 Elisenberg  
0208 Oslo  
[www.samfunnsforskning.no](http://www.samfunnsforskning.no)

ISBN: 978-82-7763-334-3 (elektronisk utgave)  
ISSN: 0333-3671

Rapporten er finansiert av Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.

---

# Innhold

Forord .....	5
Sammendrag .....	7
1. Innledning.....	13
2. Grunnlag og perspektiver .....	19
3. Minoritetsrådgivere og integreringsrådgivere .....	27
4. Hjelpetilbud: Ytterligere botilbud for de over og under 18 år....	65
5. Kompetanseheving og samarbeid .....	95
6. Forebyggende arbeid gjennom frivillige organisasjoner .....	129
7. Oppsummering og anbefalinger .....	147
8. Avsluttende diskusjon.....	155
Litteratur .....	167



---

## Forord

Denne rapporten utgjør andre del av Institutt for Samfunnsforskning's 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. Miriam Latif Sandbæk hadde ansvaret for å utforme og administrere spørreundersøkelsen som har gått ut til ansatte i Drammen kommune. I tillegg har Anja Bredal, Håkon Lorentzen, Idunn Seland og Guro Ødegård bidratt med å lese og kommentere utkast til rapporten. Rapportutkast har også vært presentert for forskningsgruppene *Likestilling, Inkludering og Migrasjon (LIM)* og *Politikk, demokrati, sivilsamfunn* ved ISF. Takk til alle som har bidratt med kommentarer og konstruktive innspill.

Rapporten er basert på en bred og omfattende datainnsamling. Vi ønsker å takke ansatte i Drammen kommune som har tatt seg tid til å samle sine erfaringer og gi oss tilgang til dem gjennom spørreskjema. Vi vil også takke alle som 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.

Til sist vil vi takke Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet for et lærerikt og spennende oppdrag.

Oslo, juni 2010

Kari Steen- Johnsen, Hilde Lidén og Monica Five Aarset



---

## Sammendrag

Som del av ISFs oppdrag med å følgevaluere arbeidet med Handlingsplan mot tvangsekteskap (2008-2011) skal det leveres årlige delrapporter. Denne andre rapporten i rekken tar for seg sju av enkelttiltakene i planen, og diskuterer effekten av dem. Dette brukes som utgangspunkt for å reflektere over arbeidet med handlingsplanen i sin helhet. De sju enkelttiltakene er:

- Minoritetsrådgiverordningen ved videregående skoler (tiltak 4) og integreringsrådgiverordningen ved utenriksstasjonene (tiltak 31)
- Botilbudene for utsatte for tvangsekteskap over og under 18 år (tiltak 27 og 28).
- Drammensprosjektet (tiltak 23) og Kompetanseteamet (tiltak 19). Dette er to tiltak som spesielt er rettet mot samordning av det offentliges arbeid mot tvangsekteskap.
- Tilskuddsordningen til frivillige organisasjoners holdningsskapende arbeid (tiltak 17)

I dette sammendraget gjør vi kort rede for hovedkonklusjonene innenfor disse tiltakene og gjengir deretter noen overordnede vurderinger av hva arbeidet med handlingsplanen har bidratt med så langt. For en oppsummering og fullstendig oversikt over anbefalinger gitt i rapporten, se kapittel 7.

*Minoritetsrådgiverordningen* (tiltak 4), der 29 rådgivere er utplassert ved videregående skoler, har til hensikt å styrke arbeidet mot tvangsekteskap innenfor skolesektoren, både ved å fange opp enkeltelever som har behov for hjelp og ved å bygge opp skolenes kompetanse og lokale samarbeid i forhold til tvangsekteskap, ekstrem kontroll og autoritær oppdragelse. Etter vår vurdering har ordningen vist seg å være et godt lavterskeltilbud, som treffer ungdommen der de er. Den har også bidratt til å øke kunnskap og kompetanse ved skolene. Imidlertid ser vi store utfordringer knyttet til å gi arbeidet mot tvangsekteskap en varig forankring innenfor skolesektoren. Dels handler dette



om skolenes ressursituasjon, men vel så viktig er overordnede skolemyndigheters manglende vilje til å involvere seg i dette arbeidet. En overordnet anbefaling er derfor å styrke samarbeid og utveksling mellom overordnede skolemyndigheter (Kunnskapsdepartementet/Udir/fylkeskommunen) på den ene siden og Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet/IMDi på den andre.

*Integreringsrådgiverordningen* (tiltak 31), har til hensikt å styrke arbeidet mot tvangsekteskap ved utenriksstasjonene og forbedre saksbehandlingen på tvers av landegrensene. Ordningen innebærer at seks rådgivere er på tjenesteoppdrag ved utenriksstasjoner i land der tvangsekteskap erfaringsmessig forekommer. Vi mener integreringsrådgiverne har bidratt til å synliggjøre og kunnskapsforankre et eksisterende arbeidsområde ved utenriksstasjonene, og til å øke forståelsen av kompleksiteten i de familierelaterte sakene. Integreringsrådgivernes erfaringer legger også et godt grunnlag for å etablere rutiner for sakshåndtering ved utenriksstasjonene. Det finnes utfordringer knyttet til kontinuitet og forankring av dette arbeidet, blant annet grunnet utskiftning av personell i utenriksstjenesten. Vi tilrår at det videre arbeidet på utenriksfeltet forankres i et tettere faglig samarbeid mellom UD og IMDi og at det inndeferes i et bredere arbeidsfelt som inkluderer kvinne-, familie- og kjønsspørsmål.

*Botilbud for unge over 18 år* (tiltak 27), innebærer etableringen av 20 nye botilbud for unge som er utsatt for tvangsekteskap. Tiltaket innebærer etableringen av et nasjonalt system for inntak til disse spesielle boligene, og har også inkludert innlemmelse av et sett eksisterende kriseboliger som har vært disponert av de frivillige organisasjonene Røde Kors og SEIF. I løpet av 2010 vil ti nye botilbud være bygget opp og elleve tidligere kriseboliger gjort operative i det nye systemet. Kompetanseteamet har blitt tildelt ansvaret for å koordinere inntak til boligene. Etter vår vurdering har Barne-, Ungdoms- og Familiedirektoratet arbeidet godt og systematisk med utvikling av det nye tilbudet, og Kompetanseteamet fyller rollen som koordinator på en god måte. Samtidig har vi pekt på at akutfasen byr på utfordringer, både fordi lokale førstelinjetjenester ikke fungerer tilstrekkelig godt og fordi man ikke har funnet gode nok samarbeidsformer og rollefordeling mellom det offentlige og de frivillige organisasjonene i det nye systemet. Vi reiser også spørsmål om det nye tilbudet dekker alle relevante brukerbehov, og peker spesielt på gruppen som ikke er i stand til å bo i selvstendig leilighet, og har behov for sterkere grad av oppfølging.

*Botilbud for unge under 18 år* (tiltak 28), innebærer etablering av spesialiserte botilbud for utsatte innenfor rammen av det statlige barnevernets ordinære tiltaksapparat. Det skal etableres tilbud i alle de fem regionene. De første botilbudene er nylig kommet på plass, og erfaringsmaterialet når det gjelder

plasseringer er begrenset. I vår vurdering av arbeidet med tiltaket stiller vi spørsmål ved noen av de forutsetningene som er lagt for arbeidet, både når det gjelder strukturer for samarbeid på tvers av, og innad i regioner og oppbygging av kompetanse. Vi mener en klarere forankring av tilbudet i regionene må sikres, og at det må arbeides mer systematisk med en mer spesialisert kompetanseoppbygging nasjonalt og regionalt. Vi etterlyser også sterkere samordning på tvers av botilbudene som bygges opp for de over og under 18 år, både for å sikre ivaretagelsen av de unges behov og for å sørge for at ikke separate nettverk bygges opp lokalt og regionalt.

*Drammensprosjektet* (ledd i tiltak 23). Drammensprosjektet er et lokalt initiert prosjekt mot æresrelatert vold, som har blitt delfinansiert gjennom handlingsplanen. Tiltak 23 i planen handler om arbeidet mot tvangsekteskap på lokalt plan, og innebærer at det skal etableres lokale samarbeidsprosjekter og at erfaringene fra Drammensprosjektet skal utgjøre et utgangspunkt for dette. I vår undersøkelse av Drammen påpeker vi at samarbeidet mellom etatene er bredere enn i andre kommuner, og at vi ikke finner den skillelinjen mellom arbeid for de over og under 18 år som vi har sett andre steder. Vi mener at Drammensprosjektet har etablert en helhetlig modell for lokalt samarbeid, som har sin styrke både i den klare forankringen i et bredere politikkområde – arbeidet mot vold i nære relasjoner – og i forankringen på ledelsesnivå i kommunen. Ut fra dette mener vi at formidling av denne lokale modellen bør gis prioritet, men fremhever at det er svært viktig at slikt arbeid forankres i den enkelte kommunen.

*Kompetanseteamet* (tiltak 19). Kompetanseteamet, som består av medlemmer fra fire direktorater, er en rådgivende instans for tjenesteapparatet i deres arbeid med konkrete saker som omhandler tvangsekteskap eller ekstrem kontroll. I planperioden skal teamet særlig bidra til kompetanseheving og til å styrke tverrfaglig og regionalt samarbeid. I vår vurdering av teamets arbeid har vi pekt på noen dilemmaer knyttet til sammensetningen, der tilhørigheten til ulike direktorater sikrer faglighet og linjeforankring, men vanskeliggjør koordinering og styring. Vi har også pekt på at teamet ikke har tilstrekkelige ressurser sett i lys av den mengden og de typene oppgaver det nå er tillagt, og blant annet pekt på behovet for barnevernfaglig og sosialfaglig kompetanse. Endelig mener vi at teamet, gitt ressursituasjonen, i liten grad har hatt mulighet til å prioritere systematisk kunnskapsoppbygging, og at bedre rammebetingelser bør gis for dette.

*Tilskudd til frivillige organisasjoner* (tiltak 17), er en ordning som skal gi støtte til holdningsskapende og forebyggende arbeid gjennom frivillige organisasjoner. Henholdsvis 21 og 22 organisasjoner har mottatt støtte i 2008 og 2009. Vi mener at tilskuddsordningen har synliggjort et potensial for å enga-

sjere frivillige organisasjoner i forebyggende arbeid mot tvangsekteskap og at dette har gitt tilgang til nye arenaer og utvikling av nye metoder i dette arbeidet. Samtidig har evalueringen av ordningen vist begrensningene i det offentlige organisering av relasjonen til det sivile feltet, spesielt knyttet til at slike tilskuddsordninger gir liten mulighet til å arbeide langsiktig med gjensidig oppbygging av kompetanse. Ut fra dette oppfordrer vi departementene til å utrede nye, helhetlige og langsiktige samvirkeformer med det sivile feltet, og å vurdere nye modeller for relasjonen.

Vår overordnede vurdering ut fra det vi har studert innenfor de enkelte tiltakene er at arbeidet med handlingsplanen har ført til en styrking både av hjelpetiltak og av det forebyggende arbeidet mot tvangsekteskap. Når det gjelder hjelpetiltak mener vi det er viktig å vektlegge førstelinjetjenestenes sakshåndtering og samarbeid, og mener at Drammensprosjektet har vist modeller for å lykkes i dette. En videreformidling av dette anser vi som svært viktig. Videre har botilbudene blitt styrket med nye plasser, og kanalene inn i tilbudet er blitt flere, blant annet gjennom minoritets- og integreringsrådgivernes arbeid. Samtidig peker vi på at det synes å ha oppstått en glippe mellom de frivillig organiserte kanalene for hjelp og hjelpeapparatet, og at det eksisterer huller i inngangsfasen. Ut fra dette mener vi at man ikke har fått reetablert optimale kanaliseringsstrukturer etter endringene i botilbudet og i Kompetanseteamets mandat. Vi mener det er viktig å arbeide videre med å finne mer hensiktsmessige samarbeidsrelasjoner fremover. Når det gjelder det forebyggende arbeidet, mener vi at både minoritets- og integreringsrådgiverordningene, samt støtten til de frivillige organisasjonene har bidratt til å styrke dette, blant annet ved å bringe inn et transnasjonalt perspektiv. Som et overordnet poeng mener vi at det både innenfor hjelpetilbudet og det forebyggende arbeidet vil være et mål å utforme en plattform for samvirke mellom offentlige og ikke-offentlige aktører som kan sikre gjensidighet, kompetanseoppbygging og langsiktighet. I den sammenhengen har vi pekt på Sveriges etablerte samfunnskontrakt mellom det offentlige og sivilsamfunnet på det sosiale feltet – *Överenskomsten*.

I evalueringen retter vi et spesielt fokus mot samarbeid og koordinering mellom ulike aktører innenfor tvangsekteskapsfeltet. Samtidig som vi har sett gode eksempler på hvordan samarbeid og koordinering kan settes i system på lokalt nivå, gjennom Drammensprosjektet, peker vi i rapporten på flere punkter der slik samordning bør styrkes. Et sentralt punkt er at vi mener at forankringen av arbeidet i skolesektoren går langsomt, og at det i det videre arbeidet kreves sterkere samordning med skolemyndighetene på ulike nivåer. Videre mener vi at arbeidet på regionalt nivå bør gjennomtenkes og utredes med tanke på samordning. Med utgangspunkt i ulike tiltak bygges det nå nettverk og kompetanse både på lokalt og regionalt nivå, men disse krysser sektorområder og er til dels lite samordnet. Dette hemmer både kompetanseutvikling og mulighet til å gi hjelp på tilpassede måter.

I rapportens avsluttende diskusjon gjør vi en vurdering av forankringen arbeidet med handlingsplanen så langt har hatt, samt gjør oss refleksjoner om videre forankring av arbeidet, med tanke på mainstreaming i andre arbeids- og politikkkfelter. Overordnet sett mener vi at handlingsplansperioden har ført til en positiv utvidelse av kunnskaps- og kompetansefelter knyttet til tvangsekteskap, samt en synliggjøring av potensialet knyttet til å ha en hovedforankring i politikkkfeltet vold i nære relasjoner. Imidlertid mener vi det er en utfordring at kompetansen knyttet til vold i nære relasjoner er såpass spredt mellom ulike departementer, direktorater og regionale ledd. Bildet kompliseres av eksistensen av de tre delvis parallelle handlingsplanene mot vold i nære relasjoner, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse. Ut fra dette tar vi til orde for at det arbeides for en videreføring av arbeidet som er gjort i de tre planene i form av en ny, felles handlingsplan mot vold i nære relasjoner.





---

## Innledning

Regjeringen lanserte den 29. juni 2007 en ny handlingsplan mot tvangsekteskap. Planen inneholder 40 nye og videreførte tiltak til over 70 mill. kroner, og er den største satsningen som noen gang er gjort for å bekjempe tvangsekteskap i Norge. Handlingsplanen avsluttes i 2011, og vi er nå inne i planens tredje virkeår. I denne rapporten vil vi både rette fokus mot det arbeidet som er gjort så langt og diskutere forutsetningene for at arbeidet mot tvangsekteskap kan få en varig forankring i det offentlige apparatet etter handlingsplanens utløp.

Tvangsekteskap kan ramme kvinner og menn, men de fleste sakene gjelder unge kvinner. 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.

Et viktig spørsmål i arbeidet mot tvangsekteskap er hvordan man skal forstå og avgrense hva tvangsekteskap er. Handlingsplanen definerer arbeidet eksplisitt innenfor arbeidet mot vold i nære relasjoner, og forankrer det dermed i et bredere fenomenfelt som angår både minoritets- og majoritetsbefolkningen. Videre ses tvangsekteskap som en del av æresrelatert vold, det vil si noe som har sitt utspring i en æreskultur og som må forstås med utgangspunkt i denne kulturen. Samtidig peker handlingsplanen gjennom sine tiltak og allokering av ressurser mot inkluderingsfeltet, ved at Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) er gitt ansvar for flere av de sentrale tiltakene i planen.

Disse definisjonene og fenomenforståelsene er viktige, fordi de styrer ulike deler av det offentlige apparatets blikk på tvangsekteskap og på hva deres bidrag kan være i den offentlige innsatsen. Vi mener derfor det er viktig å ha et perspektiv ikke bare på om det utvikles ny kunnskap gjennom handlingsplansarbeidet, men hvilken type kunnskap dette er, og hvordan den plasserer seg mellom ulike sektorområder. En spesiell forutsetning når det gjelder kunnskapsutvikling rundt tvangsekteskap er at handlingsplanen løper parallelt med to andre, relaterte handlingsplaner, nemlig Handlingsplan mot vold i nære relasjoner (2008-2011) og Handlingsplan mot kjønnslemlestelse (2008-

2011). I denne rapporten går vi ikke spesifikt inn på konsekvensen av dette, men vi mener et viktig, overordnet spørsmål er hvordan den kunnskapen som utvikles gjennom disse ulike planene står i forhold til hverandre og kobles sammen på lengre sikt.

Det offentliges arbeid mot tvangsekteskap kjennetegnes av at det ofte krever samarbeid mellom mange ulike instanser. En tenkt tvangsekteskaps sak der alle instanser bidrar slik de er forutsatt å gjøre kan for eksempel begynne som en bekymring hos en lærer på ungdomsskolen over en elev som endrer adferd og begynner å henge etter med skolearbeidet, noe som ender med en henvendelse til det kommunale barnevernet. Hvis barnevernet etter sin utredning finner at det er mistanke om noe straffbart, vil dette kunne føre til at politiet kobles inn. Mistanken om vold kan også føre til en sak om omsorgsovertagelse, som behandles i fylkesnemnda. Dersom det fattes vedtak om dette, vil gjerne det statlige barnevernet være ansvarlig for plassering i relevant botilbud. I denne fasen kan en ny skole bli viktig som tilrettelegger rundt hverdagen i det nye bostedet.

Dette er ett av mange mulige eksempler på offentlig samvirke rundt tvangsekteskap. Noen saker der hjelp ytes kan for eksempel involvere norske utenriksstasjoner, UD, Utlendingsdirektoratet (UDI) i tillegg til de kommunale instansene som ble nevnt ovenfor. I det forebyggende arbeidet kan det for eksempel foregå samarbeid mellom skole, politi, helsepersonell og frivillige organisasjoner. Samlet sett stiller dermed tvangsekteskapsarbeidet krav til samarbeid og samordning, ikke bare lokalt, men mellom instanser som befinner seg på lokalt, regionalt og statlig nivå. Arbeidet med handlingsplanen mot tvangsekteskap reiser derfor interessante spørsmål når det gjelder styring, samarbeid og koordinering på ulike nivåer innenfor det offentlige systemet.

Av spesiell interesse for oss er at dette samarbeidet foregår på tvers av ulike sektorområder, samtidig som tvangsekteskapsarbeidet skal finne sin plass innenfor disse. I denne sammenheng må det nevnes spesielt at departementsstrukturen ble omorganisert etter siste stortingsvalg, noe som medførte at IMDi og UDI ble forflyttet fra det daværende Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID) til henholdsvis Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD) og Justisdepartementet (JD). Dette innebar også en omorganisering av hvordan handlingsplansarbeidet ble koordinert. Ansvar ble flyttet fra Samlivs- og likestillingsavdelingen (SLA) til Integrerings- og mangfoldsavdelingen (IMA), som var overflyttet fra AID. Denne forflytningen og dens betydning vil bli diskutert avslutningsvis i rapporten.

Nettopp fordi de ulike delene av det offentlige apparatet går inn i dette samarbeidet med sine forståelser av sitt virkefelt og med sine perspektiver på tvangsekteskap, mener vi at samarbeid må ses i lys av kompetanse- og kunnskapsutvikling. Denne rapporten fokuserer på utvalgte enkelttiltak innenfor planen og skal vurdere effekten av dem. Samtidig mener vi at de viktigste diskusjonene i denne fasen av arbeidet med handlingsplanen handler om

hvordan arbeidet som foregår innenfor tiltakene bidrar til helheten i planarbeidet. Hvilket samarbeid som utvikles, basert på hvilken kompetanse danner hovedfokus for våre diskusjoner av hvordan denne helheten utvikler seg.

### Oppdraget

Et av hovedmålene i handlingsplanen er at *kunnskap og forskning om tvangsekteskap skal styrkes*. Institutt for Samfunnsforskning's oppdrag med å følgevaluere arbeidet med handlingsplanen er et ledd i denne styrkingen. En følgeevaluering innebærer at prosesser knyttet til handlingsplanen studeres og analyseres underveis i gjennomføringen. Et viktig formål med denne formen for evaluering er at resultatene som presenteres underveis kan bidra til eventuelle kursjusteringer. Det er blitt fastsatt at fire overordnede tema skal følge 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. Evalueringen skal også se på i hvilken grad utfordringer og behov blant lesbiske, homofile, bifile og transpersoner (lhbt) som lever med risiko for tvangsgifte ivaretas av planens målsettinger og tiltak. Dette siste vil bli behandlet i den tredje og siste evalueringsrapporten (2011).

Første rapport fra evalueringen, publisert i juni 2009 (Steen-Johnsen og Lidén 2009:9), fokuserte på de overordnede styringslinjene i planarbeidet, og ga dessuten et bredt bilde av tvangsekteskapsarbeidet i førstelinjetjenesten. Denne andre rapporten skal ha et hovedfokus på utvalgte enkelttiltak. Det betyr at punkt 4) *Effekten av enkelttiltak* er det som først og fremst skal diskuteres. Samtidig skal dette ses i sammenheng med effekten av planen som helhet. Sju enkelttiltak valgt ut for evaluering:

- To tiltak som er midlertidige ordninger innenfor rammen av planen, nemlig minoritetsrådgiverordningen ved videregående skoler (tiltak 4) og integreringsrådgiverordningen ved utenriksstasjonene (tiltak 31). Begge disse kjennetegnes ved at de kombinerer forebyggende arbeid med identifisering og håndtering av tvangsekteskapsaker. De skal også bidra til kompetanseheving lokalt og nasjonalt.
- To av de sentrale hjelpetiltakene, botilbudene for utsatte for tvangsekteskap over og under 18 år (tiltak 27 og 28).
- To tiltak som spesielt er rettet mot samordning av det offentlige arbeid mot tvangsekteskap. Evalueringen av Drammensprosjektet (tiltak 23) griper dette an fra det lokale nivået, mens evalueringen av Kompetanseteamet (tiltak 19) vurderer nasjonal samordning og kompetanseoppbygging.
- Et tiltak som gir inntak til å diskutere samvirket mellom det offentlige og det frivillige i det forebyggende arbeidet mot tvangsekteskap, nemlig tilskuddsordningen til frivillige organisasjoner (tiltak 17).

Samlet sett mener vi dette settet av tiltak gir inngang til en helhetsvurdering av arbeidet med planen, både når det gjelder hjelpetiltak og forebyggende arbeid og det kompetansebyggende arbeidet som foregår rundt dette.

Vi måler effekten av enkelttiltak både ut fra de spesifikke mål som er satt for tiltaket, og ut fra hvorvidt arbeidet med dette tiltaket bidrar til å nå hovedmålene som er satt for planen. For eksempel har tiltaket knyttet til tilskudd til frivillige organisasjoners holdningsskapende arbeid som mål å bidra til utvikling av nye metoder og kunnskap i det forebyggende arbeidet og å bidra til å styrke og utvikle nettverk (IMDI, 2010a). I evalueringen av dette tiltaket vurderer vi hvorvidt de tildelinger som er gjort er i samsvar med målene om kunnskaps- og nettverksbygging. I tillegg vurderer vi hvordan gjennomføringen av tiltaket bidrar til planens hovedmål om at tvangsekteskap forebygges og at kompetanse og samarbeid skal styrkes.

I vår diskusjon av hvorfor man oppnår de effektene man gjør gjennom tiltaket fokuserer vi på den ansvarlige instansens implementering og gjennomføring (pkt 2 ovenfor), samt på hvordan tiltaket er forankret i en institusjon og i samarbeid mellom institusjoner (pkt 1 ovenfor). Når vi ser de ulike tiltakene i sammenheng danner evalueringen av dem utgangspunkt for å diskutere mer overgripende spørsmål knyttet nettopp til implementeringsprosesser, forankring og samarbeid. For eksempel gir ett av de tiltakene vi skal evaluere, minoritetsrådgiverordningen ved videregående skoler (tiltak 4), inngang til å diskutere sentrale premisser i samarbeid mellom skolesektoren, kommunene og IMDi, samt hvor en slik funksjon kan forankres for fremtiden. Dette kan meningsfylt ses i sammenheng med vår evaluering av etableringen av lokale modeller, med Drammensprosjektet som eksempel (tiltak 23).

### Rapportens problemstillinger og fokus

Diskusjonen av enkelttiltakene danner kjernen i denne rapporten. For hvert tiltak vil vi presentere tiltaket og hvordan den ansvarlige instansen har operasjonalisert det, samt hvordan arbeidet med det står i forhold til de overordede målene. Deretter vil vi diskutere ulike sider ved implementering og forankring av tiltaket, samt tiltakets bidrag til å nå planens hovedmål.

I planen er hvert av hovedmålene spesifisert og utdypet både gjennom at spesielle innsatsfelter pekes ut og ved at det defineres et sett tiltak koblet til hvert hovedmål. Det er lett å gå seg vill i det komplekse settet av mål og delmål i planen og i de mange sammenhengene mellom målområder. Som utgangspunkt for denne evalueringen vil vi derfor stille opp noen overordnede spørsmål som utgår fra en helhetlig lesning av handlingsplanen, og som vi til slutt vil diskutere tiltakene opp mot. Følgende spørsmål vil være ledende for diskusjonen av forholdet mellom tiltak og hovedmål:

- Inngår de etablerte hjelpetiltakene en helhetlig tiltakskjede og er tilpasset de definerte brukergruppene?
- Gjør forebyggingsarbeidet bruk av et bredt sett med arenaer for å nå ulike grupper?
- Er det etablert rutiner og samarbeidsformer mellom ulike instanser og mellom ulike nivåer som sikrer god saksflyt og at kompetansen til ulike instanser utnyttes?

Slik vi signaliserte innledningsvis mener vi en vurdering av samarbeid og kunnskap/kompetanse ligger i kjernen av å forstå premissene for utviklingen av handlingsplanen. Et siste, overordnet spørsmål blir derfor:

- Hvilken kunnskap og kompetanse er utviklet gjennom deltiltakene og hvordan er den formidlet og forankret på tvers av sektorområder og arbeidsfelter innenfor planen?

Vårt hovedperspektiv på dette er at det er avgjørende hvordan kunnskap og kompetanse institusjonaliseres.

Vi har valgt å organisere rapporten slik at de to spesielle ordningene knyttet til minoritetsrådgivere og integreringsrådgivere presenteres først (kapittel 3), deretter de to botilbudene (kapittel 4). Til sammen gir diskusjonen av disse fire tiltakene et innblikk i sentrale oppgaver og utfordringer knyttet til hjelpetiltak, forebygging og kompetanseoppbygging. Deretter går vi videre til de to tiltakene som retter seg spesielt mot å styrke samarbeid og kompetansebygging på tvers, Drammensprosjektet på lokalt nivå og Kompetanseteamet mot tvangsekteskap på nasjonalt nivå (kapittel 5). I det siste tiltakskapittelet diskuterer vi tilskuddsordningen til frivillige organisasjoner, som gir en inngang til å diskutere samarbeid, kompetanse og rolledeling mellom det offentlige og det frivillige i arbeidet mot tvangsekteskap (kapittel 6).

Kapittel 7 er en oppsummering som gir fullstendig oversikt over alle anbefalinger gitt i øvrige kapitler. I kapittel 8 diskuterer vi arbeidet med planen mer overordnet og spør hvorvidt arbeidet med de ulike tiltakene har bidratt til å nå handlingsplanens hovedmål. Vi reflekterer også over videreføring av arbeidet mot tvangsekteskap etter handlingsplanens utløp.





---

## Grunnlag og perspektiver

### Hva er en evaluering og hva gjør den?

Innenfor evalueringsforskningen skiller man gjerne mellom effektevaluering og prosessevaluering (Baklien, Pape, Rossow og Storvoll, 2007). Effektevaluering dreier seg om å påvise statistisk målbare sammenhenger mellom tiltak og effekt. Prosessevaluering innebærer en mer kvalitativ tilnærming, der fokus settes på samhandling og de konsekvenser den får for prosjektets fremdrift. Ifølge Baklien (2004) spør prosessevalueringen mer om «hvorfør ting blir som de blir» (Baklien, 2004: 50). Den evalueringen vi her gjennomfører faller innenfor en slik kategori. Den er i tillegg en følgeevaluering, hvilket betyr at vi skal følge hele forløpet av arbeidet og komme med tilbakemeldinger underveis.

I oppdraget vårt ligger det at vi skal si noe om effekten av deltiltak og effekten av planen som helhet. Slik oppgaven er definert er det ikke effekten for brukerne vi skal se på, men effekten av planen på det offentliges måte å arbeide på. Vurderingen av denne effekten på det offentlige må ha noen fotfester. Den ene typen fotfeste er de målene som handlingsplanen setter. Det er disse målene som gir målestokken utviklingen må måles mot, for eksempel om et hjelpetiltak er tilpasset ulike brukergrupper. Dette går det an å beskrive ut fra de opplysningene vi innhenter gjennom intervjuer, dokumenter og observasjon. Samtidig er ikke dette nok til å fylle det større oppdraget med å svare på hvorfor ting blir som de blir. Til hjelp i å beskrive det vi ser og å trekke konklusjoner om hvorfor det som skjer benytter vi oss av noen teoretiske forståelser av organisasjoner, samt av forskningsarbeider som tidligere er gjort, for eksempel av botilbud eller av tilskudd til frivillige organisasjoner. Nedenfor har vi beskrevet et overordnet perspektiv som vi mener hjelper oss til å se og forstå samarbeids- og kunnskapsutvekslingsprosesser bedre, et perspektiv knyttet til *institusjonelle logikker*. Rapportens fotfester er dermed handlingsplanens mål, de dataene vi henter inn og de teoretiske perspektivene vi tolker dette ved hjelp av.

Samtidig er det klart at det å evaluere er et normativt arbeid. Det skal skilles mellom det som fungerer bra og det som fungerer dårligere, og verken teoriene eller målene i handlingsplanen gir nødvendigvis endelige føringer for disse vurderingene. Særlig i den fasen der handlingsplansarbeidet befinner seg er det krevende å gjøre vurderinger, fordi en del ordninger har vært midlertidige og har fungert på de premissene og fordi en del forutsetninger for videreføring av ulike deler av arbeidet ikke er lagt. Når vi likevel gjør disse vurderingene er det ut fra noen blikk for helheten som vi mener dette tverrgående arbeidet med evaluering gir.

Et siste, men viktig aspekt ved en evaluering av denne typen er at arbeidet med handlingsplanen ikke er uavhengig av oss. Gjennom følgeevalueringen blir vi aktører som virker på forløpet. For eksempel ser vi tydelig at det systematiske læringsperspektivet som ble introdusert i forrige rapport nå er innarbeidet hos IMDi og hos deler av Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir). På den ene siden er dette nettopp den typen effekt man kan ønske seg av en følgeevaluering. På den annen side stiller det store krav til oss i det videre arbeidet, at vi klarer å bevare et kritisk utenfrablikk på det vi gjennom tidligere arbeider er blitt delaktig i. Nettopp derfor er det også viktig at vi klarlegger premissene for de vurderingene vi gjør. I det som følger gjør vi først tydelig vårt overordnede teoretiske perspektiv. Deretter presenterer vi kort de dataene som danner grunnlag for våre vurderinger. En mer detaljert beskrivelse av data gis i tilknytning til det enkelte tiltaket.

## Perspektiver

Et sentralt kjennetegn ved arbeidet med handlingsplanen er at det krever samarbeid på tvers av sektorer, mellom ulike nivåer i forvaltningen og mellom det frivillige og det offentlige. I vårt arbeid med evaluering av ulike deltiltak er vi blitt klar over at sentrale problemstillinger knytter seg nettopp til møtene mellom ulike tankesett og arbeidsformer. For å beskrive dette vil vi benytte oss av et begrep om *institusjonelle logikker*. Institusjonelle logikker er ”normer, verdier og forestillinger som strukturerer tankesettet til aktører i organisasjoner og som gir kollektive forståelser av strategiske interesser og beslutninger” (Thornton, 2002: 82). Sagt med andre ord antar vi at ulike organisasjoner og deler av forvaltningen utvikler sine spesifikke måter å forstå sitt arbeidsfelt på, og sine vurderinger av hva som er viktig og riktig å gjøre knyttet til dette arbeidet. Disse forståelses- og vurderingsmåtene er det vi vil kalle institusjonelle logikker.

Institusjonelle logikker dannes over tid og får form i lys av de betingelsene en organisasjon eller et forvaltingsledd jobber innenfor. For eksempel vil det lov- eller regelverk en enhet er satt til å forvalte spille inn i forståelsen av et

felt. Man kan tenke seg at barnevernets inntak til å forstå tvangekteskapsaker er nært knyttet til meldinger som kriterium for å opprette sak, samt av lovgrunnlaget for oppfølging og omsorgsovertagelse. På tilsvarende måte kan skoleverket preges av opplæringsloven og av det lovpålagte oppdraget om å tilby utdanning til alle. Dette innebærer et fokus på å finne felles løsninger som kan favne så bredt som mulig blant skolens brukergrupper, noe som er vesensforskjellig fra den enkeltsakslogikk som man finner i hjelpeapparatet.

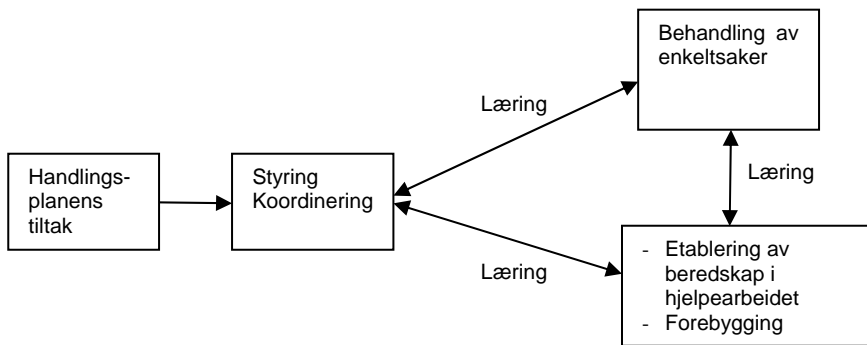
En annen og nært beslektet betingelse for dannelsen og opprettholdelsen av institusjonelle logikker er de profesjonene som er representert innenfor en organisasjon (Abbott, 1988; DiMaggio og Powell, 1991). Profesjoner bærer med seg en faglighet som har innflytelse på deres forståelse og deres handlemåter. En sosionom er skolert i en bestemt type regelverk og i å gjøre faglige vurderinger basert på dette. En polititjenestemann er blant annet utdannet til å gjøre vurderinger av sikkerhet og trusselbilder, samt i å vurdere forholdet til straffeloven. Innenfor profesjonssosiologien har man vært opptatt av at profesjoner forsøker å stabilisere sine omgivelser ved å skaffe seg varig innflytelse over bestemte fagområder. Slik skaper og bevarer profesjoner institusjonelle logikker.

Tvangekteskapsfeltet – hvis man skal velge en slik term – kan beskrives som et felt der flere ulike logikker møtes. I og med handlingsplanen bringes også flere logikker eksplisitt inn i feltet, som for eksempel skolens og utenriktjenestens. Hva kan institusjonell logikk-perspektivet bidra med i denne forbindelse? *For det første* gir perspektivet en innsikt i at tankesett er dypt forankret og forandres langsomt. I dette intensiverte møtet mellom logikker som handlingsplanen innebærer ligger potensialet for å danne nye, omforente logikker, men det kan ta tid å utvikle dem. *For det andre* krever nye tankesett og arbeidsformer en institusjonell forankring (Lawrence og Suddaby, 2006). Dersom man tenker seg at nye tankesett skal utvikles mellom eksisterende tankesett, må dette forankres, enten i nye organisasjoner eller enheter, eller i tydelig avklarte samarbeidsformer. Omvendt kan man også si at hvilken institusjonell forankring man velger for et arbeid har betydning for de forståelser som utvikles. *For det tredje* påpeker teorien om institusjonelle logikker at møtet mellom logikker kan være krevende (Kraatz og Block, 2008). Ofte oppstår usikkerhet og ambivalens, og handlingsmulighetene kan bli uklare. Et annet mulig utfall er det man kaller frakobling – at motsetningene mellom ulike logikker blir såpass store at ulike deler av en organisasjon eller samarbeidskonstellasjon ikke samordner seg, men fortsetter å holde på hver på sitt felt. Men organisasjonsteorien peker også på muligheter for å oppnå en ”institusjonalisert balanse” mellom logikker (Selznick, 1957).

Hvilke konsekvenser møtet mellom logikker får avhenger i stor grad av maktforhold, hvorvidt noen aktører eller organisasjoner har makt, enten i kraft av ressurser, styringsrett eller symbolsk tyngde til å sette sine perspektiver igjennom. I møtet mellom ulike offentlige sektorområder kan imidlertid situa-

sjonen ofte være at sektorene i utgangspunktet er så selvstendige innenfor sitt felt at ingen enkeltaktør kan prege de andre aktørene gjennomgripende. Et annet viktig grep blir da relevant; nemlig muligheten til å etablere (og institusjonalisere) felles forståelser. For å få et analytisk grep om prosesser knyttet til etablering av slik felles forståelse vil vi gripe tilbake til perspektivet på læring som vi introduserte i forrige delrapport (Steen-Johnsen og Lidén, 2009). Der etablerte vi følgende modell:

Figur 1. Læring og forankring gjennom handlingsplansarbeidet



Som det fremgår av modellen er læring avhengig av tilbakeføring og tilbakemelding fra de aktivitetene som settes i verk og fra de erfaringer som gjøres når det gjelder samspill mellom instanser på ulike nivåer. I lys av perspektivet knyttet til institusjonelle logikker kan vi nå sette denne modellen i en større kontekst. I tillegg til at den kan brukes til å analysere forankring og læring innenfor det enkelte tiltak, kan den også brukes til å studere hvordan ulike logikker tilhørende ulike instanser møtes, brynes og hvordan forholdet mellom disse logikkene utvikler seg underveis i arbeidet med delområder i planen. Forblir logikkene adskilt, eksisterer en ambivalent og uklar situasjon, eller oppnås det en institusjonelt forankret balanse mellom tankesett?

## Data – oversikt og begrunnelse

I arbeidet med evalueringen har vi benyttet oss av et sammensatt sett med kilder, og gått frem på forskjellig måte innenfor de ulike tiltakene. De viktigste metodene vi har benyttet er dokumentstudier, kvalitative intervjuer, observasjon av møter og seminarer og spørreundersøkelser.



*Dokumenter* er en sentral datakilde. I og med at offentlig forvaltning baserer seg på formelle retningslinjer og oppdrag som gis og rapporteres skriftlig, gir dokumenter som tildelingsbrev og tilskuddsbrev viktig informasjon om de retningslinjene som er lagt for arbeidet mellom ulike nivåer og enheter. Årsrapporter og interne refleksjonsnotater utarbeidet av ulike etater og tiltak har også vært til stor nytte, og gitt grunnleggende informasjon om aktiviteter og resultater.

*Kvalitative intervjuer* har vært brukt som datakilde innenfor alle tiltakene vi har sett på. Disse intervjuene har gitt mulighet til å gå dypere inn i hvordan arbeidet med et tiltak foregår og utdype begrunnelser for de valgene som er gjort. Ikke minst gir slike intervjuer mulighet til å belyse hvordan aktører opplever rammebetingelsene for det arbeidet de utfører. I tilknytning til de forskjellige tiltakene har vi gjort et avgrenset antall intervjuer. Vi har vært strategiske i å velge ut intervjupersoner som kan dekke de viktigste perspektivene på arbeidet med tiltaket, ut fra ulike posisjoner. I mange tilfeller har vi arbeidet etter en case-tenkning. Når man bruker en case-metode undersøker man et arbeid i kontekst, ut fra en tanke om at man må se på arbeidet i den sammenheng det står i. Det betyr at man ikke begrenser seg til enkeltstående intervjuer, men kobler dette sammen med andre typer materiale, som observasjon på møter og i arbeidssammenheng, samt bruk av dokumentasjon. Dette har vi for eksempel gjort i studien av minoritetsrådgiverordningen, der vi har besøkt skolene, gjort intervjuer både med minoritetsrådgiver og skolens ledelse, samt i noen tilfeller vært med på møter enten på eller utenfor skolen. I utvalget av caser har vi arbeidet etter et prinsipp om å se på arbeid som foregår under forskjellige forutsetninger. Når det gjelder minoritetsrådgiverne har vi for eksempel valgt ut skoler med tanke på å fange opp variasjon mellom ulike skoler og mellom minoritetsrådgivere. Derfor har vi inkludert skoler i ulike kommuner, skoler med ulik størrelse og ulik elevmasse, skoler hvor det er to minoritetsrådgivere og skoler som deler én minoritetsrådgiver med en annen skole. Et annet eksempel er evalueringen av botilbudene under 18 år der vi valgte ut to av de regionene som er kommet lengst i arbeidet, men der organiseringen i regionen i forhold til tiltaket varierte. Dette la grunnlag for en diskusjon om organisering og forankring som rammebetingelse.

*Møter og observasjon.* I forbindelse med evalueringsprosjektet har vi deltatt på en rekke møter og seminarer arrangert av ulike instanser innenfor feltet. Slike møter gir inngang til å studere hvordan det arbeides i og mellom instanser, og gir innsikt i hva som er sentrale spørsmål og anliggender for ulike aktører. Slik sett gir møter og observasjon en mer direkte tilgang til feltet enn det intervjuer og dokumenter gir. Møter og seminarer har også vært viktige kilder til informasjon om det konkrete arbeidet.

*Spørreundersøkelser.* I rapporten refereres det til to ulike spørreundersøkelser. Det vi kaller ISFs Kartleggingsundersøkelse er en spørreundersøkelse som ble gjennomført i forbindelse med første delrapport i evalueringen, og

som inkluderte barnevern og sosialtjeneste i utvalgte kommuner, familievoldskoordinatorer i alle politidistrikt, alle minoritetsrådgivere, samt rektorer og rådgivere ved de skolene de var utplassert ved, samt integreringsrådgivere og deres utenriksstasjoner. For nærmere redegjørelse, se første delrapport (Steen-Johnsen og Lidén, 2009). Den andre spørreundersøkelsen er gjennomført i forbindelse med evalueringen av Drammensprosjektet og er sendt til en stor gruppe ansatte i Drammen kommune. Vi bruker denne undersøkelsen først og fremst til å evaluere prosjektet i Drammen. I tillegg bruker vi den som kilde til å si noe om førstelinjetjenestens arbeid og perspektiver på arbeid mot tvangsekteskap i en kommune som har forholdsvis bred erfaring med saker. Spørreundersøkelsen fra Drammen kan dermed gi en indikasjon om behov, utfordringer og flaskehalsar i hjelpearbeidet og det forebyggende arbeidet. Se kapittel 5 for mer detaljert redegjørelse.

*Dialog med oppdragsgiver og andre deler av forvaltningen.* Som ledd i oppdraget har vi gjennomført presentasjoner av funn og konklusjoner i ulike fora, noe som har gitt anledning til tilbakespill og diskusjon. Slike møtepunkter er svært nyttige for å få innsikt i hvilke spørsmål som opptar forvaltningen og de perspektiver de har på det arbeidet de gjør. Vi ser også på revisjonsprosessen, der departementer og direktorater gir tilbakemelding på førsteutkast til rapport som en del av datagrunnlaget.

Datamaterialet som danner basis for evalueringen er sammenfattet i tabell 1.

Tabell 1. Oversikt over data knyttet til evalueringen av de ulike deltiltakene

	<b>Caser/ Kvalitative intervjuer</b>	<b>Møter/ Observasjon</b>	<b>Spørre- Undersøkelse</b>	<b>Dokumenter</b>
<b>Tiltak 4- MR</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- MR og rådgiver/rektor ved 5 utvalgte vgs.</li> <li>- Utdanningsdirektoratet v/ avdeling for læringsmiljø og utvikling,</li> <li>- IMDI v/Forebyggingsavdelingen,</li> <li>- Representanter for Rogalands-nettverket.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Møte i Drammensprosjektet.</li> <li>- Møte i tverrfaglige team ved skolene.</li> <li>- Møte i guttegruppe på skole</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ISFs kartleggingsundersøkelse 2009</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Halvårsrapportering fra UDir/KD</li> <li>- Referater fra møter på departementsnivå og i FIM.</li> <li>- Referater fra møter i Forebyggingsenhets faggrupper.</li> <li>- Interne notater</li> </ul>
<b>Tiltak 17 Frivillige org</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- IMDi</li> <li>- Skeiv verden</li> <li>- PMV</li> <li>- Norske Kvinners Sanitetsforening</li> <li>- Røde Kors</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- IMDi-seminar for støttemottagere</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Søknader</li> <li>- Rapporter</li> <li>- Evalueringsrapporter skrevet av MR</li> </ul>
<b>Tiltak 19 - kompetanseteam</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kompetanseteamets medlemmer</li> <li>- UDI</li> <li>- Integreringsrådgivere</li> <li>- Minoritetsrådgivere</li> <li>- Forbyggingsenheten</li> <li>- Røde Kors</li> <li>- Botilbudene</li> </ul>			<ul style="list-style-type: none"> <li>- Saker fra kompetanseteamet.</li> <li>- Halvårsrapporter.</li> <li>- Interne notater.</li> <li>- Referater fra møter på departementsnivå.</li> </ul>
<b>Tiltak 23 Drammen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Prosjektleder i Drammensprosjektet</li> <li>- Helse- og Omsorgstjenesten</li> <li>- Familievoldskoordinator</li> <li>- MR og Drammen vgs</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Møte med Rogalands-nettverket</li> <li>- Møte i Drammensprosjektet</li> <li>- Møte med styringsgruppe og arbeidsgrupper</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Alle kommunalt ansatte i relevante etater. Deltagere på trinn 1 og 2</li> <li>- ISFs kartleggingsundersøkelse 2009</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Prosjektbeskrivelse.</li> <li>- Årsrapporter</li> <li>- Prosjektpresentasjoner</li> <li>- Saker fra kompetanseteamet</li> </ul>
<b>Tiltak 27 Botilbud o 18</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- To botilbud</li> <li>- Røde kors</li> <li>- Bufdir</li> <li>- Bokollektivet</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- To Fagmøter i Bufdir og involverte kommuner</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Saker fra kompetanseteamet.</li> <li>- Korrespondansen mellom Bufdir og kommunene, andre direktorater og eierdepartementet.</li> <li>- Brev fra SEIF</li> </ul>
<b>Tiltak 28 Botilbud u 18</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Leder, Barnevernavdelingen, Bufdir</li> <li>- Fagteam i to ulike regioner</li> <li>- To botilbud</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fagdager</li> <li>- Bufdir</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Saker fra kompetanseteamet.</li> <li>- Tildelingsbrev fra BLD til Bufdir</li> </ul>
<b>Tiltak 31 IR</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Alle IR</li> <li>- Teamledere IMDi</li> <li>- Minoritetsrådgivere</li> <li>- Kompetanseteamet</li> <li>UD</li> <li>- UDI v/ Avdeling for faglig strategi og koordinering og Område for familieinnvandringssaker i OPA.</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- ISFs kartleggingsundersøkelse 2009</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Saker fra kompetanseteamet,</li> <li>- IMDi notater, samt rapporter og møtereferater fra direktorats- og departementsnivå</li> <li>- Virksomhetsplaner fra utenriksstasjoner</li> </ul>

## Sluttnote: Om etikk og anonymisering

Evalueringen innebærer en vurdering av ulike offentlige og frivillige instansers arbeid innenfor handlingsplanen mot tvangsekteskap. Når vi har intervjuet personer betrakter vi dem derfor først og fremst som representanter for organisasjoner. I diskusjonene referer vi dermed gjennomgående til organisasjonene eller etatene og ikke til de enkeltpersonene som har uttalt seg på vegne av disse instansene. Samtidig er vi klar over at personene bak instansene vil være gjenkjennbare for de som er innenfor feltet og har vektlagt å håndtere informasjonen som er gitt oss slik at de vi har intervjuet kan føle at de kan innestå offentlig for det som kommer frem.

I evalueringen av de to botilbudstiltakene har vi gjort et valg om å anonymisere botilbudene og de kommunene eller regionene de er plassert i. Dette betyr at leserne går glipp av noe konkret informasjon om forutsetninger og lokale forhold, men dette er nødvendig med tanke på at disse botilbudenes adresse skal holdes hemmelig for utenforstående.

## Minoritetsrådgivere og integreringsrådgivere

Tiltak 4 og 31 er sentrale tiltak i handlingsplanen. Tiltakene ligger under forebyggingsenheten i IMDi, hvor også kompetanseteamet er plassert. Arbeidsstedet til rådgiverne er imidlertid lagt til sentrale samfunnsinstitusjoner som skolen og utenriksstjenesten. Begge tiltakene er midlertidige prosjekter, avgrenset til handlingsplanperioden. Begge ordningene er kostbare, og særlig minoritetsrådgiverne står for en stor andel av bevilgningen til handlingsplansarbeidet. Både minoritetsrådgivere og integreringsrådgivere skal utprøve nye metoder og arbeide individrettet så vel som systemrettet. Dette gjør at de kommer tett inn på de unge som handlingsplanen er laget for, og rådgiverne ser kompleksiteten i sakene så vel som i tjenesteapparatet som eventuelt skal følge personen opp. Vi har derfor valgt å starte med disse tiltakene.

### Etablering av ordning med minoritetsrådgivere ved videregående skoler (tiltak 4)

Hensikten med tiltak 4 er å forebygge tvangsekteskap gjennom å styrke kunnskapen om tvangsekteskap og relatert problematikk i skolen (Handlingsplanen mot tvangsekteskap 2008-2011). I den forbindelse ble det etablert en ordning med minoritetsrådgivere ved utvalgte videregående skoler. Å nå ut til grupper hvor tvangsekteskap forekommer er et sentralt aspekt i handlingsplanens målsetning om å forebygge tvangsekteskap, og skolen blir trukket frem som en sentral arena for å nå ut til ungdom som kan stå i fare for å bli utsatt for tvangsekteskap. I begrunnelsen for tiltaket heter det at et koordinert samarbeid mellom skolen og det kommunale hjelpeapparatet er en grunnleggende forutsetning for å kunne bekjempe tvangsekteskap. Videre trekkes det frem at det er behov for å øke kompetansen om tvangsekteskap i skolen. Minoritetsrådgiverordningen er ett av flere tiltak som retter seg mot skolen. I handlingsplanen er ordningen og den kunnskap og de erfaringer den frembringer også reflek-

tert inn som bidrag til andre skolerelaterte tiltak som KD og UDir har ansvar for.<sup>1</sup> Skolen som en arena for forebygging vil utgjøre en sentral ramme for vår evaluering av tiltak 4. Vi mener det er viktig med et helhetlig blikk på tiltakene som retter seg mot skolen, og tiltakene KD og UDir står ansvarlige for vil inngå i vår evaluering av minoritetsrådgiverordningen.

Minoritetsrådgiverordningen ble iverksatt våren 2008, og i juni samme år startet utplassering av minoritetsrådgivere på 30 videregående skoler. Skolene i åtte fylker er valgt på grunnlag av to kriterier: Enten at andelen elever med ikke-vestlig minoritetsbakgrunn utgjør mer enn 20 prosent, eller at flere enn 100 av skolens elever har ikke-vestlig minoritetsbakgrunn. Per i dag tjenestegjør 29 minoritetsrådgivere ved et utvalg videregående skoler og ett karriereveiledningssenter i åtte fylker: Oslo, Akershus, Østfold, Buskerud, Vest-Agder, Rogaland, Hordaland og Sør-Trøndelag.

Vår diskusjon av minoritetsrådgiverordningen er hovedsakelig basert på kvalitative intervjuer feltarbeid og dokumentgjennomgang. Vi har besøkt fem videregående skoler hvor vi har intervjuet rektor og/eller rådgiver, og minoritetsrådgiveren og fulgt denne i løpet av en arbeidsdag. Ved noen skoler har vi i tillegg hatt samtaler med kontaktlærere og helsesøstre, og deltatt på møter med andre av skolens ansatte som minoritetsrådgivere samarbeider med. Vi har også deltatt på andre aktiviteter som minoritetsrådgivere arrangerer, blant annet en samtalegruppe for elever. Skolene ble valgt ut med tanke på å fange opp variasjon mellom ulike skoler og mellom minoritetsrådgivere. Vi har inkludert skoler både i og utenfor Oslo, skoler med ulik størrelse og ulik elevmasse, skoler hvor det er to minoritetsrådgivere og skoler som deler én minoritetsrådgiver med en annen skole. Dette har gitt oss informasjon om de ulike rammebetingelser minoritetsrådgiverne arbeider under. Utvalget har også gitt innblikk i variasjon når det gjelder de enkelte minoritetsrådgivere. Minoritetsrådgiverne vi har fulgt har vært en heterogen gruppe når det gjelder utdanningsbakgrunn og yrkeserfaring, etnisitet og kjønn.

Vi har deltatt på møter i Drammensprosjektet hvor minoritetsrådgiverne i Drammen var til stede, og hatt møte med representanter for Rogalandsnettverket inkludert minoritetsrådgiveren i Stavanger. I tillegg baserer fremstillingen seg på intervjuer med avdeling for læringsmiljø og utvikling i UDir og med teamlederne i Forebyggingsenheten i IMDi, og på ulike notater, rapporter og møtereferater som berører tiltak 4. Intervjuer med minoritetsrådgiverne, IMDi og KD, og data fra kartleggingsundersøkelsen som ble gjennomførte i forbindelse med forrige delrapport, utgjør også en datakilde. Denne kartleggingsundersøkelsen gikk blant annet ut til skoleledelse og ordinære rådgivere på skolene med minoritetsrådgivere, samt til minoritetsrådgiverne selv.

---

1. Tiltak 5, 6, 7 og 8.

## Implementering av minoritetsrådgiverordningen

Minoritetsrådgiverne er ansatt av IMDi, men har arbeidsplass på skolene. IMDi har inngått samarbeidsavtaler med skoleeier, fylkeskommunen, i de fylkene hvor minoritetsrådgiverne er utplassert. Ordningen innebærer altså at ett direktorat, IMDi, administrerer og leder aktiviteter innenfor sektorområdene til KD/UDir/fylkeskommunen. Dette utgjør et møte mellom det vi kan kalle pådriveransvar og sektoransvar. Skolens rådgivningstjenestes mandat overlapper til en viss grad minoritetsrådgivernes virksomhetsområde, det vil si at begge formene for rådgivningstjeneste skal veilede og rådgive elever som sliter med sosiale, psykiske eller emosjonelle problemer. Skolen er imidlertid i stor grad basert på en logikk hvor tiltak som legges til skolen skal være knyttet opp til det skolefaglige, mens i minoritetsrådgiverordningen er skolen og det skolefaglige *et inntak* til å nå de unge. Ordningen med at minoritetsrådgiverne har skolene som arbeidsplass bryter med den tradisjonelle organiseringen av skolen hvor de som arbeider ved skolen har et avklart ansettelsesforhold og har det skolefaglige som utgangspunkt (her er skolehelsetjenesten et viktig unntak). Møtet mellom ulike sektorområder og det doble arbeidsforholdet stiller krav til tydelig avklarte samarbeidsformer og erfarings-utveksling. Tiltaket gir således inntak til interessante spørsmål om samarbeid mellom ulike instanser.

Minoritetsrådgiverordningen har status som et prøveprosjekt og stillingene er midlertidige. Prosjektperioden var i første omgang satt til tre år, men er nå forlenget ut hele handlingsplanperioden.

