



**Evaluering av
botilbudet i
barnevernet for
unge under 18 år
utsatt for negativ
sosial kontroll,
æresrelatert vold
og tvangsekteskap,
og vurdering av
nye støttetiltak**

**Evaluering av botilbudet i barnevernet for unge under 18 år utsatt for negativ sosial kontroll,
æresrelatert vold og tvangsekteskap, og vurdering av nye støttetiltak**



Ansvarlig utgiver

BARNE-, UNGDOMS- OG FAMILIEDIREKTORATET

Postadresse

Postboks 2233 3103 Tønsberg

Besøksadresse

Fredrik Selmers vei 3 0663 Oslo

Sentralbord: 466 15 000

2019

Innhold

Sammendrag	3
1 Innledning	5
1.1 Om evalueringsrapporten	6
1.2 Tidligere forskning	9
1.3 Fenomenforståelse	12
1.4 Organisering av Bufetat og utviklingen av statlige inntaksstrukturer	15
2 Hva ble bygd opp i de ulike regionene, og hva er igjen?	18
2.1 Føringer fra Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet i iverksettelsen av tiltak	18
2.2 Barne-, ungdoms- og familiedirektoratets rapporteringer til Barne- og likestillingsdepartementet	19
2.3 Intervju med nøkkelpersoner i regionene	22
3 Identifiserte behov	30
4 Oppsummerende betraktninger	37
5 Vurdering av nye bo- og støttetiltak for målgruppen	38
5.1 Forsknings- og utviklingsprosjekter	38
5.2 Kompetanse, rutiner og metodeutvikling	41
Litteraturliste	45

Sammendrag

Rapporten svarer ut tiltak 10 i *Retten til å bestemme over eget liv – handlingsplan mot negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse (2017-2020)*, hvor Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet har fått i oppdrag å evaluere botilbudet i barnevernet for unge under 18 år utsatt for negativ sosial kontroll, æresrelatert vold og tvangsekteskap, og vurdere nye støttetiltak.

I rapportens del 1 presenterer vi kunnskapsgrunnlaget som rapporten hviler på.

I rapportens del 2 kartlegger vi hva som ble bygd opp av botilbud i regionene, og hva som eksisterer i dag. Kartleggingen viser at botilbudet ble organisert på ulike måter i regionene. Botilbudene ble lagt til utvalgte institusjoner. Flere regioner hadde noen akutt plasser for målgruppen på institusjon, men beredskaps- og institusjonsplasser var hovedprioritet. I noen regioner plukket institusjonene ut egne hjem og ga de opplæring rettet mot å ta imot målgruppen. I andre regioner gikk man for en mer generalisert modell, og ga alle beredskaps- og familiehjem knyttet til institusjonen opplæring i tematikken. Kombinert med Barne-, ungdoms og familiedirektoratets (Bufdir) føring om at hjem ikke kunne beholdes målgruppen, viser kartleggingen at en modell med spesialiserte hjem ble vanskelig å gjennomføre i praksis. Ved behov for plass kunne spesialiserte hjem være tatt i bruk av andre typer plasseringer. Regionene klarte heller ikke etablere et tilstrekkelig antall spesialiserte hjem til å dekke behovet for plasser til målgruppen, og slik overholde bistandsplikten. De fleste regionene gikk derfor over til en generalisert modell. Evalueringen viser imidlertid at regionene mangler plasseringstiltak, til tross for at de gir opplæring til flere beredskaps- og familiehjem.

Kartleggingen viser videre at praksis for ivaretagelse av barnets sikkerhets varierer stort i regionene. Mens beredskap- og familiehjem i noen regioner har høyteknologiske sikkerhetsordninger, praktiseres det ikke i andre regioner. Samarbeidet med politiet varierer. Felles for alle regionene er at det er liten kjennskap til hvorvidt barnevernstjenesten følger opp familien. Det er lite bevissthet rundt viktigheten av familiearbeid, også som en del av sikkerhetsarbeidet.

I rapportens del 3 presenterer vi det vi identifiserer som årsaker til regionenes utfordringer med å etablere et tilstrekkelig og likeverdig tilbud til målgruppen i dag. En overordnet årsak virker å være at kompetansen som ble bygd opp da botilbudet ble opprettet, har ligget til enkeltpersoner og i liten grad har blitt forankret institusjonelt i Bufetatsystemet.

Det som eksisterte av rutiner og retningslinjer som sikret forankring, ble også utfordret ved omorganiseringen av Bufetat. Det illustreres særlig ved å se gamle *Retningslinjer for*

Evaluering av botilbudet i barnevernet for unge under 18 år utsatt for negativ sosial kontroll, æresrelatert vold og tvangsekteskap, og vurdering av nye støttetiltak

fagteamenes arbeid i Bufetat opp mot de nåværende *Rutiner for inntak*. Mens det i fagteamenes retningslinjer var særlig fokus på tematikken og på behovet for å plassere barn interregionalt i disse sakene, nevnes ikke tematikken i *Rutiner for inntak*.

Evalueringen kan tyde på at en annen viktig årsak til mangelen på plasser, er at behovet for å ha tilpassede plasser til målgruppen ikke er forankret i regionenes kapasitetsstyring. Det tas i liten grad høyde for målgruppens behov i regionenes dimensjonering av egne tjenestetilbud.

I rapportens del 4 gjør vi noen overordnede betraktninger som ligger til grunn for de anbefalinger vi kommer med i rapportens del 5. I del 5 presenterer vi forslag til tiltak som kan sikre ivaretagelsen av målgruppen inn i ordinære strukturer i barnevernet, og som kan bidra til en likeverdig praksis i arbeidet målgruppen.

Vi foreslår at det vurderes å iverksette nye forsknings- og utviklingsprosjekter. Det er særlig et behov for omfangsstudier som kan fastslå hvor stor målgruppen er. Omfangstall er sentralt for at Bufetat skal kunne dimensjonere sine tilbud riktig.

For det statlige barnevernet ser vi behov for at tematikken forankres i ordinære strukturer i Bufetat. Det bør vurderes å iverksette tiltak som sikrer at regionene tar høyde for målgruppen i sin kapasitetsstyring. Det bør også overveies om behovet for å plassere barn interregionalt i disse sakene kan forankres i Bufetats rutiner for inntak.

Videre foreslår vi et kompetanseløft langs to spor; et rettet mot det kommunale barnevernet og et rettet mot Bufetat. For å heve kompetansen i det kommunale barnevernet ser vi behov for at tematikken i større grad implementeres i pågående arbeid. Vi ser imidlertid at tematikken ikke er tatt med i *Kompetansesatsingen i kommunalt barnevern*. Det betyr at det er ekstra viktig å jobbe med implementering av *Negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og æresrelatert vold - en veileder til barnevernstjenesten*, som ble lansert i september 2018.

Vi foreslår at det vurderes å utvikle faglige retningslinjer for håndteringen av barn og deres familier i saker med sperret adresse, og nye metoder for familiearbeid og sikkerhetsarbeid.

Vi mener videre at det bør tas stilling til om det er hensiktsmessig å gi relevante spisskompetansemiljø i Bufetat et særskilt ansvar for tematikken i henhold til sine kompetanseområder. Dette kan bidra til at tematikken integreres som tema i ordinære kurs og metodiske tiltak i Bufetat og skape større nærhet til tematikken i regionene.

1 Innledning

Denne rapporten evaluerer botilbudet i barnevernet for barn som utsettes for negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse.

Behovet for å etablere et botilbud for unge som må bryte med familien på grunn av tvangsekteskap har stått på den politiske dagsorden siden regjeringen lanserte sin første handlingsplan mot tvangsekteskap i 1998 (Bredal og Orupabo 2008, s.13).

I år 2000 ble de første tiltakene for unge over 18 år etablert. Disse boligene ble i starten disponert av frivillige organisasjoner og stiftelser med finansiering fra offentlige myndigheter, som etter hvert overtok inntak og drift.

I 2008 bestemte regjeringen igjennom tiltak 27 og 28 at det skulle etableres ytterligere botilbud både for unge over og under 18 år som var utsatt for æresrelatert vold og tvangsekteskap. Tiltak 28 i *Handlingsplan mot tvangsekteskap (2008- 2011)* lød som følger:

Det skal etableres tilpassede botilbud til unge under 18 år i regi av det statlige barnevernet i hver av de fem regionene. Muligheten for etablering av spesialiserte beredskaps- og fosterhjem for disse ungdommene skal utredes.

Fokus på etableringen av botilbudet ble videreført i *Handlingsplan mot tvangsekteskap og kjønnslemlestelse (2012)* hvor det fremgikk av tiltak 15 at:

Bo- og støttetilbud til unge under 18 år skal utvikles videre i alle regioner. Det er opp til regionene selv å sørge for tilstrekkelig forankring av tilbudet og tilpasning til det øvrige tjenestetilbudet.

I *Handlingsplan mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlige begrensninger av unges frihet (2013- 2016)* var ikke videreføring av botilbudet et tiltak, og det ble bestemt at botilbudet skulle «videreføres i ordinær drift» (s. 37).

Siden 2013 har Kompetanseteamet mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og negativ sosial kontroll (heretter Kompetanseteamet) etterlyst en evaluering av botilbudet som ble opprettet i 2008. Dette førte til at det ved tiltak 10 i *Retten til å bestemme over eget liv – handlingsplan mot negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse (2017-2020)*, ble bestemt at Barne- ungdoms- og familiedirektoratet (heretter Bufdir) skal:

Evaluere botilbudet i barnevernet for unge under 18 år som er utsatt for æresrelatert vold eller tvangsekteskap og vurdere nye støttetiltak. I handlingsplan mot tvangsekteskap (2008 – 2011) ble det etablert et botilbud for unge under 18 år

som er utsatt for æresrelatert vold og/ eller tvangsekteskap. Botilbudet har siden 2013 vært en del av det ordinære tilbudet i Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat). Kompetanseteamet melder om at tilbudet ikke er så tilgjengelig som ønsket, og at tilbudene som gis, ikke i tilstrekkelig grad er kjent for den kommunale barneverntjenesten. Det er behov for å kartlegge og evaluere botilbudet, inkludert å vurdere behovet for nye bo- og støttetiltak for denne målgruppen.

1.1 Om evalueringsrapporten

Rapportens struktur

I rapportens del 1 presenterer vi oppdraget, tidligere forskning og redegjør for bakgrunnskunnskap som er relevant for evalueringen.

