

HVA MED 2017?

**FØRSTE DELRAPPORT I FØLGEEVALUERINGEN
AV HANDLINGSPLAN MOT TVANGSEKTESKAP,
KJØNNSLEMLESTELSE OG ALVORLIGE
BEGRENSNINGER AV UNGES FRIHET 2013-2016**

Anja Bredal og Hilde Lidén

Institutt for samfunnsforskning

Rapport 2015:03

Hva med 2017?

Første delrapport i følgeevalueringen av
Handlingsplan mot tvangsekteskap,
kjønnslemlestelse og alvorlige begrensninger
av unges frihet 2013-2016

Anja Bredal og Hilde Lidén

© Institutt for samfunnsforskning 2015

Rapport 2015:03

Institutt for samfunnsforskning

Munthes gate 31

PO Box 3233 Elisenberg

NO-0208 Oslo, Norway

ISBN (trykk): 978-82-7763-446-3

ISBN (pdf): 978-82-7763-448-7

ISSN: 0333-3671

www.samfunnsforskning.no

Innhold

	Forord	5
	Sammendrag	6
	English summary	12
1	Innledning	15
	Oppdraget som helhet	15
	Fokus i denne rapporten	17
	Datamateriale	18
	Personvern og forskningsetikk	19
	Om rapporten	19
2	Fenomenforståelse	21
	Tre eksempler	22
	Tvangsekteskap: Snevert navn på større sekk	28
	Vold i nære relasjoner: Stor og liten sekk	29
	Separate planer: Styrking eller fragmentering?	31
	Oppsummering	33
3	Handlingsplaner	34
	Verktøy og felt	34
	Handlingsplan mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlige begrensninger av unges frihet	35
	Handlingsplan mot vold i nære relasjoner	41
	Tiltaksplan mot vold og seksuelle overgrep mot barn	44
	Likeverdige offentlige tjenester	44
	Oppsummering	47

4	Forvaltningen	49
	Bakgrunn	49
	Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet	50
	Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet	52
	Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi)	54
	Justis- og beredskapsdepartementet	61
	Helse- og omsorgsdepartementet og Helsedirektoratet	63
	Kunnskapsdepartementet og Utdanningsdirektoratet	63
	RVTsene	69
	Kommune- og fylkesnivået	75
	Oppsummering	78
5	Ordningene	80
	Kompetanseteamet	80
	Minoritetsrådgiverne	86
	Integreringsrådgiverne	88
	Regionale koordinatører	91
	Regionene	95
	Oppsummering	103
6	Samlet analyse og hovedutfordringer	105
	Fenomenforståelse i bevegelse, struktur i utakt	105
	Forlate integreringssektoren, sikre mangfoldstilpasning	106
	Feltsegregering i det ordinære	107
	Styring, samordning og samarbeid	108
	Mangfoldsperspektiv på vold i nære relasjoner	114
7	Anbefalinger	116
	Litteratur	119
	Sammendrag	121

Forord

Dette er første rapport i følgeevalueringen av Handlingsplan mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlige begrensninger (2013-2016). Vi vil takke Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet for et interessant oppdrag. En spesiell takk til Leila Erdis, Ingvild Sand og Erik Skedsmo for godt samarbeid og stor imøtekommenhet.

Stor takk går til informantene i ulike offentlige etater som har bidratt med erfaringer og synspunkter, og en særlig takk til Solfrid Lien, Katrine Bakke Lossius og Ubah Aden i IMDi som har vært behjelpelig med skriftlig dokumentasjon.

Oslo, februar 2015

Anja Bredal og Hilde Lidén

Sammendrag

Oppdraget

Dette er første rapport i følgeevalueringen av *Handlingsplan mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlige begrensninger av unges frihet (2013-2016)*. Evalueringen strekker seg over hele planperioden og utføres på oppdrag fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet. Hensikten er å bistå myndighetene i å implementere planens mål, gjennom kartlegging, analyse og anbefalinger. Følgforskningen skal undersøke og vurdere om tiltakene i handlingsplanen, og planen som sådan, har ønsket effekt, samt gi innspill og anbefalinger til gjennomføringen. Et annet formål er å dokumentere og formidle erfaringene fra arbeidet. Det er planlagt til sammen tre rapporter.

Fokus i denne rapporten

En sentral føring i handlingsplanen er at dette skal være den siste planen i sitt slag. Innen utgangen av 2016 skal innsatsen være «en integrert del av berørte instansers tjenesteyting» og «ordinær drift». Gitt dette utgangspunktet og basert på datainnsamlingen, er rapportens mest overordnede anbefaling å løfte blikket og stille to spørsmål: Hva innebærer dette i praksis; og er vi på vei dit? Rapporten har derfor fokus på hvordan implementeringen av handlingsplanen er organisert, og om denne strukturen er egnet og effektiv i forhold til å nå planens overordnede mål.

Rapporten er basert på kvalitative intervju med representanter for (utvalgte) brukere av planen, samt omfattende skriftlig dokumentasjon. Brukere er i denne sammenheng de ulike aktører og instanser som utøver og berøres av planen i sitt arbeid, særlig på departements- og direktoratsnivå. For 2015 er det planlagt en breddeundersøkelse i tjenestene, samt en delstudie om frivillige organisasjoner. Kjønnslemlestelse vil få egen oppmerksomhet i neste rapport.

Fenomenforståelse

Overskriften «tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlige begrensninger av unges frihet» betegner et bredt saksfelt som blant annet inkluderer vold og trusler i ulike typer av nære relasjoner, tvangsflytting til utlandet, samt familiesaker uten kobling til tvangsekteskap eller æresrelatert vold. Tvangsekteskap og kjønnslemlestelse har vært definert som vold i nære relasjoner i offentlig politikk de siste drøye ti årene. Dagens handlingsplaner reproducerer denne brede definisjonen av vold i nære relasjoner som paraplybegrep. Begrepet brukes imidlertid også i en smalere betydning, om vold i partner- og ekspartnerrelasjoner.

Mens vold i nære relasjoner defineres bredt, er den offentlige satsingen organisert i flere, separate handlingsplaner. Denne strukturen er omdiskutert. Noen forstår separate handlingsplaner som en prioritering og spissing, mens andre mener det skaper fragmentering og forhindrer effektive tiltak. Disse synspunktene kom blant annet fram i komitébehandlingen av stortingsmelding om vold i nære relasjoner. Det er stor enighet om betydningen av et helhetlig hjelpeapparat.

Handlingsplanen(e)s målstruktur

God offentlig hjelp og styrket forebygging er hovedmål i Handlingsplan mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlige begrensninger av unges frihet. Innsatsen skal være forankret i ordinær drift fra 2017, og videre satsing skal sikres gjennom en tettere kobling til feltene vold i nære relasjoner og vold og seksuelle overgrep mot barn, og ved at tjenestene blir mer mangfoldstilpasset. Dette er i tråd med den brede definisjonen av vold i nære relasjoner. Det synes å være godt samsvar mellom *Handlingsplan mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlige begrensninger* og *Handlingsplan mot vold i nære relasjoner* både når det gjelder prioritering av forebygging og kvalitet i tjenestene, og hva gjelder samordning og likeverdighet som sentrale utfordringer. Tjenestene skal være tilgjengelige og tilpasset for alle, uavhengig av kjønn, alder, seksuell orientering, funksjonsevne, etnisk bakgrunn mv.

Med denne forståelsen til grunn blir det nødvendig å se implementeringen av handlingsplanene i sammenheng, selv om hovedvekten ligger på *Handlingsplan mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlige begrensninger*. Spørsmålet blir da: Er dagens struktur egnet til å nå disse målene? Hvordan jobbes det for å oppnå større grad av samordning og sammenheng på feltene vold i nære

relasjoner, i bred forstand, og vold og overgrep mot barn? Og, er arbeidet under planene egnet til å fremme likeverdige offentlige tjenester?

Sentrale aktører i forvaltningen

Rapporten gjennomgår sentrale departementer og direktoraters oppgaver og organisering under de to nevnte handlingsplanene. Det har vært nødvendig å prioritere utvalget i denne rapporten, og flere etater vil bli innlemmet i neste evalueringsrunde. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet koordinerer arbeidet med handlingsplan mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlige begrensninger av unges frihet. Det anbefales at dette arbeidet får noe større trykk i resten av planperioden. Departementet har også viktige oppgaver på feltet vold i nære relasjoner, men det synes å være lite sammenheng og kontakt mellom disse arbeidsfeltene.

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet er fagdirektorat på vold i nære relasjoner og har nylig etablert en egen seksjon for voldsforebygging med tiltaksansvar under samtlige handlingsplaner på «voldsfeltet», inkludert tiltaksplan mot vold og seksuelle overgrep mot barn. Direktoratet arbeider ut fra en bred definisjon av vold i nære relasjoner der planene ses i sammenheng. IMDi er direktorat for integreringspolitikk med vekt på bosetting av nyankomne innvandrere. Direktoratet har ansvar for nesten halvparten av tiltakene under handlingsplan mot tvangsekteskap mm, men ingen rolle i forhold til planen mot vold i nære relasjoner eller tiltaksplanen mot vold og overgrep mot barn. Det er bestemt at arbeidet skal gå fra prosjektbasert til ordinær drift, men det er ulike syn på hva dette innebærer. Rapporten påpeker en strukturell rollekonflikt i IMDis oppdrag under planen idet IMDis utførerrolle bryter med sektoransvarsprinsippet. IMDi har vært mer utfører enn pådriver, samtidig som de også har et pådriveransvar.

Helsedepartementet har vektlagt at arbeidet mot kjønnslemlestelse er godt forankret i helsevesenets ordinære arbeid, og derfor ikke ønsket et «tiltakspreg» på dette feltet. I Helsedirektoratet er arbeidet mot tvangsekteskap og kjønnslemlestelse på den ene side, og vold i nære relasjoner på den andre, lagt til ulike enheter, men det er en tendens til å se temaene mer i sammenheng.

Kunnskapsdepartementet er sektormyndighet for minoritetsrådgiverne, men har hele tiden vært imot tiltaket fordi det bryter med prinsippet om universelle ordninger i skolen. I stedet for å gå aktivt inn

for å videreutvikle ordningen mer i tråd med dette prinsippet, har utdanningsmyndighetene inntatt en svært reservert holdning. Diskusjonen om sektorforankring av ordningen går dermed glipp av viktige perspektiver. Det er behov for at Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet bidrar til å aktivere dialogen med utdanningsmyndighetene framover.

De regionale kunnskapssentrene om vold og traumatisk stress (RVTSe) har ansvar for kompetansebygging, råd og veiledning, samordning og nettverksbygging på volds- og traumefeltet. Ifølge handlingsplan mot vold i nære relasjoner skal denne rollen styrkes. RVTSe hadde regionale koordineringsoppgaver under handlingsplan mot tvangsekteskap for 2008-2011, men har siden 2012 mistet denne rollen til IMDi regionale koordinatorene. En annen viktig instans på regionalt nivå er fylkesmannsambetet. Her ligger ansvaret for tilsyn under krisesenterlova, som omfatter kommunal samordning på voldsfeltet.

Ordningene

Rapporten gjennomgår strukturelle og organisatoriske aspekter ved de særordninger som er opprettet under handlingsplanene mot tvangsekteskap og senere utvidet til å omfatte kjønnslemlestelse, og æresrelatert vold: Minoritetsrådgiverne i utvalgte videregående skoler og ungdomsskoler, integreringsrådgiverne/spesialutsendinger ved fire utenriksstasjoner, regionale koordinatorene, samt Kompetanseteamet mot tvangsekteskap og kjønnslemlestelse som er en permanent ordning utenfor planen. Det anbefales at prosessen med å overføre ansvaret for minoritetsrådgiverne til utdanningssektoren i større grad løftes opp til departementsnivå, og at dialogen mellom IMDi og Utdanningsdirektoratet styrkes. Diskusjonen bør føres innenfor rammene av likeverdig offentlig politikk og tjenester, og med fokus på gjennomføring/fracfall, vold i familien, barn og unges rettigheter og psykisk helse. Kompetanseteamets oppgaver og organisering bør gjennomgås, på kort sikt for å sikre at mandat og praksis er i overensstemmelse, på lengre sikt for å vurdere plassering og berettigelse. Gitt at kompetansenivået i første- og andrelinje samt ordinære regionale instanser øker, kan man vurdere å reddykke teamets mandat inn mot internasjonale saker og høyrisikosaker.

Når det gjelder den regionale koordinatorkfunksjonen som nå ligger i IMDi, peker flere temaer seg ut som spenningsfylte. Blant annet

gjelder det relasjonen til det nasjonale kompetanseteamet og bruk av lokal vs regional kompetanse. Det virker som føringen i tiltaket om at arbeidet skal utføres i samarbeid med kompetanseteamet ikke i tilstrekkelig grad er definert og forankret. Fortsatt betydelig bruk av sentral ekspertise i regional kompetansebygging kan skape inntrykk av at saksfeltet er vanskeligere tilgjengelig enn det er. Tiltaket forutsetter forpliktende samarbeid fra andre etater, men det synes uklart hvordan dette skal sikres. Fra IMDi side kan det være frustrerende å bli pålagt et ansvar for prosesser som også berører andre instansers mandat, mens andre kan oppleve det som at IMDi blander koordinerings- og styringsrollen.

RVTS er en hovedsamarbeidspartner for IMDi i flere regioner. Det er noen grunnleggende strukturelle problemer innebygd i tiltak 11, som noen steder resulterer i samarbeidsutfordringer mellom de to instansene. Tiltaket innebærer at RVTS oppgaver under tidligere handlingsplan er flyttet til IMDi, og det er betydelig overlapp mellom mandatene. Særlig gjelder dette der IMDi søker å knytte arbeidet under planen til vold i nære relasjoner i bredere forstand og til kommunale handlingsplaner mot vold i nære relasjoner. Dette er basert på eksplisitte føringer i tiltaket, men også på strategiske vurderinger av hva som gir best gjennomslag overfor kommuner og andre samarbeidspartnere. Det er imidlertid problematisk at IMDi skal koordinere et arbeid på vold i nære relasjoner, idet RVTS er pålagt dette i handlingsplan mot vold i nære relasjoner. På sikt anbefales det å justere IMDi rolle fra koordinator til med- og støttespiller.

Konklusjon og overordnede anbefalinger

Strukturen som er bygd opp gjennom separate planer har bidratt til prioritering og løfting, men har også medført oppsplitting og fragmentering. I dag eksisterer det et *strukturelt skott* mellom feltet vold i nære relasjoner og «tvangsekteskapsfeltet» som er i utakt med den brede definisjonen. For å realisere målsettingen om en helhetlig og likeverdig innsats mot vold i nære relasjoner er det nødvendig gjøre noe med den splittede strukturen. Det er behov for å utvikle og forankre en felles forståelse av hva en bred, mangfoldtilpasset definisjon av vold i nære relasjoner innebærer i praksis.

Føringene i dagens handlingsplaner tilsier å flytte arbeidet mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlige begrensninger av unges frihet ut av integreringspolitikken og inn i feltene vold i nære

relasjoner, vold og seksuelle overgrep mot barn, og barn og unges rettigheter. Integreringssektoren skal ikke ha ansvar for arbeid mot vold i nære relasjoner i visse befolkningsgrupper, men bør bidra med kunnskap om minoriteter, migrasjon og diskriminering inn i disse tverrsektorielle feltene. Samtidig bør integreringsfeltet, deriblant IMDi, øke bevisstheten om betydningen av vold i nære relasjoner i forhold til egen sektorvirksomhet, særlig bosetting.

Når den særskilte planen skal avvikles om to år, vil det være naturlig at dette får konsekvenser for Handlingsplan mot vold i nære relasjoner. Argumentet for ikke å inkludere tvangsekteskap og kjønnslemlestelse i denne planen og i den tidligere barnestrategien har vært praktisk/formelt: Dette er vold i nære relasjoner, men fordi det fins en egen plan, er disse temaene ikke inkludert. Når det nå ikke skal være en egen plan, er det logisk at disse temaene inkluderes i eventuelle framtidige handlingsplaner mot vold i nære relasjoner, slik at den brede definisjonen realiseres fullt ut. Det bør gjøres en aktiv innsats i forhold til å sikre mangfoldstilpassing og likeverdige offentlige tjenester på feltet vold i nære relasjoner. Kompetansen som er bygd opp i «tvangsekteskapsfeltet» vil være et betydelig bidrag. Her har IMDi en viktig rolle.

Når det gjelder styring og samordning, anbefales et sterkere trykk fra toppen ved at BLD tar en mer aktiv koordineringsrolle, med særlig vekt på de strukturelle utfordringene og situasjonen etter handlingsplanens utløp. Deltakelsen i de to interdepartementale gruppene som følger handlingsplanene viser seg å være preget av nevnte skott. Det anbefales større samordning og overlapp mellom representasjonen fra nøkkeletatene, mer kontakt mellom hovedansvarlige saksbehandlere i JD og BLD, samt større samordning internt i BLD. Koordinering på direktoratsnivå bør avklares nærmere med særlig vekt på IMDis rolle, på kort og lang sikt.

Alt i alt anbefales det at resten av handlingsplanperioden brukes til å gjennomføre en gradvis integreringsprosess mellom feltene. Det foreslås en rekke grep for å koble implementeringen av planene tettere sammen ut planperiodene. En hovedutfordring er å identifisere berøringspunkter, rasjonaliseringsmuligheter og synergieffekter, samt eventuelle motsetninger mellom eksisterende tiltak i de to handlingsplanene og «barnetiltaksplanen».

English summary

This is the first report from a process evaluation of the Norwegian action plan against forced marriage, female genital mutilation and severe restrictions on young people's freedom (2013–2016).¹ Commissioned by the Ministry of Children, Equality and Social Inclusion, the aim of the project is to document and appraise the implementation of the action plan as a whole as well as a selection of specific measures.

The present report focusses on the structural and institutional framework for implementation. An analysis of the plan highlights the overarching goal of mainstreaming. By the end of 2016, the efforts in the action plan are expected to be well rooted in both the public sector and in the work of voluntary organizations. It is an explicit aim that competency and measures should be an integral part of the services of relevant mainstream agencies. Furthermore, efforts should be viewed in conjunction with and complementary to those undertaken under the action plans against domestic violence and violence and sexual abuse against children. Thus a central question for the evaluation has been to query the relation between these goals and the current implementation framework.

For the last ten years, domestic violence has been officially defined as an inclusive term in Norwegian public policies. By including abuse against children, children as witnesses to partner violence, forced marriage, FGM and honour based violence the term has been given a generic status. However, it is still often used and understood as partner violence.

¹ https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/bld/ima/tvangsekteskap/handlingsplan_2013_eng_web.pdf

Based on reports from special agencies and previous research this study confirms that the casework carried out under the headings of forced marriage, FGM and severe restrictions in reality includes a broad range of domestic violence and abuse within families of certain ethnic minority backgrounds, often associated with the term honour.

Several specific measures have been introduced to fight these forms of violence and support the victims, such as minority counsellors in schools, integration counselors at selected Norwegian embassies and the national expert team against forced marriage and FGM. As these measures are implemented by the Directorate for Diversity and Inclusion (IMDi) it may seem as if domestic violence in ethnic minority contexts belongs to the integration sector. In effect, the policy field of domestic violence has a bias toward the majority population.

The present study has compared the action plan against forced marriage, female genital mutilation and severe restrictions on young people's freedom (Ministry of Children, Equality and Social Inclusion) with the parallel action plan against domestic violence (Ministry of Justice and Public Security). Both plans stress the need to strengthen prevention work and the quality, efficiency and coordination in service provision. Moreover, equal access to public services is a central principle in both plans.

Despite the inclusive definition of domestic violence, policies and services are structurally divided into disparate fields, resulting in duplication, lack of coordination and missed opportunities for synergy effects. The report recommends that the current fragmentation of policies and service provision is actively counteracted through strengthening connections and collaboration across the broad field of domestic violence. Such mainstreaming does not preclude special measures. On the contrary the report argues for a diversity sensitive approach to ensure that measures and service provisions are customized to individual and group based needs.

Furthermore, the report recommends that the Ministry of Children, Equality and Social Inclusion takes a more active role in the overall implementation of the action plan. In particular, stronger leadership is needed in the discussion on whether and how to develop the role of minority counsellors in schools. While the education authorities have opposed this special measure from the start on the basis of a general principle of universality, their approach has been curiously passive. It is recommended that the Ministry and Directorate of Education contribute more actively to the discussion on the future of the scheme, linking it

more closely to current debates on how to strengthen school-based health and psychosocial support, drop-out programmes etc. The role of the Directorate of Integration and Diversity (IMDi) should be adjusted according to the principle of so called sector responsibility that is a fundamental principle in Norwegian policy on integration. Domestic violence in ethnic minority families should not be the main responsibility of IMDi, but they should contribute with their special expertise and become more involved with mainstream policy processes.

This report is based on qualitative interviews with officials in ministries, directorates and other public agencies, as well as an extensive written material. The second report will address the state of the art in service provision, i.e. child welfare, health and social services, as well as the police. An analysis of the role of NGOs will also be included.

1 Innledning

Dette er første rapport i følgeevalueringen av *Handlingsplan mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlige begrensninger av unges frihet (2013-2016)*. Oppdraget går i hele handlingsplanperioden og utføres på oppdrag fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet. Hensikten med prosjektet er å bistå myndighetene i å implementere planens mål, gjennom kartlegging, analyse og anbefalinger.

Rapportens tittel kan synes noe prematur idet det er over to år igjen av handlingsplanperioden. Den er imidlertid basert på vår mest overordnede anbefaling. En sentral føring i handlingsplanen er nemlig at dette skal være den siste planen i sitt slag. Innen utgangen av 2016 skal innsatsen være «en integrert del av berørte instansers tjenesteyting» og «ordinær drift». Vi mener derfor det er nødvendig å løfte blikket og stille to spørsmål: Hva innebærer dette i praksis; og er vi på vei dit? Mens vi i tredje kapittel kommer tilbake til planens målsetting, vil vi i resten av dette skissere oppdraget i bredere forstand, og angi hvilke problemområder som har fått prioritet i denne første rapporten.

Oppdraget som helhet

Over planperioden skal evalueringen undersøke og vurdere om tiltakene i handlingsplanen, og planen som sådan, har ønsket effekt, samt gi innspill og anbefalinger til gjennomføringen. Et annet formål er å dokumentere og formidle erfaringene fra arbeidet. Det er planlagt tre rapporter, hvorav dette er den første.

Prosjektet skal evaluere implementeringen av planen som helhet og gi innspill og korreksjoner underveis som en hjelp til å nå hoved- og delmål. Finner vi en omforent forståelse av målene og jobbes det systematisk med å oppnå dem? Hva er forutsetningene for måloppnåelse? I tillegg har oppdragsgiver valgt ut sju tiltak som det skal gis konkret tilbakemelding på. Fire av disse er mindre tiltak knyttet til kunnskapsformidling, kompetanse-, og nettverksbygging. Disse

kommer vi tilbake til i senere rapporter. De øvrige tiltakene er mer omfattende, og det dreier seg om tre såkalte *ordninger*; minoritetsrådgivere (tiltak 1), integreringsrådgivere (tiltak 16) og regionale koordinatorene (tiltak 11). Samtlige ordninger inngår i denne første fasen av evalueringen, med fokus på strukturelle aspekter, og med særlig vekt på den regionale satsingen. Vi har dessuten valgt å inkludere Kompetanseteamet, selv om denne ordningen er gjort permanent og dermed ikke lenger har tiltaksstatus.

Når det gjelder datagrunnlaget var oppdragsgiver blant annet opptatt av at *brukerne* av handlingsplanen skulle høres. Brukerne er i denne sammenheng de ulike aktører og instanser som utøver og berøres av planen, særlig på departements- og direktoratsnivå. Foreliggende rapport er i stor grad basert på slike brukerdata, samt omfattende skriftlig dokumentasjon. Evalueringen skal dessuten inkludere en kartlegging av *tjenestenes* arbeid; som barnevern, helsetjenester og politiet. Denne gjennomføres i 2015. Samme år skal vi gjøre en delstudie om *de frivillige organisasjonene*.

Som forskningsprosjekt utmerker dette oppdraget seg ved at det allerede foreligger flere evalueringsrapporter med omfattende beskrivelser av tvangsekteskap og kjønnslemlestelse som problem og «felt». Vi tenker først og fremst på de to følgeevalueringene utført av Institutt for samfunnsforskning og Oxford Research (Oxford Research 2010, 2011 og 2012, Steen Johnsen m.fl. 2009, 2010 og 2011), men også på flere andre kartlegginger og evalueringer av arbeidet mot kjønnslemlestelse (Jonassen og Saur 2011, Lidén og Bentsen 2008, Lien 2005, Lien m.fl. 2012, Sajjad 2010a og b). I tillegg eksisterer det en betydelig dokumentasjonsbase på tvangsekteskapsfeltet som følge av IMDIs eget arbeid med å systematisere og formidle erfaringer, samt ulike FoU-oppdrag initiert av samme direktorat (f. eks. Elgvin og Grødem 2011, Paulsen m.fl. 2011, Bredal 2011, Hydle og Bredal 2011, Lidén, Bredal og Reisel 2014, Bråten og Elgvin 2014)² og Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bredal og Wærstad 2014, Orupabo og Nadim 2014). Vi viser til denne litteraturen for en nærmere beskrivelse av problemfeltet, og for en utdypende beskrivelse av ulike ordninger og tidligere tiltak.

² <http://www.imdi.no/no/Tvangsekteskap/>

En følgeevaluering innebærer at prosesser studeres og analyseres underveis i gjennomføringen. Prosjektet faller dermed inn under det man kaller en *prosessevaluering* (Sverdrup 2002). Et viktig formål er å bidra til eventuelle kursjusteringer, både gjennom å stimulere til refleksjon og gjennom konkrete anbefalinger. Vi har lagt vekt på å tilpasse rapporteringen til de spørsmål vi gjennom datainnsamlingen vurderer som mest prekære i dagens situasjon. Gitt rapportens overordnede mål om forankring i ordinær drift og avvikling av egen handlingsplan, mener vi det er framtida som brenner mest her og nå.

Fokus i denne rapporten

Som nevnt konsentrerer vi oss om det overordnede implementeringsnivået. Vi ser nærmere på det vi oppfatter som rasjonale bak samt sentrale mål og føringer i handlingsplanen, og vi analyserer dagens organisering og struktur for gjennomføring. Er det etablert et apparat (her: forvaltning) som er egnet og i stand til å bekjempe disse problemene?

For å svare på dette spørsmålet har det vært nødvendig å anlegge et dobbelt blikk. *For det første* har vi undersøkt den «interne» organiseringen rundt planen, og iverksettingen av tiltak på innsatsområdene. Hvordan ser denne strukturen ut, og er den egnet til å nå målene? I tillegg til det nasjonale sektornivået, har vi prioritert det regionale nivået. Dels fordi de regionale koordinatorene er en ny ordning siden forrige følgeevaluering, dels fordi det tidlig i datainnsamlingen viste seg å være en del utfordringer knyttet til implementeringen. *For det andre* har vi anlagt et «eksternt» blikk. Hensikten har vært å undersøke betingelsene for å lykkes med en forankring i det ordinære. Hva er det som skal forstås som «det ordinære», og hvordan står det til der? Denne tilnærmingen innebærer å vri fokus *ut av* feltet og «vår» handlingsplan og *over på* handlingsplaner og felt som den er beslektet med.

Når det gjelder ordningene, vil vi også her konsentrere oss om organisering og forankring. Innholdet i ordningene, den jobben som

utføres, får mindre fokus i denne omgang.³ En nærmere utdyping av problemstillingene, er tett knyttet til handlingsplanens programteori og målhierarki. Dette kommer vi tilbake til i kapittel 3.

Ellers vil vi presisere at i denne rapporten har vi valgt å fokusere mest på «tvangsekteskapsfeltet». Når det gjelder kjønnslemlestelse som fenomen og eget fagområde, får dette begrenset fokus i denne omgang. Dette er noe vi kommer tilbake til i neste års rapport. Innholdet i «alvorlige begrensninger av unges frihet» vil heller ikke bli ytterligere diskutert i denne rapporten. Også dette temaet vil bli drøftet mer inngående i neste rapport der vi går tettere på tjenestenes arbeid. Når vi i den videre framstillingen bruker «tvangsekteskapsfeltet», vil analysen hovedsakelig også dekke det som er situasjonen for innsats mot kjønnslemlestelse. Fordi våre analytiske poenger kommer tydeligst fram med utgangspunkt i tvangsekteskapsfeltet har vi konsentrert oss om dette feltet. Vi har også hatt behov for et begrep som gjør det mulig å skrive om feltet uten måtte bruke hele den lange tittelen på handlingsplanen hver gang. Samtidig er selve begrepsbruken et helt sentralt tema i denne rapporten. I neste kapittel argumenterer vi for at stikkordsmessig bruk av «tvangsekteskap» skaper et skjevt inntrykk av feltet, som i realiteten rommer et langt bredere problemkompleks. Når vi likevel har valgt å skrive om «tvangsekteskapsfeltet» er det fordi det er slik feltet blir sett på av mange. At dette er et problem og at det finnes bedre alternativ, vil forhåpentlig komme tydelig fram.

Datamateriale

Rapporten er basert på skriftlige kilder og intervjuer. Vi har gjennomgått et omfattende skriftlig materiale som er innhentet fra internett og fra forvaltninger, inkludert dokumentasjon fra den interdepartementale prosessen med å utarbeide handlingsplanen.

³ I den forbindelse vil vi nevne at IMDi har initiert et eget FoU-opdrag som skal undersøke minoritetsrådgiverordningen, i et brukerperspektiv. Studien vil inkludere en spørreundersøkelse til elever ved skoler som har minoritetsrådgiver, samt intervju med foreldre. I tillegg kommer en delundersøkelse om kontaktlærere, rådgivere og helsesøstres erfaringer. Det er naturlig å bygge videre på resultatene fra denne studien i neste års arbeid med følgeevalueringen. FAFO og ISF vil gjennomføre studien i samarbeid.

Materialet inkluderer både interne og offentlig tilgjengelige dokumenter. De regionale koordinatorene har redegjort for sitt arbeid skriftlig, samt oversendt relevant materiale.

Kvalitative intervjuer er gjennomført ansikt til ansikt eller på telefon med en rekke representanter for forvaltningen: Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, Justisdepartementet, Utdanningsdepartementet, Utdanningsdirektoratet, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, Helsedirektoratet, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, RVT Sene, Bufetat, samt fylkesmannsembetet. De fire integreringsrådgiverne som er utplassert på utenriksstasjoner er også intervjuet.

Vi har i tillegg deltatt på enkelte møter og konferanser, som IMDi nordiske ungdomskonferanse i 2013⁴ og Kristiansand kommunes konferanse om vold i nære relasjoner i 2014, seminarer om forskning på kjønnslemlestelse fra Norge og internasjonalt, samt et møte mellom IMDi og frivillige organisasjoner samme år.

Personvern og forskningsetikk

Prosjektet er innmeldt til personvernombudet for forskning, Norsk Samfunnsvitenskapelig Datatjeneste, og data er behandlet etter etablerte rutiner. Informanter i et prosjekt av denne karakter vil være lett gjenkjennelige. Av hensyn til enkeltpersoners personvern vil vi derfor i svært liten grad referere til informanter eller gjengi sitater. I stedet søker vi å formidle synspunkter på et mer generelt nivå i form av posisjoner, argumentasjonsrekker og egne vurderinger.

