

**INSTITUTT
FOR SAMFUNNS-
FORSKNING**

Rapport 2023:2

**Nasjonal veiledningsfunksjon
i saker om mindreårige ofre
for menneskehandel –
følgeevaluering av oppstart
og innretning
Sluttrapport**

Hilde Lidén og Anne Skevik Grødem

© Institutt for samfunnsforskning 2022
Rapport 2023:2

Institutt for samfunnsforskning

Munthes gate 31
Postboks 3233 Elisenberg
0208 Oslo

ISBN (trykk): 978-82-7763-766-2
ISBN (digital): 978-82-7763-767-9
ISSN (trykk): 0333-3671
ISSN (digital): 1891-4314

Innhold

Forord	5
Sammendrag	6
English summary	7
Kapittel 1 Evaluering av Nasjonal veiledningsfunksjon i saker om mindreårige ofre for menneskehandel	8
Innledning	8
Bakgrunnen for å opprette en veiledningsfunksjon	9
Evalueringsoppdraget	11
Tilpasninger på grunn av covid-19-pandemien	13
Hovedfunn fra delrapporten <i>Barn, menneskehandel og nærliggende utnyttingsformer</i>	14
Sluttrapportens innretning	16
Kapittel 2 Veiledningsfunksjonens innretning og arbeid	17
Veiledningsfunksjonens arbeid de to første årene	21
Råd og veiledning	21
Kompetanseheving	27
Gjennomgang av regelverket	30
Rapportering av antall mindreårige ofre for menneskehandel	30
Andre oppgaver	32
Kapittel 3 Kartlegging av tjenestenes erfaringer med mindreårige ofre for menneskehandel	33
Kommunenes erfaringer med ofre for utnyttning	33
Fagarbeidernes erfaringer med gråsoner og menneskehandel	35
Hvem svarte på undersøkelsen?	36
Gråsonene som kan skjule menneskehandel	37
Menneskehandelsaker	40
Kompetanse og handlingsmuligheter i menneskehandelssaker	42
Kjennskap til veiledningsfunksjonen	48
Hvordan kan arbeidet bli bedre?	49
Oppsummering	52

Kapittel 4 Vurderinger og anbefalinger	54
Styrket innsats overfor mindreårige ofre for menneskehandel	54
Vår vurdering av dagens arbeidsform	57
Følgeevaluering – oppsummerende refleksjoner	60
Anbefalinger	60
Litteratur	64

Forord

I 2019 opprettet Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet Nasjonal veiledningsfunksjon i saker om mindreårige ofre for menneskehandel. Institutt for samfunnsforskning har evaluert oppstarten og innretningen av veiledningsfunksjonen for perioden desember 2019–oktober 2022. Denne rapporten er sluttrapporten for dette prosjektet.

Vi vil takke Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet og veiledningsteamet for godt samarbeid gjennom hele denne perioden.

Hilde Lidén og Anne Skevik Grødem

Oslo, januar 2023

Sammendrag

Forfatter	Hilde Lidén og Anne Skevik Grødem
Tittel	Nasjonal veiledningsfunksjon i saker om mindreårige ofre for menneskehandel – følgeevaluering av oppstart og innretning
Sammendrag	<p>Menneskehandel med barn er en alvorlig form for kriminalitet. Sakene som barnevernet håndterer, er ofte komplekse og vanskelige å identifisere. De som utnytter mindreårige, har gjerne en relasjon til barnet, for eksempel som forelder, nær familie, kjæreste, ektefelle eller reisefølge.</p> <p>I denne rapporten evaluerer vi oppstarten og innretningen av Nasjonal veiledningsfunksjon i saker om mindreårige ofre for menneskehandel. Veiledningsfunksjonen ble opprettet i 2019 etter politisk initiativ og lagt til Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir). Veiledningsfunksjonens arbeid i denne perioden har særlig handlet om kompetanseheving i barnevernet og andre instanser. Siden oppstarten har funksjonen veiledet i 20 enkeltsaker, som er svært forskjellige med hensyn til hvilke forhold som førte til henvendelsen. De har også revidert rundskrivet og veilederen for barnevernstjenestens arbeid. Periodens sammenfall med covid-19-pandemien har påvirket innretningen av veiledningsfunksjonens arbeid, og følgelig også følgeevalueringen.</p> <p>Institutt for samfunnsforskning anbefaler at Bufdir øker synligheten til og informasjonen om veiledningsfunksjonen på nettsider og gjennom skriftlige kanaler til barnevernstjenestene. Vi anbefaler også at veiledningsfunksjonens plass og ansvar i organiseringen av innsatsen på menneskehandelfeltet avklares, og at innholdet i mandatet utdypes.</p>
Emneord	Menneskehandel, barn, veiledningsfunksjon, Bufdir, den kommunale barnevernstjenesten

English summary

Author Hilde Lidén og Anne Skevik Grødem

Title Evaluation of the National Advisory Service in cases involving underage victims of human trafficking

Summary Child trafficking is a serious form of crime and is covered by a separate paragraph in the Norwegian penal code. The child welfare services have experienced that trafficking cases are often complex and difficult to identify. Those who exploit minors in human trafficking often have a relationship with the child, for example as a parent, close family, boyfriend, spouse or travel companion.

This report evaluates the launching of a National Advisory Service targeted at cases involving underage victims of human trafficking. We have followed the Service during its first two years in operation. The Advisory Service was established in 2019 after an initiative from the Norwegian parliament, and is located in the Norwegian Directorate for Children, Youth and Family Affairs (Bufdir). The work of the Advisory Service during this first period has mainly been geared towards improving the competence of the child welfare services and other agencies. During this period, the Advisory team has advised on 20 individual cases, and these cases illustrate the great variation in circumstances leading to the inquiry. Further, circulars and guidelines for the child welfare services' practices in meetings with child victims of trafficking have been revised.

The Institute for Social Research recommends that Bufdir takes targeted steps to increase the visibility of the Services, and to improve the availability of information on websites and in the written material to the local child welfare services. We also recommend that the Services' position, including its responsibilities, within the larger field of public initiatives to combat human trafficking is clarified. We also recommend that the mandate for the Service should be elaborated.

Index terms Human trafficking, Children, Child welfare service, Advisory Service

Kapittel 1

Evaluering av Nasjonal veiledningsfunksjon i saker om mindreårige ofre for menneskehandel

Innledning

I denne rapporten evaluerer vi oppstarten og innretningen av Nasjonal veiledningsfunksjon i saker om mindreårige ofre for menneskehandel. Veiledningsfunksjonen ble etter politisk initiativ opprettet i 2019 og lagt til Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir).

Menneskehandel med barn er en alvorlig form for kriminalitet og har en egen bestemmelse i straffeloven. Det er straffbart å utnytte mindreårige til menneskehandel uavhengig av om vold, trusler eller annen utilbørlig atferd er brukt. Menneskehandelsaker der barn er involvert, har ofte spesielle kjennetegn, slik som fravær av omsorgspersoner, ambivalente tillits- og avhengighetsrelasjoner og et særegent trusselbilde der det kan være behov for rask handling. Mange av sakene omfatter utenlandske barn. Menneskehandel der barn er involvert, kan være organisert, men i mange tilfeller er det én eller flere enkeltpersoner som står bak utnyttingen. Ofte har den eller de som utnytter barnet, en relasjon til barnet, for eksempel som forelder, nær familie, ektefelle, kjæreste eller reisefølge.

Å identifisere et barn som mulig offer for menneskehandel er krevende, og de fleste hjelpetjenestene møter bare unntaksvis på slike saker. De kan derfor ha behov for å rådføre seg med andre for å vite hvordan de skal gå fram i saker der de har mistanke om at et barn utnyttes. Det kan være viktig å handle raskt for å forhindre at barnet forsvinner, eller at det blir utsatt for overgrep på nytt. Avvergingsplikten gir alle en plikt til å gripe inn for å avverge alvorlige lovbrudd og gjelder blant annet ved handlinger som defineres som menneskehandel med mindreårige. Avvergingsplikten gjelder uten hensyn til taushetsplikt. Det er straffelovens definisjon av menneskehandel som er bestemmende for hva som skal regnes som menneskehandel etter barnevernsloven.

Identifisering krever som regel at barnevern og politi samarbeider godt, og i mange saker vil også utlendingsmyndighetene være involvert. Dersom det er grunn til å tro at et barn er utsatt for menneskehandel, skal politiet vurdere trusselfildet, mens barnevernsloven pålegger den kommunale barnevernstjenesten å opprette en undersøkelsessak og iverksette tiltak etter lovens kapittel 4. Dette gjelder også i akuttsaker. Barnevernsloven § 4-29 åpner for at barn kan plasseres midlertidig i institusjon uten samtykke dersom det er fare for at de er utsatt for menneskehandel. I alle saker skal det foretas en vurdering av barnets beste. Enslige mindreårige vil få oppnevnt en representant/verge, og dersom menneskehandelsaken anmeldes og politiet oppretter en straffesak, har den mindreårige krav på bistandsadvokat under rettsprosessen. En del saker gjelder utenlandske barn, der samarbeid over landegrenser er aktuelt for å få avklart blant annet foreldreansvar. I slike saker kan det være aktuelt å involvere sentralmyndigheten for Haagkonvensjonen 1996, som i Norge er lagt til Bufdir.

Til tross for at det foreligger rutiner for hvordan saker skal følges opp, er dette et utfordrende felt, noe som skyldes at det i mange saker ikke er åpenbart at det er snakk om menneskehandel. Sakene kan omfatte komplekse familierelasjoner, tjenestene kan mangle opplysninger, og de involverte kan gå sammen om dekkhistorier. Barn som er utsatt for menneskehandel, kan ha blitt instruert om å framstille utnyttaren som en person de er i familie med, eller de kan oppgi at de er eldre enn de egentlig er. Når det er tvil om en person er under 18 år, skal vedkommende behandles som et barn inntil alderen er verifisert. Når det gjelder utenlandske barn, kan barnets oppholdsstatus gjøre oppfølgingen av saken mer komplisert. I slike tilfeller kan barnet søke om opphold på ulike grunnlag. Barnet kan blant annet søke om beskyttelse eller begrenset oppholdstillatelse for antatte ofre for menneskehandel (refleksjonsperiode mv.).

Bakgrunnen for å opprette en veiledningsfunksjon

Ifølge handlingsplanen mot menneskehandel (Justis- og beredskapsdepartementet, 2016) er det et generelt behov for å øke innsatsen mot at barn utsettes for menneskehandel, og for å styrke og samordne informasjons- og kompetansehevingstiltakene på området. Et av tiltakene i handlingsplanen er å heve kompetansen i barnevernet (tiltak 15). Andre tiltak er å styrke politiets innsats overfor barn gjennom effektiv etterforskning når det er mistanke om at barn er ofre for menneskehandel, og å avhøre mulige mindreårige ofre på barnehusene (tiltak 10 og 11). Et generelt tiltak er å styrke det internasjonale samarbeidet.

For å styrke innsatsen mot at barn utsettes for menneskehandel, ytterligere, reiste Kristelig folkeparti i 2017 et representantforslag¹ i Stortinget (Dokument 8:100 S (2016–2017)). Forslaget ble begrunnet med at en vesentlig utfordring i arbeidet med å forebygge, avdekke og etterforske menneskehandel med barn er uklar ansvarsdeling og manglende samarbeid mellom viktige instanser. Begrenset kompetanse blant ansatte kan føre til at menneskehandel ikke blir avdekket. Uklar ansvarsdeling og manglende samarbeid får også konsekvenser for den oppfølgingen barnet får når det er mistanke om menneskehandel, eller når det er avdekket menneskehandel. Forslagsstillerne viser til forskere som foreslår at det opprettes en sentral enhet, innenfor enten barnevernet eller politiet, som har ansvar for å følge opp saker som omhandler menneskehandel med barn. De peker på barnevernet som ansvarlig instans for å koordinere innsatsen og samarbeidet i denne typen saker. De anser at en enhet vil kunne sikre god oppfølging av barna, forbedre samarbeidet mellom ulike instanser og ha en veiledende funksjon overfor lokale barnevernkontor som mistenker menneskehandel eller har barn som er ofre for menneskehandel i sin kommune. Justiskomiteens innstilling om representantforslaget om styrket innsats mot at barn utnyttes i menneskehandel (Innst. 397 S (2016–2017)), ble vedtatt 14. juni 2017. De tre (av elleve) vedtakene som er sentrale for vår undersøkelse, er:

Vedtak 928: Stortinget ber regjeringen sikre at førstelinjetjenesten til barnevernet, politiet og Utlendingsforvaltningen har tilstrekkelig kompetanse om menneskehandel som involverer barn.

Vedtak 929: Stortinget ber regjeringen gjennomgå taushetspliktsreglene for førstelinjetjenesten til barnevernet, politiet og Utlendingsforvaltningen for å sikre at disse ikke er til hinder for samarbeid i saker som gjelder mindreårige ofre for menneskehandel.

Vedtak 932: Stortinget ber regjeringen opprette en sentral enhet med ansvar for oppfølging av mindreårige ofre for menneskehandel og veiledning til lokale barnevernkontor i saker hvor menneskehandel mistenkes.

I det påfølgende anmodningsvedtaket (nr. 932 av 14. juni 2017) fikk Barne-, familie- og likestillingsdepartementet i oppdrag å «opprette en sentral enhet med ansvar for oppfølging av mindreårige ofre for menneskehandel og veiledning til lokale barnevernkontor i saker hvor menneskehandel mistenkes». Departementet påla Bufdir å etablere en veiledningsfunksjon med ansvar for mindreårige ofre for menneskehandel. I oktober 2019 ble Nasjonal veiledningsfunksjon i saker om mindreårige ofre for menneskehandel opprettet. Veiled-

¹ Representantforslaget ble reist av stortingsrepresentantene Rigmor Andersen Eide, Hans Fredrik Grøvan, Geir Jørgen Bekkevold og Kjell Ingolf Ropstad. Bakgrunnen var blant annet at stadig flere enslige mindreårige i 2016 forsvant fra mottak, omsorgssenter eller barnevernsinstitusjon.

ningsfunksjonen skal blant annet veilede barnevernstjenesten og andre som kommer i kontakt med antatte mindreårige ofre for menneskehandel i Norge, bidra aktivt til at det etableres samarbeid mellom relevante tjenester, og bidra til kompetanseheving på feltet (vi skriver mer om mandatet i kapittel 2).

Evalueringsoppdraget

Bufdir ønsket en følgeevaluering av veiledningsfunksjonens tre første år. Direktoratet fastsatte flere formål for evalueringen. For det første skal funnene i evalueringen gi veiledningsfunksjonen kunnskap, slik at den kan justere arbeidet i tråd med denne. Dette skal omfatte bidrag til *fagutvikling* og *kompetanseheving i hjelpeapparatet*, slik at tjenestene har tilstrekkelig kunnskap til å identifisere og melde fra når de står overfor et mulig offer. For det andre skal følgeevalueringen omfatte en vurdering av de ansattes erfaringer fra *veiledning i enkeltsaker*. Disse erfaringene kan bidra til å øke forståelsen for hvilke utfordringer de ulike hjelpeinstansene har i disse sakene, og for hvilken kunnskap de trenger for å følge opp sakene. Følgeevalueringen skal i så måte bidra til å dokumentere hva som utgjør beste praksis når det gjelder hjelpeapparatets bistand til mindreårige ofre for menneskehandel. For det tredje ønsket Bufdir innspill til hvordan man kan forbedre *dokumentasjonen* av omfanget av saker og hvilke offentlige instanser som kommer i kontakt med mulige mindreårige ofre for menneskehandel. I den forbindelse skulle de ansatte ved veiledningsfunksjonen *gå gjennom lovverk*, internasjonale konvensjoner, rundskriv og retningslinjer knyttet til mindreårige ofre for menneskehandel for å identifisere behov for endringer i disse. Følgeevalueringen skulle bidra med økt kunnskap om mindreårige ofre for menneskehandel og særlig om hvordan barn kan møtes slik at de får den hjelpen som er til deres beste.

Institutt for samfunnsforskning fikk i 2019 i oppdrag å følgeevaluere Bufdirs veiledningsfunksjon for perioden 2020–2022. Instituttet presenterte et evalueringsopplegg som har et todelt siktemål: Det ene handler om å trekke fram veiledningsteamets erfaringer gjennom regelmessige samtaler og ved å følge teamets arbeid. Det andre går ut på å bidra til økt kunnskap og fenomenforståelse gjennom å systematisere behovene og kunnskapen som finnes i praksisfeltet, analysere sakene som kommer opp i perioden, og bidra med kunnskap fra internasjonal forskning. Alle sakene som analyseres, er anonymisert.

Instituttets følgeevaluering av veiledningsfunksjonens arbeid og erfaringer har tatt form av *jevnlige møter og samtaler* med teamet i en oppstarts- og konsolideringsperiode. Vi har stilt spørsmål som har fått teamet til å reflektere rundt utfordringer og dilemmaer i arbeidet. Hvordan teamet i veiledningsfunksjonen

selv forstår, innretter, reflekterer rundt og endrer eget arbeid, har stått i fokus. Vi har sett nærmere på funksjonens arbeid på tre områder: veiledning i enkeltsaker, formidling og kunnskapsutvikling og rapportering. I tillegg til å se på teammedlemmene refleksjoner rundt erfaringene de har gjort seg gjennom veiledningen i enkeltsaker, har vi gått gjennom hver enkelt sak i form av anonymiserte referater (se kapittel 2). I etterkant ønsket vi å intervju saksbehandlere/personene som henvendte seg til veiledningsfunksjonen i et utvalg saker. Målet var å høre mer om hver enkelt sak og hva veiledningen betydde for det videre arbeidet. Også disse sakene ble anonymisert. Vi har også vært opptatt av å finne ut hvor kjent veiledningsfunksjonen er, og om den blir brukt av ulike aktører i hjelpetjenesten. For å få svar på dette gjennomførte vi en nettbasert spørreundersøkelse der deltakere på ulike (nett)seminarer deltok (kapittel 3).

Vi har også hentet inn informasjon om veiledningsfunksjonens erfaringer med *kompetanseheving*. Dette arbeidet har foregått på flere måter, blant annet gjennom en landsomfattende rekke med dagsseminarer, der alle barnevernstjenestene i Norge og alle statsforvalterne har blitt invitert til å delta. Seminarene inneholdt presentasjoner fra sentralmyndigheten for Haagkonvensjonen 1996 og veiledningsfunksjonen. Formålet var å øke kompetansen om Haagkonvensjonen 1996 som juridisk verktøy og om menneskehandel med barn. I tillegg til dagsseminarene har veiledningsfunksjonen siden 2019 holdt en rekke foredrag og gjennomført opplæringsseminarer, blant annet for ansatte ved to institusjoner som følger opp mindreårige ofre for menneskehandel ved plassering etter barnevernsloven § 4-29, og samlinger for barnevernsledere og barnevernstjenester. Vi har også fått høre hvordan teamet i veiledningsfunksjonen reflekterer rundt forberedelsene til og deltakelsen på seminarer, og lyttet til presentasjonen av veiledningsfunksjonen på flere nettsamlinger. I tillegg har vi utformet en nettbasert spørreundersøkelse som deltakerne på et utvalg av samlingene har kunnet svare på (kapittel 3).

Da vi skulle vurdere veiledningsfunksjonens bidrag til hvordan omfanget av saker skal *dokumenteres*, la vi opp til en todelt tilnærming. Den første gikk ut på å undersøke hvilke erfaringer teamet hadde med å systematisere og skriftliggjøre egen og andre instansers befatning med saker. Den andre gikk ut på å undersøke hvilke utfordringer som ligger i at veiledningsfunksjonen skal ivareta saksregistrering og statistikk på området, og om veiledningsfunksjonen som instans er egnet til å ivareta disse oppgavene.