I rapportens del 2 presenterer vi hva kartleggingen har vist at ble bygd opp av botilbud i de ulike regionene, og hva som eksisterer i dag. Vi presenterer hva som kommer frem både av rapporteringer og intervju med nøkkelpersoner.

I del 3 presenterer vi det vi har identifisert som behov knyttet til å få etablert et tilstrekkelig tilbud til målgruppa i barnevernet i dag. Vi ser på hva som fungerte godt og mindre godt da botilbudet ble bygget opp, og hvordan tilbudet fungerer i dag i lys av omorganisering av Bufetat.

I del 4 forsøker vi å se tilbudet til målgruppa i barnevernet i et større perspektiv, og kommer med noen oppsummerende betraktninger som begrunner de tiltakene vi anbefaler i rapportens del 5.

I del 5 presenterer vi forslag til nye bo- og støttetiltak for målgruppen. Anbefalingene tar utgangspunkt i de behovene som har blitt tydelige gjennom evalueringen, disse sees opp mot det samlede kunnskapsgrunnlaget på feltet, samt allerede pågående utviklingsprosesser.

Metode og datamateriale

Det skriftlige datamaterialet består av årsrapporteringer fra regionene i Barne-, ungdoms- og familieetaten (heretter Bufetat) til Bufdir i handlingsplanperiodene 2008-2011 og 2012-2013, samt Bufdirs rapporteringer til Barne- og likestillingsdepartementet (BLD) i samme periode.

Innledning. Evaluering av botilbudet i barnevernet for unge under 18 år utsatt for negativ sosial kontroll, æresrelatert vold og tvangsekteskap, og vurdering av nye støttetiltak

Følgende rapporter er gjennomgått:

- Regionenes årsrapporteringer til Bufdir i perioden 2009- 2017
- Utkast til Tiltaksrapportering til Barne- og likestillingsdepartementet på tiltak i Handlingsplanene 2008-2011, 2. tertialrapportering 2008
- Årsrapport Bufdir 2008
- Tiltaksrapportering til Barne- og likestillingsdepartementet på tiltak i Handlingsplanene 2008-2011, Årsrapportering 2009
- Tiltaksrapportering til Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet på tiltak i Handlingsplanene 2008-2011, Årsrapportering 2010
- Tiltaksrapportering til Barne-, og likestillings- og inkluderingsdepartementet på tiltak i Handlingsplanene 2008-2011, Årsrapportering 2011
- Tiltaksrapportering til Barne-, og likestillings- og inkluderingsdepartementet på tiltak i Handlingsplan mot tvangsekteskap og kjønnslemlestelse (2012), Årsrapportering 2012
- Kompetanseteamet mot tvangsekteskap og kjønnslemlestelse Årsrapport 2012
- Bufdirs Årsrapport 2013

Evalueringen bygger i tillegg på intervjuer med til sammen 14 personer. 12 av disse var hadde en viktig rolle i etableringen av botilbudet i Bufetats fem regioner, mens to sitter på relevant kunnskap for kartleggingen på andre måter.

For å anonymisere ressurspersoners identitet og gjøre fremstillingen av kartleggingen mer oversiktlig, har vi valgt å omtale Bufetats fem regioner som Region A, B, C, D, E.

I Region A intervjuet vi til sammen seks ressurspersoner i Bufetat. En nøkkelperson var tidligere familiekonsulent i regionen, og har i dag ansvar for å følge opp målgruppa og beredskaps- og familiehjem. En annen nøkkelperson er fosterforelder i et spesialisert familiehjem som har tatt imot barn fra målgruppa siden 2008. En tredje ressursperson jobber i dag i familievernet, men var med ved opprettelsen av botilbudet i regionen. De siste tre nøkkelpersonene jobber i dag sentralt i Bufetat, har fagansvar for tematikken og hadde ansvar for tiltak 28 og etableringen av botilbudet i sin tid.

I Region B intervjuet vi fire nøkkelpersoner. To av disse er ledere ved en institusjon som botilbudet lå til da det ble opprettet, og som fortsatt tar imot målgruppa i dag. Den tredje nøkkelpersonen er ansatt ved regionskontoret, og har der et særskilt ansvar for fagområdet. Personen var derfor også involvert i opprettelsen av botilbudet. Den fjerde nøkkelpersonen jobber i dag i Bufdir, men jobbet i årene rundt botilbudets etablering i fagteam som fulgte opp botilbudet i regionen.

I Region C kom vi i kontakt med to nøkkelpersoner. Den ene er i dag leder ved institusjonen som botilbudet lå til da det ble opprettet, og jobbet med botilbudet da det eksisterte. Den andre er i dag ansatt i Bufdir, men var leder ved institusjonen botilbudet lå til da det ble opprettet.

I Region D og E har vi ikke intervjuet noen nøkkelpersoner. I region D fikk vi et kort svar på mail fra institusjonen som botilbudet lå til. Det ble oppgitt at institusjonen hadde hatt få saker i handlingsplanperioden fra 2009- 2013, og ingen saker siden 2013. Personer som hadde jobbet med botilbudet tilbake i tid var gått over i andre jobber, og var derfor vanskelig å komme i kontakt med.

I Region E kom vi ikke i kontakt med noen som kunne besvare våre spørsmål om botilbudet, til tross for at vi har forhørt oss aktivt med flere personer over mail og telefon gjentatte ganger.

De resterende to nøkkelpersonene vi har snakket med, jobber i dag i Bufdir. En jobber med virksomhetsstyring og en i Kompetanseteamet mot tvangsekteskap og kjønnslemlestelse.

For å rekruttere ressurspersoner i regionene brukte vi innledningsvis det som kan kalles snøballmetoden.¹ Vi hadde fått råd om noen aktuelle nøkkelpersoner via sentrale forskere på feltet. Disse personene anbefalte igjen nye personer, og slik vi fikk stadig flere aktuelle intervjuobjekter.

I tillegg gjorde vi en erfaringsinnhenting i regionene via mail, og fikk da mange henvendelser fra region A og B, hvor vi allerede hadde mange kontakter. Erfaringsinnhenting ga ingen henvendelser fra region C, D og E. Denne erfaringen ble mer forståelig ettersom vi så på regionenes rapporteringer til Bufdir. Her ble det tydelig at det er region A og B som jevnt over har hatt flest henvendelser og plasseringer fra 2009 og frem til i dag, mens region C, D og E har hatt få henvendelser de siste årene.

Til tross for en aktiv innsats for å komme i kontakt med nøkkelpersoner fra alle regioner, ble resultatet derfor at 9 av de 14 nøkkelpersonene vi har snakket med kommer fra Region A og Region B. Det har ført til at kartleggingen i hovedsak bygger på erfaringene i disse to regionene, med noen tilføring fra region C og fra rapporteringer i alle regionene.

¹ Snøballmetoden er en fremgangsmåte hvor en først rekrutterer noen få personer med egenskaper som passer til de bestemte utvalgsriteriene, og deretter ber disse personene om navn på andre med tilsvarende egenskaper (Thagaard 2003).

Innledning. Evaluering av botilbudet i barnevernet for unge under 18 år utsatt for negativ sosial kontroll, æresrelatert vold og tvangsekteskap, og vurdering av nye støttetiltak

Vi har utført semistrukturerte intervju, og intervjuguiden er utviklet med bakgrunn i oppdraget i tiltak 10 i *Retten til å bestemme over eget liv – handlingsplan mot negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse (2017-2020)*, samt spørsmål og utfordringer som er blitt løftet av Kompetanseteamet.

Intervju har blitt utført både ved at vi har besøkt institusjoner, regionskontor og det spesialiserte familiehjemmet. Fire intervjuer er utført i Bufdirs lokaler, og de resterende intervjuene er utført over telefon.

1.2 Tidligere forskning

Studier av botilbudet for unge over 18 år

Som nevnt, er det over tid blitt bygd opp et nasjonalt botilbud til unge over 18 år som bryter med familien på grunn av tvangsekteskap og æresrelatert vold. Tilbudet består av til sammen 22 plasser fordelt på fem kommuner. Det finnes tre kollektiv med 10 plasser, i tillegg til 12 enkeltleiligheter (12 plasser). Kompetanseteamet i Bufdir koordinerer tilbudet og har ansvar for tildeling av plass i botilbudet. Det er gjennomført flere studier av tilbudet, og anbefalinger i disse studiene, særlig de som angår organisering og forankring, kan være interessante i evalueringen av tilbudet for barn under 18 år i barnevernet.

Den første evalueringen *Et trygt sted å bo. Og noe mer. Evaluering av botilbudet til unge som bryter med familien på grunn av tvangsekteskap* (ISF rapport 2008:7) av Anja Bredal og Julia Orupabo kom i 2008. Rapporten viste at koordinering mellom ulike tjenester er nødvendig og at denne tematikken ikke er noe som bør løses utenfor det offentlige, men som må være en del av offentlige tjenesters ansvarsområde

«Første dag var jeg redd- men glad også»- Bokollektivets faglige tilnærminger i arbeidet med unge minoritetskvinner utsatt for tvangsekteskap fra 2010 av Kristin Mettenes og Jane Dullum beskriver det faglige grunnlaget og erfaringene ved bokollektivet for unge voksne (over 18 år) som er på flukt fra familien grunnet tvang, trusler eller vold, herunder tvangsekteskap.

I Rambølls *Sluttrapport: Evaluering av det nasjonale bo- og støttetilbudet for ungdom utsatt for tvangsekteskap* fra 2011 gjøres det en helhetlig vurdering av de syv botilbudene for unge over 18 år. Det stilles her spørsmålstegn ved dimensjoneringen av tilbudet, og om det gir et tilstrekkelig tilbud til målgruppen både i form av antall plasser og lengden på oppholdet. Til tross for at målgruppas behov varierer stort, er et fellestrekk at mange trenger oppfølging over lengre tid.

Rapporten *Miljøterapi med unge utsatt for tvangsekteskap og æresrelatert vold. Oppfølging i det nasjonale bo- og støttetilbudet* av Marjan Nadim og Juli Orupabos fra 2014 studerer det miljøterapeutiske arbeidet i botilbudene for målgruppen over 18 år. Forfatterne illustrerer hva som er målgruppens behov og hva beboere og ansatte oppfatter som et godt miljøterapeutisk arbeid. Målgruppen har behov for sikkerhet og trygghet (men svært varierende trusselnivå), de har behov knyttet til psykisk helse og bearbeiding av traumer, de har behov for praktisk bistand og systemforståelse og for selvstendigjøring. I det miljøterapeutiske arbeidet vektlegger forfatterne særlig viktigheten av å vurdere beboernes behov individuelt, og å balansere fokus på selvstendigjøring og beboerens behov for trygghet på en god måte. I arbeidet med å ivareta beboerens sikkerhet løfter forfatterne frem viktigheten av å benytte en involverende og dialogisk grensesetting hvor beboeren tas med på råd. I stedet for å pålegge strenge regler er det viktig å få beboeren til å selv reflektere over utfallet av sine handlinger. Rapporten viser til at beboerne har behov for en tverretattlig oppfølging, og det er derfor viktig at tjenester rundt beboerne er godt koordinerte.