Om rapporten

Både kapittel 2 og 3 handler om handlingsplanen som vi for enkelhets skyld vil kalle «vår» i den videre framstillingen. Vi trekker dessuten inn handlingsplan mot vold i nære relasjoner og i noen grad tiltaksplanen om vold og overgrep mot barn (barnetiltaksplanen). Mens kapittel 2 bruker planene som kilde for en diskusjon om fenomenforståelse, er kapittel 3 mer rettet mot planene som helhet, med vekt på rasjonalet og

⁴ Anja Bredal deltok som innleder og observatør.

målstrukturen i «vår» plan. Dermed utdypes også problemstillingen for denne rapporten. I kapittel 4 og 5 ser vi så på dagens organisering og struktur for gjennomføring, først med vekt på de sentrale aktørene/etatene, dernest på de såkalte ordningene som utgjør hovedtiltak i planen. Til slutt diskuteres utvalgte temaer i et oppsummerende kapittel. Anbefalinger og forslag presenteres delvis underveis, og delvis til slutt i rapporten.

2 Fenomenforståelse

Denne rapporten skal altså handle om organisering, instanser, mandater, roller, arbeidsdeling, samarbeid og samordning. Kort sagt; om hvordan implementeringen av handlingsplanen er organisert, og om denne organiseringen/strukturen er egnet og effektiv for å nå planens overordnede mål. Men for å kunne vurdere hvorvidt organiseringen er egnet til å bekjempe et fenomen, må vi vite hva slags fenomen som skal bekjempes.

I dette kapitlet vil vi derfor ta et skritt tilbake og stille spørsmålet: Hva *er* tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlige begrensninger av unges frihet? Vi skal besvare spørsmålet på to måter.⁵ For det første redegjør vi for hva slags praksiser som befinner seg i det saksfeltet som i dag betegnes med disse begrepene. Vi viser at «sekken» som heter tvangsekteskap og kjønnslemlestelse inneholder et langt bredere saksfelt. For det andre ser vi på hvordan tvangsekteskap og kjønnslemlestelse defineres som saksfelt i offentlig politikk, nærmere bestemt som del av vold i nære relasjoner. Altså, at sekken «tvangsekteskap og kjønnslemlestelse» ikke bare er stor i seg selv, men inngår i en større sekk. Denne doble fenomenforståelsen reflekteres i blant annet følgende avsnitt fra planen:

Tvangsekteskap og kjønnslemlestelse er vold i nære relasjoner. Det er alvorlige brudd på norsk lov og grunnleggende menneskerettigheter. (...) Erfaringer og kunnskap fra hjelpeapparatet, frivillige organisasjoner og forskning viser at

⁵ Mange har vært opptatt av å definere tvangsekteskap i motsetning til *arrangerte* ekteskap. Slike diskusjoner er ikke vårt anliggende. Likeledes når det gjelder *kjønnslemlestelse*, her henviser vi til den såkalte omskjæringsloven. Vi vil imidlertid hevde at kjønnslemlestelse skiller seg fra tvangsekteskap ved at det siste begrepet har fått status som stikkord for en langt bredere tematikk, mens kjønnslemlestelse er et mer presist begrep.

tvangsekteskap ofte er relatert til et større problemfelt. Før tvangsekteskapet inntreffer, kan den unge over tid ha vært gjenstand for trusler, ekstrem kontroll og vold. (...) Med denne handlingsplanen utvider derfor regjeringen innsatsen mot tvangsekteskap og kjønnslemlestelse til også å omfatte forebyggende tiltak mot alvorlige begrensninger av unges frihet. (...) Innsatsen skal ses i sammenheng med og supplere arbeidet mot vold i nære relasjoner, og innsatsen mot vold og seksuelle overgrep mot barn. (Handlingsplanen s. 8)

La oss ta praksis først. Hva slags saker er det som håndteres under denne overskriften? Her er det naturlig å ta utgangspunkt i minoritetsrådgiverne, kompetanseteamet og integreringsrådgivernes arbeidsfelt, og vi presenterer kort tre eksempler.⁶ Dernest kikker vi på IMDis saksstatistikk.

Tre eksempler

Case 1

Aida hadde ventet i det lengste. Siste året på videregående, kort tid før hun fylte 18 år, tok hun omsider kontakt med en miljøarbeider på skolen, som igjen kontaktet minoritetsrådgiver for å be om hjelp. Hun fortalte om en eldre bror som slo og kontrollerte henne døgnet rundt, og om foreldre som lot dette skje. Volden hjemme hadde pågått i mange år. (...) I det siste hadde volden hjemme blitt verre, og nå hadde det toppet seg. Familien hadde oppdaget at hun har en kjæreste, og dette godtok de ikke. Dagen før hadde politiet blitt tilkalt etter at far slo ned kjæresten på åpen gate. Nå vil hun ikke dra hjem. Skolen kobler inn barnevernet, og hun får tilbud om akutt plassering på institusjon eller i beredskapshjem der og da, men hun vegrer seg. Det ender med at hun drar hjem. Barnevernet oppretter en undersøkelsessak. I mellomtiden

⁶ To er hentet fra IMDis egen artikkelsamling og sluttrapport *Ikke bare tvangsekteskap* (IMDi 2011) og ett fra et FoU-prosjekt på oppdrag fra IMDi (Bredal 2011).

fyller Aida 18 år. Politiet og kritesenteret kobles inn og hun får tilbud om bolig, men også denne gangen vegrer hun seg for å bryte ut. (IMDi 2011, s. 59)

Case 2

En lærer tar kontakt med minoritetsrådgiver og forteller at en elev ikke er tilbake etter permisjon til utenlandsreise. Minoritetsrådgiver ringer hjem til eleven, men får ikke svar. Samme dag tar elevens onkel kontakt og forteller at gutten og broren er etterlatt i opprinnelseslandet fordi far synes de har blitt for norske. Minoritetsrådgiver får telefonnummeret og ringer til eleven. Han bekrefter historien, og at de er etterlatt mot sin vilje. De ønsker å reise tilbake til Norge for å få en utdanning. De er begge norske statsborgere. (...) Kompetanseteamet kobles inn for å bistå ambassaden i arbeidet. Politiet får til slutt kontakt med far, men han møter ikke til avtalen. Politiet skriver en bekreftelse til ambassaden om at de uten hell har forsøkt å få tak i far, og at det derfor kan utstedes pass uten fars samtykke. Brødrene vender tilbake til Norge etter fem måneder i utlandet. De blir etter hvert tatt hånd om av barnevernet. (IMDi 2011, s. 101)

Case 3

Imran er 18 år og kom til Norge da han var fem. Han er yngst av flere søsken, foreldrene er skilt, og han bor sammen med moren. Familien har dårlig råd, mor jobber ikke og far er uføretrygdet. Det har vært mye vold i Imrans oppvekst. Begge foreldre har brukt fysisk vold i oppdragelsen, og far har vært voldelig mot mor. Storebroren har forsvart mor mot far, fysisk, men samtidig brukt vold mot søsknene. Imrans foreldre og storebror er opptatt av familiens ære, og av at jenter skal være jomfruer til de gifter seg. Særlig dramatisk ble det da det ble oppdaget at søsteren hadde en hemmelig kjæreste. Da var Imran vitne til at broren utsatte henne for grov vold. Foreldrene truet også med å gifte henne bort mot hennes vilje. Det endte med at søsteren brøt med familien og flyttet på hemmelig adresse. Politiet var involvert. Imran har vært både redd, forvirret og bekymret etter at søsteren dro. Han har savnet henne og vært redd for hva som kunne komme til å skje med ham selv. Samtidig var alt dette noe han måtte holde for seg selv, for ikke å skade familiens rykte. Til slutt klarte han likevel å søke hjelp, og

har hatt god nytte av kontakt med minoritetsrådgiver og helsesøster på skolen. (Bredal 2011)⁷

Til sammen gir casene en god illustrasjon av noe av bredden i saksfeltet, samtidig som de også er typiske saker (se neste avsnitt). Verken case 1 eller 2 handler om tvangsekteskap eller kjønnslemlestelse, og i case 3 er det søsteren som trues med tvangsgifting, ikke gutten som søker og får hjelp. Selv har han både vært utsatt for og vært vitne til vold i nære relasjoner, både mellom og fra foreldre og fra søsken. Også case 1 handler om vold. I case 2 om tvangsflytting til utlandet tematiseres barn og unges (manglende) medbestemmelse og rettigheter, både i forhold til foreldre og myndigheter (barnevernet, passloven mm, se Lidén, Bredal og Reisel 2014). Både sak 1 og 3 handler både om vold i flere typer nære relasjoner.

Saksstatistikk

En annen sentral kilde er IMDIs statistikk over saker som har blitt håndtert under de ulike ordningene, nærmere bestemt første halvårsrapport fra 2014.⁸ Her angis omfang innenfor nærmere bestemte saks kategorier. Valget av kategorier reflekterer åpenbart et ønske om å synliggjøre bredden i sakstilfanget, samtidig som disse kategoriene reiser definisjonsutfordringer i seg selv.

⁷ Imrans case er her bearbeidet og forkortet.

⁸ IMDIs rapport første halvår 2014
http://www.imdi.no/Documents/Tall_og_fakta/TVE_1_halvar_2014.pdf

Tabell 1 Minoritetsrådgivernes saker etter IMDIs kategorisering.

Kategori	2008-2012	1. halvår 2013	2. halvår 2013	Totalt 2013	1. halvår 2014	2014 %	Totalt	%
Gjennomført TVE	54	3	6	9	2	3 %	65	4 %
Frykt for TVE	392	16	13	29	18	23 %	439	25 %
Etterlatt i utlandet	58	7	5	12	3	4 %	73	4 %
Frykt for å bli etterlatt i utl	99	6	4	10	3	4 %	112	6 %
Trusler/vold	269	40	37	77	38	48 %	384	22 %
Ekstrem kontroll	491	35	44	79	16	20 %	586	33 %
Gjennomført KKL	12	1	0	1	0	0 %	13	1 %
Frykt for KKL	16	2	2	4	0	0 %	20	1 %
Gjennomført TVE og KKL	0	0	0	0	0	0 %	0	0 %
Frykt for TVE og KKL	2	1	0	1	0	0 %	3	0 %
Annet	85	0	0	0	0	0 %	85	5 %
Totalt	1478	111	111	222	80	100%	1780	100%

Kilde: IMDIs rapport første halvår 2014

Tabell 2 Integreringsrådgivernes saker etter IMDIs kategorisering.

Kategori	2008-2012	1. halvår 2013	2. halvår 2013	Totalt 2013	1. halvår 2014	2014 %	Totalt	%
Gjennomført TVE	54	4	4	8	9	11 %	71	10 %
Frykt for TVE	113	17	20	37	19	24 %	169	25 %
Etterlatt i utlandet	184	17	8	25	20	25 %	229	34 %
Frykt for å bli etterlatt i utl	46	2	1	3	2	3 %	51	8 %
Trusler/vold	37	9	9	18	12	15 %	67	10 %
Ekstrem kontroll	10	0	1	1	3	4 %	14	2 %
Gjennomført KKL	0	0	0	0	0	0 %	0	0 %
Frykt for KKL	18	1	0	1	1	1 %	20	3 %
Gjennomført TVE og KKL	0	0	0	0	0	0 %	0	0 %
Frykt for TVE og KKL	0	0	0	0	0	0 %	0	0 %
Andre familierelaterte saker	0	18	13	31	14	18 %	45	7 %
Annet *	11	0	0	0	0	0 %	11	2 %
Totalt	1478	111	111	222	80	100%	1780	100%

Kilde: IMDIs rapport første halvår 2014

La oss ta *minoritetsrådgiverne* først. I tabell 1 ser vi på samlet statistikk for perioden 2008-2014 1. halvår (raden lengst til høyre). Det framgår at over halvparten (55 prosent) av sakene gjelder ekstrem kontroll og trusler/vold (henholdsvis 22 og 33 prosent), mens frykt for eller gjennomført tvangsekteskap og/eller kjønnslemlestelse utgjør 29 prosent, med klar hovedvekt på frykt for tvangsekteskap (25 prosent). 10 prosent av sakene hos minoritetsrådgiver gjaldt unge som fryktet å bli eller var blitt etterlatt i utlandet (mot sin vilje).

Hos *integreringsrådgiverne* (tabell 2) ligger den totale andelen saker om frykt for eller gjennomført tvangsekteskap og/eller kjønnslemlestelse noe høyere, med 38 prosent (5 prosent er saker relatert til kjønnslemlestelse). Ekstrem kontroll og trusler/vold ligger på 12 prosent, og etterlattesaker utgjør hele 42 prosent av sakene, med hovedvekt på de som faktisk er blitt etterlatt (34 prosent). Interessant i vår sammenheng er det at IMDi fra og med 2013 innførte en ny sakskategori for integreringsrådgiverne i sin statistikk, *andre familierelaterte saker*, som i første halvår 2014 utgjorde 18 prosent av sakene. Følgende begrunnelse gis i årsrapport for 2013:

30 prosent av sakene i 2013 gjaldt frykt for tvangsekteskap, og 25 prosent gjaldt *andre familierelaterte saker* (en ny kategori introdusert i 2013 for å favne bredden i saker som tilflyter integreringsrådgivere). I 2012 var det flest saker som gjaldt etterlatt i utlandet (47 prosent). I 2013 utgjorde disse en andel på 20 prosent. Det kan tyde på at kategorien “andre familierelaterte saker” er en mer presis betegnelse på saker som integreringsrådgivere jobber mye med, hvor etterlattproblematikk er en del av bildet, men ikke koblet til tvangsekteskap eller andre former for æresrelatert vold. (Vår utheving)

Det er altså slik at saker om tvangsekteskap og kjønnslemlestelse utgjør fra tretti til førti prosent, med et svært lite antall saker om kjønnslemlestelse. Vold/trusler, ekstrem kontroll og etterlatte barn er andre saksfelt som til sammen og delvis hver for seg tar større plass i arbeidsfeltet til disse ordningene. Mens vold, trusler og kontroll utpeker seg hos minoritetsrådgiverne, er etterlatte-saker en stor kategori hos integreringsrådgiverne. Introduksjonen av «andre familierelaterte saker» synliggjør bredden ytterligere, idet disse sakene eksplisitt angis ikke å være koblet til tvangsekteskap eller æresrelatert vold.

Tvangsekteskap: Snevert navn på større sekk

Det er opplest og vedtatt innenfor feltet at tvangsekteskap og kjønnslemlestelse er en for snever betegnelse på problemfeltet. Budskapet er blitt formidlet åpent og tydelig i IMDi's dokumentasjon og kompetansebygging, mest konkret oppsummert i rapporten «Ikke bare tvangsekteskap». Et sentralt anliggende de siste årene har vært å utvikle begreper som fanger den reelle bredden i praksiser. *Æresrelatert vold* var tidlig ute. Det var imidlertid betydelig skepsis til å anvende begrepet, blant annet fordi flere mente at det i for stor grad kobler volden til kultur og dermed til grupper. IMDi bestemte seg etter hvert for å bruke *ekstrem kontroll*.

Alvorlige begrensninger av unges frihet ble lansert i og med Handlingsplanen 2013-16. Slik vi forstår det, er dette Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementets forsøk på å begrepsfeste det som IMDi så langt hadde kalt ekstrem kontroll. Man ønsket å vise at det var snakk om et bredere problemfelt, som også inkluderte illegitime praksiser som ikke umiddelbart ville bli forstått som vold. Videre var det politisk ønske om å fokusere på friheten til å ta egne valg som en kjerneverdi. Introduksjonen av begrepet omtales som en utvidelse i sitatet over, men flere vil nok forstå det som et forsøk på å begrepsfeste og synliggjøre et allerede inkludert saksfelt.⁹

Hva har så dette å si i praksis? Et eksempel er diskusjonen rundt avgrensningen av kompetanseteamets oppgaver. I mandatet defineres dette med begrepene tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og æresrelatert vold.¹⁰ Hva er æresrelatert vold, og hva er ikke-æresrelatert vold, og inngår all æresrelatert vold i teamets arbeidsfelt? Et eksempel er tilfeller der menn bosatt i Norge gifter seg med kvinner fra opprinnelseslandet for så å «dumpe» dem i hjemlandet når de ikke lenger ønsker å leve sammen med dem. Typisk er at kvinnen ikke har vært gift lenge nok til å få oppholdstillatelse på selvstendig grunnlag. I noen saker vil det være vold, mens i andre ikke. Kompetanseteamets mandat kommenteres ytterligere i kapittel 5.

⁹ Innholdet i «alvorlige begrensninger av unges frihet» vil bli diskutert mer inngående i neste rapport.

¹⁰ <http://www.udiregelverk.no/no/rettskilder/udi-interne-meldinger/im-2013-005/im-2013-005v1/>

Kort sagt vet «alle» i tvangsekteskapsfeltet at det dreier seg om noe langt mer. Utenfor feltet derimot, oppfattes nok tvangsekteskap og kjønnslemlestelse mer bokstavelig. Det er på mange måter paradoksalt at overskriften like fullt, fortsetter å være tvangsekteskap. Slik vi tolker det, skyldes dette manglende enighet om et fullgodt alternativ. Æresrelatert vold brukes i flere sammenhenger, blant annet i Kompetanseteamets mandat og i Bufdirs «Tvangsekteskap og æresrelatert vold – en veileder til barneverntjenesten», men begrepet lever en slags ambivalent tilværelse i feltet.

Vold i nære relasjoner: Stor og liten sekk

Samtidig så vi altså i sitatet over, at tvangsekteskap og kjønnslemlestelse defineres som vold i nære relasjoner. Slik har det vært i over ti år. Tvangsekteskap nevnes for første gang i voldssammenheng i handlingsplanen *Vold mot kvinner 2000-2003* (Justisdepartementet 1999). Få år senere lanserte Kvinnevoldsutvalget en bred definisjon av «menns vold mot kvinner i nære relasjoner» som inkluderte tvangsekteskap og kjønnslemlestelse (NOU 2003). Justisdepartementets påfølgende *Handlingsplan mot vold i nære relasjoner* (2004–2007) valgte den kjønnsnøytrale betegnelsen «vold i nære relasjoner», men fulgte ellers utvalgets brede definisjon. Det ble slått fast at vold i nære relasjoner tar mange former og fins i mange slags relasjoner, inkludert mot foreldre og mot barn.

Første gang tvangsekteskap nevnes som vold i nære relasjoner i en handlingsplan mot tvangsekteskap, var i planen for 2008–11 (Barne- og familiedepartementet 2007).

Tvangsekteskap er en form for vold i nære relasjoner. Tiltakene i denne handlingsplanen må ses i sammenheng med handlingsplanene om vold i nære relasjoner. Når regjeringen velger å utarbeide en egen plan mot tvangsekteskap er det fordi bekjempelsen av tvangsekteskap krever særskilte tiltak rettet mot utvalgte grupper i samfunnet. (Barne- og familiedepartementet 2007, 7)

Samtidig ble begrepet *æresrelatert vold* introdusert for første gang, som en bredere kategori som omfatter tvangsekteskap:

Tvangsekteskap er del av et større problemfelt relatert til autoritær oppdragelse, kontroll og vold. Ofte brukes begrepet æresrelatert vold

om denne formen for vold fordi den knyttes til enkelte samfunns forestillinger om ære og skam. (Barne- og familiedepartementet 2007, 6)

Justisdepartementets *Vendepunkt. Handlingsplan mot vold i nære relasjoner 2008–2011* fulgte på. Planen sier at begrepet «vold i nære relasjoner» omfatter tvangsekteskap og æresrelatert vold, men at disse voldsformene blir behandlet i separate handlingsplaner. I den øvrige teksten brukes imidlertid «vold i nære relasjoner» nærmest utelukkende som ensbetydende med partnervold. Tilsvarende definisjoner og struktur finner vi i siste handlingsplan, *Et liv uten vold. Handlingsplan mot vold i nære relasjoner 2013-2016* (Justisdepartementet 2013):

Vold i nære relasjoner er alvorlig kriminalitet, et angrep på grunnleggende menneskerettigheter, og et folkehelseproblem. Volden har mange uttrykk og omfatter fysiske, psykiske, seksuelle og materielle overgrep mot en person som voldsutøveren har en nær relasjon til. Det kan handle om overgrep mot nåværende eller tidligere kjæreste, samboer eller ektefelle. Det kan handle om barn, barnebarn eller andre nære slektingers overgrep mot eldre, det kan handle om barn som opplever vold i familien og det kan handle om tvangsekteskap og kjønnslemlestelse. I ytterste konsekvens tar denne volden liv. (side1)

Også tvangsekteskap og kjønnslemlestelse er former for vold i nære relasjoner. Regjeringen har imidlertid vurdert at tvangsekteskap og kjønnslemlestelse krever en særlig innsats og har derfor valgt å utarbeide en egen handlingsplan på dette området (...) På samme tid vil en rekke av tiltakene i denne handlingsplanen også ha relevans for disse temaene. (side 5)

Slik vi oppfatter dagens situasjon, brukes begrepet *vold i nære relasjoner* både i en bred og en smalere betydning. I bred forstand er det et samle- eller paraplybegrep for vold i alle kategorier av nære relasjoner. Dette er i tråd med nyere internasjonal tenkning, som i Europarådets *Konvensjon om forebygging og bekjempelse av vold*

mot kvinner og vold i nære relasjoner (Istanbul-konvensjonen) som Norge arbeider mot å ratifisere.¹¹ Den brede definisjonen ligger også til grunn for blant annet krisesenterlova, straffebudet om vold i nære relasjoner (§219, ny §§ 282, 283), og veileder for kommunale handlingsplaner. I smalere forstand brukes vold i nære relasjoner om vold fra en (voksen) partner eller eks-partner, som av historiske og empiriske årsaker har fått et særskilt fokus i norske myndigheters arbeid (Bredal 2013 A og B, Skjørten 2004).

Separate planer: Styrking eller fragmentering?

Situasjonen i dag er at vi har en bred definisjon av vold i nære relasjoner, men separate planer. Handlingsplanen mot vold i nære relasjoner er sånn sett både en bred og smal plan. Den handler primært om partnervold og barn som lever med partnervold, samtidig som den styrer et apparat som favner videre.¹² Det er altså betydelig ambivalens innebygd i denne strukturen, men litt enkelt vil vi si at det eksisterer en hovedplan om vold i nære relasjoner og en særplan om tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlige begrensninger av unges frihet.

Begrunnelsen har altså vært behovet for særlig fokus og tiltak. Denne strukturen var tema i behandlingen av stortingsmeldingen om vold i nære relasjoner. I Justiskomiteens innstilling finner vi følgende i innledningen til pkt 2 «Komiteens merknader»:

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, viser til at regjeringen har valgt å *løfte arbeidet* mot kjønnslemlestelse og tvangsekteskap innenfor rammen av egne handlingsplaner, blant annet fordi kunnskapen i det offentlige tjenesteapparatet er *særlig mangelfull* på dette området, og det er *behov for en spisset innsats*.

¹¹ Engelsk tittel: Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence (Istanbul Convention). Det engelske begrepet «domestic violence» oversettes i Norge med «vold i nære relasjoner». Norge undertegnet konvensjonen 7. juli 2011.

¹² Planen omfatter også vold mot eldre, i betydningen voksne «barns» vold mot sine foreldre. Vi går ikke nærmere inn i bakgrunnen for eller implikasjonen av dette.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre vil påpeke viktigheten av bekjempelse av kjønnslemlestelse. Disse medlemmer mener det er uheldig at dette temaet er *utelatt* i meldingen. Kjønnslemlestelse er et grovt tillitsbrudd mot unge jenter og kvinner, og bør være et fokusområde for bekjempelse av vold i nære relasjoner.

Disse medlemmer er videre av den oppfatning at stortingsmeldingen om vold i nære relasjoner til dels preges av den *sektortenkningen* som skaper utfordringer når det gjelder å etablere *effektive tiltak* for å hjelpe voldsutsatte. Begrepet «vold i nære relasjoner» tolkes for snevert og til dels for kjønns spesifikt i enkelte deler av den fremlagte meldingen. Disse medlemmer *etterlyser en langt bedre koordinering av det samlede arbeidet* mot tvangsekteskap, menneskehandel og vold i nære relasjoner for øvrig. Begrepet «vold i nære relasjoner» bør defineres videre enn det som er lagt til grunn i meldingen. I denne sammenheng viser disse medlemmer til at dette ble påpekt av flere som deltok under komiteens åpne høring om stortingsmeldingen 22. april 2013.

(...)

Samtidig understreker flertallet at det er viktig at tiltak og strategier i arbeidet mot tvangsekteskap og kjønnslemlestelse *sees i sammenheng med* andre former for vold i nære relasjoner, slik at man *sikrer et helhetlig og samhandlende hjelpeapparat som ivaretar alle brukergrupper*. (2.1.1. Våre uthevinger)¹³

Her ser vi to ulike, nærmest diametralt motsatte, forståelser av hva separate planer representerer. Mens komiteflertallet forstår egen handlingsplan som en prioritering og spissing, mener mindretallet at separat håndtering skaper fragmentering og forhindrer effektive tiltak.

¹³ Innst. 339 S (2012–2013), Innstilling til Stortinget fra justiskomiteen Meld. St. 15 (2012–2013), Innstilling fra justiskomiteen om forebygging og bekjempelse av vold i nære relasjoner. Det handler om å leve.

De argumenterer for å løfte kjønnslemlestelse som tema *innenfor* rammen av vold i nære relasjoner. En samlet komite er imidlertid enig om betydningen av et helhetlig hjelpeapparat.

Som vi skal komme tilbake til, ble valget mellom fortsatt separate planer eller samlet plan diskutert i arbeidet med handlingsplanen «vår». For følgeevalueringen må spørsmålet stilles noe annerledes: Når det ikke lenger skal være en separat plan på tvangsekteskap og kjønnslemlestelse, hva skjer da med prioriteringen av denne tematikken? Hvordan kan et helhetlig og samhandlende hjelpeapparat som ivaretar alle brukergrupper sikres?

Oppsummering

Overskriften «tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlige begrensninger av unges frihet» betegner et bredt saksfelt som inkluderer vold og trusler, tvangsflytting til utlandet, samt familiesaker uten kobling til tvangsekteskap eller æresrelatert vold. Tvangsekteskap og kjønnslemlestelse har vært definert som vold i nære relasjoner i offentlig politikk de siste drøye ti årene. Denne definisjonen peker mot å forstå *vold i nære relasjoner* som paraplybegrep for vold i alle kategorier av nære relasjoner. Begrepet brukes imidlertid også i en smalere betydning, som partnervold.

Mens vold i nære relasjoner defineres bredt, er den offentlige satsingen organisert i flere, separate handlingsplaner. Denne strukturen er omdiskutert. Noen forstår separat handlingsplan som en prioritering og spissing, mens andre mener separat håndtering skaper fragmentering og forhindrer effektive tiltak. Disse synspunktene kom blant annet fram i komitébehandlingen av stortingsmelding om vold i nære relasjoner. Det er stor enighet om betydningen av et helhetlig hjelpeapparat.

3 Handlingsplaner

Mens vi i forrige kapittel brukte handlingsplanene som kilde til en diskusjon om fenomenforståelse, ser dette kapitlet nærmere på planenes målstruktur og utforming, med vekt på overordnede mål. Vekten ligger selvsagt på «vår» plan. Vi skisserer vår forståelse av prosessen og tankegangen bak planen, og av målstrukturen på overordnet nivå. Først skal vi imidlertid invitere til refleksjon rundt hva en handlingsplan er.

Verktøy og felt

I stortingsmeldingen om vold i nære relasjoner gjøres det noen interessante betraktninger rundt handlingsplaner som samordningsverktøy:

I de senere år har man i økende grad tatt i bruk handlingsplaner som verktøy for å organisere arbeidet på ulike innsatsområder. Handlingsplaner skal bidra til at overordnede politiske mål og visjoner blir gjennomført. Eksempler er mål om å bekjempe vold i nære relasjoner, menneskehandel, rasisme og økonomisk kriminalitet, eller målet om å forebygge barne- og ungdomskriminalitet.

Handlingsplaner kan benyttes som verktøy i ett enkelt departements arbeid, men i de fleste tilfellene er planene tverrdepartementale og tas i bruk der det kreves tverrsektoriell innsats. Planene skal som regel virke over en lengre, tidsavgrenset periode, og består ofte av en rekke hovedmål, delmål og tiltak. Formålet med å ta i bruk handlingsplaner er, foruten å sette et innsatsområde på dagsorden, å koordinere statlig eller kommunal virksomhet på områder der virkemidlene befinner seg innenfor en rekke ulike sektors ansvarsområder. Handlingsplaner er også et nyttig verktøy for å synliggjøre ansvarslinjer og styrke kunnskapsgrunnlaget på et område der dette er mangelfullt.

Handlingsplaner involverer ofte mange etater og kan spenne over flere forvaltningsnivåer. For å sikre at tiltakene i planen gjennomføres, etableres det ofte en koordinator/samordningsfunksjon med en pådriver- og oppfølgingsrolle. De enkelte instansene har ansvaret for å følge opp tiltak innenfor egen sektor, men planen synliggjør også hvilke tiltak de ulike instansene bør samarbeide om.¹⁴

Slik vi ser det, er en handlingsplan både et verktøy, og den reflekterer og/eller etablerer et «felt». Vi vil legge til at rapporterings- og styringsprosesser rundt handlingsplaner i stor grad følger tiltaksstrukturen. Ofte vil kravene til dokumentasjon være mer omfattende under en handlingsplan enn i «ordinær drift». Samtidig kan dokumentasjon og rapportering være mer rutinisert og kanskje bredere anlagt når det gjelder virksomhet som ikke styres på denne måten (det ordinære). Hva skjer når planverktøyet avvikles? Forsvinner feltet? Handlingsplantiltak blir ofte delegert fra departementer til underliggende etater i det årlige tildelings- og oppdragsbrevet som danner grunnstammen i etatsstyringen, eller i form av tilleggsoppdrag. Dersom tiltak faller bort, og heller ikke erstattes med eksplisitte oppdrag, er det avgjørende hvorvidt arbeidsfeltet anses som en selvfølgelig del av etatens bredere oppdrag.

Handlingsplan mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlige begrensninger av unges frihet

Handlingsplanen, som gjelder for 2013-2016 er undertegnet av én minister, Barne-, likestillings- og inkluderingsministeren, men utarbeidet og implementeres i samarbeid med flere departement.

Planen har 22 tiltak. Av disse er Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD) oppført som ansvarlig for 18; hovedansvarlig på 11 og eneansvarlig på sju. Kunnskapsdepartementet

¹⁴ Meld. St. 15 (2012–2013) Forebygging og bekjempelse av vold i nære relasjoner <http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dok/regpubl/stmeld/2012-2013/meld-st-15-20122013/10/2/1.html?id=716637>

er hovedansvarlig på ett og eneansvarlig for to mens Justisdepartementet er hovedansvarlig for ett. Ellers deltar en rekke departementer som medansvarlige. I de 18 tiltakene som BLD har ansvar for, er oppfølgingen delegert til Bufdir i to tilfeller, mens IMDi har fått ansvaret for ti tiltak. IMDi har med andre ord ansvar for nesten halvparten av tiltakene i planen, og for alle de «store» særtiltakene, det vil si minoritetsrådgiverne, integreringsrådgiverne og de regionale koordinatorene (samt kompetanseteamet som ikke lenger er definert som tiltak). Om fordeling av ansvar sies det mer generelt:

Hvert departement har hovedansvar for å gjennomføre tiltak innenfor sitt eget sektoransvarsområde, og er samarbeidspartner for gjennomføring av andre tiltak.(s 12)

Sektoransvarsprinsippet er som nevnt over, i sitatet fra stortingsmelding om vold i nære relasjoner, sentralt i handlingsplaner, som i offentlig politikk for øvrig. Når det gjelder handlingsplan mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlige begrensninger av unges frihet, er det interessant å diskutere hvorvidt dette prinsippet faktisk innfris. For det første knytter det seg et opplagt spørsmål til minoritetsrådgiverordningen (tiltak 1) som er en ordning i skolesektoren. Kunnskapsdepartementet har imidlertid ikke ansvar for tiltaket, ikke én gang som samarbeidspartner. BLD står som eneste ansvarlig med IMDi som implementerende etat (s. 15). For det andre kan man spørre mer grunnleggende om IMDis brede portefølje er i tråd med direktoratets sektoransvar. Dette kommer vi tilbake til.