Det andre siktemålet med følgeevalueringen gikk som nevnt ut på å bidra til produksjonen av kunnskap om barn og menneskehandel og å bidra med erfaringer fra internasjonal forskning. Institutt for samfunnsforskning tok utgangs-

punkt i tre ulike kunnskapsgrunnlag i denne delen av prosjektet. Den ene typen data er teamets veiledningsarbeid, som vi har fått tilgang til ved å gå gjennom sakene som veiledningsfunksjonen har gitt råd i, samt veiledningsarbeidet i et utvalg saker som har vært behandlet i fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker etter barnevernsloven § 4-29. Den andre typen data er intervjuer og svar fra spørreundersøkelsen der hjelpetjenestene beskriver kompetansebehovet til hjelpeinstanser som sjelden eller aldri kommer i kontakt med menneskehandel. Den tredje typen data er tidligere studier og internasjonal forskning om barn og menneskehandel der tvang og utnytting av barn er et tema.

Tilpasninger på grunn av covid-19-pandemien

Følgforskning åpner for innspill og justeringer underveis i innsatsfeltet som er gjenstand for følgeevaluering, der forskerne går aktivt inn i arbeidet med å gjennomføre enkelttiltak og planen som helhet. Intensjonen er å lære av prosessen underveis og synliggjøre sammenhengen mellom handling og resultat. I dette evalueringsprosjektet har kursen blitt påvirket av covid-19-pandemien. Denne fikk vesentlig betydning for hvordan veiledningsfunksjonens arbeid ble innrettet, og dermed også for hvordan evalueringen ble innrettet. De jevnligte møtene med veiledningsfunksjonen ble gjennomført som planlagt, men digitalt. Veiledningsfunksjonen har gitt veiledning gjennom hele pandemien, men antall saker (20 enkeltsaker i alt) er antakelig lavere enn om samfunnet ikke hadde vært nedstengt, og om grensene ikke hadde vært stengt eller grundig kontrollert over lengre perioder. I perioden med pandemi har også flere ansatte enten vært i permisjon eller sluttet. I denne perioden ble stillingene dessuten noe omdisponert og arbeidet redusert, noe som fikk betydning for evalueringen av tjenestens innretning og måloppnåelse.

Noen deler av evalueringsprosjektet måtte tilpasses den nye situasjonen og har derfor blitt endret. I mai 2020 ble det bestemt at produksjonen av kunnskap om barn og menneskehandel skulle framskyves. Den første delrapporten ble utformet som en *kunnskapsstatus* basert på en gjennomgang av nyere nordisk og internasjonal forskning om barn og menneskehandel. Denne forskningen omfattet først og fremst studier som beskrev hvordan mindreårige inngår i ulike former for menneskehandel, som barneekteskap/tvangsekteskap og tvangsarbeid, inkludert husholdstjenester, som er mindre kjent i Norge. Kunnskapsstatusen inkluderte også studier som så på oppfølgingen av barn, og anbefalinger av god praksis. I kunnskapsstatusen trakk vi særlig fram ny forskning som belyste rekruttering, migrasjonsbetingelser og utnytting i sammenheng, og vi la dermed vekt på studier med en transnasjonal tilnærming.

På grunn av det lave antallet saker som veiledningsfunksjonen mottok våren 2021, ble den første delrapporten utvidet med en gjennomgang av sakstypene som ble behandlet i fylkesnemnda. Disse omfattet saker der det ble vurdert å plassere den mindreårige midlertidig i institusjon etter barnevernsloven § 4-29, og saker som ble overført til rettsvesenet fordi de gjaldt menneskehandel og nærliggende former for tvang og utnyttingsforhold av mindreårige. Sakene gjaldt forhold som tvangsarbeid (tigging), utnyttning gjennom kriminalitet, barneekteskap, seksuell utnyttning og nettovergrep. Den første delrapporten, som omfattet begge de ovennevnte gjennomgangene, fikk tittelen *Barn, menneskehandel og nærliggende utnyttingsformer* og ble publisert i oktober 2022.

Hovedfunn fra delrapporten *Barn, menneskehandel og nærliggende utnyttingsformer*

Formålet med rapporten er tredelt. Den skal a) sammenstille internasjonalt og nasjonalt lovverk som gjelder menneskehandel og nærliggende utnyttingsformer, b) gjennomgå nyere nordiske og internasjonale studier om barn som er utsatt for menneskehandel, og c) drøfte grenseganger til nærliggende utnyttingsformer.

Funn fra litteraturstudien

Et slående trekk i studiene som er gjennomgått, er at forskernes funn i stor grad overlapper, og at de i stor grad kommer med like konklusjoner og anbefalinger. De identifiserer mange av de samme spenningsfeltene, og i så måte står forholdet mellom myndighetenes forpliktelser til å følge opp barn kontra innvandringskontroll sentralt. Dette har betydning for hvordan myndighetene håndterer saker og følger opp barna. Tjenesteutøvere tar opp flere av de samme utfordringene og dilemmaene når det gjelder identifisering og rehabilitering på tvers av landbaserte studier. Eksempler på slike utfordringer er tidsperspektivet på tiltak og rehabilitering og hensynet til oppholdsstatus. Et annet tema som ofte tas opp, handler om å sikre barnesensitiv og offersentrert identifisering og oppfølging i praksis. En av utfordringene er at dette arbeidet påvirkes av konkurrerende regelverk. Organiseringen av feltet og samarbeid mellom ulike instanser og forvaltningsområder er dermed også et viktig tema som går igjen.

Et viktig tema som belyses i flere studier, er barn og unges manglende åpenhet om erfaringene sine. Et annet handler om å inkludere barns stemme i tilpasningen av tiltak. Når utnyttings- og familierelasjoner er sammenvevde, blir bindinger forsterket og tiltak og tilbakeføring mer komplisert. Til sammen gir utvalget av studier god innsikt i ulike betingelser som må foreligge for at barn

kan fortelle sin historie. Ett aspekt som trekkes fram, er voksnes feiltolkning av informasjonen barn gir om hendelser og opplevelser. I møte med hjelpeapparatet kan barna også i noen tilfeller være aggressive og avvisende og av og til stikke av fra tiltak. Dette kan gjøre det enda vanskeligere for de voksne å kommunisere med barnet og forstå dets erfaringer. Et beslektet tema handler om informasjonsutvekslingen innad i og mellom forvaltningsområder som er involvert i identifiseringen og oppfølgingen av utnyttede barn og unge.

Studiene viser til mange like anbefalinger og betingelser for god praksis. Disse handler om at mulige ofre må få tilstrekkelig informasjon om hvor de kan henvende seg, og hvilke rettigheter de har, og at denne informasjonen må være tilgjengelig. Forhold som bidrar til god praksis, er et trygt bosted, traumeorientert omsorg, barns medvirkning i utforming av tiltak og allsidig kompetanse hos ulike aktører, inkludert fenomenforståelse og kunnskap om regelverk og helse-relaterte utfordringer. At det gis tilstrekkelig tid til rehabilitering, er også avgjørende.

Kjønnsdimensjonen er til stede og tar ofte form av implisitte forståelser av kjønnet maktulikhet. Studiene viser at kjønn har betydning for innretningen av tiltak. Dette gjelder også den aldersspesifikke inndelingen. I mange land er det forskjellige instanser som har ansvar for å følge opp barn og voksne. Kategoriseringer av tiltak ut fra kjønn og alder kan sikre en tilpasset oppfølging, men de kan også svekke tiltakene fordi kategoriseringen fører til at de plasseres i ulike oppfølgingsspor. Selv om disse forholdene påpekes i en rekke studier, finnes det få studier der tiltakenes innretning drøftes mer grundig, særlig når det gjelder kjønn.

Overlappende utnyttingsformer

Delrapporten kan brukes som et innspill i diskusjonen om hva som skiller menneskehandel fra nærliggende tvangs- og utnyttingsformer når det gjelder barn og unge, og hva inndelingen betyr for oppfølgingen de får. Vinningskriminalitet, tvangsekteskap og nettovergrep er samfunnsproblemer som vanligvis behandles som egne innsatsfelt, med tilhørende straffebestemmelser og etablerte kanaler for oppfølging. Gjennom en sosiologisk analyse av saker fremmet for fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker og i rettsapparatet drøftes innhold, begreper og vurderinger som kommer fram i norsk forvaltnings- og rettspraksis når det gjelder barn som er utsatt for menneskehandel sammenlignet med overlappende tvangs- og utnyttingsformer.

Et av studiens hovedfunn er at feltet i dag er kjennetegnet av innarbeidede parallelle fenomenforståelser og spor. Menneskehandel vurderes i all hovedsak som et eget og marginalt fenomen, og sakene gjelder utenlandske barn. I mange av disse sakene er oppholdsstatus et kompliserende aspekt i oppfølgingen av barnet. Saker som gjelder barn og unge som vikles inn i tvangs- og avhengighetsrelasjoner gjennom narkotikakriminalitet, eller som utsettes for barne- og tvangsekteskap eller nettovergrep, vurderes bare unntaksvis som mulige menneskehandelsaker. En bredere tilnærming til utnyttingsdynamikken også i disse formene for tvang, vold og avhengighetsformer kan gi et mer konsistent og kunnskapsbasert grunnlag for myndighetenes fenomenforståelse og bruk av straffebestemmelser. Også når det gjelder oppfølgingen av barna, kan en bredere tilnærming og dypere fenomenforståelse – og et bredere teoretisk tilfang – begrense unødige skillelinjer i organiseringen av tjenester og dermed styrke myndighetenes tiltaksvifte og kompetanse.

Sluttrapportens innretning

I denne sluttrapporten oppsummerer vi vurderingene og funnene fra følgeevalueringen av veiledningsfunksjonens arbeid. I kapittel 2 går vi gjennom veiledningsfunksjonens organisering og arbeid. Dette omfatter veiledning i enkelt-saker, erfaringer med registrering og dokumentasjon av saker samt fagutvikling og formidling. Vi går også gjennom sakene der veiledningsfunksjonen har gitt råd og veiledning. I kapittel 3 presenterer vi resultatene fra to spørreundersøkelser. Den ene var rettet mot barnevernstjenesten/hjelpetjenesten, den andre mot kommuner som bosetter flyktninger, og som har svart på spørsmål om kommunens befatning med menneskehandelsaker og kjennskap til Bufdirs veiledningstjeneste. I kapittel 4 drøfter vi veiledningsfunksjonens plass i Norges innsats mot menneskehandel. Vi avslutter kapitlet med å gi anbefalinger om det videre arbeidet.

Kapittel 2

Veiledningsfunksjonens innretning og arbeid

I dette kapitlet ser vi nærmere på veiledningsfunksjonens innretning og arbeid i perioden 2020–2022. Vi peker særlig på det organisatoriske og faglige handlingsrommet og de dilemmaene som veiledningsfunksjonen står overfor når den skal ivareta mandatet om å gi veiledning i enkeltsaker, heve kompetansen og utvikle samarbeidsstrukturer. Vi ser nærmere på hva de organisatoriske grepene og prioriteringene har hatt å si for teamets evne til å ivareta de ulike oppgavene. Vi spør om mandatet og innretningen av veiledningsfunksjonen er utformet slik at teamet kan utføre oppdraget som Bufdir har fått, nemlig å styrke innsatsen mot barn og menneskehandel.

Framstillingen bygger på de halvårige møtene med teamet, en gjennomgang og dokumentasjon av arbeidsoppgaver, anonymiserte referater fra veiledningen og observasjon av teamets bidrag på to formidlingsarenaer. I tillegg har vi avholdt to møter med teamet, ett i februar 2020 og ett i oktober 2022, hvor de organisatoriske grepene ved ordningen ble grundigere drøftet. Dette var også tema for et møte med avdelingsledelsen. Vi tok detaljerte notater i disse møtene, og framstillingen formidler vår forståelse av budskapet fra disse møtene.

Mandat

Ifølge veiledningsfunksjonens mandat slik det er formulert av Bufdir, skal veiledningsfunksjonen

- gi råd og veiledning til tjenesteapparatet i enkeltsaker
- ha en pådriverrolle når det gjelder å etablere og styrke samarbeid mellom relevante tjenester
- bidra med kompetanseheving internt i direktoratet og i tjenesteapparatet på feltet
- dokumentere erfaringer og bidra til kunnskapsutvikling

Ingen av disse punktene utdypes nærmere. Mandatet gir dermed ingen presiseringer om innretningen og arbeidsmåtene ut over de pålagte oppgavene. Beslut-

ningene om hvordan veiledningsfunksjonens arbeid skal avgrenses, ble tatt av ledelsen i Bufdir før teamet ble opprettet.

Slik vi forstår det, er det kortfattede mandatet snevrere enn de føringene som lå i stortingsvedtaket før veiledningsfunksjonen ble opprettet, jf. Innst. 367 S (2016–2017). I stortingsvedtaket etterspørres «en sentral enhet i barnevernet med ansvar for oppfølging av mindreårige ofre for menneskehandel og veiledning til lokale barnevernkontor i saker hvor menneskehandel mistenkes». I mandatet er føringene begrenset til at tjenesten skal gi råd og veiledning når en instans kontakter den. I henhold til regelverket ligger ansvaret for å følge opp saken hos det lokale barnevernet, politiet og eventuelt andre instanser som involveres. Veiledningsfunksjonen har ikke fått et mandat som endrer disse ansvarsforholdene, noe som ville ha gjort det mulig å bistå i saken eller koordinere innsatsen.

I følgeevalueringen har teamet i veiledningsfunksjonen gitt oss innspill om utformingen av mandatet. Teammedlemmene har fortalt oss at mandatet har vært diskutert internt, og at det er noe uenighet innad, blant annet om mandatet er tolket for snevert. Teamet har imidlertid konkludert med at mandatets utforming er dekkende. Veiledningsfunksjonens ansvar når det gjelder *veiledning* i enkeltsaker, er å gi råd når den blir kontaktet. Det er ikke forventet at den skal følge opp saken videre, heller ikke for å få kjennskap til utfallet, for eksempel om mistanken om menneskehandel var berettiget, hvordan saken utviklet seg, og hvilke instanser som ble involvert. Teamet formidler at det har vært noe faglig uenighet internt, blant annet om nødvendigheten av å gå mer i dybden i enkeltsaker. Argumentet for å gå mer i dybden er at rollen det har i veiledningen, er nyttig, men at en mer proaktiv rolle i enkeltsaker kunne ha økt teamets kapasitet, både med tanke på å håndtere slike saker og med tanke på å utvikle kunnskap på feltet. Et av teammedlemmene formulerte det slik: «Det hadde gjort noe med vår kompetanse og evne til å holde oss oppdatert.» Ifølge teamet er innsikt i sakene viktig for å få læringsutbytte og dermed for å ivareta oppgaven med å heve kompetansen.

Ifølge teamet gjelder henvendelsene det har fått fra praksisfeltet, svært sammensatte forhold. Bare unntaksvis gjelder de saker med typiske indikasjoner på menneskehandel. Instansene som kontakter teamet, er usikre på om saken innebærer utnyttning eller nærliggende utnyttingsformer som skal følges opp på særlige måter og etter annet regelverk (se gjennomgangen av veiledede saker senere i kapitlet og kapittel 3 om praksisfeltets vurderinger av erfaringer og kunnskapsbehov). Utgangspunktet for veiledningen er at veiledningsfunksjonen allerede har den juridiske og barnefaglige kompetansen som trengs for å gi råd og veiled-

ning. Teamet har god kunnskap om fenomenet, gjeldende lovverk og mulige oppfølgingsforløp. Henvendelsene om enkeltsaker bidrar til å gi teamet løpende kunnskap om barnevernets fenomenforståelse, hvordan barnevernet håndterer disse sakene, og dermed hva barnevernet trenger av kompetanseheving og andre verktøy som kan være nyttige i saksbehandlingen. Teammedlemmene har likevel hatt tanker om at arbeidet med å utvikle kunnskap med utgangspunkt i enkelt-saker er mindre systematisk enn det de kunne ønske. Dette er forsterket av at det i de første to årene har vært relativt få henvendelser, og at disse har omfattet svært forskjellige saker. Det er også valgfritt å bruke denne tjenesten, og mange kjenner ikke til veiledningsfunksjonen. «Vi er en veiledningsfunksjon for de som ønsker det. Men mange vet ikke om oss, og mange vet lite om menneskehandel.» (Sitatet er hentet fra et møte med veiledningsfunksjonen i oktober 2022). Siden veiledningsfunksjonen er avhengig av andres initiativ og kjennskap til tjenesten, har den naturlig nok ikke kjennskap til hvor mange saker den eventuelt ikke blir rådspurt om, og hva slags saker dette gjelder.

Siden praksisfeltet har lite erfaring med menneskehandel med barn og Bufdirs veiledningsfunksjon er ny, har *kompetanseheving i tjenesteapparatet* vært en sentral del av veiledningsfunksjonens arbeid. De to første årene er det derfor brukt mye ressurser på kompetanseheving gjennom foredrag og opplæring. Denne virksomheten er også en viktig kilde til de ansatte i funksjonens egen kompetansebygging. De har fått løpende oppdateringer fra praksisfeltet gjennom seminarene de har holdt, og gjennom diskusjoner de har hatt med barnevernstjenesten. De har også fått innsikt gjennom saker som behandles av sentralmyndigheten for Haagkonvensjonen 1996.

Når det gjelder den delen av mandatet som går ut på å ha en *pådriverrolle for å etablere og styrke samarbeid mellom relevante tjenester*, påpeker teamet at det kan oppstå dilemmaer om veiledningsfunksjonens posisjon og myndighet. Den skal ha en pådriverrolle, men har ikke myndighet til å pålegge andre instanser oppgaver. Veiledningsfunksjonens oppgave blir å bidra til eller ta initiativ til å styrke samarbeidet og koordineringen mellom ulike instanser på feltet, overfor både barnevernstjenesten og andre etater, men den er ikke tildelt en koordinerende rolle eller myndighet som legitimerer initiativet. Ut fra det teamet har formidlet til oss, har denne delen av mandatet vært lite drøftet. Fram til i dag har teamet realisert pådriverrollen ved å delta i fora der samarbeid og koordinering foregår og drøftes.

Mandatets siste punkt, *dokumentere erfaringer og bidra til kunnskapsutvikling*, omfatter oppgaver som rommer flere mulige tilnærminger. Vi går nærmere inn på hva som er gjort av denne typen oppgaver, nedenfor.

Etter vår vurdering identifiserer mandatet sentrale arbeidsoppgaver. Men mandatets knappe form – det sier ingenting om formål eller målgruppe og inneholder ingen presiseringer om ansvar, for eksempel for rapportering – kan gjøre veiledningsfunksjonens ansvar og posisjon mindre tydelig og kjent. Som beskrevet ovenfor viser følgeevalueringen at det i løpet av de to første årene har vært en del uenigheter og uavklarte innsatsområder. Dette gjelder særlig hvor proaktiv veiledningsfunksjonen skal være i veiledningen, og hvordan pådriverrollen skal utformes med hensyn til samarbeidet med førstelinjetjenesten og andre aktører. Dette berører spørsmålet om hvilken plass og pådriverrolle veiledningsfunksjonen skal ha i det statlige ansvaret for å følge opp mindreårige ofre for menneskehandel, et spørsmål vi kommer tilbake til avslutningsvis i rapporten.