Rapporten *Sikkerhets- og familiearbeid for unge utsatte for tvangsekteskap og æresrelatert vold*, (KUN-rapport 2016:3) av Bye mfl. fra 2016 synliggjør at familiearbeid og sikkerhetsarbeid ikke er en motsetning i denne typen saker, men må sees i sammenheng med hverandre.

Dilemmaer og utfordringer i arbeid med æresrelatert vold

Vi vil også nevne to oppdrag som tar for seg æresrelatert vold i bredere forstand. Paulsen og kolleger ved NTNU rapport *Æresrelatert ekstrem kontroll – dilemmaer og utfordringer* fra 2011 har noe data fra barnevernstjenesten, men retter særlig oppmerksomhet mot skolens erfaringer. Rapporten peker på at formalisert og godt tverrfaglig samarbeid og tydelig ansvarsfordeling mellom etater er viktig for en god innsats på feltet.

Barnevernets møte med minoritetsjenter utsatt for streng kontroll

En sentral studie av forholdene for målgruppen i barnevernet, er Anja Bredals og Eli Ramsvik Melbys siste rapport, *Sårbarhet og styrke. Barnevernets møte med minoritetsjenter utsatt for vold og sterk kontroll*, lansert i september 2018. På oppdrag fra BLD har forskerne undersøkt unge jenters erfaring med tiltak fra barnevernstjenesten, og barnevernsansattes erfaringer fra å ha jobbet med disse sakene. Forskerne kommer med flere anbefalinger for å bedre barnevernstjenestens innsats ovenfor målgruppen. For eksempel vises det til at

barnevernets sikkerhetsarbeid bør gjennomgås med sikte på å avklare regelverket, øke kompetansen og få et mer enhetlig system. Det etterlyses en rettslig utredning av begrepet/fenomenet negativ sosial kontroll i lys av barnevernloven. Det settes fokus på at ettervern er særlig relevant i disse sakene, da kontrollen som regel forsterkes når jenta nærmer seg 18 år. Andre anbefalinger går på at jentas høye alder ikke må tilsa at man unngår omsorgsovertakelse eller at hennes tilbaketrekning automatisk medfører at saken blir henlagt. Forfatterne etterspør en videre en diskusjon rundt muligheten for å gi jenta hjelpetiltak uten foreldrenes samtykke.

Barnevernets arbeid med vold i familier med minoritetsbakgrunn

I 2017 ga NTNU ved Haugen mfl. ut rapporten *Barnevernets arbeid med vold i minoritetsfamilier*, som handler om barnevernets arbeid med saker om vold i familier med minoritetsbakgrunn. Rapporten diskuterer flere steder de særlige forholdene som gjør seg gjeldende i saker med æresrelatert vold. Det vises til at det er utbredt behov for mer spisskompetanse og rutiner i saker med vold i minoritetsfamilier.

Omsorgsovertakelser og etniske minoriteter

I NOVA rapport nr. 5/18 *Omsorgsovertakelser og etniske minoriteter. En gjennomgang av saker i fylkesnemnda* løfter Aarset og Bredal frem noen mønstre og temaer som kan være utfordrende eller problematiske i barnevernets arbeid med etniske minoritetsfamilier, som også er relevante for denne rapporten (Aarset og Bredal 2018). Blant annet peker de på at barneverntjenestens økte fokus på vold mot barn, tilsier en styrket faglig diskusjon om voldsforståelser og en revurdering av barnevernets erkjennelsesparadigme.

I fylkesnemndsakene finner forfatterne at det ofte går et hovedskille mellom en forståelse av at «vold er vold» og nulltoleranse på den ene siden, og en mer nyansert forståelse av vold på den andre siden (s. 11). Når forståelsen nyanseres fører det ofte til en bagatellisering av volden, hvor kultur benyttes som «unnskyldning» for voldsutøvelsen. Forfatterne etterlyser en mer substansiell forståelse av voldens kulturelle kontekst hvor man forsøker å forstå hvorfor og med hvilken hensikt foreldrene har brukt vold, uten at dette fører til en bagatellisering av volden.

I saker hvor barn opplever omsorgssvikt som følge av negativ sosial kontroll, æresrelatert vold og tvangsekteskap erfarer Kompetanseteamet den samme dynamikken i de sakene de kommer i kontakt med. På den ene siden overtolkes voldsutøvelsens kulturelle kontekst (for eksempel ærens betydning), og på den andre siden bagatelliseres det hvordan kulturelle forhold kan påvirke voldsutøvelsen. En unyansert vurdering av den kontekst volden foregår i kan ha som konsekvens at trusselnivået vurderes høyere eller lavere enn det som er tilfellet.

Dette kan i den ene enden føre til et brudd på minste inngrepsprinsipp (overreaksjon) og i den andre enden føre til en handlingslammelse (underreaksjon). Der hvor det overreageres kan det iverksettes et sikkerhetsregime, mens der hvor det underreageres ikke iverksettes de tiltak som er nødvendig, noe som kan sette barnets liv og helse i fare.

Evaluering av tiltak 28 i Handlingsplan mot tvangsekteskap (2008- 2011), Institutt for Samfunnsforskning, 2010.

Direkte relevant for kartleggingen i denne rapporten, er Institutt for Samfunnsforskning (ISF) evaluering av utvalgte tiltak i Handlingsplan mot tvangsekteskap (2008- 2011), deriblant tiltak 28 om etablering av botilbud for unge under 18 år fra 2010 (Steen- Johnsen, Lidén og Aarset 2010).

ISF kom den gang med noen tydelige anbefalinger til videre utvikling av botilbudet. Forskerne sier at Bufdirs føring om at botilbudet skal utvikles innen det generelle barnevernssystemet i utgangspunktet er positivt. De påpeker imidlertid at arbeidet krever klarere styringsgrep for å sikre en god forankring på ledelsesnivå, koordinering innen regionen og mellom regionene, og utvikling av botilbudet på nasjonalt nivå. Kort sagt kan man si at dette en advarsel om at forankring i det ordinære systemet ikke skjer av seg selv, men krever en særlig innsats og oppmerksomhet.

Videre anbefaler ISF at Bufdir arbeider mer systematisk med å sørge for kunnskaps- og metodeutvikling. Arrangeringen av nasjonale fagsamlinger var en god start på dette. Det etterlyses samtidig mer seminarpregede samlinger der ansvarlige fagpersoner i botilbudene og Bufetats regionale fagteam kan diskutere utfordringer mer i dybden, og der kommunikasjonen mellom Bufdir og botilbudene kan ivaretas.

En siste anbefaling fra evalueringen er at Bufdir gjennomgår og avklarer modell og rutiner for saksflyt mellom regionene når det gjelder plassering av barn i botilbudet. Ifølge forskerne trengs det en avklaring av hvilke kriterier som skal brukes mellom regionene ved forespørsel om plass. Avklaringen bør vektlegge både sikkerhet og kompetanse. ISF mener det kan vurderes om en nasjonal inntaksstruktur vil være formålstjenlig i saker der hensyn til sikkerhet eller kompetanse tilsier det. Fordelene ved en egen nasjonal ordning må veies mot ulempene ved å etablere særordninger for denne gruppen framhever forskerne.

1.3 Fenomenforståelse

Vi bygger på definisjonene av negativ sosial kontroll, æresrelatert vold og tvangsekteskap som fremkommer i *Retten til å bestemme over eget liv – handlingsplan mot negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse (2017-2020)*.

Negativ sosial kontroll forstår vi her som ulike former for oppsyn, press, trusler og tvang som utøves for å sikre at enkeltpersoner lever i tråd med familiens eller gruppens normer. Kontrollen kjennetegnes ved at den er systematisk og kan bryte med den enkeltes rettigheter i henhold til blant annet barnekonvensjonen og norsk lov (Justis- og beredskapsdepartementet 2017, s. 12).

Æresrelatert vold viser her til vold utløst av familiens behov for å ivareta eller gjenopprette ære og anseelse. Dette forekommer i familier med sterke kollektivistiske og patriarkalske verdier. Jenter er særlig utsatt fordi deres seksuelle adferd er uløselig knyttet til familiens ære, og fordi uønsket adferd kan påføre hele familien skam (Justis- og beredskapsdepartementet 2017, s. 12).

Tvangsekteskap forstås som ekteskapsinngåelse der en eller begge ektefellene ikke har mulighet til å velge å forbli ugift uten å bli utsatt for vold, frihetsberøvelse, annen straffbar eller urettmessig atferd eller utilbørlig press. Tvangsekteskap er en form for vold i nære relasjoner, og kan i praksis også innebære at den enkelte ikke har mulighet til å velge seg ut av en forlovelse eller et inngått ekteskap, eller velge en partner på tvers av familiens ønsker, uten å bli utsatt for represalier (Justis- og beredskapsdepartementet 2017, s. 12)

For en mer utfyllende fenomenforståelse viser vi til Bredal og Melbys rapport *Sårbarhet og styrke- Barnevernets møte med minoritetsjenter utsatt for vold og sterk kontroll* fra september 2018 (Bredal og Melby 2018).

En bredere problemdefinisjon

Da botilbudet ble opprettet gjennom tiltak 28, var formuleringen i handlingsplanen (2008 – 2011) at man skulle opprette bo- og støttetilbud for «ungdom som kommer i konflikt med familien på grunn av tvangsekteskap eller trusler om tvangsgifte» og som kan bli nødt til å bryte med familien for en kortere eller lengre periode.

I senere handlingsplaner har man forsøkt å skape et mer helhetlig bilde av hvilke utfordringer målgruppen møter. Barn og ungdom kan være utsatt for kontroll, vold og krenkelser som ikke nødvendigvis knytter seg til tvangsekteskap. Barnet kan oppleve sanksjoner i form av å bli overvåket, isolert eller bli sendt til utlandet. I praksisfeltet så man tidlig behov for begrepsutvikling som reflekterte denne bredere tematikken, og Integrerings-

og mangfoldsdirektoratet (IMDi) begynte for eksempel å bruke *ekstrem kontroll*. Handlingsplanen for 2013-2016 opererte med *alvorlige begrensninger av unges frihet*, mens *æresrelatert vold* har blitt brukt av ulike aktører og i flere handlingsplaner gjennom en årrekke. Dagens handlingsplan bruker æresrelatert vold og *negativ sosial kontroll* for å reflektere denne større tematikken.