Prosessen bak planen¹⁵

Handlingsplaner utarbeides i en kompleks prosess basert på faglige og politiske prioriteringer internt i ansvarlig departement, kombinert med innspill fra andre departement og direktorater, og fra praksisfeltet, frivillige organisasjoner og forskning. Det endelige resultatet vil være preget av kompromiss mellom flere hensyn. På bakgrunn av skriftlig dokumentasjon og intervju med flere involverte har vi søkt å danne oss et inntrykk av prosessen bak dagens handlingsplan. Her løfter vi fram noen aspekter ved denne.¹⁶

Det ble tidlig klarlagt at det ikke ville følge «friske penger» med den nye planen. Når det gjaldt sammenslåingen av kjønnslemlestelse og tvangsekteskap, som allerede var en føring fra forrige plan (BLD 2012), har vi ikke kommet helt til bunns i motivasjonen. Vi har imidlertid forstått det som at helsemyndighetenes holdning var at mye var på plass, og at man derfor ikke ønsket flere tiltak. I planen signaliseres dette med formuleringen: «Det langsiktige arbeidet mot kjønnslemlestelse innenfor helsesektoren videreføres.» Samtidig var det et ønske fra BLD om å fokusere denne problematikken noe mer. Å legge kjønnslemlestelse til integreringsrådgiverne, minoritetsrådgivernes og kompetanseteamets mandat ble en måte å imøtekomme dette behovet på. Et sentralt spørsmål i neste runde av evalueringen vil være å undersøke muligheter og begrensninger i forhold til *synergieffekter* av sammenslåingen av disse innsatsområdene, med fokus på tjenestenivået.

Også BLD ønsket at planen skulle reflektere et stadium der mye allerede var på plass. Mange av de store tiltakene, som bo- og støttetilbudet, kompetansebygging i familievernet, og

¹⁵ Vårt oppdrag gjelder ikke *Handlingsplaner mot tvangsekteskap og kjønnslemlestelse* for 2012. Her er likevel et kort riss av status på det tidspunktet: Etter avslutningen av 2008-planen mot tvangsekteskap, og følgeevalueringen av den, var det behov for en del avklaringer. For eksempel når det gjaldt minoritetsrådgiverordningen. Skulle den videreføres? Evalueringen av handlingsplan mot kjønnslemlestelse var ikke ferdigstilt. Kort sagt var det behov for mer tid til å områ seg, og det ble derfor besluttet å lage en ettårig plan. Nytt var at man slo sammen arbeidet mot tvangsekteskap og kjønnslemlestelse i et felles dokument med navnet «handlingsplaner».

¹⁶ Vi forsøker her å skape en helhetlig fortelling basert på flere kilder, uten å bruke sitater fra enkeltinformanter.

kompetanseteamet ble regnet som del av ordinær drift. Samtidig ble det vurdert som for tidlig å avvikle de eksisterende særordningene, noe som var i tråd med Institutt for samfunnsforskningens evaluering. Ordningene ble altså videreført i en ny periode, med sikte på endelig avgjørelse innen 2016. Planens kapittel 5 gir en oversikt over tiltak i handlingsplanene for 2008-11 og 2012 og angir hvordan disse er fulgt opp, inkludert hvilke som «går i ordinær drift/følges opp som en del av tjenestenes ordinære arbeid» (side 34-39). Likevel kan planen gi inntrykk av å være «puslete» til handlingsplan å være. Hvis man derimot kjenner bakgrunnen, kan man lese den som en plan som skal «tette hullene» og der mye av innsatsen ligger *utenfor* planen, i det som går av seg selv – det ordinære. Sånn sett er det snakk om en slags «rest-plan». Og det som er igjen, er i stor grad knyttet til særordningene. En uintendert konsekvens er at de ordinære instansene, som var prominente i 2008-planen, nå er tilsynelatende fraværende i det feltet som handlingsplanen etablerer. Dette er paradoksalt i lys av den overordnede målsettingen om at nettopp disse instansene skal være bærebjelken i arbeidet fra 2017. Effekten forsterkes av at IMDi har ansvar for samtlige særordninger, og dessuten har ansvar for de fleste av de få andre tiltakene i planen. Det kan med andre ord se ut som om planen i større grad enn tidligere er en BLD-plan, eller rettere sagt en BLD/IMDi-plan.

Poenget vårt i denne omgang er at det oppstår det noen dilemmaer når man på den ene siden mener at de ordinære tjenestene har oppgaver som er blitt selvfølgelige, og på den andre siden opprettholder handlingsplan- og tiltaksverktøyet. Faren er at fokuset og prioriteringene i det ordinære svekkes, fordi man der ikke lenger har tiltak eller særlige oppdrag og ressurser. Desto viktigere er det at man på overordnet styringsnivå har en bevissthet og en struktur for å tenke helhetlig; se handlingsplanen som del av et større apparat.

For øvrig ble det på et tidspunkt diskutert om man heller enn å fortsette med egen plan skulle legge arbeidet på tvangsekteskapsfeltet inn under en bredere anlagt handlingsplan mot vold i nære relasjoner.¹⁷ Flere av de samarbeidende etatene var tilhengere av dette, men blant

¹⁷ Institutt for samfunnsforskningens følgeevaluering anbefalte å vurdere en samlet plan.

annet Justisdepartementet var skeptisk. Argumentene var i stor grad sammenfallende med de to posisjonene vi så i komitebehandlingen av Stortingsmeldingen om vold i nære relasjoner (forrige kapittel). For øvrig er inntrykket at det heller ikke var et omforent ønske om samlet plan fra BLDs side.

Hovedmål og overordnede føringer

Vi skal se nærmere på det vi ser som planens overordnede målstruktur med utgangspunkt i følgende oppsummering i innledningen, samt utdrag fra forordet:

Innsatsen rettes mot to hovedområder:

Forebyggende innsats skal styrkes gjennom nye tiltak i skolesektoren. Barn, unge og foreldre skal kunne delta i innsatsen. Arbeidet til de frivillige organisasjonene og det offentlige skal i større grad supplere hverandre.

God offentlig hjelp skal styrkes gjennom kompetanseheving i offentlig sektor og samordning av offentlige tjenestetilbud. Innsatsen skal *bidra til at tjenestetilbudet er tilpasset en mangfoldig befolkning*. Arbeidet skal *i større grad samordnes med den øvrige innsatsen* mot vold i nære relasjoner. Det langsiktige arbeidet mot kjønnslemlestelse innenfor helsesektoren videreføres.

Ved utgangen av 2016 skal innsatsen i denne handlingsplanen være *godt forankret* både i offentlig sektor og i arbeidet til de frivillige organisasjonene. Arbeidet mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlige begrensninger av unges frihet *skal være en integrert del av berørte instansers tjenesteyting*. *Innsatsen skal ses i sammenheng med og supplere arbeidet mot vold i nære relasjoner, og innsatsen mot vold og seksuelle overgrep mot barn.* (våre uthevinger, side 8)

Handlingsplanen er forankret i regjeringens arbeid for likestilling mellom kjønnene og arbeidet for et likeverdig tjenestetilbud i en mangfoldig, norsk befolkning: Alle skal kunne få god hjelp – uavhengig av alder, kjønn, bakgrunn og uavhengig av hvor man bor. (...) Handlingsplanen inngår i regjeringens overordnede målsetning

om å sikre alle barn og unge gode oppvekst- og levekår. (fra forordet, side 5)

Planen har altså to substansielle hovedmål:¹⁸

1.1. Styrket forebyggende innsats

1.2. God offentlig hjelp

Videre identifiserer vi det vi ser som strukturelle mål og føringer:

2.1. Arbeidet skal være en integrert del av berørte instansers tjenesteyting ved planperiodens utløp. Andre steder brukes formuleringen «ordinær drift» og «tjenestenes ordinære arbeid».¹⁹

2.2. Arbeidet skal i større grad samordnes med den øvrige innsatsen mot vold i nære relasjoner, og med vold og seksuelle overgrep mot barn.

2.3. Arbeidet skal være forankret i arbeid for kjønnslikestilling og likeverdige offentlige tjenester/mangfoldstilpassing.

2.4. Arbeidet skal ses som del av oppvekstpolitikken.

Punkt 2.1. ser vi som et særskilt overordnet mål, siden det innebærer at dette er den siste handlingsplanen i sitt slag. Videre oppfatter vi samordning med feltene vold i nære relasjoner og vold og seksuelle overgrep som et sentralt grep for å nå hovedmålene (1.1. og 1.2). Likeledes med 2.3; god offentlig hjelp til utsatte sikres gjennom at tjenester og offentlig innsats er mangfoldstilpasset og likeverdig. Punkt 2.3. og 2.4. signaliserer en ytterligere «mainstreaming» av temaet, i den forstand at det ses som del av brede og sentrale satsingsområder som gjelder hele befolkningen (likestilling og barn og unges oppvekstvilkår).

Slik vi forstår hovedtrekkene i planens målstruktur, skal planen sikre at arbeidet forankres i ordinær drift, slik at det ikke lenger er behov for en tilsvarende handlingsplan. Det er noe uklart hva som er

¹⁸ Nummereringen er vår, for å lette framstillingen.

¹⁹ Jfr oversikten i kapittel 5 over «tiltak som er iverksatt og som går i ordinær drift/følges opp som en del av tjenestenes ordinære arbeid».

mål og midler, men vi oppfatter det som at god offentlig hjelp og forebygging i det ordinære skal sikres gjennom en tettere kobling til feltene vold i nære relasjoner og vold mot barn, og ved at tjenestene blir mer mangfoldstilpasset. Det siste er sånn sett både mål og midler i planen.

Feltene vold i nære relasjoner og vold og overgrep mot barn, samt likeverdige offentlige tjenester er med andre ord helt sentrale i handlingsplanens målstruktur. Vi skal derfor se nærmere på sentrale styringsverktøy og føringer på disse feltene.²⁰

Handlingsplan mot vold i nære relasjoner

I 2013 ble Norges første stortingsmelding om vold i nære relasjoner lagt fram. Mange departement var involvert i å utarbeide denne og den påfølgende handlingsplanen for 2014-2017, men Justisdepartementet, Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet omtales gjerne som «de tre store».

Forordet til handlingsplanen innledes med følgende innramming av vold som samfunnsproblem:

Vold i nære relasjoner er alvorlig kriminalitet, et angrep på grunnleggende menneskerettigheter og et folkehelseproblem.

I tråd med stortingsmeldingen retter planen oppmerksomhet mot *forebygging* og *kunnskap*, samt mot *særlig sårbare grupper* som ikke i like stor grad har blitt fanget opp tidligere. Det slås fast at apparatet langt på vei er på plass. Gjenstående utfordringer knytter seg særlig til å sikre *kvalitet* og *samordning*. Planen gir for øvrig en oversikt over de tjenester og ordninger som er etablert. For det første omtales de generelle velferdstjenestene; som barnevern, helsetjenesten, sosialtjenesten/NAV, familievern og politi. For det andre, de mer spesifikke instansene, verktøyene og stillingskategoriene; kritesentrene, overgrepsmottakene, regionale kunnskapssentre om vold, traumatisk

²⁰ Vi har av kapasitetshensyn lagt mest vekt på handlingsplan mot vold i nære relasjoner, mens tiltaksplan om vold og seksuelle overgrep mot barn behandles mer kursorisk. Som vi kommer tilbake til, vil vi anbefale en systematisk gjennomgang av begge dokumenter.

stress og selvmordsforebygging (RVTS), Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress (NKVTS), politiets familievoldskoordinatorer og -analytikere, kommunale handlingsplaner, Krisesenterloven. Nyere samordnings-ordninger er Barnehus, Karin-modellen²¹, kriminalitetsforebyggende tiltak som politiråd og SLT-ordningen (samordningsmodell for lokale, forebyggende tiltak mot rus og kriminalitet). Her finner vi med andre ord en god presentasjon av det *ordinære* apparatet mot vold i nære relasjoner.

Som nevnt er dagens situasjon preget av en ambivalent bruk av begrepet vold i nære relasjoner. Det brukes både i en bred og snever betydning, så også i denne planen. Et overordnet spørsmål blir da hva som egentlig menes der vold i nære relasjoner benyttes uten nærmere spesifisering. Et eksempel er hele tiltakslisten i kapittel 2 om forebygging og synliggjøring (her i forkortet versjon):

1. Tiltakspakke for forebygging av vold i nære relasjoner
2. Tydeliggjøring og styrking av Kriminalitetsforebyggende råds (KRÅD) rolle i arbeidet mot vold i nære relasjoner
3. Oversikt over eksisterende rutineguider og kartleggingsverktøy for avdekking av vold i nære relasjoner
4. Vurdere indikatorer for omfang av vold i nære relasjoner som kan gjøres tilgjengelig for kommuner
5. Rutinemessige spørsmål for å avdekke vold i nære relasjoner mot gravide
6. Innføring av bedre statistikk om vold i nære relasjoner, blant annet gjennom forbedringer i politiets registrering
7. Omfangsundersøkelser hvert femte år
8. Ny voldsmåling etter mønster fra siste i 2012

Det framgår ikke hvorvidt disse tiltakene gjelder vold i nære relasjoner i bred eller snever betydning. For eksempel: Skal voldsmålingene også inkludere data fra Kompetanseteamet mot tvangsekteskap og kjønnslemlestelse og Røde Kors-telefonen om samme? Skal helsepersonell spørre gravide kun om vold fra partner eller også fra

²¹ Karin-modellen er kalt «barnehus for voksne» og er en modell for samordning rundt voksne voldsutsatte som skal prøves ut i Oslo.

svigerfamilie og egen familie? Uklarheten forsterkes av at det noen steder i planen er tatt inn spesifikke referanser som denne:

For å sikre basiskompetanse om vold i nære relasjoner i tjenesteapparatet, er det viktig at temaet inngår både i grunn-, videre- og etterutdanningen til alle som kommer i kontakt med denne problematikken. Basiskompetanse i tjenestene skal omfatte alle former for vold i nære relasjoner, *også tvangsekteskap og kjønnslemlestelse*. (side 12, våre uthevinger)

For øvrig står prinsippet om likeverdige og tilgjengelige tjenester sentralt også i denne planen. Kapittel 4 om hjelpeapparatet har overskriften «Alle skal nås» og innledes på denne måten:

Å sikre hele befolkningen tilgang på *likeverdige tjenester, uavhengig av kjønn, alder, seksuell orientering, funksjonsevne, etnisk bakgrunn mv.* er en sentral oppgave for regjeringen. (...) Handlingsplaner har bidratt til å etablere *en god struktur for arbeidet mot vold i nære relasjoner på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå*. Vi har langt på vei lyktes med å bygge opp et landsdekkende *apparat* for å ivareta utsatte for vold i nære relasjoner og gi et hjelpe- og behandlingstilbud til voldsutøvere. Vold i nære relasjoner har ulike konsekvenser for den utsatte, både av helsemessig, sosial, økonomisk og rettslig karakter. Det er derfor behov for et differensiert og samordnet hjelpeapparat som kan gi god bistand og beskyttelse til voldsutsatte med forskjellige og ofte sammensatte behov. (...) Det er et overordnet mål for regjeringen at hjelpeapparatet i størst mulig grad er *tilgjengelig og tilrettelagt for alle utsatte for vold i nære relasjoner*. (side 14, våre uthevinger)

Tiltaksplan mot vold og seksuelle overgrep mot barn²²

En god barndom varer livet ut. Tiltaksplan for å bekjempe vold og seksuelle overgrep mot barn og ungdom (2014–2017) er undertegnet av barne-, likestillings- og inkluderingsministeren, helse- og omsorgsministeren, justis- og beredskapsministeren og kunnskapsministeren. Ansvaret for å koordinere implementeringen ligger i Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.

Tiltaksplanen erstatter den forrige regjeringens såkalte barnestrategi, Barndommen kommer ikke tilbake. *Strategi for å bekjempe vold og seksuelle overgrep mot barn og ungdom (2014–2017)*.²³ Slik vi har forstått det, var noe av bakgrunnen for strategien, og dermed den nye tiltaksplanen, at stortingsmeldingen om vold i nære relasjoner ikke inkluderte barn i særlig grad. Strategien trakk en eksplisitt grense mot Handlingsplan mot tvangsekteskap m.m. på denne måten:

Ettersom det er utformet egne handlingsplaner om voldtekt, menneskehandel, kjønnslemlestelse og tvangsekteskap, blir disse temaene kun omtalt der det anses som hensiktsmessig. (s. 13)

Tiltaksplanen har ingen tilsvarende avgrensning, men tvangsekteskap og kjønnslemlestelse er heller ikke tematisert i særlig grad. I begge dokumenter er det få eller ingen referanser til spesifikke forhold knyttet til vold mot eller mellom barn og unge i minoritetsmiljøer. IMDi nevnes ikke i noen substansiell sammenheng og tillegges ingen rolle. Bufdir har ansvar for en rekke tiltak (se neste kapittel).

Likeverdige offentlige tjenester

Siden prinsippet om likeverdige offentlige tjenester og mangfoldstilpasning står sentralt i handlingsplanene, vil vi bruke noe plass på å utdype hva dette handler om. Noen assosierer begrepene med

²² Vår rapport ble i det alt vesentlige skrevet før tiltaksplanen ble lansert som erstatning for strategien.

²³

tilpasning til etniske mangfold, men de brukes også om mangfold langs flere dimensjoner. I stortingsmeldingen om integrering reflekteres begge bruksmåter:

Alle offentlige virksomheter har et ansvar for å tilpasse tjenestetilbudet til mangfoldet i befolkningen og til den enkeltes behov, uavhengig av etnisk eller religiøs bakgrunn mv. (...) Likeverdige offentlige tjenester er et sentralt prinsipp i integreringspolitikken og i arbeidet mot diskriminering. Regjeringen vil arbeide for at prinsippet implementeres bedre i førstelinjen i all offentlig tjenesteyting. Tjenestetilbudet må tilpasses mangfoldet i befolkningen og den enkelte bruker for å hindre systematiske forskjeller i resultat. (side 113)²⁴

Det er et mål at alle skal tilbys likeverdige tjenester uavhengig av familiebakgrunn, hvilket land man er født i, kjønn, funksjonsevne, religion eller seksuell orientering. Offentlige virksometers selvstendige ansvar for å tilpasse tjenestetilbudet til mangfoldet i befolkningen gjelder både organiseringen av tjenestene, i retningslinjer for tjenestetilbudet og i førstelinjens kontakt med den enkelte bruker. (side 132)

Og slik forklarer Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO) hva problemet med ulikeverdige tjenester kan bestå i, her med utgangspunkt i helsesektoren:

Det at ikke alle brukere opplever å få tilpasset helsehjelpen til sine behov, kan skyldes at det ofte eksisterer *en norm i virksomheter om en gjennomsnittsbruker som tjenestene tilpasses til*. For eksempel at brukere kan se, høre, lese, forstå, kjenner til en del begreper om sykdom og helse, og kommer seg fysisk frem til og i lokalene. Normen kan også være en bruker som er heterofil, kan norsk og ikke har synlige funksjonsnedsettelse. Mange brukere vil ikke passe til

²⁴ Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet: Meld. St. 6 (2012–2013) Melding til Stortinget. En helhetlig integreringspolitikk. Mangfold og fellesskap <http://www.regjeringen.no/pages/38098840/PDFS/STM201220130006000DDD.PDFS.pdf>

slike normer. Hvis en, bevisst eller ubevisst, tilpasser helsehjelpen til en gjennomsnittsbriker og gir det samme tjenestetilbudet til alle, risikerer en at brukere ikke får samme tilgang eller like god kvalitet på helsehjelpen. (s.10, vår utheving)²⁵

Vi oppfatter at prinsippet om likeverdige offentlige tjenester ofte knyttes til tjenester i bokstavelig forstand, nemlig velferdstjenesters tilbud overfor enkeltbrukere i førstelinje. I vår sammenheng vil vi understreke at det også gjelder for offentlig politikktvikling og forvaltning mer generelt. For eksempel kan man spørre om norsk skole er tilstrekkelig mangfoldstilpasset og likeverdig, eller om innsatsen mot vold i nære relasjoner er det. Arbeid for likeverdige tjenester følger av aktivitetsplikten i likestillings- og diskrimineringslovene. For offentlige myndigheters gjelder aktivitetsplikten både myndighetsutøvelse og tjeneste. Dette utdypes i forarbeidene til diskriminerings- og tilgjengelighetsloven:

For offentlige myndigheter vil aktivitetsplikten ikke bare innebære en plikt til å gjennomføre konkrete tiltak i forhold til likestilling uavhengig av etnisitet, religion mv. og funksjonsevne. Det innebærer også å se til at hensynet til likestilling *integreres i all offentlig virksomhet (...)*. (Ot.prp. nr. 44 (2007-2008), side 210, vår utheving).²⁶

Videre er likeverdige offentlige tjenester nært knyttet til det allerede nevnte *sektoransvarsprinsippet* som står sentralt i norsk offentlig politikk og forvaltning, herunder integreringspolitikken:

I integrerings- og inkluderingspolitikken gjelder sektoransvarsprinsippet. Det vil si at hver fagsektor har ansvar for utvikling og tilpasning av eget tjenestetilbud slik at det møter behovene hos alle grupper, også innvandrerbefolkningen.

²⁵ http://www.ldo.no/Global/Brosjyrer%20PDF/LDO_H%c3%a5ndbok_Likeverdige_til_trykk_10_10_111.pdf

²⁶ Ot.prp. nr. 44 (2007-2008) Om lov om forbud mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne (diskriminerings- og tilgjengelighetsloven).

Av offentlige etater er det særlig IMDi og Likestillingsombudet (LDO) som har hatt en pådriverfunksjon i forhold til likeverdige offentlige tjenester. Mens IMDi fokuserer på innvandrerbefolkningen, arbeider LDO med temaet knyttet til alle vernede diskrimineringsgrunnlag. Likestillingsutvalgets rapport, NOUen *Politikk for likestilling* beskriver IMDis mandat slik:

IMDis oppgave er å være en *pådriver og støttespiller* overfor kommuner og fylkeskommunale og statlige instanser når det gjelder tilpasning til etnisk, språklig og kulturelt mangfold. Arbeidet gjøres blant annet gjennom veiledning, og ved bilaterale samarbeidsprosjekter og samarbeidsavtaler. IMDi formidler kunnskap, verktøy og metoder om *mangfoldstilpasning* blant annet gjennom sin verktøykasse for likeverdige offentlige tjenester (se <http://www.imdi.no/loft>). (side 301, vår utheving)

Utvalget foreslo å opprette et direktorat for likestilling blant annet for å styrke arbeidet med likeverdige tjenester og en mer offensiv realisering av aktivitetsplikten. Dette ble ikke fulgt opp av regjeringen, men Bufdir har nylig fått nye og utvidede oppgaver på likestillings- og diskrimineringsfeltet (se neste kapittel).

Oppsummering

God offentlig hjelp og styrket forebygging er hovedmål i Handlingsplan mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlige begrensninger. Slik vi forstår planens målstruktur, er det et overordnet mål at innsatsen forankres i ordinær drift fra 2017, slik at det ikke lenger er behov for en tilsvarende handlingsplan. Videre satsing skal sikres gjennom en tettere kobling til feltene vold i nære relasjoner og vold og overgrep mot barn, og ved at tjenestene blir mer likeverdige gjennom mangfoldstilpasning. Dette er i tråd med en bred definisjon av vold i nære relasjoner, som innbefatter vold i alle typer av nære relasjoner uavhengig av kjønn, alder, seksuell orientering, funksjonsevne, etnisk bakgrunn mv.

Det synes å være godt samsvar mellom *Handlingsplan mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlige begrensninger* og *Handlingsplan mot vold i nære relasjoner* både når det gjelder prioritering av forebygging og kvalitet i tjenestene, og hva gjelder samordning og likeverdighet som sentrale utfordringer. Det er imidlertid noe uklart hvilke tiltak i sistnevnte plan som gjelder vold i

nære relasjoner i bred forstand, og hvilke som kun gjelder for partnervold.

Spørsmålet blir da: Er dagens struktur egnet til å nå disse målene? Hvordan jobbes det for å oppnå større grad av samordning og sammenheng på feltene vold i nære relasjoner og vold og overgrep mot barn? Og, er arbeidet under planene egnet til å fremme likeverdige offentlige tjenester? Dette vil være overordnede problemstillinger for vår diskusjon i resten av rapporten.

4 Forvaltningen

Hvilke instanser er involvert i implementeringen av handlingsplanen og på hvilke måter? Hvordan er instansenes arbeid organisert, internt og i forhold til andre? Er det noen som ikke er involvert som burde være det? Er strukturen hensiktsmessig i forhold til å realisere de overordnede målene om styrket samordning med vold i nære relasjoner, sektoransvarsprinsipp og likeverdige tjenester?

Dette er sentrale spørsmål når vi i det følgende tar for oss det vi ser som hovedaktører i implementeringen av handlingsplanen og på feltet vold i nære relasjoner. Av avgrensningshensyn har vi valgt ikke å innhente data fra Utenriksdepartementet, Helsedepartementet, Utlendingsdirektoratet eller Arbeids- og velferdsetaten i denne omgang. Etatene nevnes imidlertid kort i omtalen av de såkalte ordningene i neste kapittel. Når det gjelder anbefalinger, vil noen komme underveis, mens andre omtales i siste kapittel.

Bakgrunn

Den første nasjonale handlingsplanen mot tvangsekteskap kom i 1998. I starten var arbeidet preget av ad hoc-prosjekter i regi av frivillige organisasjoner med støtte fra statlige særbevilgninger. Handlingsplanen for 2008-11 markerte et skille ved å slå fast at arbeid mot tvangsekteskap var del av det offentlige, ordinære hjelpeapparatets arbeidsoppgaver. Barnevernet, familievernet, politiet og helsevesenet var sentrale tjenester som skulle styrke sin kompetanse. Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDI) ble samtidig gjort til en hovedaktør ved at de forvaltet 50 av de 70 millionene som fulgte med planen. Direktoratet fikk ansvar for de nye store tiltakene; minoritetsrådgivere i videregående skoler og integreringsrådgivere på utvalgte utenriksstasjoner, og for det nasjonale kompetanseteamet, som ble flyttet fra Utlendingsdirektoratet (UDI). Det er verdt å minne om at IMDi på dette tidspunktet ikke hadde hatt noe befatning med tvangsekteskap. Tvert imot innebar satsingen en gedigen nysatsing med

kompetanseheving av både eksisterende stab og de omkring 40 nyrekrutterte medarbeiderne.²⁷

Koordineringsansvaret for handlingsplanene mot tvangsekteskap har hele tiden ligget i Barne- og familie/likestillingsdepartementet. Først i Barne- og ungdomsavdelingen, så i samlivs- og likestillingsavdelingen som også hadde ansvar for vold i nære relasjoner. Arbeidet har ligget i skjæringspunktet mellom policyfeltene «utsatte barn og ungdom», «vold i nære relasjoner» og «integrering/inkludering» (Bredal 2013 B). IMDIs nye og tunge portefølje fra og med 2008 innebar en tettere kobling til integrering som sektor, noe som ble ytterligere styrket i 2010. Da bestemte regjeringen seg for å flytte ansvaret for integrerings/inkluderingspolitikken fra det som het Arbeids- og inkluderingsdepartementet til det som fikk navnet Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD).²⁸ I den forbindelse ble ansvaret for arbeidet mot tvangsekteskap overført fra samlivs- og likestillingsavdelingen i BLD, til Integrerings- og mangfoldsavdelingen (IMA). BLDs arbeid med vold i nære relasjoner og tvangsekteskap har siden vært delt på to avdelinger; vold i nære relasjoner i en familie- og likestillingsramme med hovedlinje til Bufdir, og tvangsekteskap i «integreringslinja» mellom integreringsavdelingen og IMDi.

Også handlingsplanene mot kjønnslemlestelse har blitt koordinert av Barne- og familie/likestillingsdepartementet gjennom flere år. Ansvar har tidligere ligget i Barne- og ungdomsavdelingen, men ble som tvangsekteskap flyttet til Integrerings- og mangfoldsavdelingen (IMA). Samtidig har Helse- og omsorgsdepartementet hatt en framtrepende rolle.

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet

Som med tidligere handlingsplaner mot tvangsekteskap og kjønnslemlestelse, har Barne-, likestillings- og

²⁷ Av 1300 søkere ble 170 innkalt til førstegangsintervju og 60–70 til annengangsintervju. En ny avdeling ble etablert og fikk skolerings på heltid i tre måneder (Steen-Johnsen et.al. 2009, 56).

²⁸ Samtidig ble innvandringspolitikken flyttet til Justisdepartementet.

inkluderingsdepartementet hatt hovedansvaret for å utarbeide dagens plan, og for å koordinere implementeringen. Som nevnt er departementet dessuten ansvarlig for 18 av de 22 tiltakene; eneansvarlig på sju og hovedansvarlig på elleve. Tiltakene er i stor grad delegert til IMDi (ti) og i noen grad Bufdir (to). Arbeidet med handlingsplanen er lagt til Integreringsavdelingen (INA) som er identisk med den tidligere Integrerings- og mangfoldsavdelingen (IMA).²⁹

BLD har et betydelig ansvar på politikkkfeltet vold i nære relasjoner, som blant annet krisesenterloven. Før siste omorganisering lå dette arbeidet i Samlivs- og likestillingsavdelingen. Nå er det plassert i det nye Familie- og oppvekstavdelingen. Departementet har også hovedansvar for barnetiltaksplanen. Det synes å være begrenset kontakt mellom de som jobber med tvangsekteskap og kjønnslemlestelse og de som jobber med vold i nære relasjoner og tiltaksplanen. Likeledes kan det virke som om kontakten med underliggende etater, i dette tilfellet Bufdir og IMDi, følger samme arbeidsdeling. Mens kontakten mellom Integreringsavdelingen og IMDi er tett, er det lite kontakt mellom avdelingen og Bufdir; og motsatt på vold i nære relasjoner.

Når det gjelder koordineringsarbeidet skal dette i utgangspunktet skje gjennom det interdepartementale utvalget. Vi kommer tilbake til sammensetningen av dette i siste kapittel. Her vil vi bare peke på at utvalget kun har hatt ett møte etter lanseringen av handlingsplanen i februar 2013. Vi tror det er behov for hyppigere møter som ledd i koordineringsarbeidet. Likeledes synes rapportering å ha blitt nedprioritert i denne første fasen. Tidligere har det vært lagt opp til rapportering på handlingsplanen i forbindelse med den vanlige etatsrapporteringen,³⁰ og rapportene har blitt lagt ut på nett to ganger i året. I 2014 er det så langt blitt innhentet rapporter ad hoc i juni. Vi anbefaler departementet å videreføre rutinemessig halvårlig rapportering for resten av handlingsplanperioden.