Plasseringen i Bufdir

Veiledningsfunksjonen er lagt til Bufdirs avdeling for internasjonale tjenester, som også er norsk sentralmyndighet for Haagkonvensjonen 1996 og Haagkonvensjonen 1980. Ifølge teamet er plasseringen i denne avdelingen av betydning fordi sentralmyndigheten har god kunnskap om saker som berører utenlandske barn, og fordi veiledningsfunksjonen enkelt kobles inn i saker som er eller kan være knyttet til menneskehandel. Sentralmyndigheten håndterer en rekke saker der barn og foreldre befinner seg i ulike land, den er i daglig dialog med blant annet barnevernstjenesten, og den bidrar til at veiledningsfunksjonen blir kjent. Teamet har uttrykt behov for også å samarbeide med andre enheter i Bufdir. Enkelte av sakene som gjelder menneskehandel, omfatter i en del tilfeller bosatte barn og berører temaer som særlig gjelder avdelingen for kompetanse og implementering. Denne avdelingen håndterer blant annet voldsfeltet og representerer også direktoratet i Kompetanseteamet mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og negativ sosial kontroll (heretter kalt Kompetanseteamet). Ifølge teamet er et tett faglig samarbeid med disse miljøene vesentlig for utviklingen av kunnskap, også om mindre kjente former for menneskehandel med barn og nærliggende utnyttingsformer.

Ressursbruk

Veiledningsfunksjonen har tre øremerkede stillinger som til sammen utgjør den barnefaglige og juridiske kompetansen i teamet. Pandemien påvirket arbeidet på flere måter, blant annet hindret den teamet i å oppsøke barnevernstjenesten og andre aktører for å bli kjent. Nedstengingen under pandemien antas også å ha begrenset antallet saker som veiledningsfunksjonen ble involvert i. Da pandemien endret arbeidsbetingelsene, valgte ledelsen i Bufdir å omrokere ressursene.

De tre ansatte fikk andre oppgaver, og flere av dem ble overført til sentralmyndigheten for Haagkonvensjonen 1996. På tross av utskiftingen av noen av de ansatte har teamet kunnet opprettholde kontinuiteten i arbeidet. I perioder har veiledningsfunksjonen vært bemannet med redusert stillingsressurs (1–1 ½ stilling). Veiledningsoppgavene og formidlingen har vært ivarettatt i hele perioden, men ifølge teamet har utviklingsarbeidet blitt nedprioritert.

Veiledningsfunksjonens arbeid de to første årene

Opgavene som teamet har arbeidet med de to første årene, kan deles inn i fem hovedområder: veiledning i enkeltsaker, kompetanseheving, gjennomgang av lovverk, utvikling av rapporteringsrutiner og øvrig utviklingsarbeid. Vi begynner med å beskrive veiledningsarbeidet. Denne delen inneholder også vår egen gjennomgang av sakene som har vært gjenstand for veiledning. Den belyser dermed både hva som kjennetegner slike saker og bredden i barnevernets og andre instansers behov for råd og veiledning.

Råd og veiledning

Som vi har sett, skal veiledningsfunksjonen være en instans som gir barnevernstjenesten og andre instanser kompetente råd i konkrete saker der de er bekymret for at et barn kan være utsatt for menneskehandel. Utgangspunktet er at veiledningsfunksjonen skal ha kompetanse til å gi instansene som kontakter dem, råd og veiledning, der sakene anonymiseres. Teamet gir instansene som tar kontakt, den veiledningen de har behov for, og det er opp til instansene å ta kontakt på ny dersom de har behov for det. Antall henvendelser har siden oppstarten av veiledningsfunksjonen vært relativt lavt.

Vi trodde jo det skulle være flere saker! Covid forklarer nok noe, men ...
Barnevernet kjenner ikke til menneskehandel, det er et lite kjent fenomen.
Dette gjør at de ikke forbinder saker med menneskehandel. (Medarbeider, oktober 2022)

At tallet på henvendelser har vært lavere enn forventet, har hatt konsekvenser for hva teamet har arbeidet med, men det har også begrenset kontakten det har hatt med tjenestene. En del henvendelser har kommet via andre rådgivningstjenester, som sentralmyndigheten for Haagkonvensjonen 1996 og Kompetansteamet, som har hatt saker der de har vært usikre på om enkelte faktorer kunne være indikatorer på menneskehandel. I en del saker gjelder usikkerheten familieforholdene til barn som er tilreisende eller bor i (nylig) bosatte familier,

et tema som er kjent fra flere saker knyttet til Haagkonvensjonen. De henvendelsene som teamet har fått, både via de ovennevnte rådgivningstjenestene og tjenestene ellers, har vist at disse sakene er ressurskrevende for hjelpeapparatet. De spenner over en lang rekke ulike migrasjons- og familiesituasjoner. De er komplekse, og det kan være vanskelig å identifisere barnet som et offer for menneskehandel i tradisjonell forstand fordi informasjonen om hvordan barna utnyttes, kan være for lite inngående beskrevet.

I tillegg til at sakene er ulike og sammensatte, er det er stor bredde når det gjelder hvilke instanser som henvender seg til veiledningsfunksjonen, og hvilken hjelp de har behov for. De som tar kontakt, ber om ulike råd, for eksempel om saksgangen i en mulig menneskehandelsak, hvordan de kan tolke et konkret hendelsesforløp, eller hvordan de skal tolke lovverket i en spesifikk sak. De kan også be om råd om hvordan de kan eller skal involvere andre instanser, og hva som er deres egen rolle i et slikt samarbeid. For å veilede trenger veiledningsteamet detaljer om hendelsesforløp, hvilke hjelpeinstanser som er involvert, hvordan de samarbeider, og hvilke utfordringer de står overfor. Alle henvendelser registreres, det vil si hvilken instans som tar kontakt, og hva saken gjelder. Det lages et anonymisert referat av saken.

Som en del av følgeevalueringen har vi gjennomgått veiledningsarbeidet i enkeltsaker i perioden desember 2019 til juni 2022. Vi tar utgangspunkt i de anonymiserte referatene. Gjennomgangen gir ytterligere innsikt i hva veiledningsarbeidet går ut på, og hvordan teamet har bidratt i disse sakene.

Veiledningssaker – en gjennomgang

Veiledningsfunksjonen har gitt veiledning i totalt 20 enkeltsaker som gjelder mistanke om menneskehandel med barn, fra desember 2019 til juli 2022. Hensikten med gjennomgangen er å få oversikt over hva slags hjelp og bistand praksisfeltet etterspør, hvilke forhold som fører til at de tar kontakt, hvilke instanser som tar kontakt, og når i forløpet veiledningsteamet involveres.

Barnevernstjenesten er den instansen som har tatt kontakt flest ganger, men veiledningsfunksjonen har også blitt kontaktet av en rekke andre instanser. I flertallet av sakene, 17 saker i alt, har den lokale barnevernstjenesten kontaktet veiledningsfunksjonen. I noen av disse sakene har også andre instanser tatt kontakt. Ofte var dette lokalt politi eller menneskehandelsteam i politidistriktene. I andre saker kom henvendelsen fra uteseksjonen, Barne-, ungdoms- og familie-etaten (Bufetat), barnevernsinstitusjon, advokat eller verge. Teamet er i tillegg

blitt kontaktet av organisasjoner som arbeider mot menneskehandel, men disse henvendelsene handlet først og fremst om å kvalitetssikre samarbeidsrutiner.

Som nevnt ovenfor ble noen henvist til veiledningsfunksjonen etter først å ha kontaktet enten sentralmyndigheten for Haagkonvensjonen 1996 eller Kompetanseteamet. Og i fem tilfeller var det veiledningsfunksjonen som henviste innringeren til andre kontakttelefoner. Et eksempel på dette er en barnevernstjeneste som hadde et fylkesnemndsvedtak (barnevernsloven § 4-12) som gjaldt to barn som bodde hos sin mor. Da vedtaket kom, reiste mor med barna til et annet europeisk land. Veiledningsfunksjonen anbefalte da innringeren å kontakte sentralmyndigheten for Haagkonvensjonen 1996. I et annet eksempel gjaldt henvendelsen en mindreårig asylsøker som var under oppfølging av barnevernet i et annet europeisk land, og som ble påtruffet i en situasjon som skapte bekymring. Også denne gangen ble barnevernstjenesten anbefalt å kontakte sentralmyndigheten for Haagkonvensjonen 1996. I et tredje eksempel, der henvendelsen gjaldt en antatt overårig ung jente, ble barnevernstjenesten henvist til Nasjonal hjelpetelefon mot menneskehandel, som ROSA (reetablering, oppholdssteder, sikkerhet, assistanse) har ansvar for. Også i en annen sak, der en barnevernstjeneste hadde fått opplysninger om moren til to barn de hadde opprettet hjelpetiltak til, ble innringeren henvist til ROSA i tillegg til menneskehandelgruppen i det regionale politidistriktet.

Enkelte av sakene vi undersøker, omfatter norske barn, men de fleste omfatter utenlandske barn eller barn som oppholder seg i Norge midlertidig, eller som har vært her over noe tid med uklar status. Ni av sakene omfatter barn med østeuropeisk bakgrunn, fra Bulgaria (fem saker), Romania (tre saker) og Polen (én sak). I de fleste av disse sakene gjelder dette et barn i en familie som bor (midlertidig) i Norge. Noen med disse landbakgrunnene er tilreisende. I fem av de østeuropeiske sakene oppgis det at familien er bosatt i Norge. I ytterligere fem saker der familien er bosatt, blir barnets/familiens flyktningbakgrunn nevnt eksplisitt. De kommer fra Afghanistan, Eritrea, Somalia og Syria. Andre landbakgrunner som nevnes, er Ghana og Brasil. De fleste av disse familiene har bosatt seg i Norge relativt nylig. I tre av disse tilfellene oppholder barnet seg midlertidig i Norge.

Halvparten av sakene gjelder jenter, mens fire saker gjelder gutter. Én av disse sakene omfatter tre brødre. I fire saker oppgis det at saken omfatter «barn i familien». Alderen er oppgitt i femten saker, og tre av disse omfatter flere barn. I fem saker er personen 17 år, i åtte saker er personen mellom 14 og 16 år, i én sak er barnet 10 år, i én sak er barna 9 og 4 år, og én sak omfatter også en baby.

Noen henvendelser gjelder akutte saker hvor barnevernet, politiet eller en annen instans trenger umiddelbare råd for å følge opp saken videre. I én sak kommer for eksempel den første henvendelsen fra politiet på en flyplass. De har avhørt ei jente som ankommer sammen med menn som ikke er familiemedlemmer, slik de utgir seg for. Politiet kontakter veiledningsfunksjonen for å få vite hvilken barnevernstjeneste som skal følge opp saken. Jenta plasseres etter barnevernsloven § 4-29. Denne institusjonen tar kontakt dagen etter for å avklare forhold ved oppfølgingen. Samme dag kommer det også en henvendelse fra barnevernstjenesten, som har behov for råd om avhør av barnet.

En del henvendelser gjelder forhold i saker som allerede er kjent for barnevernet, der nye opplysninger tilsier at barnet muligens er under tvang eller utnyttning. Tre saker gjelder bosatte mindreårige som barnevernet frykter blir presset til å drive med kriminalitet eller salg av sex. I et par saker stilles det spørsmål om mor og barn er under utilbørlig press og frihetsberøvelse, eller om det er snakk om utøvelse av sosial kontroll. En håndfull saker gjelder barn som har oppholdt seg over lengre tid i Norge uten at de verken er registrert som innflyttet eller innmeldt på skole. Bekymringene kan også dreie seg om at de befinner seg i et belastet miljø. I flere saker er det uklart hva slags familie-relasjon omsorgspersonen har til barnet.

Når tjenestene henvender seg til veiledningsfunksjonen, er forholdene i saken uklare, og de trenger råd om hvordan de skal tolke opplysningene de har, og hvordan de skal gå fram for å få mer klarhet i saken. Det kan være flere mulige tolkninger av informasjonen de sitter med. Utnyttingsformene det er snakk om, kan være diffuse, og det er ikke alltid tydelig at barna blir utnyttet til andres fordel. I én sak fortalte barna i familien at de var tvunget til å jobbe. Det var imidlertid få detaljer i saken, og barnevernstjenesten hadde behov for veiledning om hvilke strategier de kunne benytte for å få mer informasjon om de reelle forholdene og følge opp barna.

Veiledningsfunksjonen blir som oftest kontaktet tidlig i en sak fordi tjenestene har behov for å diskutere veien videre. I noen saker blir de kontaktet flere ganger, slik at de får noe innsikt i sakens gang, men de kjenner ikke til utfallet av de ulike sakene.

Det er få saker som er kjennetegnet av de mer kjente indikatorene på menneskehandel. Ett unntak i så måte er jenta som ble identifisert av politiet på flyplassen. I de fleste sakene er det snakk om bekymringer for omsorgsforholdet, vold, kriminalitet og sosial kontroll, altså forhold som gjerne følges opp på andre måter. Tjenestene formidler at det i disse tilfellene likevel er noe ved barnets situasjon

som skurrer. Det kan være knyttet til uklare familierelasjoner, manglende registrering av opphold, radikalisering, barnets engstelse for å fortelle noe eller andre tegn på utrygge relasjoner. Noen saker gjelder barn som allerede er plassert i barnevernsinstitusjon på ulike hjemler.

Barnevernstjenestens tilbakemelding på veiledning

I tillegg til at vi har gått gjennom konkrete saksforløp, har vi kontaktet fire av dem som ba veiledningsfunksjonen om råd våren 2022. Vi fikk da en kort anonymisert framstilling av hele saksgangen. Vi spurte dem også om hvor godt de kjente til veiledningsfunksjonen, og hvordan de vurderte veiledningen de fikk. I ett tilfelle hadde de blitt anbefalt å ta kontakt med veiledningsfunksjonen etter først å ha kontaktet sentralmyndigheten for Haagkonvensjonen 1996. Saksbehandleren fortalte at denne barnevernstjenesten hadde en fast kontaktperson i enheten for saker som har forgreininger til utlandet, og at de hadde positiv erfaring med denne typen veiledning. Saksbehandleren kontaktet veiledningsfunksjonen og snakket med dem flere ganger i løpet av de dagene de undersøkte saken. «Vi fikk veldig gode og kunnskapsrike råd, de virker svært kompetente.» Det viste seg at det ikke var aktuelt å følge alle rådene, som gikk ut på både å gjennomføre undersøkelser i Norge og kontakte foreldrene og barnevernstjenesten i ungdommens hjemland. Saken var komplisert, og utfallet var ikke helt avklart da vi snakket med saksbehandleren, men de hadde konkludert med at det ikke var grunnlag for å betrakte saken som en menneskehandelsak.

I et annet tilfelle hadde barnevernstjenesten arbeidet en stund med en sak som omfattet vold i nære relasjoner. Mor og barn var ikke registrert i Norge og ble holdt isolert av mannen de bodde hos. Barnevernstjenesten brukte mye ressurser på saken, og politiet var koblet inn. Etter hvert stilte de seg spørsmålet om hvem som tjener på en slik grad av kontroll som mor og barn ble utsatt for. De kontaktet veiledningsfunksjonen, og teamet viste dem hvordan de kunne arbeide mer målrettet. «Det var nyttig å snakke med noen med spisset kompetanse, som kunne si hvordan vi skal tenke og samarbeide. Veldig nyttig, og vi var fornøyde med samtalen.» De satte seg inn i lovverket og leste veilederen om mindreårige som er utsatt for menneskehandel, på Bufdirs hjemmeside. Dette ga dem en bedre forståelse for gangen i prosessen og en avklaring av hvilke roller politiet og barnevernstjenesten har når de samarbeider om disse sakene. De fikk bekreftet at politiet er forpliktet til å følge opp saker der barnevernstjenesten er bekymret for at barn er utsatt for menneskehandel og ber politiet om bistand, noe som ga dem viktig trygghet i denne saken.

En av saksbehandlerne som kontaktet veiledningsfunksjonen, hadde prøvd å søke etter telefonnummeret på nettet. Vedkommende fant det ikke på Bufdirs hjemmeside og mente at veiledningsfunksjonens kontaktinformasjon var vanskelig tilgjengelig. En annen saksbehandler pekte på at kontaktinformasjonen til veiledningsfunksjonen ikke stod oppført i noen av deres egne manualer. Etter at de selv hadde benyttet tjenesten, hadde de imidlertid tatt initiativ til å få skrevet kontaktinformasjonen inn i en manual der de har oversikt over telefonnumrene til veiledningsinstanser som sentralmyndigheten for Haagkonvensjonen 1996 og Kompetanseteamet. Selv om enkelte i en barnevernstjeneste kjente til veiledningsfunksjonen – gjerne de som mottok bekymringsmeldinger – var det ifølge saksbehandlerne vi snakket med, flere andre enheter og saksbehandlere i samme tjeneste som ikke kjente til den. De mente at veiledningsfunksjonen burde bli inkludert i barnevernets lokale manualer om saksgangen i ulike sakstyper på en mer systematisk måte.

Saksbehandlerne vi snakket med, var godt fornøyde med hjelpen de fikk da de kontaktet veiledningsfunksjonen. «De virker engasjerte og kunnskapsrike.» Flere forteller at arbeidet med den aktuelle saken innebar en bratt læringskurve. Menneskehandel var ikke et tema de befattet seg med ofte, forholdene i saken var kompliserte, og de var svært usikre på hvordan de skulle forstå informasjonen de hadde.

Kort sagt viser gjennomgangen av henvendelsene til veiledningsfunksjonen og tilbakemeldingene fra tjenestene at det helt klart er behov for en veiledningsfunksjon, men at den med fordel kunne ha vært lettere tilgjengelig. Tjenesten er viktig med tanke på hvordan barnevernstjenesten og andre instanser håndterer konkrete saker. De har behov for råd om rolleavklaring, hvordan de skal tolke informasjonen de har, hvordan de skal gå fram i den videre oppfølgingen, og hvordan de skal tolke regelverket. De har ingen eller begrenset erfaring fra tilsvarende saker. De uttrykker at veiledningen er til stor hjelp, også fordi den kan gjøre dem trygge på at det de gjør, er riktig. Innretningen av veiledningsfunksjonen synes derfor å være god. Noen instanser kontakter teamet flere ganger i en sak, og av og til er det slik at flere instanser i samme sak ber om råd. Det kan dessuten se ut til at veiledningen ikke hemmes vesentlig av at mange av opplysningene som veiledningsfunksjonen får fra tjenestene, er anonymisert. Samtidig må framstillingen være etterrettelig og konkret nok til at teamet kan tolke informasjonen.

Gjennomgangen og tilbakemeldingene bekrefter inntrykket av at veiledningsfunksjonen ikke er godt kjent i praksisfeltet. Flere henvender seg først til andre hjelpetjenester. Sammenlignet med andre hjelpetjenester og saksforløp ser det

ikke ut til at barnevernstjenesten har god kjennskap til veiledningsfunksjonen, eller at informasjon om funksjonen er innarbeidet og tilgjengelig i tjenestens verktøykasse. Enkelte saksbehandlere kjenner riktignok til veiledningsfunksjonen, men kunnskapen er ikke institusjonsforankret. Og i en tjeneste der det vanligvis er stor utskifting av ansatte, er det ekstra viktig at informasjon om veiledningsfunksjonen skriftliggjøres.

Veilederen på Bufdirs hjemmeside, *Mindreårige ofre for menneskehandel – veileder for barnevernet*, blir oppfattet som et godt hjelpemiddel. Denne bør være enkelt tilgjengelig og godt kjent som arbeidsverktøy. Saksbehandlerne savnet imidlertid en enkelt tilgjengelig nettside på Bufdirs hjemmeside med informasjon/lenker til veiledningsfunksjonen.