I vurderingen av hvilke bo- og støttetiltak målgruppen trenger i dag, snevrer vi oss derfor ikke inn til kun å se på behovene til unge som trues med tvangsekteskap, men ser tematikken i et større bilde.

Å plassere barnet utenfor hjemmet vil imidlertid først være aktuelt når barnet opplever alvorlig omsorgssvikt. Når det er streng kontroll som er problematikken i familien kan det være mer hensiktsmessig å iverksette hjelpetiltak mens barnet bor hjemme.

Familie- og sikkerhetsarbeid

Dersom barnet er truet av slekt eller andre personer, bør barnevernet kontakte politiet. Politiet kan gjøre en trusselvurdering og i samarbeid med barnevernet iverksette sikkerhetstiltak.

Risiko- og sikkerhetshåndtering må ses i sammenheng med det psykososiale og barnevernfaglige arbeidet ellers. Dette gjelder alle barnevernssaker, men settes på spissen i saker der barnet må bryte med hele sitt sosiale nettverk, slik det er i en del saker om vold i nære relasjoner, inkludert æresrelatert vold.

Evalueringene av botilbudet for unge over 18 år (se tidligere forskning) og Bredal og Melbys studie fra barnevernet viser at ensomhet og mangel på nettverk er en særlig utfordring for disse ungdommene. Å bryte med familien er dramatisk og det setter de utsatte i en svært vanskelig livssituasjon. Hvis savnet etter familien blir for stort, viser forskning og erfaring at de unge tar kontakt med familien, mot barnevernet og øvrige hjelpeapparats anbefaling og til tross for at dette medfører risiko for vold og overgrep.

Å hjelpe familien og å beskytte den utsatte mot familien, er derfor ikke en motsetning. Tvert imot kan familiearbeid bidra til å dempe risikoen for den utsatte. Sikkerhets- og familiearbeid har en felles målsetting: Nemlig å styrke den utsattes evne til og mulighet for å håndtere en vanskelig livssituasjon og gjøre valg som ivaretar egen sikkerhet.

Noen assosierer familiearbeid med forsoning og gjenforening. Dette er ikke nødvendigvis et mål når arbeidet med familien kobles til sikkerhetsarbeid. Snarere kan det handle om å legge til rette for at den unge fortsatt klarer å bo borte fra familien, og at familien slår seg til ro med det. Det kan handle om å finne en måte hvor begge parter får informasjon om

hverandre, eller at den utsatte kan opprettholde kontakt med søsken eller andre familiemedlemmer, selv om den utsatte bor på hemmelig adresse. Det kan også handle om at foreldrene får hjelp til å forstå og forklare ovenfor sitt miljø at deres datter eller sønn ikke lengre bor hjemme. Det overordnede målet med familiearbeidet og sikkerhetsarbeidet vil uansett alltid være at volden, herunder trusler og psykisk vold, skal ta slutt.

I nyere forskning advares det mot en “farlighetstale” i deler av barnevernet og politiet (Bredal og Melby 2018, 126). Forskerne framhever at barnevernet og politiet alltid må gjøre individuelle vurderinger, og være oppmerksomme på faren for at begrepet “æresrelatert vold” automatisk utløser de strengeste sikkerhetstiltakene (Bredal og Melby 2018, 146).

Sikkerhetstiltak og miljøterapeutisk oppfølging

Sikkerhetstiltak som er vanlig å sette inn dersom barnet er truet, er å gradere opplysninger i Folkeregisteret med hjemmel i beskyttelsesinstruksen § 4 jf. 3 (Bredal og Melby 2018, s. 117). Dette kalles adressesperre, og går ut på at opplysninger sperres for andre en gitte instanser. Det finnes to nivåer på graderingen. *Fortrolig adresse*, også kalt *kode 7*, går ut på at adressen ikke gis ut til private. *Strengt fortrolig adresse*, også kalt *kode 6*, går ut på at adressen ikke skal gis ut til noen. Kun autoriserte personer i Skattedirektoratet har da tilgang til adressen.

Å leve med sperret adresse kan oppleves som et nytt fengsel for barnet. En beskjed om at barnet ikke kan være på sosiale medier, kan for eksempel for et barn oppleves som en sosial død.

Nadim og Orupabos rapport om miljøterapeutisk oppfølging i botilbudet for unge over 18 år (2014), viser at det er avgjørende at den unge involveres i arbeidet med å ivareta egen sikkerhet. De anbefaler å benytte en dialogisk og involverende tilnærming til grensesetting. Istedenfor å si at den unge ikke får lov, bør de ansatte strebe etter å få i gang en samtale og refleksjon hos beboeren.

Dersom barnet lever under sperret adresse er det viktig at ansatte forklarer barnet nødvendigheten av dette sikkerhetstiltaket og hjelper barnet til å leve med sperret adresse. Det kan gjøre den nye hverdagen mer levelig og kan forhindre at barnet røper adressen til trusselutøveren.

1.4 Organisering av Bufetat og utviklingen av statlige inntaksstrukturer

For å forstå botilbudets organisering og forankring i det statlige barnevernstilbudet, og for å kunne evaluere tilbudets funksjon i dag, er det viktig å se tilbudet i sammenheng med hvordan Bufetat var organisert da botilbudet ble opprettet, og hvordan Bufetat er organisert i dag. Vi presenterer derfor her noen korte trekk ved Bufetats organisasjon og hvordan den har utviklet seg.

Bufetat er organisert i fem regioner, Sør, Øst, Vest, Nord og Midt-Norge, og har ansvar for det statlige barne- og familievernet. Bufdir har ansvar for styringen av Bufetat.

Bufetat skal bistå den kommunale barnevernstjenesten med plassering av barn utenfor hjemmet, jf. Bistandsplikten i barnevernloven § 2-3 andre ledd bokstav a (Proposisjon. 73 L (2016- 2017), s. 32). Bistandsplikten krever at det til enhver tid foreligger tilgjengelige og egnede tiltak når kommunene skal plassere barn utenfor hjemmet. Etaten har ansvar for at tjenestene drives med forsvarlig kvalitet og at tjenestetilbudet er tilstrekkelig for behovet i befolkningen. Ansvar for fosterhjemsrekruttering ligger også i Bufetat. Etaten skal sikre at det finnes tilstrekkelig med fosterhjem og bidra til forsvarlig kvalitet gjennom opplæring og veiledning.

Da botilbudet ble opprettet ved tiltak 28 i handlingsplan (2008- 2011) hadde regionene i Bufetat mellom fire og seks lokalt plasserte fagteam som mottok alle søknader om bistand fra Bufetat fra kommunal barnevernstjeneste, og hadde delegert myndighet til å tildele tiltak innenfor ulike tilbud (ISF rapport 2010, s. 84, Retningslinjer for Fagteamenes arbeid i Bufetat (2010-2011), s.10).

Fagteam hadde egne rutiner ved «søknader om tiltak rettet mot æresrelatert vold, herunder tvangsekteskap» (Retningslinjer for fagteamenes arbeid i Bufetat, s .25). I retningslinjene presiseres det at ett fagteam i hver region skulle ha et særlig ansvar for å gi råd og veiledning i saker som omhandler æresrelatert vold, og skulle kunne bistå andre fagteam ved behov. Videre at det var fagteam som hadde botilbud i sitt opptaksområde som foretok plasseringer i botilbudene i barnevernet, og som fulgte opp fremdrift i sakene som i øvrige plasseringer.

I gjennom arbeidet med *Prop. 106 L (2012–2013)* kom det frem at kommunene opplevde fagteamenes innblanding som en overstyring av det kommunale barnevernet, og at store geografiske avstander hemmet et godt samarbeid (s. 16). BLD bestemte derfor at fagteamenes råd- og veiledningsoppgave i enkeltsaker skulle begrenses til hva som følger av den lovfestede bistandsplikten.

Når Bufetat i større grad skulle være en tjenesteleverandør til kommunene trengte man ikke like mange fagteam. Inntaksfunksjonen ble derfor i 2015 omorganisert, og fagteamene ble erstattet med en Enhet for inntak per region. Samtidig ble det laget nasjonale rutiner for inntak som erstattet «Retningslinjer for fagteamenes arbeid i Bufetat». Fagteamenes rutiner i saker med æresrelatert vold fulgte ikke med over i den nye organiseringen, og inngår ikke i dagens rutiner for inntak.

I dag fungerer inntak i statlig familiehjem eller institusjon ved at kommunen, etter at de har besluttet om et barn eller en ungdom skal plasseres i fosterhjem eller på institusjon, sender henvisning til postmottak i Bufetat. Postmottak videresender dette til regional inntaksenhet eller regional fosterhjemstjeneste i den regionen kommunen tilhører.

Plassering på tvers av regiongrenser

Regionene har ansvar for bistandsplikten i sin region, herunder dimensjonering av sitt eget tjenestetilbud. Men for å utnytte kapasiteten i landet på best mulig måte og få et større tilbud til ungdommene, plasserer regionene også på tvers av geografi.

Dersom Enhet for Inntak i en region ikke finner egnet tiltak etter kommunens henvisning innen egen region, kan de ta kontakt med en annen region og høre om det er noen mulighet for å plassere barnet der. Det er da regionen som har omsorgskommunen, som har ansvaret for plasseringen og som betaler for tiltaket.

Å plassere barn interregionalt kan være nødvendig i saker hvor barn opplever omsorgssvikt som følge av negativ sosial kontroll, æresrelatert vold og tvangsekteskap på grunn av sikkerhetshensyn. Etter å ha gjort en trusselvurdering kan politi vurdere at det ikke er trygt å bo i regionen og at barnet bør flytte. Det synes likevel ikke å være noen rutiner som sikrer barnet en plass i en annen region dersom politiet anser dette som nødvendig. Hvorvidt en plassering på tvers av region finner sted, synes å avhenge av om mottakerregionen har kapasitet til å ta imot eller ikke.

I Bufdirs «Negativ sosial kontroll, æresrelatert vold og tvangsekteskap – en veileder til barnevernstjenesten» anbefales det at barnevernstjenesten i barnets omsorgskommune anmoder lokalt politi om trusselvurdering før barnet plasseres. Hvis barnet er akutt plassert bør dette skje før barnet flyttes videre. Lokalt politi der barnet flytter fra er saksansvarlig.