²⁹ Nytt navn etter omorganisering som følge av regjeringsskiftet i 2013. Avdelingene i BLD er nå: Barnevernsavdelingen (BVA), Familie- og oppvekstavdelingen (FOA), Forbruker-, rettighets- og likestillingsavdelingen (FRL), Integreringsavdelingen (INA), og Plan- og administrasjonsavdelingen (PAA).

³⁰ For IMDi halvårlig, mens Bufdir har rapportert 2. tertial og ved årsrapportering.

Det kan for øvrig se ut som BLD i stor grad lener seg på IMDi, både når det gjelder implementering, samordning og pådriverrollen. Dette er for så vidt forståelig i og med IMDis nøkkelrolle med ansvar for de store tiltakene og kompetanseteamet. Det blir imidlertid problematisk på minst to måter. Dels når det er snakk om pådriv på departementsnivå; dels når det gjelder helhetstenkning og oversikt, også utover tiltaksnivået. Inntrykket er at departementets tilbakelethet henger sammen med to forhold. For det første er det en generell føring at departementer legger flere oppgaver ut til direktoratene. For det andre kan det synes som om departementet anser at mye av arbeidet allerede er og skal være forankret i ordinær drift. Vi mener dette er prematurt. Slik vi ser det, er det behov for et større trykk på koordinering fra toppen framover. Samtidig etterlyses vi en nærmere avklaring av IMDis eventuelle samordningsrolle på direktoratsnivå. Dette kommer vi tilbake til i siste kapittel.

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet

Barne-, ungdoms og familiedirektoratet (Bufdir) er et fagorgan for barnevern, familievern, likestilling og ikke-diskriminering, samt vold og overgrep i nære relasjoner.

Slik presenterer Bufdir seg på sin hjemmeside. Flere prosesser de siste årene har medført et utvidet arbeidsfelt for direktoratet. Med ny barnevernlov er Bufdir blitt fagdirektorat også for det kommunale barnevernet.³¹ Rollen som fagdirektorat på vold i nære relasjoner fikk de for et par år siden, og nylig ble de pålagt nye oppgaver på likestillings- og diskrimineringsfeltet.

Arbeidet på voldsfeltet lå inntil for kort tid siden i det som het Seksjon for tilskudd og voldsforebygging i Avdeling for familie, forebygging og kommunesamarbeid. Seksjonen ble splittet, og det er opprettet en egen Seksjon for voldsforebygging. Til sammen skal seksjonen ha cirka 10 medarbeidere. Her ligger ansvaret for tiltak på

³¹ Tidligere gjaldt denne rollen kun det statlige barnevernet. Det presiseres at funksjonen kun er en faglig rolle og ikke får konsekvenser for styring.

«vår» handlingsplan, handlingsplan mot vold i nære relasjoner, samt barnetiltaksplanen. Seksjonen har både ansvar for enkeltoppdrag og for å koordinere direktoratets arbeid med planene og vold ellers. Vi har fått oppgitt at Bufdir arbeider ut fra en bred definisjon av vold i nære relasjoner der planene ses i sammenheng, og at dette er en forståelse som er forankret i organisasjonen.

Når det gjelder ansvar for enkelttiltak, står tiltaksplanen i en særstilling. Dels fordi tiltakene her utgjør den desidert største delen av seksjonens arbeid. Dels fordi direktoratet har fått i oppgave, delegert fra BLD, å koordinere arbeidet direktoratsnivå. Denne rollen innebærer at Bufdir kommer tettere på andre direktorater; særlig Helsedirektoratet.³² Som nevnt er koordineringsoppgavene på departementsnivå lagt til den tverrdepartementale gruppa som følger handlingsplan mot vold i nære relasjoner (JD). Modellen er ny, i og med at departements- og direktoratsnivået koordineres hver for seg.

Bufdir har ikke så mange tiltak i «vår plan», men ansvar for flere av de ordningene som anses som videreført i ordinær drift, blant annet botilbudet til utsatte over og under 18 år, det siste som del av barnevernet. Direktoratet har to representanter i Kompetanseteamet, én med barnevernet som sitt hovedansvar og én som har ansvar for inntak til botilbudet for unge over 18 år. Bufdir forvalter dessuten tilskuddet til Røde-Kors-telefonen om tvangsekteskap og kjønnslemlestelse og SEIF.³³ Det blir vurdert som en stor fordel å kunne se disse tilskuddene i sammenheng med botilbudet. Likeledes er tanken å se botilbudet for de over 18 i sammenheng med krisesenter og sentre mot incest og seksuelle overgrep, som direktoratet også har ansvar for.

Av andre relevante oppgaver, vil vi nevne at Bufdir overtar ansvaret for BLDs andel av basisbevilgningen til Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress (NKVTS) fra 2015, inkludert dialog med Helsedirektoratet om denne. Direktoratet utarbeider oppdragsbrev til RVTS Sør, som er organisert som del av Bufetat, og deltar i dialogen med RVTSene sammen med Helsedirektoratet. Tilsvarende samarbeider de med Helsedirektoratet

³² IMDi har ingen oppgaver i tiltaksplanen, se under.

³³ Tilskudd til disse to ikke-statlige organisasjonene håndteres separat fra øvrige tilskudd til frivillige organisasjoner som forvaltes av IMDi.

om tildelingsbrev til og oppfølging av de regionale kunnskapssentrene for barn og unge (RKBU). Andre aktuelle eksempler i Bufdirs forvaltningsportefølje er nettportalen ungn.no og Alarmtelefonen for barn og unge,³⁴ samt diverse tilskuddsordninger: voldsforebyggende tiltak, tiltak som kan øke livskvaliteten for barn som har blitt utsatt for vold,³⁵ barne- og ungdomstiltak i større bysamfunn, tiltak mot barnefattigdom, og implementering av «oppfølgings- og losfunksjoner» i kommuner med sikte på å bedre utsatte unges skoleprestasjoner og skolehverdag.

Som nevnt har Bufdir også fått nye og utvidede oppgaver på diskrimineringsfeltet. Dette arbeidet utdypes som følger i tildelingsbrevet for 2014:

Ved å ha solid kompetanse om likestilling og ikke-diskriminering knyttet til overnevnte grunnlag skal Bufdir bidra til større gjennomføringskraft for likestillings- og ikke-diskrimineringspolitikken. Oppbygging av kompetanse om diskrimineringsgrunnlaget etnisk opprinnelse og livssyn er et nytt område for direktoratet i 2014, og inkluderer kunnskap om innvandrere og deres barn, samer og nasjonale minoriteter. (...) I dette arbeidet må Bufdir avklare muligheten for samarbeid med LDO, IMDi og Arbeidstilsynet.

Vi har ikke satt oss inn i hva dette eventuelt innebærer for IMDis mandat i forhold til likeverdige tjenester, men merker oss føringen om nærmere samarbeid i siste setning.

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi)

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) er gjennomføringsorgan for integreringspolitikken, underlagt Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD). (...) IMDi er et

³⁴ Kristiansand kommune er driftsansvarlige.

³⁵ Tiltak 24 i Tiltaksplan for å bekjempe vold og seksuelle overgrep mot barn og ungdom (2014–2017).

forvaltningsorgan og kompetansesenter som skal styrke kommunenes, sektormyndighetenes og andre samarbeidspartneres kompetanse på integrering og mangfold.

IMDis hovedoppgaver er blant annet å

- samarbeide med kommuner om bosetting av flyktninger
- følge opp introduksjonsloven
- forvalte viktige økonomiske virkemidler innenfor integrerings- og mangfoldsarbeidet.
- være nasjonal fagmyndighet for tolking i offentlig sektor
- følge opp tiltak i regjeringens handlingsplan mot tvangsekteskap
- være en pådriver for offentlige tjenester som er tilpasset mangfoldet i befolkningen (...)

IMDi er altså et direktorat for integreringspolitikk. Hovedvekten av arbeidet ligger på bosetting av nyankomne flyktninger, der samarbeidet med kommunene står helt sentralt. At bosettingsarbeidet har stort trykk og fyller mye av direktoratets oppmerksomhet, understrekes i en fersk evaluering av IMDi (Agenda Kaupang 2014). Som del av integreringsarbeidet skal direktoratet bidra til likeverdige offentlige tjenester og mangfoldstilpasning i andre sektorer. Sektoransvarsprinsippet står sentralt i norsk integreringspolitikk, så også for IMDis arbeid. Her forklarer Agenda Kaupang:

Sektoransvarsprinsippet ligger til grunn for IMDis samarbeid med sektormyndighetene. IMDi skal som hovedprinsipp (ifølge strategien fra 2012) «ikke opptre på en slik måte at det fritar andre sektormyndigheter fra deres integreringspolitiske ansvar, men heller understøtte dem med relevant kunnskap og kompetanse om integrering og mangfold». (Agenda Kaupang 2014, s.52)

Slik vi oppfatter det, handler integreringspolitisk ansvar om å sikre at sektorpolitikk og –tjenester er tilpasset mangfoldet i de behov som innvandrere og andre innbyggere med minoritetsbakgrunn har, og å forhindre diskriminering.

Organisering og ansvar under planene

IMDi har ikke oppgaver under handlingsplan mot vold i nære relasjoner eller i barnetiltaksplanen. Direktoratet er (derfor) heller ikke representert i den interdepartementale oppfølgingen av disse. Under «vår» plan derimot, har IMDi ansvar for nesten halvparten av tiltakene (10 av 22), i tillegg til Kompetanseteamet som regnes som permanent. Direktoratet deltar med flere representanter i BLDs interdepartementale arbeidsgruppe. Før vi redegjør nærmere for tiltakene, skal vi kort kommentere IMDis organisering.

IMDi består av en sentral enhet i Oslo, samt seks regionkontor hvorav IMDi Øst er samlokalisert med den sentrale enheten. Direktoratets styringssystem er endret de siste årene. Kort sagt er direktoratet blitt ytterligere regionalisert, ved at flere oppgaver er lagt ut til regionkontor, og regiondirektørene har fått videre fullmakter. Direktørmøtet er øverste styringsorgan. En del arbeidsområder er definert som sentrale oppgaver (SOP), og såkalt SOP-ansvar er fordelt på regionkontorene. For eksempel har IMDi Vest SOP-ansvaret for bosetting. SOP-ansvaret er av en faglig og overordnet karakter, en tilretteleggerrolle for resultatmåling og formidling, samt for utvikling av det faglige perspektivet på tvers i organisasjon. SOP-ansvaret inkluderer ikke styring, resultatansvar eller samordning av oppgaveløsning. Dette ligger i linjen. Agenda Kaupang finner at styringslinjene er blitt klarere, samtidig som at det betydelige regionale «selvstyret» innebærer større variasjon i måter å løse oppgavene på.

IMDi ble som nevnt tildelt en omfattende rolle på tvangsekteskapsfeltet fra og med 2008. Ansvaret ble prosjektorganisert i en egen, stor enhet i IMDi sentralt, Forebyggingsenheten. I det siste er det lagt vekt på å avvikle prosjektet og legge arbeidet «inn i linja», noe som blant annet innebærer regionalisering. For eksempel har regionkontorene den administrative oppfølgingen av minoritetsrådgiiverne. Med handlingsplanen for 2012 ble det opprettet regionale koordinatorstillinger, som vi kommer tilbake til. En sentral problemstilling den siste tiden har vært hvordan et SOP-ansvar for tvangsekteskap og kjønnslemlestelse skulle organiseres. Etter en lengre prosess, har direktørmøtet vedtatt å plassere SOP-ansvaret i IMDi Øst fram til handlingsplanperioden er over.

Kort sagt er det enighet om at arbeidet skal gå fra prosjektbasert til ordinær drift – inn i linja. Men hva er det som skal inn i linja? Per i dag virker det som ulike aktører har ulikt syn på hva som er utfordringen.

Det er med andre ord ikke bare spørsmål om *hvor* i organisasjonen det skal plasseres, men *hva* som skal plasseres.

Litt forenklet har vi identifisert to måter å definere ansvarsområdet på. For det første er det de som har fokus på oppgavene som følger av handlingsplanens tiltak og ordningene. I dette perspektivet blir SOP-arbeidet i stor grad å innhente rapporter, formidle resultater, utvikle maler og rutiner og organisere fora for fagutvikling innen og mellom ordningene, samt samarbeidspartnere. En sentral oppgave for tiden er å tilrettelegge for å utfase og overføre minoritetsrådgiorderingen til andre etater (se neste kapittel). I forlengelsen av dette fokuset, blir spørsmålet om og hvordan IMDi kan ivareta en fortsatt faglig funksjon i forhold til spesialutsendingene, minoritetsrådgiverne og de regionale koordinatorene.

Andre har imidlertid et mer overgripende eller radikalt syn på hva utfordringene handler om. Denne posisjonen vil både argumentere for at IMDi skal jobbe *mindre* med temaet og for at IMDi skal jobbe *mer* med det. Et hovedpoeng er at det er snakk om vold i nære relasjoner og barn og unges rettigheter. Det innebærer at hovedansvaret for feltet bør løftes ut av IMDi, men samtidig må kompetanse og bevissthet integreres i IMDis øvrige (hoved)oppgaver. Fra denne posisjonen vektlegges at det er lav bevissthet i organisasjonen om at tvangsekteskap og øvrig vold i nære relasjoner er relevant i bosettings- og integreringsarbeidet. Videre er det en opplevelse av at flere internt anser temaet som en snever problematikk som har fått uforholdsmessig mye ressurser og fokus. I den forbindelse henvises det gjerne til rapporten *Ikke bare tvangsekteskap* (IMDi 2011) som oppsummerer arbeidet under handlingsplanen for 2008-2011. Her er det et sentralt anliggende å vise hvor bredt IMDi og andre har jobbet. Det kan se ut som denne forståelsen ikke er forankret i IMDi som organisasjon.

Her har nok prosjektorganiseringen hatt betydning: «Fortsatt kan folk i organisasjonen si 'vi vet ikke hva dere gjør',» fortalte en informant. Flere er opptatt av at IMDi som organisasjon må innse at dette er felles oppgaver, enten det er på kort sikt i forhold til handlingsplanen eller på lang sikt i forhold til en ny rolle for IMDi. Hele organisasjonen må ansvarliggjøres i forhold til det som er IMDis oppgaver, samtidig som IMDi jobber aktivt med å overføre ansvar på andre i henhold til sektoransvarsprinsippet. Generelt etterlyses en mer offensiv og langsiktig strategi for å utforme IMDis rolle utover 2016.

Spenning i IMDi's rolle

Inntrykket av at «tvangsekteskapsarbeidet» kun er «på besøk» i IMDi, underbygges av Agenda Kaupangs evaluering der tvangsekteskap omtales i svært liten grad. Her formidles en oppfatning, i organisasjonen og hos evaluererne selv, om at arbeidet er midlertidig og ikke tilhører IMDi's egentlige virksomhet. Kaupang bruker da også nettopp dette arbeidet som eksempel når de skriver at IMDi's oppgaver i noen tilfeller utfordrer sektorprinsippet, altså at direktoratet utøver oppgaver som egentlig ligger til andre sektorer:

Hovedinntrykk fra intervjuene er at ansvarsfordelingen mellom IMDi og de andre sektormyndigheter er relativt klar. *Enkelte av IMDi's oppgaver utfordrer imidlertid delingen etter sektoransvarsprinsippet.* Det gjelder f.eks. statsborgerseremonier, Jobbsjansen og satsingen mot tvangsekteskap og kjønnslemlestelse. Flere av informantene mener at Jobbsjansen burde vært lagt til NAV, og at arbeidet med statsborgerseremonien sin helhet burde vært lagt til Fylkesmannen. Når det gjelder ansvaret for arbeidet mot tvangsekteskap og kjønnslemlestelse, er ansvaret for integreringsrådgiverne overført til utenriktjenestene, og det arbeides med å overføre ansvaret for minoritetsrådgiverne til skolen. IMDi skal gjennom nyopprettede stillinger som regionale koordinatører være ansvarlig for faglig utvikling på feltet. (side 59, vår utheving)

Det framgår ikke hvordan Agenda Kaupang ser på denne sistnevnte funksjonen, de forholdsvis nyopprettede regionale koordinatørstillingene, og hvorvidt dette fagansvaret er i samsvar med sektorprinsippet. Men så er altså tvangsekteskapsarbeidet kun kursorisk behandlet i evalueringen, noe flere i IMDi har reagert på. Helhetsinntrykket kan lett bli at dette er en midlertidig, prinsipielt feilplassert oppgave som nå skal overføres til andre.

Agenda Kaupang gjør seg for øvrig noen interessante betraktninger omkring forholdet mellom sektoransvarsprinsippet og piloteringsarbeid:

Sektoransvarsprinsippet er imidlertid ikke til hinder for at IMDi kan spille en viktig rolle i å utvikle nye tiltak på integrerings- og mangfoldsområdet, særlig på områder det er liten kunnskap om eller som ikke uten videre hører hjemme hos en sektormyndighet. Ny sjansse er et slikt eksempel. Et annet eksempel er arbeidet mot tvangsekteskap og kjønnslemlestelse. Forutsetningen for å ta en slik

rolle bør være at tiltakene overføres til relevant sektormyndighet når tiltaket er tilstrekkelig utviklet og går over i en driftsfase. Det kan hende at IMDi skulle utvikle denne typen piloteringsvirksomhet til et mer permanent virkemiddel, slik at direktoratet til enhver tid har et slikt utviklingsprosjekt gående. (side 61)

Arbeidet mot tvangsekteskap i IMDi kan opplagt ses som en pilotering. Hvorvidt det var riktig å legge en slik pilot til IMDi, kan diskuteres, men prosjektsatsingen og ressursene som fulgte med har åpenbart løftet innsatsen. Når det gjelder kjønnslemlestelse derimot, var dette et fagfelt som allerede var godt etablert i helsesektoren, særlig i Helsedirektoratet, da IMDi ble tillagt (del)ansvar. Det er tydelig at dette temaet, som kompetanse og ansvarsfelt, ikke er forankret i IMDi i tilnærmet samme grad som det øvrige arbeidet, samtidig som det råder usikkerhet i de to direktoratene, IMDi og Hdir, rundt arbeidsdelingen.

For øvrig gir sitatet fra Kaupangs rapport et nyttig innspill til en påkrevet diskusjon om IMDis framtidige rolle. Slik vi ser det, er det avgjørende at denne tar utgangspunkt i den spenningsfylte dobbeltheten i IMDis oppdrag under planen. På tvangsekteskapsfeltet har IMDi vært mer utfører enn pådriver. Samtidig har de også hatt et pådriveransvar. Som utførere bryter de med sektoransvaret, mens de som pådrivere skal få andre til å ta sitt sektoransvar. Vi ser denne strukturelle spenningen som en viktig årsak til at flere stiller spørsmål ved IMDis rolleforståelse, noe vi kommer tilbake til i siste kapittel. For å si det enkelt, er direktoratet pålagt en rollekonflikt. Vi mener dette er et vesentlig poeng i forhold til målene om likeverdige tjenester i «vår» plan og handlingsplan mot vold i nære relasjoner. Til slutt i denne seksjonen om IMDi skal vi derfor knytte ytterligere noen kommentarer til temaet.

IMDi og LOFT

Som nevnt er integreringspolitikken og dermed IMDis mandat basert på sektoransvarsprinsippet. IMDis oppgave er å være kompetansesenter og pådriver, slik at kommuner og sektormyndigheter tar sin del av ansvaret for integreringsarbeidet overfor nyankomne, samt sikrer mangfoldstilpasning og likeverdige tjenester for hele befolkningen på sine områder. Agenda Kaupang påpeker altså at tvangsekteskapsarbeidet bryter med dette prinsippet, idet direktoratet fungerer som utfører av oppgaver som egentlig ligger til andre sektorer.

I IMDi og BLDs omtale av direktoratets arbeid med tvangsekteskap og kjønnslemlestelse, for eksempel i årsrapporter og tildelingsbrev, behandles det imidlertid under overskriften «likeverdige offentlige tjenester». I årsrapporten for 2013 handler dette punktet faktisk i det vesentlige om arbeidet mot tvangsekteskap og kjønnslemlestelse.³⁶ De øvrige temaene som rapporteres på, er områdesatsingen³⁷ og barn og unges oppvekstvilkår. Sistnevnte tema knyttes også til tvangsekteskap når det sies at opprettelsen av de regionale koordinatorstillingene har medført at barn og unges situasjon har «blitt tatt opp i møter med kommunene innenfor andre fagområder som IMDI har ansvar for».³⁸ Videre sies det at:

Dette har satt likeverdige tjenester på agendaen hos IMDi regionalt, men IMDi ønsker på sikt å utvikle dette til et bredere engasjement. Det kan ha meget uheldige signaleffekter dersom IMDis arbeid med likeverdige tjenester blir assosiert med denne tematikken alene.

Under «utfordringer» heter det:

IMDi ser behov for å utvikle en strategi for videre kommunerettet arbeid når det gjelder videreutvikling av likeverdige offentlige tjenester. (...) Vi ser også at det er viktig lærdom å trekke fra Groruddalssatsingen og det forebyggende arbeidet mot tvangsekteskap, som eksempler på hvordan kommunene kan jobbe tverrsektorielt for å forbedre sine tjenester.

Vi har ikke gått grundig til verks, men inntrykket er at IMDis arbeid med likeverdige offentlige tjenester har ligget noe nede de senere år. Det kan altså se ut som man i stor grad «kvitterer ut» denne delen av IMDis oppgaver gjennom arbeidet under handlingsplanen. Vi er enige med IMDi om at dette er uheldig, av flere grunner. Det virker fornuftig

³⁶ Også i tildelingsbrevet for 2014 sorterer temaet under likeverdige offentlige tjenester.

³⁷ Groruddalssatsingen og Oslo Sør-satsingen.

³⁸ <http://www.imdi.no/no/Arssrapporter/Arssrapport-2013/Innledende-analyse/Likeverdige-offentlige-tjenester/>

og betimelig å satse sterkere og mer systematisk på rollen som kompetansesenter og pådriver på LOFT. Erfaringene fra arbeidet med handlingsplan mot tvangsekteskap og kjønnslemlestelse er opplagt svært relevante. Vi ser det imidlertid som problematisk hvis direktoratet presenterer sitt arbeid på tvangsekteskapsfeltet som et lærestykke i likeverdige tjenester, uten å problematisere den nevnte spenningen mellom utfører og pådriverrollen. Kanskje er nettopp utfordringene knyttet til denne spenningen noe av det man kan lære mest av. Vi vil anbefale at diskusjonen om IMDIs framtidige rolle foregår innen rammen av LOFT, både i forhold til kommuner og tjenestenivået og sektormyndigheter. Altså; hvordan kan IMDi gå fra å være utfører til å være pådriver, eller støttespiller? Og, hva innebærer pådriverrollen?

Justis- og beredskapsdepartementet

Justisdepartementet har eneansvar for *tiltak 9* i «vår plan»; *Styrke, videreføre og sikre vedvarende kompetanseheving i politietaten*, som er delegert til Politidirektoratet (POD), og delansvar for noen andre tiltak. Departementet deltar i BLDs interdepartementale utvalg med representanter fra Politiavdelingen.

Departementet har koordineringsansvar for Handlingsplan mot vold i nære relasjoner, samt ansvar for 29 av 45 tiltak (11 som eneansvarlig, 15 som hovedansvarlig og 3 som delansvarlig). Arbeidet ligger i Politiavdelingen. Et interdepartementalt utvalg står sentralt i koordineringsarbeidet. Utvalget møtes cirka annen hver måned. Mellom møtene fungerer utvalget som et uformelt nettverk mellom saksbehandlere som sikrer samordning og effektiv håndtering av henvendelser og saker der flere departement er involvert. Det er nylig bestemt at dette utvalget også skal ha en viss rolle i å følge opp barnetiltaksplanen på departementsnivå. Begrunnelsen er at det er de samme aktørene som har ansvar for begge plandokumenter i de involverte etatene, og planene har en del parallelle tiltak med samme utførere (se også under Bufdir).

Vold i nære relasjoner omtales gjerne som et utpreget tverrsektorielt tema som har vært koordinert av Justisdepartementet i en årrekke, med andre departementer (særlig barne- og familie og helse)

som nære samarbeidspartnere.³⁹ Flere tiltak utøves av instanser som også har oppdrag gjennom «vår» handlingsplan, som de regionale kunnskapssentrene om vold og traumatisk stress (RVTSe) og POD. Vi har fått oppgitt at det er tradisjon for samarbeid og pragmatiske løsninger på styringsutfordringer, for eksempel ved at HOD/Hdir har etatsstyringen av RVTSe, som har en rekke oppdrag under handlingsplanen og delfinansieres av JD (og BLD).

Departementet har de siste årene arrangert et samordningsseminar for kommuner der det også deles ut en pris til «gode, lokalt forankrede og varige samarbeidsprosjekter som har som mål å forebygge og bekjempe vold i nære relasjoner» (tiltak 36 i Handlingsplan mot vold i nære relasjoner). På denne måten forsøker departementet å oppmuntre kommunene til å lage kommunale handlingsplaner, gitt at statlige myndigheter ikke har anledning til å gi pålegg om dette. Drammen kommune fikk prisen i 2012,⁴⁰ og Stavanger innledet om sitt arbeid på seminaret i 2013. I vår sammenheng er det interessant at dette er de to kommunene som ligger i front når det gjelder et bredt og inkluderende arbeid mot vold i nære relasjoner. Drammens samordningsmodell ble utviklet med utgangspunkt i et fokus på æresrelatert vold og var knyttet til tiltak i handlingsplanen mot tvangsekteskap. Arbeidet med Stavangers nye kommunale handlingsplan har bygd på en bred definisjon av vold i nære relasjoner med tette koblinger til kommunes arbeid mot tvangsekteskap.⁴¹ Desto mer slående er det at IMDi ikke inviteres til eller kjenner til JDs samordningsseminar. Begge kommuner har blitt brukt som modellkommuner i «vår plan».

³⁹ Kvinnevoldsutvalget anbefalte at ansvaret ble flyttet til likestillingsdepartementet, for å styrke kjønns- og likestillingsperspektivet. Dette ble ikke tatt til følge og plasseringen har siden ikke vært diskutert, så vidt vi vet.

⁴⁰ <https://www.drammen.kommune.no/no/Nyheter/2012/Drammen-ble-tildelt-en-ny-pris/>

⁴¹ Dette reflekteres i at prosjektleder for planen i en årrekke har ledet kommunens nettverk mot tvangsekteskap.

Helse- og omsorgsdepartementet og Helsedirektoratet

Helse- og omsorgsdepartementet (HOD) har delansvar for 6 tiltak i «vår plan», og er ikke hoved- eller eneansvarlig for noen. Dette kan synes noe overraskende idet arbeidet mot kjønnslemlestelse i stor grad har vært forankret i helsesektoren. Slik vi forstår det, henger helsedepartementets (og direktoratets) begrensede rolle sammen med to forhold. Dels at departementet prinsipielt har vektlagt at arbeidet mot kjønnslemlestelse er godt forankret i helsevesenets ordinære arbeid, og derfor ikke ønsket et «tiltakspreg» på dette feltet. Dels at kjønnslemlestelse er koblet tettere til tvangsekteskap, slik at andre aktører har fått nye oppgaver i forhold til tematikken.

HOD er involvert i 30 av 45 tiltak under handlingsplan mot vold i nære relasjoner; som eneansvarlig i elleve tilfeller, hovedansvarlig i to, og med delansvar for 17 tiltak. Departementet deltar i begge interdepartementale utvalg, med til dels de samme personene.

Når det gjelder *Helsedirektoratet*, er kjønnslemlestelse et etablert tema, mens tvangsekteskap er nyere. Direktoratet kom med i Kompetanseteamet da dette ble utvidet til også å omhandle kjønnslemlestelse.

Ansvar for kjønnslemlestelse og tvangsekteskap ligger i Avdeling for minoritetshelse og rehabilitering, mens vold i nære relasjoner ligger i Avdeling for psykisk helse og rus, begge under Divisjon for primærhelsetjeneste. Tvangsekteskap lå tidligere i sistnevnte avdeling, men ble flyttet til minoritetshelse, som allerede hadde ansvar for kjønnslemlestelse, da den første «sammenslåtte» planen kom i 2012. Inntrykket er at direktoratet i økende grad søker å gjøre koblinger på tvers, med utgangspunkt i en bred definisjon av vold i nære relasjoner.

Helsedirektoratet ved Avdeling for psykisk helse og rus møter i interdepartementalt utvalg for handlingsplanen mot vold i nære relasjoner, mens Avdeling minoritetshelse og rehabilitering møter i tilsvarende for tvangsekteskap og kjønnslemlestelse.

Kunnskapsdepartementet og Utdanningsdirektoratet

Ansvar for *Kunnskapsdepartementets* (KD) oppfølging av handlingsplanen ligger i Opplæringsavdelingen. Kontaktpersonen her har også ansvar for departementets befatning med handlingsplan mot vold i nære relasjoner og møter i begge interdepartementale

arbeidsgrupper. Implementeringen av tiltak er i stor grad delegert til *Utdanningsdirektoratet*, ved Avdeling for læringsmiljø og rådgivning, som også har ansvar for arbeid mot frafall i skolen.

Kunnskapsdepartementet er sektormyndighet for den sektoren som har ett av de tyngste tiltakene i handlingsplanen, nemlig minoritetsrådgiverne i videregående skoler og en del ungdomsskoler. Som nevnt, har kunnskapsdepartementet ikke ønsket å ha ansvar for eller være samarbeidspartner for BLD på tiltaket. Vi har fått oppgitt at KDs holdning til minoritetsrådgiverne ligger fast. Denne går i korthet ut på følgende: Departementet er prinsipielt motstander av særordninger rettet mot bestemte grupper. Alle tiltak i skolen må rettes mot alle elever. Rådgivertjenesten mm skal være universelle ordninger, som tilpasses den enkelte elev.

Utdanningsdirektoratet møter ikke i den interdepartementale arbeidsgruppen som følger handlingsplanen. Direktoratet har fått delegert ansvar for tre tiltak, hvorav ett ikke er gjennomført ennå.⁴² De øvrige er: Tiltak 3 *Styrke og videreutvikle kompetanseutvikling for rådgivere i skolen*. Dette er presisert som «etter- og videreutdanningstilbudet til rådgivere i skolen, blant annet med fokus på de spesielle utfordringene knyttet til rådgivning til elever med innvandrerbakgrunn (...) i nært samarbeid med de som tilbyr disse utdanningene.» Tiltaket er igangsatt og skal videreføres i 2014. Så langt foreligger resultater i form av en rapport fra Høyskolen i Lillehammer (Schulstok og Svoen 2014).⁴³ Her rapporteres fra arbeidet i en prosjektgruppe som har diskutert hvordan kjønnslikestilling og flerkulturelle perspektiver, definert i generelle termer, kan styrkes i rådgiverutdanningen, med mer eller mindre implisitt vekt på karriereveiledning. Hvordan disse temaene/perspektivene har relevans for den sosialpedagogiske rådgivningsdelen tematiseres ikke, og tvangsekteskap/kjønnslemlestelse nevnes ikke.

⁴² Dette gjelder Tiltak 2 Ressursmateriell om tvangsekteskap og kjønnslemlestelse og metoder for foreldresamarbeid skal formidles til lærere, skoler og høyskoler. Ifølge rapport første halvår 2014 skal det startes opp et samarbeid med Bufdir høsten 2014.

⁴³ Torild Schulstok og Brit Svoen (2014): *Kjønnslikestilling og flerkulturelle perspektiver i rådgivningsutdanningene (KLF-RU)*: «Synlig som et tema, men integrert som en tilnærming». Sluttrapport for KLF-RU-prosjektet Januar 2014.