Minoritetsrådgiverordningens plassering i IMDi samtidig som minoritetsrådgiverne har sin arbeidsplass og virke på skolene, og det faktum at prosjektet er tidsbegrenset setter noen rammer for gjennomføring av prosjektet. Prosjektet er et utviklingsprosjekt hvor selve ordningen og tematikken er ny for både IMDi og skolesektoren. Det gir en situasjon hvor håndtering av enkelt saker, forankring av rutiner og kompetansehevingen av skolen og andre aktuelle instanser, og metodeutvikling og kunnskapsoppbygning i IMDi skal finne sted samtidig. Som det fremgår av læringsmodellen vi introduserte i forrige rapport (Steen-Johnsen og Lidén 2009) og som er gjengitt på s. X i denne rapporten er læring avhengig av tilbakeføring og tilbakemelding fra de aktivitetene som settes i verk og fra de erfaringer som gjøres når det gjelder samspill mellom instanser på ulike nivåer.

I henhold til handlingsplanen skal minoritetsrådgiverne arbeide både individ- og systemrettet for å forebygge tvangsekteskap. Mer konkret innebærer det at minoritetsrådgiverne skal arbeide med individuell rådgivning og oppfølging av elever, i tillegg til forankring av arbeidet i skolen, kompetanseheving og kunnskapsoppbygging. De skal bidra til å heve kompetansen i skole og utvikle rutiner i skolen, bidra til kompetanseheving av andre relevante instanser og bidra til dialog mellom skolen og relevante deler av hjelpeapparatet. Videre skal de arbeide med holdningsskapende arbeid, samt bidra til

kunnskapsoppbygging på feltet i IMDi. I praksis ser vi at det individrettede arbeidet vever seg inn i de ulike systemer de er en del av. Sammenhengen mellom og den gjensidige læringen og erfaringsutvekslingen mellom de ulike delene av det arbeidet minoritetsrådgiverne gjør, og mellom IMDi og skolesektoren blir sentral i vår vurdering.

Kartleggingsundersøkelsen som ble utført i forbindelse med forrige delrapport viste at minoritetsrådgiverne fyller rollen på ulike måter. Variasjonene er et resultat av flere ulike faktorer, som organisasjonsstruktur ved skolen, skolens størrelse og elevmasse, personlige forhold, hos både minoritetsrådgivere og skoleansatte, forskjellig forståelse av mandatet, samt lokale kommunale/regionale forhold og samarbeidsrelasjoner. Det er store variasjoner mellom de ulike skolene minoritetsrådgiverne er utplassert på, noe som gjør minoritetsrådgivernes arbeidssituasjon og arbeidsoppgaver svært ulike. Det handler om elevmassen på skolen, skolens beliggenhet (om det er i en by eller et mindre sted), om tvangsekteskap er noe skolen har hatt erfaring med og fokus på fra før, og om det er en stor skole eller liten skole. En forståelse av de lokale variasjonene er reflektert inn i vår beskrivelse av hvordan minoritetsrådgiverordningen fungerer. Hovedfokuset vårt vil imidlertid være på de mer generelle og overordnede aspektene ved ordningen.

#### *Individuell rådgivning og oppfølging*

Minoritetsrådgiverne skal gi individuell rådgivning og oppfølging av ungdommer som har problemer knyttet til tvangsekteskap på den skolen minoritetsrådgiveren er tilknyttet (Forebyggingsenheten 2009). Ordningen er utformet slik at IMDi minoritetsrådgiverne i stor grad er direkte operative. De har direkte kontakt med elevene og følger opp de akutte sakene og avklarer i forhold til andre offentlige instanser.

Minoritetsrådgiverne skal registrere "saker" de er i befatning med, og arbeidet de utfører måles i stor grad etter antall saker. Ifølge IMDis egenrapportering behandlet minoritetsrådgiverne 252 nye saker første halvår 2009. Tilsvarende tall for perioden juni-desember 2008 var 173 saker, altså en økning på 79 saker. Denne økningen er en del av generell tendens med økning av saker i hjelpeapparatet (det har vært en økning i saker hos både Kompetansteamet og Røde Kors i samme periode<sup>2</sup>), noe som tyder på en større bevissthet om hjelpetiltakene både hos barn og ungdom som berøres av problematikken og i andre deler av hjelpeapparatet. Samtidig kan økningen av saker minoritetsrådgiverne er i befatning med leses som et uttrykk for at ordningen lykkes i å treffe ungdommene der de er.

---

2. Røde Kors har hatt en nedgang i antall henvendelser, men en økning i antall henvendelser som kategoriseres som "Oppfølgingssak".



Ordningens utforming som et lavterskeltilbud innebærer at minoritetsrådgiverne kommer i befatning med en rekke ulike saker med ulik alvorlighetsgrad. Noen saker er minoritetsrådgiveren kort inne i, mens andre er langvarige og tidkrevende saker. Som vi kommer tilbake til nedenfor kan ikke denne variasjonen leses ut av IMDis registrering av saker. IMDis registrering gir imidlertid et innblikk i variasjon i tematikken i sakene minoritetsrådgiverne er i befatning med. Ifølge IMDis selvrapportering gjaldt 37 % av sakene i 2009 gjennomført tvangsekteskap (10 saker) og frykt for tvangsekteskap (84 saker).

For øvrig gjaldt sakene ekstrem kontroll, trusler/vold, frykt for/gjennomført dumping og frykt for/gjennomført kjønnslemlestelse. Sakene ser ut til å være jevnt fordelt på unge over og under 18 år, med en hovedtyngde på de mellom 16 og 23 år. Henvendelsene kom i hovedsak fra elever med bakgrunn fra Pakistan, Afghanistan, Irak, Somalia, Iran og Tyrkia. Hovedvekten av sakene knyttet til ekstrem kontroll, trusler om tvangsekteskap og tvangsekteskap om omhandler jenter. Minoritetsrådgiverne forteller imidlertid også om gutter som har problemer med tvangsekteskap eller trusler om tvangsekteskap; 18 % av sakene minoritetsrådgivere behandlet i 2009 gjaldt gutter/menn. Det ser dermed ut til at minoritetsrådgiverne har en noe høyere andel saker med gutter/menn enn det Kompetanseteamet har (12 %).<sup>3</sup> Det kan ha sammenheng med minoritetsrådgiverordningens utforming som et lavterskeltilbud, og at gutter kan finne det lettere å benytte seg av denne typen tilbud.<sup>4</sup>

Det å telle og sammenlikne antall saker er ikke ukomplisert. Hva er en sak, og når blir en henvendelse en instans mottar til en sak? Ulike instanser opererer med ulike definisjoner og avgrensninger av "en sak". Dette skyldes blant annet at instansene har forskjellige roller og arbeidsmåter, og dermed også forskjellig grunnlag for registrering og statistikk (se også Bredal og Skjerven 2007). IMDi definerer det som en sak når minoritetsrådgiver har gitt råd, veiledning eller annen bistand til en person én eller flere ganger, innenfor en problematikk som faller inn under minoritetsrådgiverens arbeidsområde, regnes dette som en sak. IMDis statistikk sier imidlertid lite om hvor involvert minoritetsrådgiveren har vært eller hvor alvorlig eller langvarig "saken" er. Til sammenlikning skiller Røde Kors-telefonen mellom ulike nivåer av henvendelser de mottar.<sup>5</sup> De skiller mellom "Henvendelse", "Råd/veiledning til enkeltperson" og "Oppfølgingssak". Disse kategoriseringene innebærer ulik grad av alvor og involvering fra Røde Kors sin side.

3. Tallene fra første kvartal 2010 tyder på en økning i antall saker med gutter. <http://www.imdi.no/no/Nyheter/2010/Fleire-gutar-melder-fra-om-tvangsekteskap/>. Lest 26. april 2010

4. Kjønnsfordelingen i henvendelser til Røde Kors telefonen er tilnærmet lik henvendelsene til minoritetsrådgiverne; 83 % jenter/kvinner og 17 % gutter/menn (Røde Kors 2009).

5. Røde Kors 2009

Det er imidlertid viktig å påpeke at minoritetsrådgiverordningens utforming som et lavterskeltilbud ved skolen plasserer ordningen i en noe annen stilling enn f.eks. Røde Kors-telefonen og Kompetanseteamet. Henvendelser som ikke fører til videre oppfølging vil være viktig å registrere, og ordningens vellykkethet kan ikke måles i alvorlighetsgraden på henvendelsene.

Det er svært få minoritetsrådgivere som har hatt befatning med saker som involverer lesbisk, homofile eller bifile elever. På spørsmål om de gjør seg noen tanker om hvorfor de har få saker av denne typen svarer de fleste av minoritetsrådgiverne at de oppfatter at det er et tabuområde som er vanskelig å ta opp, og at terskelen for å ”innrømme” at en er lesbisk, homofil eller bifil – både ovenfor seg selv og for andre – kan være enda høyere for minoritetsungdom enn for majoritetsungdom. Noen minoritetsrådgivere peker også på at det har vært lite bevissthet rundt denne typen problematikk blant rådgivere og helsesøstre ved skolene. Dette ser derfor ut til å være et område hvor det er behov for økt bevissthet.

#### *Utforming av mandatet*

I handlingsplanen ble reduksjon av frafall fra utdanningsløpet valgt ut som hovedstrategi i minoritetsrådgivernes arbeid mot tvangsekteskap. Slik vi vurderer det gjenspeiler valget av frafall som hovedstrategi tanken om at generell inkluderingspolitikk spiller en avgjørende rolle i forhold til det å forhindre at tvangsekteskap finner sted. Tanken er at evnen til å foreta selvstendige valg styrkes med alder og utdanning, samt at tvangsekteskap, ekstrem kontroll og autoritær oppdragelse i seg selv kan føre til at unge faller fra i utdanningsløpet.

I praksis har det imidlertid vist seg å være utfordringer knyttet dette grepet. Fokuset på frafall i minoritetsrådgivernes mandat førte til at enkelte skoler forventet at minoritetsrådgivere skulle gå inn i skolens generelle arbeid mot frafall og være en mer generell avlastning for rådgivningstjenesten ved skolen. Dette førte til at det var vanskelig for minoritetsrådgiverne å holde et særskilt fokus på tvangsekteskap. For å sikre nødvendig prioritering i IMDi arbeid mot tvangsekteskap, samt å ivareta arbeidsdelingen mellom minoritetsrådgiverne og skolens egne rådgivere mht. frafallsproblematikk foretok IMDi en tydeliggjøring av mandatet gjennom å presisere at fokuset på frafall skal forstås som ”en strategi for å nå elevgrupper hvor en vet at tvangsekteskap, ekstrem kontroll eller annen form for vold kan forekomme”,<sup>6</sup> og at minoritetsrådgivernes arbeid ikke skal måles på frafall.

Utover i prosjektperioden har begrepet ekstrem kontroll blitt sentralt begrep, og minoritetsrådgivernes erfaringer tyder på at det er sammenhenger

---

6. Jf. Forebyggingsenhetens plattformsdokument, juni 2009 og brev fra IMDi til skole.

mellom de unge som utsettes for ekstrem kontroll og de som utsettes for tvangsekteskap. På tross av en bred tilnærming peker erfaringer og fortellinger til både minoritetsrådgivere og skolens ansatte at det også oppleves at prosjektet har et for *smalt* fokus. En del av sakene minoritetsrådgivere kommer i befatning med omhandler ungdom med sosiale problemer som ikke nødvendigvis er direkte knyttet til tvangsekteskap. Dette gjelder blant annet fattighedsrelaterte problemer og unge som sliter med traumer og psykiske problemer, som depresjon, søvnproblemer og aggresjon, som gjør det vanskelig å takle hverdagen. Foreløpig eksisterer det lite kunnskap om sammenheng mellom denne typen problemer og tvangsekteskap, autoritær oppdragelse og ekstrem kontroll. Enkelte har pekt på at utfordringer i forhold til rus, vold og gutter, samt at voldelige og utagerende jenter får lite oppmerksomhet og ikke møtes med samme velvillighet av hjelpeapparatet, som utfordringer knyttet til ekstrem kontroll og tvangsekteskap. Møtet med disse utfordringene fører til at enkelte minoritetsrådgivere og skoler stiller spørsmål ved mandatet er for smalt. Mot dette kan en innvende at dette er saker skolens sosialpedagogiske rådgivningstjeneste skal håndtere og at det ikke er slik at minoritetsrådgiverne skal overta alle typer saker som involverer elever med minoritetsbakgrunn. Utfordringen ser imidlertid ut til å være at mange skoler har for lite ressurser til å hjelpe de unge som trenger det, og at det er en rekke problemfelt skolen har for lite kunnskap om. I tillegg har man fortsatt for lite kunnskap om sammenhengen mellom tvangsekteskap og ekstrem kontroll og andre sosiale og psykiske problemer unge (og deres familiers) kan slite med. Dette utgjør viktig erfaringer som peker mot behovet for en bred styrking av den sosialpedagogiske tjenesten, noe vi vil komme tilbake til senere i dette kapitlet.

#### *Ekstern posisjon og kompetanse*

Minoritetsrådgiverne skiller seg fra skolens øvrige personale ved at de er ansatt av IMDi og at de ikke har det skolefaglige som utgangspunkt for arbeidet sitt. Det er kun helsetjenesten ved skolen som har en noe tilsvarende ekstern rolle. Den eksterne posisjonen og kompetansen utgjør både en fordel og en ulempe. Kartleggingsundersøkelsen som ble foretatt i forbindelse med forrige delrapport og intervjuer gjort med rektorer og rådgivere ved utvalgte skoler høsten 2009 viser at skolene i varierende grad opplever å ha blitt forespurt om å motta minoritetsrådgivere. Skolens ledelse oppfatter det som frustrerende at minoritetsrådgiverne har møter og forpliktelser i regi av IMDi som kolliderer med skolens egen agenda. Enkelte skoler har knyttet dette til en generell mangel på "skoleforståelse" blant minoritetsrådgiverne/IMDi. Ved noen skoler har enkelte rådgivere og kontaktlærere opplevd utplasseringen av minoritetsrådgivere fra IMDi som en overkjøring av deres egen kompetanse og at det arbeidet de selv har gjort på feltet ikke er blitt anerkjent. Dette har ført til samarbeidsproblemer både i det individrettede arbeidet og i arbeidet med kompetanseheving av skolen

Minoritetsrådgivernes eksterne rolle og kompetanse har imidlertid også vært en fordel, og trekkes for eksempel frem som en av suksessfaktorene når det gjelder det individrettede arbeidet, både fra skolehold og IMDi. Minoritetsrådgivernes bakgrunn og kompetanse fører til at de møter elevene på en annen måte enn kontaktlærere og rådgivere, blant annet fordi de i mindre grad har det pedagogiske og faglige i fokus. Videre har minoritetsrådgiverne mulighet til å følge elevene opp på en helt annen måte enn vanlige rådgivere, gjennom at de har tid til ”de lange samtalene” med elever og i større grad kan bistå elevene i møte med ulike offentlige instanser.

#### *Kompetanseheving i skolen*

En hovedmålsetning med prosjektet er å overføre kompetanse og ansvar slik at arbeidet på sikt blir forankret i skolens og utdanningsmyndighetenes ordinære virksomhet. Dette fordrer involvering fra både IMDi og skolemyndighetene. Her ligger det noen klare utfordringer. Vi vil komme tilbake til disse utfordringene og hvilken betydning de har for utformingen av prosjektet senere i kapittelet. Først vil vi belyse og diskutere IMDi og minoritetsrådgivernes arbeid i forhold til kompetanseheving og forankring.

Overføringen av kompetanse og ansvar foregår på flere ulike måter; blant annet gjennom at minoritetsrådgiverne samarbeider med de sosialpedagogiske rådgiverne i enkeltsaker og i team, ved at minoritetsrådgivernes tilstedeværelse og kontakt med elevene gir skolene en større kjennskap til og kunnskap om elevene og om utfordringer knyttet til tvangsekteskap og ekstrem kontroll, samt gjennom mer spesifikke kompetansehevingstiltak ved skolen. Hensikten med ordningen har derfor ikke vært at minoritetsrådgiveren skal overta ansvar for alle relevante saker, men at de skal involvere skolens ansatte, særlig den sosialpedagogiske rådgivningstjenesten i arbeidet. Videre, gjennom den individuelle oppfølgingen opparbeides det en kunnskap om sakstyper og om hvor i systemet det ikke fungerer, som er nødvendig for utvikling av rutiner og kunnskapsoppbygging.

Kompetanseheving av skolen om tvangsekteskap er også hensikten bak tiltak 5, ”Utvikle ressursmaterieell om tvangsekteskap til bruk for elever og lærere”, i handlingsplanen. Ressursmateriellet skal, i følge handlingsplanen, utarbeides av UDir i samarbeid med Sosial- og helsedirektoratet, og spres til skoler og relevante institusjoner. Ved utarbeidelse av denne typen hefter og informasjonsmaterieell tar UDir utgangspunkt i kompetansemålene i læreplanen. Tvangsekteskap nevnes ikke eksplisitt i noen av kompetansemålene, men kan ifølge UDir defineres inn i forhold til kompetansemål i flere fag. På bakgrunn av dette har UDir valgt løst dette tiltaket ved å inkorporere temaet tvangsekteskap i heftet ”Undervisning om seksualitet. Et ressurshefte for lærere i grunnopplæringen” (UDir 2009). Her introduseres kort teamet tvangsekteskap og det vises til litteratur som behandler temaet, og i den elektroniske versjonen ligger det lenker til andre relevante nettsteder.

I henhold til handlingsplanen skal det gjennom tiltak 5 også utvikles ny informasjon tilpasset elever og foreldre om samliv og seksualitet, med oppdatert og tilpasset informasjon om tvangsekteskap. Disse heftene er nå under planlegging. Ifølge avdeling for læringsmiljø og utvikling i UDir skal disse heftene utarbeides i forbindelse med handlingsplanen for likestilling, og skal knyttes opp til seksuell trakassering og seksualisert mobbing. Ifølge UDir er det ikke gitt at problemstillinger knyttet til tvangsekteskap og ekstrem kontroll vil bli berørt i disse heftene. Vi mener imidlertid at spørsmål om likestilling og seksuell trakassering kan sies å utgjøre noe av kjernen i problemstillinger knyttet til tvangsekteskap og ekstrem kontroll, og derfor at det derfor vil være riktig å behandle disse temaene i sammenheng.

Ifølge handlingsplanen skal minoritetsrådgiverne trekkes inn i tiltak 5 og i arbeidet utviklingen av ressursmateriellet. Det er ikke blitt gjort, noe vi mener ville vært fruktbart da både tiltak 5 og minoritetsrådgiverordningen har kompetanseheving i skolen som en felles målsetning.

#### *Samarbeid med og styrking av den sosialpedagogiske rådgivningstjenesten*

Minoritetsrådgiverne er blitt plassert inn i et allerede eksisterende skolesystem med aktører som har ulike oppgaver og ansvar i forhold til oppfølging av elever; skoleledelse, kontaktlærere, rådgivningstjeneste, PP-tjeneste, oppfølgingstjeneste, helsetjeneste, og ved noen skoler, miljøarbeidere. Føringerne i handlingsplanen og IMDIs operasjonalisering av tiltaket knytter minoritetsrådgiverordningen nært til skolens rådgivningstjeneste. Minoritetsrådgiverne skal bidra til å styrke rådgivningstjenesten, da særlig den delen av den sosialpedagogiske rådgivningstjenesten som retter seg mot IMDIs målgruppe. Elever i grunnskole og videregående opplæring har gjennom opplæringsloven § 9-2 rett til nødvendig rådgivning om utdanning, yrkestilbud, yrkesvalg og sosiale spørsmål. Da tidligere bestemmelser ikke i tilstrekkelig grad tydeliggjorde hva elevenes rett til nødvendig rådgivning innebar, ble det i 2009 gjort endringer i forskrift til opplæringsloven som innebærer en presisering og tydeliggjør elevens rett til to ulike former for nødvendig rådgivning: sosialpedagogisk rådgivning og utdannings- og yrkesrådgivning. I rundskriv UDir - 2 – 2009, som utdyper endringene i forskriften, presiseres det at den sosialpedagogiske rådgivningens virkeområde begrenses til personlige, sosiale og emosjonelle vansker, og omfatter ikke faglige problemer. At sosialpedagogisk rådgivning ikke omfatter faglige problemer begrunnes i oppgavefordelingen på skolen, og at det er kontaktlæreren, eventuelt spesialpedagogen, PP-tjenesten eller oppfølgingstjenesten som har ansvar for disse problemene. Videre påpekes det at det kun er elevens sosiale problemer som har *betydning for opplæringen* og elevens sosiale forhold på skolen som er omfattet av rådgivningen. Her påpekes det imidlertid at det i mange tilfeller vil være vanskelig å skille mellom forhold som har innvirkning på opplæringen og ikke. Foreldres skilsmisse trekkes frem som et eksempel på situasjoner som kan ha

innvirkning på hvordan de unge mestrer skolen. På bakgrunn av dette mener vi det er innlysende at det å rådgi og veilede elever som sliter i forhold tvangsekteskap, ekstrem kontroll og autoritær oppdragelse inngår i den sosialpedagogiske rådgivningstjenestens virkeområde.

I tillegg til at det å styrke den sosialpedagogiske tjenesten utgjør en av minoritetsrådgivernes arbeidsoppgaver, er det også et eget tiltak i handlingsplanen som har til hensikt å styrke denne tjenesten. Tiltak 6, som KD står ansvarlig for, har som eksplisitt målsetning å styrke den sosialpedagogiske rådgivningstjenesten i skolen. I handlingsplanen begrunnes dette tiltaket med at rådgivningstjenesten i skolen vil være et sted eleven kan henvende seg i vanskelige situasjoner, blant annet i forbindelse med tvangsekteskap. Det vises til at den sosialpedagogiske tjenesten skal styrkes gjennom den utarbeidelsen av forskrifter som presiserer hvilke oppgaver som skal tilfalle henholdsvis yrkesveiledning og sosialpedagogisk rådgivning, som vi har nevnt ovenfor. Videre pekes det på at det skal utarbeids veiledende kompetansekriterier for rådgivere særlig innfor det sosialpedagogiske feltet. Tiltaket er imidlertid vagt formulert i handlingsplanen, og det gir ikke klare føringer for hvordan kunnskap om tvangsekteskap og relatert problematikk skal inkluderes i arbeidet med å styrke rådgivningstjenesten. Ifølge UDir er samfunn, samfunnsutvikling og kultur er valgt ut som temaområder i videre- og etterutdanningsprogrammet, og selv om tvangsekteskap ikke er pekt ut som et spesifikt temaområde, vil det i følge UDir kunne dekket under det generelle kulturperspektivet. UDir peker videre på at den enkelte kommune/fylkeskommune har stor frihet til å velge temaer innenfor de rammene som er satt, og skoler med behov for økt kunnskap om tvangsekteskap vil kunne velge å fokusere på dette i utdanningen av rådgivere. Per i dag har UDir imidlertid ingen oversikt over hvilke temaer skoleeiere velger å fokusere på.

Å styrke og kompetanseheve den sosialpedagogiske rådgivningstjenesten er sentralt for forankringen av arbeidet mot tvangsekteskap, i følge handlingsplanen. Det å involvere IMDi i arbeidet med endringen av forskriften eller med etter- og videreutdanningsprogrammet kunne derfor vært et viktig grep. Etter det vi forstår er dette ikke gjort. IMDi og minoritetsrådgiverne melder at det er stor uklarhet og ulikhet skolene imellom når det gjelder hva som legges i sosialpedagogisk rådgivning og hva som ansees som skolens ansvar.<sup>7</sup> En større involvering av IMDi i arbeidet med tiltak 6, ville kunne bidratt til å tydeliggjøre at den sosialpedagogiske rådgivningstjenestens har ansvar i forhold til unge som sliter med tvangsekteskap, ekstrem kontroll og vold.

---

7. Notat til FIM-direktorater fra IMDi v/Forebyggingsenheten 09.03.10

### *Skolehelsetjenesten*

Skolehelsetjenesten utgjør en viktig samarbeidspartner for flere av minoritetsrådgiverne. Skolehelsetjenesten har i likhet med minoritetsrådgiverne en eksternt rolle og er ikke knyttet til det skolefaglige, og kan derfor møte og jobbe med elever på andre måter enn rådgivere og kontaktlærere. I følge forskrift om helsestasjons- og skolehelsetjenesten skal tjenestenes tilbud til barn og ungdom (0-20 år) omfatte blant annet helseundersøkelse og rådgivning med oppfølging/henvisning ved behov, forebyggende psykososialt arbeid og hjemmebesøk/oppsøkende virksomhet. Med bakgrunn i dette mandatet og de tilbakemeldingene vi har fått fra minoritetsrådgiverne, skoleledelse og ordinære rådgivere om samarbeid med helsetjenesten, er vår vurdering at helsetjenesten, både skolehelsetjeneste og helsestasjon for ungdom, utgjør en viktig ressurs som skolene i større grad kan involvere i arbeide mot tvangsekteskap.

### *Økt fokus på ungdomsskolen*

Mye tyder på at generasjonsspesifikke utfordringer i minoritetsfamilier, knyttet til blant annet forholdet mellom autonomi og ekstrem kontroll, blir ekstra tydelige i ungdomstiden. Som Bredal og Skjerven skriver er det sannsynligvis en sammenheng mellom "streng oppdragelse og mye kontroll tidlig i ungdomstida og seinere giftepress, og det å oppdage slike problemer tidlig er viktig for å forebygge tvangsgifte" (Bredal og Skjerven 2007:55). Denne innsikten kan peke mot at et lavterskeltilbud vil være vel så viktig i ungdomsskolen som i videregående skoler. Spørsmålet om hvorvidt en minoritetsrådgiverordning vil være enda mer hensiktsmessig på ungdomsskolenivå ble diskutert tidlig i prosjektperioden blant minoritetsrådgiverne og i Forebyggingsenheten. IMDi fokuserer nå i økende grad på ungdomsskolen. Flere minoritetsrådgivere er nå tilknyttet ungdomsskoler i tillegg til videregående skole, enten ved at de er tilknyttet en enkeltskole eller ved at de gjennom regionale karrieresenter eller kommunen har ansvar for å bistå ungdomsskoler i regionen/kommunen. Denne dreining av fokus mot ungdomsskolen vil kunne gi erfaringer vil være viktige for en diskusjon om hvordan arbeidet skal videreføres etter at prosjektperioden er over.

### *Utvikling av rutiner og skjemaer til bruk ved skolene*

I kartleggingsundersøkelsen som ble foretatt i forbindelse med forrige delrapport oppga minoritetsrådgiverne at bare 2 av 27 skoler de er utplassert ved på det tidspunktet hadde rutiner i forhold til tvangsekteskap. En sentral del av minoritetsrådgivernes systemrettede arbeid på skolene innebærer å innføre rutiner for å identifisere og håndtere (mulige) tvangsekteskapsaker. Målsettingen er at det skal være etablert gode systemer for å fange opp og håndtere tvangsekteskaps- og andre relaterte saker. Dette innebærer bl.a. rutiner og retningslinjer for samarbeid med andre instanser, som for eksempel barnevern, politi og sosialtjeneste, i nær samhandling med skolens ledelse og rådgivertje-

neste. I den sammenheng har IMDi videreført det arbeidet Drammen kommune har gjort med å utarbeide en veileder med rutiner og avtaleskjema. Her presiseres offentlig ansattes meldeplikt til barnevernet. Videre gis det en liste over tegn som kan peke i retning av tvangsekteskap og rutiner for hvordan skolen skal håndtere bekymring om tvangsekteskap. Det gis en oversikt over egne rutiner i saker hvor unge i faresonen skal reise utenlands, med et eget avtaleskjema utviklet for slike situasjoner.

IMDis målsetning er at rutinene skal innføres ved alle skoler. IMDi har lagt frem rutinene og skjemaet for UDir og skoleeiere for å få i stand et samarbeid og få avklart hvorvidt de kan innføres som felles rutiner. UDir har ikke gitt denne avklaringen. Ifølge UDir har de vært tilbakeholdne fordi de er opp-tatt av å ikke lage særskilte rutiner for ulike problemområder i skolen, og mener temaet bør integreres i de generelle rutinene. Slik situasjonen er i dag er imidlertid ikke temaet integrert i de generelle rutinene ved skolene, og etter vår vurdering vil felles rutiner være et viktig redskap for skolene i det forebyggende arbeidet mot tvangsekteskap.

IMDi har valgt å ferdigstille rutinene fra sin side og har lagt disse ut på IMDis nettsider.<sup>8</sup> Minoritetsrådgivere har arbeidet for å implementere rutiner og bruk av skjema ved de enkelte skolene, og ca 1/3 av skolene med minoritetsrådgivere har vedtatt disse rutinene. Ved en del skoler har skolens ledelse ikke villet innføre rutinene før de er godkjent av utdanningsmyndighetene. I tillegg til at minoritetsrådgiverne arbeider med utvikling av rutiner ved skolene, er det også et eget tiltak i handlingsplanen som omhandler utvikling av rutiner i skolen, tiltak 8 som KD og UDir er ansvarlige for. Tiltak 8 har, i følge handlingsplanen, til hensikt å bidra til at kommunene har gode rutiner for oppfølging når elever uteblir etter skoleferien. I følge halvårsrapportering høst 2009 er tiltak 8 gjennomført, og det vises til veilederen "Minoritetspråklige barn og på skole i foreldrenes opprinnelsesland" (UDir 2007). Veilederen ble ferdigstilt i 2007, altså før planperioden. IMDi og minoritetsrådgivernes arbeid med rutiner i skolene er dermed ikke reflektert i veilederen. Veilederen informerer om regelverket som gjelder i forhold til avbrudd og permisjon fra opplæring i Norge. Det står videre at veilederen skal fungere som et utgangspunkt for samtale mellom foreldre/foresatte og skole/barnehage om hvordan skole/barnehage og hjem kan samarbeide i forkant av, under og etter utenlandsopphold. UDir har valgt å ha det de beskriver som en generell innfallsvinkel til dette tiltaket, og har som utgangspunkt at det ikke nødvendigvis er negativt at noen går på skole i foreldrenes hjemland. Tvangsekteskapsrelatert temaer eller problemer knyttet til etterlatte barn i utlandet nevnes ikke i denne veilederen. UDir mener imidlertid at veilederen relevant fordi den vil ha en

8. [http://www.imdi.no/Documents/BrosjyrerHefterHaandbok/Rutiner\\_i\\_skolens\\_arbeid\\_mot\\_tvangsekteskap\\_02\\_2010.pdf](http://www.imdi.no/Documents/BrosjyrerHefterHaandbok/Rutiner_i_skolens_arbeid_mot_tvangsekteskap_02_2010.pdf)



preventiv virkning fordi den informerer om lover og rettigheter, om samarbeid før, under og etter et utenlandsopphold og om at foreldre kan miste trygd og om barnets rett til skolegang. Vi er ikke enig i UDir's vurdering og mener at dette fraværet av tvangsekteskapsrelatert tematikk fører til at veilederen ikke er relevant som redskap i arbeidet mot tvangsekteskap.

Retningslinjer og rutiner for samarbeid mellom skole og andre instanser på kommunalt og regionalt nivå, som barnevern, politi, sosialtjenesten, eller på nasjonalt nivå i forhold til UDI, UD og de enkelte utenriksstasjoner, i saker hvor barn ikke returnerer etter ferier, berøres ikke. Det er heller ingen henvisninger til andre veiledere eller rundskriv som berører dette temaet og som var tilgjengelige på det tidspunktet veilederen ble ferdigstilt, f.eks. veilederen "Norske familier som flytter med barn til utlandet" (Barne- og familiedepartementet og Utdannings- og forskningsdepartementet 2005) og rundskrivet "Retningslinjer for håndtering med saker med etterlatte barn i utlandet" (BLD 2002). Ifølge UDir har deres mandat vært å fokusere på skolen og opplæringsloven i utarbeidelsen av veilederen, og derfor er ikke samarbeid med andre instanser tatt med. Etter vår vurdering bidrar dette avgrensede fokuset ytterligere til veilederens manglende relevans.

#### *Foreldresamarbeid: dialog, informasjon og holdningsskapende arbeid*

En av målsetningene i handlingsplanen er å nå ut med informasjon om hjelpe-tiltak til aktuelle grupper. I utformingen av tiltak 4 i handlingsplanen heter det at minoritetsrådgiverne også vil kunne bidra til å etablere dialog med foreldre. I operasjonaliseringen av tiltaket i IMDis plattformdokument heter det at minoritetsrådgiverne skal bidra til å etablere foreldre- og nettverkssamarbeid, og at de skal utvikle gode metoder for foreldresamarbeid.

Slik vi vurderer det er punktet om foreldresamarbeid noe uavklart. Det peker dels mot dialog med foreldre i enkeltsaker, dels mot informasjonsarbeid, og dels mot holdningsskapende arbeid på gruppenivå. Det skilles i liten grad mellom hva man legger i foreldresamarbeid i enkeltsaker og hva man legger i foreldresamarbeid på et mer generelt nivå, og hensikten bak de ulike prosjektene og tiltakene som iverksettes er noe uklar.

Når det gjelder det å utvikle og bidra til foreldresamarbeid på gruppenivå har minoritetsrådgivere iverksatt ulike tiltak som temakvelder og dialogmøter, i tillegg til å delta i ordinære foreldremøter. Tilbakemeldingene fra minoritetsrådgivere tyder på at denne typen foreldresamarbeid er utfordrende. Det handler i stor grad om tre overordnede poenger: *For det første*, det er tids- og ressurskrevende å få i stand foreldrekontakt og samarbeid med foreldre som ikke kjenner godt til det norske skolesystemet og/eller ikke snakker norsk. Det å ta direkte kontakt med hver enkelt forelder i stede for å gi skriftlig beskjed kan være nødvendig. *For det andre*, det generelle foreldresamarbeid i skolen er

hovedsakelig forankret i grunnskolen og er marginalt i videregående skole.<sup>9</sup> Samarbeid med minoritetsforeldre på videregående skole plasserer seg dermed ikke inn i et allerede eksisterende hjem-skole samarbeid, men innebærer i stor grad etablering av noe nytt som skiller seg fra den videregående skoles relasjon til foreldre generelt. I diskusjonen om det ville være mer hensiktsmessig å legge minoritetsrådgiverordningen til ungdomsskolen er ett av poengene at det formaliserte hjem-skole samarbeidet på grunnskolenivå gir større muligheter for å fokusere på foreldresamarbeid enn på videregående skoler. *For det tredje*, minoritetsrådgivernes erfaringer viser at eksplisitt fokus på tvangsekteskap og ekstrem kontroll kan være problematisk fordi det kan oppfattes som stigmatiserende eller truende for foreldre. Dette ser også ut til å være erfaringene til *Foreldreutvalget for grunnopplæringen (FUG)* og *Minoritetsspråklig ressursnettverk (MiR)*<sup>10</sup> som også jobber med å etablere foreldresamarbeid, men da hovedsakelig på grunnskolen.

I denne sammenheng vil en gjensidig erfaringsutveksling mellom IMDi/minoritetsrådgivere og de sentrale aktørene i tiltak 7 som også har til hensikt å ta i bruk foreldrenettverk i det forebyggende arbeidet, være nyttig. Bakgrunnen for tiltak 7 slik det står beskrevet i planen er et perspektiv på hjem-skole samarbeid som et generelt kvalitetsutviklingsarbeid som vil kunne omfatte spørsmål om temaer som tvangsekteskap og æresrelatert vold. KD står ansvarlige for dette tiltaket, og har delegert det videre til FUG i samarbeid med Nasjonalt senter for flerkulturell opplæring (NAFO) og UDir. Ifølge UDir har de nå lite befatning med MiR. MiR er nå en selvstendig organisasjon og får ikke lenger økonomisk støtte fra UDir. MiR har derfor heller ingen rapporteringsplikt overfor UDir.

Utover lokale samarbeid ved enkeltskoler mellom enkelte minoritetsrådgivere og MiR er det etter det vi kjenner til lite felles erfaringsutveksling og kunnskapsoppbygging mellom tiltak 7 og tiltak 4.

#### *Koordinert samarbeid mellom skolen og det kommunale hjelpeapparatet*

Handlingsplanen påpeker at et koordinert samarbeid mellom skolen og det kommunale hjelpeapparatet er en grunnleggende forutsetning for å kunne bekjempe tvangsekteskap. Minoritetsrådgiverne bidrar til å utvikle samarbeid

---

9. I 2009 ble det foretatt en endring i opplæringsloven hvor det nå står at kommune og fylkeskommune skal sørge for samarbeid med foreldre i både grunnskole og videregående opplæring i 2009 § 13-3d. Samtidig utvidet Foreldreutvalget for grunnopplæringen (FUG), tidligere Foreldreutvalg for sitt virksomhetsområde fra kun grunnskolen til også å jobbe for å få til et godt samarbeid mellom hjem og skole på første trinn i videregående opplæring. Dette kan føre til at foreldresamarbeid med foreldre får et bedre grunnlag i videregående skole. Men dette vil fortsatt kun gjelde det første trinnet.

10. MiR startet som et tiltak i FUGs prosjekt "Minoritetsspråklige foreldre- en ressurs for elevenes opplæring i skolen".

blant annet gjennom å utvikle og forankre rutiner i skolene. Erfaringer fra arbeidet med enkeltsaker utgjør et annet viktige bidrag til samarbeid mellom skole og det kommunale hjelpeapparatet. I tillegg representerer nettverksbygging og kompetanseheving av aktuelle instanser også viktige bidrag.

Hvilken rolle minoritetsrådgiverne har og skal ha i utviklingen av lokalt samarbeid varierer. Variasjonene skyldes i stor grad forskjeller i de lokale kontekstene minoritetsrådgiverne inngår i. Ved flere skoler har minoritetsrådgivere gått inn i nært samarbeid med SLT-organiseringen i kommunen (Samordning av lokale kriminalitets- og rusforebyggende tiltak). En variant av denne formen for lokalt samarbeid er Drammen kommune hvor minoritetsrådgiverne i Drammen er en del av Drammensprosjektet og møter gjennom dette jevnlig representanter for ulike offentlige instanser i Drammen. Det ser ut til å gi økt bevissthet rundt hvilke ansvar de ulike instansene har og letter minoritetsrådgiverens samarbeid med andre instanser. I tillegg har minoritetsrådgiverne bidratt til nettverksbygging på tvers av etater blant annet mellom ressursgruppene som opprettes rundt ungdom i alvorlige enkeltsaker. Den som først kommer i befatning med saken innkaller relevante aktørene, det være seg minoritetsrådgivere, politi, sosialtjenesten, barnevernet, til et møte hvor det informeres om saken. Tilbakemeldingen fra minoritetsrådgiveren, og andre instanser som er involvert i Drammensprosjektet er at denne måten å håndtere saker på fungerer godt. Det sikrer at relevante instanser informeres om saken, letter samarbeidet mellom instansene, sikrer at noen "holder i saken". Dette kan også bidra til å gjøre situasjonen mindre belastende for ungdommene. Vi kjenner ikke til at andre minoritetsrådgiverne arbeider på tilsvarende måte.

Stavanger/Rogaland er et annet eksempel på hvordan minoritetsrådgiverordningen går inn i et eksisterende lokalt samarbeid. Stavanger kommune har også jobbet aktivt mot tvangsekteskap i flere år. I 2008 tok kommunen initiativ til et nettverk med ulike offentlige og frivillige instanser.<sup>11</sup> Minoritetsrådgiverne i Stavanger er tilknyttet dette nettverket. Nettverket jobber ikke med enkeltsaker slik de gjør i Drammensprosjektet, noe som fører til at minoritetsrådgivernes arbeid og relasjon til andre instanser er noe annerledes enn i Drammen.

Det er vårt inntrykk at tilknytningen til lokale nettverk utgjør en viktig ressurs i minoritetsrådgivernes arbeid med enkeltsaker. Samtidig er det verdt å merke seg at denne typen lokale samarbeid ikke nødvendigvis bidrar til en forankring av det lokale samarbeidet i skolen. Dette er for eksempel tydelig i forholdet mellom Drammensprosjektet (tiltak 23) og de videregående skolene i Drammen. Ansatte ved en av de videregående skolene i Drammen har gitt

---

11. Nettverket består av: Rogaland fylkeskommune, Bufetat, Politiet, IMDi, Rogalandsprosjektet mot tvangsekteskap, SEIF, Røde Kors, Krisesenteret. Stavanger deltar med representanter fra barnevernstjenesten, helsetjeneste for ungdom og NAV.

uttrykk for at kontakten med Drammensprosjektet og de kommunale instanser som er med i dette prosjektet i stor grad går gjennom minoritetsrådgiveren, og ikke gjennom skolens ledelse og ordinært ansatte. Det lokale samarbeidet forankres med andre ord i større grad i minoritetsrådgiveren enn i skolen. For at samarbeidet skal forankres i skolen er det derfor viktig med en sterkere involvering av skolen og skolens ordinære ansatte i samarbeidet.

#### *Forankring av minoritetsrådgivernes arbeid i skolen*

Skolene melder at minoritetsrådgiverordningen gir økt kunnskap om tvangsekteskap, økt kjennskap til og kunnskap om elevene og hvilke situasjoner, etablering av rutiner, og kontaktpersoner i relevante instanser. Samtidig vektlegger både skoleledelse og ordinære rådgivere at skolene ikke vil ha mulighet til å kunne følge opp arbeidet minoritetsrådgiverne gjør når prosjektperioden er over og minoritetsrådgiverne ikke lenger er ved skolene. Rektorer og rådgivere viser til at det er et stort udekket behov for rådgivning og oppfølging blant elevene, ikke bare de med etnisk minoritetsbakgrunn. En SINTEF rapport fra 2010 viser også at rådgivere mener at dagens ressurser til rådgivning er for små til at man kan gi elevene den kvaliteten på tjenesten som de har krav på (Buland m. fl. 2010). Som en rektor sa da vi spurte om hvordan skolen jobbet med forankring:

Det må vi jo se på. Det kan godt være jobben ramler sammen når minoritetsrådgiverne forsvinner. Det de gjør krever så mye ressurser. Skolen trenger økte ressurser til rådgivningstjenesten – vi er short på folk. Det er et hav av minoritets elever som har erfaring med kontroll. Det er veldig krevende å følge opp den type saker.

Denne uttalelsen er representativ for hvordan mange av skolene ser på muligheten for forankring og på veien fremover etter at prosjektperioden er over. Det kan virke som en del skoler oppfatter minoritetsrådgiverne som en styrke og en ressurs mens de er på skolen, men at skolene ikke har en bevisst strategi i forhold til hvordan arbeidet skal følges opp når minoritetsrådgiverne ikke er der lenger.

#### Vurdering av tiltakets gjennomføring

Før vi går over til en mer overordnet vurdering av tiltakets gjennomføring, vil vi oppsummere noen sentrale punkter så langt:

- Minoritetsrådgiverordning ser ut til å treffe ungdommene der de er og fungerer som et lavterskeltilbud som kan fange opp saker tidligere enn andre deler av hjelpeapparatet. Dette tydeliggjør behovet for den individrettede og operative delen av ordningen.

- Arbeidet med enkeltsaker synliggjør også sammenhengen mellom individ- og systemrettet arbeid. Arbeidet bidrar også til å avdekke hull og mangler i rutiner og samarbeidsrelasjoner, og til kunnskapsoppbygging på feltet.
- Minoritetsrådgiverne arbeider med kompetanseheving av skolen på flere ulike måter, gjennom samarbeid med skolens ordinære ansatte, spesielt sosialpedagogiske rådgivere i enkeltsaker, gjennom deltakelse i fagteam ved skolene, og gjennom å ha utarbeidet og ferdigstilt rutiner og avtaleskjema. Tilbakemeldingene fra skolene er at dette har gitt skolene viktig kunnskap om tvangsekteskapstematikken og om elever ved skolene.
- Det knytter seg imidlertid fortsatt store utfordringer til forankringen av arbeidet i skolen og til utviklingen av koordinert samarbeid mellom skole og kommunale instanser. Dette handler om skolens ressurser, men også om mangelen på avklarte samarbeidsformer og erfaringsutveksling mellom de involverte sektorene. Dette er særlig tydelig i forhold til arbeidet med tiltak 5, 6, 7 og 8, som UDir/KD står ansvarlige for.

Disse poengene gir et viktig utgangspunkt for vår vurdering av tiltakets gjennomføring og for den avsluttende diskusjonen om minoritetsrådgiverordningen og skolen som arena for forebygging av tvangsekteskap.

#### *Institusjonell forankring og samarbeid på tvers*

Ordningen med at ett direktorat, IMDi, administrerer og leder aktiviteter innenfor sektorområdene til KD/Udir/fylkeskommunen, krever etter vårt syn en stor grad av koordinering og dialog mellom IMDi og UDir. Det er utarbeidet noen faste møtepunkter mellom IMDi og ulike deler av skolesektoren. IMDi gjennomfører årlige møter med skoleeiere (fylkeskommune) og følger opp de enkelte skolene gjennom besøk og møter med skoleledelsen. I tillegg er det faste møter mellom IMDi og UDir. Videre er både IMDi og UDir med i Forum for integrering og mangfold (FIM).<sup>12</sup> På tross av disse møteplassene ser det likevel ikke ut til å være utviklet klare samarbeidsformer som fører til nyttiggjøring av kompetanse og erfaring mellom skolesektoren og IMDi. Dette blir synlig i forhold til de tiltak KD og UDir har ansvar for i handlingsplanen hvor enten minoritetsrådgiverordningen nevnes eksplisitt i tiltaksteksten eller hvor vi mener at det er naturlig at IMDi og minoritetsrådgivernes erfaringer ble trukket inn. Dette gjelder tiltak 5, 6, 7 og 8. KD har meldt tiltak som ferdigstilt som er utført før handlingsplansperioden og/eller de har udefinert tiltakene i andre prosjekter eller tiltak. Etter det vi har forstått har IMDi etterspurt et nærere samarbeid med UDir i tilknytning til disse tiltakene, dette er

---

12. Forum for integrering og mangfold (FIM) består av representanter fra ni statlige direktorater som på ulikt vis arbeider med integrering og mangfold. Hensikten med forumet er å bedre koordinering og erfaringsutveksling.

ikke imøtekommet av UDir. IMDi har også uttrykt overfor AID behov for tettere koordinering overfor KD, og har etterlyst ”drahjelp” på departementsnivå.<sup>13</sup> IMDi har blant annet bedt AID om at departementet vurderer et samarbeid med KD om hvordan implementering av rutiner for håndtering av tvangsekteskapsaker og kompetansehevingstiltak kan gjennomføres i skoleverket. Det er nå planlagt en felles konferanse i september 2010 vedrørende erfaringer med minoritetsrådgivere.

#### *Forankring av arbeidet mot tvangsekteskap i skolesektoren*

I målsetningen om å forebygge tvangsekteskap, slik den er formulert i handlingsplanen, er det å nå ut til grupper hvor tvangsekteskap forekommer et helt sentralt aspekt. En forutsetning er at disse arenaene har kompetanse, ressurser og rutine til å avdekke og avverge tvangsekteskap, og følge opp og/eller videreformidle sakene til andre deler av hjelpeapparatet. Handlingsplanen har utpekt skolen som en slik sentral arena, og erfaringene fra minoritetsrådgivernes arbeid hittil peker mot at skolen er en sentral arena. Samtidig synliggjør vår gjennomgang av minoritetsrådgiverordningen en motstand i skolesektoren i forbindelse med ordningen.

Motstanden manifesterer seg på ulike måter på ulike nivåer i skolesektoren. På den enkelte skole kan det handle om at skolens ledelse og/eller ordinære rådgivere har følt seg overkjørt av innføringen av ordningen, at de har funnet IMDIs manglende skoleforståelse problematisk, samt at skolen opplever at den blir pålagt oppgaver den ikke har ressurser til å utføre. På dette nivået er imidlertid denne motstanden også kombinert med en oppfatning av at dette er et område hvor skolen trenger mer kompetanse og ressurser.

I en skolesektor hvor rådgivningstjenesten har begrensede ressurser og hvor skolen som en sentral samfunnsarena opplever at de blir gitt ansvar for en rekke ulike problemstillinger ut over det rent skolefaglige, kan introduksjonen av et tidsavgrenset prosjekt som kun retter seg mot en begrenset del av elevmassen oppfattes som problematisk. Både enkeltskoler og UDir oppfatter tvangsekteskap som marginalt i omfang i forhold til andre problemer unge sliter med. Som vi har vært inne på tidligere deles oppfattelsen deles av enkelte minoritetsrådgivere. I tillegg har både enkeltskoler og UDir uttrykt en bekymring for at det å definere noen ungdommer som ”minoriteter” med behov for egne rådgivere vil kunne føre til stigmatisering av disse elevene. Denne bekymringen var også uttalt blant enkelte ungdom med etnisk minoritetsbakgrunn før oppstart av minoritetsrådgiverordningen (Aarset 2008), og blant enkelte av minoritetsrådgiverne.

På et mer overordnet nivå manifesterer motstanden seg mer i form av et fravær av engasjement. UDir og KDs manglende involvering i arbeidet med

---

13. Brev fra IMDi til AID 31.10.09

minoritetsrådgiverordningen spesielt og handlingsplanen generelt kommer til uttrykk på flere måter. Tilbakemeldingen fra skoleledelse og rådgivere vi har vært i kontakt med er at også de oppfatter skolemyndighetene som fraværende på dette området. Det ser ut til at det er IMDi som oppfattes som skolens samarbeidspartner i forhold til arbeidet mot tvangsekteskap. For minoritetsrådgiverne og IMDi er UDir og KDs fravær spesielt tydelig i forhold til det manglende samarbeidet om utvikling av rutiner ved skolene, men også i forhold til at IMDi og minoritetsrådgiverne ikke er tatt med i arbeidet med tiltakene KD og UDir har ansvar for.

I intervju med UDir ble skolens rolle i arbeidet mot tvangsekteskap uttrykt som en avveining mellom *det generelle* og *det spesifikke*. UDir's utgangspunkt er 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 reduserer antall elever som trenger spesifikk oppfølging og hjelp, og at kompetanse som opparbeides skal komme alle elever til nytte. Minoritetsrådgiverordningen, derimot, er et særtiltak som retter seg mot en svært begrenset del av elevene. I følge UDir har det derfor vært en bevisst strategi å inkorporere tiltakene KD har ansvar i handlingsplanen i andre bredere tiltak som iverksettes i forhold til skolesektoren. En slik implementering av tvangsekteskapsfeltet inn i et bredere felt kan leses som en del av en generell *mainstreaming*, her i betydningen at et arbeidsfelt integreres i det ordinære arbeidsfeltet. Denne typen *mainstreaming* forutsetter imidlertid også tilstedeværelsen av visse særtiltak for at det spesifikke ikke skal forsvinne i det generelle. Skolemyndighetenes argumentasjon, deres arbeid med tiltakene de har ansvar for i handlingsplanen og deres manglende involvering i minoritetsrådgiverordningen synliggjør at tvangsekteskap og autoritær oppdragelse blant minoriteter oppfattes som så marginalt og spesielt at det forsvinner i skolens generelle perspektiv.

#### *Veien videre*

Minoritetsrådgiverordningen skulle i utgangspunktet vare i tre år, men er nå forlenget ut handlingsplansperioden. Det er ikke avklart hvilken form minoritetsrådgiverordningen vil ha i 2011 eller hvordan arbeidet skal videreføres etter at prosjektperioden er over. IMDi beskriver 2011 som et "utfasnings- og utprøvningsår" hvor ulike måter å videreføre minoritetsrådgivernes arbeid kan prøves ut. Veien videre er blitt diskutert sentralt i FOR og i de tre faggruppene minoritetsrådgivere og integreringsrådgivere er delt inn i. Hva som skjer etter prosjektperioden ble også tatt opp på et møte i Forum for integrering og mangfold. Der ble det bestemt at det skal nedsettes en arbeidsgruppe med representanter fra aktuelle direktorater som skal jobbe videre med ulike modeller.

## Oppsummering og anbefalinger

I det som følger organiserer vi disse diskusjonene i tre emner: 1) Forankring av lavterskeltilbud i skolen, 2) Kommunal beredskap og 3) Kompetanse og kunnskapsoppbygging.

### *1) Forankring av lavterskeltilbud i skolen*

Økningen i antall saker og tilbakemeldingene fra minoritetsrådgivere og skoler tyder på at det individrettede arbeidet minoritetsrådgiverne gjør er viktig og at minoritetsrådgiverne har lyktes i å etablere et lavterskeltilbud som fanger flere saker og på et tidligere tidspunkt enn andre deler av hjelpeapparatet. Behovet for at det skal eksistere noe som kan videreføre deler av det arbeidet minoritetsrådgiverne gjør etter at prosjektperioden er over, er tydelig uttrykt fra både ledelse og ordinære rådgivere ved en rekke skoler. Et viktig spørsmål blir derfor hvordan sikre et fungerende lavterskeltilbud for de som utsettes for ekstrem kontroll, vold og tvang etter 2011. Gitt handlingsplanens ambisjon om at arbeidet mot tvangsekteskap skal overføres til de ordinære offentlige instansene, vil det å overføre ansvaret for lavterskeltilbudet til skolesektoren og den sosialpedagogiske rådgivningstjenesten være et naturlig grep. IMDi har uttrykt bekymring for at fokuset på tvangsekteskap og ekstrem kontroll vil bli "spist opp" hvis det legges inn i den ordinære rådgivningstjenesten. Vi anser denne bekymringen som reell; vår evaluering av handlingsplanen viser at forutsetningene for integreringen av arbeidet mot tvangsekteskap i skolesektoren ikke er tilstede ennå. Inntil videre er det fortsatt behov for et engasjement fra IMDi side når det gjelder å være pådriver for det forebyggende arbeidet i skolen. Vi mener derfor at:

- IMDi bør fortsette å ha et pådriveransvar i forhold til det forebyggende arbeidet mot tvangsekteskap i skolen.

Samtidig mener vi at det på sikt er skolesektoren og rådgivningstjenesten som skal videreføre deler av arbeidet. Det må derfor arbeides videre med forankring av arbeidet i skolen. For at denne forankringen skal finne sted er det noen forutsetninger som må være til stede:

- BLD bør, som koordinator i arbeidet mot tvangsekteskap, ta initiativ til et nærere samarbeid mellom IMDi og UDir/KD. Dette må føre til en avklaring av UDir/KD sitt ansvar i det videre arbeidet mot tvangsekteskap.
- Skolemyndighetene, dvs. KD, UDir og skoleeiere (fylkeskommunene) må involvere seg i arbeidet mot tvangsekteskap i større grad enn de gjør i dag hvis skolen skal fungere som en arena for forebygging av tvangsekteskap.
- Skolemyndighetene må tydeliggjøre at det å rådgi og veilede elever som er utsatt for / står i fare for å utsettes for tvangsekteskap inngår i den sosialpe-



dagogiske rådgivningstjenestens virkeområde. Videre må det sikres at den ordinære rådgivningstjenesten har nok ressurser til å ivareta dette arbeidet.

Skolehelsetjeneste/helsetjenesten for ungdom er et viktig tilbud i det forebyggende arbeidet mot tvangsekteskap. Vi er kjent med at det har kommet signaler om omorganisering av skolehelsetjenesten, noe som gjør det vanskelig å overskue hva denne tjenesten kan og skal inneholde i fremtiden.

- Det må arbeides for å sikre tilgang til skolehelsetjeneste/helsetjenesten for ungdom også under nye organisasjonsmodeller for helse-tjenesten.

Som nevnt ovenfor mener vi at det fortsatt er behov for et engasjement fra IMDi side når det gjelder å være pådriver for det forebyggende arbeidet i skolen. IMDi har diskutert ulike modeller for hvordan arbeidet kan videreføres i en overgangsfase; det være seg ambulerende minoritetsrådgivere og/eller at enkelte minoritetsrådgiverstillinger opprettholdes på skolene med størst behov eller at minoritetsrådgivere inngår i som en del av en veiledende og rådgivende instans, ambulerende minoritetsrådgivere. Vi tar ikke stilling til hvilke av disse modellene som bør velges, men anbefaler at:

- IMDi, i samarbeid med UDir/KD, fortsetter arbeidet med å prøve ut ulike modeller i 2010 og 2011.