Lokalt politi der barnet skal flytte til bør imidlertid varsles slik at det kan gjøres en vurdering av lokale forhold, om det er trygt at barnet kommer dit, og om det er behov for å iverksette sikkerhetstiltak før barnet ankommer. Det kan handle om å sjekke ut om lokale miljøer eller enkeltpersoner kan utgjøre en trussel eller fare for barnet og om stedet barnet skal bo, må sikres på noe vis.

2 Hva ble bygd opp i de ulike regionene, og hva er igjen?

2.1 Føringer fra Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet i iverksettelsen av tiltak 28

Vi vil nå kort gjøre rede for føringene som kom fra Bufdir da botilbudet ble opprettet.

Ansvar for tiltak 28 (*Handlingsplan mot tvangsekteskap 2008- 2011*) ble lagt til Barnevernsavdelingen i Bufdir. Bufdir la til grunn at oppdraget skulle løses innenfor det statlige barnevernets egen organisasjon. Det statlige tiltaksapparatet skulle benyttes, nærmere bestemt institusjons- og fosterhjemstilbudet (beredskapshjem og familiehjem), og eksisterende inntaksstruktur skulle gjelde.

Det ble bestemt at regionene vest, sør og øst skulle starte etableringen av botilbudet i 2008. Regionene ble valgt med begrunnelse i at disse regionene hadde de største befolkningsgruppene med innvandrerbakgrunn og hvor problemstillinger knyttet til tvangsekteskap er aktuelle. Region Midt- Norge og Nord skulle deretter starte etableringen i 2009.

Bufdir ga regionene i oppdrag å velge ut noen sentre/enheter/institusjoner som kunne tilby faste beredskapshjem, fosterhjem eller familiehjem for formålet. Tanken bak en slik organisering var blant annet at større enheter kunne gi et mer fleksibelt og individuelt tilpasset tilbud, og at større enheter også kunne ivareta sikkerhetsbehovene som målgruppen krever. I tillegg ville man slik kunne bygge mer robust kunnskap som har generaliseringsverdi til det øvrige fagfeltet. Direktoratet la til grunn at regionene selv hadde best kompetanse til å identifisere relevante sentre/aktører/oppdragstakere.

Forutsetninger som direktoratet la for etableringen av de tilpassede botilbudene var:

- Det skal ikke etableres nye inntaksstrukturer. Statlig inntaksstruktur skal være gjeldende
- Akuttberedskapen i regionene vil sikre forsvarlige inntaksprosedyrer
- Ved å knytte botilbudene til større senter/enheter/institusjoner vil trussel- og sikkerhetsmessige aspekter ivaretas

Hva ble bygd opp i de ulike regionene, og hva er igjen?. Evaluering av botilbudet i barnevernet for unge under 18 år utsatt for negativ sosial kontroll, æresrelatert vold og tvangsekteskap, og vurdering av nye støttetiltak

- Den forholdsvis differensierte og fleksible tiltaksstrukturen som Bufetat i dag har, ligger godt til rette for etablering og kompetanseheving
- Beredskapshjem og familiehjem skal ikke stå tomme i påvente av plassering. Dette av både pedagogisk- faglige grunner så vel som økonomiske

Direktoratet viste til at det var regionene selv som skulle legge til rette for kompetanseheving om metoder, samarbeid mellom berørte etater og instanser, kriseforståelse, utvikling av kulturkompetanse og kultursensitivitet, og knytte seg opp til relevante fagmiljøer som for eksempel de regionale RVTS- ene, familievernet og politimyndigheter. Det ble fremhevet at samarbeid, samordning av tiltak og dialog på tvers av regionene og med kommunal barnevernstjeneste var en forutsetning for å gi målgruppen et faglig godt og tilpasset tilbud.

2.2 Barne-, ungdoms- og familiedirektoratets rapporteringer til Barne- og likestillingsdepartementet

For å få et oversiktsbilde av hva som ble bygd opp av botilbud i de ulike regionene, vil vi i det følgende presentere hovedlinjene i Bufdirs årsrapporteringer til BLD på tiltak 28 i Handlingsplan mot tvangsekteskap (2008- 2011) og tiltak 15 i Handlingsplan mot tvangsekteskap og kjønnslemlestelse (2012). Hvorfor tiltakets budsjettramme varierte i så stor grad har vi ikke funnet svar på, men det kan synes som at midlene var en form for stimuleringspott som gikk over få år.

2008

I 2008 meldes det om at etablering av botilbud ikke er fullført enda.

Det var på landsbasis registrert 8 barn og unge som sto i fare for å bli utsatt for eller ble utsatt for tvangsekteskap, og disse var plassert i statlige tiltak. Utgiftene knyttet til plasseringene utgjorde tre mill. kroner (Årsrapport Bufdir 2008, s. 53).

2009

I 2009 ble det meldt om totalt 29 henvendelser som resulterte i 18 plasseringer i det statlige tjenestetilbudet. En region meldte om at de ikke hadde mottatt noen henvendelser.

Budsjettet lå på 8 millioner kroner. Man hadde et mindreforbruk på 1,6 millioner kroner som skyldtes forsinkelser i etablering av botilbudene i regionene, og at det var relativt få barn og

Evaluering av botilbudet i barnevernet for unge under 18 år utsatt for negativ sosial kontroll, æresrelatert vold og tvangsekteskap, og vurdering av nye støttetiltak

unge som trengte slike plasseringer. Det ble antatt at etterspørselen etter botilbudene ville øke når tilbudet ble bedre kjent.

Direktoratet gjennomførte to fagdager i oktober 2009 i Oslo.

2010

Regionene hadde totalt 49 henvendelser. 21 av disse førte til plassering i enten statlig barnevernsinstitusjon eller beredskapshjem (fosterhjem).

Tiltakets budsjett for 2010 var på 8 millioner kroner.

Det ble holdt en årlig fagsamling i regi av direktoratet.

2011

Regionene mottok 47 henvendelser, hvorav 22 ledet til plassering.

Tiltakets budsjett for 2011 var 3,8 mill. kroner.

De to ansvarlige seksjonene i direktoratet arrangerte i 2011 en felles fagsamling for botilbudet over og under 18 år, hvor man foruten erfaringsdeling, hadde søkelys på samarbeid med familievernnet, traumebevisst omsorg og videreføring av LHBT problemstillinger. Det deltok ca. 90 ansatte blant annet fra botilbudene (over og under 18 år), kommunene, krisesentrene, familievernnet, regionene, fagteamene.

2012

I 2012 mottok regionene totalt 70 henvendelser om tvangsekteskap og æresrelatert vold. 33 av disse henvendelsene ledet til plasseringer.

Tiltakets budsjett for 2012 var like i underkant av 4.mill. kroner. Midlene inkluderte regional kompetanseheving.

2013

Regionene mottok 71 henvendelser om tvangsekteskap og æresrelatert vold, hvorav 37 ledet til plassering.

Den årlige fagsamlingen ble avholdt i oktober 2013, og samlet omkring 90 deltakere fra ulike deler av det offentlige tjenesteapparatet.

Hva ble bygd opp i de ulike regionene, og hva er igjen?. Evaluering av botilbudet i barnevernet for unge under 18 år utsatt for negativ sosial kontroll, æresrelatert vold og tvangsekteskap, og vurdering av nye støttetiltak

- Bufdirs rapporteringer viser at antallet plasseringer i regionene økte betydelig i årene mellom 2009 og 2013, fra 18 plasseringer i 2009 til 37 plasseringer i 2013.

Felles tendenser i rapporteringer mellom 2009 og 2013

Det er flere tendenser som går igjen i rapporteringene mellom 2009 til 2013.

Organisering

Hvert år rapporteres det om at alle regionene har etablert botilbud, men at de har valgt ulike modeller for å organisere botilbudene – enten innenfor institusjons- og eller fosterhjemstilbudet (beredskapshjem, familiehjem).

Det meldes om at det er regionene med størst befolkningsgrunnlag og befolkningsgrupper som praktiserer slike tradisjoner (æresrelatert vold og tvangsekteskap) som hadde flest henvendelser og plasseringer i det statlige tjenestilbudet.

De aller fleste plasseringene ble gjort med hjemmel i barnevernlovens paragraf 4-6, første og annet ledd (akuttvedtak), men det var også noen omsorgsplasseringer etter paragraf 4-4, 5 ledd og paragraf 4-12. Direktoratet meldte om at etaten manglet tilrettelagte botilbud for mer permanente plasseringer. Barn med behov for mer langvarige tilbud, ble ivaretatt gjennom ordinære institusjons- og fosterhjemstiltak, ofte med veiledning fra etaten.

Spesielle utfordringer det rapporteres om når det kommer til organisering er:

- manglende kunnskap hos politiet om sikkerhetsvurderinger
- det er vanskelig å få politiet til å foreta nødvendige sikkerhets- og trusselvurderinger før den unge plasseres i statlige botilbud
- trussel- og sikkerhetsvurderinger, tynn bemanning og store geografiske avstander, var vanskelig i en region
- sikkerhet ved utvalgte institusjoner
- rekruttering av hjem som var villige og egnet til oppgaven
- implementering og forankring av tilbudene i regionene
- behov for plassering på tvers av regionsgrenser
- utfordring å gjøre botilbudene bedre kjent
- unge som drar tilbake til hjemmet underveis i plasseringen

Evaluering av botilbudet i barnevernet for unge under 18 år utsatt for negativ sosial kontroll, æresrelatert vold og tvangsekteskap, og vurdering av nye støttetiltak

- biologisk familie får liten oppfølging av barnevernstjenesten i tiden ungdommen bor utenfor hjemmet
- sakene er tidkrevende

Direktoratet mente at det i løpet av året 2012 burde vurderes hvorvidt det skulle utarbeides nasjonale rutiner/retningslinjer som sikrer regionale samarbeidsstrukturer og bedre flyt mellom regionene når den unge trenger et tilbud fra en annen region.

Vi har ikke funnet informasjon som tyder på at dette ble fulgt opp.

Opplæring og veiledning

Det rapporteres om at regionene gjennomfører kompetansehevende tiltak og har planer for kompetanseutvikling og samarbeid med andre aktører. Det arrangeres nettverkssamlinger hvor tema om tvangsekteskap inngår.

Det meldes om at Bufdirs representant i Nasjonalt kompetanseteam mot tvangsekteskap er en aktiv bidragsyter i skoleringen av de regionale statlige botilbudene som arbeider med tvangsekteskap/æresrelatert vold.