Tiltak 4 *Styrke og videreutvikle kompetanseutviklingen for pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT)* innebærer å «utvikle en strategi for forutsigbar og robust etter- og videreutdanning for ansatte i PP-tjenesten, der minoritetsfeltet er inkludert». Ifølge KDs rapport til BLD for første halvår 2014 er tiltaket igangsatt. Det utdypes:

Kunnskapsdepartementet gjennomfører Strategi for etter- og videreutdanning for tilsatte i den pedagogisk-psykologiske tjenesten (PPT) (2013-2018) som skal føre til at PP-tjenesten jobber mer systemrettet, og er tettere på barnehager og skoler gjennom fokus på tidleg innsats og forebyggende arbeid.⁴⁴

Også her bærer tiltaket og gjennomføringen preg av å være på et generelt nivå, med liten direkte relevans til handlingsplanen. Sann sett minner begge tiltak om forrige handlingsplan, der følgeevalueringen kommenterte at KDs tiltak var vagt formulert og ikke ga klare føringer for hvordan kunnskap om tvangsekteskap og relatert problematikk skulle inkluderes i arbeidet (Aarset 2010:42)

Utformingen og gjennomføringen av KDs tiltak henger åpenbart sammen med nevnte prinsipp om universelle ordninger. «Det er det ordinære systemet som må styrkes hele tiden,» som en av våre informanter formulerte det. Slik vi ser det, kan man velge å se utdanningsmyndighetenes posisjon som en motstand mot selve ordningen minoritetsrådgivere, eller som en prinsipiell motstand mot særtiltak. Vi vil anbefale det siste. Inntrykket er at utdanningsmyndighetene helt klart aldri har opplevd eller ønsket å oppnå eierskap i forhold til minoritetsrådgiverordningen. Det er forståelig og konsekvent at man ikke vil ta (del)ansvar for en ordning man er imot. Vi kan imidlertid ikke se at en slik motstand forhindrer aktiv deltakelse i diskusjonen omkring minoritetsrådgivernes rolle. I

⁴⁴ På nettsiden framgår det at prosjektet skal avholde en konferanse torsdag 16. oktober. Ett av innleggene er «Kartlegging og utredning av flerspråklige barn, unge og voksne – sikring eller marginalisering? Hvordan kan NAFO bistå PPT med forebygging, kartlegging, utredning og tiltak i et mangfoldsperspektiv?» <http://www.statped.no/Prosjekter/Strategi-for-etter-og-videreutdanning-av-ansatte-i-PPT/>

stedet har utdanningsmyndighetene valgt å lene seg langt tilbake og innta en minimalistisk, nærmest uinteressert holdning. Vi er overbevist om at denne diskusjonen dermed går glipp av viktige perspektiver. IMDi får heller ingen hjelp til å finne måter å knytte ordningen tettere på universelle ordninger i utdanningssektoren. Kort sagt fremstår det som om utdanningsmyndighetene har vektlagt motforestillinger framfor å bidra til å finne løsninger. Vi vil anbefale en mer interessert og konstruktiv tilnærming.

Samtidig etterlyser vi initiativ fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet når det gjelder å få til en mer aktiv dialog med utdanningssektoren på departements- og direktoratsnivå. Vi tror det vil være fruktbart å føre denne diskusjonen innenfor rammene av likeverdig offentlig politikk og tjenester, og med fokus på vold i familien, barn og unges rettigheter, psykisk helse og gjennomføring/fracfall. Dette er alle universelle temaer som skolen er forpliktet til å håndtere – i undervisning og rådgivning – og der det allerede fins viktige prosesser å knytte an til. Hvordan sikre at universelle tilnærminger blir reelt universelle, i betydningen tilpasset, likeverdig og inkluderende? Og hvordan kan særtiltak understøtte og ikke undergrave prinsippet om universelle tilnærminger? Dette er spørsmål som hører hjemme i dialogen mellom de to direktoratene.

Relevante prosesser

For å utdype hva vi mener med å koble diskusjonen om minoritetsrådgiverne til mer generelle prosesser i skolen, skal vi kort redegjøre for noen aktuelle eksempler. Her tenker vi særlig på de prosesser som utdanningsmyndighetene og andre har initiert de siste årene for å hjelpe barn og unge som sliter i eller faller ut av skolen, blant annet ved å bringe nye yrkesgrupper inn.

Det såkalte Tidsbrukutvalget ble nedsatt i 2008 for å gjennomgå tiltak som kunne føre til mer effektiv og målrettet tidsbruk i skolen. Et sentralt anliggende var å avlaste lærerne, slik at de kan konsentrere seg om sine kjerneoppgaver. Utvalget identifiserte oppgaver som andre yrkesgrupper enn lærerne kan ivareta. Utover mer praktiske og administrative oppgaver peker de på:

- (O)msorg for enkeltelever, konfliktløsning mellom elever, oppfølging av elever med spesielle behov, inspeksjon i skolegården
- (...) Disse oppgavene kan utføres av fagpersoner som

barnevernsarbeidere, helsefaglig personale (helsesøster og fysioterapeut), assistenter/fagarbeidere knyttet til elever med spesielle behov. (...) Tidsbrukutvalget konkluderer med at skolehelsetjenesten må styrkes, og at dette er et initiativ nasjonale myndigheter må ta. (Tid til læring)

Regjeringen fulgte opp med stortingsmeldingen *Tid for læring*. Den siste tiden har det vært økende oppslutning rundt dette perspektivet, og prøveprosjekt med miljøarbeidere i skolen er igangsatt. Ny GIV og Oppfølgingsprosjektet er god eksempler. Dette var/er en stor tverrsektoriell satsing på å redusere frafallet i norsk skole, der man i økende grad ser behov for å tenke nytt, og der ikke minst fokus på psykisk helse, rus, vold og forhold i familien trekkes fram. Også andre prosjekter mot frafall vektlegger familiesfærens betydning for skolesituasjonen for mange unge: «Det er ikke skolen, men vanskelige familieforhold som er det største problemet, når ungdommer dropper ut av videregående skole.»⁴⁵ Prøveprosjekter under overskriften «Et lag rundt læreren»⁴⁶ og den tverrsektorielle satsingen «Psykisk helse i skolen», med piloter i Aust Agder og Telemark, bør også nevnes.

Endelig vil vi trekke fram den nye satsingen «Samarbeid for økt gjennomføring i videregående opplæring». Under ledelse av Kunnskapsdepartementet er det nedsatt en tverrdepartemental arbeidsgruppe for 2014-2017 med representanter fra åtte avdelinger i de fire departementene KD, BLD, ASD og HOD.⁴⁷ Mandatet er «å beskrive utfordringer og foreslå tiltak og strategier om samarbeid for oppfølging av utsatte unge». Det henvises til regjeringsplattformens mål om å øke gjennomføringen i videregående opplæring fra siste års

⁴⁵ <http://forskning.no/barn-og-ungdom-hus-og-hjem-skole-og-utdanning-sosiale-relasjoner/2012/09/skolen-er-ikke-problemet>

⁴⁶ Borg, Elin, Ida Drange, Knut Fossetøl og Harald Jarning (2014): Et lag rundt læreren. En flerfaglig kunnskapsoversikt. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet, AFI-rapport 2014:8.

⁴⁷ Arbeidsgruppen ledes av Opplæringsavdelingen i KD og består for øvrig av KD ved Barnehageavdelingen, BLD ved Barnevernavdelingen, Familieoppvekstavdelingen og Integreringsavdelingen, ASD ved Arbeidsmarkedsavdelingen og Velferdspolitisk avdeling, HOD ved Kommuneetjenesteavdelingen.

70 pst til 90 pst. Regjeringen vil ”medvirke til at andre yrkesgrupper i skolen frigjør tid for lærerne og skoleledelsen til kjerneoppgavene” og ”etablere et tettere samarbeid mellom barnevern, helsestasjoner, barnehage, skole, politi og NAV for å unngå at barn blir kasteballer mellom offentlige etater.” Om målgruppen heter det:

En forsterket og samordnet innsats rettet mot målgruppen utsatte barn og unge under 24 år er nødvendig for å bidra til å nå disse målene. Dette krever aktiv innsats fra flere departementer. Med utsatte barn og unge menes unge med høy risiko for å utvikle helsemessige og sosiale vansker av en slik art at det kan lede til manglende kompetanseoppnåelse i utdanningssystemet, marginalisering og varig utenforskap. *Skolen har et bredt samfunnsmandat hvor inkludering er et overordnet prinsipp.* Tilpasset opplæring skal ligge til grunn for all virksomhet i grunnsopplæringen. (vår utheving)

Under dette prosjektet har Utdanningsdirektoratet (koordinator), Arbeids- og velferdsdirektoratet, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, Helsedirektoratet og Integrerings- og mangfoldsdirektoratet fått et eget oppdrag med å foreslå tiltak for å bedre samarbeidet om og oppfølgingen av utsatte barn og unge.⁴⁸ IMDi er foreløpig representert ved Strategikontoret. I 2014 skal oppdraget blant annet resultere i et felles oppdrag til fylkesmannsembetene for 2015 som skal bygge videre på Ny GIV. «Embetene skal være pådrivere for kommuners og fylkeskommuners tverretatlige arbeid og vurdere hindringer og forbedringspotensial.» Her er det åpenbare paralleller til minoritetsrådgivernes arbeid og kompetanse, noe vi vet at IMDi allerede er opptatt av.

Den økte interessen for å bruke andre yrkesgrupper inn i skolen er et godt utgangspunkt for å diskutere videreføringen av minoritetsrådgivernes arbeidsfelt og kompetanse i lys av universalitetsprinsippet. IMDis erfaringer med ordningen gir dessuten direktoratet et særlig godt utgangspunkt for å bidra til et

⁴⁸ Kunnskapsdepartementet: Oppdragsbrev nr 06-14, Samarbeid om økt gjennomføring i videregående opplæring, 18.mars 2014

mangfoldsperspektiv på arbeidet mot frafall, som Udir bør etterspørre aktivt.

Helt til slutt vil vi trekke fram Utdanningsdirektoratets nettbaserte veileder for beredskap og krisehåndtering i skolen, der vold og seksuelle overgrep har egne moduler. For hvert hovedtema er det laget ressurslister over faglitteratur og andre nettressurser.⁴⁹ Vi har ikke gjennomgått materialet systematisk, men det foreløpige inntrykket er at veilederen ikke forholder seg til den kunnskap som er opparbeidet i «tvangsekteskapsfeltet». Med andre ord kan det være behov for en gjennomgang av veilederen med hensyn til mangfoldstilpasning, for eksempel i et samarbeid mellom Udir og IMDi.

RVTSene

Dagens fem regionale ressursentre om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging (RVTS) ble etablert i 2007. Sentrene er en del av helseregionene⁵⁰ og styres av Helsedepartementet via Helsedirektoratet, men får oppdrag fra flere departementer; deriblant BLD og JD. Sentrenes mandat er beskrevet i Helsedirektoratets tilskuddsbrev for 2014:⁵¹

Formålet med RVTSene er å styrke regional kompetanse på volds-, traume- og selvmordsfeltet, inkludert flyktningehelse og tvungen migrasjon, samt psykososial beredskap, på permanent basis. Ressursentrene skal bidra til kvalitativt bedre og mer helhetlige tjenester ved *kompetansebygging* i tjenesteapparatet, og utvikling av hensiktsmessige *samarbeidsmodeller* på tvers av profesjoner, samfunnssektorer og forvaltningsnivåer, samt stimulere til praksis i

⁴⁹ <http://www.udir.no/Laringsmiljo/Beredskap-og-krisehandtering/Veiledere-for-beredskap-og-krisehandtering-i-skolen/Seksuelle-overgrep/Vold-i-hjemmet/>

⁵⁰ Sentrenes kompetanseprofil er preget av helse- og sosialfaglig kompetanse, psykologer, men også en del samfunnsvitere.

⁵¹ Brev fra Helsedirektoratet til Helse Midt-Norge av 26.03.2014: «Innvilger tilskudd til regionalt ressursenter om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging region midt, RVTS midt, over statsbudsjettet 2014 kap 764 post 73».

tråd med siste oppdaterte kunnskap på feltet. De regionale ressursentrene skal ha spisskompetanse på fire temaområder:

- Traumer og traumatisk stress, herunder psykososial beredskap
- Vold og overgrep, inkludert vold i nære relasjoner
- Forebygging av selvmord og selvskading
- Flyktningehelse og tvungen migrasjon (...)

RVTS sine primæroppgaver er å bistå tjenesteapparatet med fagutvikling, implementeringsstøtte, undervisning, veiledning og konsultasjon på sine spisskompetanseområder. Oppgavene skal utføres i et tverrfaglig perspektiv og på en slik måte at det bidrar til tverretattlig samarbeid og samordning mellom tjenesteytere i regionene.

I tilskuddsbrevet spesifiseres det at en av oppgavene er å «initiere/utvikle nettverkssamarbeid mellom relevante aktører i regionen». Videre redegjøres det for ulike regionale team og samarbeidsordninger som sentrene deltar i og bidrar til. I 2014 bes de for eksempel om å delta i KS-prosjektet «Bedre samhandling for barn og unge med psykiske vansker og rusmiddelproblemer». Hensikten er å utvikle samarbeid- og samhandlingsmodeller i kommunen, og mellom kommunen og spesialisthelsetjenesten, for å bedre tjenestetilbudet innen psykisk helse og rus for barn og unge. Når det gjelder «vårt» tema finner vi følgende spesifikke oppdrag:

2.2.12 RVTSene skal gjennomføre kompetansehevende tiltak om kjønnslemlestelse og tvangsekteskap i spesialist- og primærhelsetjenesten, som fastleger, barnevernansatte, psykologer, jordmødre og helsesøstre.

- Fastleger, kommuneleger og psykologer skal tilbys kurs om helsekonsekvenser om kjønnslemlestelse, mulig helsehjelp og gode tilnærminger til temaet.

- RVTSene skal i samarbeid med NAKMI og NKVTS bidra til at helsetjenesten har nødvendig kompetanse til å identifisere helsekonsekvenser av kjønnslemlestelse og gi adekvat helsehjelp og behandling.⁵²

RVTSene har tradisjonelt organisert sitt arbeid i tre seksjoner: Vold og overgrep, flyktningehelse og tvungen migrasjon, samt selvmord. Tvangsekteskap og kjønnslemlestelse har vært forankret i flyktningseksjonen. Denne strukturen er imidlertid flere steder i ferd med å brytes opp, idet for eksempel RVTS Øst jobber ut fra en bred definisjon av vold i nære relasjoner som inkluderer tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og æresrelatert vold. For øvrig har sentrene som fast oppgave å bistå kommunene med utarbeidelse av kommunale handlingsplaner, samt å ha en viss oversikt over dette arbeidet. RVTSene ble utpekt som en viktig regional aktør i Handlingsplan mot tvangsekteskap for 2008-2011.⁵³

Tiltak 20: Styrke de regionale ressursentrenes kompetanse på tvangsekteskap. De regionale ressursentrenes skal styrkes slik at de kan bistå relevante sektorer med kompetanseutvikling og bidra til økt regionalt samarbeid om tvangsekteskap og tilgrensende problematikk. Psykisk helsehjelp skal være en viktig del av arbeidet.

Og slik oppsummerer BLD sentrenes rolle i sin sluttrapport for denne planen:

De fem regionale ressursentre om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging (RVTS) har ansvar for å tilby kompetansehevende tiltak, råd og veiledning til tjenestene om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging. Ressursentrenes formål er å styrke regional kompetanse på volds- og traumefeltet *på permanent basis*. De skal også arbeide for å *bidra til bedre og mer*

⁵² Original fotnote 8: «Helsedirektoratet gir eget tilskudd til sentrenes arbeid med kjønnslemlestelse over kap 762.21»

⁵³

http://www.regjeringen.no/upload/BLD/Planer/2007/Handlingsplan_mot_tvangsekteskap_2007.pdf

helhetlige tjenester gjennom kompetansebygging i tjenesteapparatet, og utvikling av hensiktsmessige samarbeidsmodeller. Tvangsekteskap er ett av temaområdene RVTSe tilbyr spisskompetanse på, og arbeidet er integrert som en del av sentrenes kjernevirksomhet. (våre uthevinger)⁵⁴

Sammenlignet med 2008-planen har sentrene en tilsynelatende liten rolle i 2013-planen. Som siste setning i sitatet over indikerer, kan dette imidlertid oppfattes som at RVTSe regnes til de instanser der tematikken allerede er forankret. På den andre side innebærer opprettingen av en regional koordinatorkompetanse i IMDI-regionene, en tyngdeforskyving fra RVTSe (og Bufetat) til IMDi. Dette kommenteres nærmere i neste kapittel.

Under handlingsplan mot vold i nære relasjoner for 2014-2017 er det derimot fokus på å ytterligere styrke sentrenes regionale samordningsfunksjon (tiltak 37):

De fem regionale ressursentrene om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging (RVTS) spiller en viktig rolle i tverretattlig samarbeid og samordning i regionene. RVTSe rolle i etableringen av gode samarbeidsformer i arbeidet mot vold i nære relasjoner, skal tydeliggjøres i tildelingsbrevene til RVTSe for 2014. Ansvarlig: HOD, BLD, JD. Gjennomføring: 2014 (Vår utheving)

Relevante prosesser

Spørsmålet om RVTSe rolle framover, er del av en pågående gjennomgang i regi av Helsedirektoratet og Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet. En arbeidsgruppe har kartlagt virksomheten til 34 nasjonale og regionale kunnskaps- og kompetansesentre på helse,

⁵⁴ BLD (udatert) Sluttrapport for Handlingsplan mot tvangsekteskap 2008-2011 http://www.regjeringen.no/upload/BLD/Tvangsekteskap/Sluttrapport_h_11tve.pdf

omsorgs- og velferdsområdet, herunder RVTSene.⁵⁵ Målet har vært å styrke og målrette sentrenes innsats. Det foreligger to delrapporter (2013 og 2014)⁵⁶ og et høringsnotat.⁵⁷

Gjennomgangen finner at kunnskaps- og kompetansesentrenes tjenestetilbud fremstår som uoversiktlig og mangler koordinering. Rapportene vektlegger blant annet behovet for å styrke kontakten med målgruppene, samarbeid og samordning i regionene. Det etterlyses et tydeligere samfunnsoppdrag, som anbefales å være «en tjeneste for tjenesten»:

Kunnskaps- og kompetansesentrene skal være viktige aktører for fortsatt utvikling av helse-, omsorgs- og velferdstjenester nasjonalt, regionalt og lokalt. Sentrenes samfunnsoppdrag og primære oppgave skal være å støtte kvalitetsutvikling av tjenesteapparatet gjennom praksisutvikling, *kompetansebygging, samordning og nettverksbygging*. (Delrapport 1, s. 44, vår utheving)

Et viktig bakteppe er samhandlingsreformen og den nye barnevernloven, som peker mot nye kompetansebehov:

55 Gjennomgangen omfatter også Regionsenter for barn og unges psykiske helse (RBUP) og Barnevernets utviklingssenter (BUS). Fra 2011 er det gjennomført en sammenslåing av de to sentrene i region nord, midt og vest, på initiativ fra HOD og BLD. Vi går ikke inn på disse her, men vil kort nevne at de har sentrale roller i Barnestrategien. En samlokalisering med RVTS har vært nevnt som mulighet.

56 Helsedirektoratet og Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, Gjennomgang av kunnskaps- og kompetansesentrene utenfor spesialisthelsetjenesten. Delrapport 1, 06.09.13

http://helsedirektoratet.no/Om/nyheter/Documents/Gjennomgang%20av%20kompetansesentre%20utenfor_spesialisthelsetjenesten.pdf

Helsedirektoratet og Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, Gjennomgang av kunnskaps- og kompetansesentre utenfor spesialisthelsetjenesten. Delrapport 2, 14.03.14

57 Helsedirektoratet og Barne-, ungdoms og familiedirektoratet, Høringsnotat: Forslag til samfunnsoppdrag for kunnskaps- og kompetansesentre på helse-, omsorgs- og velferdsområdet Utsendt: 06.12.13. Høringsfrist: 31.01.14

En sentral utfordring i samhandlingsreformen er kommunens behov for tilgjengelig kunnskap og relevant kompetanse, for å løse de oppgaver som fremkommer i Folkehelseoven. (...) Det er særlig behov for å styrke samarbeidet på tvers av sektorer. Kunnskaps- og kompetansesentre med regionale og nasjonale funksjoner skal være en sentral del av nasjonale myndigheters satsning for å styrke kompetansen i kommunesektoren på politisk prioriterte områder og på tvers av tjenesteområder. Gode tjenester til barn og unge er et satsningsområde. Endringer i barnevernloven i henhold til Prop. 106 L (2012-2013) vil innebære økt behov for kompetanse både i det kommunale og i det statlige barnevernet. (Høringsnotatet s. 9)

Regionale funksjoner skal sikre nærhet til tjenestene og praksisfeltet. Dette innebærer at disse funksjonene må organiseres slik at en samlet når fram til det store antall tjenestesteder som kommunene og de desentraliserte delene av spesialisthelsetjenestene samlet utgjør. Regional funksjon innebærer overordnet ansvar for kunnskapsformidling og metodestøtte til målgruppene. Dette arbeidet bør også omfatte bistand i bygging av nettverk og samarbeid med andre regionale aktører. (Høringsnotatet s. 15)

Samfunnsoppdraget utdypes altså blant annet med følgende stikkord: Kunnskapsstøtte, veiledning og rådgivning til målgruppene, særlig kommunene, opplæring og undervisning, praksisnær metodeutvikling og forskning. Videre merker vi oss at sentrene skal «bistå målgruppene med implementering av nasjonale faglige retningslinjer og veiledere».⁵⁸ Slik vi oppfatter rapportene, vil RVTSenes mandat bli tydeligere innrettet mot behovene i førstelinjetjenesten og kommunal forvaltning med hensyn til veiledning, kompetansebygging og samordning.⁵⁹

⁵⁸ Delrapport 2, s. 39-40.

⁵⁹ Når det gjelder styringsmodeller anbefales det å opprette en statlig enhet der flere av de vurderte sentrene vil inngå, men det er ikke besluttet hvilke. Tredje og siste delrapport skal blant annet inneholde en gjennomgang av det enkelte senter.

Kommune- og fylkesnivået

Som nevnt innledningsvis, vil vi komme tilbake til de kommunale tjenestene i neste rapport. Her skal vi imidlertid knytte noen kommentarer til det kommunale styrings- og samordningsnivået.

Vi tar her utgangspunkt i handlingsplanens mål om *styrket lokal kompetanseheving og samordning* generelt, og i *tiltak 11, Styrket lokal forankring gjennom regionale koordinatorene*, spesielt. I henhold til tiltaksteksten skal kompetanseheving i regionene bygge på erfaringene fra de treårige kommunale prosjektene i Drammen, Stavanger, Skien, Trondheim og Kristiansand. Dessuten skal tiltaket ses i sammenheng med tiltak om utarbeidelse av kommunale handlingsplaner mot vold i nære relasjoner (s. 24). Her er det en parallell til tiltak 38 i Handlingsplan mot vold i nære relasjoner der det blant annet heter:

Kommunene skal fortsatt oppfordres til å utarbeide kommunale eller interkommunale handlingsplaner mot vold i nære relasjoner. Planene bør også inkludere tiltak mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlige begrensninger av unges frihet. RVTSenes rolle i dette arbeidet skal styrkes og tydeliggjøres. Kommunenes utarbeidelse og bruk av kommunale handlingsplaner skal kartlegges.

Det er verdt å merke seg at vold i nære relasjoner også her defineres bredt og inkluderende, noe som bekreftes i NKVTS' veileder for arbeidet med kommunale handlingsplaner.⁶⁰ Stadig flere kommuner følger da også i dette sporet. Vi har ikke hatt mulighet til å gå gjennom samtlige kommunale handlingsplaner, men følgende er eksempler på kommuner som har en bred definisjon: Asker, Drammen, Skien, Stavanger, Bergen, og Trondheim. For øvrig vet vi at mange mindre kommuner samarbeider om handlingsplan mot vold i nære relasjoner, så vel som interkommunalt krisesentertilbud. En del kommuner har opprettet stilling som *koordinator* for kommunens arbeid med vold i nære relasjoner. Stortingsmeldingen nevner at kommunene bør oppmuntres til en slik løsning. RVTSe har en veileder- og pådriverrolle og skal i prinsippet ha oversikt over status for kommunenes arbeid med planer.

⁶⁰ <http://www.nkvts.no/sites/komplan/Sider/default.aspx>

Kommunale handlingsplaner er opplagt sentrale verktøy i arbeidet med å styrke samordning av lokale/kommunale tjenester. Vi vil i tillegg peke på krisesenterloven. Lov om kommunale krisesentertilbud (krisesenterlova) trådte i kraft 1. januar 2010.⁶¹ Formålet er «å sikre eit godt og heilskapleg krisesentertilbud til kvinner, menn og barn som er utsette for vald eller truslar om vald i nære relasjonar» (§ 1). BLD har presisert at ofre/utsatte for tvangsekteskap og kjønnslemlestelse kommer inn under definisjonen av vold i nære relasjoner i loven.⁶² Lovens § 2 forplikter alle kommuner til å sørge for et krisesentertilbud som skal omfatte et gratis, lavterskel rådgivning, heldøgns botilbud samt oppfølging i reetableringsfasen.⁶³ Krisesentertilbudet skal gi brukerne støtte, veiledning og hjelp til å ta kontakt med andre deler av tjenesteapparatet. Loven er med andre ord langt bredere anlagt enn tittelen skulle tilsi. Ikke minst forpliktes kommunene til å samordne det øvrige tjenesteapparatet, jfr § 4 som lyder:

Kommunen skal sørge for at kvinner, menn og barn som er utsette for vald eller truslar om vald i nære relasjonar, får ei heilskapleg oppfølging gjennom samordning av tiltak mellom krisesentertilbudet og andre delar av tenesteapparatet.

Etter § 9 skal fylkesmannen føre tilsyn med at kommunen oppfyller pliktene etter §§ 2, 3, 4 og 8. Fylkesmannens tilsyn retter seg mot kommunen, ikke det enkelte krisesenteret, og gjelder altså både krisesentertilbudet og samordning med andre tiltak. Kravet om at krisesentertilbudet og andre offentlige tjenester skal være samordnet, aktualiserer en kobling til kommunale handlingsplaner og koordinatorene. Kort sagt innebærer krisesenterloven at fylkesmannen har fått en styrket og mer helhetlig rolle i forhold til vold i nære

⁶¹ <http://lovdata.no/dokument/NL/lov/2009-06-19-44>

⁶² «Presiseringer knyttet til lov av 19. juni 2009 nr. 44 Lov om kommunale krisesentertilbud (krisesenterlova)». Se også Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet: Veileder for fylkesmennene. Fylkesmannens tilsyn med krisesentertilbudet <http://www.regjeringen.no/upload/BLD/krisesenter/fylkesmannenstilsynmedkrisesentertilbudet.pdf>

⁶³ Botilbud til menn og kvinner skal være fysisk adskilte.

relasjoner, inkludert tvangsekteskap og kjønnslemlestelse, som det er verdt å ha in mente når regional samordning diskuteres. Dette forsterkes ytterligere av fylkesmannsembetets samordningsrolle mer generelt:

Fylkesmannen er statens viktigste samordningsorgan på mellomnivået. Samordning er et viktig element i embetets funksjon, ikke minst forbundet med rollen som bindeledd mellom sentralmakt og lokalstyre. Utbyggingen av den moderne norske velferdsstaten har skjedd gjennom sterke sektorvise fagorgan. *Fylkesmannsembetet er det eneste regionale organet med en egen fullmakt til og forventning om å ta samordningsinitiativ overfor andre statlige etater på samme nivå.* Denne oppgaven er i hovedsak begrunnet ut fra ønsket om en effektiv statsforvaltning, samordningsbehov overfor kommunene og fylkeskommunen, og forventningen om at Fylkesmannen skal arbeide ”til gagn og beste for fylket”.⁶⁴ (vår utheving)

Når det gjelder de treårige kommunale prosjektene som nevnes over, var dette forsøksvirksomhet som skulle bidra til gode samarbeids- og samordningsrutiner i de kommunale tjenestene og mellom kommunale og statlige når det gjaldt tvangsekteskap og kjønnslemlestelse, i kjølvannet av Drammensprosjektet. Vi har ikke sett inngående på prosjektkommunene, men merker oss en interessant kontrast mellom Skien og Trondheim kommune. Skien valgte å legge arbeidet med tvangsekteskap og kjønnslemlestelse inn i sin nye, kommunale handlingsplan mot vold i nære relasjoner, etter modell fra Drammen. Trondheim søkte om et prosjekt med basis i Dialogsenteret. Dette er et flerkulturelt informasjons- og dialogsentert, som med prosjektmidlene har utviklet en grasrottilnærming med dialogarbeid, matlagingsgrupper etc der målet er å skape åpenhet og endringsvilje blant berørte grupper. Selv om prosjektet får positiv omtale, er det vanskelig å forstå at det kunne få midler under denne ordningen, idet det verken siktet mot eller har bidratt til å utvikle samordningsrutiner i Trondheim kommune.

⁶⁴ http://www.regjeringen.no/nb/dep/kmd/dok/rapporter_planer/rapporter/2012/fylkesmannsrollen/3-fylkesmannens-rolle-og-oppgaver-/32-samordning.html?id=673803

For øvrig fins det en rekke modeller og strukturer for samarbeid og samordning på kommunalt og regionalt nivå som vi ikke har anledning til å gå nærmere inn på: SLT-modellen, tverretatlige konsultasjonsteam for vold og overgrepssaker, tverrfaglige koordinator, områdemøter, individuell plan etc. Dette er ordninger som ikke nevnes i tiltak 11, men som det er naturlig å se hen til i arbeidet med å styrke samordning generelt.

Oppsummering

Kapitlet gjennomgår sentrale departementer og direktoraters oppgaver og organisering under de to handlingsplanene og barnetiltaksplanen. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet koordinerer arbeidet med Handlingsplan mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlige begrensninger av unges frihet. Vi anbefaler at dette arbeidet får større trykk i resten av planperioden. Departementet har også viktige oppgaver på feltet vold i nære relasjoner og under barnetiltaksplanen, men det synes å være lite sammenheng og kontakt mellom arbeidsfeltene.

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet er fagdirektorat på vold i nære relasjoner og har nylig etablert en egen seksjon for voldsforebygging. Her ligger ansvaret for tiltak under handlingsplanene mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlige begrensninger, vold i nære relasjoner, voldtekt og vold og seksuelle overgrep mot barn og unge m.m. Direktoratet arbeider ut fra en bred definisjon av vold i nære relasjoner der planene ses i sammenheng.

IMDi har ansvar for nesten halvparten av tiltakene under handlingsplan mot tvangsekteskap mm, men ingen rolle i forhold til planen mot vold i nære relasjoner eller barnetiltaksplanen. Det er bestemt at arbeidet skal gå fra prosjektbasert til ordinær drift, men det er ulike syn på hva dette innebærer. Vi påpeker en strukturell rollekonflikt i IMDis oppdrag under planen idet IMDis utførerrolle bryter med sektoransvarsprinsippet. IMDi har vært mer utfører enn pådriver, samtidig som de også har hatt et pådriveransvar.

Helsedepartementet har vektlagt at arbeidet mot kjønnslemlestelse er godt forankret i helsevesenets ordinære arbeid, og derfor ikke ønsket et «tiltakspreg» på dette feltet. I direktoratet er arbeidet mot tvangsekteskap og kjønnslemlestelse på den ene side, og vold i nære relasjoner på den andre, lagt til ulike enheter, men det er en tendens til å se temaene mer i sammenheng.