Samtidig bør IMDi gjøre noen grep i forhold til minoritetsrådgiverordningen slik den er i dag:

- Når det gjelder registrering av saker minoritetsrådgiverne er i befatning med bør det vurderes å innføre en registrering, tilsvarende Røde Kors, som skiller mellom ulike nivå av involvering og oppfølging fra minoritetsrådgivernes side. Dette vil kunne gi et mer utfyllende bilde enn dagens registrering.
- Øke fokuset på ungdomskolen. Det er behov for kompetanse og rutiner også på ungdomstrinnet og vi støtter at arbeidet med å kompetanseheve ungdomskolen, som enkelte minoritetsrådgivere har påbegynt, videreføres.
- IMDi må, i samråd med skolemyndighetene, avklare hvilke oppgaver det vil være mulig for skolen å videreføre og hvilke oppgaver som bør videreføres av andre aktører. Det bør også reflekteres over hva skolene vil ha ressurser til å videreføre av foreldresamarbeid og hvilke deler av dette arbeidet som bør løftes ut av skolen og følges opp av kommunale instanser og frivillige organisasjoner

- Når det gjelder det holdningsskapende arbeidet i forhold til foreldre mener vi det bør fortsette, men at fokuspunkt for dette arbeidet bør flyttes fra videregående skole til grunnskolen, og i tillegg å sees i sammenheng med foreldreveiledningsprogram (ICDP) og annet arbeid rettet mot foreldre i regi av lokale instanser - offentlige og frivillige.

Minoritetsrådgiverne og skolenes tilbakemeldinger tyder på et behov for et bredt perspektiv på ungdom som sliter med sosiale og emosjonelle problemer.

- IMDi bør videreutvikle og forvalte et perspektiv som setter tvangsekteskap inn i en større ramme som handler om generasjonsspesifikke utfordringer i minoritetsfamilier og vold i nære relasjoner.

## *2) Kommunal beredskap - samarbeid mellom skole og det kommunale hjelpeapparatet*

I handlingsplanen fremheves det at et koordinert samarbeid mellom skolen og det kommunale hjelpeapparatet er en grunnleggende forutsetning for å kunne bekjempe tvangsekteskap. Vi har pekt på utfordringer som kommer av at videregående skole er forankret fylkeskommunalt, mens hjelpetiltakene i stor grad er kommunale. Det må i denne sammenheng komme en avklaring på hvordan skolemyndighetene forholder seg til de rutinene IMDi har utarbeidet. Skolens rådgivere vil ikke ha tid og ressurser til å følge ungdom gjennom hjelpeapparatet slik mange minoritetsrådgivere gjør nå. Det er derfor viktig at arbeidet ved skolene inngår i en helhetlig tiltakskjede, som sikrer at noen ”holder i saken” og eventuelt etablerer en ressursgruppe rundt ungdommen i vanskelige saker (se Drammensprosjektet kapittel 8). På bakgrunn av dette anbefaler vi:

- Skolemyndighetene bør gi en avklaring i forhold til rutinene og avtale-skjema IMDi har lagt ut på sine nettsider, slik at disse kan formaliseres ved alle skoler. I tillegg vil en dialog om rutiner i henholdsvis grunnskolen og videregående skole være nyttig.
- At modeller for oppfølging av enkeltsaker i det kommunale hjelpeapparatet videreutvikles.

### 3) Kompetanse og kunnskapsoppbygging

- Selv om målsetningen er at skolesektoren på sikt skal overta ansvaret for arbeidet anbefaler vi at behovet for en stabilt forpliktende koordinering på regionalt nivå hvor også skoleeier involveres utredes videre.

## Tiltak 31: Opprette integreringsrådgiverstillinger

De fleste tvangsekteskap inngås i utlandet. Formålet med tiltak 31 er å styrke den internasjonale innsatsen og samarbeid mellom instanser i andre land og Norge når en person utsettes for tvangsekteskap i utlandet. Tiltaket går ut på å opprette stillinger som integreringsrådgivere som skal utføre deler av sitt oppdrag ved utenriksstasjoner i land der tvangsekteskap erfaringsmessig forekommer. Rådgiverne skal styrke arbeidet og informasjon ved utenriksstasjonene og forbedre saksbehandlingen på tvers av landegrensener i slike saker. De skal dermed både forholde seg til enkeltsaker og jobbe systemrettet. Rådgiverne skal dessuten bidra til å øke kompetansen om opprinnelsesland i forvaltningen. I handlingsplansperioden skal tjenesten være ambulerende, slik at den til enhver tid kan flyttes til den utenriksstasjonen der behovet er størst.

Ordningen med integreringsrådgivere ble iverksatt våren 2008 og er et midlertidig prosjekt i handlingsplanperioden. Det ble opprettet seks stillinger som integreringsrådgivere. Disse er ansatt i IMDi og skal være på tjenesteoppdrag ved utenriksstasjonene med en varighet på inntil 3 måneder pr oppdrag. Det er inngått en samarbeidsavtale mellom Utenriksdepartementet og Arbeids- og inkluderingsdepartementet, nå Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, som regulerer ansvaret for integreringsrådgivernes opphold på utenriksstasjonene. Integreringsrådgiverne har vært utplassert ved følgende utenriksstasjoner:

- *Amman, Jordan*. Tjenesten dekker primært Irak, men også Syria og
- Jordan og eventuelle andre land i Midtøsten
- *Ankara, Tyrkia*. Tjenesten dekker Tyrkia og Iran
- *Colombo, Sri Lanka*. Tjenesten dekker Sri Lanka og India
- *Islamabad, Pakistan*. Tjenesten dekker Pakistan og Afghanistan
- *Nairobi, Kenya*. Tjenesten dekker Øst-Afrika og Afrikas horn
- *Rabat, Marokko*. Tjenesten skal dekke aktuelle land i Nord-Afrika

Tiltak 31 befinner seg i krysningspunktet mellom utenriksstjenesten og innvandrings- og inkluderingsfeltet. Også for tiltak 31 er møtet mellom ulike institusjonelle logikker et relevant perspektiv. Integreringsrådgiverne møter et

veletablert utenriksfaglig felt med politisk definerte oppgaver, en innarbeidet struktur og eget opplæringsystem. Rådgivernes mandat overlapper den innsatsen som allerede foregår ved utenriksstasjonene når det gjelder konsulære oppgaver. Dette innebærer bl.a. å utstede nødpass, ordne hjemreise og når norske borgere ber om bistand til å returnere til Norge. Vanligvis slutter utenriksstasjonens ansvar i konsulære saker ved grensen til Norge, det vil si at når de har bistått norske borgere som ber om hjelp til å returnere til Norge, ligger det ikke i deres oppgave å følge dem opp ytterligere. Integreringsrådgiverne skal i følge sitt mandat sikre forbindelseslinjer til forebyggingsinnsats og hjelpeapparatet i Norge i familierelaterte saker med forgreininger i utlandet. Foranledningen til å opprette stillinger som integreringsrådgivere var at en del barn og unge utsettes for trusler, vold og tvang i familierelaterte konflikter i utlandet, og det har vært nødvendig å følge dem opp når de ber om hjelp til å returnere til Norge. I slike saker kan en retur føre til brudd med familien og at hjelpetjenesten i Norge kobles inn. Integreringsrådgivernes oppgave er å skaffe til veie kunnskap om hva som skal til for å sikre gode rutiner i denne type saker.

Den integreringsrelaterte innsatsen ligger inn under IMDIs sektoransvar. Det doble ansvarsforholdet som involverer både UD og IMDi stiller krav til å avklare samarbeidsformer og erfaringsutveksling.

Framstillingen baserer seg på intervjuer med alle integreringsrådgiverne, ledelsen i Forebyggingsenheten i IMDi, ansvarlig for tiltaket i UD, samt kompetanseteamets koordinator, UDI representant og ansvarlig i UDIs OPA-avdeling. Vi har gjennomgått 38 saker fra kompetanseteamets base der integreringsrådgiverne har bidratt i flere saker og saker hvor forebyggende arbeid har ført til at frykten for tvangsekteskap i utlandet har blitt avverget. I tillegg legger vi til grunn IMDi notater, halvårsrapporter, møterefater på direktorats- og departementsnivå som berører tiltak 31..

For å kunne plassere de familierelaterte sakene som rådgiverne arbeider med inn i det øvrige arbeidet ved utenriksstasjonen har vi gjennomgått virksomhetsplanene for 2010 ved de mest aktuelle utenriksstasjonene. Vi har også gjort nytte av tidligere intervjuer og observasjon ved utenriksstasjoner fra forskningsprosjekter som er relevant for temaet. Dette gjelder særlig UDI prosjektene Serieekteskap (Lidén 2005) og Høring av barn i utlendingssaker (Lidén, Rusten og Aarset 2008). Kartleggingsundersøkelsen fra 2009 har gitt nyttig basiskunnskap.

## Implementering av integreringsrådgiverordningen

Integreringsrådgiverne inngår sammen med minoritetsrådgiverne i IMDIs forebyggingsenhet, der de også har et tett samarbeid med Kompetanseteamet mot tvangsekteskap. Organisatorisk er samarbeidet med minoritetsrådgiverne

ivaretatt ved at integreringsrådgiverne er fordelt på tre faggrupper sammen med minoritetsrådgiverne under ledelse av en teamleder. Det faglige samarbeidet med minoritetsrådgiverne består av fagsamlinger, samarbeid om saksbehandling av enkeltsaker, samt systematisering av saker for å bygge opp landspesifikke kunnskapsbaser, noe integreringsrådgiverne er ansvarlige for.

Hensikten med at integreringsrådgiverne veksler mellom å være på oppdrag på en utenriksstasjon og å ha sin arbeidsplass ved IMDi har vært å sikre at innsats ute og hjemme utgjør et felles handlingsfelt og at de ivaretar en tett kommunikasjon mellom de ulike prosjektstillingene i IMDi.

Det er inngått en avtale mellom UD og nå BLD som regulerer de særlige forhold som oppdrag ved utenriksstasjonene innebærer. Når de er utplassert på utenriksstasjonene er integreringsrådgiverne underlagt stasjonssjefens ledelse og tilpasses arbeidsoppgaver på det enkeltes tjenestested i samarbeid med ledelsen.

Det er foretatt en del justeringer av stillingene i løpet av det siste året. En av rådgiverstillingene ble i 2009 omgjort til spesialutsending<sup>14</sup>. Dette gjelder stillingen i Islamabad<sup>15</sup>. I tillegg til spesialutsendingen til Islamabad vil også stillingen med plassering i Amman gjøres om til spesialutsending<sup>16</sup>. Stillingen som har vært utplassert i Rabat og som sommeren 2009 ble overført til Damaskus på grunn av begrenset behov for en slik stilling i Marokko, ble avvirket da denne rådgiveren sluttet våren 2010<sup>17</sup>. I tillegg er status for rådgiverstillingen med utplassering i Colombo uavklart, også der har behovet vist seg å være begrenset, det har ikke vært meldt inn saker til ambassaden i New Dehli og kun få i Colombo.

Stillingen som spesialutsending innebærer at det administrative ansvaret for stillingen overføres til UD, mens IMDi har fagansvaret og finansierer stillingen. Spesialutsendingen har større kontinuitet i oppholdet ved utenriksstasjonen. Utenriksstasjonen har tradisjon for spesialutsendinger for å forsterke særlige oppgaver som ligger under andre departementer (politiattache, utlendingsattache), men der stillingen er lagt til UD og integrert i det utenriksfaglige arbeidet. Stillingen som spesialutsending gir dermed en mer avklart premiss for arbeidet ved utenriksstasjonen. Integreringsrådgiverstillingen derimot har en *uklar* plass i utenriksstasjonens ordinære struktur. Tilbakemeldingen er at arbeidet på utenriksstasjonene i tillegg har blitt for oppstykket. Tilknytningen til hovedambassaden blir ytterligere begrenset av at integreringsrådgiverne

14. I rapporten vil vi likevel bruke den felles betegnelse integreringsrådgivere uavhengig av hvilken stillingshjemmel de har.

15. Denne stillingen ble omgjort til spesialutsending for ett år fra 01.03. 09, men er nå forlengt ut prosjektperioden.

16. I 2010 oppretter Norge ambassadekontor i Bagdad, og spesialutsendingen vil i så fall inngå i turnusordning som skal bemanne dette kontoret.

17. Jamfør samarbeidsmøtet mellom UD og IMDi i januar 2010

verne i perioder har oppholdt seg på bistasjoner. Erfaringene er at deres manglende kontinuitet i arbeid og tilstedeværelse har ført til at de ikke alltid blir inkludert i utenriksstasjonens øvrige virksomhet. Dette gjelder særlig bistasjonene. De jevnlige periodene i Norge innebærer imidlertid at integreringsrådgiverne har mulighet for å vedlikeholde en tett tilknytning til minoritetsrådgiverne og Kompetanseteamet. Som vi skal se gir denne turneringen samtidig mulighet til å reflektere over og systematisere erfaringer.

## Vurdering av tiltakets gjennomføring

Slik vi forstår det, omfatter integreringsrådgivernes stilling fire komponenter. Til stillingen ligger det å

- *være operativ* ved at de skal følge opp personer som utsettes for tvangsekteskap eller andre familierelaterte problemer i utlandet.
- *systematisere kunnskap* som enkeltsaker og oppgaver ved utenriksstasjonene gir. Den erfaringsbaserte innsatsen skal være et inntak til for å definere gode tiltak og rutiner for å bistå i slike saker.
- arbeide *systemrettet*, dvs. å bidra til å etablere rutiner og samarbeidsformer for å håndtere aktuelle saker – i det aktuelle landet, og mellom utenriksstasjon og instanser i Norge
- *formidle kunnskap til relevante instanser*.

Vi vil i det følgende gjøre opp status og vurdere behov for videre innsats på disse fire områdene.

### Bistå i enkeltsaker

I ISFs kartleggingsundersøkelse fra 2009 (Steen-Johnsen og Lidén 2009) oppga integreringsrådgiverne at de det første året etter utplassering hadde til sammen arbeidet med 37 saker om tvangsekteskap. Det meldes om at saksmengden har økt siden da, for eksempel rapporter ambassaden i Ankara alene om 15 tvangsekteskapsaker.

I tillegg til henvendelser som gjelder fare for eller gjennomførte tvangsekteskap har integreringsrådgiverne vært involvert i sammensatte typer familierelaterte temaer. Dette gjelder både henvendelser om barn som er etterlatt hos slektninger og saker som gjelder barne bortføring. Integreringsrådgiveren på Det afrikanske horn har også fått henvendelser der fare for kjønnslemlestelse inngår i sakskomplekset. Omfanget av denne type familierelaterte problemstillinger ble også meldt i ISFs kartleggingsundersøkelse. Det ble da meldt om at de aktuelle utenriksstasjonene hadde forholdt seg til 20 tilfeller som gjelder

etterlatte barn i utlandet og tre tilfeller av barne bortføringer. Det siste året har for eksempel Ankara hatt fire saker som gjelder etterlatte barn og en barne bortføringssak.

Integreringsrådgiverne melder at de i tillegg til forespørsler fra norske borgere i utlandet har fått en rekke henvendelser fra Kompetanseteamet, minoritetsrådgivere og andre med spørsmål om å innhente nødvendig opplysninger til saksbehandlingen i Norge for å avverge tvangsekteskap.

Omfanget av saker utenriksstasjonene involveres i varierer mellom landene. I den aktuelle perioden har det blitt identifisert få eller ingen saker ved ambassadene på Sri Lanka eller i Marokko. For Sri Lankas del kan dette muligens tilskrives den tilspissede politiske situasjonen i landet de siste årene. På grunn av krig har få norske borgere reist til Sri Lanka. På sikt er det imidlertid ikke utenkelig at ekteskap som migrasjonsstrategi kan føre til behov for en ny beredskap ved denne utenriksstasjonen.

Integreringsrådgiverne har vært utstasjonert i perioder ved bistasjoner i India, Jordan og Iran, men det er ikke meldt om henvendelser som gjelder tvangsekteskap her de siste årene. Visumsaker for borgere fra Afghanistan som gifter seg med personer med norsk statsborgerskap eller oppholdstillatelse i Norge behandles ved ambassaden i Islamabad. Det er ikke kommet noen henvendelser om tvang fra ekteskap inngått med afghaniske borgere.

Integreringsrådgiverne har prioritert ulikt når det gjelder hva de bruker tid på. Fordi det ved flere av stasjonene har vært få eller ingen saker, har arbeidet blitt tilpasset andre lokale behov på utenriksstasjonen. Den vanskelige politiske og sikkerhetsmessige situasjonen i Pakistan, Afghanistan, Irak og Sri Lanka, og menneskerettighetssituasjonen i Iran har dessuten påvirket handlingsmulighetene.

Integreringsrådgiverne har deltatt i arbeidsoppgaver ved utenriksstasjonene som har gitt utfyllende kunnskap om ekteskapspraksis, som å bistå intervjuer av personer som søker visum angående familieetablering i Norge, gjennomgå visumsøknader bl.a. for å avdekke tvang, forbedringspotensial for intervjuguide osv. Rådgivere har også bistått intervjuer av kvoteflyktninger<sup>18</sup>.

Vår vurdering er at det ikke er antallet enkeltsaker i seg selv, men den samlede innsikten som disse sakene og relaterte oppgaver har generert, som er av særlig betydning i prosjektperioden. Dette gjelder også de utenriksstasjonene der det har vært få saker. Dette har gitt mulighet for å systematisere kunnskap innenfor komplekse familie- og migrasjonsrelaterte praksiser og variasjoner mellom regioner og land.

---

18. En av oppgavene til IMDi er å være med på uttak av overføringsflyktninger. Departementet har bestemt at IR-ressursen kan brukes i arbeidet med uttak av overføringsflyktninger. To integreringsrådgivere har blitt brukt hittil til dette arbeidet.

I hvilken grad erfaringer til nå viser at det er behov for den type stilling som integreringsrådgiverne har på sikt, vil vi imidlertid diskutere avslutningsvis.

### Systematisere kunnskap

Hensikten med integreringsrådgivere utplassert på utenriksstasjonene er metodeutvikling. I handlingsplanens prosjektperiode skal rammebetingelser kartlegges og erfaringer systematiseres. Dette skal resultere i gode rutiner for håndtering av henvendelser til utenriksstasjonene fra personer i utlandet eller instanser i Norge, særlig skoler og hjelpeapparat. I intervjuene vi har gjort med integreringsrådgiverne om arbeidet ved utenriksstasjonene har disse særlig trukket fram tre særtrekk i slike saker som går ut over utenrikstjenesten ordinære oppgaver:

- Oppspore personer. Den største andelen av saker gjelder henvendelse til ambassaden fra instanser eller personer i Norge om å oppspore en person som de har mistet kontakt med eller som har bedt dem hjelpe dem med å returnere til Norge. Eventuelt kan lokale og internasjonale organisasjoner og deres nettverk aktiveres om kontakt ikke oppnås på andre måter.
- Etablere kontakter med lokale organisasjoner, krisesenter etc. som kan bistå den norske borgeren med (skjult) bosted i tiden det tar for å få saken ordnet ved ambassaden.
- Om det er snakk om konfliktfulle relasjoner til familien kan det være behov for at politiet i Norge gjennomfører en sikkerhetsvurdering, evt. at det sikres at hjelpeapparatet i Norge organiserer et botilbud og bistand fra NAV.

Mange henvendelser kjennetegnes dessuten av ambivalens, der en del avgjørelser omgjøres eller de trekkes ut i tid og endres fordi den unge ikke er forberedt på konsekvensene av en retur som kan innebære brudd med familien.

I systematiseringen av kunnskap fra enkeltsaker og fra saksfeltet som helhet, har blitt tydelig hvordan en del *juridiske implikasjoner* ved å bistå norske borgere i utlandet setter premisser for arbeidet. Et premiss for utenrikstjenestens innsats overfor norske borgere i utlandet, er at det er de lokale rettsregler i landet de oppholder seg som gjelder. For eksempel, må de legge til grunn dette landets aldersgrense for giftemål, ektefelles mulighet for å bestemme utreiseforbud, fedres avgjørelsesmyndighet overfor barn osv. Likevel vil internasjonal familierett, tilslutning til internasjonale konvensjoner og andre særlige forhold påvirke hvordan dette prinsippet praktiseres på ulike saksområder. Ett eksempel her er ansvarsfordeling i saker som gjelder barnebortføring for stater som har tilsluttet seg Haag-konvensjonen av 1980. Et annet eksempel er barnevernlovgivning. I utgangspunktet gjelder ikke norsk barne-



vernlov for barn som oppholder seg utenfor Norge. Men dersom barneverntjenesten har igangsatt undersøkelsessak på grunn av bekymring for barnets omsorgssituasjon eller har iverksatt hjelpetiltak i familien før barnet forlot Norge, kan barneverntjenesten sende en bekymringsmelding til barnevernmyndighetene i det landet barnet oppholder seg, med anmodning om å følge opp barnet. Dersom det er fattet vedtak etter barnevernloven om å frata foreldrene omsorgen før familien forlot Norge, og foreldrene reiser utenlands med barnet, vil norske myndigheter overfor visse land kunne kreve barnet tilbakelevert etter Haag-konvensjonen om de sivile sider ved internasjonal barne bortføring av 25. oktober 1980 eller etter Europarådskonvensjonen. De fleste landene som det er aktuelt at integreringsrådgiverne arbeider opp mot har imidlertid ikke undertegnet Haag-konvensjonen, og det finnes i liten grad et operativt barnevern å samarbeide med.

Når det gjelder norske borgere under 18 år er det svært begrenset hva utenriksstasjonen kan bistå uten foreldrenes samtykke. En umyndig person som er fratatt pass og identitetspapirer, noe som ofte forekommer i de sakene integreringsrådgiverne arbeider med, kan ikke få utstedt nødpass uten underskrift av begge foreldrene. Disse eksemplene illustrerer et komplisert juridisk felt, og hvor dobbelt statsborgerskap begrenser ytterligere utenriksstasjonens handlingsrom overfor borgere i utlandet. Med dobbelt statsborgerskap vil et annet land til enhver tid kunne hevde at personens statsborgerskap i dette landet går foran det norske. I noen land, som f. eks Iran, vil iranske lover gjelde for en person født i Iran uavhengig av om personen har oppnådd norsk eller et annet lands statsborgerskap. En far i Iran kan derfor med loven i hånd holde tilbake barn med norske statsborgerskap i tilfelle de lever i Norge og mor tar barnet med til Iran.

Et område som således peker seg særlig ut for en samlet gjennomgang og utredning er lovverket som berører barn og unge i utlandet. Aktuelle tema, påpekt av integreringsrådgiverne og som har vært iøynefallende fra vår egen gjennomgang av konkrete saker, er muligheten for å innføre unntaksbestemmelse i passforskriften angående regelen om at begge foreldre skal underskrive også når det er snakk om nødpass til barn, å ivareta barns uttalerett ved utmeldelse av barn fra landet, følge opp foreldreansvar når det gjelder barn i utlandets rett og plikt til grunnskoleutdanning når foreldrene oppholder seg i Norge, samt barnevernets handlingsrom.

Et viktig spørsmål er hvordan den erfaringsbaserte kunnskapen blir systematisert og forankret. Vi finner at de grepene IMDi har tatt når det gjelder å plassere integreringsrådgiverne organisatorisk sammen med minoritetsrådgiverne, med tett kontakt med Kompetanseteamet har vært en god løsning. At stillingen er delt mellom perioder på utenriksstasjon og i Norge med vekt på fagsamlinger og samarbeid med andre integreringsrådgivere og minoritetsrådgivere, bidrar til erfaringsbearbeidelse. Videre synes det fornuftig at integreringsrådgiverne har fått ansvar for å systematisere kunnskap fra saker som

både minoritetsrådgiverne og de selv arbeider med fra de land og regioner de er utplassert i. Det har imidlertid, ut fra vår kunnskap, vært mindre fokusert på hvordan den systematiserte kunnskapen fra de ulike landområdene skal skriftliggjøres og formidles til andre instanser. Systematisering av erfaringer må dessuten forankres i relevante fagfelt og landkunnskap, og IMDi må hente inn denne ekspertisen fra aktuelle fagmiljøer.

### Systemrettet innsats

Utenriksstasjonene oppgir i ISFs kartleggingsundersøkelse fra 2009 at før utplasseringen av integreringsrådgivere hadde bare én av de ti utenriksstasjoner med integreringsrådgivere utplassert, faste rutiner når det gjelder å håndtere henvendelser om tvangsekteskap. Én av stasjonene svarte at de hadde hatt rutiner når det gjaldt bortføring av barn, mens to hadde dette i forhold til etterlatte barn. Spørsmålet er da om det er behov for rutiner for å håndtere denne typen familierelaterte oppgaver særskilt, eller om de ivaretas av en justering av utenriksstjenestens eksisterende rutiner og måte å organisere arbeidet på. Det gjelder for det første arbeidet i seksjon for *konsulære saker*. I følge virksomhetsplanene til utenriksstasjonene vi har gjennomgått har de konsulære oppgaver i ekteskaps- og familierelaterte saker økt i omfang og kompleksitet de siste årene. Denne seksjonen vil derfor kunne nyte godt av en gjennomtenkt strategi for å ivareta komplekse familiesaker. Familie- og ekteskapsaker henger også sammen med ambassadenes oppgaver knyttet til *utlendingsfeltet*, hovedsaklig visumsøknader. Også her kan en gjennomgang av intervjuguide og informasjonsbehov styrke innsatsen.

Et premiss for forankring av rutiner er at ved alle utenriksstasjonene er det stor utskiftning av personell, slik at kompetanseoppbygging og rutiner på utenriksstasjonen må være personuavhengig eller forankret hos lokalt ansatte og lokale samarbeidspartnere.

Integreringsrådgivernes virksomhet slik den er praktisert til nå, har omfattet flere seksjoner og de har jobbet på tvers av disse. De har også gått ut over ordinær praksis på utenriksstasjonene, særlig når det gjelder å oppspore personer etter henvendelser fra instanser i Norge (minoritetsrådgivere, kompetanseteamet, skoler, bekjente) eller å kontakte politi eller hjelpeapparat i Norge for å sikre at personer følges opp etter retur. For å sikre en operasjonell beredskap på utenriksstasjoner når det gjelder effektivt samarbeid med forvaltningen i Norge om enkeltsaker er det nødvendig å lage et felles kontaktledd, og Kompetanseteamet peker seg ut som et slikt formidlingsledd. Dette gjelder ut over prosjektperioden, og også formidlet til utenriksstasjoner hvor det ikke har vært utstasjonert rådgivere.

Metodeutviklingen er fortsatt i en utprøvningsfase, og integreringsrådgiverne mener det er for tidlig å konkludere i forhold til denne. Erfaringene hittil har vist at de aktuelle utenriksstasjonenes prioriteringer, bemanning og kultur

er forskjellig, noe som bidrar til at de metodene som utprøves av rådgiverne må tilpasses virksomhetens særtrekk. Ambassadene organiserer dessuten sitt arbeid forskjellig ut fra størrelse og hva som kjennetegner de utenrikspolitiske prioriteringer, de politiske forholdene i landet de opererer i, samt mandat fra lov og instruks for utenrikstjenesten. I tillegg kommer den særlige kompetanse som integreringsrådgiveren selv besitter. Sosialfaglige bakgrunn, tidligere praksis fra utlendingsforvaltningen, erfaringer fra tidligere utenriksoppdrag mm farger deres tilnærming til oppgaven som rådgiver.

Ut fra innspill fra integreringsrådgiverne og deres erfaringer er det særlig tre områder som trenger å finne bedre rutiner for å bistå i enkeltsaker:

- *Tilgjengelighet* - at personer som trenger det lett kan komme i kontakt med ambassaden – og få informasjon om bistand. Dette gjelder spredning av informasjon, der Internet og annen kommunikasjonsteknologi kan utnyttes.
- Styrket *kompetanse* om tvangsekteskap og relaterte tema hos ansatte slik at de kan identifisere aktuelle saker. Det må ta høyde for stor omskiftelighet, og derfor skriftliggjøre informasjon og rutiner, og å forankre kunnskap hos lokalt personell.
- *Etablere tiltakskjede* – hvem i Norge kan og skal kontaktes i slike saker

Et annet innsatsområde er å identifisere ressurser tilgjengelig i landet for bistand ved tvangsgifte av norske borgere og å etablere kontakt med samarbeidspartnere lokalt. Dette gjelder særlig lokale og internasjonale organisasjoner som har et større handlingsrom enn offentlige institusjoner. Å samkjøre erfaringer og arbeid på familieområde med andre lands ambassader, også ut over de nordiske, vil kunne gi synergieffekt.

Det er viktig å være klar over hva som skiller utenriksfeltets tradisjonelle arbeidsfelt og det som vi har kalt dens institusjonelle logikk, fra integreringsrådgiverens mandat som er forankret i en integreringspolitisk strategi, samt prioritert innsats på feltet *vold i nære relasjoner*. I visumsaker og andre oppgaver på utlendingsfeltet representerer ambassaden myndighetenes kontrollinteresser, bl.a. for å avdekke tvang, proforma, trafficking eller bigami, mens i de aktuelle tvangsekteskap- og familierelaterte sakene som rådgiverne er involvert i, er oppgaven å bistå norske borgere og å koble denne opp mot hjelpetjenesten. Et annet moment er at utenriksstasjonenes arbeid er hovedsakelig orientert mot norske interesser, samtaler med myndigheter og kontakter innenfor et internasjonalt sjikt, mens de familierelaterte sakene krever nettverksbygging og tillit hos befolkning og organisasjoner på lokalt nivå.

Det er samtidig flere oppgaver ved utenriksstasjonene, ikke minst knyttet til kvinnerettet bistand, menneskerettigheter og innsats mot menneskehandel, som overlapper med det som er integreringsrådgivernes oppgaver. Forankringen av innsatsområdet på utenriksfeltet kan således knyttes til et videre saksfelt som allerede finnes på utenriksstasjonene. Integreringsrådgivernes

familierelaterte mandat kan dermed sees i sammenheng med utenriksstjenestens oppgave med å promotere *menneskerettigheter*, og styrke kvinners og barns livsvilkår, deltakelse og innflytelse i samfunnet. I tiden integreringsrådgiverne har vært utstasjonert, har koblingen i de overlappende innsatsfeltene kommet mer i fokus. Et eksempel er at de aktuelle ambassadene kanaliserte støtte til lokale eller internasjonale organisasjoner. For eksempel har ambassaden i Amman initiert to prosjekter knyttet til holdningsskapende arbeid mot tvangsekteskap og æresrelatert vold, og har jevnlig møter med NGOs og myndighetspersoner som arbeider med kjønnsbasert vold. I Pakistan består dette arbeidet bl.a. i oppfølging av Familieprotokollen<sup>19</sup> og i støtte til frivillige organisasjoner som arbeider med likestillingsspørsmål, bl.a. et prosjekt i samarbeid med Kirkens Nødhjelp om kjønnsbasert vold. I Etiopia er engasjementet rettet mot organisasjoner som arbeider mot kjønnslemlestelse.

Erfaringene fra handlingsplanperioden skal resultere i økt beredskap på utenriksstasjonene. I denne sammenheng skal UDIs veileder til utenriksstasjonene oppdateres, og UD sine interne instruks om tvangsekteskap gjennomgås (tiltak 32). Disse dokumentene vil være sentrale for det videre arbeidet ut over prosjektperioden. Integreringsrådgiverne har allerede gitt innspill til veilederen (tiltak 32). Det vil også bli utviklet forslag til rutiner tilpasset lokale forhold.

Vi ser et ubrukt potensial i å etablere et nærmere faglig samarbeid mellom IMDi og den seksjonen i UD som har ansvar for relaterte innsatsområder som menneskerettigheter, kvinnerettet bistand og migrasjon.

### *Formidling*

Til nå har innsatsen til integreringsrådgiverne vært særlig rettet mot enkeltsaker, metodeutvikling og systematisering av erfaringene. En målsetting for arbeidet i handlingsplanperioden er å forankre kompetansen i forvaltning og førstelinjetjeneste i Norge. Hittil har formidlingsarbeidet omfattet et bredt spekter, som seminarinnlegg og foredrag, råd i enkeltsaker, møter med saksbehandlere i UDI, utveksling av erfaringer i fellessamlinger i IMDi osv. Det ligger imidlertid et ytterligere potensial for en mer systematisk strategi for formidling og opplæring.

Vi vil peke på tre områder der dette kan styrkes. For det første gjelder det UD sine *Seksjon for utenriksstjenestens kurs* som har ansvar for opplæring av UD personell til utenriksstasjoner der tvangsekteskap er et relevant problemfelt. Hittil har den kompetansen som nå er bygget opp i IMDi vært lite utnyttet, og et tettere samarbeid om fagspesifikke tema synes nærliggende.

19. Familieprotokollen er en avtale inngått i 2005 mellom Pakistan og Norge som skal styrke det rettslige grunnlaget og bidra til samarbeid om migrasjonsrelaterte tema knyttet til ekteskap, familie og barn. Det er nedsatt et rådgivende organ på departementsnivå, som holder årlige møter. I Norge er UD, JD, og BLD representert.

Det andre området er formidling rettet mot 1. linjetjenesten. I ISFs kartleggingsundersøkelse til sentrale aktører som barnevern, NAV, politiet og skoler i arbeidet mot tvangsekteskap (Steen-Johnsen og Lidén 2009), var økt "kulturell kompetanse" det kompetansebehovet alle kategoriene svarte de hadde mest behov for. Integreringsrådgivernes bidrag til læring om beredskap og håndtering av saker på tvers av landegrensene, de rettslige, sosiale og økonomiske betingelsene i slike saker, samt landspesifikk kunnskap om familiepraksiser kan etter vår mening utgjøre sentrale elementer i den kulturelle kompetanse som etterspørres. Dette må også inn i profesjonsopplæringen.

Et tredje område er integreringsrådgivernes bidrag til informasjon og holdningsskapende arbeid. Holdningsskapende arbeid, slik dette inngår som en av oppgavene til integreringsrådgiverne (se spesifisering av oppgaver, IMDi 2009), er på langt nær tatt opp i sin fulle bredde. En annen oppgave kan være å gi relevant og tilrettelagt informasjon ved utenriksstasjonene til norske borgere som søker hjelp, samt visumsøkere. Det er ikke prioritert eller arbeidet systematisk med, selv om det er gjort noe – for eksempel å holde informasjonsmøter for unge kvinner som søker familieforening med ektefelle i Norge.

Mer enn selv å stå for det holdningsskapende arbeidet kan rådgiverne bidra til å koble organisasjoner og ressurspersoner innenfor og på tvers av landegrensene. De har kjennskap til endringsagenter, nettverk og organisasjoner i aktuelle minoritetsgruppers opprinnelsesland og type informasjon og holdningsendring utviklet og utprøvd i landene. Noe av dette gjøres ved at utenriksstasjonen, slik det ble beskrevet over, har ansvar for prosjektstøtte som bevilges til lokale og internasjonale organisasjoner. Rådgiverne har også hatt kontakt med frivillige organisasjoner som har mottatt prosjektstøtte fra IMDi i forbindelse med tiltak 17 (se kapittel 9). Potensialet i å se hvordan organisasjoner i opprinnelseslandene også kan benyttes i holdningsskapende arbeid i Norge er bare i liten grad tematisert. For å vurdere videre innsats på disse punktene kan en særlig oppsummering av erfaringer hittil være nyttig.

### Institusjonell, faglig og politisk forankring av tiltaket

Integreringsrådgivere har hatt sin faglige og organisatoriske forankring i IMDi. UD har hittil hovedsaklig forankret innsatsen i departementets serviceavdeling innenfor seksjon for konsulære saker og utlendingsfeltet. Det har vært behov for klareringer angående rådgivernes tjenesteoppdrag og klargjøre tilsetningsforhold for spesialutsending som denne avdelingen står for.

Vi ser et ubrukt potensial i større faglig samarbeid med UD's seksjon for globale initiativ og likestilling. Vi er kjent med at det er kontakt og vil understreke betydningen av dette. Dette mener vi vil styrke videre forankring av de faglige perspektivene og utfordringene og å plassere arbeidet til integreringsrådgiverne i et overlappende fagfelt.

Vi har allerede påpekt behovet for et slikt samarbeid når det gjelder formidling og opplæring. Vi vil argumentere for en forståelseshorisont for innsatsen til integreringsrådgiverne som nettopp tar høyde for å se flere av de utenrikspolitiske initiativene som ligger under seksjon for globale initiativer og likestilling bl.a. satsningsfeltene *kvinne- og menneskerettigheter* og *migrasjon og utvikling*, i sammenheng med IMDi og den integreringspolitiske satsningen som dette direktoratet skal forvalte. Erfaringene fra tiltak 31 viser at dette også er nødvendig i praksis.

For å utdype dette vil vi trekke fram de utenrikspolitiske føringene som er formulert i St.meld nr. 11 (2007-2008) "*På like vilkår – kvinners rettigheter og likestilling i utviklingspolitikken*" som setter krav om at kvinners rettigheter og likestilling skal prioriteres og løftes inn i de politiske dialogene med samarbeidsland og i giversamarbeidet. De overordnede føringene i dette arbeidet er gitt i *Handlingsplan for kvinners rettigheter og likestilling i utviklingssamarbeidet (UD 2007)* som forplikter alle nivåer i utenriktjenesten til å ivareta et kvinne- og rettighetsperspektiv i den politiske kontakten og i alt utviklingssamarbeid. Ambassadene skal ha tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til å arbeide med kvinners rettigheter og likestilling knyttet til egen bistandsportefølje, og gjennomføre en analyse av tematiske utfordringer og muligheter for oppfølging av handlingsplanen i den spesifikke landkonteksten. Analysen skal resultere i en strategi som tar utgangspunkt i samarbeidslandets kompetanse, mål og planer for kvinners rettigheter og likestilling, og den skal identifisere strategiske samarbeidspartnere og endringsagenter på myndighetsnivå, i det sivile samfunn og andre partnere i utviklingssamarbeidet (UD 2007:47-48). Arbeidet skal sees i sammenheng med bl.a. *Utviklingsstrategien for barn og ungdom i Sør* (UD 2005), *Handlingsplanen mot kjønnslemlestelse* (2008) og *Regjeringens handlingsplan mot menneskehandel* (2006-2009).

Gjennomgangen har vist at utenriksstasjonenes strategier for *kvinne- og kjønnslikestilling* i landene med integreringsrådgivere er forskjellig. Ut fra særtrekk ved Norges engasjement åpner *mainstreaming* av kjønnsperspektiv ulike berøringsfelt. Ved noen av de aktuelle ambassadene foregår dette på et overordnet nivå og hovedsakelig rettet mot andre innsatsområder (miljø, demokratiutvikling osv), slik strategien bl.a. er på Afrikas horn, til forskjell fra land der innsatsen særlig gjelder kvinne- og familierelaterte tema. I Pakistan for eksempel er politiske prioriteringer, diplomatiske verktøy som for eksempel Familieprotokollen, konsulære saker innenfor ekteskap- og familiefeltet og lokale kvinneprosjekter et overlappende innsatsområde. Om en spesialutsending skal ha en forankring i utenriksstasjonens virksomhet angående kvinneverettigheter og kjønnspolitikk vil dette kreve gjennomgang av de ulike ambassadenes profil og behov.

Et relatert, men mindre påaktet politisk satsningsfelt i Norge er *Migrasjon og utvikling* med vektlegging av fattigdomsutjevning (GCIM 2005). Innenfor denne forståelseshorisonten inngår familierelaterte (sirkulær) migrasjon, ut-

viklingsprosjekter og inkluderingstema under ett. Ett av perspektivene er hvordan transnasjonale hushold, gjennom både økonomiske og sosiale bidrag av familier og enkeltpersoner, fører til positiv endinger. Også demokrati- og rettighetstiltak vil kunne inngå i denne innsatsen. Dette perspektivet fordrer et nærmere blikk på migranternes egne prosjekter. Ulike typer migrasjonsgrunnlag vil ha betydning: der den transnasjonale relasjon og nettverk skjer i land med politisk uro, flyktninger og tvungen sammenlignet med etablerte migrantmiljøers sirkulær utdanningsmigrasjon og familieetablering.

Det tredje politikkkfelt, representert av IMDi, er *inkludering*. Utlendingsfeltet inngår i strategiene for inkludering, men rammene og innsats er hovedsakelig avgrenset til nasjonale instanser. Integreringsrådgiverne er i så måte et unntak, som peker mot at med transnasjonalt familieliv og økt (sirkulær) migrasjon er det nødvendig å se utenrikspolitikk og utenriksstasjonenes innsats i sammenheng med den innenrikspolitiske agenda i Norge. Dette gjelder ikke bare i forhold til kontrollpolitikk (UDI), men også den inkluderingspolitiske innsatsen. Arbeidet mot kjønnslemlestelse er et godt eksempel på behovet for å se hvordan tiltak i opprinnelsesland henger sammen med barne- og familiepolitiske satsningsområder.

Ved flere ambassader ble grunnlaget for tiltak 31 i utgangspunktet betraktet som marginalt, eller at det lå noe på siden av utenriksstjenestens mandat og behov. Rådgivernes praksis har imidlertid vist overlapp i oppgaver. Dette har endret innretningen av stillingen, slik at oppgavene har blitt plassert inn i eksisterende ansvarsområder. Slik vi ser det avhenger gjennomslaget for tiltaket av relevans og at ledelsen/den politiske seksjon ved utenriksstasjonen ser synergieffekt i at familie-, kvinne- og menneskerettighets- og migrasjonsrelaterte oppgavene betraktes under ett som et eget innsats- og kunnskapsfelt og som inkluderer så vel konsulær, utlendingsrelatert og bistandsrelatert virksomhet.

Vår konklusjon er at en bredere forankring av tiltak 31 i utenriksdepartement og på utenriksstasjonene er nødvendig. Det må arbeides mer systematisk med det faglige og politiske grunnlaget for stillingene som rådgiver/spesialutsending på ekteskaps- og familiefeltet ved utenriksstasjonene.

## Oppsummering og anbefalinger

Tiltak 31 er en ordning som i utgangspunktet er begrenset til handlingsplanperioden. Avslutningsvis vil vi peke på noen punkter som er særlig viktig å få avklart i forhold til den videre innsatsen i handlingsplanperioden og en eventuell forankring på sikt.

### *Økt kunnskap – endret fenomenforståelse?*

Vi mener integreringsrådgiverne har bidratt positivt til å synliggjøre og kunnskapsforankre et eksisterende arbeidsområde ved utenriksstasjonene. Erfaringene har vist kompleksiteten i de familierelaterte sakene knyttet til transnasjonale ekteskap og familier. Det meldes om økende antall henvendelser som gjelder etterlatte barn og barnebortføringer. Enkeltsaker omfatter også unge gutter og homofile. Vi har vist til juridiske så vel som barne- og sosialfaglige utfordringer. Det videre arbeidet må derfor forankres i et bredere innsatsområde enn saker som gjelder tvangsekteskap.

Vår anbefaling er:

- å styrke dialog og samarbeid mellom relevante seksjoner i UD og IMDi
- utvikle en faglig plattform for innsats på kvinne-, kjønn- og familiefeltet på utenriksstasjonene

### *Samarbeid på tvers av landegrensene*

I prosjektperioden har samarbeidet med forvaltningen i Norge i behandling av enkeltsaker hatt gode betingelser, ved integreringsrådgivernes ekstra kapasitet og frie stilling på utenriksstasjonene kombinert med prosjektsamarbeidet i IMDi med minoritetsrådgiverne og kompetanseteamet. Disse vilkårene vil endres etter handlingsplanperioden. Erfaringene til nå tilsier at det etableres en enkel kontaktlinje som så kan koordinere oppfølgingsarbeidet i henholdsvis Norge og ved de aktuelle utenriksstasjonene. Vi mener *kompetanseteamet* peker seg ut som et slikt kontaktledd i de tilfellene samarbeidet ikke kommer i gang eller allerede er etablert på andre måter. Vi vil dessuten trekke fram *Familieprotokollen* inngått mellom Pakistan og Norge som et eksempel på en type avtale på feltet inngått på myndighetsnivå – og som kan i noen tilfelle brukes som modell, men da eventuelt på et mer operasjonelt nivå. Med dette mener vi at en slik type kontakt på myndighetsnivå må sørge for det opprettes et operativt apparat i landene som har undertegnet en forpliktende avtale, for å følge opp punkter som landenes myndigheter blir enige om.

Videre ser vi også styrken i å øke samarbeide med andre nordiske/europeiske lands ambassader på det aktuelle feltet.

Vår anbefaling er:

- Å gjøre Kompetanseteamet til kontaktleddet for saker til og fra utlandet



*Forankring av kompetanse på sikt*

Integreringsrådgivernes metodeutprøving er farget av utenriksstasjonenes særtrekk ut fra størrelse, land og region. Dette er en styrke i handlingsplanperioden fordi variasjonene drøftes i felles samlinger, systematiseres og inngår i den pågående kunnskapsbasen som bygges opp. Erfaringene fra enkeltsaker og systemrettet innsats har vist at arbeidet må forankres i enkle rutiner og hos lokalt personell. Kompetansen skal også forankres hos personell ved utenriksstasjoner som ikke har hatt integreringsrådgivere utplassert, men der ekte-skaps- og familierelaterte saker er aktuell. Den kontinuerlige utskiftningen i utstasjonert personell nødvendiggjør at kunnskap om tema må formidles gjennom UD's ordinære kursvirksomhet. Vi har også påpekt at det trengs et større fokus på formidling til forvaltning og 1.linjetjeneste i siste del av handlingsplanperioden.

Vår anbefaling er:

- At IMDi og UD i samarbeid prioriterer arbeid med å skriftliggjøre rutiner og tiltakskjede
- Bruke kompetansen så nå ligger i IMDi til å styrke UD's opplæring av personell til aktuelle utenriksstasjoner
- At IMDi legger opp en klarere strategi for formidlingsarbeidet rettet mot førstelinjetjeneste og ulike deler av forvaltningen

*Videreføre integreringsrådgivere?*

Som tidligere nevnt er det gjort vesentlige endringer i ordningen ved å omgjøre rådgiverstillinger til spesialutsending hvor det administrative ansvaret for stillingen blir overført til UD. I løpet av handlingsplanperioden har det blitt avdekket ulikt behov ved utenriksstasjonene, noe som har ført til at færre stasjoner har rådgivere ut hele planperioden, samtidig med at rådgiverstillinger omgjøres til spesialutsendinger, med et bredere arbeidsfelt enn integreringsrådgiverne hadde i utgangspunktet. Korte og ambulerende perioder på utenriksstasjonene har ført til begrenset inkludering av rådgiverne i den øvrige virksomheten på stasjonene.

Vi vurderer det slik at den erfaringen som integreringsrådgiverne har gjort i handlingsplanperioden legger et godt grunnlag for å etablere rutiner for sakshåndtering, samt bevissthet om denne type saker. Målet må være å inkludere dette i utenriksstasjonenes ordinære virksomhet. I tillegg vil erfaringene som nå gjøres med spesialutsendinger med et bredt arbeidsområde angående menneskerettigheter, familie og likestilling, kunne videreføres ved utenriksstasjonene som kan ha særlig behov for dette i perioder.

Vår anbefaling er:

- Å vurdere behov for nye stillinger som spesialutsending ved stasjoner med mange saker.

## Sluttnote: Kunnskapsoppbygging i IMDi - nye organisatoriske grep

I forrige delrapport beskrev vi IMDis oppgaver i forbindelse med handlingsplanen som utviklingsoppgaver. I tillegg til arbeidet med å få innpass i andre sektorområder enn IMDIs egne, innebærer prosjektet også at IMDi bygger ny kompetanse innenfor egen organisasjon. IMDi må fange opp de erfaringer som gjøres av minoritetsrådgiverne og omdanne dette til læring. I forrige delrapport påpekte vi at IMDi trengte mer innsats på dette området. Vi etterlyste blant annet mer systematikk i utprøving av ulike metoder og arbeidsstrategier lokalt. IMDi har gjort flere endringer for å imøtekomme dette. Antallet felles-samlinger for minoritetsrådgivere og integreringsrådgivere er redusert til fordel for mindre samlinger i form av faggrupper. Rådgiverne er nå inndelt i tre ulike faggrupper, ledet av hver av de tre teamlederne. Faggruppene har fokus på hvert sitt tema, henholdsvis enkeltsaker, foreldresamarbeid og gutter. Gruppene innhenter og kartlegger relevant forskningslitteratur om temaene, og går igjennom enkeltsaker for å se på tematikken i dem. Som et nytt organisatorisk grep har integreringsrådgiverne også fått ansvaret for å innhente og systematisere kunnskap om familier relevante tema som gjelder landene de er utplassert i (hoved- og bistasjoner)<sup>20</sup>. Rådgiverne er organisert i ulike landgrupper hvor hensikten er å øke forståelsen av transnasjonale bånd og av de ulike landgruppens situasjon i Norge. Vår vurdering er at dette er gode grep som i større grad vil være med å sikre at minoritetsrådgivernes og integreringsrådgivernes erfaringer vil bidra til kunnskapsoppbygging i IMDi.

Det er altså allerede gjort en viktig innsats når det gjelder å systematisere erfaringer og kunnskapstilfang. Til nå har kunnskapsoppbygging vært prioritert, selv om det også har foregått en del formidlingsvirksomhet. Vi mener at IMDi i siste fase av planperioden bør rette oppmerksomheten enda sterkere mot formidling.

---

20. Dette innebærer bl.a. at under felles samlinger i IMDi alternerer minoritetsrådgiverne i landgruppene og bidrar med kunnskap om saker de har med forgreninger til de aktuelle landene.

---

## Hjelpetilbud: Ytterligere botilbud for de over og under 18 år

Tiltakene 27 og 28 er to separate tiltak i planen, men vi mener det er formålstjenlig å se dem i sammenheng. Selv om det dreier seg om ulike brukergrupper og ulike tiltaksapparater, anser vi at noen av utfordringene er parallelle. I en av de sentrale utredningene som er gjort rundt botilbud for de som er utsatt for tvangsekteskap påpeker Bredal og Orupabo (2008) at det er viktig for brukerne av tilbudene at det ikke eksisterer for vanntette skott mellom dem. Vi mener også at det er mulig å dra nytte av de erfaringer som gjøres på tvers.

Institusjonelt har tiltak 27 (botilbud for de over 18) og tiltak 28 (botilbud for de under 18) ulik forankring. Det overordnede ansvaret for begge tiltakene ligger hos BLD, men to ulike avdelinger i Bufdir er delegert utføreransvaret, henholdsvis Seksjon for tilskudd og voldsforebygging (heretter STV) og Barnevernavdelingen. Tiltaksapparatene er også forskjellige. Mens STV forholder seg til kommunene som eiere og drivere av bo- og støttetilbud, benytter Barnevernavdelingen seg av tiltaksapparatet som disponeres gjennom det statlige Bufetat i regionene. Dette gir svært ulike forutsetninger for implementering, siden den enten foregår via eksterne samarbeidspartnere eller gjennom interne ledd.

Et overordnet mål for de to tiltakene er å styrke det offentliges innsats når det gjelder å tilby beskyttet botilbud for personer som er utsatt for tvangsekteskap eller trusler om dette. I en tidlig fase av handlingsplansperioden ble det daværende botilbudet utredet av Anja Bredal og Julia Orupabo ved Institutt for Samfunnsforskning, og en sentral konklusjon var at på dette feltet hadde frivillige organisasjoner, da først og fremst Røde Kors og SEIF, tatt et betydelig ansvar (Bredal og Orupabo, 2008). De frivillige organisasjonene disponerte på dette tidspunktet ti kriseboliger, som var statlig finansiert og forvaltet av kommunene. Krisesentrene spilte i tillegg en betydelig rolle som krisebotilbud for kvinner.

Etablering av tilbud for de som er utsatt for tvangsekteskap er en oppgave som krever tenkning både rundt sikkerhetsspørsmål og rundt oppfølging av de utsatte. Hvordan tilbudet skal tilrettelegges i forhold til sikkerhet og oppfølging bør variere med hensyn til den utsattes behov. I utredningen av det eksisterende botilbudet anbefalte Bredal og Orupabo at støttetilbudet burde inngå i en "vev av tiltak som ivaretar ulike behov hos ulike personer og i ulike faser, og der tiltakene virker i sammenheng" (Bredal og Orupabo, 2008: 10). Med dette som inngang anbefaler de at det offentlige etablerer ulike typer boliger, med ulik grad av sikkerhetstiltak, der det både er mulig å bo for seg selv, og sammen med eller i tilknytning til andre. Vi anser en slik helhetstenkning som et viktig premiss for etablering av botilbudene, og finner også at den er klart uttrykt i handlingsplanens introduksjon til tiltakene. I vår overordnede vurdering av arbeidet med botilbudene vil dette være en viktig målestokk.

Målgruppen for tilbudet er unge over og under 18 år som har vært nødt til å bryte med familien. I sin rapport fremhever Bredal og Orupabo at dette er en sammensatt gruppe, med sammensatte behov både når det gjelder sikkerhet og når det gjelder behov for oppfølging. Blant de som har erfaring med å jobbe med denne gruppen, fremheves disse unges ressurser, noe styrken til å gjennomføre et brudd med familien vitner om. Samtidig understrekes det at disse unge befinner seg i en akutfase, der de kan ha tapt både relasjonen til familien, samt tilgang på sitt daglige liv og nettverk. Mange av dem har store praktiske behov knyttet til å få et sted å bo, penger til livsopphold og tilgang til fortsatt arbeid eller utdanning. I tillegg understrekes den sterke sårbarheten som følger av å ha opplevd brudd med sitt eksisterende liv. En generell konklusjon som vi tar med oss videre i denne vurderingen er behovet for fleksible og tilpassede løsninger for ulike brukere av tilbudet.

## Botilbud for unge over 18 år (tiltak 27)

I formuleringen av tiltak 27 heter det at det skal etableres minimum 20 nye bo- og behandlingsplasser<sup>21</sup> til ungdom over 18 år. Det presiseres at det i denne forbindelse skal etableres botilbud spesielt for gutter og unge par. BLD har ansvaret for tiltaket og har overført utføreransvaret til STV i Bufdir. Det er bevilget 6 millioner kroner i 2008, 10,5 millioner i 2009 og 10,5 millioner i 2010 til etableringen av tilbudet. I tildelingsbrevet for 2009 heter det at STV i tillegg til å etablere det nye tilbudet skal tilrettelegge for en innlemmelse av eksisterende kriseboliger fra januar 2010. Dette faller altså ikke direkte inn under tiltak 27, men må ses i forlengelsen av det. Det stadfestes at en viktig

21. I handlingsplanen er betegnelsen bo- og behandlingsplasser benyttet. I etableringen av ordningen brukes betegnelsen bo- og støttetilbud.

del av denne tilretteleggingen blir å avklare de frivillige organisasjonenes fremtidige rolle i tilbudet. Som en mer generell føring for Bufdirs arbeid med handlingsplanen fremmes en forventning om at direktoratet "samarbeider med ideelle organisasjoner, herunder SEIF og Røde Kors, der det er naturlig for gjennomføringen av det enkelte tiltak" (Tildelingsbrev 2009:29).

Selv om tiltak 27 strengt tatt avgrenses til opprettelsen av de nye plassene, har vi i evalueringen valgt å se på nyetableringen av boliger og innlemmelsen av de eksisterende boligene i sammenheng. Fra 2010 inngår disse 10 boligene i samme nasjonale system som de nyopprettede, selv om ikke alle per dags dato er tatt i bruk. Det er helheten i dette nye systemet, med de føringer som er lagt inn som vil bli gjenstand for vurdering i dette kapitlet. Tre hovedtemaer vil stå i fokus:

- nasjonal koordinering og inngang til tilbudet
- helhet og tilgjengelighet for ulike brukergrupper i botilbudet
- samarbeidet mellom det offentlige og andre aktører i det nye systemet

I vår evaluering har vi benyttet oss av flere typer kilder. Vi har intervjuet BLD og Bufdir på et tidlig tidspunkt i implementeringen (våren 2009), for å få innsikt i noen av de forutsetningene som ble lagt på det tidspunktet, og hatt en oppfølgingssamtale med Bufdir våren 2010. I tillegg har vi deltatt på møter i Bufdirs kompetanse-/referansegruppe for kommuner som deltar i etableringen. I dette forumet har de ulike tilbudene blitt presentert og sentrale problemstillinger diskutert. En annen kilde til informasjon er korrespondansen mellom Bufdir og kommunene samt mellom Bufdir og andre direktorater og med eierdepartementet. Disse kildene griper etableringen an ovenfra og ned. I tillegg har vi ønsket å belyse hvordan tilbudet fungerer så langt sett fra utførernes side. Vi har derfor gjort dybdeintervjuer med de lokalt ansvarlige for botilbudene i to av de tre kommunene som er i gang med sitt tilbud. Kommunene har benyttet ulike organiseringsmodeller og har fylt tilbudene med ulikt innhold. Disse ulikhetene gir det mulig å diskutere sentrale spørsmål og viktige rammeforutsetninger knyttet til tilbudet. Ved hjelp av den dokumentasjonen som finnes har vi også kunnet trekke inn den tredje kommunens erfaringer i disse diskusjonene.