Alle årene melder regionene om utfordringer når det gjelder kompetanseheving. Direktoratet svarer at regionene selv må legge til rette for kompetanseheving. Det fremheves at kompetansehevingen bør inneholde kunnskap om metoder, samarbeid på tvers (også mellom regioner), kriseforståelse, utvikling av kulturkompetanse/kultursensitivitet og god fenomenforståelse.

Direktoratet vektlegger at regionene må knytte seg til relevante fagmiljøer som for eksempel RVTS-ene, Husbanken, familievernnet og politimyndigheter. Regionene bør selv sørge for tilstrekkelig forankring av botilbudene og tilpasning til det øvrige tjenestetilbudet i regionene.

Det ble flere år holdt årlige fagsamlinger i regi av direktoratet. Der hadde man søkelys på tilføring av ny kunnskap og fokus på erfaringsdeling og hvor særlige utfordringer ble løftet med henblikk på å skape enhetlig praksis.

Regionene meldte om:

- ønske om mer opplæring om miljøterapeutiske arbeid med målgruppa
- få henvendelser og plasseringer gjorde det vanskelig å opparbeide kompetanse
- ønske om bedre opplæring i traumebehandling
- ønske om flere nettverkssamlinger med andre som arbeider i feltet etter modell av tiltak 27

Hva ble bygget opp i de ulike regionene, og hva er igjen?. Evaluering av botilbudet i barnevernet for unge under 18 år utsatt for negativ sosial kontroll, æresrelatert vold og tvangsekteskap, og vurdering av nye støttetiltak

2.3 Intervju med nøkkelpersoner i regionene

I det følgende gjengir vi essensen i det som kom frem i intervju med nøkkelpersoner i Region A og Region B.

Region A

Organisering og kapasitet

I Region A ønsket man å etablere spesialiserte hjem som skulle få spesiell opplæring og oppfølging rettet mot å ta imot barn fra målgruppa. Det ble opprettet et familiehjem og et beredskapshjem som var tilknyttet hver sin akuttinstitusjon. En familiekonsulent i 50% stilling skulle følge opp hjemmene. Regionen fikk øremerkede midler til hjem og konsulentstilling. Hvert familiehjem hadde en støttefamilie, som avlastet hjemmet.

Beredskapshjemmet ble faset ut etter noen år etter at arbeidskontrakten deres ble avsluttet. Regionen sto da igjen med kun et spesialisert familiehjem.

Etter hvert viste det seg at et spesialisert hjem på langt nær dekte behovet for plasser i regionen, og det ble bestemt at man skulle ruste opp allerede eksisterende beredskaps- og familiehjem til å ta imot målgruppen. Regionen valgte ut rundt syv beredskaps- og familiehjem og familiehjemkonsulenten ga dem opplæring og oppfølging.

Nøkkelpersoner forteller at familiene ble valgt ut på bakgrunn av en risikoanalyse. Kriterier i risikoanalysen var blant annet at det var trygge og gode relasjoner i fosterhjemmet fra før. Familien måtte være sterke følelsesmessig og tåle barnets erfaring og eventuelle akuttsituasjoner som kunne oppstå.

Institusjonen og familiehjemkonsulenten hadde også opplæring og veiledning av kommunale fosterhjem. Basert på ungdommens behov kunne de kommunale plasseringene søke til Bufetats inntaksenhet og familiehjemavdelingen om tillatelse til å få forsterket tiltak og slik bli omgjort til statlige familiehjem.

Nøkkelpersonene oppgir at Bufdirs føring om at plasser ikke skulle stå tomme i påvente av henvendelser fra målgruppen, vanskeliggjorde ordningen med spesialiserte hjem. Hjemmene med særskilt kompetanse på å ta imot målgruppen, måtte da ta imot barn med andre typer

utfordringer. Da de fleste familiehjem kun tar imot et eller to barn i løpet av perioden de er fosterfamilie, førte dette til at man mistet spesialiserte hjem.

I tillegg vektlegger nøkkelpersoner at det er vanskelig å rekruttere og holde på familier, fordi familier anser sikkerhetstiltakene som for belastende for resten av familien.

En annen erfaring regionen har gjort seg er imidlertid at flere beredskapsfamilier ønsker å huse barnet utover akuttperioden, og går over til å bli langvarig plasseringssted. Dette har ført til at man til stadighet manglet beredskapshjem.

Sikkerhetsarbeid og samarbeid med politi

I samtalen med familiehjemkonsulenten og fosterforelderen i det spesialiserte hjemmet ble det oppgitt at regionen i hovedsak har hatt plasseringer hvor barnet levde med et høyt trusselbilde, og hvor det har vært behov for omfattende sikkerhetstiltak.

Det fortelles om at familieconsulenten og det spesialiserte familiehjemmet i samarbeid med kommunen og Enhet for inntak ved opprettelsen av botilbudet lagde en sikkerhetsplan basert på MST- metodikk.² Sikkerhetsplanen inkluderer trygghetspersoner rundt barnet, slik som familie, skole, idrettstrener, foreldre av venner, og inneholder en tidsplan for hvem som skal gjøre hva når, dersom en risikofylt situasjon oppstår. Sikkerhetsplanen ble godkjent av politidirektoratets representant i Kompetanseteamet, og har blitt benyttet som mal i andre regioner.

Det spesialiserte familiehjemmet i regionen er utstyrt med høyteknologisk sikkerhetsutstyr, som for eksempel alarm koblet direkte til lokalt politi og overvåkningsutstyr. Et vaktelskap er knyttet til hjemmet, og bidrar med skoletransport og forhøyet kontroll i perioder. Familiehjemmet får sponset bil. Hjemmet har i perioder vært nødt til å relokalisere seg fordi barnets sikkerhet har vært truet, og har da også fått dekt reiseutgifter. Det oppgis at utgifter for sikkerhetstiltak har vært delt mellom Bufetat og den kommunale barnevernstjenesten.

Nøkkelpersoner forteller at kvaliteten på samarbeidet med politiet har variert ut ifra hvem som har vært kontaktperson. Da botilbudet ble opprettet hadde politidistriktet et prosjekt på æresrelatert vold og tvangsekteskap (annet tiltak i handlingsplan), som bidro til høy kompetanse på tematikken i politiet. Det oppgis at det i flere år jobbet noen ildsjeler i politiet som hadde kunnskap om og engasjement for tematikken. Når disse forsvant og det kom nye ansatte ble samarbeidet vanskeligere. Det vises til at omorganiseringen av politiet

² Behandlingstilbud for familier med ungdom med alvorlige atferdsvansker - et alternativ til plassering utenfor hjemmet (12-18 år).

Hva ble bygd opp i de ulike regionene, og hva er igjen?. Evaluering av botilbudet i barnevernet for unge under 18 år utsatt for negativ sosial kontroll, æresrelatert vold og tvangsekteskap, og vurdering av nye støttetiltak

også utfordret samarbeidet fordi politistasjon/lensmannskontor da ble plassert langt unna institusjonen og familiehjem.

Familiehjemkonsulent og fosterforelder vektlegger at det er viktig at politiet har en nær kontakt med familiehjemmene i disse sakene. Familiene kan i perioder leve med omfattende og inngripende sikkerhetstiltak og trenger å få medvirke i avgjørelser som angår dem.

Tidligere familiehjemkonsulent og fosterforeldre vektlegger videre at politiet bør ta hensyn til at trusselbildet varierer, og at man ikke trenger å være like streng på sikkerhet gjennom hele plasseringsperioden. Politiet bør kunne la familien "slippe opp" innimellom. Det vektlegges som viktig at politiet ikke overdriver trusselsituasjonen eller pålegger sikkerhetstiltak som det er urealistisk at barnet skal makte å stå i.

Det vises til at fokus bør være på at barnet skal leve et mest mulig normalt liv. Barnet skal få ha kontakt med venner og være med i sosiale lag.

Opplæring og veiledning

Opplæring og veiledning i regionen foregikk og foregår fortsatt ved at det ene spesialiserte hjemmet deltar på veiledningsgrupper for ordinære fosterfamilier.

Da botilbudet ble etablert startet man med å skolere alle beredskapshjem knyttet til institusjonen i tematikken. Det ble videre startet en egen veiledningsgruppe for familiehjem med barn plassert fra målgruppa. Gruppa eksisterer fortsatt, og har siden botilbudet ble opprettet møttes en gang i måneden. I gruppa deltar også kommunale familiehjem og støttefamiliene. Gruppene er viktige for å styrke trygghetsfølelsen til familiehjemmene, øke kunnskapen. De gir også nye steder å relokalisere barnet til dersom det skulle bli nødvendig.

Det ble videre opprettet en nettverksgruppe for hjelpeapparatet med representanter fra familievernnet, politiet, konfliktrådet, NAV, botilbudet over 18 år mfl. Gruppa har møttes 3-5 ganger i året helt siden oppstarten av botilbudet.

Noen av nøkkelpersonene i regionen utarbeidet en fem trinns opplæringspakke som ble godkjent av ledelsen i regionen. Mange beredskapshjem og familiehjem i regionen fikk og får fortsatt skolering i denne.

I opplæringsprogrammet får fosterforeldrene først en mer overordnet innføring i tematikken, før man går mer i dybden. Deltakerne lærer om sentrale begreper, om sikkerhetsarbeid og om kultursensitiv omsorgsutøvelse. Virkemidler som brukes er

Evaluering av botilbudet i barnevernet for unge under 18 år utsatt for negativ sosial kontroll, æresrelatert vold og tvangsekteskap, og vurdering av nye støttetiltak

undervisning, filmklipp og diskusjon. Ut over i opplæringen lærer fosterforeldre mer om sikkerhetsplaner, lovverk, rettigheter, asylsak og kultur- og familiekartlegging.

I en evaluering av opplæringsprogrammet kom det frem at opplæringsprogrammet var lærerikt, men at deltakerne ønsket en enda mer dyptgående innføring i den kulturelle logikken som ligger bak utøvelsen av negativ sosial kontroll, æresrelatert vold og tvangsekteskap. Det ble ytret ønske om mer kunnskap om barnas biologiske foreldre, deres opprinnelseskultur og forholdene for foreldrene i Norge. Videre ønsket deltakerne mer kunnskap om hvordan det jobbes med tematikken i dag.

I tillegg til opplæringspakken bruker tidligere familiehjemkonsulent å gi ut Imdi's veileder fra 2007 og Bufdirs veileder om tvangsekteskap og æresrelatert vold fra 2012.