Kunnskapsdepartementet er sektormyndighet for minoritetsrådgiverne, men har ikke ansvar for ordningen. Departementet har hele tiden vært imot tiltaket fordi det bryter med prinsippet om universelle ordninger i skolen. I stedet for å gå aktivt inn for å videreutvikle ordningen mer i tråd med dette prinsippet, har utdanningsmyndighetene inntatt en nærmest uinteressert holdning. Vi anbefaler en mer konstruktiv tilnærming. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet bør på sin side bidra til mer aktiv dialog med utdanningsmyndighetene i prosessen med å overføre ordningen til sektoren. Det vil være fruktbart å føre denne diskusjonen innenfor rammene av likeverdig offentlig politikk og tjenester, og med fokus på vold i familien, barn og unges rettigheter, psykisk helse og gjennomføring/fracfall. En sentral problemstilling er hvordan man kan sikre at universelle tilnærminger blir reelt universelle, i betydningen likeverdig og inkluderende.

De regionale kunnskapssentrene om vold og traumatisk stress (RVTSene) har ansvar for kompetansebygging, råd og veiledning, samordning og nettverksbygging på volds- og traumefeltet. Ifølge Handlingsplan mot vold i nære relasjoner skal denne rollen styrkes. RVTSene hadde regionale koordineringsoppgaver under Handlingsplan mot tvangsekteskap for 2008-2011. Siden 2012 har denne rollen stått i et uavklart forhold til IMDis regionale koordinatorene, som ble innført med Handlingsplaner mot tvangsekteskap og kjønnslemlestelse (2012), noe vi ser nærmere på i neste kapittel. En annen viktig instans på regionalt nivå er fylkesmannsembetet. Her ligger ansvaret for tilsyn under krisesenterlova, som omfatter kommunal samordning på voldsfeltet.

5 Ordningene

I dette kapitlet skifter vi fokus og gjennomgår status for de fire spesifikke ordningene som i sin tid ble etablert som tiltak mot tvangsekteskap og siden er utvidet til å dekke kjønnslemlestelse og alvorlige begrensninger. Som nevnt har vi prioritert den regionale koordinatorfunksjonen, mens øvrige ordninger kommenteres noe mer selektivt, med fokus – som i rapporten for øvrig – på strukturelle aspekter.

Kompetanseteamet

Kompetanseteamet mot tvangsekteskap og kjønnslemlestelse har vært en permanent ordning siden 2007. Mens handlingsplanen for 2012 hadde et eget tiltak (tiltak 2) for å styrke og videreutvikle teamet, er teamet ikke berørt i eget tiltak i denne handlingsplanen. Teamet er imidlertid en sentral funksjon som bør være del av følgeevalueringen, mener vi. I tråd med denne rapportens overordnede fokus ligger vekten her på organisering. Teamets rolle vil bli studert og drøftet nærmere i forbindelse med breddeundersøkelsen i tjenestene neste år.

Teamet består i dag av koordinator fra IMDi, én representant fra henholdsvis Utlendingsdirektoratet, Politidirektoratet, Helsedirektoratet og Arbeids- og velferdsdirektoratet, samt to medlemmer fra Bufdir. Medlemmene fra Hdir og AVdir er nye fra 2012, mens de øvrige har lang fartstid i teamet. I Handlingsplaner mot tvangsekteskap og kjønnslemlestelse (2012) ble mandatet til Kompetanseteamet mot tvangsekteskap utvidet til også å omfatte kjønnslemlestelse, og teamet endret derfor navn til Kompetanseteam mot tvangsekteskap og kjønnslemlestelse. Teamets primære oppgave er «å gi råd og veiledning til tjenesteapparatet i enkeltsaker». I tillegg har teamet ansvar for refusjonsordning ved hjemreise fra utlandet og inntak til botilbudet for personer over 18 år.

Saksfelt

Vi skal først knytte noen kommentarer til avgrensningen av teamets saksfelt. Dette defineres under mandatets punkt om målgruppe, som følger:

Målgruppen for KT's innsats er tjenesteapparatet som kommer i kontakt med og skal bistå

- personer som utsettes for æresrelatert vold, herunder tvangsekteskap
- kvinner og jenter som er blitt utsatt for, eller er i fare for å utsettes for kjønnslemlestelse.

Her anvendes altså begrepet æresrelatert vold, som en bredere kategori som innbefatter tvangsekteskap. Hva det ellers innbefatter, presiseres ikke. I tillegg nevnes kjønnslemlestelse. IMD's statistikk for teamets saker opererer med følgende kategorier: Tvangsekteskap, kjønnslemlestelse, etterlatt i utlandet, trusler/vold og ekstrem kontroll.⁶⁵ Som vi så i kapittel 2, er det etablert i en ny kategori i statistikken for integreringsrådgiverne, andre familierelaterte saker. Denne gjenfinnes ikke i kompetanseteamets statistikk, men vi antar at teamet også bistår i slike saker. Når det gjelder målgruppen for refusjonsordningen som teamet forvalter, defineres den i rundskriv 13/2014 «Utgifter til hjemreise til Norge ved tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlige begrensninger av unges frihet»:

Norske utenriksstasjoner blir i en del tilfeller kontaktet av personer som er utsatt for, eller frykter tvangsekteskap, kjønnslemlestelse eller andre former for æresrelatert vold. De fleste av disse er ufrivillig etterlatt i utlandet, utsatt for ekstrem kontroll og alvorlige frihetsbegrensninger.

⁶⁵ IMD's rapport første halvår 2014
http://www.imdi.no/Documents/Tall_og_fakta/TVE_1_halvar_2014.pdf

Fra fotnote: "Alvorlige begrensninger av unges frihet" og "ekstrem kontroll" refererer til en type kontroll/begrensning som representerer brudd på den enkeltes grunnleggende rett til selvbestemmelse (i henhold til alder og modenhet). Det handler om den sosiale kontrollen og volden som utøves i enkelte miljøer for å sikre at familiemedlemmer oppfører seg i tråd med det som er familiens/miljøets normer.

Målgruppe for refusjonsordningen

Refusjonsordningen gjelder for personer både under og over 18 år som i utlandet er blitt eller står i fare for å bli utsatt for tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlige begrensninger i sin frihet. Barn, søsken, foreldre eller andre som har fulgt eller bistått den utsatte, kan også få dekket utgifter til hjemreise.

Som vi ser, defineres teamets arbeidsområde med begrepene tvangsekteskap, kjønnslemlestelse, ekstrem kontroll, trusler/vold, alvorlige frihetsbegrensninger, ufrivillig etterlatt utlandet, samt (andre former for) æresrelatert vold. Det er kjent med at grensedragningene for mandatet, og særlig refusjonsordningen, har vært diskutert. For eksempel har det i det siste vært reist spørsmål om «alvorlige begrensninger av unges frihet». Vi har fått oppgitt at det er avklart at teamet kan bistå i tilfeller der "alvorlige begrensninger" er æresrelaterte.

Det kan med andre ord se ut som begrepet æresrelatert er vesentlig for å avgrense de mer generelle fenomenene vold/trusler, frihetsbegrensninger og ekstrem kontroll. Muligens tenker man også at «ufrivillig etterlatt i utlandet» må være æresrelatert for å falle inn under disse ordningene. Grensen går altså ved de overgrep og problemer som er æresrelaterte, til forskjell fra de som ikke er det. Dermed blir det slående at dette begrepet ikke defineres.

Inntrykket er at de impliserte parter mener at begrepet «æresrelatert» er rimelig avklart og omforent. Sett fra utsiden er det imidlertid vesentlige spørsmål knyttet til hva dette betyr i praksis. Vi vil særlig løfte fram vold og frihetsbegrensninger knyttet til partnervold, men tilsvarende spørsmål kan reises når det gjelder ufrivillige opphold i utlandet for ugifte personer. Når er en ufrivillig utsendelse til eller tilbakehold i utlandet æresrelatert, og når er det ikke?

For å illustrere vårt poeng vil vi bruke et eksempel. En kvinne fra Tyrkia får opphold i Norge gjennom ekteskap med en ung mann oppvokst i Norge med tyrkiske foreldre. Ekteskapet går dårlig. Kvinnen utsettes for frihetsbegrensninger og psykisk vold fra både ektemann og svigerfamilien for øvrig. Etter nærmere tre år tar mannen henne med på sommerferie i Tyrkia og etterlater henne der mot hennes vilje. Han tar ut separasjon og melder til UDI at samlivet er opphørt, slik at kona ikke lenger har grunnlag for oppholdstillatelse. Kvinnen blir utstøtt fra familien i Tyrkia fordi hun har oppført seg slik at mannen ikke ville ha henne. Hun er fortvilet og ønsker å komme tilbake til Norge for å søke opphold på selvstendig grunnlag. Hun søker hjelp hos ambassaden. Kan integreringsrådgiver og kompetanseteamet hjelpe henne? Kan de bruke refusjonsordningen hvis hun ikke selve kan betale flybilletten? Hun er ikke utsatt for tvangsekteskap eller kjønnslemlestelse. Ei heller reiser hun sammen med et barn som er det. Hun er ufrivillig etterlatt i utlandet og har vært og er utsatt for alvorlige begrensninger i sin frihet. Hun har ikke vært utsatt for fysisk vold, men den psykiske volden har vært betydelig. Er disse overgrepene æresrelaterte? Hva er det som avgjør om de er det? Og i så fall, hvis de dermed kvalifiserer til særlig hjelp fra utenriksstasjon, kompetanseteam og refusjonsordning; er dette rimelig i forhold til andre kvinner og barn som dumpes av norske menn og overlates til vanskelige kår i opprinnelseslandet? Kort sagt tror vi det fortsatt er behov for avklaringer, og ikke minst for tydelig informasjon utad. Videre er det grunn til å diskutere nærmere, hvilke forpliktelser norske myndigheter har overfor «dumpede» partnere og barn, med ulike juridiske tilknytninger til Norge, mer generelt (se også Lidén, Bredal og Reisel 2014).

Organisering

Teamet er karakterisert som «tverretattlig fagteam». I mandatet omtales den noe kompliserte styringsstrukturen slik:

KT er et tverretattlig fagteam, og ikke et eget forvaltningsorgan. IMDi har ansvar for å koordinere arbeidet i teamet, herunder administrativ tilrettelegging og profilering av teamet.

Representantene i teamet er underlagt ledelsen i egne direktorater. Beslutninger som gjelder direktoratenes myndighetsutøvelse, tas i linjen i de respektive direktorater.⁶⁶

Mens IMDi skal koordinere arbeidet, er medlemmene og myndighetsutøvelsen underlagt linjeledelsen i andre direktorater. Dette er en krevende struktur styringsmessig, og kan nok også bidra til fragmentering av virksomheten. Et tilbakevendende tema er balansen mellom *koordinering og styring*, og vilkår for tverrsektorielt samarbeid mer generelt. Her vil vi bemerke at dagens team utmerker seg ved at noen av medlemmene har svært lang fartstid mens andre er ganske nye. Vi har fått forståelse av at dette kan skape utfordringer. For øvrig henviser vi til siste kapittel der vi kommer inn på mer generelle forhold rundt IMDis rolle.

Et overordnet spørsmål er om direktoratsnivået er det rette stedet for et permanent team med oppgaver overfor førstelinjetjenestene. RVTS har som nevnt en råd- og veiledningsfunksjon overfor førstelinje i saker om vold i nære relasjoner, som omfatter tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og æresrelatert vold. Ifølge mandatet skal teamet søke samarbeid med RVTS og NKVTS «der det er relevant». Vi har ikke inntrykk av at det er mye kontakt langs disse linjene.

Dersom man ønsker å beholde et team på direktoratsnivå, kan man spørre om koordineringen fortsatt bør ligge i IMDi, eller om det fins andre direktorat som i kraft av sitt sektoransvar er en mer naturlig tilhørighet for teamet. Bufdir peker seg klart ut i lys av rollen som fagdirektorat for vold i nære relasjoner og barnevern. Det er imidlertid verdt å vurdere om rådgivningsfunksjonen på kjønnslemlestelse burde tilbakeføres til Helsedirektoratet.

Generelt må vi anta at kompetansenivået i det ordinære hjelpeapparatet er høyere enn da teamet ble opprettet. Dette skulle tilsi at det nasjonale kompetanseteamets mandat kan spisses noe mer. Vi tenker særlig på de transnasjonale sakene som involverer andre nasjonale myndigheter, internasjonal rett og eventuelt internasjonalt politisamarbeid, og på høyrisikosaker, som allerede utgjør en vesentlig

⁶⁶ <http://www.udiregelverk.no/no/rettskilder/udi-interne-meldinger/im-2013-005/im-2013-005v1/>

del av teamets saksportefølge. Dette er saker som krever spisskompetanse og tilgang til rettslige fullmakter etc og der det er behov for en operativ koordineringsfunksjon. En sentral problemstilling i teamets historie, har vært graden av operativ vs veiledende funksjon. Fordi hovedansvaret ligger i tjenestene, har det vært presisert at teamet ikke skal «overta» sakene, men drive kompetanseoverføring. Det kan hende man bør tenke noe mer differensiert rundt dette dersom man velger å rendyrke mandatet i forhold til internasjonale og høyrisikosaker. Altså, at man i større grad anerkjenner behovet for å være hands-on i denne typen saker. En slik dreining vil også kunne ha implikasjoner for institusjonell forankring.

Avslutningsvis vil vi minne om bakgrunnen for teamet, som et særtiltak i en fase da «ingen» visste noe om tvangsekteskap. Kompetanseteamet har sin forhistorie i et ad hoc initiativ på begynnelsen av 2000-tallet fra to personer i henholdsvis Oslo Røde Kors og Utlendingsdirektoratet (UDI), som fikk med seg en polititjenestemann fra Oslo politidistrikt. UDi tok formelt ansvar for koordineringen i 2004.⁶⁷ Etter hvert ble teamet et rent offentlig organ, utvidet og flyttet til IMDi. Vi mener det er grunn til å stille noen grunnleggende spørsmål til teamets berettigelse, ti år etter den formelle starten. Vi anbefaler en gjennomgang av teamets ulike funksjoner og hvorvidt dette er oppgaver som 1) hører sammen, og 2) hører hjemme i et tverrsektorielt team på direktoratsnivå. For eksempel: Hører råd- og veiledningsfunksjonen overfor førstelinje mer hjemme i RVTSene, eventuelt ved ett av sentrene for å bygge spisskompetanse? En slik funksjon vil i så fall også innebære mulighet for å henvise videre til kompetansepersoner innen den enkelte etat. Det kan tenkes at forvaltningsoppgavene knyttet til refusjonsordningen og botilbudet bør flyttes over i sektor, for eksempel ved at UD eller de aktuelle utenriksstasjonene forvalter refusjonsordningen. Inntak til botilbudet har vi ikke sett systematisk på, men også her kan man spørre om dette er en direktoratsoppgave. Mer generelt bør teamets rolle og plassering ses i sammenheng med diskusjonen om IMDis rolle for øvrig.

⁶⁷ https://www.rodekors.no/nyheter/nyhetsarkiv/2004/november/Samarbeid_mot_tvangsekteskap/

Minoritetsrådgiverne

Når det gjelder organisering av ordningen med minoritetsrådgivere i videregående skoler og etter hvert også noen ungdomsskoler, sier den forrige følgeevalueringen:

Ordningen innebærer altså at ett direktorat, IMDi, administrerer og leder aktiviteter innenfor sektorområdene til Kunnskapsdepartementet (KD), Utdanningsdirektoratet (UDir) og fylkeskommunen. Dette utgjør et møte mellom det vi kan kalle pådriveransvar og sektoransvar. (Aarset 2010:40)

Ordningen (...) krever en stor grad av koordinering og dialog mellom IMDi og UDir. Det er utarbeidet noen faste møtepunkter mellom IMDi og ulike deler av skolesektoren. Til tross for 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. (...) Etter det vi har forstått, har IMDi etterspurt et nære samarbeid med UDir i tilknytning til disse tiltakene, dette er ikke imøtekommet av UDir. (Aarset 2010:42)

Som vi allerede har vært inne på, synliggjorde forrige evaluering en motstand i skolesektoren som manifesterte seg på flere plan. På skolenivå beskrives det som en opplevelse av å bli overkjørt ved innføringen av ordningen, frustrasjon over IMDis manglende skoleforståelse, samt å bli pålagt oppgaver skolen ikke har ressurser til å utføre. Skolene var imidlertid enige i at dette er et område hvor skolen trenger mer kompetanse og ressurser. Når det gjelder Utdanningsdirektoratets motstand, beskrives denne mer som fravær av engasjement (Aarset 2010, Steen-Johnsen, Kari, Hilde Lidén, Monica Five Aarset (2010), en holdning som synes å vedvare.

«Fortsatt minoritetsrådgivere i skolene» er tiltak 1 i handlingsplanen for 2013-2016:

Minoritetsrådgiverne skal arbeide forebyggende mot ekstrem kontroll som fører til alvorlige begrensninger av unges frihet, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse, og for å fremme gode oppvekstmuligheter for barn og unge. De skal også bidra til kompetanseutvikling og kompetanseheving i skolesektoren og hos

samarbeidspartnere, og i tillegg bidra til å utvikle et godt samarbeid med aktuelle partnere i offentlig sektor og frivillige organisasjoner.

Minoritetsrådgiverne skal fortsatt arbeide for å bedre samarbeidet mellom skolen og foreldrene gjennom å ta i bruk og implementere metoder og erfaringer som nå er prøvd ut. Integrerings- og mangfoldsdirektoratet skal bygge videre på erfaringene fra pilotprosjektene i 2012, og fortsette å ha en pådriverrolle for å bedre forankringen av minoritetsrådgiverne i skolen. I handlingsplanperioden skal det prøves ut modeller for tilknytning av minoritetsrådgiverne til skolen.

Første halvår 2016 skal resultatene av evalueringen av ordningen vurderes. Med bakgrunn i den vurderingen skal det tas stilling til om ordningen videreføres og eventuelt i hvilken form.

Ansvarlig: BLD. Gjennomføring: 2013–2016

Og i siste halvårsrapport fra IMDi heter det:

Arbeidet med forankring i skolen har kommet langt siden 2008, men det er utfordrende å forankre og integrere et arbeid i en annen sektor. For at arbeidet skal bli fullt integrert i skolen, bør utdanningssektoren overta det fulle ansvaret for ordningen. (Fra IMDIs halvårsrapport første halvår 2014)

De siste årene har IMDi prøvd ut ulike modeller for å forankre ordningen sterkere i skolen, i form av piloter. Det er inngått samarbeidsavtaler med skoleeierne om minoritetsrådgiverordningen (Utdanningsetaten i Oslo kommune og fylkeskommunene der det fins minoritetsrådgivere). En modell har vært å legge den daglige personaloppfølgingen til skolen, mens IMDi har beholdt det formelle arbeidsgiveransvaret og faglig oppfølging. I en annen pilot har skolene selv ansatt minoritetsrådgiveren som del av skolens stab, mens IMDi har refundert lønn. IMDi synes å være godt i gang med å designe et opplegg for å overføre ordningen til skolen. Direktoratet framhever at de i dette arbeidet har hatt god kontakt med skoleledere og skoleeiere. Strategien har vært å jobbe nedenfra og opp ved å bygge opp tillit, gode erfaringer og erkjennelse av behov på skolene, blant skoleledere og eiere. IMDi opplever at de har lykket godt i dette. Imidlertid har det

vært lite kontakt mellom IMDi og Udir de siste årene. IMDi har faste kontaktpunkt til Udir gjennom direktørmøter, men inntrykket er at minoritetsrådgiverordningen i liten grad har blitt berørt i denne rammen, med et visst unntak i det siste. Udir deltar heller ikke i BLDs arbeidsgruppe som følger handlingsplanen. Kort sagt ser vi et behov for å løfte prosessen med overføring til og dialog med skolesektoren opp på et mer overordnet styringsnivå. Det er på tide med mer aktiv støtte/drahjelp ovenfra og mer horisontale prosesser mellom BLD og Kunnskapsdepartementet.

Når det gjelder ordningens innhold, er det siden, og delvis basert på, forrige følgeevaluering gjort visse justeringer av minoritetsrådgivernes mandat. Dels ble ordningen utvidet til å inkludere en del ungdomsskoler, dels ble virksomheten dreid mot sterkere vekt på *forebygging*, ifølge IMDi. Dessuten ble kjønnslemlestelse en del av rådgivernes mandat. Disse to endringene antas å være hovedårsak til at antall enkeltsaker har gått noe ned i samme periode; en forklaring som synes plausibel. Det er åpenbart ikke så enkelt å telle forebyggende arbeid som det er å registrere hjelpeinnsats i individuelle enkeltsaker. Lykkes man med det forebyggende, vil jo også antall enkeltsaker gå ned. Vi tror for øvrig at spørsmålet om dokumentasjon og registrering med fordel kunne ses i sammenheng med hvordan andre, lignende medarbeidergrupper i skolen dokumenterer sitt arbeid. Det vil være urimelig å stille strengere krav til resultater/produktivitet hos minoritetsrådgiverne enn man gjør i forhold til øvrige «ordinære» yrkesgrupper som har lignende mandater og metoder. Dette er problemstillinger som berøres i den pågående bruker- og kollegastudien, herunder arbeidsdelingen med helsesøster rundt forebygging og saker om kjønnslemlestelse.

Integreringsrådgiverne

Ordningen med integreringsrådgivere ble opprettet i forbindelse med Handlingsplan mot tvangsekteskap (2008-2011). Regjeringen ønsket å styrke arbeidet mot tvangsekteskap ved utenriksstasjonene som ligger i områder med betydelig innvandring til Norge og hvor tvangsekteskap forekommer. Gjennom Handlingsplaner mot tvangsekteskap og kjønnslemlestelse (2012) ble mandatet utvidet til også å omfatte kjønnslemlestelse, og i 2013-2016 utvidet til å gjelde andre former for æresrelatert vold.

Integreringsrådgiverne var fra 2008 ansatt i IMDi i en ambulerende tjeneste der hver rådgiver skulle betjene flere utenriksstasjoner. Opphold ved utenriksstasjonen ble regnet som tjenestereise, noe som ga integreringsrådgiverne en uklar posisjon på utenriksstasjonene. I 2012 ble integreringsrådgiverne IMDis utsendinger med ansettelse i Utenriksdepartementet (UD) på like linje med andre spesialutsendinger⁶⁸. I dag er integreringsrådgivere plassert ved fire utenriksstasjoner, som hver dekker flere land: Norges ambassader i Jordan (dekker også Irak, Syria, Libanon og Palestina), Tyrkia (også Iran), Pakistan (også Afghanistan), og i Kenya (også Somalia og Afrikas Horn). Integreringsrådgiverordningens mandat er at de skal bidra til å:

- Styrke saksbehandlingen i saker som omhandler tvangsekteskap og tilgrensende familierelaterte saker
- Utvikle nettverk og samarbeid med aktører som kan bistå i arbeidet mot tvangsekteskap i det landet de tjenestegjør
- Øke kompetansen på feltet ved utenriksstasjonene
- Øke kunnskapen i forvaltningen og andre institusjoner i Norge.

Sentralt i mandatet er å skulle bistå utenriksstasjonens kompetansebygging i familierelaterte oppgaver, og er således knyttet til utenriktjenestens ordinære arbeid. De skal også utvikle lokale nettverk til instanser og organisasjoner som knytter an til utenriktjenestens innsats for likestilling og menneskerettigheter. Stillingen som spesialutsending med et avgrenset mandat har gjort posisjonen mer avklart, likevel ligger det en viss spenning i stillingen fordi oppgavene forutsetter et bredt samarbeid på tvers av konsulære oppgaver og stasjonens politiske og bistandsfaglige arbeid. Spørsmål som vi anser blir sentral i den videre evalueringen blir: Hva slags plass og forståelse får kvinne-, barn og familierelaterte problemstillinger i forhold til

⁶⁸ I 2012 ble altså IMDi en del av Utenriktjenestens samarbeid med ulike fagdepartement og direktorater om spesialutsendinger ved utenriksstasjoner.

utenriktjenestens øvrige oppgaver, som konsulære oppgaver og menneskerettighets- og andre bistandsprosjekter? Gitt utenriktjenestens løpende utskifting av personale, vil inkludering av temaene i opplæring av nye utsendinger være sentral. Dette gjelder også kompetanseutviklingen til de lokalt ansatte på ambassadene. Skjer dette? Integres oppgavene i ordinær virksomhet, eller kanaliseres dette til spesialutsendingene, slik at kunnskaps- og innsatsområdet forblir ”for spesielt interesserte”?

Tilbakemeldingen fra integreringsrådgiverne er at feltet har fått større innpass ved de ambassadene som har hatt integreringsrådgivere over tid. For å bygge opp og forankre kompetanse på utenriksstasjonene vil det være behov for innpass i utenriktjenestens opplæringsarenaer, både regionalt og i Norge før utsendelse til stasjonene. Økt innpass i opplæringen antyder at temaet er i ferd med å bli inkludert i den ordinære virksomheten i UD på dette feltet.

Et annet forhold som kan antyde hvordan innsatsfeltet blir ansett som relevant ut over spesialutsendingenes arbeid, er hvordan diasporarelaterte oppgaver knyttes til annen innsats og bistandsprosjekter som utenriksstasjonen er involvert i. Dette gjelder særlig UD's satsning på prosjekter knyttet til kvinne- og menneskerettigheter. Den internasjonale innsatsen i form av prosjektstøtte som Norge har bidratt med når det gjelder kjønnslemlestelse er gitt en del oppmerksomhet i UD. Her vil koblingen mellom slike prosjekter og den norske diasporabefolkningen være ett av feltene for å se hvordan overlappende tema og innsatsområder kobles. At en stor andel norske borgere lever mer transnasjonale liv og at dette reiser en del nye problemstillinger som må løses på utenriktjenesten (se f.eks. Lidén, Bredal og Reisel 2014), gjør behovet for å inkludere kompetansen som nå representeres av integreringsrådgiverne. Utvikling av overlappende kunnskapsområder synes å være betinget av et aktivt engasjement fra spesialutsendingene, og arbeidet ser fortsatt ut til å ha en marginal posisjon innen UD's forståelse av ordinær virksomhet.

Integreringsrådgivernes arbeidsoppgaver utgjør et sårbart felt som krever en særskilt ressurs i form av personer som har kompetanse og som kan opprettholde fokus og oppmerksomhet på denne tematikken, foruten å ha tid og fleksibilitet til å bistå i enkeltsaker. Arbeidet plasserer seg i skjæringspunktet mellom flere sektorer og politikkkfelt, der blant annet integreringspolitikk og utenrikspolitikk møter hverandre. Godt konsulærarbeid for å løse de aktuelle sakene krever kunnskap om handlingsrommet på tvers av sektorer og landegrenser.

Det er litt forskjellig hvordan integreringsrådgiverne utformer sine oppgaver og plasserer seg i forhold til øvrige stillinger og oppgaver på utenriksstasjonene. Muligheten til å tilpasse stillingen ut fra særlige forhold ved sakene, regionen og utenriksstasjonen kan være en vesentlig suksessbetingelse i dette arbeidet. Erfaringene med vært at der arbeid mot tvangsekteskap og kjønnslemlestelse inkluderes i stasjonenes virksomhetsplaner og rapportering til UD, har dette bidratt til bedre integrering av innsatsen, og arbeidet har blitt mindre personavhengig.

Regionale koordinatore

Den regionale koordinatorkfunksjonen ble innført med handlingsplanen for 2012 (tiltak 2). I ny plan finner vi tiltak 11. *Styrket lokal forankring gjennom regionale koordinatore:*

Integrerings- og mangfoldsdirektoratets regionale koordinatore skal bidra til å styrke, samordne og forankre den regionale og lokale innsatsen mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlige begrensninger av unges frihet, gjennom tverrfaglige regionale kompetansenettverk. Arbeidet til de regionale koordinatorene skal skje i samarbeid med Kompetanseteamet mot tvangsekteskap og kjønnslemlestelse. Kompetanseheving i regionene skal blant annet bygge på erfaringer fra de treårige kommunale prosjektene i Drammen, Stavanger, Skien, Trondheim og Kristiansand. De regionale koordinatorene skal samarbeide med RVTS-ene, og bygge på arbeidet til eksisterende lokale nettverk og samlinger. Det skal etableres forpliktende samarbeid lokalt. Tiltaket skal videre ses i sammenheng med tiltak om utarbeidelse av kommunale handlingsplaner mot vold i nære relasjoner.

Det forutsettes forpliktende samarbeid på regionalt nivå fra Politiet, Barne-, ungdoms- og familieetaten, Integreringsog mangfoldsdirektoratet, Helsedirektoratet, Krisesenter, Familievernet, Utlendingsdirektoratet, Arbeids- og velferdsforvaltningen, Fylkesmannen, skoleiere, samt relevante kompetansemiljøer som Regionale ressursentre om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging (RVTS). Ansvarlig: BLD, JD, AD, KD, HOD (våre uthevinger)

Her er omtale hentet fra IMDIs årsmelding for 2013:

Mandatet til regionale koordinatorene er primært å drive med kompetanseheving overfor lokalt og regionalt hjelpeapparat. *De håndterer ikke enkeltsaker selv, men henviser videre til riktig instans.* Regionale koordinatorene mottok til sammen 27 henvendelser i 2013. Økningen i saker reflekterer at samtlige koordinatorene nå er på plass, og tyder på at ordningen er i ferd med å bli etablert i regionen.⁶⁹

Og fra IMDIs halvårsrapport første halvår 2014:

Alle regionene har nå regionale koordinatorene på plass som alle har kommet i gang med å systematisere arbeidet. Det varierer hvordan de ulike koordinatorene opplever andre aktørers vilje til forpliktende samarbeid, noe som skaper utfordringer. (IMDi's halvårsrapport første halvår 2014)

De første koordinatorene tiltrådte i løpet av 2012. To er tidligere minoritetsrådgivere, én har vært integreringsrådgiver og koordinator for Kompetanseteamet, én har annen bakgrunn fra IMDi-systemet, mens én kom utenfra.

Som vi ser over, ligger det svært mange føringer i tiltaket når det gjelder samarbeid med andre aktører. Grenseflater til andre instansers mandat og rolledefinisjon blir dermed sentralt. Vi er kjent med at koordinatorenes mandat har vært gjenstand for diskusjon i IMDi, på flere punkter.