Til slutt har vi også trukket på noen viktige andre aktørperspektiver i dette arbeidet. Det gjelder for det første Røde Kors som har hatt disposisjonsrett over kriseboliger sammen med SEIF. Røde Kors driver i tillegg Informasjonstelefonen mot tvangsekteskap og kjønnslemlestelse, noe som bringer dem direkte i befatning med henvendelser der plassering i botilbud er et tema. Vi har også henvendt oss til SEIF for å få deres perspektiver på den offentlige botilbudsetableringen. SEIF avslo dessverre å snakke med oss, også etter gjentatt henstilling om å stille opp. Deres begrunnelse var at de mente de ikke var blitt involvert i noe trinn av prosessen verken når det gjaldt etablering

eller organisering av tiltaket. SEIFs perspektiver er imidlertid til en viss grad ivare tatt ved at vi har hatt tilgang til korrespondanse fra SEIF til BLD.

For det andre har vi som del av denne evalueringen intervjuet Kompetanseteamet og studert utvalgte anonymiserte saker de har vært involvert i. Kompetanseteamet har et sentralt ansvar for tildeling av plasser innenfor botilbudet, og har dermed også viktige perspektiver på hvordan botilbudet fungerer, samtidig som de selv er en aktør.

Til sist har vi også intervjuet leder for Bokollektivet og gjennom dette fått deres perspektiver på arbeid med utsatte for tvangsekteskap og på Bokollektivets rolle i samspill med andre aktører.

### Operasjonalisering av tiltaket

I det som følger skal vi beskrive og diskutere hovedelementene i etableringen av det nasjonalt tilbudet for utsatte for tvangsekteskap over 18 år. Aller først vil vi gi en kort beskrivelse av noen sentrale institusjoner og aktører i denne sammenhengen.

*Kriseboliger.* Som ledd i *Fornytt innsats mot tvangsekteskap våren 2002* etablerte Husbanken i samarbeid med fire kommuner ti kriseboliger som skulle være disponible for ungdom utsatt for tvangsekteskap. Disse boligene har vært disponert av Oslo Røde Kors og SEIF, som i samarbeid har avgjort hvem som til enhver tid skulle få bruke dem. Innlemmelse av disse leilighetene i det nasjonale tilbudet inngår i Bufdirs oppdrag i forbindelse med den nye handlingsplanen.

*Krisesentrene.* Krisesentrene har gitt et midlertidig tilbud til personer utsatt for tvangsekteskap. Det finnes store variasjoner mellom krisesentre når det gjelder organisering og profesjonaliseringsgrad, men de har til felles at de utgjør et lavterskeltilbud. Bredal og Orupabo (2008) påviste at det også var store variasjoner mellom krisesentrene når det gjaldt erfaring med og kompetanse på tvangsekteskap. Krisesenterloven som trådte i kraft 01.01.2010 pålegger alle kommuner å ha et fullgodt krisesentertilbud for alle innbyggere i Norge. I Regjeringens beskrivelse av loven heter det at: lovfestingen skal føre til et bedre samlet hjelpetilbud for kvinner, menn og barn utsatt for vold eller trusler om vold i nære relasjoner.<sup>22</sup>

---

22. <http://www.regjeringen.no/nb/dep/bld/aktuelt/nyheter/2009/ny-lov-om-krisesenter-vedtatt-i-odelstin.html?id=567703>.

*Bokollektivet.* Bokollektivet er et døgnbemannet tilbud for unge kvinner med fem plasser som kan benyttes så lenge den utsatte vurderes å ha behov for den. Tilbudet er organisatorisk knyttet til Oslo Krisesenter som en avdeling, og mange av brukerne kommer til Bokollektivet via krisesenteret. Det har vært finansiert gjennom Oslo Krisesenters finansiering, i et samarbeid mellom stat og kommune. Bokollektivet vektlegger empowerment og selvstendigjøring, og arbeider ut fra en miljøterapeutisk relasjonsmodell.

*Oslo Røde Kors.* 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. Sammen med SEIF disponerte Røde Kors de ti kriseboligene frem til 1.april 2010.

*SEIF – Selvhjelp for innvandrere og flyktinger.* 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, blant annet gjennom de nevnte kriseboligene. Mens Oslo Røde Kors definerer sin rolle som supplerende i forhold til det offentlige tilbud, har SEIF i større grad gått inn i en mer omfattende hjelpefunksjon og til dels fungert som ungdommenes koordinatorer overfor det offentlige (Bredal og Orupabo, 2008).

Bufdirs oppdrag har dreid seg om å etablere nye botilbudsplasser som skulle føye seg inn i dette institusjonelle landskapet, i tillegg til å integrere det eksisterende systemet i det nye. Det tilbudet som er i drift per 1.april 2010 består av ti botilbudsplasser fordelt på tre kommuner. Av disse er fem plasser nyetablert, mens fem er tidligere kriseboliger som nå er innlemmet i det nasjonale systemet. I tillegg er avtaler inngått med tre andre kommuner om opprettelse og innlemmelse av til sammen ni botilbudsplasser. Seks av disse plassene er plasser som inngikk i det tidligere krisebolig-tilbudet. Fra utgangen av 2010 estimerer Bufdir at til sammen ti nyetablerte plasser vil være i drift, mens 11 tidligere kriseboliger vil være gjort operative i det nye systemet. Det vil dermed gjenstå ti plasser for å oppfylle målet for tiltak 27<sup>23</sup>.

De tre kommunene som har boliger i drift har organisert og forankret tilbudet på ulike måter. I kommune A er tilbudet forankret ved det lokale NAV-kontor, der en ansatt har avsatt 50 prosent av sin stilling til dette arbeidet. I tillegg er det i prosjektet bevilget midler til en 50 prosent stilling til oppføl-

---

23. Merk at dette regnestykket ikke går opp i forhold det tallet på opprinnelige kriseboliger vi opererer med ellers i rapporten (10). Antallet tidligere kriseboliger er så vidt vi forstår blitt presisert gjennom kontakten med kommunene.

ging av beboere. I kommune B har tilbudet en dobbel forankring hos en kommunal forvaltingsenhet og hos Bokollektivet, en enhet som er koblet til det lokale kriesenteret og som har spesiell kompetanse på arbeid med utsatte for tvangsekteskap. Disse to enhetene inngår sammen i prosjektet, med henholdsvis 2 og 2,5 stillingsverk årlig. Driftsansvaret for boligene ligger hos den kommunale forvaltningsenheten, mens de to instansene forventes å dele ansvaret for oppfølgingen av brukerne. I kommune C er prosjektet forankret i rådmannens ledergruppe. Prosjektleder er ansatt i helse- og sosialdivisjonen i 100 prosent stilling, hvorav 50 prosent av stillingen er dedikert miljøterapeutisk arbeid knyttet til bo- og støttetilbudet. I tillegg er det frikjøpt ressurser fra omsorgstiltakene i kommunen.

Alle botilbudene som per i dag er i drift er selvstendige leiligheter, som ikke er fysisk knyttet til noen institusjon. Leilighetene har varierende størrelse. Fem av dem har plass til kun én person, to har plass til en liten familie (et par eller en forelder med barn), to av dem har plass til en familie eller til to enkeltbeboere. Den siste av disse boenhetene er definert til å ha to botilbudsplasser i samme enhet. I tillegg til disse botilbudene skal det i løpet av 2010 etableres botilbud i tre nye kommuner. I den ene av disse kommunene vurderer man å etablere et slags kollektiv med personale til stede deler av døgnet. I den andre kommunen arbeider man nå med å utarbeide et tilbud i samarbeid med SEIF og ønsker å inngå kontrakt med dem om støttetilbudet. Den siste kommunen avventer de andre modellene som nå utvikles for å kunne innpasse sin modell i det nasjonale tilbudet.

I tillegg til etableringen av selve botilbudsplassene i samarbeid med kommunene, har Bufdir gjort to andre viktige grep i sin operasjonalisering av oppdraget. Det første gjaldt inntak til boligen. Dette fantes det ikke noen offentlig ordning for, siden det tidligere var SEIF og Oslo Røde Kors som hadde disponeringsrett til kriseboligene. Våren 2008 forespurte Bufdir IMDi om at Kompetanseteamet kunne påta seg denne oppgaven, noe IMDi stilte seg positive til. Begrunnelsene for dette valget var for det første at administrasjonen av et nasjonalt tilbud burde legges til en nasjonal enhet. For det andre ble det fremhevet at denne nasjonale enheten måtte ha god kompetanse på tvangsekteskapstematikken og forutsetninger for å kunne foreta nødvendig sikkerhets- og risikoanalyse i en sak. Kompetanseteamet har hatt denne funksjonen fra 1.mars 2009.

Det andre viktige grepet er at Bufdir har initiert en referanse- og kompetansegruppe for det nasjonale botilbudet. Møte i kompetansegruppen ble første gang arrangert i oktober 2009 og planlegges arrangert tre ganger årlig. I gruppen møter de ansvarlige for botilbudene lokalt, representanter fra de involverte kommunene, Kompetanseteamets leder og de ansvarlige for tiltaket hos Bufdir, deriblant leder for STV. På møtene utveksles informasjon og erfaringer mellom direktoratet og kommunene og spesielle temaer tas opp til dis-



kusjon, for eksempel innholdet i botilbudet og utfordringer i driften av dem. Det skrives fyldige referater fra møtene.

### Vurdering av det nasjonale botilbudet

Fra mars 2009 til april 2010 ble det ifølge Kompetanseteamet gitt tilbud om plass i det nye botilbudet for 16 ulike personer. Tre henvendelser om mulig plass i botilbudet har blitt avvist fordi problematikken rundt personen det gjelder ikke har falt under kriteriene for plass eller på grunn av tilleggsproblematikk som gjorde at tilbudet ikke var egnet. Fem har ikke fått plass på grunn av manglende kapasitet eller på grunn av at de ikke kunne bruke ledige boliger av sikkerhetshensyn. Kompetanseteamet melder for øvrig om at de har mange henvendelser der ulike instanser sonderer mulighetene for botilbudsplass i nær fremtid. Av mange grunner er det komplisert å estimere behovet for de botilbudene som etableres. Etterspørselen vil henge sammen med hvor god informasjon det finnes om tilbudet og med hvor effektive ulike deler av hjelpeapparatet er i å fange opp og kanalisere saker. Den pågangen av henvendelser som Kompetanseteamet melder om gir likevel en indikasjon om behovet for en oppbygging av botilbud.

Nedenfor diskuterer vi først inngang til tilbudet og Kompetanseteamets rolle som koordinator. Deretter diskuterer vi helhet og tilgjengelighet i forhold til ulike brukergrupper. Til slutt tar vi for oss forholdet mellom det offentlige og andre aktører innenfor det nye, nasjonale systemet.

### Koordinering og inngang til botilbudet

#### *Kompetanseteamets rolle som koordinator*

Et avgjørende element i å gjøre botilbudet nasjonalt er at det administreres på en måte som gjør det nasjonalt tilgjengelig. Valget av kompetanseteamet som koordinator for tilbudet synes å være en fornuftig prinsipiell vurdering. Kompetanseteamet oppgaver i forbindelse med tilbudet er:

- inneha oversikt over det nasjonale tilbudet, kjenne innholdet i hvert enkelt tilbud og ha oversikt over ledig kapasitet
- bistå lokale aktører i forhold til sikkerhetsvurdering
- etablere linjer for samarbeid med de medvirkende kommunene
- vurdere enkeltsaker og eventuelt tilby egnet plassering
- faglige innspill til Bufdir om videreutvikling av tilbudet
- utarbeide statistikk

Det overordnede inntrykket ut fra samtaler med botilbudene og eksisterende dokumentasjon er at denne ordningen fungerer etter hensikten. Kompetanseteamet synes å ha nedlagt betydelig arbeid i dialog med de enkelte botilbudene og har etablert rutiner for samarbeidet, blant annet gjennom jevnlig samarbeidsmøter knyttet til brukerne.

Kompetanseteamet vurderer inntak ut fra følgende kriterier:

- Personen må være over 18 år
- Behovet for skjermet botilbud i forhold til æresrelatert vold. Dette dreier om hvorvidt det som personen er utsatt for faller inn under æresrelatert vold, spesifisert som gjennomført tvangsekteskap eller frykt for tvangsekteskap, eksisterende vold og trusler, samt frykt for dumping.
- Personens egnethet i forhold til å dra nytte av boligen. Dette spesifiseres gjennom egnethet i forhold til å bo alene, oppfølgingsbehov, viljen til å akseptere nødvendige sikkerhetsregler og begrenset botid.
- Trusselvurdering. Dette dreier seg om hvorvidt en gitt bolig er trygg sett i lys av situasjonsbildet der personen kommer fra og hvordan personens situasjon passer med forutsetninger ved boligen og området den ligger i.

Botilbudene uttrykker generell tilfredshet med kommunikasjonen rundt enkeltplussingene og bruk av disse inntakskriteriene. Kommune C som tidligere har hatt krisebolig påpeker at det er enklere for dem å forholde seg til én tildelende instans enn det tidligere var å forholde seg til Røde Kors og SEIF som to ulike agenter.

Noen utfordringer har imidlertid også blitt tydelige i den nye organiseringen. Botilbudet i den ene kommunen skriver i sin årsrapport at de har hatt en stor utfordring knyttet til ulike oppfatninger av sikkerhetsvurderinger mellom det lokale politiet og Kompetanseteamet. Utfordringen har blant annet gått på at det lokale politiet ønsket oversendt en sikkerhetsvurdering raskere fra Kompetanseteamet. Som vist ovenfor er det i utgangspunktet det lokale politiet som skal foreta sikkerhetsvurderingen, eventuelt med bistand fra Kompetanseteamet. Imidlertid kan man anta at det finnes store gråsoner i dette arbeidet, siden Kompetanseteamet må inn i sikkerhetsspørsmål når de vurderer om personen kan plasseres ved ulike tilbud, og siden teamet i en del tilfeller vil ha lang kjennskap til saken. Problemstillingen knyttet til den enkelte kommunen er blitt drøftet og man er blitt enige om en rolleavklaring. Vi antar imidlertid at dette er et felt som krever gjensidig erfaringslæring over tid, gitt variasjonen i sakene og de ulike instansenes befatning med dem.

I koordineringen av det nye offentlige tilbudet kommer Kompetanseteamets arbeid i spesiell grad i berøring med de frivillige organisasjonenes tidligere roller i arbeidet med å gi beskyttet botilbud til tvangsekteskapsutsatte. Oslo Røde Kors/Røde Kors Informasjonstelefon om tvangsekteskap har gjort

flere henvisninger til Kompetanseteamet i forbindelse med boligene, og uttrykte støtte til offentlig ansvarstakelse i forhold til boligene. Samtidig mente Røde Kors, i intervju høsten 2009, at de hadde mottatt mangelfull informasjon om den nye ordningen, blant annet om hvilke typer boliger det nye tilbudet inneholdt. Synspunktet om manglende involvering ble gjentatt i brev våren 2010. Når det gjaldt den direkte håndteringen av enkelthenvendelser uttrykte Røde Kors at Kompetanseteamet ikke alltid opplevdes som så tilgjengelig som de kunne ønske.

Som påpekt tidligere har SEIF ikke villet uttale seg til oss om erfaringene med det nye botilbudet, grunnet deres opplevelse av manglende involvering. SEIF gjorde i løpet av 2009 ikke henvisninger til botilbudene via Kompetanseteamet, men har gjort sin første henvisning i mai 2010. I flere brev til BLD har SEIF uttrykt seg svært kritisk om den nye ordningen for inntak og Kompetanseteamets rolle i koordineringen. SEIFs synspunkt er at den nye ordningen innebærer byråkratisering og unødig registrering, i tillegg til at Kompetanseteamet oppleves som utilgjengelig. SEIF ser ut til å mene at de frivillige organisasjonene er best egnet til å foreta inntak, gitt sin fleksibilitet og sin rolle som tilgjengelige kanaler for utsatte ungdommer, og mener et velfungerende tilbud nå raseres.

På tross av at Kompetanseteamet gjør en god jobb i koordineringen av tilbudet, kan det se ut til at overgangen til en offentlig administrert ordning foreløpig ikke har lyktes i å trekke fulle vekslers på det arbeidet som de frivillige organisasjonene tidligere gjorde. Grunnlaget for dette ligger imidlertid utenfor Kompetanseteamets virkefelt, og vi kommer tilbake til det i slutten av kapitlet. Vi mener også at dette må ses i sammenheng med flere, parallelle endringer i feltet. Dette ser vi nærmere på i det som følger.

#### *Inngang til tilbudet*

Ut fra de erfaringene som er gjort så langt synes det som om akutfasen i tvangsekteskapsaker er krevende, og at det kan være vanskelig å finne midlertidige plasseringsløsninger. Inngangsfasen til botilbudet består egentlig av to, litt ulike elementer: for det første en akutfase der spørsmålet er om den utsatte fanges opp og ivaretas av relevante instanser, for det andre en fase der utvalgte personer vurderes og får tilbud om plass i botilbudet. Foregående avsnitt om botilbudet omhandler den siste fasen i dette løpet, der Kompetanseteamet spiller en hovedrolle, her skal vi se nærmere på hvordan den første delen av akutfasen er ivaretatt i det nye systemet.

Mange faktorer spiller inn i akutfasen, blant annet krisesenterets kompetanse- og mottakskapasitet, sosialtjenestens vilje til å agere raskt og sikre finansiering, samt Kompetanseteamets tilgjengelighet og kapasitet til å behandle saker. Både Røde Kors og SEIF uttrykker, på sine ulike måter, at de mener de har endt opp med å ta ansvaret i akutte saker der ulike deler av det offentlige tilbudet har sviktet. Et sentralt punkt i denne sammenhengen er at Kompe-

tanseteamets mandat er endret<sup>24</sup>, slik at teamet primært skal være rådgivende, ikke operativt i saker. Denne rollen forutsetter velfungerende lokale tjenester, både når det gjelder sosialtjeneste og krisesentertilbud. Når disse forutsetningene ikke er på plass kan de frivillige organisasjonene ende opp med å holde i saken over lengre tid. Det er et spørsmål hvordan slike hull skal fylles så lenge de kommunale tjenestene ikke svarer til behovet. Et tilleggsspørsmål som reises av disse erfaringene handler om Kompetanseteamets kapasitet og tilgjengelighet. Som vi kommer tilbake til i diskusjonen av Kompetanseteamet, mener vi at teamet må tilføres ressurser for å kunne håndtere det settet av oppgaver det etter hvert er blitt tillagt.

I sammenheng med disse tilsynelatende ”hullene” synes det viktig å vurdere hvilken rolle krisesentrene har og kan ha i inngangen til botilbud eller andre løsninger. I og med den nye krisesenterloven endres disse forutsetningene, siden kommunene nå er pålagt å tilby krisehjelp til alle som trenger det. Dette kan antas å gi nye muligheter til å tenke krisesenteret inn i det kommunale hjelpetilbudet, samt medføre et krav overfor krisesentrene når det gjelder å dekke behovene til ulike grupper. Et viktig element er at det pågår en kompetanseheving av krisesentrene i forbindelse med *Handlingsplan mot vold i nære relasjoner*, der tvangsekteskapstematikken inngår. Særlig det ene botilbudet uttrykker at fravær av slik kompetanse ved det lokale krisesenteret er en problematikk.

Et viktig spørsmål knyttet til krisesentrene gjelder muligheten for å gi akutte overgangstilbud til gutter, mens de venter på å få tildelt botilbud. En del av jentene har et opphold på krisesenter før de flytter inn i leilighetene, ikke minst som følge av at det er hos krisesenteret de henvender seg til først. Per i dag eksisterer det få krisesentre med mulighet til å ta imot gutter. Den samme situasjonen gjelder lesbiske, homofile, bifile og transpersoner (lhbt). Basert på Skeiv Verdens erfaring med nettverksarbeid blant homofile med minoritetsbakgrunn, fremstår homofile (og lesbiske) som en spesielt sårbar gruppe, som opplever at de er utsatt for stigma både blant andre homofile og i egen landgruppe. Skeiv Verden mener at disse unge dermed har vansker med å gå inn i tilbud sammen med andre grupper, som på krisesenteret.

Krisesentrenes koordinering i forhold til botilbudet må diskuteres spesielt. Det varierer hvorvidt de utsatte er innom krisesenter i noen få dager før plassering, og kommune B og C har ulik erfaring med hvordan slik krisesenterplassering eventuelt fungerer. Vår konklusjon etter å ha snakket med begge disse botilbudene er at koordinering av forventningsbygging mellom Kompetanseteam, krisesenter og botilbud er av stor betydning. I og med at sakene ikke er like er det viktig med tilpasning mellom institusjonene og fleksible løsninger de første dagene.

---

24. Se kapittel 5 for en utdypende beskrivelse av dette.

Oppsummert er akutfasen i saker om tvangsekteskap preget av et felt der mange elementer er i endring samtidig, og der både styrkingen av krisesentrene og av den lokale førstelinjetjenesten vil spille inn på sikt. Dette generelle trekket har også betydning for inngangsprosessen til botilbudene. Det er for tidlig å konkludere når det gjelder hvor godt disse prosessene fungerer, men vi mener at både Kompetanseteamets ressurser og de former for samspill det legges til rette for mellom offentlige apparatet og det frivillige vil være av betydning. Videre mener vi at de problemene vi har reist her understreker viktigheten av at de lokale førstelinjetjenestene styrkes. Uten at disse fungerer er det vanskelig også å få nasjonale systemer til å fungere.

### Helhet i tilbudet og tilgjengelighet for ulike brukergrupper

Selv om man per dags dato ikke har nådd opp i det antallet boliger som forutsettes i planen, mener vi at Bufdir er på god vei til å nå det kvantitative målet for boligetablering. Den boligmassen som er etablert retter seg mot de definerte målgruppene og de inkluderer også en viss mulighet både for individuelle og kollektive boformer. Det synes som om Bufdir har fulgt et mål om diversifisering av typer av botilbud og at man har brukt nødvendig tid til å oppnå samforstand med kommunene om hvilke typer tilbud som vil være ønskelig. Flere av kommunene har også blitt innvilget midler til forprosjekter, for å utrede botilbudets form og innhold.

Botilbudet som nå er under etablering retter seg mot ungdom med et sikkerhetsbehov som vurderes til å være over en viss terskel, og som er vurdert skikket til å klare seg i denne typen selvstendig botilbud. I lys av anbefalingen fra Bredal og Orupabos rapport om botilbud (2008) mener vi det er riktig å stille spørsmål om hvorvidt det offentlige botilbudet som bygges opp utgjør en helhetlig tiltakskjede, eller om det eksisterer noen huller. Vi vurderer dette først ved å se på støtten og oppfølgingen de unge tilbys gjennom botilbudet, deretter ved å se på hvordan det ivaretar ulike grupper.

#### *Støtte og oppfølging innenfor botilbudet*

I formuleringen av tiltaket heter det at botilbudet i tillegg til å være trygt også skal gi mulighet for støtte og oppfølging fra kvalifisert personell. I sin kommunikasjon rundt hva denne støtten og oppfølgingen skal innebære avgrensner Bufdir seg tydelig fra å definere botilbudet som et behandlingstilbud og presiserer at oppfølgingen skal innebære et tilknyttet støtteapparat<sup>25</sup>. Ut fra botilbudenes årsrapporter omfatter denne støtten praktisk hjelp til å forholde seg til offentlige instanser, slik som sosialkontor, skole, psykolog- eller helsetjeneste. Det kan også innebære hjelp til å finne fritidstilbud og etablere nye nett-

25. Brev fra Bufdir til Oslo Kommune 03.11.2008.

verk. Ut fra det vi kan se virker det som det arbeides godt innenfor de ulike botilbudene med denne typen oppfølging.

I tillegg innebærer støtten elementer av miljøterapeutiske tiltak. Dette er et punkt det er verdt å stoppe opp ved, fordi det kan synes å herske noe ulik oppfatning om hvilket omfang dette miljøterapeutiske tilbudet skal ha og hva som skal være målene for det. I kommune B finner vi at de to enhetene som har ansvaret for botilbudet uttrykker ulike ambisjoner med og forståelser av hva oppfølgingstilbudet skal være. Bokollektivet har erfaring fra arbeid med målgruppen innenfor en kollektivmodell, og har ambisjoner om å videreføre og utvikle relasjonsarbeid som terapeutisk metode knyttet til botilbudene. Den andre involverte instansen uttrykker i større grad en praktisk tilnærming til oppfølgingsarbeidet og mindre innrettet mot det miljøterapeutiske. Bokollektivet uttrykker at det kan være krevende å arbeide innenfor to ulike forståelser av dette, selv om begge parter opplever at det er en konstruktiv dialog rundt ulikehetene. I relasjon til botilbudet som nasjonal helhet, uttrykker også Bokollektivet at det er en diskrepans mellom de forventningene brukerne kommer med og det Bokollektivet ønsker å tilby. Brukere som er tildelt plass gjennom Kompetanseteamet kommer med andre forventninger eller manglende forventninger til oppfølgingen. Bokollektivet kunne tenke seg å drive et mer grunnleggende oppfølgingsarbeid enn det brukeren forventer ved ankomst.

Vi tror det kunne være fornuftig å avklare ambisjonsnivået for oppfølging nærmere, både med tanke på brukernes opplevelse og med tanke på å se på tiltakskjeden knyttet til botilbud i sin helhet. Selv om behovene for oppfølging må vurderes individuelt og det må utvises skjønn i hva man tilbyr den enkelte, er det likevel viktig å klargjøre om tilbudet tar sikte på en personlig utviklingsprosess hos den enkelte eller ikke. En vei inn i dette kunne være å arbeide med en kategorisering av grupper av behov, med tilhørende oppfølging. I forlengelsen av dette mener vi det er av verdi å ivareta og videreutvikle metodikk knyttet til oppfølging av brukergruppen. De erfaringer Bokollektivet har utviklet gjennom sitt arbeid overfor denne målgruppen er av spesiell interesse her. I den sammenheng er det positivt at Bufdir nå har bevilget midler til en skriftliggjøring av disse erfaringene. Arbeidet knyttet til boligen har nødvendigvis en annen karakter enn arbeid ved institusjon og ved døgnoppfølging, fordi man ikke har den samme kontinuerlige kontakten med brukerne. Forutsetningene for relasjonsarbeid er kanskje også andre, siden brukerne ikke er selektert inn i tilbudet på basis av ønske og vilje om å gå inn i denne typen personlig arbeid. Dette synliggjør et behov for å vektlegge metodeutvikling. Uten at vi har kunnet følge enkeltforløp over tid, ser det ut til at botilbudene arbeider godt med å se den enkeltes langsiktige utvikling. Botilbudene arbeider med det for øyet at brukerne skal være i stand til å flytte ut senest etter 6 måneder og regner det som en del av sin oppgave å bistå de utsatte med råd og praktisk hjelp i overgangen til egen bolig etter utflytting. Ingen av botilbudene

har uttrykt at det er et sterkt behov for mellomløsninger i form av særskilte botilbud etter utflytting fra botilbudet.

#### *Tilpasning til ulike brukergrupper*

De boligene som er etablert utgjør en sammensatt boligmasse, som dermed også kan tilpasses ulike brukergrupper: enslige, par og par med barn. Det var en eksplisitt forutsetning for etableringen at tilbudet også skulle være tilpasset gutter. Denne forutsetningen synes oppfylt ved at det finnes enkeltstående leiligheter som kan brukes av begge kjønn. Botilbudet har også vært benyttet av én gutt i 2009. I tilretteleggingen av botilbudet for ulike målgrupper har man ifølge Bufdir ikke vurdert det dit hen at oppfølging av gutter krever en annen kompetanse enn kompetansen rettet mot oppfølging av jenter.

Homofile og lesbiske nevnes ikke spesielt i handlingsplanens beskrivelse av tiltaket, men i vår evaluering er vi bedt om å vurdere spesielt hvordan handlingsplanens tiltak favner denne gruppen. Neste rapport (2011) vil ta for seg disse gruppenes plass innenfor de ulike delene av handlingsplansarbeidet. I denne rapporten går vi altså ikke i dybden av dette, men vil påpeke at slik vi forstår det har man ikke utredet hvorvidt denne gruppen har spesielle behov i forbindelse med botilbudet.

En utfordring som er blitt reist i forbindelse med tilbudet dreier seg om hvem denne typen botilbud passer for under hvilke forutsetninger. Erfaringer fra noen av plasseringsprosessene har vist at jentene ikke var tilstrekkelig klare til å bo for seg selv med én gang, selv om de fylte de andre kriteriene for å få plass. Realitetene i selve situasjonen gikk først opp for dem da de har reist hjemmefra. Ut fra dette har man erfart at utsatte har takket nei til tilbudet. De manglet altså den selvstendigheten som dette botilbudet forutsetter. Erfaringen er blitt tatt til etterretning, og det uttrykkes at gjennom tid og erfaringsutveksling mellom kompetanseteamet og botilbudene vil plasseringsprosessene gå seg bedre til. Likevel stiller det ene botilbudet spørsmål om det kan være behov for en mellomstasjon før botilbudet og om det bør finnes alternativer som krever mindre grad av selvstendighet.

Vi mener at Kompetanseteamet i sine inntaksvurderinger opererer innenfor de kriteriene som er lagt for tilbudet i samforstand med Bufdir, men mener samtidig det er grunn til å reflektere over hva forutsetningen om selvstendige leiligheter innebærer. Gitt den korte virketiden til de nye boligene og det begrensede erfaringsmaterialet kan det være vanskelig å ta stilling til hva det reelle behovet er for tilbud av ulike kategorier. I alle fall mener vi det er fornuftig å gjennomtenke om det finnes kategorier av behov, knyttet til sikkerhet, selvstendighet eller oppfølging som ikke dekkes i tilstrekkelig grad gjennom botilbudsordningen. En gruppe som det kan være fornuftig å se særskilt på er unge som ligger i grenselandet til psykisk sykdom.

Sett i dette lys blir det tilbudet som Bokollektivet står for svært viktig som en mulighet for grupper av utsatte som trenger sterkere oppfølging over lengre

tid. Vi mener det er viktig at et slikt tilbud videreføres og eventuelt bygges ut ytterligere. I den sammenheng synes det fornuftig at plassen til Bokollektivet i det nasjonale botilbudet nå utredes og avklares, noe vi er kjent med at Bufdir arbeider med. Samtidig vil vi understreke viktigheten av at Bokollektivets særpreg og selvstendighet ivaretas innenfor rammen av et nasjonalt system. Som vi vil komme tilbake til nedenfor, mener vi at det er mulig å utvikle former for samvirke mellom det offentlige og det private/sivile feltet som sikrer samvirke, men som ivaretar ikke-offentlige aktørers rolle som alternativ. Vi må også understreke at dette tilbudet ikke nødvendigvis passer for de med store psykiske vansker, fordi det krever en vilje og evne til å gå inn i krevende relasjonsarbeid. I forhold til den nevnte gruppen med spesielle psykiske utfordringer kan det derfor være nødvendig å tenke over andre alternativer.

Spesielt kan det være relevant å vurdere om deler av det statlige barnevernets tiltaksapparat kan fungere som et supplement i denne sammenheng. For eksempel finnes det ordninger der ungdommer kan bo i egen hybel i tilknytning til en vertsfamilie, eller andre og mer integrerte familiebaserte løsninger. I rundskriv om Barnevernloven § 1-3 – *Tiltak for ungdom over 18 år* (1.7.2003) heter det at det er fullt mulig for sosialtjenesten å benytte seg av tiltak som tradisjonelt oppfattes som barneverntiltak, og det oppfordres til tettere samarbeid mellom barneverntjeneste og sosialtjeneste<sup>26</sup>. Vi kommer tilbake til forholdet mellom botilbudene for dem over og under 18 år i slutten av kapitlet.

#### *Samarbeidet mellom det offentlige og andre aktører i det nye systemet*

Gjennom tiltak 27 etableres et offentlig system for administrasjon og forvaltning av et beskyttet botilbud. Et særegent premiss for denne etableringen er at det er private og frivillige aktører: krisesentrene, Bokollektivet og de frivillige organisasjonene SEIF og Røde Kors som har forvaltet ulike deler av det tidligere krisetilbudet. I evalueringen stiller vi spørsmål om hvorvidt denne overgangen har foregått på en slik måte at man nå har et system der det offentlige og andre aktører samvirker på formålstjenlige måter. Dette spørsmålet angår både krisesentrene og Bokollektivet som private aktører, samt de frivillige organisasjonene. Vi vil her først og fremst diskutere forholdet til de frivillige organisasjonene, men også løfte spørsmålet mer generelt. To hovedtyper av oppgaver som Røde Kors og SEIF tidligere har utført må da vurderes: akutt krisehjelp og ulike former for oppfølging av utsatte for tvangsekteskap.

I Bufdirs tenkning rundt det nye botilbudet er oppfølging av de utsatte et felt der de frivillige organisasjonene ses som naturlige medvirkere. Særlig peker Bufdir på perioden etter utflytting fra botilbudet. Også innenfor rammen

26. Se <http://www.regjeringen.no/nb/dep/bld/dok/rundskriv/2004/barnevernloven--1-3--tiltak-for-ungdom-o.html?id=109358>, samt Bredal og Orupabo (2008:112).



av botiden i tilbudet åpnes det for denne muligheten, spesielt knyttet til fritidstilbud. Det har vært kontakt mellom Røde Kors og botilbudene og Røde Kors har bistått blant annet med praktiske tjenester og tilbud om fritidsaktiviteter og samtalegrupper. Når det gjelder SEIF har de først nylig henvist til de eksisterende tilbudene og har etter eget sigende ingen involvering i dem. Lokalt ser det likevel ut til at det foregår et visst samarbeid og i en av de kommunene som nå etablerer tilbud basert på tidligere kriseleiligheter ønsker man å formalisere en avtale med SEIF om at de står for oppfølging av den utsatte under oppholdet i boligen. Det ser altså ut til å være et potensial for å gjøre en rollefordeling som fungerer for begge parter når det gjelder denne delen av saksbehandlingen. De kommunene som ønsker en slik modell gjør det på grunnlag av tanken om å gjøre nytte av SEIFs kompetanse når det gjelder oppfølging. Vi mener det er viktig at denne kompetansen nyttiggjøres, men mener samtidig at det er viktig at det foregår en nasjonal oppbygging av kompetanse når det gjelder den miljøterapeutiske delen av oppfølgingen. Dette forutsetter en utveksling av erfaringer på tvers av botilbudene.

Når det gjelder den akutte krisehjelpen inkluderer den alt fra oppfangning av problemet til plassering i botilbud. Gjennom handlingsplanen har ulike aktører fått definert ulike roller i denne prosessen. I operasjonaliseringen av tiltak 27 har man tildelt Kompetanseteamet en entydig rolle som koordinator av botilbud, mens Røde Kors har beholdt en rolle i akutt krisehjelp gjennom at de mottar midler til å drive Informasjonstelefonen mot tvangsekteskap og kjønnslemlestelse (tiltak 29). Slik vi forstår Røde Kors har de tidligere opplevd å kunne operere innenfor en helhet, der de hadde mulighet til å følge opp henvendelser de fikk ved å plassere den utsatte inn i botilbud som de hele tiden hadde oversikt over. Røde Kors støtter tanken om å ha én, felles offentlig instans som fordeler plassene, men de uttrykker at de har opplevd mangel på informasjon om hvilke botilbud som til enhver tid finnes gjør det vanskeligere å fylle rollen som rådgiver i første fase. Til dette kunne man innvende at Røde Kors ikke trenger å kjenne botilbudet i detalj, siden de ikke har noe tildeleransvar for det. På den annen side mener vi det er viktig å ta organisasjonens følelse av å ikke kunne gjøre en tilstrekkelig jobb på alvor. For oss kan det se ut til at det har oppstått en glipe mellom et mottagerapparat (Røde Kors), de offentlige hjelpeinstansene og et Kompetanseteam som skal bistå de offentlige hjelpeinstansene, men ikke selv være operativt i saker. Som nevnt under diskusjonen av inngang opplever Røde Kors at de blir sittende med oppfølgingsansvar i sakene på ettermiddager og gjennom helger, fordi de offentlige instansene avslutter arbeidsdagen og går hjem. Selv om organisasjonen roser Kompetanseteamet for at de følger opp ansvar de påtar seg i forbindelse med plasseringer, uttrykker de likevel at dette arbeidet er underlagt Kompetanseteamets tidspress og det faktum at teamet ikke er forutsatt å være døgnbemannet.

Som påpekt av Bredal og Orupabo (2008), har det offentlige nytt godt av rimelig arbeidskraft gjennom det arbeidet de frivillige organisasjonene har gjort med akutt hjelpearbeid – til odde tider på døgnet.<sup>27</sup> Tilgjengelighet er en viktig del av organisasjonenes selvforståelse i forhold til hva de bidrar med. Selv om en styrking av det offentliges innsats, ikke minst i de kommunale første-linjetjenestene, kan bidra til å avlette den typen arbeid, vil sannsynligvis den rollen Røde Kors har gjennom Informasjonstelefonen innebære et visst element av slik oppfølging, også på sikt. Også Primærmedisinsk Verksted forteller at de ikke sjelden ender opp i hjelperoller når kriser oppstår. Et avgjørende element for de frivillige organisasjonene i å fylle en slik rolle er at de mottar tilstrekkelig informasjon om det offentlige tilbudet. Dette er også en viktig forutsetning i forhold til å sikre at de frivillige organisasjonene ikke erstatter det offentlige tilbudet, men bidrar til kanalisering og fasilitering inn i det offentlige. Vi skal ta med oss spørsmålet om ”oppfølgingsgliper” i akuttfasen inn i siste del av rapporten.

En samlet konklusjon når det gjelder den offentlige botilbudsetableringen og forholdet til de frivillige organisasjonene er at man ennå ikke har funnet optimale samarbeidsformer. To relaterte forhold kan bidra til å forklare dette. For det første synes det som om Bufdir mener de har holdt organisasjonene oppdatert, blant annet gjennom informasjonsmøter, mens Røde Kors og SEIF opplever at de gjentatte ganger har søkt informasjon uten å få den. Vi tror at perspektivet om institusjonelle logikker kan bidra til å forstå dette misforholdet. De frivillige organisasjonene har en identitet knyttet til at de har vært aktører når det gjelder å hjelpe personer utsatt for tvangsekteskap. De har etablert arbeidsformer som de mener fungerer og mener at de har spesielle fortrinn når det gjelder fleksibilitet, brukervennlighet og kompetanse. Bufdir har sin identitet og kompetanse i å være utførere og i å håndtere forvaltnings-systemene på måter som sørger for gode linjer og god forankring. Et viktig prinsipp er å gjøre avklaringer og ha sikret formelle godkjenninger før man informerer eventuelle utenforstående aktører. Videre ligger det i oppattheten av rene linjer at man ønsker klare skiller mellom ulike aktørers roller. Når de frivillige organisasjonene har søkt å få kunnskap som er relatert til operativt virke før avklaringene er gjort i de offentlige systemene, har de dermed mottatt for generell informasjon til at den har svart til deres behov. Videre opplever organisasjonene at de ikke er blitt tatt med på råd som kompetente medspillere i å utvikle det nye tilbudet. Her kan det synes å være en brytning mellom organisasjonenes opplevelse av seg selv som kompetente og Bufdirs vektlegging av at etableringen er en offentlig sak.

---

27. I sin rapport om SEIFs arbeid med tvangsekteskap påpeker imidlertid Nafstad (2008) at det har vært variasjoner blant brukerne i opplevelsen av SEIFs tilgjengelighet, og at selve kontoret hadde stengt i helgen (Nafstad, 2008:53).

Imidlertid peker disse vanskene i kommunikasjonen mot en problematikk som ligger over Bufdirs nivå, nemlig en politisk avklaring av hva det offentlige ønsker at andre aktører skal bidra med i arbeidet mot tvangsekteskap. Både Røde Kors og SEIF er koblet inn i dette arbeidet gjennom ulike offentlige tilskuddsordninger, som forvaltes av ulike enheter, både på departements- og direktoratsnivå. I disse ordningene ligger ulike implisitte og eksplisitte forventninger om hva organisasjonene skal bidra med og også ulike regimer for rapportering og kontroll.

Vi mener det er viktig at det på departementsnivå tas initiativ til en avklaring av hva man ønsker at ikke-offentlige aktørers rolle i dette arbeidet skal være og hvordan disse rollene skal håndteres. Et viktig spørsmål i denne forbindelse er hvordan man kan sikre samvirke og bedre tjenester på tvangsekteskapsfeltet, samtidig som man ivaretar særpreget og selvstendigheten hos ulike aktører. Forvaltning av tilskuddsordninger kan utgjøre ett element i dette. Vi mener imidlertid det kan være formålstjenlig å tenke bredere rundt dette, og vil spesielt nevne den svenske modellen for samvirke mellom regjeringen, fylkeskommunene/kommunene og de ideelle organisasjonene innenfor det sosiale området, slik det er formulert i *Överenskommelsen* (se <http://overenskommelsen.se/>). Innenfor rammen av denne avtalen møtes en arbeidsgruppe bestående av de tre partene og rapporterer om sine tiltak, diskuterer mulige felles tiltak og partnerskap. De grunnleggende prinsippene for samvirket er selvstendighet, åpenhet for samarbeid og langsiktighet. Også i Norge har denne typen forslag blitt fremmet under begrepet "Samfunnskontrakt", blant annet basert på anbefalinger fra Europarådet (Code of good practice for civil participation).

Som vi kommer tilbake til i evalueringen av tilskuddsordningen til frivillige organisasjoners holdningsskapende arbeid, gjelder spørsmålet om samvirke og langsiktig samarbeid ikke bare ikke-offentlige aktører som deltar i hjelpe-tilbudet, men sivilsamfunnssektoren sett som helhet. Vi mener at man i denne sammenhengen ikke bare bør se på roller og funksjon, men også på hvordan man på langsiktige måter kan ivareta formålstjenlige og kompetansebyggende relasjoner mellom det offentlige og det sivile.

#### *Noen formelle avklaringer*

I sammenheng med botilbudet vil vi reise et overordnet punkt knyttet til finansiering av bruk av botilbudet. Både botilbudenes og Kompetanseteamets erfaringer synliggjør at det ligger en problematikk knyttet til dette. I svært mange tilfeller er det slik at den utsatte ikke disponerer egen inntekt eller andre midler som kan brukes til å betale for oppholdet. Dermed blir de avhengige av å søke hjelp fra NAV-kontoret for å få dekket beløpet. Flere relaterte problemer er forbundet med dette.

For det første rapporterer botilbudene om at de kan ha problemer med å få sosialtjenesten til å tildele støtte til dette formålet. Et element i dette er at sat-

sen som er satt for egenandel betraktes som forholdsvis høy. Mangel på forståelse for tvangsekteskapsutsattes situasjon, for eksempel når det gjelder behov for beskyttelse eller behovet for rask saksbehandling spiller også inn. Variasjonen når det gjelder sosialtjenestens forståelse i møte med dette problemet er imidlertid stor, og det må påpekes at noen kontorer håndterer sakene på en god måte.

For det andre reiser plassering i botilbud utenfor egen kommune spørsmålet om hvilken kommunes sosialtjeneste som skal yte støtte, er det avsender eller mottagerkommunen. Uklarhet rundt dette skaper betydelig frustrasjon i botilbudene, som bruker mye krefter på å skaffe garantier fra sosialtjenesten. Vår undersøkelse blant offentlige ansatte i Drammen kan understøtte dette<sup>28</sup>. Her opplever sosialtjenesten samarbeidet med andre kommuner som en av de aller viktigste flaskehalsene i arbeidet. En bred konsekvens av denne manglende avklaringen er dermed både frustrasjon, uklarhet og vansker med plassering i den individuelle sak. Vi anbefaler at det gjøres en avklaring av betalingsprinsippet knyttet til sosialstøtte som ytes på tvers av kommunegrenser, både i forhold til botilbudet og mer generelt i forhold til saker om tvangsekteskap.

I forlengelsen av disse diskusjonene, men også som en egen problematikk hefter det seg usikkerhet ved hvordan botilbudet skal finansieres på sikt, etter at prosjektperioden er over. Spørsmålet er om tilbudet da skal finansieres helt og fullt fra kommunalt nivå, eller om det vil bli gitt statlig støtte. Uklarheten i dette, samt i hvilken sosialtjeneste som betaler for tilbudet, kan være til hinder for at kommuner skal si seg villig til å påta seg ansvar med oppbygging av nasjonale botilbud. Kommune C har for eksempel som praksis at de som avsenderkommune gir sosialstøtte til de som de sender ut. Dersom de selv bosetter personer fra andre kommuner, som opererer med prinsippet om at mottakskommune betaler, risikerer kommunen å pådra seg spesielle og vedvarende utgifter knyttet til tilbudet.

### Oppsummering og anbefalinger

I sin helhet mener vi at Bufdir har gjort en god jobb med å etablere og forankre botilbud, samt å sette den nasjonale koordineringen av dem i system. Videre vil vi fremheve som positivt strukturene for erfaringsdeling og kompetanseoppbygging som er satt på plass. Samtidig har vi pekt på at det finnes noen uklarheter når det gjelder inngang til tilbudet, men at dette avhenger av en rekke faktorer som er under utvikling. Vi har også vurdert helheten i tilbudet i forhold til om det dekker relevante brukergrupper og konkludert med at det kan finnes brukergrupper som muligens ikke favnes godt nok. I det videre arbeidet anbefaler vi at:

---

28. Se kapittel 5 om Drammensprosjektet, for detaljer.

- Bufdir i samarbeid med botilbudene i kommunene og med Kompetansesetemet gjør en avklaring av hvilke ambisjoner og forutsetninger som skal ligge i oppfølgingen. Identifisering av kategorier av behov med en tilhørende ramme for oppfølging er en mulig inngang til dette.
- Bufdir systematisk bygger kompetanse knyttet til oppfølging og miljøarbeid når rammen er arbeid i selvstendige boliger
- Bufdir, ut fra de erfaringene som nå gjøres, vurderer den tiltakskjeden som er etablert i forhold til om den favner behovene hos de relevante gruppene.
- Bokollektivets tilbud opprettholdes og vurderes utvidet i lys av behovene som avdekkes. I en eventuell innlemmelse av Bokollektivet i det nasjonale systemet bør det sikres at organisasjonen kan ivareta sin egenart.

Blant de behovene vi mener bør vurderes er behov for flere botilbud med sterkere oppfølging, botilbud for de som ikke er i stand til å bo alene, samt botilbud med lavere krav til sikkerhet. Vi har også pekt på gruppen som trenger sterkere psykisk oppfølging. I tillegg har vi pekt på at tilbudet til gutter og homofile er svakere enn for jenter, spesielt når det gjelder akutte tilbud som plass på krisesenter.

Videre anbefaler vi at:

- Bufdir styrker utvekslingen med de frivillige organisasjonene som fungerer som kanaler inn i botilbudet.

I tillegg til disse anbefalingene til Bufdir, mener vi at det tilligger BLD å gjøre noen viktige avklaringer av betydning for det videre arbeidet. Vi anbefaler at:

- BLD igangsetter et overordnet og helhetlig arbeid når det gjelder ikke-offentlige aktørers roller og forutsetningene for disse rollene innenfor handlingsplansarbeidet

Vi kommer tilbake til dette punktet i kapittel 6, som omhandler støtten til de frivillige organisasjonene. Etter vår oppfatning kreves en gjennomtenkning av relasjonen mellom det offentlige og det frivillige i arbeidet mot tvangsektenskap. Dette krever en avklaring av roller, finansieringssystemer og hvordan relasjonene skal organiseres, med samfunnskontrakten som en mulig modell.

Endelig bør BLD sørge for at det gjøres to typer formelle avklaringer av betydning for det videre arbeidet. BLD bør:

- besørge en avklaring av sosialtjenestens ansvar i forhold til å gi økonomisk støtte til bolig, samt overføring på tvers av kommuner

- avklare finansieringssystem for botilbudene etter handlingsplanens utløp

## Tiltak 28 Etablere ytterligere botilbud for unge under 18 år

Ansvaret for dette tiltaket er tillagt Barnevernavdelingen i Bufdir. Handlingsplanen tar utgangspunkt i at det statlige barnevernet besitter et sett av plasseringsmuligheter: akuttberedskap, institusjonsplasser og beredskapshjem og fosterhjem. Disse tilbudene har ikke vært tilpasset unge utsatt for tvangsekteskap. Gjennom tiltaket skal tilpassede botilbud etableres i hver av de fem regionene. Muligheten for etablering av spesialiserte fosterhjem for disse ungdommene skal også utredes.

En avgjørende forskjell mellom dette tiltaket og tiltak 27 er at denne botilbudsetableringen skal skje innenfor rammen av det statlige barnevernets egen organisasjon og organisasjonsapparat. Det er et overordnet mål at de botilbudene barnevernet disponerer skal være likeverdige og differensierte og derfor gi tilpassede tilbud til alle relevante brukergrupper. Arbeidet med å etablere botilbud knyttet til tvangsekteskap kan ses som et ledd i dette generelle arbeidet, men utgjør i tillegg særegne tiltak.

Etableringen av botilbudet må ses i sammenheng med måten det statlige barnevernet er organisert på og de overordnede prosesser som løper i dette systemet. Barne-, Ungdoms- og Familieetaten (Bufetat) består av et overordnet nasjonalt direktorat, Bufdir, og fem regioner Sør, Øst, Vest, Nord og Midt. I regionene finnes barne- og ungdomsinstitusjoner, omsorgssentre for enslige mindreårige asylsøkere, fosterhjemstjeneste, familievernkantor, samt familie- og nærmiljøbaserte barneverntiltak. Innenfor hver region har mellom fire og seks lokalt plasserte fagteam ansvaret for å tildele plass innenfor ulike tilbud. Det finnes i tillegg et regionkontor i hver region.

Det er viktig å merke seg at den statlige inntaksstrukturen er forholdsvis ny: Bufetat overtok ansvaret for barnevernstiltak som før hadde vært forvaltet av fylkeskommunen i 2004. Denne reformen innebar at nye linjer og systemer skulle på plass, ikke minst i forholdet mellom det kommunale og det statlige barnevernet. Dette arbeidet har foregått på ulike måter og med ulik tidslinje i de ulike regionene. På det tidspunktet da denne undersøkelsen ble foretatt var for eksempel Region Vest midt i en grunnleggende gjennomgang og omstrukturering av sine tiltak.

Et av de overordnede premissene for arbeidet med å plassere barn og unge er at man skal unngå bruk av institusjoner så langt det er mulig. Dette får konsekvenser for hvilke typer plasser man prioriterer å opprette og opprettholde, og også for de roller man forventer at andre plasseringstilbud, slik som fosterfamilier og beredskapshjem skal fylle.

I vår evaluering av etableringen av botilbud for utsatte for tvangsekteskap under 18 år baserer vi oss på intervju med Barnevernavdelingen i Bufdir, samt på to casestudier i to av regionene. I disse regionene har vi intervjuet ansvarlige for det tiltaket botilbudet er lagt til og en person i det lokale fagteamet. I tillegg har vi basert oss på dokumentasjon og rapporter fra de to tiltakene. De to casene er valgt ut på grunnlag av at deres regioner ifølge Bufdir er kommet lengst i arbeidet med å etablere botilbud. Dermed antar vi at de både har størst erfaring med hva etableringen innebærer og at de viser det positive ytterpunktet i hvor langt arbeidet er kommet. I tillegg til dette materialet har vi også basert oss på tildelingsbrev fra BLD til Bufdir, samt på deltagelse på et fagseminar for involverte i botilbudsetableringen arrangert av Bufdir høsten 2009.

I det som følger beskriver vi først kort operasjonaliseringen av tiltaket fra Bufdirs side og beskriver de løsningene som er valgt i de to regionene vi har studert. Deretter vurderer vi de grepene som er tatt opp mot målene for tiltaket. I halvårsrapporteringen for høsten 2009 presiserer Bufdir at dette arbeidet tar tid og at tiltaket ikke er gjennomført. Vår vurdering tar hensyn til dette og konsentrerer seg først og fremst om hvilke forutsetninger som er lagt for gjennomføringen.

### Operasjonalisering av tiltaket

Etableringen av botilbudet skjer gjennom Bufetat i de fem regionene. Bufdir har tatt som utgangspunkt at regionene har forskjellig utgangspunkt for gjennomføring av tiltaket, både basert på de erfaringer de har med relevante befolkningsgrupper og basert på deres status i forhold til overordnede omorganiseringprosesser. Etableringsprosessen skulle dermed være eksplisitt *bottom-up*. Det ble gjort et valg om å prioritere etablering i regionene Øst, Sør og Vest først, fordi de hadde mest erfaring med tvangsekteskapstematikk og med relevante befolkningsgrupper. I utgangspunktet ble det overlatt til disse regionene å vurdere hva slags tiltak de ville legge botilbudet til, ut fra sine forutsetninger<sup>29</sup>. Det lå likevel som en føring at plasseringstilbud primært skulle være i fosterhjem eller beredskapshjem, men med tilknytning til institusjon. Blant argumentene for en slik modell var at institusjonen kunne ivareta sikkerhets- og kompetansebyggingsbehov, samt sikre et fleksibelt og individuelt tilbud.

Den overordnede føringen var at det ikke skulle etableres særlige strukturer innenfor denne ordningen. Den ordinære inntaksstrukturen fra kommunalt

---

29. Dette og det følgende er basert på Bufdirs sammenfatning av oppdraget til regionene, presentert på seminar for tiltak og fagteam involvert i utviklingen av tilbudet, Helsefyr, 20.-21.10.09.

barnevern via lokalt fagteam skulle beholdes. Bufdir mente videre at eksisterende akuttberedskap ville være tilstrekkelig til å sikre at inntak fungerte. Denne akuttberedskapen er sterkere og mer utbygd i de store byene, men det antas også at det er her de fleste henvendelsene vil komme. Et viktig førende moment er også at boplassene som etableres ikke skal stå tomme. Dette begrundes både økonomisk og pedagogisk, det vil si at man ikke mener det er gunstig for beredskaps- og fosterhjem å stå der med et tilbud som ikke benyttes.

I Bufdirs introduksjon til tiltaket overfor regionene i forbindelse med fagsamlingen i 2009 vektla de betydningen av kompetansebygging og kompetanseoverføring. Slik vi forstår Bufdirs perspektiv på dette, er de opptatt av at barnevernet skal bruke sin eksisterende kompetanse som utgangspunkt for å gå inn i saker om tvangsekteskap, og dermed våge å gå inn i denne typen problematikk. I de senere år er det blitt satt økt fokus på flerkulturelt barnevern og på å opprette tilbud som er tilpasset minoritetsbefolkningen. Blant annet ble det utarbeidet en omfattende kunnskapsoversikt som kartla kunnskap og metoder på dette feltet i 2007 (Holm-Hansen, Haaland og Myrvold, 2007). Med henvisning til denne rapporten har Bufdir fremmet et synspunkt om at det ikke er holdepunkter for at barn med annen etnisk bakgrunn enn norsk krever andre metoder fra barnevernets side. Derimot krever møtet med disse barna god situasjonsforståelse, god kulturforståelse og kultursensitivitet. Det ble lagt opp til at regionene skulle stå for nødvendig kompetanseheving og at dette skulle ses i sammenheng med nettverkssamlingene i regionene som Bufdir også har det overordnede ansvar for (Tiltak 21 i handlingsplanen).