Nøkkelpersonene viser til at det er en utfordring at familier og saksbehandlere ofte skiftes ut slik at man stadig vekk må begynne på nytt med opplæring og veiledning.

De opplever også at det i mange barnevernstjenester er lav kompetanse på fagfeltet, dette oppleves både i bestillingen til Bufetat og i oppfølgingen av barnet etter plassering.

Barnas kontakt med biologisk familie og familiearbeid

Ved spørsmål om hvilken kontakt barn som har vært plassert har hatt med biologisk familie, svarer familiehjemkonsulent og fosterforelder at det ikke har vært aktuelt å tilrettelegge for kontakt med barnets familie på grunn av at samtlige saker har hatt et høyt trusselnivå.

Samtidig vises det til at de aller fleste barna på eget initiativ oppsøker familien etter en stund i familiehjem. Det vises videre til at oppfølging av familien til den kommunale barnevernstjenesten og Bufetat er ikke inne i den direkte jobbingen med familien.

Nøkkelpersoner melder om at de har kunnskap om at konfliktråd har blitt benyttet i dette arbeidet i samråd med lokal barnevernstjeneste.

Samarbeid på tvers av regioner

Regionen har lang erfaring med samarbeid med andre regioner om plasseringer, da først og fremst i form av at regionen har tatt imot barn fra andre regioner i det spesialiserte familiehjemmet.

Sommeren og høsten 2018 fikk regionen beskjed fra leder for Enhet for Inntak i regionen om at plasser skulle beholdes barn i regionen. Det gjorde at man ikke kunne ta imot barn fra målgruppen til tross for at man hadde ledig kapasitet i det spesialiserte familiehjemmet. Nøkkelpersoner savner klarere rutiner for samarbeid mellom regionene i disse sakene. Det

Hva ble bygd opp i de ulike regionene, og hva er igjen?. Evaluering av botilbudet i barnevernet for unge under 18 år utsatt for negativ sosial kontroll, æresrelatert vold og tvangsekteskap, og vurdering av nye støttetiltak

er viktig at strukturene bedres slik at det er mulig å gjøre nytte av ledig kapasitet i tilpassede tiltak.

Region B

Organisering

I Region B ble det opprinnelig bestemt at det skulle opprettes tre familiehjem som skulle ligge til en av institusjonene i regionen. Det ble rekrutterte tre familiehjem og ansatt en konsulent i 50 % stilling som skulle følge opp hjemmene. Regionalt fagteam skulle støtte regionen i arbeidet med botilbudet.

Da Bufetat ble delt inn i funksjoner i 2010, ble det bestemt at institusjonen som botilbudet var tilknyttet, skulle bli en akuttinstitusjon. Dette skapte problemer for det særskilte botilbudet som var tenkt som et langvarig botilbud.

Institusjonen argumenterte for at de burde få beholde botilbudet og viste til at de hadde opparbeidet seg kompetanse, og at de utvalgte familiehjemmene var opprettet. Resultatet ble at familiehjemmene ble omgjort til beredskapshjem, og lagt til avdelingen for beredskapshjem.

Over tid viste det seg å være ressurskrevende å ha egne beredskapshjem for målgruppen. Det ble derfor besluttet at man skulle gå over til en generalistmodell hvor alle beredskapshjemmene tilknyttet institusjonen skulle gis opplæringen i å ta imot målgruppen.

På spørsmål om hvilke langvarige plasseringstiltak barna blir tilbudt, forteller nøkkelpersoner at de har flere beredskapshjem som har gått over til å bli mer langvarige plasseringer for målgruppa. Regionen har også plassert noen barn i andre regioner, for eksempel det spesialiserte familiehjemmet i region A. Det har også hendt at barn har blitt boende på institusjonen til de blir 18 år og kan flytte inn i botilbudet for unge over 18. Utover dette har barnevernstjenesten søkt etter fosterhjem/familiehjem på vanlig måte.

Opplæring og veiledning

Institusjonen har utarbeidet et opplæringsprogram for nye beredskapshjem. Som en del av denne generelle opplæringen i å være beredskapshjem lærer beredskapsforeldre om hva negativ sosial kontroll, æresrelatert vold og tvangsekteskap er. De lærer blant annet om flerkulturelt og kultursensitivitet omsorgsutøvelse, traumesensitiv omsorg, hva det vil si å ha krysskulturell identitet, flyktningebakgrunn, og hva sikkerhetstiltak går ut på.

Nøkkelpersonene vektlegger at de i opplæringen forsøker å gi en mest mulig nyansert fremstilling av målgruppa. De formidler til kursdeltakere at sakene kan handle om alt fra æresdrap til krysskulturell problematikk hvor barna kan flytte hjem til familien etter barnevernstjenesten har jobbet med familien.

Sikkerhetsarbeid og samarbeid med politiet

Nøkkelpersoner oppgir at samarbeidet med lokalt politi i region B har vært godt, men at samarbeidet med politi i noen av barnas hjemkommuner har vært vanskelig. Et problem som løftes frem er at det tar for lang tid å få på plass trusselvurderingen fra politi. Dette fører til at barnets sikkerhetssituasjon ikke er avklart ved inntak.

I noen saker går det tre måneder fra barnet kommer til institusjonen, til politiets trusselvurdering er klar. Nøkkelpersoner oppgir at det kan føre til at det i mellomtiden settes inn for strenge tiltak i forsøket på å ivareta barnets sikkerhet. De viser til nyere forskning og at strenge sikkerhetstiltak kan oppleves «som et nytt fengsel» for barnet.

Nøkkelpersonene vektlegger at det lokale politiet imidlertid er svært behjelpelig med veiledning på sikkerhet. Som særlig positivt løftes det frem at en av politibetjentene tidligere brukte å ha sikkerhetssamtale med barnet. Der fikk barnet forklart sikkerhetstiltak og ble tatt med på råd, noe som var positivt både for det videre sikkerhetsarbeidet og det psykososiale arbeidet.

På spørsmål om hvilke sikkerhetstiltak som ofte iverksettes og om det benyttes sikkerhetsutstyr slik som alarm og overvåkningsskjerm forteller ledere ved institusjonen at det i de fleste tilfeller benyttes sperret adresse, men at særlig sikkerhetsutstyr aldri har vært benyttet i regionen.

Samarbeid med andre regioner

Nøkkelpersoner forteller at det har vært noe sporadisk samarbeid med andre regioner om plasseringer. Regionen har opp igjennom årene både plassert barn i andre regioner og tatt imot barn fra andre regioner.

Det fremheves imidlertid at det i dag mangler rutiner for samarbeid mellom regionene. Noen nøkkelpersoner viser til at det var bedre koordinering og samarbeid mellom regionene da man hadde fagteam. Andre vektlegger at samarbeidet ble vanskeligere da Bufdirs koordinering av botilbudet opphørte i 2013 og man sluttet å arrangere nasjonale fagsamlinger. Ansatte mistet da oversikten over hvem som hadde kunnskap om botilbudet i de ulike regionene.

Hva ble bygd opp i de ulike regionene, og hva er igjen?. Evaluering av botilbudet i barnevernet for unge under 18 år utsatt for negativ sosial kontroll, æresrelatert vold og tvangsekteskap, og vurdering av nye støttetiltak

Nøkkelpersonene forteller at de i dag kun kjenner til noen få personer med kompetanse om tematikken i andre regioner. Det er ingen som sitter sentralt i regionene og har oversikten over ressurspersoner og plasseringstiltak med kompetanse. Henvendelsene kan i dag komme til institusjonslederen, som må vurdere plasser ut i fra hva vedkommende tilfeldigvis har kjennskap til.

Nøkkelpersoner har ikke inntrykk av at dagens inntaksenheter har samme kompetanse som fagteamene hadde. De savner et bedre system for samarbeid og koordinering av tilbud og plasser mellom regionene.

Notat fra kompetansegruppe i region B til Enhet for Inntak

En av nøkkelpersonene i region B er med i en kompetansegruppe med representanter fra alle inntaksteam i regionen. Kompetansegruppa leverte i juni 2018 et skriv til Enhet for inntak i regionen om tilbudet til målgruppa, som vi i det følgende vil vi gjengi hovedpunktene i.

Gruppa fremsetter en hypotese om at omfanget av saker som angår barn utsatt for negativ sosial kontroll, kjønnslemlestelse og/eller tvangsekteskap er større enn det regionen har tatt høyde for i sitt tjenestetilbud. Gruppa ytrer bekymring for om regionen har tilstrekkelig tilgjengelige og egnede tiltak med nødvendig kompetanse til å kunne ivareta denne gruppen barn. De stiller spørsmålstegn ved om Bufetat oppfyller sin bistandsplikt i henhold til barnevernloven.

Gruppa oppgir at en av hovedutfordringene inntaksteamene opplever, knytter seg til beredskapshjemmenes og institusjonsavdelingenes lokasjon. Barn utsatt for negativ sosial kontroll, kjønnslemlestelse og/eller tvangsekteskap har i de fleste tilfeller behov for særskilte sikkerhetstiltak. Plasseringsstedets lokasjon kan i noen tilfeller være særlig viktig for å kunne ivareta sikkerheten til det enkelte barnet. I noen tilfeller vil barnas biologiske familie bo i institusjonens nærområde, og det vil ikke vurderes som trygt å plassere barnet i nærheten av dette området.

En annen faktor som gjør seg gjeldende, etter gruppas erfaring, er at beredskapshjemmene ikke i tilstrekkelig grad klarer å tilrettelegge for de sikkerhetstiltakene som kreves ved denne type plasseringer. Særlig barn som er plassert med adressesperre har behov for særskilte sikkerhetstiltak. En erfaring fra institusjonen er at beredskapshjem trekker seg fra oppdraget da de vurderer at sikkerhetstiltakene som må iverksettes rundt et enkeltbarn har for stor påvirkning på deres familieliv, eller at de vurderer at sikkerheten rundt det enkelte barnet er

godt nok. Det kan tenkes at enkelte barns behov for særskilte sikkerhetstiltak i noen tilfeller kunne blitt bedre ivaretatt i en institusjon.