Blant annet gjelder dette forholdet til Kompetanseteamet. Slik vi har forstått det, så noen for seg regionale kompetanseteam som skulle avlaste det nasjonale teamet med hensyn til saksveiledning. I årsmelding for 2013 ble det som det framgår av sitatet over, rapportert på antall henvendelser. Det presiseres at koordinator ikke håndterer saker, men henviser videre til «rette instans». Vi har også hørt at de skal henvise til Kompetanseteamet. Med andre ord, har ikke regional koordinator anledning til å veilede i enkeltsaker. Dette synes fornuftig i

⁶⁹ http://www.imdi.no/Documents/Rapporter/2014/Rapport_TVE_2013.pdf

de regioner der man har ansatt koordinatorene uten kompetanse på tvangsekteskap og kjønnslemlestelse. Her vil det neppe være aktuelt at regional koordinator har en rådgiverfunksjon i enkeltsaker. Kanskje kan det finnes andre regionale instanser som kan ta denne rollen. I andre regioner har koordinator spisskompetanse. Hvis ikke denne kompetansen kan brukes til veiledning, er det litt overraskende i lys av den betydelige regionale variasjonen og tilpasningen som ellers tillates i IMDis styringssystem. For øvrig vil vi trekke fram følgende passasjer fra teamets mandat som gjelder relasjonen til de regionale koordinatorene. Det synes som om disse føringene i liten grad følges opp, og vi anbefaler en nærmere avklaring:

KT skal bistå de regionale koordinatorene i kompetanseheving regionalt. Teamet skal ha en strategi for kompetanseheving. Det skal utarbeides en årlig kompetanseplan for teamet i samråd med de regionale koordinatorene for å sikre hensiktsmessig bruk av teamet og de regionale koordinatorenes samlede ressurser. Ved henvendelser fra tjenesteapparatet om råd og veiledning i enkeltsaker skal KT ved behov avklare med den aktuelle regionale koordinatoren om denne bør involveres.⁷⁰

Vi har inntrykk av visse gnisninger mellom det nasjonale teamet og det regionale nivået rundt arbeids- og rollefordeling. Vi har begrenset innsikt i dette, men vil påpeke at hensikten med regionalisering var ytterligere å flytte ansvar og kompetanse ut i regionene. Føringene som ligger i mandatet om samarbeid nasjonalt-regionalt, synes i liten grad å være fulgt opp. Vi er kjent med at noen regionale koordinatorene har ønsket tettere kontakt med teamet, blant annet for å få innblikk i hvilke saker som kommer fra eget distrikt, men at dette i liten grad er fulgt opp. Vi vil anbefale at arbeidsdeling og samarbeid mellom regionale koordinator og det nasjonale teamet tas opp i sin fulle bredde, og at formelle mandat og praksis kommer mer på linje.

⁷⁰ <http://www.udiregelverk.no/no/rettskilder/udi-interne-meldinger/im-2013-005/im-2013-005v1/>

Et annet sett av utfordringer knytter seg til IMDi's rolle og samarbeid utad. I vår datainnsamling har vi forsøkt å finne ut hvorfor den regionale koordinatorfunksjonen ble lagt til IMDi, uten å komme helt til bunns. Under 2008-planen var det på et tidspunkt forvirring mht rollefordeling på kompetansebygingsområdet. Det viste seg at flere instanser hadde fått overlappende mandater og oppgaver. «Mange kokker, mye søl» er nok en riktig oppsummering av denne fasen, men etter hvert ble det tatt grep som skapte større klarhet. Denne erfaringen har nok bidratt til et ønske om å tydeliggjøre ansvar. Samtidig har vi fått høre at særlig Helsedepartementet var opptatt av ikke å pålegge «deres» etater, som RVTSEne, flere oppgaver, i hvert fall ikke uten friske midler. Et tredje moment kan være at BLD ville få mer styring dersom de la funksjonen til egen underliggende etat. Imidlertid kunne dette også vært et argument for å legge funksjonen til Bufetat som allerede hadde en regional funksjon på feltet, på linje med og i samarbeid med RVTSEne. Vi undrer oss over at valget falt på IMDi i en plan som dels signaliserer at arbeidet skal overføres til ordinære instanser, dels at arbeidet skal knyttet tettere opp til vold i nære relasjoner. Og særlig blir dette vanskelig å forstå, siden den regionale koordinatorfunksjonen er til forveksling lik RVTSEnes rolle. Denne er allerede beskrevet i forrige kapittel, men vi tar også her med et sitat fra Handlingsplan mot vold i nære relasjoner, kapittel 6 «Sammen blir vi bedre. Om samarbeid og samordning». I beskrivelsen av regional samordning løftes RVTSEne fram spesielt:

På regionalt nivå har de fem regionale ressursentrene om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging (RVTS) *en særlig sentral rolle. Sentrene utvikler og koordinerer felles kurs- og undervisningsopplegg*, med utgangspunkt i tjenestenes behov og ønsker. Veiledning av kommunene i utarbeidelse av *lokal handlingsplan* mot vold i nære relasjoner og spredning av gode modeller for samarbeid inngår i mandatet. RVTSEne spiller også en viktig rolle i å *initiere og utvikle samarbeid* mellom alle relevante aktører i sin region, som Statens barnehus, politidistriktenes familievoldskoordinatorer, overgrepsmottakene, regionale koordinatorer i arbeidet mot tvangsekteskap og kjønnslemlestelse, etc. (Handlingsplan vold i nære relasjoner s. 26-27)

Beskrivelsen av RVTSEnes rolle er som vi ser svært lik de regionale koordinatorenes. Dette kommer vi tilbake til. Først skal vi redegjøre for

noen sentrale trekk ved arbeidet i de ulike regionene. Både på grunn av varierende dokumentasjon og fordi arbeidet reelt sett tar forskjellig form, vil framstillingen være forskjellig.⁷¹

Regionene

Tabell 3 gir en oversikt over hvilke fylker som utgjør IMDis seks regioner. Vi har i tillegg tatt med regioninndelingen til to sentrale samarbeidspartnere, Bufetat og RVTS. Som det framgår, har de to sistnevnte fem identiske regioner, mens IMDis Indre Øst, Øst og Sør skiller seg fra Bufetat/RVTS' Øst og Sør.

Tabell 3. Oversikt over fylkesinndelingen i tre regionale etater

	IMDi	Bufetat	RVTS ⁷²
Nord	Nordland, Troms, Finnmark	Nordland, Troms, Finnmark	Nordland, Troms, Finnmark
Midt	Nord- og Sør-Trøndelag, Møre og Romsdal	Nord- og Sør-Trøndelag, Møre og Romsdal	Nord- og Sør-Trøndelag, Møre og Romsdal
Vest	Rogaland, Hordaland, Sogn og Fjordane	Rogaland, Hordaland, Sogn og Fjordane	Rogaland, Hordaland, Sogn og Fjordane
Indre Øst	Hedmark, Oppland, Buskerud		
Øst	Oslo, Vestfold, Østfold og Akershus	Østfold, Hedmark, Oppland, Akershus ⁷³	Østfold, Hedmark, Oppland, Akershus og Oslo
Sør	Telemark, Aust-Agder, Vest-Agder	Vestfold, Buskerud, Telemark, Aust-Agder og Vest-Agder	Vestfold, Buskerud, Telemark, Aust-Agder og Vest-Agder

⁷¹ På grunn av utskiftinger av personell har vi ikke med data fra Indre Øst.

⁷² Helseregionene.

⁷³ Samt Oslo når det gjelder familievernet.

Region Sør

Regionen består av Telemark og Agderfylkene med én minoritetsrådgiver plassert i Kristiansand. Her er det etablert et nettverk, *Agdernettverket*, med deltakere fra både første- og andrelinjetjenester: RVTS, Bufetat, familievernet, fylkesmannen i Aust-Agder, mens Vest-Agder-embetet har vært mindre aktive. Videre har RVTS Sør og IMDi Sør etablert et samarbeid om å veilede kommuner i utarbeidelse av kommunale handlingsplaner mot vold i nære relasjoner. Regional koordinator har kartlagt status i samtlige Agder-kommuner, og Arendal, Grimstad, Kristiansand, Vennesla og Listerkommunene er invitert til å være pilotkommuner. Målet er at kommunene utvikler handlingsplaner mot vold i nære relasjoner der det anlegges et bredt og inkluderende perspektiv.

IMDi samarbeider tett med RVTS. Samarbeidspartnerne tilhører flyktningeseksjonen, mens arbeidet med kommunale handlingsplaner ligger til seksjonen for vold og overgrep. IMDi ønsker om å bruke de kommunale planene som inngang i sin satsing overfor kommunene, i tråd med føringer i handlingsplanen, reiser spørsmål om det er behov for en tettere kobling mellom kompetansen på minoritetsvold og handlingsplanarbeidet internt på RVTS.

Region Øst

Regionen dekker fylkene Oslo, Vestfold, Østfold og Akershus. Regionene har flertallet av minoritetsrådgiverne. Regionalt samarbeid utfordres av at de ulike regionale etatene er organisert ulikt i Øst- og Sør-regionene, slik det framgår av tabell 3. For eksempel tilhører Vestfold IMDi Øst, men RVTS og Bufetat Sør.⁷⁴

Det har vært en vakanse i stillingen som regional koordinator på grunn av sykdom. Ny koordinator tiltrådte januar 2014. Koordinator har prioritert å kartlegge eksisterende nettverk og mulige samarbeidspartnere, med hovedfokus på Vestfold som er eneste fylke uten minoritetsrådgivere. Det er etablert et nettverk, Østlandsnettverket, som et tverretattlig samarbeid mellom RVTS Øst, Bufetat Øst, UDI, politiet, IMDi Øst v/regional koordinator og kompetanseteamets

⁷⁴ Tilsvarende tilhører Buskerud IMDi Indre Øst og RVTS Sør.

koordinator, og IMDi Indre Øst. Grappa har laget mandat og en strategi for felles kompetansetiltak der man ønsker å se de tre handlingsplanene i sammenheng. Samarbeidet mellom RVTS Øst og IMDi Øst framheves som godt fra begge parter.

I forhold til Vestfold, som ikke har minoritetsrådgivere, er det også etablert samarbeid med Bufetat Sør. Koordinator samarbeider med Seksjon Vestfold i IMDi Øst om å formalisere samarbeid med Vestfold Fylkeskommune (utdanningsetaten) og Tønsberg kommune gjennom partnerskapsavtaler, samt med KS Vestfold for å få tilgang til kompetansehevingstiltak i deres fire ledernettverk. Det er planlagt møter med minoritetsrådgiverne i Østfold og Oslo for å diskutere innfallsvinkler for det regionale arbeidet.

Koordinator samarbeider med RVTS Øst om å få tvangsekteskap og kjønnslemlestelse med i Oslo kommunes arbeid med handlingsplan mot vold i nære relasjoner.

Som nevnt har IMDi Øst såkalt SOP-ansvar (sentrale oppgaver) for tvangsekteskap og kjønnslemlestelse. Dette ansvaret ligger i Forebyggingsseksjonen (FOR), mens stillingen som regional koordinator er lagt til Seksjon for hovedstad og områdesatsing. Vi har fått oppgitt at koordinator jobber på tvers av alle seksjoner i IMDi Øst. Fysisk nærhet til den nasjonale SOP-enheten betyr at vilkårene for samarbeid mellom den Oslo-baserte koordinatoren og IMDi sentralt, inkludert kompetanseteamet, står i en særstilling i forhold til øvrige koordinatorene. Dette kommer konkret fram ved at teamets koordinator er representert i Østlandsnettverket.

Region Vest

Rogaland, Hordaland og Sogn og Fjordane utgjør IMDis region i vest. Det er to minoritetsrådgivere i Bergen og én i Stavanger. Det finnes ikke nettverk på fylkesnivå. Viktigste samarbeidspartnere oppgis å være RVTS Vest og Bufetat. Stavanger kommune hadde allerede et fungerende nettverk, og koordinator opplever kontakten som god.

Regional koordinator har særlig arbeidet for å stimulere til nettverksdannelse i Bergen kommune. Ut ifra målet om å legge ansvaret for nettverkene til eksisterende tjenester under den kommunale førstelinjetjenesten, har flere modeller blitt utprøvd; blant annet et tidligere nettverk rundt botilbudet (til unge over 18 år) og barnevernets konsultasjonsteam. Etter hvert har koordinator imidlertid funnet det mest hensiktsmessig å satse på innspill til Bergen kommunes arbeid

med kommunal handlingsplan mot vold i nære relasjoner, og oppfølgingen av denne.

Det er i dag ikke formelle nettverk i Hordaland, men koordinator har god kontakt med lokale samarbeidspartnere som RVTS Vest, Bufetat Vest, Fylkesmannen i Hordaland, UDI Vest, Kirkens Bymisjon og Hordaland Fylkeskommune. Representanter fra Bergen kommune, familievoldskoordinator i Hordaland Politidistrikt, familievernkontoret med flere, inviteres til møter etter behov.

I Sogn og Fjordane er fokuset mest på kompetansehevingstiltak. Det rapporteres om få saker fra dette fylket. Regional koordinator jobbet en kort periode med bosetting parallelt med øvrige oppgaver. Kontakten med bosettingskommunene bidro til å åpne dører for videre samarbeid om kompetanseheving.

Region Midt

Regionen dekker Trøndelagsfylkene og Møre og Romsdal med kontor i Trondheim. Her er det tre minoritetsrådgivere utplassert ved to videregående og en ungdomsskole i Trondheim.

Det er etablert et regionalt nettverk med IMDi Midt-Norge som koordinator. Deltakere er: De tre fylkesmannsembetene, RVTS Midt-Norge, UDI Midt-Norge, Bufetat, de tre største distriktene. Nettverket skal samordne konferanser, seminarer, større og felles opplæring/kompetansetilføring til kommuner osv. Nettverket har tre møter per år. Fra IMDi side får vi oppgitt at de tok over det nettverket som RVTS og Bufetat hadde bygd opp, og inviterte inn flere aktører.

I tillegg er det *tre fylkesvise nettverk* som koordineres av det enkelte fylkesmannsembetet. Deltakere er: politiet, helsesøstrene, barnevernet, mottaksledere, spesialisthelse, representanter for kommune m.fl. IMDi, Bufetat og RVTS deltar også. Disse nettverkene ser på system, samordning av arbeidet på feltet og kompetansehevende tiltak på kommunenivå. De tre fylkene har valgt ulike forankringer for arbeidet og har ulik framdrift:

- Nord-Trøndelag har valgt å organisere arbeidet under paraplyen til Vold i nære relasjoner. Her har Fylkesmannen nedsatt et utviklingsnettverk med alle SLT-koordinatorer og andre relevante faggrupper i tillegg til fylkeskommune.
- I Sør-Trøndelag har Fylkesmannen valgt å organisere arbeidet under Folkehelseparaplyen og derunder minoritetshelse. Fylkesnettverket består av en ressursgruppe for minoritetshelse.

I ressursgruppen sitter relevante aktører på kommunenivå i tillegg til innvandrersorganisasjoner. Målet er å få til gode innspill som treffer mht behovet for kompetanseheving i fylket.

- Møre og Romsdal har nettopp startet sitt nettverk og er i etableringsfasen. De ser for seg en organisering etter mal fra Nord-Trøndelag.

Det har vært gjennomført flere konferanser med sikte på kompetanseheving i tjenestene. Fra 2013 har man i samråd med fylkesmennene fokusert på fylkesvise konferanser. Generelt ser koordinator størst potensiale i å koble arbeidet til vold i nære relasjoner.

Region Nord

IMDis kontor for Nordland, Troms og Finnmark ligger i Tromsø. Her kom koordinator først på plass i 2013. Det er etablert en arbeidsgruppe bestående av representanter fra IMDI, UDI, RVTS, Bufetat, voldskoordinator ved Troms politidistrikt og leder ved Statens Barnehus i Tromsø. Det er også knyttet kontakt med fylkesmennene i de tre fylkene og opprettet samarbeid med disse om å føre tematikken inn i deres fylkesvise barne- og ungdomssatsninger. Arbeidet er ikke knyttet til kommunale handlingsplaner.

Det har vært uenighet i arbeidsgruppa om strategi for kompetanseheving. RVTS og Bufetat ønsker å videreføre en nettbasert konferansmodell som allerede var etablert da IMDi overtok koordinatorfunksjonen. IMDi mener deres midler ikke kan brukes på denne metoden og foretrekker å arrangere kurs på ulike steder i regionen. IMDi bruker i stor grad medlemmer av det nasjonale Kompetanseteamet som foredragsholdere på kurs og konferanser. Bruk av lokale/regionale kompetansepersoner vs Oslo-baserte er omdiskutert i arbeidsgruppa.

Samarbeidet mellom IMDi Nord og det nasjonale kompetanseteamet beskrives som tett og godt. Siden det ikke er minoritetsrådgivere i region Nord er nok koordinatorstillingen ekstra alene i denne regionen. Det er forståelig at koordinator derfor har større behov for kontakt med kompetanseteamet sentralt. Samtidig vil vi tro at det også ville være gunstig å utveksle erfaringer med andre regionale koordinatorene. Det kan virke som at IMDis fokus på det nasjonale teamet kan oppleves som manglende tillit til og respekt for regional kompetanse, noe som er et dårlig utgangspunkt for samarbeid.

Utfordrende ordning

Det er betydelig variasjon både når det gjelder nettverksdannelse og strategier for kompetansebygging. I og med den generelle variasjon mellom regioner, fylker og kommuner, virker det fornuftig å tilpasse de regionale løsningene til lokale/regionale forhold. Dette er også i tråd med IMDi's styringsstruktur mer generelt. Det er bred enighet om at region Sør har kommet lengst i arbeidet. Dette forklares med at både koordinator og regionkontorets leder har bakgrunn som minoritetsrådgivere. Vi tror dette sier noe viktig om betydningen av forankring på regionkontoret.

Når det gjelder kommunene, er det en utfordring for IMDi hvordan man best kommer i dialog om å sette disse temaene på dagsordenen. Noen steder har det vist seg vellykket å gå via SLT-koordinator. Her ligger det allerede en struktur, ved at SLT-koordinator har oversikt over saker, tilgang til administrasjonen og rådmannsnivået. En generell erfaring er at det lønner seg å knytte an til kommunenes arbeid med vold i nære relasjoner. Så blir utfordringen å sørge for at den spesifikke problematikken blir tilstrekkelig synliggjort.

Flere temaer peker seg ut som spenningsfylte. Blant annet gjelder det bruk av lokal vs regional kompetanse. Mens koordinator i Nord framhever det tette samarbeidet med det nasjonale kompetanseteamet i Oslo, synes det å være visse spenninger mellom den nasjonale og regionale funksjonen i landet for øvrig. Vi har ikke hatt anledning til å undersøke dette grundig, men har flere ganger støtt på påstanden om at teamet ønsker å bli brukt mer av regionene. Det kan tenkes at føringen i tiltaket om at arbeidet skal utføres i samarbeid med kompetanseteamet ikke i tilstrekkelig grad er definert og forankret. For øvrig er det et tankekors at regionale opplæringstiltak noen steder fortsatt i betydelig grad henter inn kompetanse fra Oslo, og særlig det nasjonale kompetanseteamet. Gjenspeiler dette en mangel på regional/lokal kompetanse, eller er man ukjent med eller undervurderer denne? Uansett årsak, kan en uintendert konsekvens bli at man reproducerer en forståelse av at dette er noe som kun noen få, sentrale eksperter har greie på, eller at kompetanse er vanskelig tilgjengelig. Dessuten går man glipp av muligheten til å tilpasse opplæringen/budskapet til regionale og lokale forhold, og til at de kommunale tjenestene blir bedre kjent med regionale og lokale aktører. Det kan selvsagt være ønskelig å variere innledere på ulike seminarer og kurs. Vi vil anbefale å utveksle innledere mellom regionene. Dermed vil man samtidig

styrke kontakt og erfaringsoverføring i forhold til ulike regionale og kommunale tilnærminger og organiseringsmåter.

Tiltak 11 forutsetter forpliktende samarbeid fra andre etater. Flere stiller spørsmålstegn ved hvordan denne forpliktelsen er tenkt realisert. Så vidt vi kan se, er det ikke tatt grep ovenfra for å sikre dette. Verken IMDi eller RVTS har myndighet til å forplikte andre etater. Flere steder har de slitt med å få regionale instanser, fylkesmennene og kommuner på banen. Flere framhever at vold i nære relasjoner allerede oppfattes som et smalt tema, at det er krevende å skulle etablere tvangsekteskap som eget tema for nettverksdannelse. Denne erfaringen, sammen med føringene i planen, har for de fleste ført til et økende fokus på tvangsekteskap som del av en bredere antivoldsagenda:

Jeg skjønner behovet for fokus og en egen nisje, men det er mye lettere å få kommunene engasjert på den måten. For alle kommuner har i hvert fall ansvar for vold i nære relasjoner. Så det som er viktig er hvordan vi skal få til en effektiv implementering av arbeidet mot tvangsekteskap inn i de planene.

Det er grunn til å spørre hva som ligger i IMDis rolle, og om denne er tilstrekkelig avklart. Fra IMDis side kan det være frustrerende å bli pålagt et ansvar for prosesser som også berører andre instansers mandat, mens for de andre kan det oppleves som at IMDi blander koordinerings- og styringsrollen:

En ting jeg er opptatt av. Det sies at IMDi skal være pådriver. Men vi kan ikke være pådriver overfor andre etater som har sine egne tildelingsbrev om hva de skal gjøre, og dermed hva de ikke skal gjøre. Vi kan ikke si til barnevernet hvordan de skal jobbe med vold. Det vil bare skape motstand – at IMDi liksom skal komme her og fortelle oss hvordan vi skal jobbe med vold. Og hvordan kan man være pådriver på en så liten problemstilling?

I en region har regional koordinator tatt på seg å kartlegge kommunale handlingsplaner og identifisert kommuner som er interessert i nærmere samarbeid. I en annen region er kommunale handlingsplaner ukjent for koordinator. Det virker fornuftig å satse på kommunale handlingsplaner i samarbeid med RVTS. Samtidig kan man spørre hvorvidt det er hensiktsmessig at IMDi faktisk påtar seg RVTS sin oppgave idet RVTS allerede har et kartleggingsmandat i forhold til kommunale

handlingsplaner. Gitt at denne rolleblanding ikke ses som problematisk av partene, vil IMDi og RVTS sammen kunne tilby god kompetanse på vold i et mangfoldsperspektiv.

RVTS ser da også ut til å være en hovedsamarbeidspartner for IMDi i flere regioner. Det varierer hvordan dette samarbeidet fungerer. Slik vi ser det, er det noen grunnleggende strukturelle problemer innebygd i tiltak 11, som ikke overraskende får konkrete uttrykk i form av samarbeidsproblemer og konflikter mellom de to instansene noen steder. For det første er den regionale koordinatorfunksjonen nærmest identisk med RVTSenes mandat (veiledning, kompetansebygging og samordning). For det andre innebærer tiltaket at oppgaver og rolle som RVTS tidligere hadde under handlingsplanene mot tvangsekteskap og kjønnslemlestelse også ble lagt til IMDi. Det kan synes som om det skjedde en *duplisering* av oppgaver og roller, snarere enn en bevisst flytting av ansvar fra RVTS til IMDi. Forholdet mellom RVTSene og IMDIs regionkontor i forhold til tvangsekteskap og kjønnslemlestelse har vært uavklart og tvetydig. For det tredje, er det en spenning i tiltakets og planens avgrensning av temaområdet tvangsekteskap og kjønnslemlestelse, idet det ligger føringer om å knytte an til vold i nære relasjoner i bredere forstand og spesifikt til kommunale handlingsplaner mot vold i nære relasjoner. Det er også koordinatorenes erfaring at dette er substansielt og strategisk fornuftig for å få gjennomslag overfor kommuner og andre samarbeidspartnere. Da er man imidlertid langt inne på RVTSenes *utvetydige* koordineringsansvar, og det kan være vanskelig å få forståelse for hvorfor IMDi skal koordinere et arbeid på vold i nære relasjoner, all den stund RVTS er pålagt dette i handlingsplan mot vold i nære relasjoner.

Slik vi ser det, er det helt riktig, både i henhold til handlingsplanens føringer, og substansielle og strategiske vurderinger ellers, at det regionale arbeidet foregår innen en bred definisjon av vold i nære relasjoner. Ved å realisere et slikt syn, blir det imidlertid tydelig at IMDi ikke bør ha koordinatorfunksjonen. Denne ligger allerede i RVTSene.

Det varierer hvorvidt denne overlappingen av mandater skaper konflikt eller gnisninger i den enkelte region. Slik vi ser det, handler dette om hvorvidt man institusjonelt og personlig er smidig nok til å få til et samarbeid på tross av en konfliktskapende struktur. Noen steder er relasjonen mellom IMDi og RVTS, samt i noen tilfeller enkelte andre instanser, blitt så anstrengt at det går ut over det regionale arbeidet.

Dette er en uheldig situasjon, og vi anbefaler at de relevante sektormyndighetene går sammen om å finne en løsning.

Til slutt vil vi påpeke at selv om funksjonen har hatt begrenset, og i noen tilfeller uheldige effekter på den regionale samordningen, så kan den ha hatt mer positiv betydning for IMDi's eget arbeid, slik denne informanten gir uttrykk for:

Nå har jeg fått større forståelse for noe av det jeg så tidligere i introduksjonsarbeidet. Nå tenker jeg at noen av de damene hadde problemer som hadde med familien å gjøre. Vi var aldri bevisst på det. Så det at regionkontorene har fått denne jobben, kan ha noen positive ringvirkninger for bosettingsarbeidet. Og det burde gjelde for mottakene også. Jeg tror ikke de er så bevisste på disse tingene, for eksempel i forhold til kartleggingsarbeidet de gjør.

Oppsummering

I dette kapitlet påpekes en del uavklarte forhold rundt *Kompetanseteamets* mandat. Det er behov for at teamets oppgaver og organisering gjennomgås, på kort sikt for å sikre at mandat og praksis er i overensstemmelse, på lengre sikt for å vurdere plassering og berettigelse. Gitt at kompetansenivået i første- og andrelinje samt ordinære regionale instanser øker, kan man vurdere å rendyrke teamets mandat inn mot internasjonale saker og høyrisikosaker. Det anbefales at prosessen med å overføre ansvaret for *minoritetsrådgiverne* til utdanningssektoren i større grad løftes opp til departementsnivå, og at dialogen mellom IMDi og Utdanningsdirektoratet styrkes. Diskusjonen bør føres innenfor rammene av likeverdig offentlig politikk og tjenester, og med fokus på gjennomføring/fracfall, vold i familien, barn og unges rettigheter og psykisk helse.

Når det gjelder *den regionale koordinatorfunksjonen* som nå ligger i IMDi, peker flere temaer seg ut som spenningsfylte. Blant annet er samarbeidet og arbeidsdelingen i forhold til Kompetanseteamet ikke i tilstrekkelig grad definert og forankret. Fortsatt betydelig bruk av sentral ekspertise i regional kompetansebygging kan skape inntrykk av at saksfeltet er vanskeligere tilgjengelig enn det er. Tiltaket forutsetter forpliktende samarbeid fra andre etater, men det er uklart hvordan dette skal sikres. Fra IMDi's side kan det være frustrerende å bli pålagt et ansvar for prosesser som også berører andre instansers mandat, mens

andre kan oppleve det som at IMDi blander koordinerings- og styringsrollen.

RVTS er en hovedsamarbeidspartner for IMDi i flere regioner. Det er grunnleggende strukturelle problemer innebygd i tiltak 11 om regionale koordinatorene, som noen steder resulterer i samarbeidsutfordringer mellom de to instansene. Særlig gjelder dette der IMDi søker å knytte arbeidet under planen til vold i nære relasjoner i bredere forstand og til kommunale handlingsplaner mot vold i nære relasjoner. Dette er basert på eksplisitte føringer i tiltaket, men også på strategiske vurderinger av hva som gir best gjennomslag overfor kommuner og andre samarbeidspartnere. Det er imidlertid problematisk at IMDi skal koordinere et arbeid på vold i nære relasjoner, idet RVTS er pålagt dette i handlingsplan mot vold i nære relasjoner. På sikt anbefales det derfor å justere IMDis rolle fra koordinator til med- og støttespiller.

6 Samlet analyse og hovedutfordringer

I det følgende oppsummerer vi sentrale funn og løfter fram noen utfordringer som vi mener er særlig viktig å følge opp i videre implementering av planen.

Fenomenforståelse i bevegelse, struktur i utakt

Som vi så i kapittel 2, er arbeidet i «tvangsekteskapsfeltet» i realiteten mye bredere enn overskriften skulle tilsi. Det defineres som vold i nære relasjoner, samtidig som det er blitt avgrenset mot dette feltet. Stadig flere har stått overfor følgende hodepine: Hvordan lage en overskrift, finne et begrep, som både signaliserer en bredere problematikk, men samtidig ikke bruker «vold i nære relasjoner» på en måte som gir inntrykk av at dette er et arbeid mot vold i nære relasjoner i visse minoritetsgrupper? Vi tror dette dilemmaet er uløselig, nettopp fordi det langt på vei er *det* dette arbeidet har blitt. Så bredt som for eksempel minoritetsrådgiverne og integreringsrådgiverne jobber, så må arbeidsfeltet karakteriseres som vold i nære relasjoner, barn og unges rettigheter, og familiarbeid. En slik erkjennelse er i tråd med nåværende handlingsplans mål om å knytte arbeidet tettere til vold i nære relasjoner, og stadig flere i feltet tar til orde for å realisere en bred definisjon fullt ut. Samtidig er den institusjonelle strukturen i utakt.

Nåværende struktur er etablert gjennom separate planer. Den har bidratt til prioritering og løfting, men har også medført oppsplitting og fragmentering. I dag eksisterer det et *strukturelt skott* mellom feltet vold i nære relasjoner og «tvangsekteskapsfeltet». For å realisere målsettingen om en helhetlig, sammenhengende og likeverdig innsats, er det ikke bare snakk om å avvikle en handlingsplan. Det vil være nødvendig gjøre noe med den splittede strukturen. Vår mest overordnede anbefaling er å starte en diskusjon om hva dette innebærer. Blant annet vil det innebære å forankre en felles forståelse av hva en bred, mangfoldtilpasset definisjon av vold i nære relasjoner innebærer i praksis. Her vil IMDi, Bufdir, Hdir, UDI, POD, LDO, NKVTS og

RVTSene, samt enkelte kommuner, ha mye å bidra med. Et særlig godt utgangspunkt er den strukturen som Bufdir allerede har etablert.

Oppsplittingen har resultert i fragmentering og dobbeltarbeid i forvaltningen og tjenesteapparatet. De samme personene går på forskjellige møter der lignende tiltak som involverer de samme aktørene, diskuteres. Forskjellige personer går på lignende møter. Den unisone etterlysningen av samordning er det beste argumentet for å samle arbeidet. Fra praksisfeltet kommer også et annet moment, nemlig at det å innramme tvangsekteskap og kjønnslemlestelse som vold i nære relasjoner bidrar til å avmystifisere fenomenene. Vold i nære relasjoner er etablert, i hvert fall delvis, som et tema hjelpeapparatet skal jobbe med. Fra andre studier vet vi at en del kvier seg for å gå inn i problemer som de forbinder med kulturforskjeller. Dersom slike overgrep blir uttrykkelig definert som vold i nære relasjoner, kan dette tydeliggjøre hjelpernes ansvar og senke terskelen for å «våge å se».

Forlate integreringssektoren, sikre mangfoldstilpasning

Tvangsekteskap og kjønnslemlestelse har lenge vært et tema i skjæringspunktet mellom policy-feltene *vold i nære relasjoner* og *integrering*. Det første er et utpreget tverrsektorielt felt, mens det andre er avgrenset i henhold til sektoransvar og der likeverdige offentlige tjenester er et sentralt grep. Det er altså et sentralt prinsipp i integreringspolitikken at den defineres smalt, fordi både nyankomne innvandrere og etablerte minoritetsgrupper primært skal møtes med universelle, inkluderende og likeverdige tjenester og ordninger i alle sektorer. Slik vi oppfatter føringene i dagens handlingsplaner, er det på tide å flytte temaet ut av integrering og inn i vold i nære relasjoner i reell forstand. Det betyr ikke at integreringsfaglige hensyn er irrelevante. Tvert imot må det gjøres en aktiv innsats i forhold til å sikre mangfoldstilpasning og likeverdige offentlige tjenester på feltet vold i nære relasjoner. Integreringsfeltet kan bidra inn i voldsfeltet med kunnskap om minoriteter, migrasjon og diskriminering på den ene side, og har selv behov for kunnskap om vold i nære relasjoner på den andre. Men integreringsfeltet skal ikke ha ansvar for arbeid mot vold i nære relasjoner i visse befolkningsgrupper.