Per oktober 2009 var alle de fem regionene i gang med etablering av botilbud. Ulike løsninger er valgt i de ulike regionene. En region har valgt plassering i akuttinstitusjon, men dette vurderes som problematisk av Bufdir, og regionen vurderer å finne andre strukturer etter hvert. De andre regionene har lagt opp til en kombinasjon av en akuttinstitusjon og bruk av fosterfamilier, beredskapshjem, Familiehjem eller Ungdomsfamilier. De to regionene vi har studert kan eksemplifisere to av de ulike løsningene som er valgt og prosessene som ligger bak disse løsningene.

### *Region A*

I Region A har man valgt å legge det operative ansvaret for botilbudet til en akutt- og utredningsinstitusjon. Slik institusjonen selv beskriver det ble de forespurt av regionen om å påta seg dette ansvaret ut fra at de hadde hatt noe erfaring med saker om æresrelatert vold og asylrelaterte saker. Institusjonen har fire plasser og i tillegg åtte tilknyttede beredskapshjem og elleve fosterhjem. I forbindelse med handlingsplanen opprettes det tre plasser i beredskapshjem for utsatte for tvangsekteskap. I forespørselen fra regionen lå det tilbud om midler til en halv stilling samt penger til opplæringstiltak. I tillegg ble man forespeilet deltagelse i en forholdsvis omfattende kompetanseheving



knyttet til tvangsekteskap. Denne kompetansehevingen viste seg å ikke bli arrangert slik forutsatt.

Institusjonen beskriver oppstartsfasen som famlende og krevende. De mener at det lå svake føringer for hva tilbudet skulle være og at de ikke fikk oppklart dette gjennom sin kontakt med regionen. Institusjonens løsning var å oppsøke kompetansemiljøer, både institusjoner i Sverige, Aker familievernkontor, Røde Kors-telefonen og Bokollektivet. Disse kontaktene ga nyttige startpunkter. I tillegg spilte Kompetanseteamet en viktig rolle i etableringen, både med faglige råd og bistand til vurdering av sikkerhetsspørsmål knyttet til boligene. Denne kontakten med Kompetanseteamet har vært opplevd som svært positiv.

Institusjonen har opprettet en lokal kompetansegruppe rundt tilbudet, der familievoldskoordinator, lokalt politi, familievernkontoret, representant for fagteam og Bufdirs representant i Kompetanseteamet deltar. Dette følte som nødvendig for å koble seg sammen med dem man skulle samarbeide med og finne en forankring for arbeidet. Som del av dette samarbeidet er det bestemt at familievoldskoordinator gjør alle trusselvurderingene knyttet til plassering. Som rutine bor den utsatte én til tre dager ved institusjonen mens sikkerhetssituasjonen avklares. Man har også igangsatt en kompetanseheving både av institusjonen og av de hjemmene som er rekruttert, og trukket inn nasjonale ressurser i dette. Skriftlige rutiner for arbeidet med sikkerhet, plassering og oppfølging er utarbeidet.

Tiltaket fikk sin første plassering i januar 2010 og hadde på intervjudisdokumentet nettopp fått to nye plasseringer. I diskusjonen nedenfor trekker vi på noen av de erfaringene som er gjort så langt.

#### *Region B*

Arbeidet med tiltaket i region B ser ut til å ha hatt en tydeligere forankring i regionsledelsen fra begynnelsen av. Da oppdraget ble mottatt gjennom disponeringsbrev 02/08 ble ett av fagteamene i regionen forespurt om å påta seg arbeidet i samarbeid med det største plasseringstiltaket i regionen. Fagteamet følte seg usikker på hvordan oppgaven skulle gripes an, hva oppgaven skulle være og hvilke økonomiske forutsetninger som lå til grunn. Dette resulterte i at regionen formelt nedsatte en arbeidsgruppe med tvangsekteskap og kjønnslemlestelse som område og besluttet et mandat for denne. Mandatet er forankret på ledelsesnivå i Avdeling for barnevern og Avdeling for familievern i regionen. I mandatet ligger det at gruppen skal ta ansvar for botilbudet, samt for de regionale nettverkssamlingene (tiltak 21). I tillegg har den et bredere ansvar for kompetanseoppbygging i regionen, blant annet rettet mot det kommunale barnevernet. Utvikling av familievernets arbeid knyttet til kompetanseheving, forebygging og rådgivning i forhold til foreldrearbeid er et eksplisitt arbeidsområde i mandatet.

Barnevernstiltaket som er valgt innebærer fosterhjem med sterk grad av oppfølging og støtte. En forelder i familien frikjøpes 100 prosent, og familien

følges opp av en konsulent med råd og veiledning. I forhold til plassene knyttet til utsatte for tvangsekteskap er det bestemt at én utvalgt konsulent skal følge de familiene som er involvert i dette tilbudet, for å kunne bistå med den særegne kompetansen som kreves. Det er også etablert en bakvaktordning slik at konsulenten skal bistå familiene noe utover normal arbeidstid. Meningen er at det til sammen skal opprettes 3-5 plasser i regionen som helhet. I tillegg til disse fosterhjemmene har de ansvarlige i fagteam og tiltak ment at det var nødvendig å ha tilgang til et akutt institusjonstilbud i den aller første fasen av en sak. Dette har vist seg vanskelig å få på plass fordi omlegginger i regionen har medført at institusjonsplasser og egnede boenheter har blitt lagt ned. På intervjuetidspunktet var det ikke avklart om man ville klare å finne løsninger på dette i regionen.

Med utgangspunkt i mandatet om å bygge kompetanse og koordinere tilbud er det blitt etablert en regional ressursgruppe som bringer sammen tre av fagteamene i regionen, familievoldskoordinator, RVTS, fylkesmann, samt familievern, boenheter og Ungdomsfamiliene.

Plasseringstilbudet har hatt én sak i 2009. Dette var en sak fra en annen region. I tillegg har fagteamet hatt en sak der en ungdom ble sendt ut av regionen. På intervjuetidspunktet hadde tilbudet ingen ungdommer plassert.

### Vurdering av tiltakets gjennomføring

Som det fremgår av beskrivelsene fra de to regionene er arbeidet med etablering i en tidlig fase, og erfaringen med plassering er begrenset. Ut fra erfaringene til fagteam og botilbud både med etableringen og med de få plasseringene man har hatt mener vi imidlertid det er nødvendig at Bufetat styrker sin innsats når det gjelder forankring, kompetansebygging og overordnede strukturer rundt tilbudet. Ansvaret for dette må dels ligge i regionene, dels hos Bufdir. I det som følger gjennomgår vi de viktigste spørsmålene vi mener trenger avklaring.

#### *Forankring av botilbudet*

Erfaringen fra de to etableringene viser et behov for klar og tydelig forankring i regionene. Denne forankringen handler både om å få avklart hva tilbudet skal inneholde, økonomiske forhold rundt tilbudet og å koble til seg relevante ressurser i regionen slik som andre fagteam og familievernet. Denne forankringen har vært håndtert svært ulikt i de to regionene vi har studert, og botilbudet i region A uttrykte klar frustrasjon over manglende forankring og manglende linjer til regionsnivået. Det synes å være klare fordeler ved den forankringen tiltaket er gitt i region B. Formaliseringen i et mandat og forankringen på ledelsesnivå sikrer at det settes av ressurser til arbeidet i ulike deler av Bufetat. Sett i lys av at Bufetat har ulike oppgaver knyttet til handlingsplanene mot tvangsekteskap og mot kjønnslemlestelse gir en slik organisering også

mulighet til å sette ulike arbeidsoppgaver i sammenheng. Ikke minst mener vi at dette er viktig i forhold til å få koblet inn familievernet. Både fagteam og botilbud i region A vektlegger foreldrearbeid, og mener det ville være formålstjenlig å få klargjort og formalisert hvilken rolle familievernet kunne spille inn mot plasseringene i botilbudet.

Når det gjelder forankringen av det operative ansvaret for botilbudet, mener vi det er for tidlig å avgjøre om én form fungerer bedre enn andre. Forankringen i Ungdomsfamiliene i region B har den klare fordel at Fagteamet og Ungdomsfamiliene er samlokalisert og kan arbeide tett med utviklingen av tilbudet. Selv om samarbeidet mellom fagteam og institusjon ser ut til å fungere godt i region A gir ikke denne strukturen mulighet til samme integrering av arbeidet. På den annen side opplever region B at de har problemer med å få etablert akuttledet som en del av tilbudet fordi de må finne et ledd utenfor eget tiltak. For region A er det en fordel at akuttinstitusjonen og beredskaps-hjemmene allerede er koblet sammen i en eksisterende tiltakskjede, noe som gir mulighet til å utvikle kompetanse på en helhetlig måte innenfor tilbudet. Et siste element som kan trekkes frem er at Ungdomsfamiliene besitter en mulighet til utslusing av systemet gjennom at de er koblet sammen med Vertsfamiliene – en boform som innebærer at en ungdom bor på hybel i tilknytning til en familie. I region A har de reflektert over disse tematikkene, men har ikke innkoblet samme type botilbud.

### *Kompetanse*

Kompetanseoppbygging har stått helt sentralt i etableringen av de to botilbudene vi har studert. Et felles trekk er at man har erkjent at man trengte kompetanse for å kunne gjøre denne jobben, og at man har opplevd at kompetansen var spredt og måtte hentes gjennom egen kartlegging og innsats. Særlig region A ser ut til å ha vært flinke til å hente kompetanse fra et bredt sett med kilder. I tillegg ser det ut til at Kompetanseteamet har spilt en viktig rolle i denne første fasen. Regionenes erfaringer tilsier likevel at det er behov for en sterkere grad av samordning og formidling av kompetanse innenfor Bufetat, både fra Bufdir overfor regionene og regionene imellom.

Et viktig spørsmål gjelder hvilken kompetanse som er nødvendig for dette arbeidet og hvordan den skal defineres. Botilbudene og fagteamene ser ut til å mene at arbeidet med botilbud for de som er utsatt for tvangsekteskap krever en særegen kompetanse. I særlig grad fremheves sikkerhetsarbeid og den psykososiale oppfølgingen. I de få sakene man har vært i berøring med har man i flere tilfeller opplevd de kaller ”strikk-effekten”, det vil si at ungdommen trekkes tilbake mot familien hun forlot (erfaringen har så langt bare vært med jenter). Forholdet til familien erfares som spesielt komplisert i disse sakene og som noe som krever spesiell kunnskap og spesielle metoder, både overfor ungdommen og overfor familien. Selv om de intervjuede i begge regionene

uttrykker en visjon om å mainstreame arbeidet med utsatte for tvangsekteskap, uttrykker de samtidig at bred kompetanse på barn i krise eller kultursensitivitet ikke nødvendigvis er tilstrekkelig i dette arbeidet. En av regionene trekker frem erfaringene med en fosterfamilie som hadde lang erfaring med å ta imot minoritetsbarn og som var utvalgt på grunnlag av sin kultursensitivitet, men som ikke klarte å gjøre riktige bedømmelser når det gjaldt grad av frihet og hvilke aktiviteter som var egnede og sikre. Vi mener det er svært viktig at de erfaringene som gjøres bringes videre og inn i barnevernsfeltets tenkning og metodeutvikling rundt arbeid med tvangsekteskap. Kunnskapsstatusen knyttet til flerkulturelt barnevern peker nettopp på fravær av metoder på dette spesifikke feltet (Holm-Hansen, Haaland og Myrvold, 2007: 311). Dette burde tilsi at det jobbes målrettet med nettopp en slik kunnskapsoppbygging. Det er i første rekke et nasjonalt ansvar å sikre dette arbeidet.

Spørsmålet om kompetanse har direkte implikasjoner for hvordan man kan forankre og bygge opp et tilpasset tilbud for brukergruppen. Begge regionene mener at det å ta imot tvangsekteskapsutsatte en svært krevende oppgave for beredskaps- og fosterhjem. I tillegg til at dette krever sterk grad av oppfølging, krever det også at familier har mulighet til å bygge opp kompetanse i dette arbeidet over tid. Her reises noen dilemmaer knyttet til Bufdirs forutsetning om at plasser ikke skal stå ledige for dette formålet, fordi denne føringen motvirker oppbygging av spesialisert kompetanse. Ut fra erfaringer som etter hvert bygges opp kan det være fornuftig å gjennomtenke hvordan dette best kan løses, for eksempel ved at man etablerer kompetanse i flere hjem enn det offisielle antall plasser man har definert. Alternativt må man vurdere om man skal la plasser stå ledige for å sikre at ungdommene plasseres i kompetente familier. Dette synes som et lite realistisk alternativ i en situasjon hvor det er stor pågang på plasseringstilbud i det statlige barnevernet generelt.

#### *Et nasjonalt tilbud? - Inntakssystemer og kapasitet*

Gjennom forutsetningen lagt av Bufdir om at botilbudet skal bygges opp gjennom regionene og at de normale inntakssystemene skal brukes, defineres botilbudet som noe som primært skal inngå i en lokal tiltakskjede. Slik vi forstår de vi har intervjuet, mener de at det i de fleste saker finnes sterke barnevernsfaglige hensyn som tilsier at man ikke skal flytte ungdommer for langt fra hjemmet hvis det er mulig å unngå det. Samtidig viser de sakene de til nå har hatt at sikkerhetssituasjonen ofte fremtvinger plassering i en annen region. Institusjonen i Region A, som har hatt erfaring både med å ta imot noen fra egen region og en person utenfra, påpeker at det mange utfordringer knyttet til å ha personer boende nær hjemstedet, og at dette kan virke begrensende på deres mulighet til å etablere et normalt liv.

Slik vi vurderer det, er ikke de nødvendige strukturer lagt på plass fra Bufdirs side for å sikre en flyt mellom regionene når det gjelder dette tilbudet. Bufdir sendte i februar 2010 ut et informasjonsskriv til regionene for å infor-

mere om arbeid i regionene på tvers og om hvor regionene kunne oppsøke kompetanse. I tillegg til slik informasjonsvirksomhet, som vi mener er viktig, mener vi det kan arbeides videre med felles rutiner. Det er vanskelig i en såpass tidlig fase av arbeidet å fastslå hvilket behov det er for botilbud for målgruppen. I halvårsrapporten for høsten 2009 rapporterer regionene at de har hatt 32 henvendelser om behov for plassering i første og andre tertial, og at dette har ledet til 21 plasseringer. Samtidig meldes det fra to av de regionene som er kommet lengst med etableringen at de har stor pågang av forespørsler om plassering fra andre regioner. Botilbudet i region A hadde for eksempel hatt 14 henvendelser angående mulighet for plassering i den første måneden tilbudet hadde vært i drift.

Vi mener at disse tallene gir en indikasjon om at det er behov for dette tilpassede tilbudet og at pågangen etter hvert kan bli stor. Dette reiser spørsmålet om hvilke vurderinger som skal legges til grunn når man skal avgjøre hvem som skal prioriteres når det gjelder plassering. Skal fagteamene prioritere personer fra eget område, eller skal de ut fra andre vurderinger la ungdommer fra andre regioner komme først? Slik vi forstår fagteamene og botilbudene vet de ikke hvilken ordening som ligger til grunn når det gjelder slik overføring mellom regioner. De reiser spørsmål om dette burde være et nasjonalt botilbud, med nasjonal inntaksstruktur. Relatert til dette ble det også reist en henstilling på Bufdirs fagsamling om at det skulle gis klarere signaler fra Bufdir om hvilken kapasitet de enkelte regionene skulle bygge opp som bidrag til det nasjonale tilbudet.

### Oppsummering og anbefalinger

I etableringen av botilbudet har Bufdir valgt en strategi der forankring i regionene og etablering av tilbudet innenfor det generelle barnevernsarbeidet, både når det gjelder systemer og kompetanse, vektlegges. En slik strategi sikter mot å gjøre arbeidet mot tvangsekteskap til noe som hører til innenfor det ordinære, og som barnevernet dermed kan håndtere og ta fatt i med sine egne verktøy. Dette er i utgangspunktet positivt. Ut fra de erfaringene som er kommet frem i de to regionene vi har studert, vurderer vi det imidlertid dit hen at det kreves klarere styringsgrep for å sikre en god forankring og utvikling av botilbudet på nasjonalt nivå. Våre anbefalinger er følgende:

- Regionene bør sikre en klar forankring på ledelsesnivå for arbeidet med botilbudet og sørge for å gjøre nødvendige avklaringer i forhold til økonomiske rammer, innhold i tilbudet, samt regionale samarbeidsstrukturer

Dette er viktig både for å avklare forventninger i forhold til tilbudet og for å sikre at man koordinerer ulike deler av regionen på en formålstjenlig måte. Dette blir særlig viktig for å ivareta koblingen mellom botilbudsplassering og

kompetanseoppbygging. Modellen fra region B er et godt eksempel på integrasjon av arbeidsområder og koblinger mellom barnevern og familievern.

- Bufdir bør arbeide mer systematisk med å sørge for kunnskaps- og metodeoppbygging når det gjelder å gi tilbud om bosted for ungdom utsatt for tvangsekteskap.

Et viktig skritt på veien er å sørge for erfaringsutveksling mellom de regionale botilbudene. Fagsamlingen høsten 2009 markerte en god start på dette. Imidlertid tror vi det er behov for mer seminarpregede samlinger der de ansvarlige i fagteam/botilbud kan diskutere utfordringer mer i dybden, og der kommunikasjon mellom Bufdir og botilbudene kan ivaretas. De ansvarlige på regionnivå bør også kobles inn i denne faglige utvekslingen. Referanse-/ kompetansegruppen etablert av Bufdirs seksjon for tilskudd og voldsforebygging i forbindelse med botilbudet over 18 år utgjør en god modell for dette.

- Bufdir bør gjennomgå og avklare modell og rutiner for saksflyt mellom regionene når det gjelder botilbudsplassering.

Dette inkluderer en avklaring av hvilke kriterier som skal brukes mellom regioner ved forespørsel om plass. Avklaringen bør ta hensyn både til hvilke sikkerhets- og kompetansehensyn som bør vektlegges ved plassering. Det kan vurderes om en nasjonal inntaksstruktur vil være formålstjenlig i saker der hensyn til sikkerhet eller kompetanse tilsier det. Vurderingen må ta hensyn til fordelene ved en slik ordning veid mot ulempene ved å etablere særordninger for denne gruppen.

## To tiltak – én helhet? Avsluttende betraktninger

Innenfor rammen av de to tiltakene vi her har studert, har det foregått en oppbygning av nye botilbud for ungdom utsatt for tvangsekteskap og til dels nye strukturer som disse tilbudene blir forankret i. Som nevnt innledningsvis mener vi at disse to oppbygningsprosessene ikke bør ses isolert fra hverandre. Dette er viktig, både med utgangspunkt i tanken om et helhetlig hjelpetilbud og med utgangspunkt i synergien som bør skapes mellom det arbeidet som gjøres på ulike fronter. Med dette som utgangspunkt vil vi nå til slutt i dette kapitlet reise noen tverrgående spørsmål og utfordringer.

For det første mener vi at innholdet i botilbudene i for liten grad ses i en helhetlig sammenheng mellom de to seksjonene i Bufdir som har det ansvaret for tiltak 27 og 28. Vi vet at det har foregått erfarings- og kompetanseutveksling, og at Bufdirs representant i Kompetanseteamet har bidratt i etableringen

av botilbudene innenfor begge tiltakene. Men når vi ser på botilbudet som bygges opp mener vi å se mulige broer mellom det ene og det andre tilbudet som ikke er utnyttet så langt. I forbindelse med tiltak 27 stilte vi for eksempel spørsmål om hvordan ungdom som ikke var i stand til å klare seg i egen bolig ble ivaretatt. Når man går inn i det statlige barnevernets tiltaksportefølje ser man at de har tilgang på plasseringsmuligheter som kunne bidra til å fylle et slikt behov, gjennom familiebaserte løsninger.

For det andre ser vi ut fra våre studier at etablering av botilbud innebærer at det utvikles nye nettverk lokalt, regionalt og i skjæringspunktet mellom de to nivåene. STV har vært svært bevisst at det skal utvikles kommunale nettverk i tilknytning til botilbudet over 18 år. Også innenfor tiltaket rettet mot de yngre har vi sett at det etableres nye nettverk, enten med basis i regionen eller i selve botilbudet. Et nærliggende spørsmål er hvorvidt det nå bygges separate nettverks- og samarbeidsstrukturer lokalt og regionalt knyttet til de to settene med botilbud? Det virker uheldig hvis ikke dette arbeidet sammenkobles bedre, ikke minst for mulighetene til å se behovene og mulighetene for ulike ungdommer i sammenheng.

Her kobler vi oss opp mot en større tematikk, nemlig helheten i hjelpetilbudene rettet mot de som er utsatt for tvangsekteskap eller annen æresrelatert vold. Kommunen, som har ansvaret for førstelinjetjenestene, er det naturlige forankringspunkt for slike hjelpetilbud sett under ett. Det er vesentlig at arbeidet som gjøres fra nasjonalt og regionalt nivå med oppbygging av botilbud etablerer gode og tydelige samarbeidsstrukturer med det kommunale nivået, og at dette utgjør én helhet. Dette spørsmålet skal vi ta opp igjen i rapportens konklusjoner.

Sett i lys av disse refleksjonene anbefaler vi:

- at de to ansvarlige seksjonene i Bufdir vurderer hvordan arbeidet med de to tiltakene kan settes nærmere i sammenheng, både når det gjelder det settet av botilbud som etableres og de nettverkene som utvikles rundt dette lokalt og regionalt.





---

## Kompetanseheving og samarbeid

Kompetanseheving og styrking av samarbeid på tvers av sektorer er et sentralt virkemiddel for å styrke den offentlige forankringen av arbeidet mot tvangsekteskap ifølge handlingsplanen (Handlingsplan mot tvangsekteskap: 19). Den underliggende tankegangen er at hvis det offentlige hjelpetilbud skal fungere på en effektiv måte, krever dette samordning av bidragene fra ulike instanser. Hvis rutiner for samarbeid ikke er på plass, risikerer man både at saker stopper opp og at det oppstår huller i tilbudet, som gjør at utsatte ikke får hjelp. Å sikre slik samordning er en krevende oppgave, både fordi mange instanser er involvert i saker om tvangsekteskap, og fordi disse instansene er det ut fra ulike typer kompetanse, ulike lovverk og ulike arbeidsmåter. Dermed er ikke rutiner for samarbeid tilstrekkelig for å oppnå samordning. God samordning krever i tillegg en kompetanseheving som gjør det mulig både å se muligheter og begrensninger i egen rolle og i rollene til partene man samarbeider med.

I handlingsplanen tas ulike grep for å sikre kompetanseheving og samarbeid. Noen av dem handler om kompetanseheving gjennom informasjonsmateriell og gjennom nettverkssamlinger. I dette kapitlet skal vi se på to tiltak som tar mer institusjonelle grep, ved å sette på plass samarbeidsstrukturer og koordinerende instanser lokalt og nasjonalt. For det første har vi studert et lokalt samarbeidsprosjekt, Drammensprosjektet, som har som mål å samordne og kompetanseheve arbeidet til førstelinjetjenestene i kommunen. For det andre har vi studert det nasjonale Kompetanseteamet mot tvangsekteskap, som er forankret i IMDi. Kompetanseteamets rolle er å gi råd til førstelinjetjenestene lokalt og bidra til kompetanseoppbygging i feltet som helhet.

Begge disse tiltakene er rettet både mot hjelpearbeid og mot forebyggende arbeid, og i vår diskusjon av dem vil vi se på hjelpetiltak og forebygging i sammenheng. En viktig problemstilling, som sammenstillingen av Drammensprosjektet og Kompetanseteamet gir inngang til å reflektere over er betydningen av å tenke helhetlig også når det gjelder de vertikale linjene i arbeidet rundt tvangsekteskap. Spørsmålet om samarbeid og kompetanseheving handler ikke bare om at instanser skal samarbeide på tvers, men om flyten mellom det nasjonale, regionale og lokale nivået, og hvordan kompetanse

bindes sammen og koordineres på disse ulike nivåene. Et annet viktig spørsmål, som vi vil løfte opp er hvilken type kunnskap og hvilken innringing av fenomenet tvangsekteskap som kommer ut av disse koordinerings- og samordningspunktene.

I første del av kapitlet gir vi en presentasjon og diskusjon av Drammensprosjektet, mens Kompetanseteamet blir diskutert i siste del. Vi bygger det opp slik i tråd med en tanke om at behovene for samordning horisontalt og vertikalt ses tydeligst fra det lokale nivået, som er nærmest sakene og forebyggingsarbeidet.

## Drammensprosjektet (Etablering av lokale samarbeidsprosjekter i regionene – tiltak 23)

Gjennom tiltak 23 i handlingsplanen rettes fokus mot det lokale samarbeidsnivået når det gjelder det offentlige arbeid mot tvangsekteskap. Med utgangspunkt i et statlig støttet prosjekt ”Æresrelatert vold i Drammen” (heretter kalt Drammensprosjektet), er målet å etablere lokale samarbeidsprosjekter i de fire andre regionene (Øst, Vest, Midt og Nord). De regionale sentrene om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging (RVTS) er tiltenkt en sentral rolle i etableringen av slike prosjekter.

I prinsippet om at samarbeidsprosjektene skal være lokalt tilpasset, ligger det også at det ikke nødvendigvis vil være direkte overførbare til andre kommuner. I den hensikt å vurdere og reflektere over erfaringene fra Drammensprosjektet ble det derfor bestemt at en evaluering av arbeidet i Drammen skulle inngå i følgeevalueringen av arbeidet mot tvangsekteskap. I vår evaluering skal vi først fokusere på de resultatene Drammensprosjektet har oppnådd lokalt gjennom sine tiltak. Deretter vil vi vurdere betydningen av Drammensprosjektet opp mot målene for handlingsplanen som helhet: på hvilken måte bidrar dette lokale prosjektet i oppfyllelsen av mål knyttet til hjelpetiltak, forebygging og kompetanseheving? Til slutt vil vi også trekke noen konsekvenser av det vi finner i Drammensprosjektet for gjennomføringen av tiltak 23.

### Hva kjennetegner Drammensprosjektet?

Drammensprosjektet er et lokalt initiativ som har sprunget ut av lokale erfaringer, blant annet knyttet til to saker på 2000-tallet der siktelsener om tvangsekteskap ble prøvet i rettssystemet. Hos Drammen kommune og Drammen politistasjon har det vært en uttrykt erkjennelse av at det kreves en betydelig videreutvikling av kompetanse, rutiner, metodikk og tiltak relatert til flerkulturelle utfordringer i hjelpeapparatet (Drammen Kommune, 2007). Prosjektet startet i 2007 og blir avsluttet i 2010. Justisdepartementet, Arbeids- og inkluderings-

departementet, Sosial- og helsedirektoratet og Barne- og likestillingsdepartementet har gitt tilskudd til Drammensprosjektet gjennom en samfinansiering.

Prosjektet har vært et samarbeidsprosjekt mellom Drammen kommune og Drammen politistasjon. Det har vært forankret i SLT-organiseringen i kommunen (Samordning av lokale kriminalitets- og rusforebyggende tiltak). SLT er en modell som brukes i 200 norske kommuner, og som er ”utviklet for å koordinere kunnskap, kompetanse og ressurser mellom politiet og de kommunale enhetene som tar kriminalitetsforebyggende hensyn (<http://www.krad.no/slt/modellen>). SLT forankres på øverste nivå i kommunen gjennom en styringsgruppe der ordfører/rådmann, øverste leder for politimyndigheten og andre relevante toppledere deltar. I Drammen er SLT forankret i politirådet. Både i Drammensprosjektets dokumenter og i samtaler med sentrale aktører vektlegges denne forankringen på ledelsesnivå i kommunen.

Drammensprosjektet har ”æresrelatert vold” som sitt sentrale fokus. Begrepet æresrelatert vold benyttes når ”kollektivens gjenopprettelse av tapt ære innebærer voldsbruk” (Drammen Kommune, 2007). I prosjektpresentasjonen presiseres det at ære er et positivt begrep, og at det er voldsbruken knyttet til gjenopprettelse av ære som er problematisk. Videre gjøres det eksplisitt at æresrelatert vold omfattes av begrepet vold i nære relasjoner, slik også vold mellom ektefeller/partnere, seksuelle og fysiske overgrep mot barn og vitne til relasjonsvold er det. Prosjektet har ikke ensidig fokus på æresrelatert vold, men ser dette i sammenheng med arbeidet for å forebygge vold i nære relasjoner generelt (<http://www.drammen.kommune.no/no/Tjenester/Barn-og-familie/Overgrep/Vold-i-nare-relasjoner/Prosjekt-aresrelatert-vold/>).

Drammensprosjektets mandat har vært å:

- Samle og videreutvikle kunnskap på området æresrelatert vold
- Utarbeide interne rutinebeskrivelser for aktuelle tjenester
- Utvikle klare rutiner for samhandling om, og bruk av, de forskjellige lovverk som finnes på området
- Utvikle tiltakskjede: forebyggende, samhandling virksomheter imellom, tiltak og behandling
- Initiere nye tiltak og forsøk med sikte på å utvikle ny kompetanse i samarbeid med universitets- og høyskolesystem.

Tiltakene i prosjektet har hovedsakelig vært rettet mot offentlig ansatte i Drammen kommune. Man har vektlagt at store deler av det offentlige apparatet er relevant i arbeidet mot æresrelatert vold, og har blant annet inkludert ansatte i barnehager, i grunnskolen, i helsetjenesten i tillegg til barnevern, sosialtjeneste og politi.

Blant de mest sentrale virkemidlene i prosjektet har vært utviklingen av et fire timers opplæringsopplegg knyttet til vold i nære relasjoner, kalt *Trinn 1*. De tre hovedtemaene på kurset har vært vold i nære relasjoner, æresrelatert vold, samt rutiner og lovverk knyttet til saker om æresrelatert vold. Det siste temaet innebærer en gjennomgang av pliktene og rollene til de ulike offentlige instansene, samt en innføring i et skjema for saksflyt som er utarbeidet i Drammen Kommune. Til sammen 1900 personer har deltatt på kurset i løpet av 2008 og 2009. Kurstilbud ble først gitt til barnevern, politi og sosialtjeneste, fordi disse ble ansett som kjernegrupper. Deretter skolerte prosjektet skole- og barnehageansatte, og til slutt representanter for introduksjonscenteret, helsestasjoner og krisesentre.

I tillegg til det bredt rettede Trinn 1-kurset har Drammensprosjektet utviklet et Trinn 2-kurs spesielt rettet mot nøkkelpersoner i de ulike etatene, samt et høgskolestudium i samarbeid med Høgskolen i Buskerud. Trinn 2 innebærer en utdypning av temaene i Trinn 1, og består av syv heldagssamlinger. Hensikten har vært å sikre at det finnes kompetansepersoner i alle deler av det offentlige systemet, som kjenner samarbeidsrutiner og som kan henvise kolleger videre når saker oppstår. Høgskolestudiet består av to moduler à 15 studiepoeng, og har som tittel "Vold i nære relasjoner, menneskerettigheter og profesjonsetikk". Målet med studiet som helhet har vært å gi ny kunnskap og innsikt, og i tillegg bidra til nettverksbygging lokalt og økt samhandling mellom de ulike etatene (Høgskolen i Buskerud, 2009). I tillegg til de nevnte kursene har det vært gitt spesielt tilpassede kurs for utvalgte grupper, for eksempel fastlegene i kommunen og religiøse ledere.

Kunnskaps- og kompetansebygging kan sies å utgjøre den ene hovedkomponenten i Drammensprosjektets mandat. Den andre hovedkomponenten er rettet mot å forbedre samhandling mellom aktører i det offentlige systemet. Et av de viktigste virkemidlene for å oppnå dette har vært en gjennomgang av det juridiske grunnlaget for ulike instansers roller, for eksempel knyttet til meldeplikt, informasjonsplikt og avvergelsesplikt. Basert på denne gjennomgangen har man så etablert rutiner for samhandling i saker, et skjema for saksflyt mellom ulike instanser i Drammen Kommune og en tiltakskjede som både synliggjør gangen og sammenhengen i saker, og som gjør tydelig forholdet mellom forebyggingsarbeid og hjelpearbeid. Disse rutinebeskrivelsene er nedfelt i heftet: *Vold i nære relasjoner – hva gjør vi? Et verktøy utarbeidet av Alternativ til Vold, skolene, barnehagene, helsestasjonene, Sosialsenteret, Senter for oppvekst og politiet*. Heftet er gjort allment tilgjengelig og har også vært brukt som grunnlag i undervisningen på Trinn 1. På denne måten har det vært et mål å knytte sammen systemutviklingen og kompetansehevingen i kommunen.

### Fokus for evalueringen av Drammensprosjektet

Den ovenstående beskrivelsen av Drammensprosjektet fokuserer på hovedpunktene, og favner ikke helheten av prosjektets aktiviteter<sup>30</sup>. Som nevnt innledningsvis fokuserer vår evaluering først på prosjektets oppnådde resultater lokalt, deretter på betydningen av prosjektet opp mot de nasjonale målene. Vår evaluering av prosjektet resultater lokalt retter seg mot det vi betrakter som to av kjerneområdene i prosjektet: kompetanseheving og bedret samarbeid og saksflyt mellom offentlige instanser. Disse to temaene henger sammen, siden et av hovedmålene med de ulike delene av kompetansehevingen er å gi bedre innsikt i rutiner for sakshåndtering og samarbeid innenfor forebygging og hjelpetiltak.

Vår metodiske inngang til å belyse hvilke resultater Drammensprosjektet har oppnådd på disse kjerneområdene er for det første en spørreundersøkelse distribuert til alle ansatte i de offentlige instansene som har deltatt på Trinn 1, samt til alle deltagere på modul 1 av Høgskolestudiet. Bruttoutvalget innbefatter dermed alle ansatte i politiet, sosialsenteret, barnevernet, habilitering, PP-tjenesten, helsestasjoner, helsestasjon for ungdom, skolehelsetjeneste, grunnskolen trinn 1-7 og trinn 8-10, barnehager og introduksjonssenteret. Til sammen ble 2253 personer spurt om å delta, og vi mottok svar fra 648 respondenter (28,8 %). Selv om denne svarprosenten er forholdsvis lav, utgjør dette et verdifullt materiale. De sentrale tjenestene, politi, barnevern og sosialsenter er forholdsvis godt dekket, med henholdsvis 36, 31 og 24 respondenter. Grunnskolene utgjør det dominerende antall respondenter, med 257 respondenter på barnetrinnet og 93 på ungdomstrinnet. Fra barnehagene har 62 respondenter svart, her er vi kjent med at noen barnehager har valgt å la én ansatt svare på vegne av hele barnehagen. Endelig har vi mottatt 38 svar fra introduksjonssenteret. Skolesektoren utgjør dermed en dominerende gruppe i utvalget, men i analysene bryter vi spørsmålene ned på ulike grupper og skiller også mellom de som har hatt og de som ikke har hatt saker, slik at vi får et nyansert bilde.

---

30. For mer utfyllende beskrivelser, se halvårsrapporter. Disse er tilgjengelige på <http://www.drammen.kommune.no/no/Tjenester/Barn-og-familie/Overgrep/Vold-i-nare-relasjoner/Prosjekt-aresrelatert-vold/>

*Tabell 2. Oversikt over respondenter fordelt på arbeidsplass. Prosent.*

<b>Navn</b>	<b>Prosent</b>
Politiet	5,6 %
Sosialsenter	3,7 %
Barnevernet	4,8 %
Habilitering	0,8 %
PP-tjenesten	2,2 %
Helsestasjon	2,0 %
Helsestasjon for ungdom	0,8 %
Skolehelsetjeneste	1,1 %
Grunnskolen trinn 1-7	39,6 %
Grunnskolen trinn 8-10	14,4 %
Barnehage	9,6 %
Introduksjonssenteret	5,9 %
Annet, spesifiser her	9,7 %
<b>N</b>	<b>647</b>

To trekk ved det endelige utvalget er verdt å merke seg. For det første finner vi representert både personer som har gjennomført kompetansehevende tiltak i regi av Drammensprosjektet og personer som ikke har det. Halvparten av de som har svart har deltatt på trinn 1, halvparten har ikke. Dette gir muligheter for å vurdere betydningen av det å ha gjennomført kurset for hvordan man oppfatter sakshåndtering og samarbeid i Drammen kommune. I tillegg har en stor andel av de som har gjennomført høyskolestudiet svart, nærmere bestemt 55 personer. For det andre finnes det blant respondentene personer med og uten erfaring med saker om æresrelatert vold. Som det fremgår av tabellen under er denne erfaringen forholdsvis ulikt fordelt mellom de ulike instansene, der skolene og barnehagene skiller seg ut ved at færre har erfaring med denne typen saker.

*Tabell 3. Svar på spørsmålet: "Har du vært involvert i saker om æresrelatert vold?". Fordelt på ansettelsessted. Prosent*

	Ja	Nei	N
Politiet	74,3	25,7	35
Sosialsenter	33,3	66,7	24
Barnevernet	61,3	38,7	31
Habilitering	20,0	80,0	5
PP-Tjenesten	7,1	92,9	14
Helsestasjon	25,0	75,0	12
Helsestasjon for ungdom	60,0	40,0	5
Skolehelsetjeneste	14,3	85,7	7
Grunnskolen trinn 1-7	6,6	93,4	256
Grunnskolen trinn 8-10	15,1	84,9	93
Barnehage	8,1	91,9	62
Introduksjonssenteret	18,4	81,6	38
Total	20,0	79,8	644

Etter vår oppfatning inkluderer dermed det endelige utvalget både det man kan kalle kjernetroppene når det gjelder å forholde seg til æresrelatert vold i arbeidssituasjonen, og grupper som ikke har dette som direkte del av sin arbeidssituasjon. Dette er viktig med tanke på Drammensprosjektets mål om å inkludere hele det offentlige apparatet, både på forebyggings- og hjelpetil-takssiden.

I vår diskusjon av Drammensprosjektets resultater tar vi først for oss kompetansehevingsprogrammet og vurderer deltagerens utbytte av dette. Deretter bruker vi spørreundersøkelsen til å diskutere kvaliteten på sakshåndteringen og samarbeidet i Drammen mer generelt. Disse resultatene danner utgangspunktet for en diskusjon av prosjektets bidrag på nasjonalt nivå. I denne siste diskusjonen benytter vi oss også av data fra andre deler av evalueringen, samt dokumentasjon og rapporter fra prosjektet.

## Drammensprosjektets effekter på kompetanse og samarbeid

### *Opplevd nytte av kompetansehevingsprogrammet*

Trinn 1 er et kurs som er utviklet med tanke på brede målgrupper, men som til en viss grad tilpasses de enkelte etater som til enhver tid har vært på kurs. I spørreundersøkelsen spurte vi om den opplevde nytten av kurset, både i forhold til økt kunnskap, til endret saksbehandling og til samarbeidskvalitet rundt sakene.

Det overordnede inntrykket er at deltagerne på disse kursene har opplevd dem som nyttige. Rundt 80 prosent av deltagerne sier at kurset som helhet var

relevant for deres arbeid, og blant de som selv har hatt saker om æresrelatert vold stiger andelen til 95 prosent. Som det fremgår av tabellen nedenfor er svarene aller mest entydig positive knyttet til om man har fått mer kunnskap om hva æresrelatert vold. Det tilsvarende tallet når det gjelder tvangsekteskap er noe lavere. En mulig forklaring på forskjellen er at æresrelatert vold har utgjort et hovedfokus og en tematisk inngang til kurset.

*Tabell 4. Nedenfor har vi listet opp noen påstander angående effekten av Trinn 1-kurset. For hver påstand ber vi deg angi hvor enig eller uenig du er.*

	Helt enig	Ganske enig	Ganske uenig	Helt uenig	Vet ikke	Ikke relevant spørsmål i mitt arbeid	N
Navn	%	%	%	%	%	%	
<b>Jeg vet mer om hva æresrelatert vold er</b>	47,4 %	48,7 %	1,0 %	0,3 %	1,9 %	0,6 %	310
<b>Jeg har blitt flinkere til å identifisere saker om æresrelatert vold</b>	15,5 %	37,4 %	6,8 %	0,6 %	25,8 %	13,9 %	310
<b>Jeg vet mer om hva tvangsekteskap er</b>	36,2 %	48,2 %	8,1 %	1,0 %	2,6 %	3,9 %	309
<b>Jeg har blitt flinkere til å identifisere tvangsekteskapsaker</b>	7,1 %	29,4 %	7,1 %	1,9 %	22,9 %	31,6 %	310
<b>Jeg vet mer om hva min rolle i håndtering av saker skal være</b>	31,4 %	51,8 %	5,8 %	0,6 %	3,9 %	6,5 %	309
<b>Min saksbehandling i forhold til saker om æresrelatert vold er bedre</b>	15,0 %	26,1 %	3,6 %	1,0 %	25,1 %	29,3 %	307
<b>Min saksbehandling i forhold til tvangsekteskapsaker er bedre</b>	9,1 %	21,8 %	3,9 %	0,6 %	21,4 %	43,2 %	308
<b>Mer kunnskap om kompleksiteten i slike saker har gjort meg motløs</b>	2,3 %	10,0 %	32,6 %	38,7 %	8,4 %	8,1 %	310
<b>Samarbeidet med andre instanser i Drammen kommune er bedre</b>	11,0 %	33,7 %	8,4 %	1,9 %	31,4 %	13,6 %	309
<b>Jeg vet hvor jeg skal søke kompetanse i tvangsekteskapsaker</b>	26,2 %	41,0 %	9,2 %	0,3 %	5,9 %	17,4 %	305
<b>Jeg vet hvor jeg skal søke kompetanse saker om andre typer æresrelatert vold</b>	28,4 %	49,4 %	8,1 %	0,6 %	7,7 %	5,8 %	310
<b>Jeg kjenner lovverket og hvilke muligheter og begrensninger som ligger der bedre</b>	14,7 %	51,0 %	17,3 %	3,9 %	7,8 %	5,2 %	306



Kunnskap er én ting, bruken av kunnskapen noe annet. Når deltagerne blir spurt om hvorvidt de er blitt flinkere til å identifisere saker om æresrelatert vold, er de mer usikre. Denne usikkerheten er enda sterkere i forhold til å identifisere tvangsekteskapsaker. Igjen kan det se ut til at vektingen i kurset gir seg utslag i ulik opplevelse av læring i forhold til æresrelatert vold og tvangsekteskap. En alternativ forklaring er at tvangsekteskap som fenomen oppleves som mer komplisert i seg selv.

Et sterkere mål på hvordan kurset har effekt i praksis får vi når vi ser på om deltagerne *saksbehandling* i forhold til saker om æresrelatert vold og tvangsekteskap har endret seg. Hvis vi bare ser på de som regner slik saksbehandling som relevant, mener i overkant av halvparten at deres saksbehandling er blitt bedre, mens en tredjedel er usikre. Sett i lys av kursets begrensede format, og at man holder seg på generelt nivå når det gjelder gangen i saker, mener vi at dette er forholdsvis sterke tall. Et viktig element i tolkningen av svarene er at det kan være vanskelig å vurdere hvorvidt ens egen evne til identifisering og saksbehandling er blitt bedre.

Det er klar forskjell på kursets effekt for dem som har vært i befatning med saker om æresrelatert vold, og de som ikke har det. De som har vært i befatning med saker svarer langt mer entydig at deres egen evne til identifisering og saksbehandling av begge typer saker er blitt bedre: 82 prosent seg helt eller ganske enige i utsagnet. En tolkning av dette kan være at kurset er tilrettelagt for og treffer bedre den gruppen som har erfaring med saker om æresrelatert vold. Det er også rimelig å tro at det å ha egenerfaring både gir et bedre utgangspunkt for læring og for å vurdere om kvaliteten på egen saksbehandling har økt som følge av kurset. Et annet forhold spiller imidlertid inn her. Deltagere fra grunnskolen utgjør en stor andel av utvalget med 163 personer. Hvis vi ser på denne gruppen for seg, både de som har hatt og ikke har vært i befatning med saker, viser det seg for det første at nærmere halvparten mener at dette ikke er et relevant spørsmål i deres arbeid. Blant de som mener det er relevant svarer 49 prosent at de ikke vet om deres saksbehandling i tvangsekteskapsaker er blitt bedre, mens 43 prosent mener det samme når det gjelder behandling av saker om æresrelatert vold. Dette kan tolkes dit hen at de skoleansatte føler at de står lengre fra saksfeltet knyttet til æresrelatert vold og tvangsekteskap. Samtidig er det muligens også en indikasjon om at kurset har truffet disse i mindre grad enn de andre gruppene.

#### *Kompetansehevingens effekter på samarbeid og saksflyt*

Siden et mål med kurset er å bedre samarbeid og saksflyt mellom instansene i Drammen kommune, har vi stilt et sett spørsmål som belyser dette fra ulike vinkler. For det første har vi spurt om hvorvidt deltagerne vet mer om hva egen rolle i håndtering av begge typer saker skal være. Svaret på dette er svært positivt: 83 prosent av deltagerne sier seg helt eller ganske enig i utsagnet og blant de som har hatt saker svarer over 90 prosent det samme. Her er

det interessant å merke seg at tallet for deltagerne fra skolesektoren ligger på samme høye nivå som for gjennomsnittet. For det andre har vi spurt om hvorvidt deltagerne synes de kjenner lovverket og de muligheter og begrensninger som ligger der bedre. Dette spørsmålet henger nært sammen med spørsmålet om roller, siden Drammensprosjektet har vektlagt en klargjøring av ulike etaters lovverk som grunnlag for å definere og forstå egen og andres roller. Svarene på dette spørsmålet er ikke like entydige som når det gjelder det direkte spørsmålet om roller. Sammen med spørsmålet om saksbehandling er dette det spørsmålet det som sprer deltagerne mest. Når vi ser nærmere på hvilke etater som har svart hva, går det et klart skille mellom politi, barnevern og sosialtjeneste på den ene siden og skoleansatte på den andre siden. Som vi var inne på ovenfor kan det hende at kurset i mindre grad treffer de skoleansatte enn andre ansatt-grupper i kommunen. Et element her kan være at noen av de sentrale lovverkene innenfor arbeidet mot æresrelatert vold og tvangsekteskap ligger utenfor skolesektoren og i etater som barnevern og politi, og at det kan være vanskelig å se helheten i de ulike lovverkene sett fra skolesektorens side.

Et siste viktig spørsmål som omhandler roller og samarbeid er samarbeidet med andre instanser i Drammen kommune er blitt bedre som følge av kurset. Her er like mange ganske enige som usikre, omtrent en tredjedel i hver kategori. En tolkning av denne usikkerheten er at det er vanskelig å bedømme koblingen mellom gjennomført kurs og samarbeidskvalitet. Det kan også være vanskelig å bedømme samarbeidskvalitet i seg selv. Samtidig kan dette også være en indikasjon om at kurset i seg selv ikke besørger godt samarbeid. Drammensprosjektet har jo også andre tiltak som skal dekke dette, som for eksempel skjemaet for saksflyt. Likevel er det viktig å bemerke at de i utvalget som oppgir å ha hatt saker om æresrelatert vold i langt sterkere grad mener at samarbeidet er blitt bedre: 24 prosent sier seg helt enige, 50 prosent ganske enige, mens resten fordeler seg likt mellom ganske uenig og vet ikke.

Dersom vi oppsummerer deltagerne direkte evaluering av Trinn 1-kurset er det tydelig at kurset lykkes svært godt i å gi innsikt og kunnskap om hva æresrelatert vold og tvangsekteskap er. Kurset har også svært tydelig bidratt til at deltagerne vet mer om sine egne roller i arbeidet mot æresrelatert vold. Dette gjelder alle grupper. Vi har påpekt at bildet blir noe mer sammensatt når deltagerne skal evaluere effekt i form av saksidentifisering og håndtering, men at det likevel er slik at store grupper opplever at de er blitt bedre til dette, selv om en del også sier seg usikre. Når det gjelder sakshåndtering og lovverk går det klare skillelinjer mellom de som har vært i befatning med saker om æresrelatert vold og de som ikke har det, samt mellom ansatte i skolesektoren og de øvrige deltagerne. Kurset ser ut til å ha truffet de som har erfaring med saker og de som er ansatt i politi, barnevern, sosialtjeneste og i barnehager best på dette punktet.

Kompetansehevingen i Drammen ser altså ut til å ha gitt opplevde effekter for deltagerne. I neste avsnitt går vi over til en beskrivelse av hvordan saks-

håndtering og samarbeid rundt saker om æresrelatert vold oppleves å fungere i Drammen. Siden vi ikke har gjort lokalstudier i andre deler av landet, mangler vi et detaljert sammenligningsgrunnlag, men ved hjelp av kartleggingen ISF gjorde i 2009 av barnevern, politi og sosialkontor i utvalgte kommuner kan vi likevel få frem noen særtrekk ved arbeidet i Drammen.

*Drammensprosjektets effekt på forankring, samarbeid og sakshåndtering i saker om æresrelatert vold*

Tre hovedtemaer vil bli diskutert i det som følger. Innledningsvis vil vi se på Drammensprosjektets opplevde synlighet blant de ansatte i kommunen. Deretter skal vi se på hvordan samarbeid er strukturert og forankret og hvordan dette står i forhold til samarbeidsstrukturer ellers i landet. Til slutt vil vi diskutere hvordan arbeidet mot æresrelatert vold oppleves å fungere innenfor disse strukturene, med en spesiell vekt på samarbeidet mellom instanser. Vår vei inn i dette går først og fremst gjennom et spørsmål om flaskehalsen i arbeidet.

*Synlighet.* Når vi spør respondentene om de opplever at Drammensprosjektet er synlig i Drammen Kommune, får vi et delt svar. Omtrent 45 prosent mener at prosjektet er synlig, mens rundt 40 prosent sier at de er usikre. Hvis vi derimot bare ser på de respondentene som har vært borti saker om æresrelatert vold, endrer bildet seg. Blant disse mener et tydelig flertall (66 prosent) at Drammensprosjektet er synlig i Drammen Kommune. Dette er en interessant forskjell. En rimelig forklaring er at Drammensprosjektet fremtrer tydeligere i forbindelse med at man selv blir involvert i saker. Dersom det er slik at prosjektet er synlig og tilgjengelig når behovet oppstår, trenger ikke dette i seg selv å være negativt. På den annen side kan man spørre om den forebyggende delen av arbeidet mot æresrelatert vold lider under at ikke oppmerksomheten fordeles mer bredt. Særlig ser dette ut til å være verdt å diskutere i tilknytning til skolene, som er de som i minst grad opplever prosjektet som synlig.

Et mer presist inntrykk av relevansen til Drammensprosjektet får vi ved å se på hvorvidt ansatte i kommunen har kjennskap til de verktøy og rutiner som er utviklet gjennom prosjektet, og hvorvidt disse tas i bruk. Vi har spurt om kjennskap til og bruk av veilederen mot vold i nære relasjoner og skjemaet for saksflyt. Veilederen er tydelig den mest kjente av disse to: 60 prosent sier at de kjenner til den, mot de 40 prosent som sier de har kjennskap til skjemaet for saksflyt. Når vi spør om bruk, og avgrenser dette til de som har hatt saker om æresrelatert vold, oppgir over 70 prosent at de bruker eller har brukt veilederen i sitt arbeid, mens halvparten sier at de bruker skjemaet for saksflyt. Særlig ser bruken av disse verktøyene ut til å stå sterkt i barnevernet, i ulike deler av helsetjenesten, i barneskolen og i barnehagene. En mulig tolkning av dette er at verktøyene som er utviklet av Drammensprosjektet blir viktigst for etater som har lav forekomst av saker. Politiet bruker for eksempel verktøyene

i mindre grad enn de fleste andre etater, samtidig som de vurderer egen kompetanse og kompetansen til egen ledelse høyest av alle etatene.

Samlet sett kan vi konkludere at Drammensprosjektet oppleves å ha sterkest synlighet blant de ansatte som har hatt erfaring med saker. Blant disse gruppene ser kunnskapsheftet og rutinebeskrivelsene ut til å treffe godt, og inkludere et bredt sett av etater. Særlig er det interessant å merke seg barnehagenes kjennskap til prosjektet og deres bruk av tilgjengelige verktøy.

*Forankring.* I intervjuer med de ansvarlige for Drammensprosjektet vektlegger de prosjektets forankring i kommunens ledelse. Denne vektleggingen finner vi igjen i svarene på spørreundersøkelsen, der svært få (omtrent 5 prosent) av de som har hatt saker opplever politisk vilje i Drammen Kommune som en flaskehals. Det kan dermed synes som om forankringen i kommunen er blitt formidlet på en tydelig måte på tvers av etater. Et eksempel på hvordan dette virker i praksis er at det har blitt satt av tid til at så mange som 1900 ansatte har vært på Trinn 1-kurs. Representanter for prosjektet forteller oss at da noen etater, først og fremst skolene, mente at dette var unødvendig bruk av tid, ble det gitt beskjed fra skolesjefen i kommunen om at dette skulle prioriteres. Et annet eksempel er at det nedlegges forholdsvis mye arbeidstid i ulike etater, betalt av Drammen Kommune og Drammen politistasjon, i prosjektgruppen (bestående av virksomhetsledere med beslutningsmyndighet) og arbeidsgrupper knyttet til prosjektet.

Forankring i kommunens ledelse utgjør et viktig element i forankringen av et arbeid som helhet. Ett neste steg i å analysere forankring er å identifisere hvilke etater i Drammen Kommune som er de mest sentrale samarbeidspartnere innenfor arbeidet mot æresrelatert vold.

*Tabell 5. I de sakene om æresrelatert vold som du har vært involvert i, hvilke av følgende instanser har du samarbeidet med og/eller innhentet kompetanse fra?*

Navn	Har samarbeidet med %	Har innhentet kompetanse fra %
Egen enhet	71 %	22 %
Drammen politistasjon	70 %	25 %
Uteteamet i Drammen	19 %	7 %
Drammen sosialsenter	22 %	8 %
Senter for oppvekst - barnevern	67 %	16 %
Sosial- og barnevernvakt	37 %	7 %
Legevakten	20 %	5 %
Fastlegene	14 %	5 %
Helsestasjonene i Drammen	18 %	5 %
Lærere i grunnskolen	32 %	6 %
Rådgivere ved grunnskolen	24 %	5 %
Helsesøster ved grunnskolen	21 %	3 %
Barnehage	16 %	4 %
Samordning av lokale kriminalitets- forebyggende tiltak - SLT Drammen	11 %	9 %
Krisesenter	36 %	9 %
Stiftelsen Alternativ til vold i Drammen	28 %	18 %
N*	129	129

Den lokale politistasjonen og barnevernet skiller seg klart ut som de instansene flest andre etater samarbeider med. De neste på listen over viktige samarbeidspartnere er sosial- og barnevernvakten og familievoldskoordinatorer i Søndre Buskerud politidistrikt. Dette bildet ligner det i stor grad det vi finner i andre, utvalgte kommuner som har en del erfaring med tvangsekteskap (Steen-Johnsen og Lidén, 2009). ISFs forrige rapport viste at politiet fremstår som den viktigste samarbeidspartner for alle andre instanser i tvangsekteskapsaker, og at det er sterke koblinger mellom politi og barnevern i saker som angår personer under 18 år.