Veiledningsfunksjonen skal være et lavterskeltilbud, men teamet har fått tilbagemeldinger om at terskelen for å ta kontakt med dem er ganske høy. Dette kan bidra til at saksbehandlere i de ulike tjenestene ikke følger opp når magesfølelsen forteller dem at noe ikke stemmer i en sak. Dette er uheldig ettersom flere uttrykte at nettopp dette var grunnen til at de tok kontakt med teamet. Dette er nok en faktor som understreker hvor viktig det er å gjøre tjenesten kjent og tilgjengelig.

Kompetanseheving

Informasjon om veiledningsfunksjonen og arbeidsverktøy

Veiledningsfunksjonen skal være et lavterskeltilbud. I våre dager er det avgjørende at informasjon om tjenesten er tilgjengelig på internett. Slik vi forstår det, er dette et område veiledningsfunksjonen ikke har arbeidet systematisk med. Veiledningsfunksjonen har riktignok gjort en innsats for å forbedre nettsidene, men de opplever at denne prosessen, som er underlagt Bufdirs informasjonsavdeling, har vært tungrodd og tidkrevende.

Vi vil trekke fram to forhold som vi mener det er vesentlig å få på plass. Det første gjelder informasjon om og kontaktinformasjon til veiledningsfunksjonen. På startsidene bufdir.no er det ingen henvisning til veiledningsfunksjonen eller til temaet barn som er utsatt for menneskehandel. Fra startsidene må man klikke på lenken «Barnevern» og deretter på lenken «Mindreårige ofre for menneskehandel». Da kommer man til en nettside som inneholder veilederen *Mindreårige ofre for menneskehandel – veileder for barnevernet*, som øverst oppgir kortfattet informasjon om Nasjonal veiledningsfunksjon i saker om mindreårige ofre for menneskehandel, blant annet kontaktinformasjon. Det kommer ikke tydelig

fram at også andre instanser enn barnevernet kan kontakte veiledningsfunksjonen. Denne nettsiden inneholder bare veilederen og ikke for eksempel informasjonsvideoen som er laget, eller lenker til andre verktøy og relevante nettsider.

Det andre forholdet gjelder barnevernets og andre tjenesters tilgang til sentrale arbeidsverktøy i saker som handler om barn som kan være utsatt for menneskehandel. Rundskrivet *Barnevernets håndtering av saker der mindreårige kan være utsatt for menneskehandel* (status for rundskrivet beskrives nærmere under, i avsnittet om regelverket) og veilederen *Mindreårige ofre for menneskehandel – veileder for barnevernet* er sentrale hjelpemidler for barnevernstjenesten og andre som trenger mer informasjon om hvordan de skal gå fram når det er mistanke om at et barn kan være utsatt for menneskehandel. I dag omtales rundskrivet på flere offentlige nettsider (blant annet regjeringen.no og bufdir.no), men selve rundskrivet er ikke tilgjengelig, og det opplyses ikke om at rundskrivet er under revidering. På Bufdirs nettside om rundskrivet henvises det heller ikke til den digitale veilederen under «Relaterte emner». Heller ikke lenken «Menneskehandel» på denne nettsiden fører til Bufdirs nettside om menneskehandel.

Tjenester som trenger råd og veiledning, har behov for informasjon om menneskehandel, veiledningsfunksjonen og sentrale hjelpemidler som retningslinjer og veiledere. Denne informasjonen bør være lett tilgjengelig på Bufdirs hjemmeside, noe som bør prioriteres.

Opplæring og formidlingsaktivitet

Bufdir har publisert en informasjonsvideo om menneskehandel, som særlig er rettet mot barnevernstjenesten. Målet er å øke bevisstheten rundt menneskehandel med mindreårige.

I 2021 og 2022 er det gjennomført elleve regionale seminarer som primært er rettet mot barnevernstjenesten og statsforvalterne. To avlyste samlinger vil bli gjennomført i 2023. Disse seminarene har vært et samarbeid mellom sentralmyndigheten for Haagkonvensjonen 1996 og veiledningsfunksjonen. Sentralmyndigheten for Haagkonvensjonen 1996 hadde ansvar for temaene barnevern over landegrensar, etterlatte barn i utlandet og bortføring av barn, mens veiledningsfunksjonen hadde ansvar for temaet mindreårige og menneskehandel. Flere av seminarene hadde mange deltakere, men noen ble avlyst på grunn av for få påmeldte. Bakgrunnen for dette er at tjenestene, som forventes å delta på en rekke kompetansehevende aktiviteter, antar at temaene som ble tatt opp, ikke

er særlig relevante, og at de derfor nedprioriterer dem når de må velge mellom ulike seminarer. Tilbakemeldingene har for øvrig vært positive, tematikken engasjerer, og seminarene gir deltakerne mye informasjon. Deltakerne understreker også at nettopp fordi de sjelden møter saker med dette temaet, burde flere ha deltatt. Det er relevant for alle. Erfaringene fra seminarene viser at svært få i tjenestene har hatt menneskehandelsaker, og at de for eksempel ikke kjenner til muligheten for å plassere barn midlertidig i institusjon etter barnevernsloven § 4-29. Erfaringene viser også at informasjonsbehovet i barnevernstjenesten er stort. Dette gjelder også fenomenforståelsen, det vil si kunnskap om hvilke forhold som kan inngå i en menneskehandelsak, noe som kom fram i teamets mer uformelle samtaler med kursdeltakerne: «Men så snakker vi med dem i lunsjen, og da begynner de å reflektere: ‘Oi, i den saken jeg hadde der, der var det kanskje ...’»

Veiledningsfunksjonen har også holdt foredrag og gitt opplæring til ulike instanser i barnevernet (ansatte på § 4-29-institusjoner, barnevernsledere, kommunale barnevernstjenester), representanter/verger for enslige mindreårige asylsøkere/flyktninger, utlendingsforvaltningen og grensepolitiet. Videre har veiledningsfunksjonen hatt presentasjoner om barn og menneskehandel på flere tverrfaglige nettseminarer/konferanser med et større tilfang av deltakere fra ulike instanser.²

Teamet opplever at formidlingsarbeidet har gjort veiledningsfunksjonen mer synlig. Teammedlemmene pleier for eksempel å sende presentasjonene de har holdt på seminarene, til deltakerne i etterkant, noe som gjør at deltakerne får kontaktinformasjon til veiledningsfunksjonen tilgjengelig på sine egne PC-er. Flere av henvendelsene de får, er fra personer som har deltatt på seminarene, eller fra kollegaer av disse deltakerne. Når det gjelder seminarvirksomhet framover, understreker teamet at det er behov for å holde denne typen seminar jevnlig, men at de også kan spisses mer mot spesielle mottakergrupper, for eksempel kommuner som ligger langs grensen til naboland, eller kommuner med flyplass.

Veiledningsfunksjonen har også deltatt på arrangementer i regi av andre instanser som også arbeider mot menneskehandel eller i overlappende felt, som Koordineringsenheten for ofre for menneskehandel, RVTS Øst, utlendingsforvaltningens fagdag og Integrerings- og mangfoldsdirektoratet. Disse instansene, påpeker de, har et annet mandat til å arrangere større seminarer og kompetanse-

2 RVTS Øst: «Ung, kriminell og utnyttet», nasjonalt nettseminar om ungdom utnyttet til kriminalitet (12. oktober 2021), og webinar om utnyttning av sårbare personer, med spesielt fokus på ukrainske flyktninger (20. april 2022). KOM-seminaret (høsten 2021). IMDi-konferansen med workshop: «Risiko for utnyttning og menneskehandel» (12. mai 2022).

heving, og de ser det som en god strategi å bidra på deres seminarer framfor å arrangere noe selv. Veiledningsfunksjonen har holdt enkelte webinarer i egen regi.

Formidlingsarbeidet diskuteres jevnlig. Veiledningsfunksjonen har vært avventende når det gjelder større åpne arrangementer. Noen av grunnene til dette er nevnt ovenfor, men det skyldes også at covid-19-perioden og manglende personalressurser har gjort det vanskelig å arrangere større tverrfaglige seminarer.

Gjennomgang av regelverket

Veiledningsfunksjonen har fått i oppgave å gå gjennom informasjon, fenomenforståelse og regelverket som gjelder barn som kan være utsatt for menneskehandel. I 2016 utarbeidet Bufdir rundskrivet *Barnevernets håndtering av saker der mindreårige kan være utsatt for menneskehandel*. Rundskrivet presenterer regelverket og inneholder retningslinjer for hvordan ansatte i den kommunale barnevernstjenesten skal identifisere og følge opp antatte mindreårige ofre for menneskehandel. Rundskrivet beskriver hvilke tiltak barnevernstjenesten kan iverksette med hjemmel i barnevernsloven, og hvordan barnevernstjenesten skal samhandle med andre offentlige myndigheter, særlig politiet, utlendingsmyndighetene og helsetjenesten. Veiledningsfunksjonen har arbeidet med en revidering av dette rundskrivet, inkludert en oppdatering av regelverket, og har ferdigstilt dette. Rundskrivet er til godkjenning hos ledelsen i Bufdir.

I 2021 ble deler av den digitale veilederen *Mindreårige ofre for menneskehandel – veileder for barnevernet* oppdatert. Denne er tilgjengelig på Bufdirs nettside.

Veiledningsfunksjonen mener det kan være behov for å vurdere bruken av barnevernsloven § 4-29, altså plasseringen av et barn midlertidig i institusjon uten samtykke når barnet står i fare for å bli utnyttet til menneskehandel. En plassering etter barnevernsloven § 4-29 er svært inngripende, noe det ikke reflekteres rundt i loven. Teamet mener det kan være nyttig å gå gjennom alle § 4-29-plasseringer og eventuelt komme med ytterligere presiseringer om bruken av paragrafen.

Rapportering av antall mindreårige ofre for menneskehandel

Koordineringsenheten for ofre for menneskehandel (KOM) ligger under Politidirektoratet og har det overordnede ansvaret for å samle inn og formidle informasjon om antall saker og identifiserte ofre for menneskehandel.

Veiledningsfunksjonen rapporterer om mindreårige ofre for menneskehandel. Det er fortsatt uklarerhet rundt rapporteringen av saker som veiledningsfunksjonen er gjort kjent med. Rutinen for registrering går ut på at veiledningsfunksjonen samordner med Bufetat region øst og med fylkesnemndas tall for plasseringer etter barnevernlovens § 4-29. De henter også inn tall og erfaringer fra St. Hanshaugen barnevernstjeneste og Barne- og familieetaten i Oslo før de rapporterer antall mindreårige ofre for menneskehandel til Koordineringsenheten for ofre for menneskehandel. De påpeker at det er usikkert om dette er en god nok måte å telle antall mindreårige ofre for menneskehandel på. Denne usikkerheten gjelder feltet som helhet. Organisasjoner og etater står nemlig fritt til å velge om de ønsker å bidra med tall. Et annet problem, noe også Koordineringsenheten for ofre for menneskehandel påpeker i sine årsrapporter, er at tallene som kommer fram, ikke er pålitelige (se enhetens årsrapport for 2017). De siste årene har det vært veldig få saker som angår mindreårige. Veiledningsfunksjonen tror ikke de rapporterte tallene speiler den faktiske situasjonen. Det rapporteres for eksempel på saker der man har brukt barnevernsloven § 4-29, men dette fanger ikke opp alle sakene, for eksempel saker der barna er plassert på institusjon etter andre paragrafer i barnevernsloven, eller der barnevernet eller politiet benytter andre løsninger.

I sakene der veiledningsfunksjonen veileder, kjenner de ikke til utfallet, så de kan ikke basere seg på informasjon om sakene de får kjennskap til. De får dessuten et begrenset antall henvendelser, og de kan ikke være sikre på om det skyldes at veiledningsfunksjonen er lite kjent, at barnevernet løser saken på egen hånd, at de ikke identifiserer saken som menneskehandel, eller at barnevernet ikke møter denne typen utnyttning av barn.

Det foreligger ingen hjemmel for å rapportere inn saker. Man kunne for eksempel se for seg at barnevernstjenesten måtte rapportere til veiledningsfunksjonen når konklusjonen i en sak som gjelder et barn, er at det er utsatt for menneskehandel. En slik rutine ville ha bidratt til at forventningen om at saker skal registreres, ble oppfylt, og til at informasjonen og kunnskapen om barn som er utsatt for menneskehandel i Norge, ble samlet på ett sted, noe blant annet Europarådets ekspertgruppe for tiltak mot menneskehandel (GRETA 2022a, 2022b) har etterspurt (se kapittel 4).

Etter vår vurdering må en eventuell forbedret rapportering om mindreårige ofre for menneskehandel sees i sammenheng med utformingen av veiledningsfunksjonens mandat.

Andre oppgaver

Veiledningsfunksjonen har hatt en rekke andre oppgaver foruten de ovennevnte. I tillegg til å oppdatere rundskrivet og veilederen har teamet innarbeidet menneskehandel i ulike interne dokumenter og planer i Bufdir.

Når det gjelder ekstern virksomhet, har de hatt en rekke oppstartsmøter med ulike aktører på menneskehandelfeltet for å avklare oppgaver, roller og samarbeid. Som representant for Bufdir har de også samarbeidet med politiet, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet og Utlendingsdirektoratet om å utarbeide et felles brev, *Flyktninger fra Ukraina – økt oppmerksomhet om menneskehandel, fare for utnyttning og overgrep av sårbare grupper*. Brevet ble sendt til alle kommuner i april 2022. I brevet beskrives risikobildet og kommunenes ansvar for å identifisere og følge opp nyankomne ukrainske kvinner og barn som kan være utsatt for menneskehandel eller annen utnyttning og overgrep, og som bor i deres kommune.

Veiledningsfunksjonen har sett det som en sentral oppgave å *utvikle gode verktøy* som kan bidra til at flere barn blir identifisert, og til at de som blir identifisert, får tilstrekkelig bistand og beskyttelse. De vurderte å utvikle et flytskjema til barnevernstjenesten, men fant ikke dette formålstjenlig. Arbeidet med å utvikle slike verktøy er i gang.

Veiledningsfunksjonen har også arbeidet en del med kunnskapsutvikling. I flere av møtene vi har hatt med teamet i forbindelse med følgeevalueringen, har for eksempel nye trender blitt tematisert og saker som belyser hvordan mindreårige utnyttes til menneskehandel og nærliggende utnyttingsformer, gjennomgått. Ulike saker og seminarer har vært kilde til mye læring, med teamet har ikke systematisert og skriftliggjort denne læringen.

Veiledningsfunksjonen har deltatt i flere interdepartementale arbeidsgrupper, blant annet i en gruppe med representanter fra aktuelle direktorater, inkludert Bufdir, under ledelse av Politidirektoratet. Denne gruppen skulle utrede og komme med forslag til organiseringen av menneskehandelfeltet (se kapittel 4).

Teamet har også bidratt i et nordisk nettverk mot menneskehandel, inkludert arbeidsgruppen under Østersjørådet. Det har også bidratt med ulike internasjonale rapporteringer om barn og menneskehandel i Norge, blant annet til Europarådets ekspertgruppe for tiltak mot menneskehandel (GRETA) og Organisasjonen for sikkerhet og samarbeid i Europa (OSSE).

Kapittel 3

Kartlegging av tjenestenes erfaringer med mindreårige ofre for menneskehandel

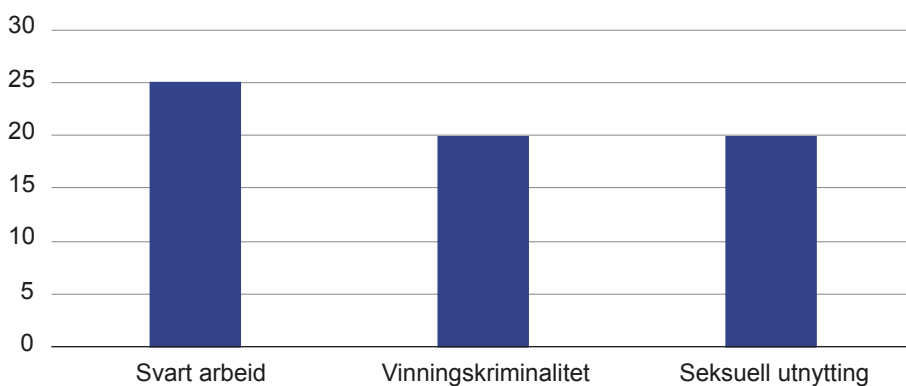
I dette kapitlet presenterer vi funn fra to spørreskjemaundersøkelser som skal bidra til å kartlegge tjenestenes erfaringer med menneskehandel og gråsone-saker. Den første spørreundersøkelsen inneholdt spørsmål om kommunens erfaringer med mottak av flyktninger og arbeidsmåter i møte med nyankomne, og den ble sendt til alle kommuner i Norge høsten 2022. Den andre, som vi skriver mest om, ble sendt til deltakere på samlinger og seminarer der veiledningsfunksjonen var til stede.

Kommunenes erfaringer med ofre for utnytting

Som nevnt i forrige kapittel utarbeidet Bufdir sammen med politiet og to andre direktorater i april 2022 et brev som ble sendt til alle landets kommuner. Brevet handlet om situasjonen til flyktninger fra Ukraina og rettet oppmerksomheten mot menneskehandel og utnytting av sårbare grupper. I forbindelse med dette initiativet ble det satt i gang et forskningsprosjekt om tilrettelegging for integrering av flyktninger i Norge. Prosjektet skal blant annet kartlegge hvordan nasjonale myndigheter, kommuner og andre aktører legger til rette for lokal integrering. En viktig del av dette prosjektet var et spørreskjema som ble sendt til alle norske kommuner med spørsmål om hvilke erfaringer de hadde gjort seg, og hvordan de jobbet. Spørreskjemaet ble sendt til kommunens postmottak med beskjed om at det skulle viderefremidles til personen eller enheten som hadde hovedansvar for integreringen av flyktninger i kommunen. I 43 prosent av kommunene ble skjemaet viderefremidlet til integreringsavdelingen/flyktningkontoret, mens det gikk til en sammenslått flyktning- og voksenopplæringstjeneste i 19 prosent av kommunene. I ytterligere 20 prosent ble skjemaet viderefremidlet til Nav-kontoret i kommunen. Ikke i noen kommuner ble skjemaet sendt videre til barnevernstjenesten. Svarene i denne delen av kapitlet gjelder dermed flyktninger som gruppe og kan ikke antas å representere et «barneblikk» på utfordringene.

Spørreskjemaet inneholdt en rekke spørsmål om hvorvidt kommunene hadde erfaringer med ulike saker. Noen av disse er i gråsonen mot menneskehandel.³ Et av spørsmålene lød: «Har din kommune håndtert saker knyttet til at flyktninger har blitt utsatt for (liste med ulike erfaringer)?» Flere svar var mulig. Vi har valgt ut tre typer erfaringer: svart arbeid, vinningskriminalitet og seksuell utnyttning. Spørsmålet gikk til alle kommuner som har bosatt flyktninger de siste fem årene. Figur 3.1 viser hvor mange av kommunene som oppga at de hadde håndtert saker av denne typen. På grunn av det begrensede antallet svar oppgir vi antall, ikke prosent, som har oppgitt at de har håndtert slike saker.