Legges den brede definisjonen av vold i nære relasjoner til grunn, blir Justisdepartementets handlingsplan langt på vei en *hovedplan* for satsingsområdet vold i nære relasjoner. Når den særskilte planen skal

avvikles om to år, vil det være naturlig at dette får konsekvenser for hovedplanen. Argumentet for ikke å inkludere tvangsekteskap mm i handlingsplan mot vold i nære relasjoner har vært praktisk: Dette er vold i nære relasjoner, men fordi det fins en egen plan, er disse temaene ikke inkludert. Når det nå ikke skal være en egen plan, er det logisk at eventuelle framtidige handlingsplaner mot vold i nære relasjoner realiserer den brede definisjonen fullt ut.

Feltsegregering i det ordinære

Planens strukturelle hovedmål er å gjøre seg selv overflødig og overføre ansvaret til ordinære tjenester. I den sammenheng vil vi påpeke at flere av de etater og tjenester som må anses å være ordinære, fortsatt er preget av det samme skottet som planarbeidet. La oss ta RVTSe som eksempel. Vi har sett at disse sentrene har tradisjon for segregert organisering, idet tvangsekteskap og kjønnslemlestelse, og i praksis hele «sekken» vold i minoritetsfamilier, er lagt til «flyktningseksjonen». I praksis kan dette bety at seksjon for vold og overgrep jobber utelukkende eller for det meste med vold i majoritetsfamilier.

For å sette det på spissen; la oss tenke oss et barnevernkontor som ønsker råd fra RVTSe i forbindelse med en norsk-tyrkisk familie. Far kom som arbeidsinnvandrere på 70-tallet, mor på 80-tallet og alle barna er født i Norge. Hvis far og mor forsøker å tvinge datteren til ekteskap, skal barnevernkontoret henvende seg til flyktningseksjonen for råd. Men hva hvis far slår mor? Dette er jo ikke tvangsekteskap, men partnervold. Det borger for å kontakte voldsseksjonen. Men siden familien praktiserer tvangsekteskap, må det antas at de lever i en «æreskontekst», noe som forbindes med familier fra visse minoritetsgrupper, så da er det kanskje likevel flyktningseksjonen? Betyr dette at voldsseksjonen ikke jobber med vold i nære relasjoner i familier fra land som assosieres med æreskultur? Og, jobber i realiteten flyktningseksjonen med alle former for vold – også partnervold og vold og overgrep mot barn - i familier med bakgrunn fra visse land, uavhengig av om de har flyktningbakgrunn? Om en bred definisjon av vold i nære relasjoner skal realiseres fullt ut, vil det også måtte få konsekvenser for RVTSe's organisering og fenomenforståelse.

Styring, samordning og samarbeid

Departementsnivå

Jeg savner møter på feltet, og det er litt rart at det ikke har vært mer. Når det ikke skjer noe er det ikke til å unngå at de temaene går litt bak i bevisstheten. I en travel hverdag ... man gjør det man må, men... Og vi trenger jo å vite hva de andre holder på med.

Som vi har sett, har BLD inntatt en forholdsvis passiv rolle i forhold til koordinering og styring av arbeidet under handlingsplanen. Med få møter i den interdepartementale gruppa, er det fare for at det oppstår et visst vakuum hva gjelder informasjon, samordning, mulighet for kanalisering av frustrasjon, samt inspirasjon og framdrift i arbeidet. Det kan se ut som departementet foregriper en situasjon der oppgaver og ansvar er forankret i ordinær drift, og sånn sett «går av seg selv». Vi tror dette er for tidlig, når det gjelder selve handlingsplanens tiltak, og vi tror det er særlig problematisk i forhold til overordnede målsettingen om at dette blir siste plan. Vi anbefaler derfor at departementet vitaliserer arbeidsgruppa, med særlig vekt på å diskutere de strukturelle utfordringene og situasjonen etter handlingsplanens utløp.

For øvrig vil vi knytte noen kommentarer til strukturen på den interdepartementale koordineringen av de to handlingsplanene. I lys av ambisjonen om større sammenheng og helhet, likeverdige tjenester og avvikling av særplan, har vi vært særlig interessert i sammensetningen av de to gruppene som følger JDs og BLDs plan. Oversikten gis i tabell 4.

Tabell 4. Oversikt over deltakerne i interdepartementale arbeidsgrupper⁷⁵

	Tvangsekteskap, kjønnslemlestelse m.m (BLD)	Vold i nære relasjoner (JD)
BLD	Integreringsavdelingen, A ⁷⁶	A har møtt noen ganger
BLD	Barnevernavdelingen, B	Familie- og oppvekst, C
BLD	Forbruker-, rettighets- og likestillingsavdelingen, D	Familie- og oppvekst, E
JD	Politiavdelingen, kriminalseksjonen, F & H	Politiavdelingen, kriminalseksjonen, G & I
JD	Innvandringsavd, J & K	
HOD	Seksjon for primærhelse, L	Seksjon for primærhelse, L
ASD	Seksjon for sosialpolitikk, N	Seksjon for sosialpolitikk, N
KD	Opplæringsavdelingen, O	Opplæringsavdelingen, O
UD	Seksjon for konsulære saker og utlendingsfeltet, P	
Hdir	Minoritetshelse og rehabilitering, Q & S	Psykisk helse og rus, R & T
Bufdir	Seksjon for voldsforebygging, U	Seksjon for voldsforebygging, U
IMDi	Forebyggingsseksjonen, V	
POD		Seksjon for forebygging og kriminalitetsbekjempelse, V & X
UDI	Oppholdsavdelingen, X	
UDI	Analyse- og utviklingsavdelingen, Z	
UDI	Region og mottak, Æ	
Avdir	Tjenesteavd/Oppfølging, Ø	Tjenesteavd/Oppfølging, Ø
UDir		

⁷⁵ Gjelder departements- og direktoratsrepresentanter. I tillegg møter ekspert på kjønnslemlestelse fra NKVTS i BLDs utvalg. Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) møter på sak i begge utvalg.

⁷⁶ Uthevede bokstaver angir hovedansvarlig saksbehandler for de to planene.

Av de grå feltene ser vi at ett departement kun møter i utvalget for tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlige begrensninger; nemlig Utenriksdepartementet. For øvrig har utvalgene tilsvarende *departementsdeltakelse*, men med noe ulik fag- og persondeltakelse. Justisdepartementets innvandringsavdeling er kun representert i BLDs utvalg og ikke i JD sitt. Tilsvarende er BLDs integreringsavdeling ikke fast medlem av JDs utvalg, men møter sporadisk. Det er særlig viktig å notere at hovedansvarlige saksbehandlere (A for BLDs plan og G/I for Justisdepartementets) kun deltar i «sitt» utvalg.

Forskjellene er noe flere på *direktorsnivå*, også markert med grått. IMDi og UDI deltar ikke på vold i nære relasjoner, mens POD ikke deltar på tvangsekteskap og kjønnslemlestelse. Endelig merker vi oss et fellestrekk, at Udir ikke møter i noen av utvalgene. Antakelig gjenspeiler dette planenes tiltaksstruktur. IMDi har ingen tiltak under vold i nære relasjoner, mens POD ikke har tiltak under tvangsekteskap og kjønnslemlestelse. På den andre side er det ingen tvil om at disse etatene er berørt av begge planer, ikke minst IMDi i en fase der arbeidet mot tvangsekteskap skal forankres i ordinære tjenester og strukturer, hvorav en stor del er tjenester og strukturer som omtales i handlingsplan mot vold i nære relasjoner. At Utdanningsdirektoratet ikke deltar, er særlig uheldig i en fase da overføring av minoritetsrådgiverne til skolesektoren står sentralt.

Til sammen danner det seg et bilde av at deltakelsen fra de koordinerende departementene og «deres» direktorater (JD/POD og BLD/IMDi) er mest segregert. Innvandrings- og integreringsavdelingene (i henholdsvis JD og BLD) møter kun på tvangsekteskap. Fra Politiavdelingen i JD stiller ulike personer på de to planene. De to departementenes direktorater, POD og IMDi, møter kun på moderdepartementets «egen» plan. Et unntak fra denne segregerte hovedstrukturen er Bufdir, som er et direktorat under BLD, med viktige oppgaver også under JDs plan. Bufdir deltar i begge utvalg med samme person fra samme seksjon. Det er verdt å notere at dette direktoratet har samlet all vold i nære relasjoner og ansvaret for alle tre ovennevnte handlingsplaner og strategier i én enhet.

Vi vil anbefale en større overlapp mellom representasjonen fra nøkkeldepartementene. Det ville også være nyttig om hovedansvarlige saksbehandlere for de to planene og barnetiltaksplanen møttes regelmessig i resten av planperioden.

Direktoratsnivå

Mange informanter mener at IMDi i en del tilfeller mangler kunnskap om og forståelse av de rammebetingelser som andre sektormyndigheter har. Det rapporteres om at IMDi sentralt og regionalt ikke alltid har god nok innsikt i regelverk og forståelse av de rammer som andre etater arbeider innenfor. Det kan være noe av forklaringen på hvorfor samhandlingen med de ulike etater varierer i kvalitet og omfang.(60)

Dette sitatet er ikke fra vårt datamateriale, men det kunne vært. I stedet er det hentet fra Agenda Kaupangs evaluering av IMDi. Her brukes da også arbeidet med minoritetsrådgiverne som eksempel.

I vår egen studie har IMDis rolle i forhold til andre direktorater og etater blitt tematisert i flere sammenhenger. Både i forbindelse med kompetanseteamet og de regionale koordinatorene har det blitt reist spørsmål om IMDis forståelse av egen rolle, blant annet knyttet til forskjellen mellom å koordinere et samarbeid, og å styre arbeidet i andre instanser. Det etterlyses mer informasjon og dialog, samt en større forståelse for andre etaters mandat. Det er vanskelig å gå i detalj, men vi vil trekke fram noen strukturelle betingelser, som kanskje kan forklare noe av frustrasjonen.

Som vi allerede har vært inne på, er det et visst vakum når det gjelder koordinering og informasjonsutveksling rundt gjennomføringen av planen. Siden IMDi har flesteparten av tiltakene, og også særordningene, som til dels er samordningsfunksjoner, rettes frustrasjonen over vakumet mot dette direktoratet. IMDi har imidlertid ikke fått en formell koordinatrolle på handlingsplanen. Denne ligger i Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, men det kan synes som om departementet forventer at IMDi ivaretar en helhetlig koordinering på direktoratsnivå. Vi er usikre på om dette er tilstrekkelig kommunisert og avklart med IMDi og øvrige departement/direktorat, og vi er usikre på om en slik modell er hensiktsmessig. Som nevnt ble det lagt opp til et tonivå-system på koordineringen av barnestrategien, og Bufdir har også fått koordineringsansvaret for den nye tiltaksplanen mot vold og overgrep mot barn. Kanskje kan det være fruktbart å systematisere et lignende opplegg for «vår» handlingsplan også, men i så fall bør det gjøres eksplisitt. En viss informasjonsutveksling og koordinering skjer i dag på linjeledermøtene for Kompetanseteamet, og det vil være naturlig å se denne strukturen i sammenheng med en

eventuell bredere koordineringsfunksjon. En koordineringsfunksjon på direktoratsnivå erstatter imidlertid ikke behovet for koordinering på departementsnivå, særlig når det gjelder de mer overordnede diskusjonen vi har trukket opp.

For øvrig kan det virke som at IMDi har vært noe innadvendte det siste året på grunn av mange og tunge prosesser internt, som har tatt tid. Dette kan nok ha gått på bekostning av informasjon til og samarbeid med andre etater.

En mer avgjørende strukturell utfordring ligger, slik vi ser det, i de oppgavene IMDi har blitt pålagt i og med planen. Vi tenker her på motsetningen mellom sektoransvarsprinsippet og utføreransvaret som vi i kapittel beskrev som en rollekonflikt IMDi er pålagt. Dette kom tydelig fram i forhold til minoritetsrådgiverordningen i forrige periode, noe både følgeevalueringen og senere Agenda Kaupang (2014) har påpekt. Per i dag er det særlig den regionale koordinatorfunksjonen som skaper strukturelt betingede gnisninger og konflikter.

Regional koordinering

Man hadde omsider fått på fote nettverk av RVTS, Bufetat og fylkesmennene begynte å komme på banen. Og så kom IMDi som ny kokk.

Det er fornuftig å regionalisere kompetansebygging og rådgivningsfunksjoner, og behovet for samordning er stort. Ut fra de regionale koordinatorernes erfaring så langt, synes det å jobbe for gjennomslag for en bred definisjon av vold i nære relasjoner, kombinert med betydningen av likeverdige offentlige tjenester og mangfoldsperspektiv, som den mest realistiske strategien overfor kommuner og andre regionale etater. Denne koblingen, inkludert kommunale handlingsplaner, er allerede lagt inn som forankringspunkt i handlingsplanen.

At koordineringsfunksjonen er lagt til IMDi er i utakt med sektoransvarsprinsippet og handlingsplanens målsettinger om å styrke koblingen til vold i nære relasjoner og overføre arbeidet til ordinære, berørte tjenester. RVTSene har allerede en regional koordinerende rolle i forhold til vold i nære relasjoner og vold og overgrep mot barn og unge. Å legge en særlig koordinatorfunksjon til IMDi synes som en u hensiktsmessig og unødvendig omvei. Vi vil derfor anbefale en

justering av IMDi's rolle fra koordinator til med- og støttespiller. Takten på en slik justering bør avstemmes etter lokale/regionale forhold. Der det er kommet i gang gode prosesser, vil det være naturlig å videreføre disse, men med en bevisst og aktiv strategi i forhold til at koordineringsansvaret skal ut av IMDi fra 2017. Der arbeidet ennå er i startgroppen og der det regionale/lokale samarbeidet ikke fungerer, bør man vurdere å forsere justeringen. Uansett må det tas grep for å rydde opp i de konfliktfylte samarbeidsrelasjonene som fins i noen regioner.

IMDi's rolle

I henhold til sektoransvarsprinsippet skal IMDi ikke ha hovedansvar for vold og alvorlige begrensninger i familier med minoritetsbakgrunn. Dette tilhører andre sektors ansvar. IMDi har imidlertid en rolle som kompetansesenter og pådriver for at sektormyndighetene anlegger et mangfoldsperspektiv på sitt arbeid. En viktig utfordring for IMDi i resten av planperioden, vil være å avklare hva dette innebærer i forhold til vold i nære relasjoner og barn- og unges rettigheter, samt å legge til rette for en rendyrking og faglig utvikling av denne rollen. Det kan dels bety å tre tilbake i forhold til tvangsekteskap og kjønnslemlestelse, dels å ta mer aktivt del i arbeidet på feltet vold i nære relasjoner mer generelt, herunder å gjøre seg kjent med og «melde seg inn» i hittil ukjente strukturer.

Samtidig bør IMDi integrere kunnskap og fokus på vold i nære relasjoner i *sitt* sektormandat. På samme måte som UDI må sørge for fenomen- og håndteringskompetanse på mottakene, må IMDi sikre dette i bosettings- og introduksjonsarbeidet overfor nyankomne. Temaet bør altså ha en naturlig plass i dialogen med kommunene, men igjen – med likeverdige offentlige tjenester som hovedperspektiv.

IMDi har lenge jobbet med å overføre ansvar for integreringsrådgiverne og minoritetsrådgiverordningen til sektor. Prosessen er kommet et godt stykke på vei, men som allerede nevnt mener vi det er betimelig at Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet går inn med drahjelp. Diskusjonen om hvordan minoritetsrådgivernes kompetanse og brukernes behov best kan ivaretas bør ses i en større sammenheng med vekt på likeverdige

tjenester og en mangfoldstilpasset skole, frafall, psykisk helse, barn og unges medbestemmelse og rettigheter, likestilling, diskriminering mobbing⁷⁷ og vold i nære relasjoner. Det er et stort potensiale for at IMDi kan bistå utdanningsmyndighetene i forhold til mangfoldstilpassing og likeverdig skole i bred forstand.

Det kan synes som om IMDis tenkning om sektoransvar særlig knyttes til de to ordningene i utdannings- og utenrikssektoren. Vi vil anbefale at sektoransvarsprinsippet også tenkes inn i forhold til direktoratets øvrige portefølje på tvangsekteskapsfeltet. I den forbindelse bør IMDi gjøre seg kjent med Handlingsplan mot vold i nære relasjoner og involveres i arbeidet med den.

Mangfoldsperspektiv på vold i nære relasjoner

Hva innebærer så likeverdige offentlige tjenester og mangfoldstilpassing i forbindelse med vold i nære relasjoner? Slik vi ser det, betyr det at politikk, tiltak og metoder tar høyde for både kulturforskjeller og de utsatte og utøvernes forskjellige posisjoneringer i samfunnets maktstrukturer, som kan skape variasjon når det gjelder årsaker til volden, dens rasjonale, form og retning, samt i de utsatte og utøvernes behov. For eksempel kan rasisme og diskriminering medvirke til sårbarhet i familier med innvandrerbakgrunn, mens økonomisk marginalisering og funksjonshemming kan ha lignende effekt på tvers av etnisk bakgrunn. Et annet eksempel er variasjon i kulturelle normer knyttet til ære og kjønn der såkalt æresrelatert vold (i flere typer nære relasjoner) handler om *kollektiv* ære og kollektivt utført/sanksjonert vold, mens individuell partnervold kan kobles til forestillinger om *individuell* ære og maskulinitet. Likeledes kan opplevelse av skam og skyld, variere avhengig av kulturelle normer. Heterofile personer kan ha andre behov enn LHBT-personer, samtidig som behovene også kan variere med kjønn og andre identitets- og maktdimensjoner.

⁷⁷ I tvangsekteskapsfeltet er det opparbeidet kunnskap om sosial kontroll og seksualisert mobbing mellom elever. Ett eksempel er storebrødre som helt konkret overvåker søstrene sine, gjerne i samarbeid med kamerater. Et annet er unge jenter som trakasserer hverandre for ikke å være ærbart kledd, og for å være dårlige jenter. LHBT-problematikk er også en del av feltets kompetanse.

Å samle all vold i alle slags nære relasjoner innen samme agenda er ikke det samme som å forstå eller behandle alle voldsformer eller -situasjoner likt. Tvert imot må man aktivt unngå å basere politikken og tilbudet på en norm om en «gjennomsnittsbruker som tjenestene tilpasses til», for å bruke LDOs formulering.

7 anbefalinger

Å avvikle egen handlingsplan er et riktig og nødvendig grep for å oppnå en bærekraftig innsats mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlige begrensninger av unges frihet, samt øvrig vold i nære relasjoner i familier med minoritetsbakgrunn. Det er imidlertid ikke et tilstrekkelig grep. En forutsetning for å avvikle, er at tematikken og kompetansen inkluderes i andre planer og politikkområder i tråd med prinsippet om likeverdig offentlig politikk og tjenester. Dette innebærer å styrke mangfoldsperspektivet på politikkfeltene vold i nære relasjoner, vold og seksuelle overgrep mot barn, og innen utdannings-, helse- og utenrikssektoren, med tilhørende tjenester. Vår overordnede anbefaling er at resten av handlingsplanperioden brukes til å utmeisle og gjennomføre en strategi for en integreringsprosess mellom feltet vold i nære relasjoner og «tvangsekteskapsfeltet». Vi ser for oss en gradvis integrering der man tar aktive grep for å koble koordineringen av planene tettere sammen ut planperiodene.

En hovedutfordring er å identifisere berørings- og overlappingspunkter, rasjonaliseringsmuligheter og synergieffekter, men også eventuelle motsetninger mellom eksisterende tiltak i de tre handlingsplanene. Vi anbefaler at det foretas en systematisk gjennomgang av tiltak i handlingsplanene med sikte på eventuell samordning. Et eksempel er følgende to tiltak i henholdsvis handlingsplan mot vold i nære relasjoner og tvangsekteskap etc:

18 a) Det skal etableres en ny nettportal om vold i nære relasjoner og voldtekt for utsatte og hjelpeapparat. Hovedformålet er å gjøre eksisterende informasjon tilgjengelig for målgruppene. Informasjonen skal være tilgjengelig på flere språk. Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress (NKVTS) får i oppdrag å utvikle nettportalen. (Justisdepartementet 2014)

Tiltak 13: Nettstedet tvangsekteskap.no skal videreutvikles og utvides til å inneholde læringsmoduler og relevant informasjon.

Nettstedet skal driftes av Integrerings- og mangfoldsdirektoratet.
(Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet 2013)

En nærliggende løsning i dette konkrete eksempelet, er at IMDi, Bufdir og NKVTS samarbeider om å lage en mangfoldstilpasset nettportal om vold i nære relasjoner.

Å slutte med egen plan, betyr ikke nødvendigvis å slutte med egne tiltak. Det kan være nødvendig å videreføre fokusområder og særtiltak innen en bred ramme, for å sikre at rammen virkelig blir inkluderende. Kompetanseoverføring *mellom* feltene er nødvendig.

For å iverksette målet om å styrke koblingen til det øvrige arbeidet mot vold i nære relasjoner vil det være nødvendig med et nærmere samarbeid mellom BLD og Justisdepartementet. Også HOD er en sentral samarbeidspart. De interdepartementale utvalgene bør suppleres slik at IMDi og POD møter i begge. For øvrig anbefaler vi at hovedkoordinatorene møter i begge utvalg. BLD bør sørge for at IMDi blir invitert til Justisdepartementets samordningsseminar, samt andre sentrale fora.

Justisdepartementet har nylig opprettet et Forum for samarbeid mellom myndigheter og organisasjoner i arbeidet mot vold i nære relasjoner. IMDi har på sin side møter for de organisasjonene som mottar støtte på IMDis tilskuddsordning. Noen av organisasjonene deltar antakelig begge steder, men vi antar overlappen er liten. Vi anbefaler at særlig invitasjonslistene gjennomgås med sikte på samordning, og særlig med tanke på mangfoldstilpassing av feltet vold i nære relasjoner. Det kan også være relevant å avholde et felles møte med fokus på vold i et mangfoldsperspektiv.

Det vil være viktig å følge erfaringene med koordineringsmodellen som nå tas i bruk på tiltaksplanen mot vold og overgrep mot barn. Kanskje kan en koordinering på direktoratsnivå være ett av flere grep som kan sikre samordning i et framtidig bredere voldsfelt. Vi vil sterkt anbefale at IMDi inviteres inn i koordineringen av tiltaksplanen. Det bør også vurderes om IMDi bør få en mer direkte rolle i flere av tiltakene.

BLDs arbeid under de tre planene bør i større grad ses i sammenheng og koordineres internt, samt i etatsstyringen overfor Bufdir og IMDi.

Ansvar for tvangsekteskap lå tidligere i samme avdeling som håndterte vold i nære relasjoner. Dette hadde åpenbare synergieffekter og fremmet en mer helhetlig tankegang. Det bør vurderes å samle arbeidet i Familie- og oppvekstavdelingen, under betingelse av at det tilføres spisskompetanse.

Arbeidet mot vold i nære relasjoner er allerede basert på samarbeid mellom flere sektorer og tverrgående prosesser. For eksempel er Bufdir sentrale på alle handlingsplaner. At dette direktoratet nå har samlet arbeid mot vold i nære relasjoner i én enhet, legger til rette for tilsvarende samling på overordnet nivå. Arbeidsdelingen mellom Bufdir, IMDi og Hdir vil være sentral i prosessen videre.

BLD må styrke sin rolle som proaktiv og helhetlig koordinator og pådriver i forhold til hovedmålene i planens siste fase. I dette arbeidet vil det være nødvendig å se utover enkelttiltakene og å tenke mer strukturelt.

BLD og KD bør gå mer aktivt inn i prosessen med å overføre minoritetsrådgiverne til utdanningssektoren. Utformingen av rådgivernes framtidige rolle bør knyttes til andre prosesser som sikter mot å styrke skolens arbeid med læringsmiljø, vold i familien, barn og unges rettigheter, psykisk helse og gjennomføring/fracfall. En sentral problemstilling er hvordan man kan sikre at universelle tilnærminger blir reelt universelle, i betydningen likeverdig og inkluderende.

På sikt bør det vurderes å flytte kompetanseteamets veiledningsoppgaver til RVTS, eventuelt ett av sentrene. Som ledd i en slik vurdering kan det være aktuelt at en medarbeider fra RVTS hospiterer i teamet over en periode.

Når det gjelder regional koordinering, ligger dette ansvaret allerede i RVTSenes mandat. Vi anbefaler en justering av IMDIs rolle fra koordinator til med- og støttespiller. Takten på en slik justering bør avstemmes etter lokale/regionale forhold. Der det er kommet i gang gode prosesser, kan det være naturlig å videreføre disse ut planperioden. Der arbeidet ennå er i startgropen og der det regionale/lokale samarbeidet ikke fungerer, bør man vurdere å forsere justeringen. Uansett må det tas umiddelbare grep for å rydde opp i de konfliktfylte samarbeidsrelasjonene som fins i noen regioner.

Litteratur

- Bredal, Anja (2011) *Mellom makt og avmakt. Om unge menn, tvangsekteskap, vold og kontroll*. Rapport 2011:004, Oslo: Institutt for samfunnsforskning
- Bredal, Anja (2013A) «Ordinary vs Other violence? Conceptualising Honour Based Violence in Scandinavian Public Policies» in Gill, Roberts and Strange (eds) *Honour killing and violence*, Palgrave
- Bredal, Anja (2013B) «Vold i nære relasjoner. Minoritetskvinner mellom hypersynlighet og usynlighet» i Beret Bråten og Cecilie Thun (red.), *Krysningspunkter. Likestillingspolitikk i et flerkulturelt Norge*, 117-143, Oslo: Akademika forlag
- Bredal, Anja og Tone Linn Wærstad (2014) *Gift, men ugift. Om utenomrettslige religiøse vigslor*. Rapport 2014:006, Oslo: Institutt for samfunnsforskning
- Orupabo, Julia og Marjan Nadim (2014) *Miljøterapi med unge utsatt for tvangsekteskap og æresrelatert vold. Oppfølging i det nasjonale bo- og støttetilbudet*, Institutt for samfunnsforskning, Rapport 2014:13
- Bråten, Beret og Olav Elgvin (2014) *Forskningsbasert politikk? En gjennomgang av forskningen på tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlige begrensninger av unges frihet, og av de politiske tiltakene på feltet*, Fafo-rapport 2014:16
- Elgvin, Olav og Anne Skevik Grødem (2011) *Hvem bestemmer? Ektefellevalg blant unge med innvandringsbakgrunn*, Fafo-rapport 2011:25
- Hydle, Ida og Anja Bredal (2011) *Erfaringer med dialog i tvangsekteskapsaker*, NOVA og Institutt for samfunnsforskning, NOVA Rapport nr 27/11
- Lidén, Hilde og Tonje Bentzen (2008) *Kjønnslemlestelse i Norge*, Institutt for samfunnsforskning, Rapport 2008:8.
- Lidén, Hilde, Anja Bredal og Liza Reisel (2014) *Transnasjonal oppvekst Om lengre utenlandsopphold blant barn og unge med innvandrerbakgrunn*. Rapport (2014:005) Oslo: Institutt for samfunnsforskning
- Oxford Research (2010) *Tid for handling Evaluering av handlingsplan mot kjønnslemlestelse*. Andre delrapport.
- Oxford Research (2011) *Refleksjon og strategi Evaluering av handlingsplan mot kjønnslemlestelse*. Tredje delrapport.
- Oxford Research (2012) *Godt fundament Evaluering av handlingsplanen mot kjønnslemlestelse 2008-2011*. Sluttrapport. August 2012
- Paulsen, Veronika, Gry Mette D. Haugen, Kurt Elvegård, Christian Wendelborg og Berit Berg (2011) *Æresrelatert ekstrem kontroll – dilemmaer og utfordringer*, Rapport 2011 NTNU Samfunnsforskning, Avdelingen Mangfold og inkludering
- Steen-Johnsen, Kari og Hilde Lidén (2009) *Evaluering av handlingsplan mot tvangsekteskap. Første delrapport, juni 2009*. Rapport 2009:009, Oslo: Institutt for samfunnsforskning
- Steen-Johnsen, Kari, Hilde Lidén, Monica Five Aarset (2010) *Handlingsplan mot tvangsekteskap. Evaluering av utvalgte tiltak. Andre delrapport, juni 2010*. Rapport 2010:007, Oslo: Institutt for samfunnsforskning
- Steen-Johnsen, Kari, Hilde Lidén, Monica Five Aarset (2011) *Offentlig innsats mot tvangsekteskap. Sluttrapport – evaluering av handlingsplanen mot tvangsekteskap*. Rapport 2011:007, Oslo: Institutt for samfunnsforskning

Sverdrup, Sidsel (2002): *Evaluering. Faser, design og gjennomføring*. Fagbokforlaget
Aarset, Monica Five, Hilde Lidén og Idunn Seland (2008) *Ungdom med
innvandrerbakgrunn. Verdier, normdannelse og livsvalg – en kunnskapsstatus*.
IMDi rapport 10:2008

Institutt for samfunnsforskning

2015:03

Forfatter/ Author	Anja Bredal og Hilde Lidén
Tittel/Title	Hva med 2017? Første delrapport i følgeevalueringen av Handlingsplan mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlige begrensninger av unges frihet 2013-2016
Sammendrag	Dette er første rapport i følgeevalueringen av Handlingsplan mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlige begrensninger av unges frihet (2013-2016). Evalueringen strekker seg over hele planperioden og utføres på oppdrag fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet. Hensikten er å bistå myndighetene i å implementere planens mål, gjennom kartlegging, analyse og anbefalinger. Følgforskningen skal undersøke og vurdere om tiltakene i handlingsplanen, og planen som sådan, har ønsket effekt, samt gi innspill og anbefalinger til gjennomføringen. Denne første rapporten har fokus på hvordan implementeringen av handlingsplanen er organisert, og om denne strukturen er egnet og effektiv i forhold til å nå planens overordnede mål.
Emneord	Tvangsekteskap, kjønnslemlestelse, vold i nære relasjoner, offentlig politikk, likeverdige offentlige tjenester.
Summary	This is the first report from the process evaluation of the Norwegian Action Plan Against Action plan against forced marriage, female genital mutilation and severe restrictions on young people's freedom (2013–2016). The project has been commissioned by the Minister of Children, Equality and Social Inclusion.
Index terms	Forced marriage, female genital cutting, domestic violence, equality and diversity in public services.

HVA MED 2017?

Dette er første rapport i følgeevalueringen av Handlingsplan mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlige begrensninger av unges frihet (2013-2016). Evalueringen strekker seg over hele planperioden og utføres på oppdrag fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet. Hensikten er å bistå myndighetene i å implementere planens mål, gjennom kartlegging, analyse og anbefalinger. Følgeforskningen skal undersøke og vurdere om tiltakene i handlingsplanen, og planen som sådan, har ønsket effekt, samt gi innspill og anbefalinger til gjennomføringen. Denne første rapporten har fokus på hvordan implementeringen av handlingsplanen er organisert, og om denne strukturen er egnet og effektiv i forhold til å nå planens overordnede mål.

Institutt for
samfunnsforskning

Institute for
Social Research

Munthes gate 31
PO Box 3233 Elisenberg
NO-0208 Oslo, Norway
T +47 23 08 61 00
samfunnsforskning.no

ISBN (trykk): 978-82-7763-446-3
ISBN (Online): 978-82-7763-448-7
ISSN: 0333-3671