Resultatene fra Drammen viser imidlertid at kommunen skiller seg fra disse andre kommunene på flere punkter. I den forrige undersøkelsen argumenterte vi for at det fantes to forskjellige kretsløp knyttet til tvangsekteskap: ett for de under 18 år, der politi og barnevern var sentrale, og ett for de over 18 år, der politi, sosialtjeneste, krisesenter og frivillige organisasjoner inngikk. I Drammen finner vi følgende: For det første finnes det en tydelig samarbeidsrelasjon mellom barnevern og sosialtjeneste, der begge instanser oppgir å samarbeide med den andre. For det andre er krisesenteret en viktig samarbeidspartner både for barnevernet og for sosialtjenesten. For det tredje er det ingen spesielt tydelig kontakt mellom sosialtjenesten og frivillige organisasjoner som arbeider operativt med botilbud og oppfølging. Et fjerde trekk som ser ut til å være viktig i Drammen, men som vi ikke har direkte data på for andre kommuner, er at skolesektoren er trukket aktivt inn i arbeidet. Lærere i

grunnskolen fremstår som viktige samarbeidspartnere på tvers av de andre etatene og ligger på et høyt nivå når det gjelder relevans. Også rådgivere og helsesøstre i grunnskolen fremstår som viktige. Det samme gjelder videregående skole, der både lærere, rådgivere, men først og fremst minoritetsrådgivere skårer høyt som samarbeidspartnere. Grunnskolen og videregående skole skiller seg ved at de ansatte i førstnevnte har deltatt på Trinn 1. Man kan derfor tenke seg at det er andre mekanismer som har bidratt til integreringen av de videregående skolene. Dette kan være en indikasjon om at systemene for samarbeid rundt saker bidrar til integrasjon av disse gruppene.

Sett i forhold til samarbeidsmønstre i andre kommuner kan vi dermed peke på følgende særtrekk ved Drammen: 1) Det er tettere samarbeidsrelasjoner mellom flere av de sentrale aktørene, slik at arbeidet rundt tvangsekteskap for de over og under 18 år i mindre grad utgjør adskilte kretsløp, og 2) Arbeidet som helhet har en mer tydelig offentlig forankring enn det man ser i andre kommuner, i og med at sosialtjenestens arbeid er koblet mot andre offentlige instanser og ikke mot frivillige organisasjoner som tilbyr oppfølging. Vi mener det er rimelig å forklare disse forskjellene med at politi, barnevern og sosialtjeneste er blitt koblet eksplisitt sammen, både gjennom at de inngår i en overordnet prosjektgruppe for prosjektet, og ved at deres respektive roller i saker er blitt presisert gjennom rutinebeskrivelser. Et element i dette er at man arrangerer et strategimøte mellom relevante etater når alvorlige saker oppstår. I disse møtene skal man både sikre at involverte instanser får kunnskap om sakens kompleksitet og helhet, om den utsattes kortsiktige og langsiktige behov, samt diskutere de ulike instansenes rolle på kort og lang sikt (Hager, 2009).

Når det gjelder forholdet til de frivillige organisasjonene må det presiseres at SEIF ikke tradisjonelt har arbeidet i Drammen, og dermed ikke har tilbudt oppfølging og botilbud der. Det må også nevnes at Alternativ til Vold i Drammen fremstår som en viktig samarbeidspartner på tvers av etater. Deres tilbud retter seg mot behandling av personer som utøver vold, i tillegg har de bidratt med kompetanse og undervisning innenfor kompetansehevingstilta-keen.

Samlet sett fremstår arbeidet mot æresrelatert vold i Drammen som tydelig offentlig forankret, og som helhetlig i den forstand at en bredde av etater inngår og at arbeidet for de under og over 18 år ikke er adskilt. I det som følger skal vi se nærmere på hvordan samarbeidet innenfor disse rammene oppleves å fungere.

*Samarbeid.* I spørreskjemaet har vi stilt spørsmål om hva de ansatte som har erfaring med saker om æresrelatert vold opplever som viktige flaskehalsen i arbeidet.

*Tabell 6. Hva vurderer du som viktige flaskehalsar i ditt arbeid mot æresrelatert vold? (flere kryss er mulig)*

Navn	Prosent
Egen kompetanse	33,9 %
Kompetanse i egen ledelse	25,4 %
Definisjoner og avgrensninger av fenomenene "æresrelatert vold" og/eller "tvangsekteskap"	16,1 %
Skillelinjene i lovverk og tiltak mellom utsatte som er under og over 18 år	30,5 %
Tilgang til botilbud	28,8 %
Tilgang til botilbud som passer for brukergruppen	41,5 %
Tilgang til andre praktiske løsningsmuligheter	33,1 %
Det psykososiale tilbudet til barnet/ungdommen	51,7 %
Oppfølgingen av barnet/ungdommen	42,4 %
Oppfølgingen av familien	52,5 %
Økonomiske ressurser	24,6 %
Politisk vilje i Drammen kommune	5,1 %
Rollefordeling i hjelpeapparatet	30,5 %
Offentlige instansers ansvarstaking	22,9 %
Gjennomslag i fylkesnemda	10,2 %
Samarbeidet med foreldre	19,5 %
Samarbeidet med politiet	15,3 %
Samarbeidet med barnevernet	32,2 %
Samarbeidet med Bufetat	16,9 %
Samarbeidet med andre offentlige instanser i Drammen kommune	11,0 %
Samarbeidet med offentlige instanser i andre kommuner	10,2 %
Samarbeidet med statlige eller fylkeskommunale organer	7,6 %
Samarbeidet med frivillige organisasjoner	5,1 %
Annet, spesifiser her	5,1 %
N*	118

Respondentene fikk her anledning til å ta stilling til et bredt sett med mulige utfordringer, knyttet til egen kompetanse, til samarbeid med andre instanser og til hvilke tilbud som er tilgjengelige i oppfølgingen av ungdommen. Et umiddelbart inntrykk er at flaskehalsene er mange.

Likevel er det slik at noen typer flaskehalsar skiller seg ut. Det er også slik at de ulike etatene har forskjellige mønstre i de svarene de gir.

Samarbeid og rollefordeling i Drammen Kommune ser i forholdsvis stor grad ut til å oppleves som problemområder. Omtrent en tredjedel av respondentene angir rollefordelingen i hjelpeapparatet som en viktig flaskehals. Den relaterte kategorien som omhandler offentlige instansers ansvarstaking oppgis å være en flaskehals av 23 prosent. Disse tallene antyder at selv om man har jobbet mye med å avklare relative roller og ansvar på papiret, oppleves de ikke nødvendigvis som avklart i praksis. Spesielt er det interessant at både barnevern og sosialtjeneste angir rollefordeling som en viktig flaskehals. Disse tjenestene skulle være blant de sterkest integrerte i arbeidet med rollefordeling, gjennom sin deltagelse i prosjektgruppe og ved sine sentrale roller i

mange saker. Her, og når det gjelder samarbeid for øvrig, skiller politiet seg ut ved at de i mindre grad enn andre etater opplever dette som en flaskehals.

Hvis vi ser nærmere på samarbeidet mellom enkelte etater, peker samarbeidet med barnevernet seg ut som en flaskehals for flere. I frisvar i skjemaet gis det noen enkelte indikasjoner om at barnevernet bruker lang tid på å behandle saker og besvare henvendelser, og at noe av problemet dermed består i dette. Ut over dette besitter vi ikke dybdekunnskap som kan forklare hvorfor barnevernet i såpass stor grad oppleves som en flaskehals. Men vi mener det er interessant å merke seg at de ansatte i barnevernet i særlig grad peker på flaskehals knyttet til tilpassede botilbud, praktiske løsningsmuligheter og psykososial oppfølging. Dette kan kanskje tyde på at barnevernet i mindre grad enn andre instanser opplever å ha tilgjengelige verktøy for å kunne løse saker på en tilfredsstillende måte. IMDi's erfaringer gjennom arbeidet med minoritetsrådgiverne tyder på at dette er et generelt problem<sup>31</sup>.

Uansett forklaring, kan det virke som om samarbeidet mellom sentrale etater i Drammen har utviklingspotensiale. Dette understrekes av at halvparten av de ansatte som har svart fra sosialtjenesten mener at både samarbeid med politi og med barnevern er en flaskehals. Politiet skiller seg for øvrig klart ut i undersøkelsen som helhet ved at bare 12,5 prosent oppgir samarbeid med denne etaten som en flaskehals. Samtidig skiller politiet seg ut ved å ha høy tiltro til egen kompetanse og til sin ledelses kompetanse. Det kan altså synes som det er et samsvar mellom en trygghet i egen rolle og god forankring i egen etat og den opplevelsen andre etater har av samarbeid. Vi vet for øvrig at man i Drammen har arbeidet mye med å forbedre etatssamarbeidet mellom de sentrale instansene, både gjennom at politi, barnevern og sosialtjeneste deltar i den overordnede prosjektgruppen, og ved at det alltid etableres samarbeidsgrupper knyttet til de enkeltsaker som kommer opp. Resultatet fra spørreundersøkelsen kan dermed tyde på at det er mange faktorer som spiller inn i opplevelsen av samarbeid, både interne og eksterne. I neste avsnitt skal vi se nærmere på hvilke eksterne, strukturelle faktorer som synes viktige i arbeidet mot tvangsekteskap ut fra denne undersøkelsen.

*Strukturelle rammer som begrensning.* I vurderingen av flaskehals skiller kategoriene som omfatter oppfølging og behandling av den utsatte og vedkommendes familie seg klart ut som de viktigste hos alle instanser. Over halvparten av de spurte nevner det psykososiale tilbudet til barnet/ungdommen, samt oppfølgingen av familien som viktige flaskehals. Mer enn 40 prosent peker på oppfølgingen av barnet/ungdommen som en utfordring. Disse svarene må sannsynligvis tolkes i lys av ulike typer faktorer. For det første er det ingen tvil om at saker om æresrelatert vold og tvangsekteskap er komplekse og at den kanskje vanskeligste delen av dem handler om å følge opp den utsat-

31. IMDi: Diskusjonsgrunnlag for møte i FIM, 18.03.10.



te på en adekvat måte. For det andre stiller sakene dermed sterke krav til kompetanse. I spørreundersøkelsen fremheves egen kompetanse som en flaskehals i alle etater, med unntak av hos politiet. Man kan dermed tenke seg at noe av grunnen til at oppfølging oppleves som en så viktig flaskehals handler om opplevd kompetanse til å vurdere hvilken oppfølging som er gunstig og riktig.

Et tredje viktig forhold ved oppfølgingen både av familien og den utsatte dreier seg om de ordninger og løsningsmuligheter som er tilgjengelig for hjelpeapparatet. Svarene fra de ulike etatene i Drammen tyder på en mangel på systemer og institusjonelle løsninger når det gjelder psykososial oppfølging. Særlig er dette tydelig hos barnevernet, der 14 av 17 respondenter nevner psykososial oppfølging av barnet som en viktig flaskehals. Vi tolker dette som et uttrykk for at man mangler instanser å henvise til, som kan bidra i oppfølging på ulike nivåer. Et annet felt som peker seg klart ut er tilgangen til bostedsløsninger som passer for brukergruppen. Både hos barnevern og sosialtjeneste er dette en av de to viktigste flaskehalsene. De barnevernsansatte definerer også samarbeidet med det regionale Bufetat som den vanskeligste av de samarbeidsrelasjonene de står i. Dette samarbeidet består først og fremst i at Bufetat har ansvaret for å tildele relevante botilbudsplasser.

Resultatene fra Drammen kan tolkes dithen at lokalt samarbeid og regionale forutsetninger knyttet til ressurser som botilbud og oppfølging er av stor betydning i arbeidet mot tvangsekteskap. I det som følger skal vi sette disse resultatene inn i en større kontekst og diskutere hva Drammensprosjektet som lokalt prosjekt kan bidra med til det helhetlige arbeidet rundt tvangsekteskap.

### Drammensprosjektet i en nasjonal kontekst

Innenfor Drammensprosjektet har man arbeidet med en bred kompetanseheving av kommunalt ansatte, og med å klargjøre og systematisere roller og samarbeidsrelasjoner. I det foregående har vi pekt på at noen av resultatene synes å være en opplevelse av et økt kunnskapsnivå, en tydelig offentlig forankring og et helhetlig samarbeid som er bredt fundert. Samtidig har vi pekt på at samarbeidet etatene imellom fremdeles kan utvikles videre, og at roller også kan avklares ytterligere.

Innledningsvis formulerte og sammenstilte vi noen overordnede mål for handlingsplansarbeidet, slik vi forstår handlingsplanen. Disse var:

- Inngår de etablerte hjelpetiltakene en helhetlig tiltakskjede og er tilpasset de definerte brukergruppene?
- Gjør forebyggingsarbeidet bruk av et bredt sett med kanaler for å nå ulike grupper?

- Er det etablert rutiner og samarbeidsformer mellom ulike instanser og mellom ulike nivåer som sikrer god saksflyt og at kompetansen til ulike instanser utnyttes?

I tillegg stilte vi et mer overordnet spørsmål:

- Hvilken kunnskap og kompetanse er utviklet gjennom deltiltakene og hvordan er den formidlet og forankret på tvers av sektorområder og arbeidsfelter innenfor planen?

I vår vurdering av hva Drammensprosjektet kan bidra med i en nasjonal kontekst, vil vi ta utgangspunkt i disse spørsmålene.

*Hjelpetilbud.* Drammensprosjektet har gjort et betydelig arbeid med å klargjøre rollene til ulike deler av førstelinjetjenesten i saker om æresrelatert vold og tvangsekteskap. Dette arbeidet har involvert klargjøring av lovgrunnlag og muligheter for samarbeid i lys av taushetsplikt og informasjonsplikt, samt utarbeidelsen av et skjema som indikerer hvilket samarbeid som kreves i ulike faser av en sak. Et svært viktig grep ser ut til å være strategimøtene som gjennomføres når alvorlige saker oppstår, der den involvertes behov på kort og lang sikt, samt ulike instansers rolle avklares. Vi mener at dette systemet for arbeid rundt saker danner et viktig utgangspunkt for en helhetlig tiltakskjede og for at tiltakene som settes i verk er tilpasset den som skal motta hjelp. En slik konklusjon understøttes av funnene fra spørreundersøkelsen, der vi fant at samarbeidet mellom instanser ser ut til å være bredere anlagt i Drammen enn i de øvrige kommunene vi har data fra. Et svært viktig poeng i denne sammenheng er også at Drammen ser ut til å ha forent kretsløpene rundt unge under og over 18 år til ett kretsløp.

Samtidig peker resultatene fra undersøkelsen på at de ulike instansene opplever at det eksisterer mange begrensninger i å gi et fullgodt hjelpetilbud i tvangsekteskapsaker. Noen av disse begrensningene handler om samarbeidet med andre instanser lokalt, noen handler om det kompliserte ved selve sakene, og noe handler om begrensninger i det man har å tilby av konkrete hjelpetiltak. Vi mener disse resultatene tyder på at å bygge kompetanse til sakshåndtering, samt gode samarbeidsrelasjoner er en tidkrevende prosess. Samtidig mener vi resultatene viser at førstelinjetjenestene mangler noen viktige redskaper som er nødvendige i sakshåndteringen. Dette gjelder i første rekke tilgang på relevante botilbud og muligheter for psykososial oppfølging, både av den utsatte og av familien. Siden botilbudet for de under og over 18 år er under oppbygging, er det for tidlig å si hvorvidt resultatet vil svare til de behovene vi her ser. Men resultatene fra Drammen indikerer viktigheten både av å bygge opp tilstrekkelig kapasitet og en helhetlig tenkning, slik vi understreket i kapittel 4. I tillegg indikeres viktigheten av å få på plass lokale/regionale ressurser knyttet til psykisk helse og familievern.

*Forebyggende arbeid.* I våre kriterier for det forebyggende arbeidet har vi vektlagt at dette arbeidet har bredde og at det kobler sammen ulike instanser på en hensiktsmessig måte. En indikasjon på bredden i det forebyggende arbeidet innenfor Drammensprosjektet finner vi i hvilke instanser som involveres i arbeidet. Som tidligere påpekt mener vi at Drammensprosjektet har tenkt bredt i sin forankring. Det er for eksempel en eksplisitt hensikt å bringe inn skoler og barnehager med tanke på forebygging, blant annet gjennom deltakelse i kompetansehevingen. Som vist ovenfor viser også studien av samarbeidsrelasjonene innenfor kommunen at skolene og barnehagene ser ut til å være godt integrert i arbeidet. Denne integrasjonen av barnehage- og skolesektoren synes viktig med tanke på langsiktig forebyggende arbeid.

Et annet interessant aspekt ved forebyggingsarbeidet i Drammen, er at politiet er opptatt av sin forebyggende rolle, noe også forankringen i SLT-ordningen indikerer. Innenfor dette arbeidet har det blitt drevet metodeutvikling. "Dialog som metode" (Bjørlo, 2010), som sikter mot å skape et tillitsgrunnlag i de delene av minoritetsbefolkningen der tvangsekteskap og æresrelatert vold kan forekomme, er et sentralt eksempel på dette. Hensikten er å skape grunnlag for dialog og dermed kunne bidra til å hindre at konfliktsaker i familien eskalerer og ender i brudd. Fra 2010 blir metoden forankret i konfliktrådet i Drammen, som skal samarbeide med politiet om dialog- og tviste-arbeid.

Vi mener ut fra det vi kan se at forebyggingsarbeidet er bredt forankret i offentlige instanser, og at det foregår en utvikling av metoder og roller innenfor forebygging, som også får en institusjonell forankring. Et viktig aspekt ved forebyggingsarbeid er i tillegg koblingen mellom det offentlige og sivilsamfunnet. I vår undersøkelse i Drammen har vi ikke kunnet fange minoritetsorganisasjonenes eller andre deler av sivilsamfunnets perspektiver på dette. Imidlertid er det etablert samarbeidsrelasjoner mellom prosjektet og Drammen minoritetsråd, samt Buskerud innvandrerråd som fastslår en vilje til samarbeid fra begge sider. I løpet av 2010 skal det tilbys en seminarrekke for alle religiøse samfunn i Drammensområdet om arbeid med barn og unge, verdier og samfunnsutvikling. Denne seminarrekken er utarbeidet gjennom en arbeidsgruppe der både prosjektet og representanter for organisasjonene inngår.<sup>32</sup>

En interessant kobling mellom det forebyggende arbeidet som er initiert lokalt og nasjonale strategier for forebygging finner vi i minoritetsrådgiverordningen. Det er et viktig spørsmål hvordan slike initiativer kan virke sammen og legge gjensidige forutsetninger. I vår studie av minoritetsrådgiverordningen i forbindelse med denne rapporten, skilte Drammen seg svært tydelig fra de andre lokale kontekstene vi studerte med henblikk på dette. Forskjellen

---

32. Drammensprosjektet: Årsrapport 2009. Prosjekt "Æresrelatert vold i Drammen"

besto i at Drammen hadde etablerte nettverk og rutiner som gjorde at minoritetsrådgiverne raskt kom i funksjon i forhold til lokale instanser ved å inngå i samarbeid rundt saker. Dermed opplevde de også at de fikk overblikk over relevante samarbeidspartnere og kunne lettere drive den systemrettede, forebyggende aktiviteten som inngår i deres mandat. Sett fra Drammensprosjektets side utgjør minoritetsrådgiverordningen et svært viktig grep med tanke på forebygging og hjelp på et lavterskel-nivå.

*Samarbeid og kompetanse.* I vår evaluering av arbeidet med handlingsplanen har vi vektlagt betydningen av læring, og pekt på betydningen av hente ut og systematisere erfaringen fra enkeltsaker. Drammensprosjektet har lagt til rette for denne typen systematisering av læring både gjennom strategimøtene som før er nevnt, og ved at man mellom etater diskuterer anonymiserte saker og vurderer erfaringer. Disse erfaringene brukes i utdanningene rettet mot kommunalt ansatte, men danner også utgangspunkt for ”beredskapsøvelser” der representanter for ulike etater deltar og simulerer hvordan de ville opptre ved den og den typen sak, hvem de ville kontaktet og samarbeidet med.

Når det gjelder hva som blir resultatet av den kompetansen som utvikles, mener vi at Drammensprosjektet har nedfelt og bevart denne på en god måte i skrift/informasjonsopplegg og i utarbeidelse av systemer der kunnskapen forankres. Av årsrapporten ser vi også at prosjektet har drevet en utstrakt foredragsvirksomhet overfor både frivillige og offentlige organisasjoner, på ulike nivåer. I tillegg har åtte kommuner fått alt materiell prosjektet har utviklet, med tanke på at de arbeider med å utvikle kommunale handlingsplaner mot vold i nære relasjoner. Prosjektet uttrykker imidlertid at det er behov for å etablere overliggende systemer for kompetanseoverføring til andre kommuner. I handlingsplanen er dette en funksjon som er tillagt de regionale ressurs-sentrene om vold, selvmordsforebygging og traumatisk stress (RVTS).

På tross av den systematiske oppbygningen, nedfellingene og formidlingen av kompetanse viste spørreundersøkelsen at samarbeid om saker om æresrelatert vold i Drammen byr på utfordringer. I møte med alle de sentralt involverte i Drammensprosjektet i juni 2010 ble det imidlertid påpekt at viktige ramme-forutsetninger er blitt endret siden tidspunktet for undersøkelsen, siden kommunen nå har avsatt midler til å styrke barneverntjenesten. Dette har allerede ført til raskere saksbehandling både generelt og i saker om æresrelatert vold. Utdanningsdirektøren i kommunen uttrykte at tilliten til barnevernet var i ferd med å øke innenfor skolesektoren. Dette har ført til et økt antall meldinger fra skolen til barnevernet, og generelt større tillit.

Et interessant poeng, som ble fremmet med styrke av de tilstedeværende etatene er at Drammensprosjektet har produsert systemeffekter på kommune-nivå. Som følge av prosjektet har man avdekket ressursbehov og synliggjort problemer i kommunesamarbeidet. Dette har ført til at kommunen har måttet prioritere sine ressurser, og gripe fatt i problemene. Det understrekes dermed

at politisk vilje til også å bære konsekvensene av å igangsette et slikt prosjekt er viktig.

Vårt siste spørsmål knyttet til hvilken kunnskap og kompetanse som er utviklet og forankret, gir anledning til å reflektere over hvilket bidrag Drammensprosjektet representerer sett i forhold til handlingsplansarbeidet som helhet. Drammensprosjektet er utviklet ut fra sine bestemte forutsetninger, blant annet den uttrykte ambisjonen om å sikre offentlig forankring, samt forankringen i fenomenfeltet ”vold i nære relasjoner”. Videre er forankringen i SLT i kommunen av betydning, samt politiets sentrale rolle både i samarbeid rundt saker og i metodeutvikling.

Blant særtrekkene ved den kompetansen om tvangsekteskap som er utviklet i Drammen vil vi for det første vektlegge at den er basert på forvaltningskunnskap, det vil si en grundig gjennomgang av de forutsetningene som ligger i ulike deler av det offentlige systemet, samt en tenkning rundt hva dette krever av forankring. Som et ledd i dette tar kompetansen sitt utgangspunkt i sakshåndtering og de kravene dette stiller til ulike offentlige etater. Dette har vist seg å skape systemeffekter og fått konsekvenser for kommunens prioritering av ressurser.

For det andre gir fokuset på æresrelatert vold og vold i nære relasjoner en tydelig forankring i et offentlig politikkkfelt. Dette gir klare koblinger til Handlingsplanen mot vold i nære relasjoner og Handlingsplan mot kjønnslemlestelse og samtidig et politifaglig hovedtyngdepunkt. Vår vurdering er at denne forankringen, der politiet har spilt en sentral rolle, har bidratt til det helhetlige, tverretatlige samarbeidet og til de systemeffektene vi beskrev ovenfor. Også i den nasjonale kartleggingsundersøkelsen (Steen-Johnsen og Lidén) utpekte det lokale politiet seg som et sentralt forankringspunkt for arbeidet, som det dermed burde være mulig å spille videre på. Selv om koblingen til de andre handlingsplanene ikke nødvendigvis har spilt en stor rolle i Drammen kommune, ser vi at nettopp denne koblingen kan utgjøre en brekkstang i forhold til utvikling andre kommuner, spesielt gjennom verktøyet lokale handlingsplaner mot vold i nære relasjoner.

Et viktig spørsmål er hvordan dette fokuset forholder seg til og inkluderer andre foki på arbeidet mot tvangsekteskap. I utvekslinger som har foregått mellom Drammen og den nasjonale etableringen av botilbud kan det synes som om det er ulikhet i vektleggingen av sikkerhetsspørsmål, på den måten at Drammen lar sikkerhetsspørsmål bli mer førende for sine vurderinger enn de nasjonale instansene. Dette kan indikere vekten av det politifaglige perspektivet i Drammensprosjektet, sammenlignet med synspunkter nasjonalt. Det er imidlertid viktig å påpeke at det politifaglige perspektivet integrerer og videreutvikler forebyggende perspektiver på politiarbeid, noe blant annet utviklingen av dialogmodellen vitner om. Den sterke integrasjonen av ulike offentlige etater peker også i retning av en flerperspektiv-tenkning. Det samme gjør den prinsipielle koblingen til menneskerettighetsperspektiver, blant annet syn-

lig i høgskoleutdanningen. Vi mener også at det tydelige dialogarbeidet og involveringen av minoritetsorganisasjonene indikerer en bevissthet om tvangsekteskapsarbeidet som del av inkluderingspolitikken.

### Anbefalinger

Vi mener at Drammensprosjektet har etablert en helhetlig modell for lokalt samarbeid, som har sin styrke både i den klare forankringen i et bredere politikkområde – arbeidet mot vold i nære relasjoner – og i forankringen på ledelsesnivå i kommunen. Ut fra dette er vår første anbefaling at:

- Forankringsmodellen gjennom SLT videreføres i andre kommuner og arbeidet mot tvangsekteskap kobles til etableringen av lokale handlingsplaner mot vold i nære relasjoner.

Vi vil understreke at Drammensprosjektet har sin styrke i at det nettopp utgjør en helhet, og at slike prosjekter bare kan lykkes dersom forankring og politisk vilje i den enkelte kommune sikres.

Drammensprosjektet har utviklet et bredt sett av materiale. Dette inkluderer informasjonsmateriell (Veilederen mot vold i nære relasjoner), kursopplegg (trinn 1 og trinn 2, kurs for minoritetsorganisasjoner) og verktøy til bruk i samarbeid mellom instanser (dialogmodell, avklaringer av lovverk og roller, kart for saksflyt og strategimøter). Vi mener at mye av dette materialet kan være til nytte for andre kommuner, men mener det avgjørende er at materialet og modellene tas i bruk med utgangspunkt i kommunens egne prosesser og egendefinerte behov. Dette krever formidling som tar hensyn til behovet for lokal forankring.

I henhold til tiltak 23 er det RVTSene som har fått ansvaret for formidling av lokale modeller for arbeid mot tvangsekteskap. I forrige rapport pekte vi på at dette oppdraget ikke var blitt inndefinert i RVTSenes oppdrag fra Helsedirektoratet gjennom tildelingsbrevene i 2008 og 2009. Vi er ikke kjent med oppdraget for 2010, men forstår ut fra informasjon fra Drammensprosjektet at arbeidet med dette ikke er igangsatt. Med utgangspunkt i dette gir vi en toledet anbefaling:

- at BLD, i samråd med Drammensprosjektet, finner metoder og kanaler for å tilgjengeliggjøre relevant informasjons- og kursmateriell innenfor rammen av handlingsplanen
- at modell og ansvar for formidling av lokale modeller utvikles svært raskt, og at slikt formidlingsarbeid igangsettes innen utgangen av handlingsplansperioden

I neste del av dette kapitlet analyserer vi Kompetanseteamets ulike roller innenfor arbeidet med kompetanseformidling og veiledning. Dette vil gi anledning til å reflektere videre over formidling av kunnskap horisontalt og vertikalt.

## Tiltak 19 Styrking og videreføring av kompetanseteamet mot tvangsekteskap

Kompetanseteamet mot tvangsekteskap (heretter kompetanseteamet) er en permanent ordning som IMDi er gitt det administrative og koordinerende ansvaret for. Kompetanseteamet ble opprettet i 2004 som et midlertidig prosjekt i samarbeid mellom Utlendingsdirektoratet (UDI), politiet og Oslo Røde Kors, og omgjort til en fast ordning i 2007. I 2008 ble Kompetanseteamet overført til IMDi i forbindelse med iverksettelse av handlingsplanen mot tvangsekteskap. Styrking og videreføring av kompetanseteamet ble gjort til et eget tiltak i handlingsplanen, og teamet fikk i denne sammenheng endret sammensetning, forankring og mandat.

Kompetanseteamet skal være en rådgivende instans for tjenesteapparatet i deres arbeid med konkrete saker som omhandler tvangsekteskap eller ekstrem kontroll. I planperioden skal teamet særlig bidra til kompetanseheving og å styrke tverrfaglig og regionalt samarbeid. Kompetanseteamet har fire medlemmer:

- En koordinator lagt til IMDi (100 prosent)
- En stilling forankret i Politidirektoratet (POD) (100 prosent)
- En stilling lagt til Utlendingsdirektoratet (UDI) (50 prosent)
- En stilling i Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (50 prosent)

Teammedlemmene har ansvar for kompetansebygging i sine respektive direktorater og underliggende tjenesteapparat innen deres sektor. Arbeidet skal linjeforankres i de ulike direktoratene, mens Integrerings- og mangfoldsdirektoratet har rapporteringsansvar for teamet til sitt departement.

For Kompetanseteamet innebærer handlingsplanperioden en særlig organisering (f.eks. inngår koordinator i prosjektsamarbeid i IMDi med minoritetsrådgivere og integreringsrådgivere) og forventninger som skal oppfylles innenfor en avgrenset tidsperiode. Det ekstraordinære i planperioden skal legge grunnlag for permanent virksomhet og forankring. Kompetanseteamets opprinnelige mandat ble revidert i 2009. I henhold til nytt mandat fra 1. februar 2009 skal Kompetanseteamet:

- gi råd og veiledning til tjenesteapparatet (førstelinjetjenesten) i enkeltsaker
- sørge for at enkeltpersoner som tar kontakt med teamet får nødvendig oppfølging av tjenesteapparatet
- bidra til forbedring av eksisterende rammer og rutiner for tverretattlig samarbeid for å oppnå bedre koordinering og mer effektiv bistand i enkeltsaker
- bidra til kompetanseheving i tjenesteapparatet

Fra 1. mars 2009 overtok teamet ansvaret for botilbudet for unge over 18 år, som er utsatt for tvangsekteskap eller har trusler om tvangsgifte, jfr. tiltak 27 i handlingsplanen. Vår gjennomgang av tiltak 27 omfatter også kompetanseteamets ansvar, mens vi i dette kapitlet vil komme med noen betraktninger om administreringen av botilbudet med utgangspunkt i kompetanseteamets totale innsats.

Fra 1.april 2009 fikk teamet dessuten ansvar for å besvare spørsmål relatert til tvangsekteskap i svartjenesten [www.ung.no](http://www.ung.no) (jfr. siste del av tiltak 10 i handlingsplanen). I 2009 ble 29 spørsmål om tvangsekteskap besvart over denne tjenesten. Erfaringen er at også denne oppgaven tar tid fordi det er krevende å gi nyanserte svar på spørsmålene som stilles.

I vår gjennomgang vil vi særlig peke på organisatoriske og faglige dilemmaene som kompetanseteamet opplever når de hver for seg og sammen skal ivareta det generelle mandatet om å gi veiledning/oppfølging av enkeltsaker, og planperiodens særlige mandat som innebærer kompetanseheving og utvikling av samarbeidsstrukturer. Vi vil se på hva de organisatoriske grepene har å si for å ivareta de ulike oppgavene. Vi skiller her mellom horisontal og vertikal linje for innsats, det vil si i kompetanseteamet/tverretattlig samarbeid vs. sektorspesifikk forankring av arbeidet. Videre vil vi se på arbeidsdeling og prioriteringer når det gjelder å veilede, systematisere kunnskap og formidle, samt å ivareta andre pålagte oppgaver, herunder botilbudet for de over 18 år. Vi stiller avslutningsvis spørsmål om hvilke erfaringer kompetanseteamet har gjort seg i planperioden som har betydning for hvordan teamets arbeid kan innrettes på sikt.

Framstillingen bygger på intervjuer med kompetanseteamets koordinator, UDI representant og POD representant<sup>33</sup>. Vi har også intervjuet ledelsen i forebyggingsenheten i IMDi. Kompetanseteamet har vært omtalt i mange av de andre intervjuer vi har gjort i forbindelse med evalueringsarbeidet (Bufdir, Drammensprosjektet, minoritetsrådgivere, integreringsrådgivere, Røde Kors, botilbudene). Av skriftlig materialet har vi lagt til grunn halvårsrapporter, interne rapporter og notater, referater fra møter på direktorat- og departementsnivå. Vi har gjennomgått 38 anonymiserte saker som kompetanseteamet

---

33. Bufdirs representant var i barselpermisjon, og var derfor ikke tilgjengelig for intervju.



har vært involvert i<sup>34</sup>. Disse har bl.a. gitt innsikt i hvem som kontakter kompetanseteamet, hvordan de bidrar i ulike typer saker, og kompleksiteten i disse sakene.

### Operasjonalisering av tiltaket

Kompetanseteamet bygger videre på oppgaven som teamet har hatt som rådgivende instans for tjenesteapparatet. Handlingsplanperioden gir imidlertid nye premisser for dette arbeidet, dels interne, som ny sammensetning av teamets medlemmer, og dels eksterne, at arbeidet inngår i samspill med tiltak og nye aktører som ønsker veiledning. Oppgavene knyttet til kompetanseheving og å bygge opp et regionalt samarbeid har dessuten fått en større tyngde. Vi skal se på betingelsene for å prioritere mellom disse oppgavene, der veiledningsarbeidet innebærer å følge opp eksterne henvendelser og er vanskelig å planlegge, mens kompetanseheving og systemrettet arbeid krever planlegging på sikt.

#### *Involvering i enkeltsaker*

Arbeidet med enkeltsaker har sin egen dynamikk. Henvendelser til kompetanseteamet kommer hovedsakelig gjennom kompetanseteamets kontakttelefon og e-mailadresse. Koordinator viderefremidler henvendelser ut fra teamets arbeidsdeling og spesialfelter (utlendingssaker, sikkerhetsvurderinger, barnevernssaker, botilbud). I tillegg kontaktes teammedlemmer direkte. Kompetanseteamet møtes en gang i uka, og møtene går ofte med til å drøfte og koordinere enkeltsaker.

*Tabell 7. Kompetanseteamets statistikk over henvendelser*<sup>35</sup>

År	Henvendelser
Nov - des. 2004	11
2005	93
2006	116
2007	177
2008	248
2009	276
Jan- april 2010	131

34. Disse er valgt ut fra arkivet til kompetanseteamets leder for å vise variasjonsbredde i sakfeltet.

35. Bygger på halvårs/årsrapporter

Omfanget av henvendelser til kompetanseteamet har økt jevnlig siden oppstarten i 2004, og i løpet av de første fire månedene i 2010 har antall saker doblet seg sammenlignet med tilsvarende periode i 2009.

Et par presiseringer er nødvendig for å vurdere saksmengden: Flere henvendelser kan skyldes bedre kjennskap til kompetanseteamet, og/eller at antallet som utsettes for ekstrem kontroll, trussel om eller tvangsekteskap øker. At henvendelser kommer fra nye kommuner og instanser, kan støtte hypotesen om at flere får kjennskap til kompetanseteamet og søker råd. Når flere i førstelinjetjenesten får mer kompetanse, kan behovet for veiledning fra teamet bli mindre, noe som kan resultere i færre henvendelser. Det er derfor ikke entydig hvordan vi kan tolke omfanget av henvendelser til kompetanseteamet. Et annet moment er at antall henvendelser som hver telles som en enkeltsak, ikke gir en indikasjon på saksvolumet. En sak kan bestå av et enkelt råd over telefon, mens en annen sak fører til omfattende oppfølging over lang tid inklusiv f.eks. trusselvurdering, botilbud eller hjemtransport fra utlandet. Tallene over viser til nye henvendelser, i tillegg vil saker fra tidligere år være aktive. I de fleste tilfeller er kompetanseteamet inne i en sak i en avgrensede perioder, og kjenner ikke nødvendigvis til utfallet.

Kompetanseteamet skal både gi råd og veiledning i enkeltsaker og sørge for at personen som henvendelsen gjelder, får nødvendig oppfølging av tjenesteapparatet. I vår saksgjennomgang finner vi at kompetanseteamet inntar flere roller i forhold til enkeltsaker:

*Som rådgivere.* Dette gjelder f.eks. å gi råd om saksgangen i slike saker, hvilke spørsmål de bør stille i samtaler med den unge eller foreldre, hvilke opplysninger de må ha for at situasjonen er tilstrekkelig belyst. I tillegg til å veilede framgang i enkeltsaker, gir de også tips om bruk av kontrakt for oppfølging ved feriereiser og hvordan sikre seg kopi av pass og billett, adresser, telefon nr osv. Hensikten her er å forebygge.

#### *Kobler aktører i saken*

Kompetanseteamet kobler instanser i konkrete saker, f.eks. mellom rådgivere på skolene og integreringsrådgivere på utenriksstasjonene eller mellom person utsatt for tvangsekteskap og utlendingsdirektoratet.

*Bidra med spisskompetanse.* Med sin sektorspesifikke kunnskap og strategiske plassering i aktuelle direktorater kan teammedlemmene bidra med opplysninger som er viktig for saken. Representanten i UDI sjekker f.eks. oppholdsstatus til personer i saken, status for utlendingssak, og informerer om lovverket på utlendingsfeltet. Representanten i Bufdir har bidratt til å informere lovverk f.eks. når det gjelder mulighet for fosterhjempllassering hos slektning for etterlatte barn.

### *Operativt*

I noen saker tar teamets medlemmer hånd om saken eller koordinerer den i en kritisk fase før den er plassert hos riktig instans. Dette kan være å intervju personene eller følge opp personen i akutt situasjoner (følge til krisesenter, holde telefonkontakt i kritisk fase ol). PODs representant har utført trusselvurdering i en god del saker.

Teammedlemmene og særlig koordinator, som får de fleste henvendelsene, bruker mye tid på rådgiveroppgaven, og opplever stort arbeidspress med mange saker. Engasjementet viser stor fleksibilitet og er aksjonsrettet, og synes å være uvanlig for en offentlig instans på direktoratsnivå. Teamet har selv reist spørsmål om hvor operative de skal være i forhold til henvendelsene og hvordan denne oppgaven skal avveies mot veilednings-, formidlings- og kompetansebygging. Ifølge mandatet fra 2009 skal veiledning og formidling prioriteres, mens den operasjonelle innsatsen ikke lenger skal ligge til teamet. Dette er et brudd i forhold til kompetanseteamets første fase der teamet i større grad holdt kontakt og fulgte opp saken. Hvorfor det likevel arbeides aksjonsrettet kan ha flere årsaker. En grunn kan være den ulike plasseringen av team medlemmene, der PODs representant er lokalisert til en operativ avdeling, mens de andre er lokalisert til direktorater, gjør at forventningene til stillingene preges av plassering og omgivelser. Her spiller de institusjonelle føringene i stillingsplasseringen inn. Spisskompetansen som PODs representant har opparbeidet seg er dessuten etterspurt i tjenesteapparatet. En annen grunn kan være at det i liten grad finnes en beredskap å lene seg til. Dette gjelder f.eks. når personen befinner seg i utlandet, eller at lokale instanser som har vært kontaktet ikke har sett behov for å gå tungt inn i saken, noe som rapporteres i noen av henvendelsene. I flere saker har dessuten personen selv kontaktet teamet, og teammedlemmet har funnet det nødvendig å følge opp saken umiddelbart, i stedet for å bruke tid på å koble inn nye instanser. At det krever rask handling i akutte saker, gjør at teamet har sett det nødvendig at de selv handler. Dessuten kan en henvendelse fra en person som de har fulgt opp tidligere, og der de har god kjennskap til saken, resultere i at de finner det mest hensiktsmessig å følge opp saken videre. Tidsaspektet, at det både kreves rask handling, og at de sitter på bakgrunnskunnskap fra å ha fulgt en sak over tid, er dermed med på at teammedlemmene handler selv.

En ulempe er at denne oppfølgingen lett begrenser seg til visse geografiske områder, og at arbeidet har hatt en tyngde i det sentrale østlandsområdet. Operasjonell innsats kan dermed ta tid og fokus bort fra arbeidet med å forankre teamets innsats landsdekkende, slik mandatet er. Oppfølgingen er dessuten ressurskrevende, og dette synes særlig å gå ut over den systematiske refleksjons- og kunnskapsoppbyggingen.

Vi vurderer det slik at intensjonen i det nye mandatet der veiledning og formidling skal prioriteres, på bekostning av den operasjonelle innsatsen er riktig, og at tyngden i innsatsen skal ligge der. Likevel ser vi det som en styr-

ke at teamet har den fleksibiliteten som det å handle raskt i akutte saker innebærer. Likevel må det arbeides med å få på plass tiltak og linjer til instanser på lokalt og regionalt nivå som kan følge opp henvendelser som krever raske avgjørelser og oppfølging.

#### *Kunnskapsstatus – (re)definerer innsatsområder*

Det er gjort noen foreløpige kunnskapsstatuser på bakgrunn av henvendelsene til kompetanseteamet. Veiledningsarbeidet gir dessuten nærhet til hvilke problemstillinger som tjenesteapparatet særlig trenger å bli veiledet på. Dette gir et utgangspunkt for å reflektere over og redefinere innsatsområdet og adekvate tilnæringsmåter. Gjennomgangen av saker fra de tre siste årene viser noen nye tendenser:

- Saker som gjelder frykt for eller gjennomført tvangsekteskap utgjorde i 2008 56 prosent av sakene, mens i 2009 utgjorde de 43 prosent av sakene. Kompetanseteamet får dermed et økende andel henvendelser der saksfeltet gjelder trusler/vold/ekstrem kontroll og frykt for eller allerede etterlatte barn i utlandet. En bredere barnefaglig tilnærming og å se arbeidet i sammenheng med et videre perspektiv på vold i nære relasjoner er derfor nødvendig for å ivareta saksfeltet.
- En vesentlig andel henvendelser kommer fra personen selv eller personer som står den utsatte nær. I 2009 utgjorde dette ca 13 prosent av alle henvendelser. En del av disse handler om utenlandssaker og annullering av ekteskap.
- I 2009 utgjorde 13 prosent av henvendelsene gutter/menn, i de første fire månedene i 2010 utgjorde disse 18 prosent.
- Erfaringen fra de siste årene er at andel henvendelser er særlig stor i etterkant av ferier.
- Minoritetsrådgiverne har bidratt til økningen i henvendelser, og disse utgjorde i 2009 85 prosent av henvendelser fra skolesektoren. Også integreringsrådgiverne har bidratt til økt henvendelse fra utenriksstasjonene, og disse utgjør vel 6 prosent av alle henvendelser.
- Samtidig ser vi økt spredning av instanser som henvender seg, og i de fire første månedene av 2010 kom henvendelser fra 37 kommuner i 14 av landets 19 fylker.
- Sakene omfatter personer innen et stort aldersspenn, fra 5- 41 år, hovedvekten gjelder imidlertid aldersgruppen 16-22 år.

Erfaringene fra feltet reiser spørsmål om hva slags *blick* tjenesteapparatet har på sakene. De mange henvendelsene fra skoler om trusler/vold reiser spørsmål om den forebyggende innsatsen må inn på tidligere tidspunkt. I mange saker har offentlige instanser allerede hatt kontakt med familien, men der barnets

situasjon ikke er blitt inkludert eller belyst godt nok. Blikket styrer også hvor man leter etter problemer og løsninger. Noen saker viser f.eks. at det ikke er foreldrene som presser, men familie i hjemlandet. Dette betyr noe for hvordan dialog med foreldre foregår i det forebyggende arbeidet. Det synes også å være noen vesentlige forskjeller i saker som gjelder familier i en nylig flyktningsfase vs. etablerte miljøer. Denne type kunnskap etterspør tid til å systematisere innsikt fra enkeltsaker, som igjen er viktig for å gi råd og veiledning.

Det er utvilsomt en styrke at førstehånds erfaringer bidrar til forståelsen av kompleksiteten i sakene. Ikke minst i en periode der saksfeltet utvides med nye problemstillinger, og der nye legale, etiske og praktiske dilemmaer reises, kan det være en styrke å veksle mellom de ulike rollene. Utfordringen ligger i balansen mellom aksjonsrettet innsats, veiledning og kompetansebygging. Sett på bakgrunn av at utvikling av veiledningsmetodikk er en del av teamets oppgaver, mener vi at læringsaspektet gis større prioritet. Dette krever organisatoriske grep og økt ressurser, siden teamet likevel må være operativt i forhold til å respondere på forespørslar.

#### *Ansvar for botilbud*

Arbeidet med botilbudet bidrar til å forsterke det aksjonsrettede arbeidet i teamet. Kompetanseteamet overtok tildeling av plass i det nasjonale botilbudet i mars 2009 og disponerer i dag ti plasser i tre forskjellige kommuner for personer over 18 år. Til nå har 16 personer benyttet seg av dette tilbudet. Botilbudene, tiltak 27 og 28, er behandlet tidligere i rapporten (kapittel 4). Her vil vi bare kommentere noen sider ved kompetanseteamets arbeidsfordeling og samarbeid med andre instanser. Det er koordinator som i de fleste tilfellene mottar spørsmål om bolig og vurderer plassering, og bruker i perioder mye tid på dette. PODs representant i teamet har ansvar for trusselvurdering i forbindelse med tildeling, om dette ikke er gjort av lokalt politi/familievoldskoordinatorene. Bufdirs representant er involvert i oppbygging av botilbudet til de under 18 år. Teamet vurderer det slik at for å få til god koordinering og oversikt er det viktig at ansvaret er samlet. Tilbakemeldingen fra teamet om utvidelsen av mandatet er at det har fungert greit, og passer inn i det øvrige arbeidet. Da de overtok dette ansvaret presiserte de imidlertid at det var nødvendig med ekstra ressurser, fra Bufdir. Det kan da være aktuelt å plassere ansvaret for tildelingen av bolig til teamets Bufdir ressurs. Koordinator peker på at en del forutsetninger har forblitt uavklarte når det gjelder botilbudet. I tillegg til utfordringer nevnt i kapittel 4 knyttet til fremtidig finansiering og avklaring av sosialtjenestens ansvar gjelder dette vedtaksmyndighet knyttet til plassering i botilbud. Kompetanseteamet er ikke et forvaltningsorgan og har derfor heller ikke vedtaksmyndighet.

### Vurdering av tiltakets gjennomføring

I mandatet i planperioden er kompetanseteamet gitt en rolle både i forhold til å bedre tverretattlig samarbeid og til kompetanseheving i tjenesteapparatet. I dette tenker vi ligger både en *vertikal* og en *horisontal* linje for innsatsen. Den vertikale linjen er innenfor eget direktorats sektoransvar mens den horisontale peker mot dialog og samarbeidet på tvers av direktoratenes kunnskapsfelt. Denne er forventet å gå både innen teamet og dermed på direktoratsnivå og som tverretattlig samarbeid på regionalt og lokalt nivå. Vi vil her påpeke noen av de mulighetene, så vel som begrensningene, som ligger i teamets organisering og mandat i forhold til den systemrettede innsatsen.

#### *Systematisk refleksjons- og kunnskapsoppbygging – i teamet:*

Teamet sitter med spisskompetanse på ulike sektor og kunnskapsfelt. På kommunalt nivå har vi sett at en viktig innsats for å få til samarbeid er å klargjøre rollefordeling mellom ulike etater og tolkning av regelverk. Kompetanseteamet står i en gunstig posisjon for å bidra til denne avklaringen på områder som ennå ikke er avklart. Et spørsmål her er om teamet trenger å utvide sin spisskompetanse. Det er i dag flere fagfelt som ikke dekkes godt nok av kompetanseteamets medlemmer, som det helsefaglige feltet og det sosialfaglige feltet representert ved NAV. Også et ønske om økt forankring i det barnevernsfaglige feltet har vært trukket fram. Andre felt kunne f.eks. være et juridisk blikk på lovverket på de ulike forvaltningsområdene som aktualiseres i ulike typer saker, og å inkludere kompetanse på det utenriksfaglige og på landspesifikke og internasjonale premisser for transnasjonale familier. På departementsnivå er det allerede drøftet utvidelse av teamet med en stilling knyttet til sosialfaglig sektor/NAV. Det er også mulig at det helsefaglige feltet bør representeres i teamet. Dette er ett av fagområdene hvor det trengs ytterligere forankring og ekspertise, og hvor denne kunne innhentes for en periode eller i forbindelse med et mer systematisk arbeid med å drøfte regelverk og innsats på tvers av sektorgrenser.

Vi finner særlig tre begrensende vilkår for felles faglig refleksjon. For det første, siden teamet ikke er samlokalisert, og hvert medlem arbeider selvstendig på sitt eget felt, kreves det planlegging for faglig samkjøring og at den enkeltes spesialkunnskap blir tilgjengelig for teamet som helhet. Dette behovet forsterkes ved at de ukentlige møtet også preges av saksrettede diskusjoner, noe som fører til styrket veiledningskompetanse, men i mindre grad en felles langsiktig orientering mot det systemrettede arbeid. For det tredje kan den flate strukturen i teamet, der koordinator ikke har et ledelsesansvar, være en av årsakene til at mulighetene i kompetansebygging i teamet og tjenesteapparatet ikke synes å bli utnyttet godt nok.

Vår vurdering er at fordelingen med plasseringen av teamets medlemmer i deres respektive direktorater og sektorområder veier opp for ulempene ved at teamet ikke er plassert sammen. Det bør i stedet satses på å tilføre teamet ekst-

ra ressurser, slik at de har mer tid til kommunikasjonsflyt og til å systematisere og formidle den kompetansen de besitter samlet. Teamets unike mulighet er å drøfte relevante gråsoner og handlingsrom som ligger i mellomrommene og i overlappingen av de ulike sektorene de representerer.

#### *Bidra til kompetanseheving og økt tverretattlig samarbeid*

Kompetanseteamet driver allerede mye kompetansespredning. Dette skjer både i eget direktorat og mot førstelinjetjenesten. De har avholdt en rekke foredrag for politi, barnevern, lærere, ansatte i helsevesenet, flyktningtjenesten. Dette arbeidet skjer både innefor egen sektor, f.eks. opplæring av voldskoordinatorene og lokalt politi når det gjelder sikkerhetsvurdering, eller til andre faggrupper, som orientering om oppfølgingsbehov i tvangsekteskapsaker overfor en legegruppe innenfor NAV systemet. Kompetanseheving skjer også hele tiden gjennom råd og veiledning av enkeltsaker, eller når de bidrar til å få på plass tiltak, f.eks. i diskusjoner med kommunale instanser rundt etablering av boliger som inngår i botilbudet for både de under og over 18 år. Arbeidet med kompetanseheving er dermed ivaretatt på flere måter både i den horisontale og vertikale linjen, men vi vil særlig påpeke et innsatsområde som vi mener det bør arbeides mer målrettet mot framover.

Ifølge handlingsplanen er det forventet at kompetanseteamet skal bidra til kompetanseheving i offentlig forvaltning særlig på *regionalt nivå* i samarbeid med Bufdir (Barne-, ungdoms og familiedirektoratet), NKVTS (Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress) og NAKMI (Nasjonal kompetansenhet for minoritetshelse). Det er ikke presisert ytterligere hva denne oppgaven går ut på, men å avholde konferanser og kurs er nærliggende å tenke seg. En annen måte å tenke innsats på det regionale nivået er å samkjøre instanser og styrke det tverretattlige samarbeidet på dette nivået, som omfatter viktige aktører som RVTS, Bufetat, voldskoordinatorene, NAV og eventuelt også IMDis regionkontor. I tillegg til å ivareta kompetanse- og veiledningsansvar, kunne også noe av koordineringsansvaret legges her. I så fall vil det trengs en særlig strategi for å få på plass samarbeid mellom disse instanser. Som koordinator i kompetanseteamet har påpekt, ligger det her en mulighet i å avlaste kompetanseteamets veiledningsoppgave. En oppbygging og forankring av dette arbeidet vil være vesentlig for hvordan kompetanseteamets mandat blir på sikt.

I handlingsplanen ligger det også en forventning til kompetanseteamet om formidlingen til myndigheter og oppdragsgivere. Kompetanseteamet kan med utgangspunkt i denne forventningen reise problemstillinger av mer prinsipiell karakter, og som også har rekkevidde ut over handlingsplanens mandat. Dette gjelder f.eks. hvordan lovverk slår ut i saksfeltet på en negativ måte. Ett slikt tema som er reist bl.a. av koordinator er vigselretten til religiøse menigheter som i praksis viser seg å gi mulighet for å presse unge til ekteskapsavtaler

også når de er under 18 år. Et annet tema er lovverket som aktualiseres i forhold til etterlatte barn i utlandet.

Erfaringene fra teamets første periode (2004-2007) ble publisert i veilederen "Arbeidet mot tvangsekteskap - en veileder", publisert i februar 2009, benyttes i tjenesteapparatet, men tilbakemeldinger fra henvendelsene de får er at den oppleves å ikke være spesifikk eller utfyllende nok i mer komplekse saker.

### Oppsummering og anbefalinger

Kompetanseteamet særlige mandat i handlingsplanperioden er å bidra til å forbedre eksisterende rammer og rutiner for tverretattlig samarbeid og til kompetanseheving i tjenesteapparatet. Som vi har sett har perioden der Kompetanseteamet har inngått som tiltak under handlingsplanen ført til at omfanget av henvendelser til teamet har økt, samt at de i tillegg har fått ansvar for botilbudet til de over 18 år, og dette har ført til at veiledning og aksjonsrettet innsats tar mye av deres tid. Våre anbefalinger i forhold til denne situasjonen er:

- Videreføre prioriteringen av teamets systemrettede innsats, det vil si å gi råd og veiledning og kompetansebygging, og nedprioritere det operative. Likevel anerkjenne fleksibiliteten som ligger i teamet for være operativ i akutte saker.
- Utvide teamet med en representant fra Bufdir knyttet til botilbudene, og en fra sosialtjeneste/NAV. Vurdere om også helsefaglig ekspertise bør knyttes til teamet.
- Utrede kompetanseteamets ytterligere ressursbehov

Vi vil avslutningsvis trekke fram noen erfaringer som peker fram mot den videre organiseringen av teamet.

Det bør vurderes om det er heldig at medlemmene av kompetanseteamet sitter hver for seg, med ansettelse i ulike direktorater. Fordelen er forankring i avdelinger som er involvert i saksfeltet, noe som både gir nærhet til arbeid og kompetansebygging i den vertikale sektorlinjen. Samtidig er det vanskelig å skape et team når møtepunkter er begrenset, og det kan også være uklare linjer i forhold til det arbeidet de to med halve stillinger skal gjøre i sine direktorater for øvrig. Vel så viktig er kanskje at det mangler en lederfunksjon som gjør det vanskelig å styre og prioritere teamets samlede arbeid. Det er imidlertid begrensninger i en ledelsesstruktur som går på tvers av direktorater og deres kommandolinjer. Et potensial for å ivareta samarbeid på tvers av sektorene, som synes ikke å være utnyttet godt nok, er forankre strategidiskusjo-



nene i referansegruppen der avdelingsdirektørene for de fire direktoratene inngår.

Når det gjelder forankring på sikt kan det være nødvendig å vurdere om kompetanseteamet er riktig plassert når det i dag er lagt til direktoratnivå. Gitt at den kompetansebyggende innsatsen i forhold til tvangsekteskap er lagt til regionalt nivå, kan en mulighet være å lage regionale kompetanseteam, for eksempel forankret hos RVTS. Dette kan bidra til et regionalt ansvar for lokal kompetanseoppbygging, som også trekker veksler på erfaringer fra saker via veiledning. Et ytterligere argument for en regional forankring er at i oppfølging av saker trengs det gjerne regional kunnskap om hvilke instanser som kan virke støttende. Når det gjelder familievoldskoordinatorer har disse allerede en operativ oppgave når det gjelder sikkerhetsvurdering i saker kompetanseteamet er involvert i. Selv om all vold i nære relasjoner er spesielle saker, kan det også være nødvendig å innhente spesifikk (land/lokal)kunnskap for å ta riktige beslutninger, og der tilgang på denne kunnskapen på regionsnivå kan være en god løsning. Argumenter for en nasjonal forankring er den spisskompetanse som teamet besitter og som ligger på direktoratnivå, slik bl.a. UDI representerer, samt den legitimiteten denne forankringen gir. Dessuten, i forbindelse med saker som oppstår i utlandet vil det være en fordel med en entydig kontaktlinje som kobler/koordinerer det videre oppfølgingsarbeidet og tar ansvar for sikkerhetsklarering innenlands.