Figur 3.1. Antall kommuner som har håndtert saker der flyktninger har vært utsatt for svart arbeid, vinningskriminalitet og seksuell utnyttning



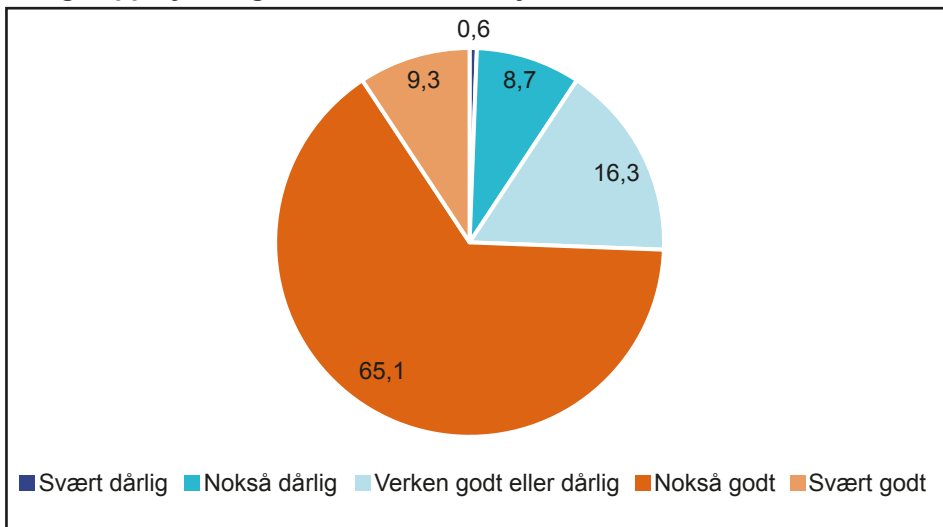
Figuren viser at de erfaringsvariablene som i størst grad kan sies å befinne seg i gråsonen mot menneskehandel, nemlig svart arbeid, vinningskriminalitet og seksuell utnyttning, oppgis av om lag 20 kommuner hver. Vi vet ikke om dette kommer av at disse utnyttingsformene er lite utbredt, eller av at kommunene ikke fanger dem opp. Inntrykket fra figur 3.1 er uansett at disse utnyttingsformene er lite utbredt, men at de forekommer, og at de ikke er helt ukjent for kommunene.

Kommunene i undersøkelsen fikk også spørsmål om hvor ofte de håndterer denne typen saker. Samtlige kommuner svarer at denne typen saker forekommer ganske sjelden.

³ Erfaringsvariablene var: vold i nære relasjoner, kjønnslemlestelse, negativ sosial kontroll, barneekte-skap/tvangsekteskap, radikalisering, diskriminering på grunn av seksuell orientering, kjønnsidentitet eller kjønnsuttrykk, svart arbeid, vinningskriminalitet, seksuell utnyttning.

De fikk også spørsmålet «Er din kommune forberedt på å håndtere oppfølging av flyktninger i en sårbar situasjon?» Dette spørsmålet er svært relevant med tanke på om kommunene har kapasitet til å agere på en god måte i mulige menneskehandelsaker, enten den utsatte personen er mindreårig eller ikke. 172 kommuner svarte på dette spørsmålet, og svarene fordelte seg som vist i figur 3.2.

Figur 3.2. Andelen kommuner som sier at de er godt/dårlig forberedt på å følge opp flyktninger i en sårbar situasjon



To av tre (65,1 prosent) svarte at de er nokså godt forberedt, mens 16,3 prosent svarte at de verken er godt eller dårlig forberedt. Andelen kommuner som mener at de er svært godt forberedt, er like høy som andelen kommuner som mener at de er nokså dårlig eller svært dårlig forberedt. Dette kan tyde på at det er rom for forbedring i norske kommuner, men at mange opplever at de er rimelig godt rustet.

Fagarbeidernes erfaringer med gråsoner og menneskehandel

For å få et inntrykk av hvor ofte personer i hjelpeapparatet kommer i kontakt med saker der de mistenker at det pågår menneskehandel med mindreårige, ønsket vi å intervjuere deltakere på aktuelle seminarer og samlinger i regi av Koordineringsenheten for ofre for menneskehandel, RVTS Øst og veiledningsfunksjonen i Bufdir. Som skissert i kapittel 1 la imidlertid den globale covid-19-pandemien store begrensninger på hvilke samlinger det var mulig å sette ut i livet i 2020 og 2021, og datainnsamlingen vi opprinnelig hadde planlagt i form av fokusgruppeintervjuer, lot seg ikke gjennomføre.

I dialog med veiledningsfunksjonen laget vi et alternativt opplegg der deltakerne på de aktuelle samlingene ble invitert til å fylle ut et spørreskjema i etterkant av seminaret. Denne undersøkelsen ble gjennomført i tjeneren Nettskjema som en digital, individuell undersøkelse. I invitasjonen til å fylle ut skjemaet ble det presisert at skjemaet ikke skulle være en evaluering av samlingen, men en kilde til kunnskap om hvor ofte tjenestene kommer i kontakt med saker der barn kan ha blitt utsatt for menneskehandel, hvordan tjenestene jobber med slike saker, og hvilken oppgave veiledningsfunksjonen kan fylle.

De individuelle spørreskjemaene gir en annen type data enn det fokusgruppeintervjuene kunne ha gjort. Med tanke på problemstillingene i denne studien er det et tap at vi ikke har kunnet invitere deltakerne på seminarerne til å reflektere sammen, for eksempel rundt situasjonsforståelse, virkemidler og tiltak osv. Samtidig kan det ha vært en fordel at deltakerne kunne svare på spørsmålene i spørreskjemaet når det passet dem. Kanskje hadde de da hatt tid til å reflektere rundt det som ble formidlet på seminaret, og hvordan dette var relevant for saker de selv hadde hatt.

De ansatte i barnevernet har travle arbeidshverdager, og det kan være vanskelig å finne tid til å delta på seminarer. Som nevnt i forrige kapittel kan det også hende at menneskehandel blir oppfattet som et litt smalt tema. Flere av samlingene hadde relativt få deltakere, og et mindretall av disse svarte på spørsmålene i nettskjemaet. Alt i alt har vi fått inn 30 svar gjennom undersøkelsesperioden. Dette er et lavt tall, men det gjenspeiler antakelig at problematikken – menneskehandel med mindreårige – ikke bare oppfattes som, men *er* et smalt tema. Få ansatte i tjenestene har erfaring med denne typen saker. Vi antar ikke at de 30 respondentene neppe er representative for alle ansatte i tjenestene, men med forskerspråk kan vi si at de representerer et selvselektert strategisk utvalg av de mest engasjerte: strategisk fordi de sitter i posisjoner der de har erfaringer med, og/eller meninger om, utnytting av mennesker, og selvselektert fordi de selv har meldt seg på (gjennom å svare på spørsmålene) der mange andre sa nei (ikke svarte på spørsmålene). Funnene som presenteres i dette kapitlet, formidler erfaringene til de relativt få som har vært i kontakt med saker der det var mistanke om utnytingsformer som kunne tilsi menneskehandel.

Hvem svarte på undersøkelsen?

Alt i alt har vi altså 30 utfylte spørreskjema fra deltakere på samlinger i regi av Koordineringsenheten for ofre for menneskehandel, RVTS Øst og veiledningsfunksjonen. I og med at vi har så få respondenter, presenterer vi bare noen nøk-

keltall for kjønn, alder, arbeidssted osv., slik at det ikke blir mulig å identifisere hvem som har deltatt.

Av de 30 respondentene var 25 kvinner, 4 var menn, og 1 person ønsket ikke å oppgi kjønn. 12 av respondentene hadde vært ansatt i etaten der de jobbet da de fylte ut skjemaet, i 10 år eller mer, mens ytterligere 12 hadde jobbet der i 5–10 år. Bare 6 hadde mindre enn 5 års fartstid i etaten der de jobbet da de fylte ut skjemaet. Den yngste respondenten var 25 år, de to eldste 64 år, og medianalderen var 44 år. Halvparten av respondentene var altså 44 år eller yngre, mens den andre halvparten var eldre. Disse tallene inkluderer ikke de 4 respondentene som ikke oppga alder.

Ti av de som har fylt ut skjemaet – det vil si én av tre – jobber i det kommunale barnevernet. Fem jobber i arbeidslivsfeltet (Nav eller Arbeidstilsynet), og fire jobber i utlendingsfeltet (Utlendingsdirektoratet eller mottak). De øvrige elleve respondentene fordeler seg på politiet, tiltak og organisasjoner rettet mot menneskehandel, helsetjenesten, statlig barnevern, utekontakten, skolen, advokatfirma og andre.

Ti av respondentene oppgir at de er sosionomer (inkludert en som er under sosionomutdanning), seks er barnevernspedagoger, fire er jurister, seks er samfunnsvitere (sosiolog, pedagog, statsviter), og tre har helsefaglige utdanninger (sykepleier, vernepleier). Én respondent har ikke oppgitt utdanningsbakgrunn.

Alt i alt har vi en svært sammensatt gruppe respondenter som representerer ulike deler av hjelpeapparatet og ulike utdanningsgrupper. Det er en klar overvekt av kvinner, noe som i og for seg gjenspeiler situasjonen i barnevernet, skolen og deler av helsevesenet, men vi har god spredning i alder og fartstid i tjenestene.

Gråsonene som kan skjule menneskehandel

Deltakerne i undersøkelsen fikk flere spørsmål om gråsoner. Disse var knyttet til (a) usikkerhet om relasjonen mellom barnet og voksenpersonen det forholdt seg til, (b) forekomsten av utnyttning. Disse spørsmålene hadde en felles innledning: «Menneskehandel som involverer mindreårige, er et felt med mange gråsoner. Vi lurte på om du har hatt saker der tanken har streift deg om at dette kan være menneskehandel, men der saken ikke ble fulgt opp som en menneskehandelsak. De følgende spørsmålene handler om slike gråsonesaker».

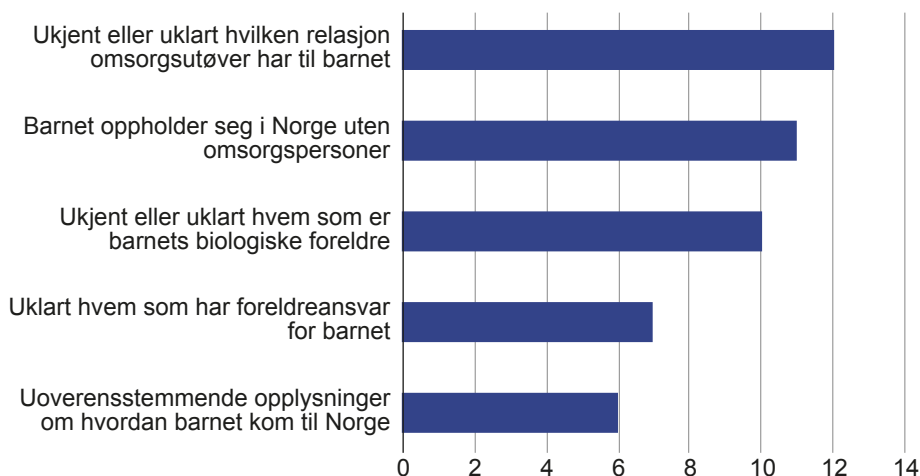
Deretter fulgte to spørsmål:

I noen saker kan man være usikker på hvordan relasjonen mellom barnet og voksenpersonene de forholder seg til faktisk er. Har du hatt saker der noe av det følgende har forekommet: (a) Uoverensstemmende opplysninger om hvordan barnet kom til Norge; (b) Ukjent eller uklart hvem som er barnets biologiske foreldre; (c) Ukjent eller uklart hvilken relasjon omsorgsutøver har til barnet (d) Uklart hvem som har foreldreansvar for barnet; (e) Barnet oppholder seg i Norge uten omsorgspersoner

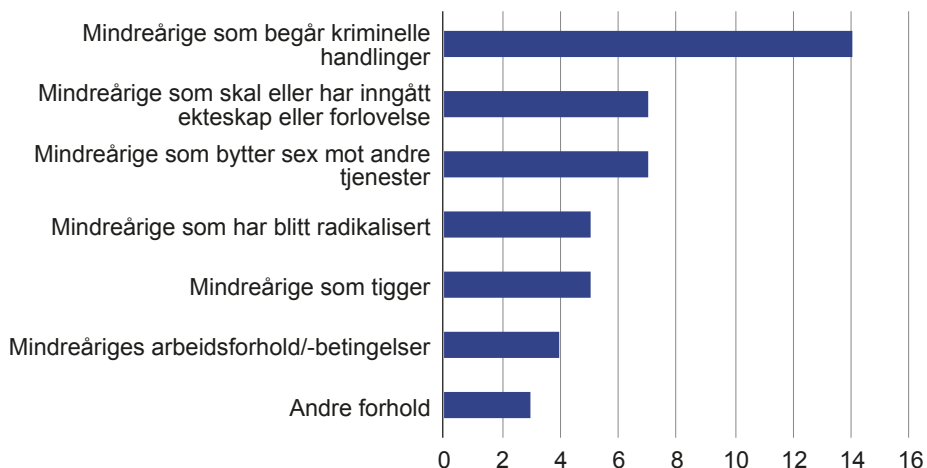
I noen saker kan man være usikker på om barnet utnyttes av andre, slik at menneskehandel kan være aktuelt. Har du hatt saker der du har lurt på om den kunne vært vurdert som en menneskehandelssak der saken gjaldt (a) Mindreårige som bytter sex mot andre tjenester; (b) Mindreårige som tigger (c) Mindreårige som begår kriminelle handlinger, for eksempel salg av narkotika (d) Mindreårige som skal eller har inngått ekteskap eller forlovelse; (e) Mindreårig som har blitt radikalisert, (f) Mindreåriges arbeidsforhold/-betingelser; (g) Andre forhold.

For begge spørsmålene var det mulig å krysse av for flere forhold. Mange av deltakerne i undersøkelsen har gjort det, noe som tyder på at de har lurt på om et barn de var i kontakt med, var utsatt for menneskehandel i flere ulike saker. Det er imidlertid også enkelte deltakere som ikke har krysset av for noen av gråsonesakene som var skissert i undersøkelsen. Andelen som krysset av for de ulike forholdene, vises i figur 3.4 og 3.5. Fordi vi har et lite utvalg, vises antall og ikke prosentandeler i begge figurene.

Figur 3.3. Usikkerhet om relasjonen mellom barn og voksenperson. Antall svar



Figur 3.4. Ulike former for utnyttning i gråsonen mot menneskehandel. Antall svar



Når det gjelder relasjonen mellom barnet og voksenpersonen barnet forholder seg til, viser figur 3.3 at tjenesteutøverne som oftest er usikre på hvilken karakter denne relasjonen faktisk har. En voksenperson kan for eksempel oppgi at hun er barnets mor eller tante, mens tjenesteutøveren tviler på at dette er tilfelle. Nesten like vanlig er det at tjenesteutøverne har erfaring med barn som oppholder seg i Norge uten en omsorgsperson. Dette kan for eksempel gjelde enslige mindreårige som har fått avslag på søknaden om asyl, og som oppholder seg i Norge på egen hånd. De andre formene for usikkerhet om relasjonen mellom barn og voksne forekommer også, men deltakerne i denne undersøkelsen har noe sjeldnere erfaring med disse.

Når det gjelder ulike former for utnyttning, er den klart vanligste formen mindreårige som begår kriminelle handlinger. Sannsynligvis vil dette være saker der mindreårige er anklaget for å ha gjort noe kriminelt, og der hjelpearbeideren er i tvil om kriminaliteten inngår i et utnyttingsforhold der det står voksne bak. Dette er den utnyttingsformen som klart flest markerer at de har erfaring med. De to nest vanligste, som begge er markert av 7 av de 30 respondentene, er mindreårige som skal eller har inngått ekteskap eller forlovelse, og mindreårige som bytter sex mot andre tjenester.

Bare tre deltakere har krysset av for andre forhold. Disse ble bedt om å utdype, og utdypingene lyder: «Barnet er kjøpt ulovlig i utlandet», «Mindreårige som har blitt borte fra kommunen til ukjent oppholdssted» og «Mindreårig som har vært utnyttet i prostitusjon».

Menneskehandel assosieres typisk med barn som er hentet til Norge over landegrensene. Deltakerne i denne undersøkelsen har mer blandede erfaringer: Ni markerte at de har hatt saker som involverte barn som bodde fast i Norge. Like mange oppgir at de har hatt saker med barn fra et land i EØS-området, mens tretten oppgir at de har hatt minst én slik sak som involverte barn fra land utenfor EØS-området. Dette viser at barna i gråsonesaker kan ha helt ulike migrasjonsstatus og helt ulike juridiske rettigheter.

I det siste punktet i den delen av spørreskjemaet som handlet om gråsonesaker, inviterte vi deltakerne til å utdype saken(e) de tenkte på da de svarte på de standardiserte spørsmålene. Fire av deltakerne valgte å skrive korte utdypinger:

Utnyttet til husarbeid/vasking. Organisert via mor i hjemlandet. Ute av stand til å komme seg ut av situasjonen grunnet manglende nettverk, språk og manglende kjennskap til det norske samfunnet.

Flere saker, men den groveste var kanskje denne: Overgrep gjort mot barnet som var neddøpet, ble filmet og brukt som pressmiddel. «Jeg viser dette til foreldrene/vennene dine», «Jeg viser dette til flere pedofile, så du aldri kan gå trygt på gata, alle vil ha deg» for å få barnet til å holde kjeft, til å forgripe seg på flere andre barn (også småbarn), til å holde huset i stand, få lov til å bo på hybel hos overgriper.

Vold og trusler for å begå kriminelle handlinger som salg [av rusmidler] m.m.

Usikkerhet meldt til barnevernet på om ett av flere barn i en barneflokk kanskje var niese. Barnet var mistenkt å skulle giftes bort.

Menneskehandelsaker

Spørsmålene vi har sett på så langt, handlet om utnytting og gråsoner. Den neste delen av skjemaet var eksplisitt rettet mot det mer avgrensede temaet menneskehandel. Det første spørsmålet lød: «Har du vært involvert i saker som dreide seg om mindreårige, som har vært identifisert av din instans som menneskehandelsaker?» Det springende punktet her er altså «identifisert av din instans som menneskehandelsaker», som vil gjelde langt færre enn antallet saker der respondenten kan ha lurt på om et utnyttingsforhold hadde karakter av menneskehandel. På dette spørsmålet svarte 7 respondenter «Ja, har vært i kontakt med flere slike saker», mens 4 svarte «Ja, har vært i kontakt med en slik sak en gang». 19 av respondentene hadde aldri vært involvert i slike saker.

De elleve som oppga at de hadde hatt én eller flere slike saker, fikk en serie oppfølgings spørsmål om hva saken(e) gjaldt. Åtte av dem oppga at minst én sak handlet om «Utnyttelse til prostitusjon eller andre seksuelle ytelser», seks oppga

«Utnyttelse til tvangstjeneste (herunder tigging, husholdsarbeid, vinningskriminalitet, salg av illegale rusmidler, rekruttering til væpnet gruppe)». Disse to kategoriene ser altså ut til å være de vanligste når tjenestene mistenker at det pågår eller har pågått menneskehandel. Den tredje vanligste kategorien var «Utnyttelse til tvangsarbeid» (fire markeringer), deretter «Mistanke knyttet til en forlovelses- eller ekteskapsituasjon for en mindreårig» (tre markeringer). Ingen av deltakerne oppga at de har vært borti menneskehandelsaker med mindreårige som involverte utnytting til krigstjeneste i et fremmed land, utnytting som bestod i å fjerne et av den mindreåriges indre organer, eller utnytting i det digitale rom.

På spørsmål om hvem som sto bak utnyttingen, oppgir åtte at de har hatt saker der voksne enkeltpersoner sto bak. Seks har hatt saker der gjerningspersonen var familiemedlemmer av offeret, mens fire sier de har hatt saker som involverte en organisert gjeng eller gruppe. Ingen melder at de har hatt en sak der jevnaldrende eller eldre ungdommer sto bak. Ti av de elleve som fikk disse spørsmålene, oppgir at barnet (i én eller flere saker) kom fra et land utenfor EØS-området. Fire av sakene gjaldt barn fra et land i EØS-området, mens to sier at de har hatt minst én sak som involverte et barn bosatt i Norge. Overrepresentasjonen av barn bosatt utenfor EØS-området er altså langt mer påfallende her enn i sakene som gjaldt mistanke om mulig menneskehandel med mindreårige.