Våre anbefalinger er:

- Vurdere etablering av regionale kompetanseteam for å avlaste kompetanseteamets oppgaver
- Be kompetanseteamet gjøre opp en kunnskapsstatus på feltet der særlig de overordnede barrierene i handlingsplanens innsatsfelt påpekes



## Forebyggende arbeid gjennom frivillige organisasjoner

### Øke støtten til frivillige organisasjoners holdningsskapende arbeid (Tiltak 17)

Hensikten med tiltak 17 er å styrke frivillige organisasjoners forebyggende og holdningsskapende arbeid mot tvangsekteskap. I denne forbindelse ble det opprettet en egen tilskuddsordning forvaltet av IMDi, der 10 millioner kroner er blitt satt av årlig i 2008, 2009 og 2010. Tilskuddets samlede størrelse avhenger av den årlige bevilgningen over statsbudsjettet, og avgjøres dermed fra år til år.

Målet for tilskuddet er at det skal bidra til å ”forebygge tvangsekteskap gjennom å motarbeide undertrykkende holdninger og praksis i aktuelle miljøer og dermed styrke de unges muligheter til å ta selvstendige valg.” Videre er det et mål å øke bevisstheten og kunnskapen om tvangsekteskap og konsekvensene av dette i aktuelle minoritetsmiljøer og grupper. Organisasjonene skal gjennom prosjektet bidra til debatt og dialog om likestilling (IMDi, 2008a).

I begrunnelsen for dette tiltaket heter det i handlingsplanen at frivillige organisasjoner har andre muligheter enn det offentlige til å skape nettverk og nå frem til relevante grupper både med tjenester og med holdningsskaping. Det er dermed et uttrykt premiss at de frivillige organisasjoner bidrar med noe annet enn det offentlige. Dessuten vektlegges organisasjonslivets rolle i å skape integrering. Et bredt organisasjonsliv ses som et virkemiddel mot at miljøer lukker seg om seg selv (Handlingsplan mot tvangsekteskap, 2008).

Vi mener at dette tiltaket gir inntak til interessante spørsmål om det offentlige og de frivillige organisasjonenes mulige roller i arbeidet mot tvangsekteskap. Et viktig element i dette er premissene for samvirke: hva kan forventes av de frivillige organisasjonene, på hvilke vilkår? En underliggende forutset-

ning er at det offentlige og det frivillige fungerer etter ulike institusjonelle logikker: det vil si at de har ulike verdier, ulike praksiser og ulike legitimeringsformer. Tilskuddsordningen innebærer et møte mellom slike logikker og kan ideelt sett bygge bro over dem ved at tilskuddene stimulerer til virksomhet i tråd med de frivillige organisasjonenes idé, men samtidig til bidrar til gjennomføringen av offentlig politikk. Et av spørsmålene vi stiller er hvorvidt dette potensialet utløses.

Diskusjonene våre i dette kapitlet er basert på dokumentasjon fra IMDi, det vil si søknader om tilskudd, tilskuddsbrev og rapporter fra organisasjonene. I tillegg har vi fått tilgang til evalueringsrapporter av de enkelte prosjektene, skrevet av IMDis minoritetsrådgivere, og vi har deltatt på det årlige seminaret som IMDi arrangerer for organisasjonene som mottar støtte. Vi har også gjennomført intervjuer med de som har ansvaret for tilskuddsordningen i IMDi, samt med tre av de organisasjonene som mottok støtte i 2008 og 2009: Norske Kvinners Sanitetsforening (N.K.S.), Primærmedisinsk Verksted (PMV) og Skeiv Verden. Disse organisasjonene er valgt ut strategisk fordi de skiller seg fra hverandre på noen viktige felter. Norske Kvinners Sanitetsforening er en stor medlemsorganisasjon med lange tradisjoner innenfor kvinnerelatert helsearbeid, og som er organisert med nasjonal- og lokalledd. Organisasjonen har begrenset erfaring med arbeid blant minoriteter og med tvangsekteskap. Primærmedisinsk Verksted er en Oslo-basert organisasjon som har mer enn femten års erfaring med arbeid med empowerment blant minoritetskvinner og med tvangsekteskap. Organisasjonen har et flere ansatte og arbeider i tillegg gjennom frivillige naturlige hjelpere. Skeiv Verden er en liten nettverksorganisasjon som arbeider med empowerment og nettverksbygging blant homofile med minoritetsetnisk bakgrunn. Organisasjonen har én lønnet medarbeider, og i perioder noen deltidsarbeidende som mottar lønn. Den har begrensede økonomiske rammer og har for eksempel ikke stabil tilgang til lokale.

N.K.S., PMV og Skeiv Verden skiller seg fra hverandre når det gjelder erfaring med arbeid mot tvangsekteskap, når det gjelder forhold til målgruppen og når det gjelder organisasjonsmessige forhold som størrelse, profesjonalisering og grad av formalisering. Selv om de ikke kan representere hele variasjonen som støttemottagerne utgjør, har likevel intervjuene med disse organisasjonene bidratt til å reise interessante perspektiver på hvordan støtten virker og om roller i dette arbeidet. Et intervju med Oslo Røde Kors, som ikke mottar støtte gjennom denne ordningen, men gjennom tiltak 29, har bidratt til å utdype perspektivene på forholdet mellom det frivillige og det offentlige. Røde Kors' rolle ble mer utførlig diskutert i kapitlet om botilbudene (Kapittel 4).

I det som følger skal vi først kort beskrive operasjonaliseringen IMDi har gjort av de overordnede målene for ordningen og diskutere hvordan dette er blitt håndhevet i praksis gjennom tildeling av støtte. Deretter vil vi se på hvordan forutsetningene og rammene for tilskuddet fungerer: søknadsprosess,

rapportering og økonomi. I vår evaluering av tiltaket vil vi ikke direkte vurdere effekten av det arbeidet som organisasjonene har gjort, men peke på noen sett av betingelser som har betydning for om det oppnås resultater gjennom støtten som gis. Dette peker frem mot noen sentrale problemstillinger vi mener bør drøftes i forhold til formålstjenlige relasjoner mellom det offentlige og sivilsamfunnet i utføringen av offentlig politikk. Særlig vil vi peke på betydningen av å formulere klare, overordnede mål for det offentliges samvirke med sivilsamfunnsorganisasjonene i inkluderingspolitikken. Disse målene bør få konsekvenser for organisering av relasjonene til sivilsamfunnet, for eksempel gjennom hvordan tilskuddsordninger forvaltes.

### IMDi - operasjonisering av mål og støttetildeling

IMDi forvalter tilskuddsordningen på oppdrag fra sitt eierdepartement<sup>36</sup>. Dette innebærer at direktoratet beveger seg innenfor noen gitte rammer knyttet til tilskuddsordningens hensikt og form. En overordnet føring er at tilskudd skal gis til holdningsskapende og forebyggende arbeid, og for eksempel ikke til akutt hjelp eller hjelpetiltak. Målet om at tilskuddet skal forebygge tvangsekteskap gjennom å motarbeide undertrykkende holdninger og praksis er omfattende og ikke veldig presist. Forvaltningen av tilskuddet har dermed krevd at IMDi operasjoniserer hva slags organisasjonsarbeid det gis tilskudd til.

I sin operasjonisering gjennom rundskriv 08/08, rettet mot de frivillige organisasjonene, har IMDi spesifisert hva tilskuddet skal handle om gjennom beskrivelser av hva slags prosjekter det gis støtte til og kriterier for tildeling. Man har valgt å vektlegge prosjekter rettet mot informasjon, nettverksbygging og dialog. Det legges vekt på nyskaping og metodeutvikling. Nettverksbyggingen kan enten basere seg på eksisterende nettverk eller innebære at slike videreutvikles, med en hensikt om å nyttiggjøre seg erfaringene til ungdom og kvinner med innvandrerbakgrunn for å nå målgruppen. Målgruppen defineres til å være "unge jenter og gutter, deres foreldre og andre familiemedlemmer fra miljøer hvor tvangsekteskap forekommer eller kan forekomme". Et viktig poeng er at det også kan søkes støtte til prosjekter i områder som IMDis integreringsrådgivere dekker, så lenge tiltakene kan ses i sammenheng med arbeid overfor samme målgrupper i Norge.

Endelig skal samarbeid mellom aktører også vektlegges, samt at prosjektene bidrar sammen med det offentlige til en helhetlig tiltakskjede rundt tvangsekteskap. I denne sammenheng pekes det også på at man prioriterer prosjekter som kan bidra til at organisasjoner blir i stand til å utføre oppdrag innenfor tiltakskjeden. Et eksplisitt hovedpoeng er dermed at denne tilskuddsordningen

---

36. Før departementsomleggingen høsten 2009 var dette AID. Deretter ble ansvaret overført til BLD.

innebærer en redskapstenkning i forhold til de frivillige organisasjonene. I motsetning til andre tilskuddsordninger der det gis grunnstøtte eller driftsstøtte basert for eksempel på rolle eller på medlemstall, fokuserer denne ordningen på prosjektene, altså på den aktiviteten som utføres. Som nevnt ovenfor er også et langsiktig mål å bygge opp organisasjoner som tjenesteytere på feltet, i samspill med det offentlige. Denne føringen, som er gitt fra departementalt nivå, innebærer en bestemt type relasjon til organisasjonene, med sterkere krav til evaluering og oppfølging av det som organisasjonene leverer.

For øvrig er det interessant, og så vidt vi kan bedømme nyskapende, at det transnasjonale aspektet vektlegges ved at støtte kan gis til arbeid i områder som er representert med betydelige minoritetsgrupperinger i Norge. Koblingen til IMDi integreringsrådgivere synliggjør et potensial i den sammenstillingen av tiltak man har gjort innenfor IMDi innenfor rammen av denne handlingsplanen.

Slik vi vurderer settet med kriterier som beskrives i IMDi rundskriv, gjen-speiler de et ønske om å tenke helhetlig rundt de frivillige organisasjonenes rolle i forhold til det offentlige. Samtidig er det verdt å merke seg at spesifiseringen ikke retter seg mot å presisere mer spesifikke mål for ordningen, men i stedet viser til hvilke typer arbeidsformer og metoder det kan søkes støtte til. Nettopp fordi målet om forebygging er såpass vidt og vanskelig å bedømme i forhold til måloppnåelse, kunne man tenke seg at det ville være nyttig å presisere et sett effektmål for tiltaket som helhet, som kunne peke mot resultatmålet om forebygging. Et eksempel på dette kunne være en spesifisering av hvilke landgrupper som skal være nådd ved handlingsplanens utløp, og hvilke metoder som ha vært utprøvd og i hvilket omfang. Vi opplever at IMDi i tildelingsprosessen har et blikk for disse ulike typene effekter av prosjektene som gis støtte, men uten at målene er presisert og samlet. Dette gjør det mer komplisert å vurdere om målene med tiltaket er nådd, både for IMDi og for evaluator.

Støtte gjennom ordningen tildeles for ett år av gangen etter søknad. Søknadsfristen har vært i januar og tildelingen har kommet i slutten av mars. Det tildelte beløpet må benyttes i løpet av det året det tildeles. Rapport på resultater og ressursbruk skal leveres i mars året etter. I tillegg til denne rapporteringen har de tilskuddsansvarlige i IMDi avdeling for tilskudd og analyse etablert et system der hvert prosjekt knyttes til én eller to minoritets- eller integreringsrådgivere. Disse har ansvar for å følge opp prosjektene med kontakt og med en samtale der de gjennomgår prosjektets sterke og svake sider i mer utdypet form enn det som er mulig i årsrapporten. Modellen ble gjennomført i samarbeid med IMDi/FOR. Det er utviklet en egen spørsmålsguide som skal brukes i samtalen med de frivillige organisasjonene og i etterkant skriver rådgiverne en rapport.

I det som følger gir vi et overblikk over støtten som ble tildelt i årene 2008 og 2009. Deretter vurderer vi fordelingen av støtte opp mot kriteriene IMDi har definert.

#### *Støttetildeling i årene 2008 og 2009*

I 2008 og 2009 ble det tildelt støtte til henholdsvis 21 og 22 frivillige organisasjoner. Blant disse mottok 14 organisasjoner støtte begge årene. Til sammen ble det tildelt i overkant av 9 millioner kroner hvert av disse årene, med stor variasjon i prosjektenes størrelse (IMDi, 2009). IMDi skiller mellom store, mellomstore og små prosjekter. Fire prosjekter regnes som store, med mellom 950.000 og 2,1 millioner i støttebeløp. Disse er prosjektene til IKAF – Den irakiske kurdiske asylsøker og flyktningorganisasjon i Norge, Skeiv Verden, MiRA - Ressurscenter for Innvandrere og Flyktningkvinner, samt Norske Kvinners Sanitetsforening. Ni prosjekter regnes som mellomstore, med et tildelt støttebeløp på mellom 200.000 og 600.000 kroner. Her finner vi blant annet Utrop, Selvstendig Demokratisk Kurdisk Kvinneforening (SDKK), Det felles Innvandreerråd i Hordaland (INLO) og Primærmedisinsk Verksted (PMV). Endelig regnes åtte prosjekter som små, med prosjektstøtte under 200.000 kroner. Blant disse er Minhaj Konfliktråd (Mkr), Oslo idrettskrets og Association of Gambian Women in Norway.

Prosjektene viser forholdsvis stor variasjon når det gjelder innhold og form. Internasjonalt Hus/Rogalandsprosjektet har for eksempel etablert en multikulturell teatergruppe som har utviklet en forestilling og en film knyttet til tvangsekteskapsproblematikken. Prosjektet skal både bidra til styrking av de unge som deltar og til holdningsformidling overfor tilskuere. Minhaj konfliktråd driver informasjons- og opplysningsvirksomhet overfor pakistanske unge og voksne både gjennom et kontor som kan oppsøkes (i Oslo og i Kharian, Pakistan) gjennom direkte besøk i moskeer og gjennom informasjonsmøter. Association of Gambian Women in Norway arrangerte i 2008 et seminar for gambiske og senegalesiske politikere og beslutningstagere, som resulterte i en støtteerklæring til Norges kriminalisering av tvangsekteskap. Utrop har videreutviklet et nettsted som skal fungere som møteplass for minoritetsungdom. Flere organisasjoner driver også samtalegrupper ut fra ulike metoder, der målet er å styrke selvfølelse og styrke til å ta egne valg, eller skape forståelse på tvers av generasjoner<sup>37</sup>.

I valget av prosjekter og organisasjoner har IMDi satset på en blanding av organisasjoner med erfaring fra arbeid mot tvangsekteskap og organisasjoner som ikke har slik erfaring. Vi finner også en blanding av store organisasjoner med et større administrativt apparat og svært små organisasjoner uten stor grad av formalisering. Det er flere grunner til at en slik variasjon virker for-

37. Se annekset for fullstendig liste over organisasjoner, målgruppe og hovedaktiviteter for 2008.

nuftig. Organisasjonene representerer både ulike målgrupper og nettverk, samt ulike arbeidsformer. I tillegg tilsier hensynet til kompetanseoppbygging på tvangsekteskapsfeltet at midlene brukes både til å styrke eksisterende kompetanse og til å utvikle kompetanse i nye miljøer. I sin evaluering av den offentlige støtten til frivillige organisasjoner på tvangsekteskapsfeltet i 2002, diskuterer Katrine Fangen gevinsten ved mange små versus få store bevilgninger (Fangen 2002), og konkluderer langs de samme linjene. Samtidig kan det innvendes at oppbygging av kompetanse på dette feltet er krevende og at man derfor kunne tjene på å tenke mer langsiktig om støtte til et lavere antall organisasjoner.

Idet denne rapporten skrives er ikke støttetildelingen for år 2010 helt ferdigstilt, så vi forholder oss i første rekke til tildelingene for 2008 og 2009. I disse to årene er det overordnede bildet stabilitet. Sett i lys av målet om en langsiktig kompetansebygging, synes dette fornuftig. Samtidig er det et viktig spørsmål i denne forbindelse hva langsiktighet innebærer. I evalueringen har vi intervjuet en organisasjon som ikke hadde erfaring med arbeid mot tvangsekteskap og som måtte etablere denne kompetansen i organisasjonen fra bunnen. I dette tilfellet ble det etablert en modell med en ansatt på hovedkontoret, med ansvar for kompetanseheving av lokallag som skulle etablere kontaktfora for minoritets- og majoritetskvinner. Tvangsekteskap skulle inngå som et viktig tema hos disse gruppene. Dette beskrives som tungt og møysommelig arbeid, ikke minst fordi et nasjonalt drevet prosjekt skulle implementeres lokalt. Organisasjonen mottok støtte i 2008 og 2009, men vil ikke motta støtte i 2010. Konsekvensen vil ifølge organisasjonen bli at de lokale gruppene fortsetter, men at tvangsekteskap i mindre grad vil bli belyst enn før. Uten at vi her tar stilling til grunnlaget for at støtten ikke blir videreført, mener vi at denne casen viser at utvikling av nye arbeidsformer og arbeidsfelt via sentrallidd krever tid før det er forankret i organisasjonen. Annen forskning om frivillige organisasjoner og gjennomføring av offentlig politikk understøtter dette (Skille, 2006). Som vi skal komme tilbake til tror vi imidlertid det kan være noe å hente på så styrke tilførselen av kompetanse til disse organisasjonene som er nye i feltet.

### Vurdering av tiltakets gjennomføring

I dette avsnittet vil vi se nærmere på hvordan forvaltningen av ordningen står i forhold til de kriteriene som ligger til grunn for den. Først vil vi se på hvordan valget av støtteverdige prosjekter gjenspeiler kriteriene knyttet til metodeutvikling og nettverksbygging. Deretter vil vi ta for oss hensikten om at ordningen skal bidra til langsiktig oppbygging av tjenestetilbydere og en helhetlig tiltakskjede.



### *Utvikling av nye metoder og tiltak*

Utprøving og utvikling av nye metoder og tiltak mot tvangsekteskap er et sentralt mål for ordningen. Dersom man ser på prosjektene som helhet over de to årene, er det tydelig at de representerer variasjon i hvilke metoder som er brukt. Noen tilnæringsmåter peker seg ut. Blant disse er seminarer og konferanser, samt det IMDi gir merkelappen "empowerment", det vil si tiltak som tar sikte på å styrke den enkeltes evne til å fatte egne beslutninger. I tilknytning til dette har det vært benyttet film, kurs, teateroppsetninger og ulike typer gruppesamtaler og gruppeprosesser. Det finnes også eksempler på prosjekter rettet mot politiske myndigheter og sentrale samfunnsaktører. En av organisasjonene har også brukt internett som verktøy, ved at de har utviklet en virtuell møteplass der det for eksempel er mulig å finne en partner.

Når vi ser på hvilke hovedkategorier av metoder som er brukt i prosjektene synes det altså som om IMDi i sine tildelinger har bidratt til metodevariasjon. Når det gjelder målet om å bidra til metodeutvikling, tror vi imidlertid det er viktig å stille spørsmålet på et mer presist nivå og spørre om innholdet i de ulike typene metoder. Ut fra rapportene fra organisasjonene er det mindre tydelig hvilket bidrag de gir på dette nivået. Vi oppfatter at ordningen med dybdesamtaler og evalueringsrapporter utarbeidet av minoritetsrådgivere er et middel for å bringe disse metodegevinstene tydeligere frem i lyset. Slik vi leser disse rapportene ligger det absolutt et potensial for at de kan gi mer dybdeinnsikt i måtene organisasjonene arbeider på. Det krever imidlertid at de som utarbeider disse rapportene reflekterer over det de ser i lys av sin kunnskap om den øvrige kompetansen som utvikles på feltet. Her ligger det, slik vi ser det, et potensial som ikke er fullt ut utnyttet. Et annet element i metodeutviklingen kunne være å legge til rette for større grad av metodeutveksling mellom organisasjonene som mottar støtte. Det årlige seminaret arrangert av IMDi er et viktig bidrag i denne sammenheng, men kanskje kan det også gjøres andre grep for å utvikle dette. Vi kommer tilbake til kompetanseutvikling nedenfor.

### *Bruk av nettverk for å nå målgruppene*

Et annet sentralt mål knytter seg til bruk av nettverk for å nå ulike målgrupper. IMDi har benyttet et sammensatt sett av kriterier når det gjelder dette. Sett under ett drev organisasjonene som fikk støtte i 2008 arbeid blant unge og blant voksne av begge kjønn, i tillegg til prosjekter rettet foreldre og unge samtidig. Ett prosjekt var rettet mot homofile. Når det gjelder kultur og landbakgrunn fordelte prosjektene seg mellom Pakistan, Irak, Kurdistan, Iran, Afghanistan, Somalia, Syria, Marokko og Sri Lanka. IMDi ser også ut til å ha forfulgt målet om både å bruke eksisterende nettverk og å utvikle nye. Eksempler på det første er MIRA og PMV, som også før denne tilskuddsordningen hadde etablerte nettverk inn i ulike minoritetskvinnemiljøer. Eksempler på nyutvikling av nettverk finner vi hos Norske Kvinners Sanitetsforening,

som skulle bygge nye nettverk bestående av majoritets- og minoritetskvinner, samt hos Norsk Folkehjelp med Vær Stolt-prosjektet, som skulle utvikle nettverk blant unge menn. Det synes dermed som om IMDi har oppnådd god spredning både i målgrupper og i typer av nettverk gjennom sine tildelinger. I sine egne refleksjoner om effekten av støtten påpeker IMDi at det er opplagte fordeler knyttet til å benytte allerede etablerte nettverk, fordi man er sikrere i forhold til å nå målgruppen. Vi slutter oss likevel til strategien om å forsøke å bidra til nye nettverk, med den tanke å nye grupper, og mener derfor at IMDis kombinerte strategi er hensiktsmessig.

Som et siste punkt når det gjelder tildeling, må det påpekes at man i noen grad har prøvd ut støtte til organisasjonsarbeid i andre land. Dette gjelder blant annet et bevisstgjøringsprosjekt i regi av Norsk Folkehjelp i irakisk Kurdistan og Minhajs etablering av et meklingskontor i Pakistan. Slike prosjekter kan bidra med nyttig ny kunnskap, både når det gjelder forhold i enkelte land, migrasjonsmønstre og arbeid i en transnasjonal kontekst. Slik sett kobler de seg fint inn mot en kunnskapsoppbygging IMDi også er inne i i tilknytning til Integreringsrådgivernes arbeid.

#### *Innpassing i tiltakskjeden og oppbygging av kompetanse knyttet til tvangsekteskap*

Prosjekter som kan bidra til styrking av tiltakskjeden rundt tvangsekteskap skal gis prioritet innenfor ordningen. Dette er et interessant punkt. Et viktig poeng er at tiltakskjeden knyttet til tvangsekteskap er i omforming gjennom handlingsplansperioden. På offentlig side skal det bygges kompetanse både på forebygging og på sakshåndtering, og et helhetlig botilbud skal etableres. Tilskuddsordningen gjenspeiler en vektlegging av de frivillige organisasjonenes forebyggende rolle. Den skiller seg dermed klart fra tilskuddsordningen som eksisterte under handlingsplanen fra 1998 til 2002, der det var den kombinerte rollen med forebygging og hjelp som sto i fokus. Samtidig blir det tydelig når man snakker med organisasjonene at særlig de som jobber med empowerment får tilgang til enkeltsaker og kan som følge av dette bli første instans for å yte hjelp.

I våre samtaler med organisasjonene, samt i noen av rapportene fra minoritetsrådgiverne blir det tydelig at en del av organisasjonene savner oversikt over hva som foregår i det offentlige feltet. Et eksempel på dette er PMV. I de gruppene PMV driver ender naturlige hjelpere også opp med å bidra i enkeltsaker, enten som dialogpartnere, veivisere til det offentlige systemet eller direkte hjelpere. De synes de mangler oversikt og informasjon knyttet til hvilke offentlige hjelpetiltak som finnes, blant annet om botilbud og tildeling og inntak til disse. Bedre gjensidig informasjon kunne kanskje lede til at man fikk utnyttet de frivillige organisasjonenes rolle som oppfangere av problemet bedre og dermed hjalp dem til å innplassere seg bedre i den offentlige tiltakskjeden. Også i forhold til det rent forebyggende arbeidet etterlyser or-

ganisasjonene sterkere grad av oversikt over hva som finnes av kompetanse hvor og hva slags arbeid som drives både innenfor det offentlige og det frivillige. Flere har fremhevet viktigheten av den type nettverkssamling og seminar som IMDi arrangerer en gang i året. Det å være del av en støtteordning oppleves som svært positivt i den forstand at man gjennom den kobles sammen med andre frivillige organisasjoner og det offentlige. Samtidig påpekes det at denne effekten ikke utnyttes fullt ut. I denne sammenheng ser det ut til å knyttes litt forvirring til hvilken rolle minoritetsrådgiverne var tenkt å spille i forhold til organisasjonene de fulgte opp. Noen organisasjoner, slik som Sisters of Lillesand uttrykker at minoritetsrådgiver har vært til uvurderlig hjelp i å rekruttere deltagere til deres grupper. På den annen side uttrykker flere organisasjoner at de hadde forventet sterkere grad av kompetanseoverføring og veiledning fra minoritetsrådgiverens side. Det er ikke gitt at minoritetsrådgiverne har kapasitet til dette. Samtidig synes det tydelig at det foregår kompetanseoppbygging innenfor IMDi, for eksempel når det gjelder foreldrearbeid, arbeid med gutter og landkunnskap, som det kunne være svært nyttig for organisasjonene å få større del i. Det kan derfor være verdt å tenke over hvordan de gjensidige kompetansepotensialene kan utnyttes enda bedre. Vår antagelse er at dette vil kunne styrke de frivillige organisasjonenes rolle i tiltakskjeden.

#### *Effekt av tilskudd og forutsetninger i organisasjonene*

Gruppen av organisasjoner som har mottatt støtte gjennom tilskuddsordningen sammensatt. Ut fra rapportene organisasjonene har levert er det tydelig at mye ny aktivitet er blitt igangsatt gjennom midlene og at konkrete produkter er blitt utviklet, slik som filmer, teaterstykker, trykket informasjonsmateriell og nyutviklede web-funksjoner. Ut fra det vi kan bedømme drives det også i flere organisasjoner et godt og viktig arbeid med samtale- og nettverksgrupper, som har betydning både for utvikling av selvfølelse og for dialog mellom unge og eldre. Samtidig er det tydelige variasjoner i hva de ulike organisasjonene har fått ut av midlene. En viktig utfordring ser ut til å være å gå fra integrasjons- og kontaktarbeid mer generelt til å få frem et fokus på tvangsekteskap. Å etablere nye nettverk og å nå de målgruppene man ønsker har også vist seg som en utfordring for noen organisasjoner. Organisatoriske utfordringer, slik som manglende stabilitet i tilgang på ressurspersoner, materiell og lokaler ser også ut til å ha spilt inn i noen tilfeller.

Et tydelig, og ikke overraskende trekk ved det bildet som fremtrer av rapporter og minoritetsrådgivervurderinger, er at organisasjoner med allerede eksisterende kompetanse på tvangsekteskap og nettverk innenfor målgruppen har en fordel i forhold til å oppnå resultater gjennom tilskuddet. Fordi resultatene hviler på et sammensatt sett av faktorer; kompetanse, nettverk og organisatoriske ressurser er det imidlertid ikke slik at det er noe entydig mønster som fremtrer: små miljøer uten store organisasjonsressurser kan i noen tilfel-

ler oppnå mye på felter som er nye for dem. Den gambiske kvinneforeningens internasjonale seminar er et godt eksempel på dette.

Et avgjørende spørsmål er hvorvidt man skal vurdere resultatene i et kort-siktig eller langsiktig perspektiv. Ut fra det vi ser i rapportene er det fullt mulig at organisasjoner kan bygge opp kompetanse og gjennomføringsevne over tid. Forutsetningene for å bygge seg opp på denne måten varierer imidlertid, og vi mener det er viktig at man fra det offentliges side er klar over denne variasjonen. Det tradisjonelle, norske medlemsorganisasjonene, med nasjonale, lokale og ofte regionale ledd preges gjerne av et profesjonalisert, sentralt apparat og et medlemsbasert, frivillig lokalnivå. Slik lokallagsstudier av norske frivillige organisasjoner har vist, skjer det en generell utvikling i retning løsere sammenkobling mellom nasjonalt og lokalt ledd (Wollebaek, 2009). Selv om disse organisasjonene besitter potensielt store ressurser i form av lokale nettverk og frivillighet, preges de av at endringsprosesser ovenfra og ned krever tid for å bli forankret blant de frivillige. Nye arbeidsfelter drives gjerne frem og hviler på betalte ansatte på sentralt nivå. Sett i forhold til dette bildet, representerer løse nettverksorganisasjoner ganske forskjellige utfordringer når det gjelder å etablere et arbeid på sikt. I slike organisasjoner er gjerne medlemsengasjementet utgangspunktet, mens utfordringen er organisering av arbeidet og tilgang til stabile rammer. Disse ulike typene organisasjoner vil nyttiggjøre seg støtte i ulike former på ulike måter, og spørsmål knyttet til betydningen av ansatte og kobling til aktivitet vil inngå i ulike dynamikker.

For mange av organisasjonene innebærer prosjektet knyttet til tvangsekteskap en dreining av eksisterende arbeidsfelt eller etablering av nye arbeidsfelt. Ifølge de tre organisasjonene vi har intervjuet er kontinuitet i støtten en forutsetning for at arbeidet skal fortsette i samme form. Tydeligst er dette hos N.K.S. som har gått inn på tvangsekteskapsfeltet som noe helt nytt, og som har hatt en lønnet stilling til arbeidet. Men også PMV som har arbeidet lenge med familierelaterte spørsmål og tvangsekteskap påpeker at uten videre støtte vil tvangsekteskapsarbeidet sannsynligvis inngå som del av familierelatert arbeid, og da bli mindre eksplisitt.

Hensynet til kontinuitet kan ikke alene være grunn til å opprettholde støtte til organisasjoner hvis man mener det oppnås lite gjennom arbeidet. Samtidig tror vi at langsiktig kompetanseutveksling kan bidra til å løfte noen organisasjoner på sikt. Innenfor rammen av denne spesifikke ordningen har IMDi tilbudt mer faglig støtte enn det som er vanlig innenfor tilskuddsordninger, siden man har hatt mulighet til å benytte seg av minoritetsrådgivere og integreringsrådgivere. Likevel uttrykker organisasjonene at de kunne tenkt seg sterkere grad av kompetanseutveksling. I sin rapport fra 2002 argumenterte Fangen for å opprette referansegrupper bestående av personer fra ulike kompetansemiljøer rundt de frivillige organisasjonenes prosjekter. Dette kan være en farbar vei, som ikke belaster IMDi ensidig med altfor mye oppfølgingsar-

beid, og som også ivaretar en gjensidighet. Det bør også vurderes hvordan en slik oppgave eventuelt kan forankres institusjonelt.

### Dilemmaer i forvaltningen av tilskuddet

Vi oppfatter at det systemet IMDi har etablert rundt rapportering gjenspeiler den tidligere nevnte ambisjonen om å bruke de frivillige organisasjonenes prosjekter som basis for ny kunnskap: om hva som hemmer og fremmer tvangsekteskap, om brukergrupper og om nye metoder for informasjon og dialog. I tillegg er det et uttrykt mål å kunne etterprøve om ”nytteverdien av de forebyggende prosjektene står i forhold til brukte ressurser” (IMDi, 2008). Som ledd i å nå disse målene har både søknadsprosess og rapportering vært under utvikling i løpet av handlingsplansperioden. På IMDis seminar for frivillige organisasjoner som mottok støtte i 2009 ble det lagt stor vekt på målbarhet og målformuleringer. Vi forstår den informasjonen som ble gitt i denne sammenheng som et forsøk på å profesjonalisere organisasjonenes prosjektarbeid gjennom å innføre en prosjektstyringstenkning. For eksempel ble det gitt en detaljert gjennomgang av hvordan man definerer forskjellen mellom effekt mål og resultatmål, og hvordan slike bør formuleres. De tilskuddsansvarlige har også i økende grad benyttet seg av en budsjettdialog i forkant av godkjenningen av prosjekter, for å sikre samforstand om hvordan midlene skal brukes.

Håndhevingen av støttereimet gjennom de prosedyrene som er nevnt ovenfor støter på en del utfordringer som synes å være erkjent både hos IMDi og hos organisasjonene som mottar støtte, men med noe ulik tolkning. *For det første* utgjør grunnstrukturen i ordningen, der støtte mottas for ett år av gangen og tildeles først et stykke ut i året, et problem for mange av organisasjonene. Dersom de ikke har en egen økonomisk buffer slik at de kan forskuttere penger, vil deler av arbeidet måtte legges på is i perioden fra årsskiftet og frem til ny tildeling. Samtidig fremhever flere organisasjoner at denne strukturen gjør det vanskelig å planlegge aktiviteter fremover og dermed å bruke midlene på en fornuftig måte når de først kommer. Å rekruttere frivillige og delta til arrangementer og andre typer aktiviteter er krevende, og det er en risiko for at midler ikke blir brukt optimalt når organisasjonene må ”hive seg rundt” midt i året. Dette gjør det også vanskelig å holde på frivillige ressurser. IMDi uttrykker forståelse for dette, men kan i utgangspunktet ikke gjøre noe med rammen. En mulig alternativ løsning kunne være å etablere flerårige avtaler med organisasjoner, med forbehold om bevilgning over statsbudsjettet. Dette ville sikret større stabilitet, og kunne brukes i de tilfeller hvor det var spesielt stort behov for stabilitet eller langsiktighet.

*For det andre* synes det å eksistere ulike tolkninger av hva som er forutsetningene for frivillig arbeid. Et gjennomgående argument hos mange av organisasjonene er at betalt arbeid er nødvendig for å utløse frivillighet. Betalt

arbeid garanterer ifølge disse kontinuitet i arbeidet og gjør det mulig å tilrettelegge praktisk, økonomisk og faglig for de frivillige. Av noen fremheves det spesielt at arbeidet mot tvangsekteskap innebærer oppbygging av ny kompetanse som ikke nødvendigvis finnes blant organisasjonens frivillige. IMDi på sin side mener det er avgjørende at tilskuddene innenfor ordningen går til aktivitet, slik at det etableres en klar kobling mellom tilskudd og resultater. De mener også at frivillige organisasjoner bør særmerkes av å være nettopp frivillige, hvis det skal være noen grunn til å støtte dem spesifikt. I denne sammenheng viser de også til at det finnes store variasjoner i hvilken grad av frivillighet organisasjonene legger inn i prosjektene. Vi mener det er vanskelig å etablere noen generell regel for hvor stor andel av midlene som bør fordeles mellom drift og aktivitet. Dette vil henge sammen både med hvilket støtteapparat som finnes i organisasjonen og eksisterende betalte og frivillige arbeidsformer der, med hvorvidt arbeidet er etablert eller ikke og med de typer oppgaver som skal løses. Vi mener at IMDi har utvist godt skjønn i sin håndtering av disse problematikene, noe som gjør at noen organisasjoner har kunnet bruke en forholdsvis betydelig andel av støtten til lønnsmidler. Argumentet har da for eksempel vært at et nytt arbeid skulle etableres og at det måtte arbeides opp av en ansatt som kunne skape nettverk der det ikke fantes noe og bringe kompetanse til de frivillige. Samtidig fremstår IMDi som svært opptatt av denne problematikken og bruker den som et sentralt kriterium for å vurdere om prosjekter er vellykkede eller ikke. IMDi har også skjerpert inn kravene til kostnadsfordeling blant annet gjennom økende bruk av budsjettdialog. Slik styring ligger i denne typen prosjektstøttes natur, men er kanskje et kriterium som viser slik variasjon etter forholdene at det ikke burde tillegges den vekten det gjør. Noen av organisasjonene som har fått støtte gjennom denne ordningen kunne hatt nytte av å falle inn under ordninger som ga tilgang til driftsstøtte.

*For det tredje* knytter det seg ulike synspunkter til hvilke aktiviteter som kvalifiserer som tiltak mot tvangsekteskap. Fra IMDis side er det en forutsetning at prosjektene kan dokumentere at arbeidet de driver er et spesifikt arbeid rettet mot tvangsekteskap. Noen av organisasjonene, på sin side, argumenterer for at det er avgjørende å bygge nettverk og skape tillit forut for at tvangsekteskapstemaet introduseres. Et eksempel på dette er Skeiv Verdensom mener at det å stå frem om homofil med minoritetsbakgrunn er et svært krevende skritt i seg selv, og at organisasjonen først må gjøre det krevende arbeidet med å skape nettverk blant disse. Først når nettverk og tillit er opprettet, kan tvangsekteskapstemaet bli sentralt i arbeidet. Ut fra samtaler vi har hatt med organisasjonene og ut fra evalueringsrapportene fremstår det som at tvangsekteskapstemaet er krevende å jobbe med for en del. Temaet oppfattes som problematisk, og organisasjonene kan være opptatt av å finne en balanse mellom det som oppfattes som mer allmenne, positive temaer og tvangsekteskapstemaet. Dette er både et punkt som angår hvordan man praktisk går frem og et

punkt som angår hvordan organisasjonene ønsker å fremstå overfor sine brukergrupper. Når Fangen (2002) skriver at noen organisasjoner i hennes evaluering "går rundt grøten", er det altså ulike dimensjoner ved dette. Dette er en interessant debatt, som har paralleller til de debattene som løper også i det offentlige arbeid mot tvangsekteskap, for eksempel innenfor minoritetsrådgiverordningen. Hvordan er det formålstjenlig å avgrense fenomenet tvangsekteskap og hvordan bør man arbeide for å fange det inn? Skal man gjøre det til del av et allment landskap, og for eksempel integrere det i familierelatert arbeid, eller skal man lage prosjekter som har tvangsekteskap som overordnet ramme? Vi mener det kan være fornuftig å lytte til organisasjonenes forståelse av hvordan dette arbeidet bør inndeferes og knyttes til andre temaer, og dermed at det anlegges en bred forståelse av tvangsekteskap i forvaltningen av ordningen. Samtidig har vi forståelse for IMDi's behov for å gjøre en avgrensning og for at det synliggjøres en sammenheng mellom det arbeidet som drives og forebygging og holdningsdanning mot tvangsekteskap. Noen av evalueringsrapportene synliggjør at organisasjonene har vanskelig for å få uttrykt denne koblingen.

*For det fjerde*, og relatert til det foregående er det et spørsmål hvorvidt prosjektene lar seg innpasse i den prosjektstyringsmalen IMDi legger opp til. Denne innebærer sterke krav til målformuleringer, der det skal skilles mellom resultat- og effektmål og der det stilles sterke krav til målbarhet. I diskusjonen som fulgte presentasjonen av dette på IMDi's seminar for de frivillige organisasjonene, hevdet flere av dem at de ikke opplevde at arbeidet de driver lar seg formulere i form av slike resultat- og effektmål. Av noen ble det påpekt at det ligger i utviklingsarbeidets natur at resultatene ikke nødvendigvis er målbare eller kvantifiserbare. Blant annet kan det å drive med utvikling av nettverk bære preg av stor uforutsigbarhet. Også metodeutvikling, som for eksempel ved bruk av teater i empowerment-prosesser, kan være vanskelig å sette på målbart begrep. Som tidligere nevnt oppfatter vi at IMDi med disse kravene til søknad og rapportering tar et steg i retning fagliggjøring av organisasjonenes arbeid. Selv om det er vanskelig å være uenig i ønsket om ryddighet når det gjelder prosjektstyring, kan denne strategien likevel tenkes å ha forandrende effekter på organisasjonene som det kan være verdt å reflektere over. Kravene til faglighet er ressurs- og kompetansekrevende og man risikerer at organisasjonene må bruke mye av sin oppmerksomhet på å tilfredsstille kravene. Det kan også ha betydning for hvilke typer organisasjoner som er i stand til å søke og å oppfylle krav. Endelig kan man tenke seg at dette innebærer en styring av selve arbeidet som gjør at det distinktvis annerledes ved de frivillige organisasjonenes arbeidsform taper seg. Med begrepene brukt innledningsvis kan dette beskrives som en situasjon der én institusjonell logikk tar primat over en annen.

I det som følger skal vi diskutere de potensielle rollene det offentlige og de frivillige organisasjonene kan fylle i forebyggingen av tvangsekteskap og

deretter trekke noen konklusjoner i forhold til de dilemmaene vi har påpekt i forvaltningen av ordningen.

### Overordnede spørsmål

I handlingsplan mot tvangsekteskap ligger en forutsetning om endrede roller innenfor det offentlige og det frivillige feltet. I en slik endringsprosess er det betimelig å reflektere over hvilke roller ulike aktører kan og bør spille i det ”nye” tvangsekteskapslandskapet dersom målene om økt kompetanse og samarbeid skal styrkes. Hvis man sammenligner situasjonen per i dag og for ti år siden, kan det påstås at det har skjedd et skifte, fra at frivillige organisasjoner tok ansvar og utviklet kompetanse der det offentlige sviktet til at det offentlige nå begynner å utvikle erfaring og kunnskap på brede felter. Særlig er dette tydelig innenfor IMDi gjennom minoritetsrådgiverordningen, integreringsrådgiverordningen og kompetanseteamet. En måte å se dette på er at det nå er viktig at kompetanse utveksles begge veier.

Som vi har vist i den ovenstående diskusjonen oppstår det noen dilemmaer når offentlig politikk skal forvaltes gjennom det sivile feltet. En inngang til dette er å se på dette som et møte mellom ulike institusjonelle logikker. Som beskrevet i kapittel 3 om botilbudene preges det offentlige på direktoratsnivå av en forvaltningslogikk, hvor primære mål er å forvalte midler på en forsvarlig og legitim måte. Dette innebærer nødvendigvis utøvelse av kontroll med brukte midler. Samtidig må det presiseres at innenfor IMDi (og Bufdir) ser et tydelig fokus på kunnskap og kompetanse som et grunnlag i forvaltningen. Slik vi ser det tilskuddsregimet som er utviklet innenfor tiltak 17 hviler det på to prinsipper; rettet mot både kompetanse og kontroll, men med kontroll som det mest dominerende.

På den andre siden har man det vi kan kalle frivillighetslogikken. Som vi var inne på i beskrivelsen av de ulike forutsetningene i organisasjonene skal man være forsiktig med å entydiggjøre denne. På den ene siden knytter frivillighetslogikken an til engasjement, medlemsinteresse, grasrotinnflytelse og en rolle som samfunnskorrektiv. Dette medfører at de frivillige organisasjonene motsetter seg for sterk styring fra det offentlige og at de vektlegger sin annerledeshet som en verdi i seg selv. På den annen side finnes det i det frivillige en sterk logikk knyttet til ønsket om å overleve under til dels krevende rammebetingelser, og å sikre en stabil ressurstilgang for å kunne gjennomføre kjerneaktivitetene. Deltagelse i offentlige tilskuddsordninger treffer ulike deler av disse logikkene på kompliserte og tvetydige måter. Samtidig som organisasjonene har behov for å beskytte sitt særpreg og sin egenart, argumenterer de for støtteordninger som skaper avhengighet, og kanskje fokusdreining i egen organisasjon, for eksempel ved å bringe inn betalte medarbeidere.

Samspeillet mellom logikker på offentlig og frivillig side skaper kompliserte diskusjoner knyttet nettopp til hva de frivillige organisasjonene skal levere



på hvilke premisser, slik vi har påpekt ovenfor. Dette er en problematikk som ligger over den enkelte tilskuddsordning, og som med fordel kunne gjennomreflekteres og diskuteres gjennom utarbeidelsen av en tydeligere offentlig politikk overfor frivillige organisasjoner på inkluderingsfeltet. I premissene som er lagt for tilskuddsordningen knyttet til forebygging av tvangsekteskap gis det få indikasjoner om hva en slik politikk skulle være, ut over at de frivillige organisasjonene kan levere alternative tjenester til det offentlige. En helhetlig politikk overfor de frivillige organisasjonene bør inneholde spesifiseringer av hvilke roller man mener de frivillige organisasjonene kan fylle og hvordan disse står i forhold til det offentliges rolle. Videre bør det gjennomtenkes hvordan disse rollene til de frivillige organisasjonene kan understøttes og bygges opp på lang sikt. Som et eksempel vil det være et langsiktig arbeid å bygge opp en organisasjon som Norske Kvinners Sanitetsforening til å bli en sterk aktør i brobygging mellom minoritets- og majoritetskvinner på lokalplan. Samtidig vil det være av stor samfunnsmessig nytte hvis man fikk til et medlemsforankret arbeid knyttet til dette. Et slikt perspektiv på oppbygning ivaretas ikke av eksisterende tilskuddsordninger.

Dette leder oss til et annet sentralt element i utformingen av en offentlig politikk overfor frivillige organisasjoner, nemlig en helhetlig gjennomtenking av hvordan det offentlige skal regulere sin relasjon til det frivillige feltet. I europeisk politisk sammenheng, ser vi en dreining fra government til *governance* (Torfing & Sørensen, 2007). Governance baserer seg på følgende prinsipper. For det første inntar staten en mindre overordnet og styrende rolle enn det man er vant til. Istedenfor at relasjonen mellom det offentlige og andre samfunnsaktører ses som en styringsrelasjon ovenfra og ned, tar man i bruk en tenkning der offentlige, private og frivillige aktører inngår i mer likeverdige relasjoner, der det samarbeides om å nå definerte mål. Dette innebærer at det offentlige setter av midler til et tiltak eller politikkområde, men at man i stedet for et system med kriterier og detaljerte rapporteringsstrukturer regulerer arbeidet gjennom gjensidig erfaringsutveksling og kompetansebygging. For det andre innebærer dette at styring ikke foregår i en én til én-relasjon mellom tilskuddsgiver og mottager, men at man i stedet styrer gjennom nettverk. Å bruke nettverk betyr at staten drar veksler på interaksjon og kompetanseutveksling mellom et ulikt sett av aktører som man knytter til seg. Nettopp fordi dette utgjør et nettverk av likeverdige aktører, er mulighetene til å styre mer avgrenset, mens gevinsten er større synergieffekter og en mer helhetlig utvikling. I slik styring gjennom nettverk kan staten for eksempel bidra med å finansiere koordinering og fasilitering av nettverksvirksomheten. Denne typen styringsmodeller i økende omfang innenfor EU-området. Vi finner et eksempel på en slik modell finner vi i hvordan den franske regionen Provence-Rhône-Alpes-Côte d'Azur arbeider med inkludering gjennom sosiale foretak. For at frivillige aktører/sosiale foretak skal kunne oppnå støtte gjennom denne modellen kreves det at de over tid har deltatt i kompetansehevende nettverk

bestående av offentlige og frivillige aktører. På dette grunnlaget, og på grunnlag av prosjektsøknad, gis støtte til organisasjoner for flere år av gangen. Regionen setter på plass støttestrukturer som skal fasilitere kompetanseinnhenting, kompetansedeling og samarbeid i nettverket (OECD, 2010).

Vi mener at det finnes elementer i en slik governance-modell som kan bidra til å løse noen av de utfordringene vi har pekt på i dette kapitlet. Denne tenkningen samsvarer med de modellene vi brakte inn i kapittel 4 knyttet til samfunnskontrakter. For det første gir slike modeller mulighet til en utveksling og oppbygging av kompetanse på tvers av det offentlige og det frivillige og mellom frivillige organisasjoner. For det andre vil en slik modell gjøre tydeligere det distinktive bidraget og rollene til de ulike aktørene, slik at det offentlige kan bruke mindre krefter på kontroll og styring, for eksempel i forhold til fordeling av kostnader og innslag av frivillig og lønnet arbeid. For det tredje vil en slik modell avhjelpe problemet med langsiktighet og kontinuitet i arbeidet fra organisasjonenes side.

Et dilemma som ikke løses gjennom denne modellen er problemet knyttet til organisasjonenes egenart og korrektivfunksjon når de integreres sterkere i offentlig arbeid. Governance-modeller kan være sterke drivkrefter i retning integrasjon mellom det offentlige og det frivillige, og dermed sikre et samlet sett bedre arbeid, for eksempel på inkluderingsfeltet. Samtidig risikerer de å bevege organisasjonene fra autonome agenter til effektive tjenesteprodusenter. Diskusjoner om dette er et område nettopp for politikken.

### Anbefalinger

Tilskuddsordningen som vi her har vurdert er en ordning som er tidsavgrenset, og som ikke nødvendigvis vil videreføres etter handlingsplansperiodens utløp. Vi mener at tilskuddsordningen har synliggjort et potensial for å engasjere frivillige organisasjoner i forebyggende arbeid mot tvangsekteskap og at dette har gitt tilgang til nye arenaer og utvikling av nye metoder i dette arbeidet. Samtidig har evalueringen av ordningen vist begrensningene i det offentliges organisering av relasjonen til det sivile feltet, spesielt knyttet til at slike tilskuddsordninger gir liten mulighet til å arbeide langsiktig med gjensidig oppbygging av kompetanse. Som sådan gir ordningen derfor mulighet til å reflektere over fremtidige tilskuddsordninger, både i forhold til tvangsekteskap og i forhold til inkluderingspolitikken mer generelt.

Med utgangspunkt i diskusjonene ovenfor er vår langsiktige anbefaling at:

- det utvikles en politikk overfor frivillige organisasjoner på inkluderingsfeltet som ivaretar behovene for avklaring av gjensidige roller, kompetanseoppbygging og langsiktighet.

Innenfor rammen av den eksisterende ordningen er vår anbefaling:

- at IMDi klargjør de samlede målene for ordningen i større grad
- at IMDi viderefører og utvikler de systemene som er utviklet rundt oppfølging og kompetanseutveksling

Forslaget om å opprette en referansegruppe rundt prosjekter bestående av kompetente personer fra ulike posisjoner i arbeidet rundt tvangsekteskap kan være verdt å se på i denne sammenheng.



---

## Oppsummering og anbefalinger

I dette kapitlet samler vi korte oppsummeringer fra de ulike tiltakene, samt alle anbefalinger som er gitt i tilknytning til dem. Tiltakene står her i stigende nummerrekkefølge, til forskjell fra organiseringen i rapporten.

### Tiltak 4 - Ordning med minoritetsrådgivere ved videregående skoler

Minoritetsrådgiverordning ser ut til å treffe ungdommene der de er og fungerer som et lavterskeltilbud som kan fange opp saker tidligere enn andre deler av hjelpeapparatet. Dette tydeliggjør behovet for den individrettede og operative delen av ordningen. Evalueringen av minoritetsrådgiverordningen synliggjør samtidig at det fortsatt knytter seg store utfordringer til forankringen av arbeide mot tvangsekteskap i skolen. Dette handler om skolens ressursituasjon, men også om mangel på avklarte samarbeidsformer og erfaringsutveksling mellom de involverte sektorene og mangel på engasjement og involvering fra KD og UDir. I det videre anbefaler vi derfor at:

#### *1) Forankring av lavterskeltilbud i skolen*

- IMDi bør fortsette å ha et pådriveransvar i forhold til det forebyggende arbeidet mot tvangsekteskap i skolen.

Samtidig mener vi at det på sikt er skolesektoren og rådgivningstjenesten som skal videreføre deler av arbeidet. Det må derfor arbeides videre med forankring av arbeidet i skolen. For at denne forankringen skal finne sted er det noen forutsetninger som må være til stede:

- BLD bør, som koordinator i arbeidet mot tvangsekteskap, ta initiativ til et nærere samarbeid mellom IMDi og UDir/KD. Dette må føre til en avklaring av UDir/KD sitt ansvar i det videre arbeidet mot tvangsekteskap.

- Skolemyndighetene, dvs. KD, UDir og skoleeiere (fylkeskommunene) må involvere seg i arbeidet mot tvangsekteskap i større grad enn de gjør i dag hvis skolen skal fungere som en arena for forebygging av tvangsekteskap.
- Skolemyndighetene må tydeliggjøre at det å rådgi og veilede elever som er utsatt for / står i fare for å utsettes for tvangsekteskap inngår i den sosialpedagogiske rådgivningstjenestens virkeområde. Videre må det sikres at den ordinære rådgivningstjenesten har nok ressurser til å ivareta dette arbeidet.
- Det må arbeides for å sikre tilgang til skolehelsetjeneste/helsetjenesten for ungdom også under nye organisasjonsmodeller for helsetjenesten.
- IMDi, i samarbeid med UDir/KD, fortsetter arbeidet med å prøve ut ulike modeller i 2010 og 2011.

Samtidig bør IMDi gjøre noen grep i forhold til minoritetsrådgiverordningen slik den er i dag:

- Når det gjelder registrering av saker minoritetsrådgiverne er i befatning med bør det vurderes å innføre en registrering, tilsvarende Røde Kors, som skiller mellom ulike nivå av involvering og oppfølging fra minoritetsrådgivernes side. Dette vil kunne gi et mer utfyllende bilde enn dagens registrering.
- Å øke fokuset på ungdomskolen. Det er behov for kompetanse og rutiner også på ungdomstrinnet og vi støtter at arbeidet med å kompetanseheve ungdomskolen, som enkelte minoritetsrådgivere har påbegynt, videreføres.
- IMDi må, i samråd med skolemyndighetene, avklare hvilke oppgaver det vil være mulig for skolen å videreføre og hvilke oppgaver som bør videreføres av andre aktører. Det bør også reflekteres over hva skolene vil ha ressurser til å videreføre av foreldresamarbeid og hvilke deler av dette arbeidet som bør løftes ut av skolen og følges opp av kommunale instanser og frivillige organisasjoner
- Når det gjelder det holdningsskapende arbeidet i forhold til foreldre mener vi det bør fortsette, men at fokuspunkt for dette arbeidet bør flyttes fra videregående skole til grunnskolen, og i tillegg å sees i sammenheng med foreldreveiledningsprogram (ICDP) og annet arbeid rettet mot foreldre i regi av lokale instanser - offentlige og frivillige.
- IMDi bør videreutvikle og forvalte et perspektiv som setter tvangsekteskap inn i en større ramme som handler om generasjonsspesifikke utfordringer i minoritetsfamilier og vold i nære relasjoner.

## 2) Kommunal beredskap - samarbeid mellom skole og det kommunale hjelpeapparatet

- Skolemyndighetene bør gi en avklaring i forhold til rutinene og avtale-skjema IMDi har lagt ut på sine nettsider, slik at disse kan formaliseres ved alle skoler. I tillegg vil en dialog om rutiner i henholdsvis grunnskolen og videregående skole være nyttig.
- At modeller for oppfølging av enkeltsaker i det kommunale hjelpeapparatet videreutvikles.

## 3) Kompetanse og kunnskapsoppbygging

- Selv om målsetningen er at skolesektoren på sikt skal overta ansvaret for arbeidet anbefaler vi at behovet for en stabilt forpliktende koordinering på regionalt nivå hvor også skoleeier involveres utredes videre.

### Tiltak 17 – Øke støtten til frivillige organisasjoners forebyggende arbeid

Tilskuddsordningen til frivillige organisasjoners forebyggende arbeid er en ordning som er tidsavgrenset, og som ikke nødvendigvis vil videreføres etter handlingsplansperiodens utløp. Vi mener at tilskuddsordningen har synliggjort et potensial for å engasjere frivillige organisasjoner i forebyggende arbeid mot tvangsekteskap og at dette har gitt tilgang til nye arenaer og utvikling av nye metoder i dette arbeidet. Samtidig har evalueringen av ordningen vist begrensningene i det offentliges organisering av relasjonen til det sivile feltet, spesielt knyttet til at slike tilskuddsordninger gir liten mulighet til å arbeide langsiktig med gjensidig oppbygging av kompetanse. Som sådan gir ordningen derfor mulighet til å reflektere over fremtidige tilskuddsordninger, både i forhold til tvangsekteskap og i forhold til inkluderingspolitikken mer generelt.

Med utgangspunkt i diskusjonene ovenfor er vår langsiktige anbefaling at:

- det utvikles en politikk overfor frivillige organisasjoner på inkluderingsfeltet som ivaretar behovene for avklaring av gjensidige roller, kompetanseoppbygging og langsiktighet.