Respondentene ble videre bedt om å gi en kort og anonymisert beskrivelse av en av sakene der etaten hadde mistanke om at det forekom menneskehandel med mindreårige. «Hva gjorde dere og hva ble utfallet av saken?» lød spørsmålet, som hadde et åpent svarfelt med plass til tekst. Vi fikk følgende beskrivelser:

Jente som ble identifisert da hun skulle sendes ut av landet på bakgrunn av falske papirer. Kom i kontakt med henne og hun forteller en historie om å være lovet studier i Norge, noe som viser seg være feil. Hun ble fanget opp før utnyttelse startet på grunn av falske papirer.

Antatt mindreårig fra Kina i transitt i Norge. Ble stoppet på vei til England for mulig utnyttelse i restaurant. Ble plassert etter BVL § 4-29 på egnet institusjon. Saken ble anmeldt, men henlagt på bevisets stilling.

Samarbeidet tett med barnevernet, og det var møter med forebyggende politi, men lite ble gjort og til slutt ble barnet sendt på institusjon.

[Barnet ble plassert på] Hemmelig adresse.

Har vært i flere saker der barneverntjenestens bekymring knyttet til menneskehandel har vært anmeldt / drøftet med menneskehandel avsnittet hos politiet. Noen av sakene har omhandlet mindreårige som har utgitt seg for å være voksen og som har jobbet som prostituerte i Norge, andre

har vært EU-borgere som har livnært seg av gatesalg der det har vært bekymring vedrørende om de har vært utsatt for tvang, har også jobbet i flere saker med mindreårige asylsøkere som har solgt narkotika der det har vært bekymring knyttet til om de har vært utnyttet av voksne.

Mindreårig fra et annet land, fanget opp av politiet for tiggning, ble opplyst å bo hos en eldre nordmann under kummerlige forhold – dette ble undersøkt og bekreftet ved hjemmebesøk, og vurdert som uakseptabelt. Barnevernvakta fattet akuttvedtak som ble oversendt til den aktuelle kommunen for oppfølging neste virkedag. En som hevdet å være barnets omsorgsperson fra samme land henvendte seg til politiet i forbindelse med avhør av barnet neste dag og fikk med seg barnet. Som barnevernvakt var vi da ute av bildet.

Endelig fikk respondentene i denne bolken spørsmålet «Har du hatt saker eller samarbeider du med barnevernet om saker det ble vurdert å bruke barnevernlovens § 4-29 (midlertidig plassering i institusjon uten samtykke ved fare for utnyttning til menneskehandel)?» Fem respondenter svarte «Ja, har hatt eller samarbeidet med barnevernet om minst en sak der det ble fattet vedtak etter denne paragrafen». Tre svarte «Ja, har hatt minst en sak der vi vurderte å fatte vedtak etter denne paragrafen, men konkluderte med at det ikke var grunnlag». Fire svarte nei. Det var ingen som krysset av for det siste svaralternativet, «Ja, men saken gikk ikke gjennom i fylkesnemnda».

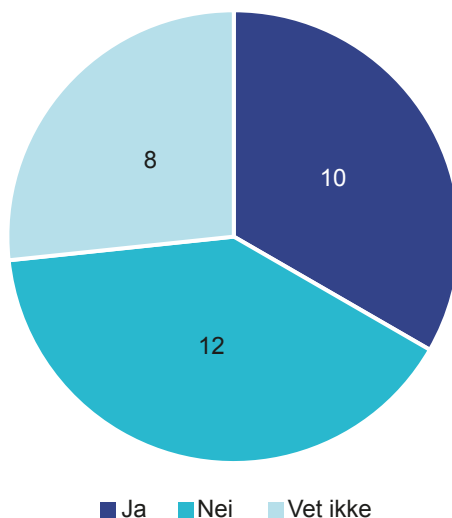
De som hadde hatt saker der de vurderte plassering etter barnevernsloven § 4-29, men fant at det ikke var grunnlag, ble invitert til å gi en kort beskrivelse av hvorfor de kom til denne konklusjonen. Ingen av deltakerne valgte å gjøre dette.

Kompetanse og handlingsmuligheter i menneskehandelsaker

Så langt har gjennomgangen av spørreundersøkelsen dreid seg om deltakernes erfaringer med gråsonesaker og saker der etatene mente at det var grunn til å mistenke menneskehandel. De som deltok i undersøkelsen, fikk også en rekke spørsmål om kompetansen i etatene, og om de hadde handlingsrom til å håndtere mulige menneskehandelsaker på en god måte.

Det første spørsmålet lød: «Mener du at dere på ditt arbeidssted har tilstrekkelig kompetanse til å identifisere saker om menneskehandel med mindreårige?» Svaralternativene var «Ja, i all hovedsak», «Nei» og «Vet ikke». Svarfordelingen vises i figur 3.5.

Figur 3.5. Respondentenes vurdering av om arbeidsstedet har nok kompetanse til å identifisere menneskehandel med mindreårige. Antall svar



Av 30 respondenter svarte tolv «Nei», ti «Ja» og åtte «Vet ikke». Dette tyder på at det er mye usikkerhet i etatene, og at saksbehandlerne er usikre på sin egen kompetanse. Materialet er for lite til å fordele svarene på etater og tjenestesteder, men enkle sammenstillinger tyder på at det ikke finnes noen klare mønster. Det finnes usikre og mer trygge medarbeidere på alle arbeidsstedene som har deltatt i denne undersøkelsen.

Respondentene som svarte nei på dette spørsmålet, ble bedt om å utdype i et tekstfelt med spørsmålet «Hva slags kompetanse savner dere?» Alle åtte ga korte utdypinger. Når det gjelder disse svarene, velger vi å synliggjøre arbeidsstedet, ettersom det er rimelig å anta at ulike deler av hjelpeapparatet kan ha ulike kunnskapsbehov.

Alt! Ingen fokus på området. (Ansatt i utlendingsfeltet)

Det er generelt et behov for økt kompetanse på menneskehandel, herunder behov for økt kompetanse om hvilke utnyttelsesformer som typisk rammer barn, og hva som skal til for at mindreårige regnes som mulige ofre for menneskehandel (øke bevissthet om at terskelen er lav, og at det ikke stilles krav om tvang, trusler o.l.). (Ansatt i politiet)

Generell kompetanse om mulig menneskehandel blant barn som er plassert i barnevern. (Ansatt i tiltak / organisasjon rettet mot menneskehandel)

Vi har ikke fokus på det, og er kanskje usikre på om et menneskehandelfokus gir barna/ungdommene bedre hjelp? (Ansatt i skolen)

Forståelse hva ordet innebærer og hvordan se symptom og tegn. Samt handlingskompetanse. (Ansatt hos utekontakten)

Vi har behov for å utøve disse undersøkelsene i samarbeid med andre, som politi, helse, skole og andre som barnet har tillit til. (Ansatt i kommunalt barnevern)

Hvordan samarbeide med barnevern og politi. (Ansatt i helsetjenestene)

Generell kompetanse og hva man skal være obs på. Kjennetegn osv. Vi i NAV møter mange sårbare mennesker og barn gjennom deres foreldre. (Ansatt i arbeidslivsfeltet)

En generell tendens i disse åtte svarene er at tjenesteutøverne føler at de ikke vet nok om hva menneskehandel med mindreårige er. Tre av de åtte etterspør generell kompetanse knyttet til «hva man skal være obs på», «hva som skal til for at mindreårige regnes som mulige ofre» eller «hvordan se symptom og tegn». Dette må forstås som at de savner noen kriterier, eller «røde flagg», som skal få dem til å tenke i retning av menneskehandel. Tjenesteutøverne oppfatter et signal fra samfunnet om at de bør se og reagere på menneskehandel, og formidler at de trenger hjelp til å utvikle det blikket som de i så fall trenger.

I tre av svarene går det også fram at tjenesteutøverne lurer på hva som er egnede tiltak hvis man først mistenker menneskehandel. Respondentene etterspør «handlingskompetanse» og «hvordan samarbeide», og en av dem stiller spørsmål ved «om et menneskehandelfokus gir barna/ungdommene bedre hjelp».

Disse svarene peker på minst tre problempunkter i behandlingen av mulige menneskehandelsaker. For det første: Hvordan ser vi det, og hvordan vet vi at det vi ser, er menneskehandel? For det andre: Hvordan skal vi jobbe med slike saker, både i vår egen etat og på tvers av etater? For det tredje: Kan vi være sikre på at det å aktivere menneskehandelblikket gjør oss bedre i stand til å hjelpe de ungdommene vi vil hjelpe? Dette er kortfattede, men viktige tilbakemeldinger fra feltet.

Alle deltakerne i undersøkelsen ble spurt om de mente at de har nok ressurser og virkemidler (lovhjemler og rundskriv, rutiner, verktøy) til å bistå mindreårige ofre for menneskehandel på arbeidstedet. På dette svarte 14 av 30 «Ja», 7 svarte «Nei», og 9 svarte «Vet ikke». De som svarte nei, ble – som ovenfor – bedt om å utdype.

I politiet er det utarbeidet nyttige verktøy til bruk i menneskehandelsaker med mindreårige ofre, som gjør samarbeid med barnevernet og UDI lettere i disse sakene. Det bør også bl.a. innføres nasjonale tiltakskort knyttet til menneskehandel der mindreårige har forsvunnet fra mottak o.l. Menneskehandelgruppene i politiet er generelt ressursatt for dårlig. Med mer ressurser ville menneskehandelmiljøene i politiet kunne jobbe mer aktivt for bl.a. å identifisere mindreårige ofre for menneskehandel. (Ansatt i politiet)

Aldri vært oppmerksomhet rundt temaet på arbeidsstedet. Kjenner ikke til ev. rutiner for hvordan man skal håndtere det. Arbeidsstedet forholder seg til personer fra 18 år og oppover. Først i det siste er ansatte bedt om å spørre foresatte hvordan det går med barna. Vi har bosatt enkelte unge enslige fra 18 år oppover (og vært involvert i bosetting av yngre, som barnevernet følger opp). (Ansatt i arbeidslivsfeltet)

Vi har ingen rutiner for hvordan vi går frem i slike saker. For dårlig kjennskap til hvem vi skal kontakte annet enn barnevern og politi. Kan være vanskelig å finne rett bistand. (Ansatt i arbeidslivsfeltet)

Tre utdypende svar er lite å generalisere ut fra, men svarene peker likevel på to ulike ting. Deltakeren fra politiet mener at infrastrukturen er på plass, men at de som jobber med denne typen saker, har for få ressurser. De to fra arbeidslivsfeltet formidler at de famler i blinde, med lite oppmerksomhet på og mangel på rutiner rundt tematikken. I og med at arbeidslivstjenestene forholder seg til voksne, vil de bare støte på mindreårige indirekte gjennom (mer eller mindre egnede) omsorgspersoner, og respondenten formidler at rutinene for i det hele tatt å spørre om barn er av ny dato.

I neste omgang ba vi respondentene oppgi hvilke etater de samarbeider med i saker som involverer mindreårige ofre for menneskehandel. Det var mulig å krysse av for flere etater, så deltakerne i undersøkelsen kunne oppgi alle som var aktuelle. Siden samarbeidsrelasjoner avhenger av arbeidssted, viser vi svarene som en matrise med eget arbeidssted vannrett og oppgitte samarbeidsrelasjoner loddrett.

Tabell 3.1. Samarbeidsrelasjoner om mulige menneskehandelsaker som involverer mindreårige

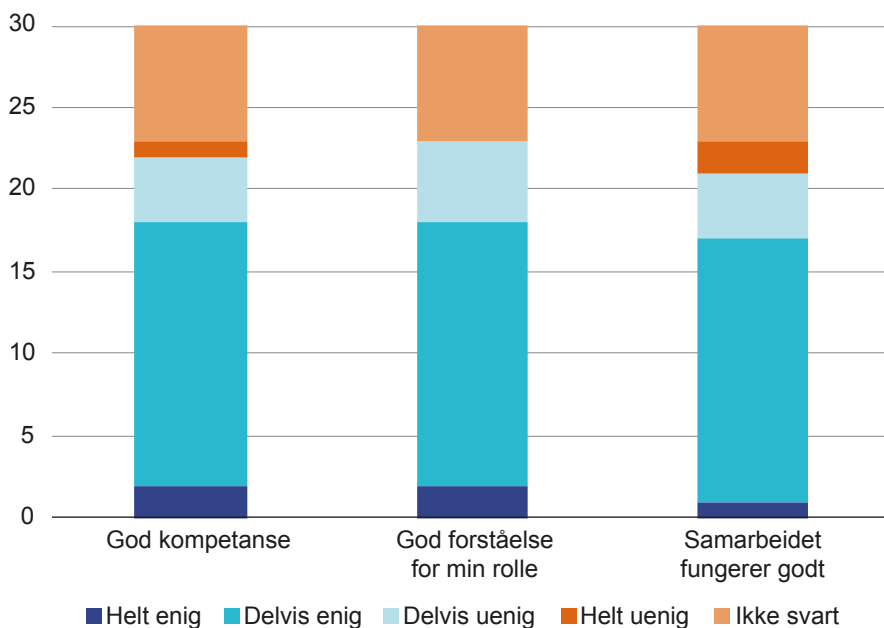
	Barnevern (kommune)	Barnevern (stat)	Arbeidslivsfeltet	Helse	Tiltak, org.	Utlendingsfeltet	Politi	Annet	I alt
Barnevern (kommune)	4		3	1	3	2		5	18
Barnevern (stat)	2				1			2	5
Politi	6	1	3		1	2		5	18
Arbeidslivsfeltet									
Utlendingsfeltet	3		1		2	2		1	9
Helse	1		1	1	2			3	8
Advokat, verge	5				1	3		2	11
Tiltak, org.	2		1	1	1	1		2	8
Annet	1		1					2	4
(N)	(10)	(1)	(5)	(1)	(3)	(4)		(5)	(30)

Matrisen viser noen lite intuitive mønster og er naturligvis preget av at antallet respondenter er så lavt. Vi kan likevel gjøre noen refleksjoner. Det faktum at så å si alle oppgir at de samarbeider med politiet, mens den ansatte i politiet ikke oppgir å samarbeide med noen, tyder på at spørsmålet er oppfattet som «Hvor henvender din etat seg når dere mistenker menneskehandel?» snarere enn «Hvilke etater kommer til dere?». Alle samarbeidsrelasjonene som instansene kan ha når de får mistanke om menneskehandel, når de får høre om en sak, eller når de har behov for å drøfte en sak, er dermed neppe fanget opp. Det faktum at ingen har krysset av for arbeidslivsfeltet som samarbeidspartner selv om det var et alternativ i skjemaet, peker i samme retning: Det er ingen som synes det er naturlig å henvende seg til Nav i en sak som handler om mulig menneskehandel med mindreårige. Det kommunale barnevernet og politiet framstår som de to sentrale aktørene. Det er disse instansene flest henvender seg til hvis de mistenker at mindreårige kan være utsatt for menneskehandel. Verger og advokater har også en sterk posisjon i dette feltet. Utlendingsmyndighetene er særlig i kontakt med disse, noe som nok gjenspeiler at mange antatt utsatte barn er eller har vært enslige mindreårige asylsøkere.

De som oppga at de hadde samarbeidet med andre instanser enn dem som er nevnt i skjemaet, ble bedt om å oppgi hvem disse var. Svarene lød «skole og PPT» og «annen bydel i Oslo».

Deretter ble respondentene bedt om å vurdere samarbeidet og samarbeidsrelasjonene. De ble presentert for tre påstander: «Instansene vi samarbeider med har god kompetanse på menneskehandel med mindreårige», «Instansene vi samarbeider med har god forståelse for min rolle i arbeidet mot menneskehandel med mindreårige», «Samarbeidet mellom instansene som jobber mot menneskehandel med mindreårige fungerer godt». For hver påstand skulle de markere om de var helt enige, delvis enige, delvis uenige eller helt uenige. Svarfordelingen vises i figur 3.6.

Figur 3.6. Respondentenes vurderinger av tre påstander om samarbeid og samarbeidsrelasjoner. Antall svar



Mønsteret for de tre påstandene er svært likt: For hver påstand er det sju som ikke har svart, og seksten som har oppgitt at de er delvis enige. Fire eller fem oppgir at de er delvis uenige. Det er svært sterk korrelasjon mellom de tre påstandene: Det er de samme sju som har unnlatt å svare på alle tre, og tolv respondenter har svart at de er delvis enige i alle påstandene. Bare én respondent – en ansatt i utlendingsfeltet – har sagt seg helt enig i alle påstandene. En annen respondent sa seg helt uenig i at samarbeidende instanser hadde god

kompetanse, men var delvis enig i de to andre påstandene. Denne personen var ansatt i skoleverket. To respondenter var delvis uenige i de to første påstandene og helt uenige i den siste. En av disse var ansatt hos utekontakten, den andre i helsetjenesten. Det kan altså se ut som om de som jobber i etatene som har minst befatning med menneskehandel med mindreårige, er noe mindre fornøyde med samarbeidet. Kan det være slik at disse har henvendt seg til noen de tror kan – og mener burde kunne – feltet, som barnevernet eller politiet, men at de ikke har vært imponert over oppfølgingen?

Vi ba ikke respondentene utdype vurderingene av disse påstandene, og med 23 svar skal vi være svært forsiktige med å trekke sterke konklusjoner. Hovedinntrykket er at respondentene er rimelig fornøyde med samarbeidsrelasjonene, men at de også ser rom for forbedring. Dette gjelder på tvers av etatene.

Kjennskap til veiledningsfunksjonen

Formålet med denne rapporten er som nevnt å vurdere den første perioden til veiledningsfunksjonen. Vi ønsket derfor å vite om deltakerne i undersøkelsen hadde noe forhold til denne tjenesten, og stilte følgende spørsmål: «Kjente du til veiledningsfunksjonen for mindreårige ofre for menneskehandel før denne samlingen?» og «Har du noen gang vært i kontakt med veiledningsfunksjonen for mindreårige ofre for menneskehandel?». Svaralternativene var «Ja» og «Nei», og det første spørsmålet hadde også en «Vet ikke»-kategori. Tolv av respondentene svarte at de kjente til veiledningsfunksjonen før den aktuelle samlingen, seksten sa at de ikke kjente til den, mens to var usikre. Fire respondenter hadde vært i kontakt med veiledningsfunksjonen, mens de resterende tjueseks ikke hadde vært det. Av de fire som svarte bekreftende, jobbet to i barnevernet, én i en organisasjon eller et tiltak, mens én oppga «annet» som arbeidssted. Disse funnene gjenspeiler at veiledningsfunksjonen var en ny tjeneste på undersøkelsestidspunktet, og at mange med interesse for feltet – innsats mot menneskehandel med mindreårige – ikke hadde oppdaget at tjenesten eksisterte.

Som oppfølging til disse to spørsmålene ba vi respondentene utdype: «Hvilke funksjoner ser du nytten av at en slik veiledningstjeneste kan ha?» Sju av respondentene svarte og utdypet slik:

Har nok mere nytte for andre enn advokater som allerede arbeider med disse sakene. (Ansatt i «annet» arbeidssted, oppgir å være jurist, kjente ikke til tjenesten fra før)

Veiledningstjenesten er en viktig funksjon for aktører som ikke selv sitter med kunnskap om mindreårige ofre for menneskehandel. I tillegg til veiledning bør veiledningstjenesten formidle kontakt til andre instanser som

aktøren bør samarbeide med i den enkelte saken, og eventuelt også kunne arrangere koordineringsmøter mellom de aktuelle samarbeidsaktørene i enkeltsaker. (Ansatt i politiet, kjente til tjenesten fra før)

Juridisk kompetanse Fagutviklingsstøtte Veiledning i enkeltsaker. (Ansatt i «annet» arbeidssted, kjente ikke til tjenesten fra før)

Jeg vil alltid be mine kontaktpersoner i barnevernet å vurdere kontakt med veiledningstjenesten i saker som kan omhandle menneskehandel. (Ansatt i barnevernet, kjente til tjenesten fra før)

Synes det er viktig at alle i Norge har tjeneste de kan ringe til når de har spørsmål vedrørende om barn kan være utsatt for menneskehandel, og at veiledningsfunksjonen kan løse de som trenger hjelp videre i systemet. (Ansatt i barnevernet, kjente til tjenesten fra før og har hatt kontakt)

Spesialistråd. Oversikt. Kan få raske svar i akutte situasjoner, for å slippe å bruke tid på å lese seg opp i handlingsveiledere og rundskriv når noe haster. (Ansatt i barnevernet, kjente til tjenesten fra før)

Veiledning til hva jeg som saksbehandler i barneverntjenesten kan gjøre i den saken, drøfte når det er behov for bistand fra Bufdir. (Ansatt i barnevernet, kjente ikke til tjenesten fra før)

Disse innspillene er forholdsvis generelle og spenner fra betraktninger om hvor viktig tjenesten er (eller ikke er) gitt den kompetansen som finnes i andre deler av feltet, til konkrete forslag til hva veiledningsfunksjonen bør tilby. At den skal formidle kontakt mellom relevante aktører og gi veiledning i konkrete saker, er forslag som går igjen. At den skal gi juridisk bistand og «hjelp til å komme videre i systemet», er andre forslag. Innspillene ser ut til å speile det generelle inntrykket av at mange i tjenestene er usikre på hvordan de skal gripe an saker der de mistenker menneskehandel, og de søker veiledning både generelt og på mer avgrensede områder, for eksempel om lovverket som gjelder slike saker. Samtidig flagger altså en av respondentene at han/hun som advokat med erfaring fra slike saker allerede har den nødvendige kompetansen. Dette er en påminning om at det finnes mange aktører og mye spesialisert kunnskap i feltet, slik at det kan være uklart for aktørene hvilken nytte veiledningsfunksjonen har for dem.

Hvordan kan arbeidet bli bedre?

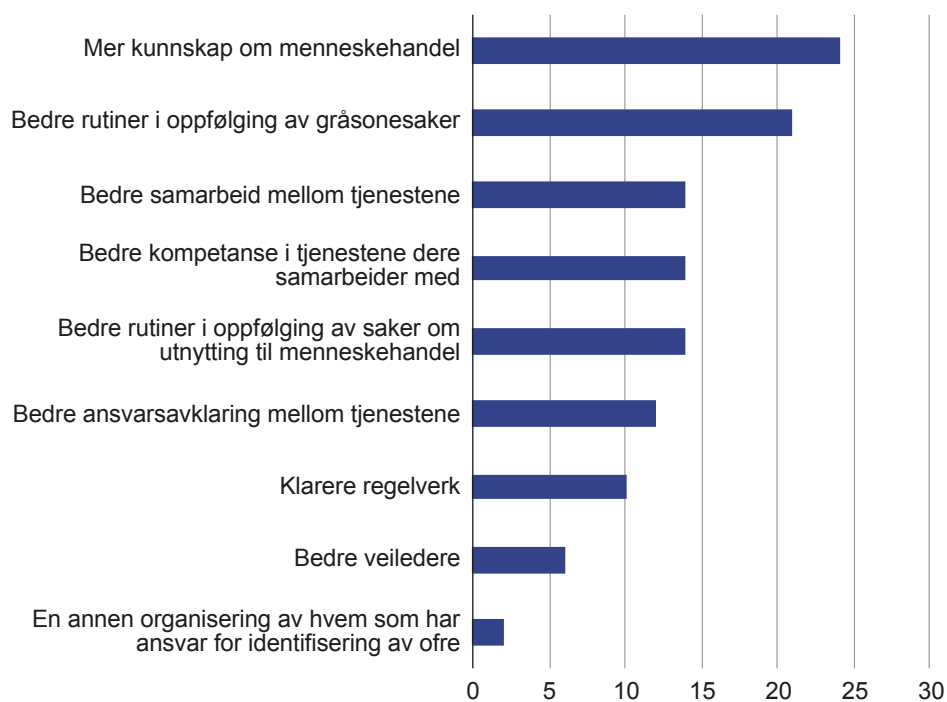
Det siste spørsmålet i undersøkelsen var: «Hva mener du kan styrke arbeidet med å avdekke og bistå mindreårige?» Svaralternativene var

- mer kunnskap om menneskehandel
- bedre rutiner i oppfølging av gråsonesaker

- bedre rutiner i oppfølging av saker om utnytting til menneskehandel
- bedre kompetanse i tjenestene dere samarbeider med
- bedre samarbeid mellom tjenestene
- bedre ansvarsavklaring mellom tjenestene
- klarere regelverk
- bedre veiledere
- en annen organisering av hvem som har ansvar for identifisering av ofre
- annet

Figur 3.7 viser hvor mange som krysset av for de ulike alternativene.

Figur 3.7. Hvordan arbeidet med å avdekke og bistå i saker som gjelder mindreårige, kan bli bedre. Antall svar



To svaralternativer skiller seg ut med henholdsvis 24 og 21 avkryssinger: «Mer kunnskap om menneskehandel» og «Bedre rutiner i oppfølging av gråsonesaker». Mønsteret i svarene kan tyde på at deltakerne i undersøkelsen mener at de største utfordringene i arbeidet mot menneskehandel med mindreårige ligger i manglende kunnskap og kompetanse og i manglende rutiner i saker som er vanskelige å kategorisere. Det er langt færre som krysser av for de mer konkrete svaralternativene som viser til samarbeidsrelasjoner, ansvarsavklaring, regel-

verk, veiledere og organisering. Budskapet fra figur 3.8 ser ut til å være at aktørene i feltet oppfatter organiseringen og regelverket som greit nok, men at de savner den kompetansen som trengs for å avdekke og følge opp saker.

Deltakerne i undersøkelsen ble også invitert til å reflektere rundt hvordan bistanden til barn eller ungdom som kan være utsatt for menneskehandel, kan bli bedre. Slik svarte de:

Det bør prioriteres å jobbe for tidligere identifisering og identifisering av flere mulige ofre for menneskehandel, slik at de gis bistand som mulige ofre for menneskehandel. (Ansatt i politiet)

Gi støtte til organisasjoner som arbeider med informasjon om temaet og som gir støtte til potensielle ofre og ofre. (Ansatt i utlendingsfeltet)

Økt tilgjengelighet i flere kanaler. (Ansatt i «annet» arbeidssted)

Ved å sørge for at ingen faller «mellom stoler». Det er mellom stolene at menneskehandlere tar imot. Og sørge for at barnets behov blir møtt på andre måter enn gjennom menneskehandlernes «tilbud». (Ansatt i skolen)

Mer kompetanse (Ansatt i utekontakten)

Vi opplever ikke alltid at samarbeidspartnere tar gråsoner tilstrekkelig alvorlig. (Ansatt i barnevernet)

Ønsker at vi blir bedre til å se etter om barn kan være utsatt for menneskehandel også i de sakene hvor det ikke er aktuelt å bruke barnevernlovens § 4-29. At vi holder oss oppdatert og ser etter menneskehandel også i saker som ikke er like de var har hatt tidligere. At man har fokus på gråsonesakene og er åpner opp for at mindreårige som selger narkotika også kan være utsatt for menneskehandel. (Ansatt i barnevernet)

Det er vanskelig å bli bedre på arbeidsoppgaver som skjer sjelden; derfor er det godt å ha en veiledningstjeneste! Det virker upraktisk at spesialinstitusjonen for mindreårige ofre for menneskehandel er plassert i [stedsnavn]. Særlig i akuttituasjoner er det u hensiktsmessig å måtte gjennomføre en lang reisevei, både av hensyn til barnet og av hensyn til videre oppfølging. (Ansatt i barnevernet)

Disse tilbakemeldingene spenner fra det helt generelle (mer kompetanse, støtte til organisasjoner) til det spesifikke (lokaliseringen av spesialinstitusjonen). Flere er inne på gråsonene og på mulighetene til å gi egnet bistand. En av respondentene tar særlig opp koblingen mellom det å identifisere en sak som en menneskehandelsak og det å treffe vedtak etter barnevernsloven § 4-29.

Helt til slutt åpnet spørreskjemaet for generelle kommentarer: «Har du noen kommentarer til veiledningsfunksjonens arbeid, eller til arbeidet med mindreårige ofre for menneskehandel mer generelt?» Vi fikk følgende tilbakemeldinger:

Problemet er at det er vanskelig for barn/unge å fortelle og dermed angi bakmenn som ofte er nær familie. Det kan også være redsel for represalier mot seg selv eller familie. Det er derfor vanskelig å avdekke disse sakene evt å få iretteført dem. (Jurist, ansatt i «annet» arbeidssted)

Funksjonen burde vært mer på «bakkenivå» sammen med de operative i førstelinjetjeneste. Høyere kunnskap i dette samarbeidet og enda flinkere til å kommunisere. Avstanden kan føles lang for innringer. (Ansatt i «annet» arbeidssted)

Hvis det skal gjøres tydeligere ansvarsavklaringer mellom instanser, MÅ det tydeliggjøres hvem som da har ansvar for alle som ikke faller innenfor kategoriene som blir fordelt. (Ansatt i skolen)

Disse tre tilbakemeldingene tar opp vidt forskjellige ting, som alle virker relevante. Bare en av dem er knyttet til veiledningsfunksjonen direkte, og den anbefaler at funksjonen organiseres på en måte som er nærmere førstelinjen. De to andre løfter fram to viktige temaer, nemlig at barn og unge kan ha svært tungtveiende grunner til å ikke ville fortelle om utnyttingen de er utsatt for, og at en eventuell omorganisering av feltet med klarere ansvarsdeling må ha en beredskap for de barna som ikke åpenbart faller inn under et forhåndsdefinert ansvarsområde.

Oppsummering

I dette kapitlet har vi presentert funnene fra to spørreskjemaundersøkelser, ett som ble sendt til kommunene, og som ble fylt ut av etater som jobber med bosetting av flyktninger, og ett som ble sendt til deltakere på seminarer og samlinger der veiledningsfunksjonen deltok. Den viktigste innsikten fra den førstnevnte undersøkelsen er at kommunene oppgir at de sjelden må håndtere situasjoner der flykninger utsettes for utnyttning i gråsonen mot menneskehandel. De ansatte i kommunene oppgir at de er rimelig godt rustet til å følge opp flykninger i en sårbar situasjon, men formidler samtidig at det er rom for forbedring.

Spørreundersøkelsen som var rettet mot deltakere på seminarer og samlinger der veiledningsfunksjonen deltok i 2021 og 2022, ble besvart av 30 personer. Dette er for lite til å gjøre detaljerte analyser, og det er usikkert hvor representative deltakerne i undersøkelsen er for alle ansatte i barnevernet og samarbeidende etater. Det er imidlertid grunn til å tro at de 30 personene representerer ansatte

i de tjenestene som er mest engasjert i spørsmål om menneskehandel med mindreårige, og dermed noen av kjernegruppene som veiledningsfunksjonen ønsker å nå. Deltakernes tilbakemeldinger på åpne spørsmål tyder også på at refleksjonsnivået er høyt.

Et hovedinntrykk fra undersøkelsen er at de ansatte i tjenestene savner kompetanse i arbeidet med mindreårige som kan være ofre for menneskehandel. De etterspør hjelp til å utvikle det blikket som trengs for å avdekke utnytting og forstå når en relasjon er av en slik karakter at det er berettiget å bruke menneskehandelbegrepet. Det er også noen som setter spørsmålstegn ved om det å forstå en sak som menneskehandel gjør dem bedre rustet til å gi god hjelp, og om verdien av å avdekke utnytting i saker der det ikke er aktuelt å bruke tiltak etter barnevernsloven § 4-29.

Spørsmålene om organiseringen av feltet, samarbeidsrelasjoner, kompetanse hos samarbeidspartnere mv. later til å vekke mindre engasjement hos respondentene enn spørsmålene om kompetanse og evnen til å agere riktig i gråsonesaker. Selv blant disse respondentene, som vi antar er over gjennomsnittet engasjert i temaet, er imidlertid veiledningsfunksjonen lite kjent, og noen er inne på at avstanden til veiledningsfunksjonen kan føles stor. Dette tyder på at feltet etterspør det veiledningsfunksjonen tilbyr – veiledning – og at en veiledningstjeneste som opptrer proaktivt og gjør seg synlig, vil bli godt mottatt.

Kapittel 4

Vurderinger og anbefalinger

I dette avsluttende kapitlet ser vi på hvordan veiledningsfunksjonen er utformet sammenlignet med intensjonen i Stortingets vedtak om å opprette en «sentral enhet med ansvar for oppfølging av mindreårige ofre for menneskehandel og veiledning til lokale barnevernkontor i saker hvor menneskehandel mistenkes». Videre ser vi på hvilken plass veiledningsfunksjonen har i dagens organisering av innsatsen mot menneskehandel. Deretter vurderer vi veiledningsfunksjonens arbeidsform og innsats og kommer med noen avsluttende innspill til hvordan arbeidet kan styrkes. Avslutningsvis kommer vi – ut fra en samlet vurdering på bakgrunn av følgeevalueringen – med innspill og anbefalinger om den videre utviklingen av feltet.

Styrket innsats overfor mindreårige ofre for menneskehandel

Stortinget ønsket å opprette en «sentral enhet med ansvar for oppfølging av mindreårige ofre for menneskehandel og veiledning til lokale barnevernkontor i saker hvor menneskehandel mistenkes». Bufdir fikk i 2019 i oppdrag fra Barne-, familie- og likestillingsdepartementet å opprette en veiledningsfunksjon for barnevern og andre relevante etater i menneskehandelsaker (i tråd med anmodningsvedtak nr. 932 av 14. juli 2017). I tildelingsbrevet står det at den planlagte funksjonen skal arbeide med oppfølging og veiledning av barnevern og andre relevante etater i saker som omhandler mindreårige ofre for menneskehandel.⁴ Vi kjenner ikke til andre føringer som departementet eventuelt kan ha gitt Bufdir om utformingen av mandatet for veiledningsfunksjonen.

Veiledningsfunksjonen er i dag en sentral enhet som særlig er utformet med tanke på å *veilede* den kommunale barnevernstjenesten i saker der det er mistanke om menneskehandel. Veiledningsfunksjonen er i mindre grad utformet for å *ta ansvar for oppfølgingen* av mindreårige ofre for menneskehandel.

4 Tildelingsbrev til Bufdir 2019, kap. 858, post 01.

Vi vil sette denne avgrensningen inn i en videre ramme. Innsatsen på menneskehandelfeltet har vært drøftet over flere år, men det er ikke tatt noen endelige avgjørelser om ny styrket organisering av innsats mot menneskehandel.⁵ Ifølge Europarådets konvensjon om tiltak mot menneskehandel har statene en plikt til å legge til rette for identifisering av ofre for menneskehandel, og antatte ofre har rett til bistand og beskyttelse. Bistanden skal gi ofrene muligheter til å komme seg ut av en utnyttingssituasjon, og den skal legge til rette for å straffeforfølge bakpersoner. Europarådets ekspertgruppe for tiltak mot menneskehandel (GRETA 2022b) anbefaler norske myndigheter å gjøre følgende:

Strengthen the identification of victims of trafficking and their referral to assistance by:

- setting up a formalised National Referral Mechanism which defines the procedures and roles of all frontline actors who may come into contact with victims of trafficking, in order to improve clarity and legal certainty, and applying the procedures to all victims of trafficking, regardless of the setting in which the victims are detected;

I 2020 oppnevnte en interdepartemental gruppe som arbeider mot menneskehandel, en arbeidsgruppe med representanter fra aktuelle direktorater, inkludert Bufdir, som under Politidirektoratets ledelse skulle utrede og komme med forslag til hvordan feltet kunne organiseres. Arbeidsgruppen pekte på at det er mange aktører involvert i sakene, og at det mangler et helhetlig og koordinert system med tett samarbeid mellom de ulike etatene som har ansvar i en sak. Arbeidsgruppen pekte videre på at svakheten med den fragmenterte og lite koordinerte innsatsen også gjelder for mindreårige. Den viste til at det er behov for kompetanseheving og veiledning av barnevernstjenesten for å bidra til økt fenomenforståelse og for å gjøre tjenesten bedre rustet til å håndtere gråsone-sakene.

Arbeidsgruppen kom med endringsforslag som innebærer at dagens regelverk må endres. Det ene forslaget går ut på at barnevernstjenesten – i alle saker der det er mistanke om menneskehandel – får *lovpålagt meldeplikt* til veiledningsfunksjonen. Veiledningsfunksjonen skal da gi barnevernstjenesten veiledning og hjelp til å inngå samarbeid med andre tjenester som kan ha et ansvar i saken. Det andre endringsforslaget går ut på å gi veiledningsfunksjonen et utvidet mandat til å *koordinere bistanden i enkeltsaker om mindreårige*. Dette begrunnes med de mange aktørene på feltet og at aktørene ser ut til å ha liten kjennskap til hverandres roller og til regelverket. Den manglende avklaringen

⁵ Se Rambøl og Halogen (2018) Sluttrapport; Politidirektoratet (2021) Utredningsprosjekt – forslag til ny organisering på menneskehandelfeltet for voksne og mindreårige; Justisdepartementet/Politidirektoratet (2021) Høring – Forslag til ny organisering på menneskehandelfeltet for voksne og mindreårige.

av hvem som har ansvaret for å koordinere sakene om mindreårige, er utfordrende og gjør arbeidet vanskeligere. Forslagene innebærer at Bufdir blir en del av det offentlige operative samarbeidet sammen med Utlendingsdirektoratet og Arbeids- og velferdsdirektoratet. Arbeidsgruppen foreslår flere modeller for samordning på tvers av direktorater og tilhørende instanser på høyere og lavere administrativt nivå.⁶

I høringsuttalelsen til arbeidsgruppens forslag om organisering av feltet støtter Bufdir prinsippet om at veiledningsfunksjonen bør få en *lovpålagt hjemmel til å veilede* den kommunale barnevernstjenesten (jf. statsforvalterens veiledningsplikt, barnevernsloven § 2-3). Dette kan bidra til likebehandling i sakene og til at mindreårige ofre får den hjelpen de har behov for. En forutsetning er ifølge Bufdir at det må være frivillig for barnevernstjenesten å ta kontakt med veiledningsfunksjonen. Hjemmelen skal heller ikke tolkes slik at veiledningsfunksjonen skal bidra i saksbehandlingen av de enkelte sakene. Bufdir støtter derimot ikke forslaget om å pålegge barnevernstjenesten en *lovpålagt meldeplikt*. Dette begrunnes med at en slik lovhjemmel vil være inngripende overfor kommunene og ikke nødvendigvis gi den ønskede effekten. Bufdir støtter delvis det andre forslaget om å utvide veiledningsfunksjonens mandat til å koordinere bistanden i enkeltsaker. Direktoratet mener at veiledningsfunksjonens oppgave bør være å styrke de ulike etatenes arbeid, og støtter en lovhjemmel som sier at de *kan* bistå barnevernstjenesten med koordineringen av en enkeltsak når kommunen selv ønsker det. Bufdir støtter imidlertid ikke forslaget om at veiledningsfunksjonen skal overta ansvaret som i dag ligger hos kommunene. Direktoratet påpeker at en slik oppgave vil kreve en ny lovhjemmel for tilgang til og lagring av taushetsbelagte opplysninger.