Innenfor rammen av den eksisterende ordningen er vår anbefaling:

- at IMDi klargjør de samlede målene for ordningen i større grad
- at IMDi viderefører og utvikler de systemene som er utviklet rundt oppfølging og kompetanseutveksling

### Tiltak 19 Styrking og videreføring av kompetanseteamet mot tvangsekteskap

Kompetanseteamet er en permanent ordning, men med et særlig mandat i handlingsplanperioden. Teamet skal bidra til å forbedre eksisterende rammer og rutiner for tverretattlig samarbeid og til kompetanseheving i tjenesteapparatet. De har dessuten fått ansvar for botilbudet for de over 18 år. Henvendelser til kompetanseteamet har økt i denne perioden, og veiledning og aksjonsrettet innsats tar mye av deres tid. Våre anbefalinger i forhold til denne situasjonen er:

- Videreføre prioriteringen av teamets systemrettede innsats, det vil si å gi råd og veiledning og kompetansebygging, og nedprioritere det operative. Likevel anerkjenne fleksibiliteten som ligger i teamet for være operativ i akutte saker.
- Utvide teamet med en representant fra Bufdir knyttet til botilbudene, og en fra sosialtjeneste/NAV. Vurdere om også helsefaglig ekspertise bør knyttes til teamet.
- Utrede kompetanseteamets ytterligere ressursbehov

Vi anbefaler også:

- Vurdere etablering av regionale kompetanseteam for å avlaste kompetanseteamets oppgaver
- Be kompetanseteamet gjøre opp en kunnskapsstatus på feltet der særlig de overordnede barrierene i handlingsplanens innsatsfelt påpekes

### Drammensprosjektet (tiltak 23)

Vi mener at Drammensprosjektet har etablert en god og helhetlig modell for lokalt samarbeid, som har sin styrke både i den klare forankringen i et bredere politikkområde – arbeidet mot vold i nære relasjoner – og i forankringen på ledelsesnivå i kommunen. Ut fra dette er vår første anbefaling at:

- Forankringsmodellen gjennom SLT videreføres i andre kommuner og arbeidet mot tvangsekteskap kobles til etableringen av lokale handlingsplaner mot vold i nære relasjoner.

Når det gjelder formidling av de informasjons-, kurs- og samarbeidsmodeller som er utviklet av Drammensprosjektet, gir vi en toleddet anbefaling:



- at BLD, i samråd med Drammensprosjektet, finner metoder og kanaler for å tilgjengeliggjøre relevant informasjons- og kursmateriell innenfor rammen av handlingsplanen
- at modell og ansvar for formidling av lokale modeller utvikles svært raskt, og at slikt formidlingsarbeid igangsettes innen utgangen av handlingsplansperioden

#### Tiltak 27 – Ytterligere botilbud for unge over 18 år

I sin helhet mener vi at Bufdir har gjort en god jobb med å etablere og forankre botilbud, samt å sette den nasjonale koordineringen av dem i system. Videre vil vi fremheve som positivt strukturene for erfaringsdeling og kompetanseoppbygging som er etablert. Samtidig har vi pekt på at det finnes noen uklarheter når det gjelder inngangs- og akuttfasen, men at dette avhenger av en rekke faktorer som er under utvikling. Vi har også vurdert helheten i tilbudet i forhold til om det dekker relevante brukergrupper og konkludert med at det kan finnes brukergrupper som muligens ikke favnes godt nok. I det videre arbeidet anbefaler vi at:

- Bufdir i samarbeid med botilbudene i kommunene og med Kompetansesetemet gjør en avklaring av hvilke ambisjoner og forutsetninger som skal ligge i oppfølgingen. Identifisering av kategorier av behov med en tilhørende ramme for oppfølging er en mulig inngang til dette.
- Bufdir systematisk bygger kompetanse knyttet til oppfølging og miljøarbeid når rammen er arbeid i selvstendige boliger
- Bufdir, ut fra de erfaringene som nå gjøres, vurderer den tiltakskjeden som er etablert i forhold til om den favner behovene hos de relevante gruppene.
- Bokollektivets tilbud opprettholdes og vurderes utvidet i lys av behovene som avdekkes. I en eventuell innlemmelse av Bokollektivet i det nasjonale systemet bør det sikres at organisasjonen kan ivareta sin egenart.

Blant de behovene vi mener bør vurderes er behov for flere botilbud med sterkere oppfølging, botilbud for de som ikke er i stand til å bo alene, samt botilbud med lavere krav til sikkerhet. Vi har også pekt på gruppen som trenger sterkere psykisk oppfølging. I tillegg har vi pekt på at tilbudet til gutter og homofile er svakere enn for jenter, spesielt når det gjelder akutte tilbud som plass på krisesenter.

Når det gjelder samarbeid mellom aktører i botilbudet anbefaler vi at:

- Bufdir styrker utvekslingen med de frivillige organisasjonene som fungerer som kanaler inn i botilbudet.

I tillegg til disse anbefalingene til Bufdir, mener vi at det tilligger BLD å gjøre noen viktige avklaringer av betydning for det videre arbeidet. Vi anbefaler at:

- BLD igangsetter et overordnet og helhetlig arbeid når det gjelder ikke-offentlige aktørers roller og forutsetningene for disse rollene innenfor handlingsplansarbeidet

Endelig bør BLD sørge for at det gjøres to typer formelle avklaringer av betydning for det videre arbeidet:

- besørge en avklaring av sosialtjenestens ansvar i forhold til å gi økonomisk støtte til bolig, samt overføring på tvers av kommuner
- avklare finansieringssystem for botilbudene etter handlingsplanens utløp

#### Tiltak 28 – Ytterligere botilbud for unge under 18 år

I etableringen av botilbudet har Bufdir valgt en strategi der forankring i regionene og etablering av tilbudet innenfor det generelle barnevernsarbeidet, både når det gjelder systemer og kompetanse, vektlegges. En slik strategi sikter mot å gjøre arbeidet mot tvangsekteskap til noe som hører til innenfor det ordinære, og som barnevernet dermed kan håndtere og ta fatt i med sine egne verktøy. Dette er i utgangspunktet positivt. Ut fra de erfaringene som er kommet frem i de to regionene vi har studert, vurderer vi det imidlertid dit hen at det kreves klarere styringsgrep for å sikre en god forankring og utvikling av botilbudet på nasjonalt nivå. Våre anbefalinger er følgende:

- Regionene bør sikre en klar forankring på ledelsesnivå for arbeidet med botilbudet og sørge for å gjøre nødvendige avklaringer i forhold til økonomiske rammer, innhold i tilbudet, samt regionale samarbeidsstrukturer
- Bufdir bør arbeide mer systematisk med å sørge for kunnskaps- og metodeoppbygging når det gjelder å gi tilbud om bosted for ungdom utsatt for tvangsekteskap.
- Bufdir bør gjennomgå og avklare en modell og rutiner for saksflyt mellom regionene når det gjelder botilbudsplassering.

### Samlet anbefaling, tiltak 27 og 28

Vi mener at innholdet i botilbudene i for liten grad ses i en helhetlig sammenheng mellom de to seksjonene i Bufdir som har det ansvaret for tiltak 27 og 28. Ut fra våre studier ser vi også at etablering av botilbud innebærer at det utvikles nye nettverk lokalt, regionalt og i skjæringspunktet mellom de to nivåene. Vår samlede anbefaling blir derfor:

- at de to ansvarlige seksjonene i Bufdir vurderer hvordan arbeidet med de to tiltakene kan settes nærmere i sammenheng, både når det gjelder det settet av botilbud som etableres og de nettverkene som utvikles rundt dette lokalt og regionalt.

### Tiltak 31 - Integreringsrådgiverstillinger

Vi mener integreringsrådgiverne har bidratt positivt til å synliggjøre og kunnskapsforankre et eksisterende arbeidsområde ved utenriksstasjonene. Erfaringene har vist kompleksiteten i de familierelaterte sakene knyttet til transnasjonale ekteskap og familier. Vi har vist til juridiske så vel som barne- og sosialfaglige utfordringer. Det videre arbeidet må derfor forankres i et bredere innsatsområde enn saker som gjelder tvangsekteskap.

Våre anbefalinger er:

- Å styrke dialog og samarbeid mellom relevante seksjoner i UD og IMDi
- Utvikle en faglig plattform for innsats på kvinne-, kjønn- og familiefeltet på utenriksstasjonene
- Å gjøre Kompetanseteamet til kontaktleddet for saker til og fra utlandet
- At IMDi og UD i samarbeid prioriterer arbeid med å skriftliggjøre rutiner og tiltakskjede
- Bruke kompetansen så nå ligger i IMDi til å styrke UD's opplæring av personell til aktuelle utenriksstasjoner
- At IMDi legger opp en klarere strategi for formidlingsarbeidet rettet mot førstelinjetjeneste og ulike deler av forvaltningen
- Å vurdere behov for nye stillinger som spesialutsending ved stasjoner med mange saker.

### Overordnede anbefalinger

I det siste kapittelet gjør vi en vurdering av helheten med arbeidet i planen, ut fra de tiltakene vi har studert, og med utgangspunkt i våre overordnede spørsmål. Anbefalingene fra dette kapitlet peker i første rekke mot hva som

bør skje etter at handlingsplansperioden er avsluttet, i videreføringen av arbeidet mot tvangsekteskap.

Vi gjør følgende anbefalinger:

- Mulighetene for å skape bedre koblinger mellom det lokale og det regionale nivået bør utredes. I utredningen bør det inngå en vurdering av om det er mulig å tenke seg en regional kobling/nettverk mellom aktører som står sentralt i arbeidet mot vold i nære relasjoner.
- Etter handlingsplansperiodens slutt bør arbeidet mot tvangsekteskap videreføres innenfor en felles handlingsplan mot vold i nære relasjoner
- En slik ny handlingsplan bør inneholde tydelige strategier for arbeidet på lokalt nivå

---

## Avsluttende diskusjon

I denne rapporten har vi presentert og diskutert sju sentrale tiltak i handlingsplan mot tvangsekteskap: Minoritetsrådgiver- og integreringsrådgiverordningen, botilbudene for de over og under 18 år, Drammensprosjektet, Kompetanseteamet og tilskudd til frivillige organisasjoners holdningsskapende arbeid. Til tross for at disse tiltakene inngår i ulike arbeidsfelter i planen, har diskusjonen av dem vist at det finnes sammenhenger mellom dem som det er verdt å se nærmere på. I tilknytning til hvert av tiltakene vi har vurdert har vi kommet med anbefalinger i forhold til det videre arbeidet med tiltaket. I dette siste kapitlet gjør vi vurderinger av hvordan det samlede arbeidet innenfor tiltakene har bidratt til de overordnede målene med planen. Denne diskusjonen baserer vi på de overordnede spørsmålene vi formulerte innledningsvis:

- Inngår de etablerte hjelpetiltakene i en helhetlig tiltakskjede, er de tilgjengelige og tilpasset de definerte brukergruppene?
- Gjør forebyggingsarbeidet bruk av et bredt sett med arenaer for å nå ulike grupper?
- Er det etablert rutiner og samarbeidsformer mellom ulike instanser og mellom ulike nivåer som sikrer god saksflyt og at kompetansen til ulike instanser utnyttes?

I vår diskusjon av dette vil vi peke på endringer i hjelpetilbud, forebygging, kompetanse og samarbeid, som vi ser i lys av tiltakene vi har studert. Samtidig vil vi løfte frem noen overordnede utfordringer og anbefalinger, til dels på tvers av tiltak.

Vi mener at det mest sentrale spørsmålet vi kan stille til handlingsplansarbeidet er hvilket kunnskaps- og kompetansefelt den bidrar til å utvikle, og hvordan dette står i forhold til arbeidet på andre offentlige politikkfelter. Spørsmålet er sentralt fordi det har konsekvenser for hvordan arbeidet forankres og videreutvikles på sikt. Forankringen i voldsfeltet og i arbeidet med Handlingsplanen mot vold i nære relasjoner (2008-2011) er det mest betydningsfulle i denne sammenheng. Innenfor voldsfeltet pågår det også utvikling av arbeidet mot kjønnslemlestelse (handlingsplan 2008-2011), i tillegg til at

arbeidet som ble gjort innenfor Handlingsplan mot menneskehandel (2006-2009) har potensiell relevans for Handlingsplanen mot tvangsekteskap. Alle disse planene inneholder tiltak som er til dels overlappende og som retter seg mot noen av de samme behovene for forankring, kompetanseoppbygging og kompetanseformidling.

Samtidig som planen skal forankres innenfor dette voldsfeltet, må den også ses i lys av inkluderingspolitikken. Særlig blir dette tydelig i det forebyggende arbeidet knyttet til planen. I denne sammenheng blir også forholdet mellom det offentlige og sivilsamfunnet et viktig spørsmål. Denne doble forankringen i to brede, tverrgående politikkkfelter krever overordnet refleksjon om kompetanseutvikling og forankring. Til slutt i rapporten vil vi derfor stille spørsmålet:

- Hvilken kunnskap og kompetanse er utviklet gjennom deltiltakene og hvordan er den formidlet og forankret på tvers av sektorområder og arbeidsfelter?

Gjennom dette spørsmålet belyser vi både hvordan arbeidet med handlingsplanen står mellom ulike politikkkfelter, og hvordan dette er forankret i ulike deler av det offentlige apparatet, samt i forholdet mellom det offentlige og det sivile. Som ledd i dette diskuterer vi også handlingsplanens blikk på hvordan tvangsekteskap avgrenses og defineres. Vi peker til slutt på områder som har behov for politisk avklaring eller utredning med tanke på videreutvikling av arbeidet mot tvangsekteskap.

## Utvikling av hjelpetiltakene i lys av planen

I kriteriene for vurdering av hjelpetiltakene har vi vektlagt at de er tilgjengelige og tilpasset brukergruppene og at de utgjør en helhetlig tiltakskjede. I vår diskusjon her skal vi spesielt se på tre sider ved dette: 1) i hvilken grad selve hjelpetiltakene er forsterket i lys av planen, 2) hvordan kanaler inn i hjelpetilbudet fungerer og 3) hvorvidt det er helhet og flyt i forholdet mellom hjelpetiltak.

1) *Hjelpetiltakene*. Det er ingen tvil om at arbeidet med handlingsplanen har bidratt til å utvikle hjelpetiltakene for de som er utsatt for tvangsekteskap. Et sentralt eksempel er botilbudene for de over og under 18 år. Gjennom arbeidet med handlingsplanen vil ti nye botilbudsplasser være etablert ved utgangen av 2010, i tillegg til at de elleve eksisterende boligene er innlemmet. Arbeidet med etablering av botilbud for de under 18 år er kortere kommet, men er igangsatt i alle Bufetats regioner. I vår evaluering har vi påpekt at det er blitt gjort et godt arbeid med dette innenfor botilbudet over 18 år, men at det gjenstår flere prinsipielle avklaringer i botilbudet for de yngste. For begge

tilbudene blir det viktig i tiden fremover å holde høyt en refleksjon om hvilke brukergrupper disse tilbudene skal nå. Særlig har vi pekt på at akutt-tilbudet til gutter er en utfordring, samt at homofile og lesbiske så langt ikke er en gruppe som ser ut til å være spesielt ivaretatt. Videre har vi pekt på betydningen av fleksibilitet når det gjelder sikkerhetsnivå og muligheter til oppfølging.

Botilbudene utgjør det siste og mest omfattende leddet i kjeden av hjelpetiltak, og bare noen forholdsvis få personer omfattes av dette. En svært viktig del av hjelpetiltakene handler derfor om den hjelp, støtte og oppfølging førstelinjetjenestene i de enkelte kommunene gir når de står overfor saker som er eller kan være relatert til tvangsekteskap. Dette kan for eksempel være saker som fanges opp på skolen eller gjennom henvendelser til barnevern eller sosialtjeneste, og som kan innebære tilbud om rådgivning for den enkelte eller dialogarbeid i familien. I denne rapporten har vi ikke sett på bredden av tiltak som rettes mot å styrke førstelinjetjenestene, men vår evaluering av Drammensprosjektet viser at handlingsplanen har støttet tiltak som fører til en bred, vellykket kompetanseheving av kommunalt ansatte og til tettere samordning mellom etater i arbeidet rundt saker. Selv om vi ikke har gått inn i selve saksbehandlingen i Drammen mener vi at dette er betingelser vi kan anta fører til bedre hjelpetilbud. Sett i dette lys er det alvorlig at det ikke er gjort mer for å besørge at erfaringene videreføres i andre regioner, slik det forutsettes i tiltak 23.

2) *Kanaler inn i hjelpeapparatet.* Kanalene inn i det offentlige hjelpetilbudet er både styrket og endret gjennom arbeidet med handlingsplanen. Minoritetsrådgiverordningen ved de videregående skolene har fanget opp et betydelig antall unge som har problemer knyttet til tvangsekteskap eller til autoritær oppdragelse og ekstrem kontroll. Blant disse er en relativt stor andel gutter, sett i forhold til andelen som ble fanget opp tidligere. Vi vurderer minoritetsrådgiverordningen som et viktig lavterskeltilbud og mener det er viktig at innholdet i denne funksjonen videreføres.

Integreringsrådgiverordningen har også etablert nye kanaler inn i det offentlige hjelpeapparatet. Særlig har disse bidratt til å utvikle kunnskap om hvordan saker om tvangsekteskap kan identifiseres og hentes opp gjennom arbeidet ved utenriksstasjonene, samt barrierene knyttet til dette. De har også vært delaktige i å utvikle de institusjonelle bindeleddene mellom saker i utlandet og hjelpeapparatet hjemme i Norge.

Hvor gode kanalene er inn i hjelpetilbudet, både til førstelinjetjenesten og til botilbudet over 18 år, er også knyttet til utviklingen i Kompetanseteamets arbeid. Vi vurderer det slik at Kompetanseteamet spiller en viktig og veltilpasset rolle knyttet til rådgivning og videreformidling i saker, og at teamet gjør et omfattende kanaliseringsarbeid. Samtidig har vi påpekt at teamet har for knappe ressurser i forhold til arbeidsoppgavene og at det har hatt mindre kapasitet til å drive systemrettet arbeid. Som kanal inn i botilbudet spiller

Kompetanseteamet en kompetent og ryddig rolle innenfor de kriteriene som er satt.

Vi kan ut fra dette konkludere med at kanalene innenfor det offentlige hjelpeapparatet er blitt styrket. Men samtidig har vi påpekt at det i prosessen med å styrke det offentlige har oppstått en glippe mellom de frivillig organiserte kanalene for hjelp og hjelpeapparatet, og at det eksisterer huller i inngangsfasen. Et element i dette er at SEIF, i alle fall på nasjonalt nivå, har vært nølende til å benytte det nye botilbudet. Organisasjonen er svært kritisk til det systemet som nå er bygget opp. Når det gjelder Røde Kors, har man videreført støtten til Informasjonstelefonen, for tvangsekteskap og kjønnslemlestelse, og som sådan opprettholdt denne kanalen for hjelp (tiltak 29). Samtidig melder Røde Kors at de føler seg mindre koblet på det offentlige arbeidet enn før, og at de mangler tilstrekkelig informasjon om det offentlige apparatet. Det kan dermed synes som man ikke har fått reetablert optimale kanaliseringsstrukturer etter endringene i botilbudet og i Kompetanseteamets mandat. Vi mener det er viktig å arbeide videre med å finne mer hensiktsmessige samarbeidsrelasjoner fremover.

3) *Helhet og flyt mellom hjelpetiltak.* Som påpekt ovenfor er kommunen den offentlige instansen som står for den viktigste delen av hjelpetilbudet overfor unge som er utsatt for tvangsekteskap. Vi mener at den modellen for lokalt samarbeid som vi har evaluert innehar viktige elementer som kan bidra til helhet og flyt i hjelpetilbudet lokalt. Blant disse er forankringen av arbeidet på ledelsesnivå i kommunen og forankringen i SLT, som gir en helhet i forhold til det bredere arbeidet mot vold i nære relasjoner. Vi mener også at et viktig utviklingstrekk, både i Drammensprosjektet og gjennom minoritetsråd-giverordningen, er at skolen er blitt brakt eksplisitt inn som et første ledd i hjelpetilbud mot tvangsekteskap. I en helhetlig tenkning rundt hjelpetilbud, ser vi at skolen spiller en viktig rolle, men mener at det fremdeles gjenstår en del avklaringer i forhold til hva denne rollen skal være og hvordan den skal organiseres.

Samtidig som tiltak i planen har bidratt til å utfylle og skape helhet i hjelpetilbudet, har det også gjennom disse tiltakene blitt avdekket problemer knyttet til flyten mellom hjelpetilbud. Det klare signalet fra barnevern i Drammen om mangelen på relevante botilbud er et eksempel på at helhetlige tiltakskjeder ikke er etablert. Tilsvarende er flyten mellom sosialtjenesten i ulike kommuner en vedvarende utfordring. IMDis erfaringer med minoritetsråd-giverordningen indikerer at koblingene mellom de videregående skolene, som eies av fylkeskommunen, og de lokale kommunene kan være krevende å få på plass. Integreringsrådgivernes arbeid har gitt innsikt i det kompliserte i å koordinere et hjelpetilbud mellom UD, UDI og kommunale hjelpeinstansene når en sak fanges opp i utlandet.

Noen av disse grenseflatene og overgangene mellom instanser blir behandlet eksplisitt av handlingsplanen og skal løses gjennom bestemte tiltak. For



eksempel arbeides det innenfor tiltak 32 med en veileder som skal sikre bedre flyt mellom instanser i utlandssaker. Vi har ikke gått spesifikt inn i hvordan dette arbeidet går, men vet at det har vært en tidkrevende prosess. Når det gjelder forholdet mellom det lokale, kommunale nivået og ulike regionale instanser, som for eksempel fylkeskommunen og Bufetat, mener vi at dette forholdet bør vies større oppmerksomhet i det videre planarbeidet. Handlingsplanen peker gjennom flere tiltak på det regionale nivået som et nivå for kompetanseformidling, da først og fremst gjennom RVTS og Bufetat. Vi mener ut fra det vi ser i grenseflatene mellom det kommunale og det regionale at det regionale nivået også bør tenkes inn i forhold til å ivareta helhetsperspektiver og flyt i forhold til hjelpetiltak, både i forhold til lokalnivået og det nasjonale nivået. Botilbudene kan fungere som et eksempel på dette. Vi har tidligere påpekt at det nå utvikles nettverk lokalt og regionalt ut fra begge botilbudstiltakene, men uten at disse settes i sammenheng. For å ivareta helhet og flyt mellom tilbudene for de under og over 18 år mener vi det er viktig at arbeidet fra det regionale nivået/Bufetat knyttet til de yngste, knyttes sammen med arbeidet fra nasjonalt og kommunalt nivå for de over 18 år. Hvis man så botilbudene isolert, kunne dette koordineringsbehovet løses fra nasjonalt nivå, gjennom de ulike seksjonene i Bufdir. Hvis vi tar hensyn til at det lokale nivået spiller en selvstendig rolle som tilbyder av hjelpetilbud, peker regional koordinering direkte mot dette nivået seg ut som en mer farbar vei. Vi utvikler disse tankene videre under punktet om rutiner og samarbeid.

Samlet sett mener vi altså at hjelpetilbudene er blitt styrket gjennom arbeidet med handlingsplanen så langt, både når det gjelder hvem det finnes et tilbud for, kanaler inn i tilbudet og helhet og flyt i tilbudet.

## Utvikling av det forebyggende arbeidet

I vår vurdering av det forebyggende arbeidet vektlegger vi bredden i de arenaer som er etablert med tanke på forebygging. Vi mener også det er viktig å se på hvordan ulike aktører og instanser i det forebyggende arbeidet er koblet sammen gjennom arbeidet med planen.

Tiltakene vi har evaluert i denne rapporten viser at arenaene for forebygging av tvangsekteskap er blitt flere. Gjennom minoritetsrådgivernes tilstedeværelse ved de videregående skolene har det blitt skapt nye muligheter for kontakt med ungdommer som står i fare for å bli utsatt for tvangsekteskap. En viktig side ved dette er det blikket minoritetsrådgiverne har for hvordan faren for tvangsekteskap henger sammen med autoritær oppdragelse og ekstrem kontroll. Et av de viktigste aspektene ved etableringen av nye arenaer for forebygging er nettopp utviklingen av perspektiver og metoder til bruk i arbeid overfor ulike grupper. Tilskuddet til de frivillige organisasjonenes forebyg-

gende arbeid har også bidratt til å trekke inn ulike deler av sivilsamfunnet. Vi har pekt på at denne ordningen har blitt forvaltet slik at den har nådd et bredt sett målgrupper, både hva angår kjønn, landbakgrunn og alder.

Et annet interessant trekk ved IMDi arbeid knyttet til forebyggingen er at det transnasjonale perspektivet er blitt brakt inn, både gjennom støtte til organisasjoner som arbeider i Pakistan og Nord-Irak, og gjennom integreringsrådgivernes nettverksbygging overfor sivilsamfunnet i utplasseringslandet. Selv om slikt nettverksarbeid i begrenset grad er utviklet foreløpig, mener vi at de transnasjonale perspektivene og kunnskapen om opprinnelsesland har stor potensiell betydning for utviklingen av det forebyggende arbeidet i Norge. Landkunnskap er etter hvert svært etterspurt i ulike deler av feltet, og vi ser det som svært positivt at IMDi har arbeidet systematisk med å få frem slik kunnskap.

Et siste, nytt grep om forebygging som bør nevnes her er kurset om æresrelatert vold som er utviklet for og av minoritetsorganisasjoner innenfor Drammensprosjektet. Dette kurset gjennomføres for første gang våren 2010, så erfaringene er ikke klare ennå, men både modellen med utvikling av kurs i samarbeid mellom kommunen og det lokale/regionale minoritetsrådet, samt selve innholdet i kurset kan være interessant å se nærmere på.

Samtidig som vi tydelig kan se en økning i typer av arenaer for forebyggende arbeid og en oppbygging av kompetanse gjennom dette, har vi også gjennom deltiltakene pekt på områder som krever videreutvikling eller forsterkning av innsatsen. Dette angår spesielt hvordan aktører og instanser er koblet sammen i det forebyggende arbeidet. Ett punkt gjelder foreldrearbeid, som har vært knyttet til minoritetsrådgiverne og til KDs tiltak innenfor planen. Vi har påpekt viktigheten av dette arbeidet, men har samtidig vist at det er vanskelig å etablere nettverk til foreldre med utgangspunkt i den videregående skolen. En konklusjon er derfor at det riktige forankringspunktet for foreldrearbeid er i grunnskolen (og i barnehagene). Samtidig må det nevnes at IMDi bygget opp kompetanse og kunnskap på dette feltet gjennom planperioden, som kan komme til nytte også på andre skolenivåer.

Ambisjonene om å bringe frivillige foreldreorganisasjoner inn i arbeidet overfor foreldre er ikke blitt realisert. Dette leder oss over i vår anbefaling om at man fra departementshold bør arbeide frem en tydelig og langsiktig politikk for forholdet til de frivillige organisasjonene i forhold til tvangsekteskap, og i forhold til integrasjonsfeltet mer bredt. Vi har påpekt at den eksisterende formen for tilskudd ikke legger forutsetninger for en langsiktig kompetansebygging hos organisasjonene, og heller ikke for en gjensidig utveksling av kompetanse, kunnskap og metoder mellom det offentlige og det sivile. I forhold til målestokken vi etablerte for utviklingen av det forebyggende arbeidet mener vi derfor at relevante instanser ikke er koblet sammen på hensiktsmessige måter.

Det forebyggende arbeidet i handlingsplansperioden har båret preg av utvikling av nye arenaer og utprøving av nye metoder. Dette er svært positivt. I det som gjenstår av handlingsplansperioden og i overgangen til tiden etterpå mener vi det er viktig å sette fokus mot hvordan den nye kunnskapen formidles og forankres på gode måter.

## Rutiner, samarbeid og kompetanse

Spørsmålet om rutiner og samarbeid har to ledd. I vår evaluering er det samarbeid innenfor planen vi har kunnet studere, mens det mer overordnede spørsmålet gjelder etableringen av rutiner og samarbeid som strekker seg ut over handlingsplansperioden. I vår oppsummering her tar vi utgangspunkt i de erfaringene som er gjort i denne perioden og bruker det vi ser til å peke på punkter der samarbeid og rutiner må videreutvikles, samt til å diskutere de kravene dette stiller til institusjonell forankring. Vi konsentrerer oss om tre akser som vi mener er sentrale for utviklingen av arbeidet mot tvangsekteskap og æresrelatert vold på sikt: aksene mellom skolesektoren og andre sektorer involvert i forebygging og hjelpetiltak, aksene mellom arbeidet mot tvangsekteskap i utlandet og i Norge, og aksene mellom det kommunale, det regionale og det nasjonale nivået.

Forholdet mellom skolesektoren på ulike nivåer og arbeidet mot tvangsekteskap ble inngående drøftet i kapittel 3. Minoritetsrådgiverordningen har vist at denne arenaen har stort potensial i forhold til å fange opp problemer og forebygge, men også at det å få forankret dette arbeidet gjennom rutiner og samarbeidsstrukturer er vanskelig. Vi mener ut fra dette at det også utover planperioden er behov for et engasjement fra IMDi side når det gjelder å være pådriver for dette arbeidet. I løpet av 2010/2011 bør IMDi prøve ut ulike modeller for hvordan dette kan gjøres. Samtidig mener vi det er av stor betydning at skolesektoren selv på lengre sikt integrerer de rutiner og den kompetansen som er nødvendig i arbeidet mot æresrelatert vold, dersom det er et politisk ønske at dette skal være del av skolens virkefelt. En slik involvering krever etter vårt syn klarere politiske føringer fra Kunnskapsdepartementets side.

Når det gjelder aksene mellom arbeidet mot tvangsekteskap i utlandet og i Norge mener vi at integreringsrådgiverne legger et viktig grunnlag for arbeidet på sikt. Samtidig er betingelsene for å ivareta rutiner og kompetanse vanskelige, gitt særtrekkene ved utenrikstjenesten, med stor utskifting av personell og skifter i innsatsområder. Blant viktige elementer i en framtidig modell for arbeidet er omgjøring av integreringsrådgiverstillinger til spesialutsendinger ved utenriksstasjoner der det er størst behov, samt at Kompetanseteamet ivaretar koordinering av saker som begynner i utlandet. I forhold til rutiner i slike

saker angår det også UDI, som har fått ansvaret for å utarbeide rutinebeskrivelsene i samråd med UD og IMDi. Dette er et viktig element å få på plass.

Aksen mellom det kommunale, regionale og nasjonale nivået er det mest kompliserte å ta stilling til. Flere av deltiltakene har vist betydningen av å styrke rutiner, samarbeid og kompetanseflyt mellom disse nivåene. I evalueringen av *Drammensprosjektet* påpekte vi at noen av de viktige begrensningene i arbeidet opplevdes å ligge i kontakten med regionale og nasjonale ressurser, for eksempel knyttet til botilbud. Vi pekte også på at et system for formidling av lokale modeller til nye kommuner ikke er kommet på plass så langt. I evalueringen av *botilbudene* pekte vi på at samordnings- og kompetansenettverk vokser frem regionalt og lokalt, men at disse ikke nødvendigvis kobles sammen, verken med hverandre eller med de nettverkene som kommunene eventuelt har etablert rundt arbeidet med æresrelatert vold. I vår diskusjon av *Kompetanseteamets* roller gjorde vi det til et poeng at både med tanke på teamets ressurser og av hensyn til å kjenne lokale forhold, peker det regionale nivået seg ut som et interessant forankringspunkt for rådgivende og kompetanseformidlende arbeid. I evalueringen av *minoritetsrådgiverordningen* pekte vi på utfordringene som fulgte med å arbeide i en institusjon som var forankret fylkeskommunalt, når en viktig målsetting var å utvikle nettverk til kommunale hjelpetiltak og forebyggingsinstanser.

I handlingsplanen er det regionale nivået gitt en rolle som kompetanseformidler, både gjennom de årlige nettverkssamlingene som Bufetat har ansvar for og gjennom arbeidet til RVTSene med kompetanseformidling overfor helsetjenesten og formidling av lokale modeller. Ut fra vår evaluering mener vi at man bør vurdere om det regionale nivået kan ha en sterkere og mer fokusert funksjon, rettet mot å bidra til større sammenheng mellom kommunale og regionale nettverk og det sett av hjelpetilbud, forebyggende aktivitet og kompetanseheving som foregår på de to nivåene. Vi mener det mulig å tenke seg tverretatlige regionale kompetanseteam etter modell av det nasjonale kompetanseteamet, som både kunne bistå og veilede i saker, bidra til kompetanseheving og arbeide systembyggende. Et slikt team burde kunne se forebygging og hjelpearbeid i sammenheng og involvere politidistrikter, Bufetat, RVTS, NAV og IMDi som sentrale instanser. Vi anbefaler at en slik mulighet vurderes. Et viktig ledd i denne vurderingen er hvorvidt arbeidet skal avgrenses til tvangsekteskap, eller om en riktigere forankring er innenfor feltet vold i nære relasjoner. I tillegg til de anbefalinger vi har gitt i de enkelte kapitlene vil vi derfor her fremme en overordnet anbefaling:

- Mulighetene for å skape bedre koblinger mellom det lokale og det regionale nivået bør utredes. I utredningen bør det inngå en vurdering av om det er mulig å tenke seg en regional kobling/nettverk mellom aktører som står sentralt i arbeidet mot vold i nære relasjoner.

## Avsluttende diskusjon: forankring av arbeidet mot tvangsekteskap

Handlingsplaner som virkemiddel innebærer at bestemte politikkområder løftes opp og er gjenstand for intensivert offentlig innsats i en avgrenset periode. Et underliggende spørsmål er hvorvidt denne innsatsen på sikt skal føre til at politikkområdet blir integrert i den ordinære arbeidet innenfor ulike deler av det offentlige apparatet. Dette kan formuleres som et spørsmål om hvorvidt arbeidet skal "mainstreames". Selv om mainstreaming ofte, i alle fall implisitt, gjøres til et mål, kan det samtidig hevdes at visse politikkområder har behov for varige særtiltak og særinnsats. I vår avsluttende diskusjon vil vi gjøre en vurdering av forankringen arbeidet med handlingsplanen så langt har hatt, samt gjøre oss refleksjoner om videre forankring av arbeidet, med tanke på mainstreamingstemaet.

Handlingsplanen etablerer koblinger til to politikkområder: politikken om vold i nære relasjoner og inkluderingspolitikken. Ut fra handlingsplanens formuleringer defineres vold i nære relasjoner, og herunder æresrelatert vold, som det primære politikkområdet som arbeidet mot tvangsekteskap defineres innenfor. Inkluderingsperspektivet bringes inn mer spesifikt i forhold til forebygging i denne teksten. Handlingsplanen avgrenser imidlertid ikke bare tvangsekteskapsarbeidet gjennom sine formuleringer og retorikk, men også gjennom allokering av ansvar og gjennom de ressurser som gis til de enkelte tiltak. Ut fra dette perspektivet har det ligget en sterk og økende tyngde på inkluderingspolitikken under handlingsplansperioden. Dette kan ses både ved at IMDi er gitt ansvar for de økonomisk tyngste tiltakene i planen (minoritetsrådgiverordningen og integreringsrådgiverordningen), samt at IMDi gjennom koordineringsansvaret for Kompetanseteamet har fått en sentral institusjonell rolle. Inntrykket av et tyngdepunkt i inkluderingspolitikken forsterkes av at koordineringsansvaret på departementsnivå er flyttet fra Samlivs- og likestillingsavdelingen til Inkluderings- og mangfoldsavdelingen i BLD, i forbindelse med siste departementsomlegging.

Hvilke konsekvenser har settet av tiltak og allokeringen av ansvar og ressurser hatt for kunnskapsoppbygging og kompetanse innenfor arbeidet mot tvangsekteskap? Vår oppfattelse er at det gjennom arbeidet med de ulike deltiltakene har det skjedd en interessant utvikling i hvordan arbeidet mot tvangsekteskap plasserer seg inn i ulike politikkområder, og en utprøving av de mulighetene og begrensningene som ligger i denne innplasseringen. Spesielt vil vi nevne to forhold. *For det første* mener vi at handlingsplansperioden har vist det formålstjenlige i å definere arbeidet mot tvangsekteskap innenfor fenomenfeltet vold i nære relasjoner, dersom hensikten er å oppnå mainstreaming av arbeidet. Vi anser at Drammensprosjektet gir et sterkt eksempel på det vellykkede i en slik institusjonell forankring. Prosjektet er forankret i SLT-organiseringen i kommunen og er ett av flere voldsforebyggende tiltak under

denne paraplyen. Forankringen har vist seg hensiktsmessig fordi den besørger en kobling mellom arbeidet mot tvangsekteskap og kjerneoppgavene til et bredt sett av etater. Resultatet er ikke bare et styrket arbeid mot tvangsekteskap/ æresrelatert vold, men også systemeffekter, i den forstand at etatene i sin helhet samhandler bedre. Lovverket utgjør basis for arbeidet mot tvangsekteskap, men med utgangspunkt i dette utvikles både en kulturell forståelse, et blikk for dialogarbeid og for en forankring av arbeidet i et menneskerettighetsperspektiv. Det er altså ikke slik at voldsperspektivet ekskluderer et inkluderingsperspektiv. Et viktig poeng er at modellen gjennom SLT-organiseringen tilbyr en forankring på ledelsesnivå i kommunen.

*For det andre* mener vi at IMDis virksomhet innenfor rammen av planen har bidratt til å utvikle tvangsekteskapsfeltet med flere viktige dimensjoner. I vår beskrivelse av hvordan planarbeidet har bidratt til forebygging av tvangsekteskap har vi pekt på en økt bredde i arenaer som brukes og at nye aktører og perspektiver er bragt på banen, både gjennom tilskuddsordningen for frivillige organisasjoner, og gjennom minoritetsrådgiverordningen og integreringsrådgiverordningen. Viktig arbeid er påbegynt med tanke på å bruke skolen som arena for forebygging, samt å trekke inn ulike deler av sivilsamfunnet. Vi mener at disse tiltakene har bidratt til å utvikle kunnskap om hvordan inkluderingspolitikk og arbeid mot tvangsekteskap kan henge sammen, både på forståelsesplan og i konkret arbeid. Et svært viktig element i dette er at det forebyggende arbeidet er blitt satt inn i en transnasjonal kontekst, både gjennom integreringsrådgivernes kunnskap og gjennom støtte til organisasjoner som arbeider både i Norge og i utlandet. Dette har skapt økt bevissthet rundt de normene og nettverkene som eksisterer i opprinnelsesland og også satt fokus på hvordan inkluderingsarbeid i Norge må forholde seg til dynamikken som finnes mellom minoritetsbefolkningen i Norge og deres hjemlandskultur. Vi mener at det er behov for IMDi i en pådriverrolle også i en periode fremover, både ut fra IMDis kompetanse i forhold til å drive mainstreaming i andre sektorer, og ut fra den dialogen mellom perspektiver som oppstår gjennom IMDis virksomhet.

Overordnet sett mener vi dermed at handlingsplansperioden har ført til en positiv utvidelse av kunnskaps- og kompetansefeltet knyttet til tvangsekteskap, samt en synliggjøring av potensialet knyttet til å ha en hovedforankring i politikkfeltet vold i nære relasjoner. Imidlertid mener vi det er en utfordring at kompetansen knyttet til vold i nære relasjoner er såpass spredt mellom ulike departementer (BLD, HOD, JD), direktorater (Bufdir, POD, IMDi) og regionale ledd (Bufetats regioner, RVTS, politidistriktene). I tillegg til at dette dreier seg om ulike sektorområder og sektorlinjer, kompliseres bildet av eksistensen av de tre delvis parallelle handlingsplanene mot vold i nære relasjoner, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse. Den tidligere Handlingsplanen mot menneskehandel (2006-2009) kan også nevnes i denne sammenheng.

Vi ser at tydeligere koblinger mellom de tre planene er i ferd med å etableres, med tiltakene i Handlingsplanen mot vold i nære relasjoner – *Vendepunkt*-som omdreiningspunkt, og mener dette er positivt. Særlig kan arbeidet med tiltak 24 i Vendepunkt-planen, som gir NKVTS og RVTS ansvaret for å bistå kommuner som ønsker å utvikle lokale handlingsplaner mot vold i nære relasjoner være fruktbart. Disse lokale handlingsplanene synes som et godt og konkret verktøy for å etablere lokalt samarbeid som omfatter et bredere sett av former for vold i nære relasjoner, deriblant tvangsekteskap og kjønnslemlestelse. De henvendelsene som Drammensprosjektet har mottatt fra andre kommuner når det gjelder å få informasjonsmateriell har nettopp kommet i forbindelse med at kommunene skulle utvikle lokale handlingsplaner mot vold i nære relasjoner. Et annet tiltak i Vendepunkt som kan anskueliggjøre potensielle koblinger er tiltak 30 som angår styrking av kompetanse og tilgjengelighet ved krisesentre, blant annet i forhold til behovene til voldsutsatte kvinner med minoritetsbakgrunn. Dette arbeidet er i gang i regi av RVTSene og vil på sikt kunne bidra til å styrke arbeidet i akutfasen i tvangsekteskapsaker og sikre en bedre inngang i tilbotilbud, slik vi diskuterte i kapittel 4.

Samtidig tror vi at sammenkoblingen av kompetansemiljøer om vold i nære relasjoner vil forbli begrenset når rammen er tre ulike handlingsplaner, med sine interne koordineringsbehov og sine ulike departementale tyngdepunkter. Vi vil derfor ta til orde for at det arbeides for en videreføring av arbeidet som er gjort i de tre planene i form av en ny, felles handlingsplan mot vold i nære relasjoner. Dette vil kunne føre til en tettere samordning på tvers av de tre mest sentrale departementene på dette området: BLD, HOD og JD, hvilket vi mener ville være av stor betydning. Effekten av dette kunne være sterkere sammenkoblinger, men også tydeligere rolleavklaringer i underliggende etater og regionale ledd. Et viktig argument er også at en samling av planene ville bidra til en sterkere mainstreaming av æresrelatert vold innenfor feltet vold i nære relasjoner.

Et perspektiv på institusjonelle logikker har ligget til grunn for våre diskusjoner av handlingsplansarbeidet i denne rapporten. Med utgangspunkt i dette perspektivet passer det nå til slutt å minne om at et viktig trekk ved forming av nye logikker er at det krever institusjonelle forankringspunkter. Som påpekt ovenfor mener vi at vold i nære relasjoner er et gunstig forankringspunkt for arbeidet mot tvangsekteskap. Dette begrunnes både med muligheten for samordning på departementalt/direktoralt/regionalt nivå, og med potensialet som ligger i samordning av lokale tjenester. I utformingen av en eventuell felles handlingsplan mener vi det er svært viktig å integrere strategier for det kommunale nivået på en sterk og tydelig måte. Våre avsluttende anbefalinger blir dermed følgende:

- Etter handlingsplansperiodens slutt bør arbeidet mot tvangsekteskap videreføres innenfor en felles handlingsplan mot vold i nære relasjoner
- En slik ny handlingsplan bør inneholde tydelige strategier for arbeidet på lokalt nivå



---

## Litteratur

- Abbott, Andrew (1988), *The system of professions. An essay on the division of expert labor*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Baklien, B. (2004). "Følgeforskning", *Sosiologi i dag*, 34 (4): 49-6
- Baklien, B., H. Pape, I. Rossow & E. E. Storvoll (2007), *Regionprosjektet – Nyttig forebygging? Evalueringen av et pilotprosjekt om lokalbasert rusforebygging*. SIRUS rapport nr. 6/2007. Oslo; Statens institutt for rusmiddelforskning
- Barne- og familiedepartementet og Utdannings- og forskningsdepartementet (2005), "Norske familier som flytter med barn til utlandet." Veileder
- Barne- og likestillingsdepartementet (2009), *Handlingsplan mot tvangsekteskap 2008 – 2011*. Rapport på fremdrift av arbeidet med handlingsplanen pr. september 2009
- Barne- og likestillingsdepartementet (2008), *Handlingsplanen mot kjønnslemlestelse 2008-2011*
- Barne- og likestillingsdepartementet (2007), *Handlingsplan mot tvangsekteskap 2008-2011*
- Barne- og likestillingsdepartementet (2002), "Retningslinjer for håndtering av saker med etterlatte barn fra utlandet". BLD-rundskriv
- Bjørlo, N. K. (2010), "Bruk av dialog som forebyggende metode i politiet, der ære er motiv for handlingen" i *Prosjekt "Æresrelatert vold i Drammen"*, *Årsrapport 2009*
- 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 Skjerven, Lill (2007), *Tvangsekteskapsaker i hjelpeapparatet. Omfang og utfordringer*. Oslo: Senter for Kvinne og Kjønnforskning, Universitetet i Oslo
- Buland, T., I. H. Mathiesen, B. EV. Aaslid, H. Haugsbakken og B. Bungum (2010), *Skolens rådgiving - på vei mot framtida? Delrapport 1 fra evalueringen av rådgivningen i skolen i Norge*. Trondheim: SINTEF
- DiMaggio, P. & Powell, W. W. (1991a), "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields." I: P.DiMaggio & W. W. Powell (red.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis* (pp. 63-82). Chicago and London: The University of Chicago Press.
- Drammen Kommune (2007), *Veileder ved arbeid mot vold i nære relasjoner*.
- Fangen, Katrine (2002), *Tvangsekteskap. En evaluering av mottiltakene*. Fafo-rapport 373. Oslo: Fafo.
- Global Commission on International Migration (GCIM) (2005) *Migration in an interconnected world: New directions for actions*. <http://www.gcim.org/en/finalreport.html>
- Hager, S. (2009). "Vold i nære relasjoner – menneskerettigheter og profesjonsetikk" i *Prosjekt "Æresrelatert vold i Drammen"*, *Årsrapport 2009*

- Holm-Hansen, J., T. Haaland og T. Myrvold, (2007). Flerkulturelt barnevern. En kunnskaps-oversikt. NIBR-rapport 2007:10. Oslo: NIBR.
- IMDi (2008a), *Tilskudd til frivillige organisasjoners holdningssskapende arbeid/forebyggende arbeid mot tvangsekteskap*. Rundskriv 08/08.
- IMDi (2008b), *Arbeidet mot tvangsekteskap – en veileder*.
- IMDi (2009), *Oppsummering av frivillige organisasjoners arbeid mot tvangsekteskap i 2008*.
- IMDi / Forebyggingsenheten (2009), "Plattformsdokument i arbeidet mot tvangsekteskap". Internt notat
- IMDi (2010), *Rutiner i skolens arbeid mot tvangsekteskap*.  
[http://www.imdi.no/Documents/BrosjyrerHefterHaandbok/Rutiner\\_i\\_skolens\\_arbeid\\_mot\\_tvangsekteskap\\_02\\_2010.pdf](http://www.imdi.no/Documents/BrosjyrerHefterHaandbok/Rutiner_i_skolens_arbeid_mot_tvangsekteskap_02_2010.pdf)
- Justis- og politidepartementet (2007). *Regjeringens handlingsplan mot vold i nære relasjoner. Vendepunkt - handlingsplan mot vold i nære relasjoner 2008 - 2011*
- Justis- og politidepartementet (2006), *Regjeringens handlingsplan mot menneskehandel (2006-2009). Stopp menneskehandelen*
- Kraatz, M. S. & Block, E. S. (2008), "Organizational Implications of Institutional Pluralism". I: R.Suddaby, R. Greenwood, & K. Sahlin (red.), *Handbook of Organizational Institutionalism*: 243-275. New York: Sage.
- Lawrence, T. B. & Suddaby, R. (2006), "Institutions and Institutional Work". I: W.R.Nord, C. Hardy, & S. R. Clegg (red.), *Handbook of Organization Studies*, 2nd edition: 215-254. Thousand Oaks, Calif.: Sage.
- Lidén, H. (2005), *Transnasjonale serieekteskap. Art, omfang og kompleksitet*. Rapport 2005: 11. Oslo: Institutt for samfunnsforskning
- Lidén, H., Hilde Rusten og M. F. Aarset (2008), *Å høre barn i utlendingssaker*. ISF rapport 2008:2. Oslo: Institutt for samfunnsforskning
- Nafstad, I. (2008), *Ødeleggelse, skapelse, opprettholdelse: En rapport om Selvhjelp for Innvandrere og Flykninger sin oppfølging av unge som bryter med familien på grunn av tvangsekteskap, trusler om tvangsekteskap, eller andre alvorlige konflikter med familien*.  
<http://www.seif.no/tvangsekteskap/rapportoppf08/rapportoppf08.pdf>
- OECD (2010), *L'économie Sociale Au Service de L'inclusion au Niveau Local. Rapport sur Les Regions Alsace et Provence Alpes Cote d'Azur*. Paris: OECD.
- Røde Kors Oslo (2009), *Røde kors-telefonen om tvangsekteskap og kjønnslemlestelse*. Årsrapport 2009. Oslo: Røde Kors
- Selznick, P. (1957), *Leadership in Administration. A Sociological Interpretation*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press.
- Steen-Johnsen, K. og Lidén, H. (2009), *Evaluering av handlingsplan mot tvangsekteskap. Første delrapport*. ISF-rapport 2009:9. Oslo: Institutt for samfunnsforskning
- Thornton, P. H. (2002), "The Rise of the Corporation in a Craft Industry: Conflict and Conformity in Institutional Logics". *Academy of Management Journal*, 45: 81-101.
- Torfinn, J., & Sørensen, E. (2007), *Theories of democratic network governance*. Basingstoke: Palgrave Macmillian.
- Utdanningsdirektoratet (2007), *Minoritetspråklige barn og ungdom som går på skole i foreldrenes opprinnelsesland*.
- Utdanningsdirektoratet (2009), *Undervisning om seksualitet. Et ressurshefte for lærere i grunnskoleopplæringen*
- Utenriksdepartementet (2007), St.meld nr. 11 (2007-2008) "På like vilkår – kvinners rettigheter og likestilling i utviklingspolitikken
- Utenriksdepartementet (2007). *Handlingsplan for kvinners rettigheter og likestilling i utviklingssamarbeidet*
- Utenriksdepartementet (2005), *Utviklingsstrategien for barn og ungdom i Sør*

---

Aarset, M. F. (2008). " ' Man skal ikke fortelle alt, da' Unge med innvandrerbakgrunn og fremtidige ekteskap" i *Integreringskart 2008. Tvangsekteskap - en kunnskapsstatus*. IMDi-rapport 6-2008. Oslo: Integrerings- og mangfoldsdirektoratet

Nettsider:

<http://www.imdi.no/no/Nyheter/2010/Fleire-gutar-melder-fra-om-tvangsekteskap/>. Lest 26. april 2010



# Institutt for samfunnsforskning

## Rapport 2010:7

<i>Forfatter/Author</i> Kari Steen-Johnsen, Hilde Lidén og Monica Five Aarset
<i>Tittel/Title</i> Handlingsplan mot tvangsekteskap: Evaluering av utvalgte tiltak 2.delrapport
<i>Sammendrag</i> Som del av ISFs oppdrag med å følgevaluere arbeidet med Handlingsplan mot tvangsekteskap (2008-2011) skal det leveres årlige delrapporter. Denne andre rapporten i rekken tar for seg sju av enkelttiltakene i planen, og diskuterer effekten av dem. Dette brukes som utgangspunkt for å reflektere over arbeidet med handlingsplanen i sin helhet. De sju enkelttiltakene er: <ul style="list-style-type: none"><li>• Minoritetsrådgiverordningen ved videregående skoler (tiltak 4) og integreringsrådgiverordningen ved utenriksstasjonene (tiltak 31)</li><li>• Botilbudene for utsatte for tvangsekteskap over og under 18 år (tiltak 27 og 28).</li><li>• Drammensprosjektet (tiltak 23) og Kompetanseteamet (tiltak 19).</li><li>• Tilskuddsordningen til frivillige organisasjoners holdningsskapende arbeid (tiltak 17)</li></ul> Rapporten konkluderer med at handlingsplanen har ført til en styrking både av hjelpetiltak og av det forebyggende arbeidet mot tvangsekteskap. Når det gjelder hjelpetiltak fremheves Drammensprosjektet som et eksempel på gode modeller for lokalt samarbeid. Det er svært viktig at arbeidet med å formidle slike lokale samarbeidsprosjekter intensiveres i tiden fremover. Videre har botilbudene blitt styrket med nye plasser, og kanalene inn i tilbudet er blitt flere, blant annet gjennom minoritets- og integreringsrådgivernes arbeid.  Samtidig peker vi på at det synes å ha oppstått en glippe mellom de frivillig organiserte kanalene for hjelp og hjelpeapparatet, og at det eksisterer huller i inngangsfasen til tilbudene. Det vil være et mål både innenfor hjelpetilbudet og det forebyggende arbeidet å utforme en plattform for samvirke mellom offentlige og ikke-offentlige aktører som kan sikre gjensidighet, kompetanseoppbygging og langsiktighet.  Rapporten retter et spesielt fokus mot samarbeid og koordinering mellom ulike aktører innenfor tvangsekteskapsfeltet og konkluderer med at dette bør styrkes. Et sentralt punkt er at forankringen av arbeidet i skolesektoren går langsomt, og at det i det videre arbeidet kreves sterkere samordning med skolemyndighetene på ulike nivåer. Videre mener vi at arbeidet på regionalt nivå bør gjennomtenkes og utredes med tanke på samordning. Med utgangspunkt i ulike tiltak bygges det nå nettverk og kompetanse både på lokalt og regionalt nivå, men disse krysser sektorområder og er til dels lite samordnet. Dette hemmer både kompetanseutvikling og mulighet til å gi hjelp på tilpassede måter.  I rapportens avsluttende diskusjon gjør rapporten en vurdering av forankringen arbeidet med handlingsplanen så langt har hatt, samt gjør refleksjoner om videre forankring av arbeidet, med tanke på mainstreaming i andre arbeids- og politikkkfeltet. Rapporten tar til orde for at det arbeides for en videreføring av arbeidet i form av en ny, felles handlingsplan mot vold i nære relasjoner.
<i>Emneord</i> Tvangsekteskap, migrasjon, familiepolitikk, implementering, etniske minoriteter
<i>Abstract</i> This second report on the Action Plan against Forced Marriage (2008-2011) evaluates seven central measures in the plan and discusses the effect of each of them. These results are used as the basis for a reflection upon the achievements of the Action Plan taken as a whole. The seven independent measures are: <ul style="list-style-type: none"><li>• Minority counsellors in upper secondary schools (measure no. 4) and Integration counsellors at Foreign Service Missions (measure no. 31)</li><li>• Accommodation for young people over and under the age of 18 (measures no. 27 and 28)</li><li>• The Drammen project (measure no. 23) and the Expert Team for the Prevention of Forced Marriage (measure no. 19)</li><li>• Support for the awareness-raising efforts of voluntary organisations (measure no. 17)</li></ul>

The report concludes that the Action Plan has led to a strengthening of help measures and prevention of forced marriage. In relation to help measures, the Drammen project has provided a successful model for local cooperation. It is of strong importance that the efforts to pass on this model to other local communities are intensified. Accommodation for young people has been strengthened through the establishment of new houses and the channels leading into getting help have been expanded. At the same time, however, a fissure has emerged between voluntary organisations and the public service providers, and it is not always clear who takes the responsibility in the first phase where a problem is uncovered. A platform for governance of the cooperation between public and non-public actors that can assure reciprocity, competence enhancement and long term perspectives would be of great importance to the field.

The report emphasizes questions of cooperation and coordination and concludes that there is a need to strengthen this aspect of the work against forced marriage. In particular, integration of measures into the schools is a slow process and stronger coordination with the school authorities on different levels is needed. Another central point is that there is a need for stronger coordination across sectors at the regional level, to prevent a decoupling between local level and regional level measures.

The final part of the report discusses the embeddedness of the Action Plan in different areas of policy and evaluates the conditions for mainstreaming of work against forced marriage. An argument is made that the sustained effort against forced marriage should be continued within the framework of an integrated action plan against domestic violence after 2011.

*Index terms*

Forced marriage, migration, family policy, policy implementation, ethnic minorities