Arbeidsgruppens forslag om å gi veiledningsfunksjonen et utvidet og lovhjemlet ansvar for å yte mer operativ bistand og koordinere i enkeltsaker kan tolkes som en konkretisering av intensjonen om å etablere en sentral enhet med ansvar for å følge opp mindreårige. Bufdir har på sin side flere innvendinger mot at veiledningsfunksjonen skal ta et slikt ansvar, og viser til prinsippet om at den kommunale barnevernstjenesten skal ha det operative ansvaret. Det er også begrensninger knyttet til utveksling av taushetsbelagt informasjon.

Det har vært viktig for oss å ta hensyn til denne rammen som arbeidsgruppen har skissert når vi har vurdert veiledningsfunksjonens arbeid. Hva er erfaringene til veiledningsfunksjonen slik den har vært utformet fram til i dag, og hvilke dilemmaer har veiledningsteamet stått overfor i denne første perioden?

⁶ For mer informasjon om de ulike modellene, se Justisdepartementet/Politidirektoratet (2021) Høring – Forslag til ny organisering på menneskehandelsfeltet for voksne og mindreårige.

Vår vurdering av dagens arbeidsform

Basert på møter med veiledningsteamet, de kvantitative spørreundersøkelsene og observasjonene av teamets arbeid over tid vil vi trekke fram noen sider ved veiledningsfunksjonens arbeid.

Råd og veiledning

Fra desember 2019 til juni 2020 har veiledningsfunksjonen fått henvendelser om råd og veiledning i 20 enkeltsaker. Det kan være flere grunner til det lave antallet, for eksempel at ulike instanser identifiserer få saker, blant annet på grunn av nedstengingen av samfunnet og stengte grenser under covid-19-pandemien, at veiledningsfunksjonen er lite kjent, og at praksisfeltet ikke har behov for råd og veiledning. Det antydes også at terskelen for å ta kontakt med Bufdir kan være høy for det kommunale barnevernet. Spørreundersøkelsene vi har gjennomført, bekrefter inntrykket av at veiledningsfunksjonen er lite kjent. Godt over halvparten av respondentene hadde ikke kjennskap til veiledningsfunksjonen. Dette kommer også fram i gjennomgangen av sakene og seminarene som veiledningsfunksjonen har holdt.

Gjennomgangen av sakene som har ført til at ulike instanser har kontaktet veiledningsfunksjonen for å få veiledning, bekrefter dessuten inntrykket av at disse sakene er mangetydige og uklare. Det er få saker som klart indikerer utnyttning gjennom menneskehandel. De som tar kontakt, ber om ulike råd, for eksempel om hvordan de skal tolke vage eller sannsynlige indikasjoner på utnyttning eller regelverket, om saksgangen og oppfølging og om hvordan de kan involvere og samarbeide med andre instanser. Også spørreundersøkelsen til fagarbeiderne bekrefter at praksisfeltet forholder seg til mange gråsoner mot menneskehandel. Dette gjelder uklare foreldre–barn-relasjoner/omsorgsrelasjoner og ulike utnyttingsformer, særlig knyttet til kriminalitet, men også til ekteskap og bytte av sex mot tjenester. Respondentene peker på at «Mer kunnskap om menneskehandel» og «Bedre rutiner i oppfølging av gråsonesaker» kan bidra til å styrke arbeidet. Mønsteret i svarene kan tyde på at deltakerne i undersøkelsen mener at de største utfordringene i arbeidet mot menneskehandel ligger i manglende kunnskap og kompetanse og i manglende rutiner i saker som er vanskelige å kategorisere. Når det gjelder instanser i kommunene som bosetter flyktninger, oppgir 5 prosent at de har erfaringer med saker der utnyttningen kan ligge i grenselandet mot menneskehandel.

Alle disse forholdene peker på hvor viktig veiledningsfunksjonen er. De viser også hvor viktig det er at det informeres aktivt om tjenesten, og at man får fram

at den skal betjene hele praksisfeltet og kan gi råd om en rekke ulike utnyttingsformer.

Veiledningsteamet opplever at det har fått tildelt en rolle som gjør at det får begrenset innsikt i hvordan rådene det gir, blir fulgt opp, og om mistanken om menneskehandel var berettiget. Teammedlemmene peker også på at den begrensede kontakten de har med tjenestene som henvender seg til dem, begrenser mulighetene de har til kontinuerlig å utvide fenomenforståelsen og forståelsen for tjenestenes utfordringer og løsninger. Dermed begrenses også muligheten til å få bedre oversikt over feltet og registrere omfanget av saker. Disse oppgavene kunne ha vært styrket med en hjemmel hvor alle som henvender seg til veiledningsfunksjonen, blir anmodet om eller pålagt å gi tilbakemelding om utfallet av saken, eventuelt bare i de tilfellene der det viser seg å være snakk om menneskehandel. Dette ville i så fall berøre det kommunale barnevernets selvråderett og betingelsene for å følge opp forpliktelsene som ligger i Europarådets konvensjon om tiltak mot menneskehandel.

Veiledningsfunksjonen har ingen rolle i koordineringen av ulike instanser i enkeltsaker. Spørreundersøkelsen til fagarbeiderne viser at det er mange og uklare roller i samarbeidet mellom ulike instanser. Flere henvendelser handler om rolleavklaringer og hva tjenestene kan forvente av oppfølging fra andre instanser, særlig når det gjelder bistand fra politiet.

Både gjennomgangen av sakene og tilbakemeldingene fra de som har henvendt seg til veiledningsfunksjonen, og som vi har kontaktet, viser at de som har fått hjelp, er svært fornøyde.

Rapportering av saker til Koordineringsenheten for ofre for menneskehandel

Det står ikke eksplisitt i mandatet til veiledningsfunksjonen at tjenesten har et rapporteringsansvar, men Institutt for samfunnsforskning er bedt om å vurdere temaet i følgeevalueringen. Veiledningsfunksjonen rapporterer antall mindreårige som kan være utnyttet i menneskehandel, til Koordineringsenheten for ofre for menneskehandel. Denne rapporteringen er basert på data fra fylkesnemndenes plasseringer etter barnevernsloven § 4-29, Bufetat, Barne- og familieetaten i Oslo og St. Hanshaugen barnevernstjeneste i Oslo. Ut over dette har ikke veiledningsfunksjonen tilgang til informasjon som kan danne grunnlag for rapportering. Rapporteringen av saker der barn er identifisert som ofre for menneskehandel, er derfor fortsatt mangelfull.

Kunnskapsutvikling

De ulike kildene vi har benyttet i følgeevalueringen, viser at det er et klart behov for kunnskapsutvikling og utvidet fenomenforståelse. En vesentlig del av dette arbeidet handler om å systematisere erfaringene fra praksisfeltet. Erfaringene fra de siste årene viser at det er stor variasjon og bredde i utnyttingsformene de mindreårige utsettes for, og at det ikke bare er utenlandske barn som rammes. Derfor er det viktig å få kunnskap om hele bredden av forhold som inngår i regelverket som gjelder menneskehandel og de nærliggende utnyttingsformene som kan eller skal følges opp etter annet regelverk og med andre typer tiltak. Det er også viktig å systematisere erfaringer om samarbeid og å ha et tverrfaglig blikk på sakene for å få fram bredden i dilemmaer og god praksis.

Formidling

Formidlingsarbeidet handler om å formidle generell informasjon, om å gjøre denne informasjonen tilgjengelig og om å spisse informasjonen som formidles, til spesifikke mottakere. Vi har påpekt mangler i utformingen og tilgjengeligheten av grunnleggende informasjon om veiledningsfunksjonen, blant annet om hvilke oppgaver de utfører, og hvilket materiale som er tilgjengelig. Veiledningsfunksjonen har ikke en egen nettside med informasjon om hvilke tjenester de tilbyr, lenker til sentrale dokumenter m.m. Både Kompetanseteamet og sentralmyndigheten for Haagkonvensjonen 1996 har derimot egne nettsider på Bufdirs hjemmeside. I dag kan man finne veilederen, som også inneholder kortfattet informasjon om veiledningsfunksjonen, på en av Bufdirs nettsider. Det er også laget en informativ video, men tilgangen til denne er begrenset.

Det har vært en stor satsing på regionale seminarer for barnevernstjenesten. Disse har vært arrangert i samarbeid med sentralmyndigheten for Haagkonvensjonen 1996, som også er lagt til Bufdir. De kompetansehevende aktivitetene må nødvendigvis tilbys kontinuerlig, gitt den store utskiftningen av ansatte i barnevernet. Det kan også være nødvendig å formidle en annen oppfatning av veiledningsfunksjonens ansvarsområde enn den rådende, som sier at menneskehandel med mindreårige er et smalt felt. Videre kan det være nødvendig at seminarene også tar opp overlappende problemstillinger og utnyttingsformer. Det synes som en proaktiv tilnærming til dagsaktuelle temaer i samarbeid med andre aktører på feltet kan nå ut til flere instanser som har behov for kunnskap om barn og utnytting.

Gjennomføring av tiltak

Vi avslutter med en refleksjon rundt utviklingsarbeidet. Dette gjelder for det første dilemmaer knyttet til tid. At veiledningsfunksjonen er lagt til et direktorat, der byråkратиets prosedyrer må følges, kan bety at det tar lang tid å få realisert tiltak. Det er imidlertid presserende å få på plass en nettside som informerer om veiledningsfunksjonen, og barnevernstjenesten må få tilgang til rundskrivet *Barnevernets håndtering av saker der mindreårige kan være utsatt for menneskehandel*, som er et svært nyttig arbeidsredskap. At disse oppgavene ikke har kommet på plass, har påvirket og påvirker veiledningsteamets kjerneoppgaver.

Et annet forhold er at utviklingsarbeidets status bør presiseres i mandatet.

Følgeevaluering – oppsummerende refleksjoner

Institutt for samfunnsforskning involvering og bidrag i følgeevalueringen har blitt påvirket av pandemien og de tilpasningene som veiledningsfunksjonen så seg nødt til å gjøre i den forbindelse. Dette innebar noen endringer i evalueringssopplegget, der vi gjennomførte en survey i stedet for fokusgruppeintervjuer, en utvidet litteraturstudie og en studie av nærliggende utnyttingsformer som våre bidrag til kunnskapsutviklingen (se Lidén, 2022). Det lave antallet henvendelser til veiledningsfunksjonen har også gitt oss et annet datagrunnlag enn det vi hadde lagt opp til. De jevnlig møtene med teamet i veiledningsfunksjonen og formidlingen av dokumenter og datakilder har imidlertid gått som planlagt og vært informative.

Anbefalinger

1. Avklare veiledningsfunksjonens plass på menneskehandelfeltet

Det er behov for å avklare veiledningsfunksjonens plass i organiseringen av innsatsen på menneskehandelfeltet. Organiseringen av feltet er et pågående arbeid, og ansvaret for dette arbeidet ligger i den interdepartementale gruppen med ansvar for innsatsen mot menneskehandel. Aktuelle avklaringer er som følger:

- Hvilken rolle skal Bufdir ha i et eventuelt operativt samarbeid på direktoratsnivå mellom Utlendingsdirektoratet, Nav og Bufdir? Samarbeidet skal ta form av jevnlig samarbeidsmøter.
- Hvilke oppgaver skal tillegges Bufdir som den sentrale enheten for oppfølging av mindreårige ofre for menneskehandel, for eksempel når det gjelder

rapportering av saker, koordinering av berørte instanser i enkeltsaker og tverretattlig kompetanseutvikling?

2. Spesifisere mandatet til veiledningsfunksjonen

Slik vi vurderer det, er det behov for å gå gjennom og utdype veiledningsfunksjonens mandat og spesifisere dette, for eksempel ved å presisere formål, oppgaver, målgruppe, personvern hensyn, samarbeidsrelasjoner og rapportering. I mandatet bør det avklares hva slags ansvar veiledningsfunksjonen skal ha når det gjelder

- registrering av saker
- kunnskapsutvikling, som å dokumentere erfaringer og bidra til kunnskapsutvikling gjennom teamets årsrapport
- utviklingsarbeid

3. Vurdere behov for nye lovhjemler

Når det gjelder utformingen av veiledningsfunksjonens mandat og en eventuell endring av dette (jf. Bufdirs høringsuttalelse om forslag til ny organisering på menneskehandelfeltet for voksne og mindreårige), kan endringer av arbeidsformen innebære presiseringer eller tilpasninger av aktuelle lovhjemler. Etter vår vurdering bør behovet for å endre lovhjemmelen for veiledningsfunksjonens arbeid utredes. Dette gjelder lovhjemmelen som sier at veiledningsfunksjonen *kan* bistå barnevernstjenesten med å koordinere enkeltsaker når kommunen selv ønsker dette. Det kan også være aktuelt å drøfte behovet for presiseringer av veiledningsfunksjonens handlingsrom når det gjelder veiledning i henhold til gjeldende regelverk, herunder spørsmål knyttet til taushetsplikt, avvergeplikt, opplysningsplikt og opplysningsrett. Her kan det være nyttig å hente inn erfaringer fra Kompetanseteamet. I Stortingets oppfølging av Dokument 8:100 (2016–2017) og gjennom vedtak 929 i innstillingen (se kapittel 1) anmoder Stortinget regjeringen om å gå gjennom taushetspliktsreglene for førstelinjetjenesten til barnevernet, politiet og utlendingsforvaltningen for å sikre at disse ikke er til hinder for samarbeid i saker som gjelder mindreårige ofre for menneskehandel. Anmodningen kan tolkes dit hen at en slik gjennomgang også inkluderer veiledningsfunksjonen.

4. Tilgjengelig informasjon om veiledningsfunksjonen

Det er behov for å iverksette tiltak for å synliggjøre informasjon om veiledningsfunksjonen. Dette handler først og fremst om å få på plass en egen nettside med informasjon om veiledningsfunksjonens oppgaver, kontaktinformasjon

samt informasjon om og lenker til sentrale arbeidsredskaper som veilederen, rundskrivet, videoen m.m. Det bør også sikres at alle aktuelle nettsider som berører menneskehandel, for eksempel nettsidene til offentlige instanser som Utlendingsdirektoratet, Koordineringsenheten for tiltak mot menneskehandel, ROSA og andre nærliggende innsatsfelt, inneholder informasjon om og en lenke til veiledningsfunksjonen. Det bør også tas initiativ for å sikre at kontaktinformasjonen til veiledningsfunksjonen inkluderes i barnevernstjenestens oversikt over hjelpetelefoner, på lik linje med Kompetanseteamet og sentralmyndigheten for Haagkonvensjonen 1996.

5. Formidling – fenomenforståelse

Lavterskelseminarar for barnevernstjenesten bør videreføres, og det bør også satses på tverrfaglige temaseminarar. I dag oppfattes menneskehandel som et smalt felt. Det er behov for å formidle en bredere fenomenforståelse som aktualiserer kjente problemstillinger i praksisfeltet.

6. Tverretattlig samarbeid

Mandatet til veiledningsfunksjonen går ut på å gjøre en innsats for å styrke samarbeidet mellom og koordineringen av relevante tjenester. Man bør avklare hva som ligger i dette, gjøre konkrete prioriteringer og eventuelt identifisere begrensninger og behovet for rolleavklaringer.

7. Utviklingsarbeid

Når det gjelder behovet for systematisert kunnskap, er det særlig to områder som peker seg ut.

Det er behov for å oppsummere erfaringene som er gjort med plasseringer etter barnevernsloven § 4-29 og de dilemmaene som ligger i slike plasseringer. Oppsummeringen bør også omfatte barnets-beste-vurderinger. Slik dokumentasjon kan danne grunnlaget for drøftinger av bruken av paragrafen i aktuelle fora.

Det er også behov for å hente erfaringer fra saker der veiledningsfunksjonen bistår mer aktivt barnevernstjenesten som har henvendt seg til dem. Slik kunnskap kan man hente inn gjennom et avgrenset prøveprosjekt.

8. Forskning

En bredere fenomenforståelse av barn som utnyttes til menneskehandel og nærliggende utnyttingsformer, må være forskningsbasert. Det foreligger begrenset forskning på mindrearige som blir utnyttet gjennom kriminalitet, husholdsar-

beid, ekteskapsavtaler og nettovergrep, på hvordan barna og omgivelsene selv forstår disse situasjonene, og på hvordan de følges opp. Det finnes lite kunnskap om hvordan barnevernet og politiet forstår og følger opp disse utnyttingsformene. Det er også behov for systematisert kunnskap om samarbeidet mellom instansene som følger opp mindreårige som kan være utsatt for menneskehandel.

Litteratur

- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (2016) *Barnevernets håndtering av saker der mindreårige kan være utsatt for menneskehandel*. Rundskriv 01.2016.
- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (2021) *Mindreårige ofre for menneskehandel – veileder for barnevernet*.
- Dokument 8:100 S (2016–2017) *Representantforslag om styrket innsats mot at barn utnyttes i menneskehandel*.
- GRETA (2022a) *Evaluation report Norway. Third evaluation round*. <https://rm.coe.int/greta-third-evaluation-report-on-norway/1680a6ce66>
- GRETA (2022b) *Recommendation CP/Rec (2022)05 on the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Norway*.
- Halogen og Rambøll (2018) *Sluttrapport. Ofre for menneskehandel – helhetlig og brukersentrert tjeneste*.
- Innst. 397 S (2016–2017) *Innstilling fra justiskomiteen om representantforslag om styrket innsats mot at barn utnyttes i menneskehandel*. Justis- og beredskapsdepartementet (2016) *Handlingsplanen mot menneskehandel*.
- Justis- og beredskapsdepartementet og Politidirektoratet (2021) *Høring – Forslag til ny organisering på menneskehandelsfeltet for voksne og mindreårige*.
- Koordineringsenheten for ofre for menneskehandel (2017) *Rapport fra Koordineringsenheten for ofre for menneskehandel*. <https://www.politiet.no/globalassets/03-rad-og-forebygging/menneskehandel/kom-tilstandsrapport-2017.pdf>
- Liden, H. (2022) *Barn, menneskehandel og nærliggende utnyttingsformer*. ISF rapport. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Politidirektoratet (2021) *Utredningsprosjekt – forslag til ny organisering på menneskehandelsfeltet for voksne og mindreårige*.

Nasjonal veiledningsfunksjon i saker om mindreårige ofre for menneskehandel - følgeevaluering av oppstart og innretning

Sluttrapport

Menneskehandel med barn er en alvorlig form for kriminalitet. Sakene som barnevernet håndterer, er ofte komplekse og vanskelige å identifisere. I denne rapporten evaluerer vi oppstarten og innretningen av Nasjonal veiledningsfunksjon i saker om mindreårige ofre for menneskehandel. Veiledningsfunksjonen ble opprettet i 2019 etter politisk initiativ og lagt til Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir). Veiledningsfunksjonens arbeid i denne perioden har særlig handlet om kompetanseheving i barnevernet og andre instanser. Siden oppstarten har de veiledet i 20 enkeltsaker som er svært forskjellige med hensyn til hvilke forhold som førte til henvendelsen. Institutt for samfunnsforskning anbefaler at Bufdir øker synligheten og informasjonen om veiledningsfunksjonen på nettsider og gjennom skriftlige kanaler til barneverntjenestene. Vi anbefaler også at veiledningsfunksjonens plass og ansvar i organiseringen av innsatsen på menneskehandelfeltet avklares, og at innholdet i mandatet utdypes.