En tredje utfordring ved organiseringen, som gruppa framhever, er at plassene tilknyttet institusjonen ikke er øremerket barn fra denne målgruppen. Dette medfører at barn som det vurderes at best kunne blitt ivaretatt ved institusjonen ikke har fått plass, da plassene allerede er tatt i bruk for andre typer plasseringer. I andre tilfeller vurderes det også, av sikkerhetsmessige hensyn, at barnet ikke bør plasseres på institusjonen dersom det eksempelvis er et annet barn med samme nasjonalitet plassert fra før. Siden institusjonen med tilhørende beredskapshjem er den eneste med denne type spesialisert kompetanse i regionen har det i flere tilfeller medført at barn får plass i et tiltak som ikke nødvendigvis har den kompetansen som skal til for å ivareta de særskilte behov for oppfølging denne målgruppen har.

Kompetansegruppa mener altså denne gruppen barn i de fleste tilfeller har behov for særlig tilrettelegging og oppfølging mens de oppholder seg på institusjonene. Etter flere års erfaring hos institusjonen og Enhet for inntak er det noen områder som utpeker seg som særlig viktig at de ansatte ved institusjonen og inntakene har kompetanse om ved denne gruppen barn.

Gruppa anbefaler at; «for å kunne ivareta denne gruppen barn, og deres særskilte behov for oppfølging bør det for alle tre anbefalingene sikres kompetanse og oppfølging av følgende områder:

- KODE 6 - Adressesperre kode 6 eller «strengt fortrolig adresse».
- Kompetanse på hvordan man kan jobbe sammen med barnets familie i perioden barnet er plassert
- Kompetanse på hvordan håndtere eventuelt krysspress og ungdommens ambivalens overfor situasjonen og egen familie
- Godt samarbeid med lokalt politi og plasserende barnevernstjeneste
- Generell kompetanse på utfordringer knyttet negativ sosial kontroll, kjønnslemlestelse og tvangsekteskap
- Sikkerhetstiltak, herunder særlig datasikkerhet
- Språk, herunder særlig bruk av tolk»

3 Identifiserte behov

I denne delen presenterer vi det vi har identifisert som regionenes behov knyttet til å få etablert et tilstrekkelig bo- og støttetilbud til målgruppa i barnevernet. Vi forsøker å vise hva

som fungerte godt og mindre godt da botilbudet ble etablert, og hvordan tilbudet til målgruppa fungerer i dag i lys av dagens organisering av Bufetat.

Behov for «egne» plasseringstiltak

Et overordnet problem som regionene melder om, er at de mangler både «egne» akutte og langvarige botiltak for målgruppa. At plasseringstiltak bør være «egne» virker å vise til at de bør ha bestemte former for kompetanse som setter dem i stand til å ivareta målgruppen.

Nøkkelpersoner oppgir at det at beredskaps- og familiehjem er «egne» blant annet handler om at de må ha kompetanse til å håndtere trusselnivået og sikkerhetstiltakene som kan følge med plasseringene. I saker hvor politiet vurderer trusselnivået som høyt, er vi enige i at opplæring i sikkerhet er viktig for å gi fosterfamilien kompetanse til å ta imot målgruppen på en god måte. En opplæring som fokuserer på barn som lever med høyt trusselnivå og sikkerhetstiltak bør imidlertid gjelde for alle ansatte og hjem som håndterer høyrisikosaker.

I sine opplæringsprogram gir region A og B opplæring om fenomenene negativ sosial kontroll, æresrelatert vold og tvangsekteskap, og hvordan det å vokse opp i en familie med sterke kollektivistiske og/eller patriarkalske verdier kan påvirke barn positivt og negativ. Videre fokuseres det på hvordan det kan være å leve med en krysskulturell identitet, og hvordan det å leve på flukt påvirker barnet. Nøkkelpersoner forteller at de har fokus på at fosterforeldre skal ha kompetanse i å utøve kultursensitiv og traumebevisst omsorg.

Vi ser at innholdet i regionenes opplæringsprogram er viktig for å gjøre familier «egnet» til å ta imot målgruppa på en god måte. Et tema vi imidlertid ser mangler i opplæringen er kunnskap om familiearbeid, også som en del av sikkerhetsarbeidet.

Årsaker til mangelen på «egne» plasseringstiltak

Kartleggingen viser at regionene valgte ulike måter å organisere botilbudet på. I Region A forsøkte man ved etableringen av botilbudet å bygge opp spesialtilpassede beredskaps- og familiehjem. Regionen plukket ut egne hjem og ga de særlig opplæring i å ta imot barn utsatt for negativ sosial kontroll, æresrelatert vold og tvangsekteskap. Familiene fikk oppfølging og veiledning av en familiehjemkonsulent.

Regionens erfaring var at det var vanskelig å få etablert et tilstrekkelig antall spesialiserte hjem. Barna ble boende lenge i det beredskaps- eller familiehjemmet de først kom til. Dette førte til at en del beredskapshjem ble langvarige plasseringsted for barnet, og at det oppsto

mangel på beredskapshjem. Mange familiehjem ble fylt opp for flere år av gangen, noe som til stadighet skapte behov for nye spesialiserte familiehjem.

Den kontinuerlige knappheten på hjem kombinert med føringen fra Bufdir om at familiehjem ikke skulle stå tomme i påvente av henvendelser fra målgruppen, vanskeliggjorde en ordning med spesialiserte hjem. Dersom et spesialisert hjem sto ledig og regionen ikke fikk henvendelser fra målgruppen, måtte hjemmet ta imot barn utenfor målgruppen. Slik «mistet» man spesialiserte hjem til barn utenfor målgruppen.

Resultatet ble at man i Region A, i likhet med region B gikk over til en mer generalisert modell hvor man ga flere beredskaps- og familiehjem som var tilknyttet institusjonen opplæring i tematikken. Intervjuene med nøkkelpersonene i dag viser imidlertid at region A og B fortsatt mangler plasser til målgruppa. Kartleggingen peker på ulike forklaringer på dette.

Ressurspersoner forteller at det kan være utfordrende å finne plasser til målgruppen fordi hjem og institusjoner er lokalisert steder som politiet vurderer som utrygt for barnet. Dette kan være dersom det for eksempel bor barn med samme nasjonalitet eller kulturbakgrunn på institusjonen, eller ligger et asylmottak med folk med samme nasjonalitet i nærheten av hjem eller institusjoner. Ressurspersonene fremhever at det derfor er nødvendig å kunne plassere barn interregionalt i disse sakene.

Noen regioner viser videre til at det er vanskelig å rekruttere og holde på beredskaps- og familiehjem i saker hvor trusselbildet er høyt. En del fosterforeldre er skeptiske til å ta imot målgruppa fordi de er bekymret for om sikkerhetstiltakene som iverksettes rundt barnet har for stor påvirkning på resten av familielivet. Man ønsker ikke at det å ha et fosterbarn skal gå ut over egne barn.

Behov for bedre koordinering og forankring av tilbudet

Ser vi mer helhetlig og systemrettet på årsakene til at man i dag mangler plasser til målgruppa, er det at Bufdir, da botilbudet ble bestemt videreført i ordinær drift, avsluttet sin koordinerende rolle av botilbudet uten at tilbudet var tilstrekkelig forankret i det ordinære systemet, en sentral grunn.

I dag kan det virke som at barnevernstilbudet til målgruppa støtter seg på restene av botilbudet som ble opprettet i 2008. Tilbudet til målgruppa virker å være avhengig av at enkelte ansatte som jobbet med botilbudet i sin tid har fortsatt sitt engasjement på feltet og jobber for å synliggjøre målgruppas behov i regionene. Utover dette kan det virke som at målgruppas behov ikke er i fokus i kapasitetsstyring og inntaksstrukturer i regionene.

Det er naturlig å anta at dette gjør tilbudet sårbart og lite bærekraftig. Det kreves klarere styringsgrep fra Bufdir for å forankre målgruppas behov i systemet og slik sørge for at Bufetat overholder sin bistandsplikt. Dette kan gjøres ved klarere retningslinjer fra direktoratet om at regionene må medregne behovet for plasser til målgruppa i dimensjoneringen av eget tjenestetilbud.

Behov for interregionalt samarbeid om plasseringer

Samarbeidet mellom regionene om plasseringer, virker ut fra rapporteringer og intervju å ha vært en forutsetning for at man til en viss grad har klart å tilby barna egnede plasseringstiltak. I intervju etterlyses imidlertid klarere retningslinjer for interregionale plasseringer.

Noen av nøkkelpersonene viser til at plasseringer på tvers av regioner var lettere da Bufetat var organisert i fagteam. Alle regioner hadde da én kontaktperson i fagteam som var ansvarlig for botilbudet. Henvendelser om plasseringer kom inn til denne kontaktpersonen, som hadde en oversikt over egnede plasseringstiltak i regionen og over kontaktpersoner i andre regioner. Når vi ser *Retningslinjer for fagteamenes arbeid i Bufetat* opp mot eksisterende rutiner for inntak blir det tydelig at fokuset på målgruppens behov er redusert. I fagteams retningslinjer presiseres det spesifikt at «I slike saker er det ofte relevant å vurdere plassering utenfor egen region» (*Retningslinjer for fagteamenes arbeid i Bufetat*, s. 25).

I dag kommer henvendelser inn til Enhet for inntak, og noen ressurspersoner mener inntaksenhetene ikke har den samme kompetansen og rutinene for denne typen plasseringer som fagteam hadde. Det er uklart hvilke kriterier som skal brukes mellom regionene ved forespørsel om plass.

Andre nøkkelpersoner løfter heller frem koordineringen fra Bufdirs side og arrangering av årlige nasjonale fagsamlinger som årsak til at strukturer for plassering på tvers av regionsgrenser var smidigere før.

Alle ressurspersoner virker imidlertid å være enige i at det trengs en klargjøring av behovet for å plassere barn på tvers av regionsgrenser i disse sakene i allerede eksisterende *Rutiner for inntak*. Rutinene bør inneholde hvilke krav til sikkerhet og kompetanse som skal gjelde ved interregionale plasseringer. Dette ble løftet frem som et viktig behov allerede i ISFs evaluering fra 2010 (Steen- Johnsen, Lidén, Aarseth, s. 92).

Behov for gjeninnføring av nasjonale fagsamlinger

Nøkkelpersoner etterlyser nye strukturer for kunnskapsutvikling og erfaringsutveksling nasjonalt. Både i rapporteringer og intervju meldes det om at årlige nasjonale fagsamlinger var viktige for faglig felleskap, kompetanseutvikling og etablering av samarbeidsstrukturer på tvers. Regionene ønsker at dette skal tas opp igjen i regi av direktoratet.

Ser vi til kunnskapen det bygges på i regionene er en del av kunnskapen foreldet. Nasjonale fagsamlinger er et viktig implementeringsledd for å sikre at ansatte som jobber med målgruppen baserer sitt arbeid på et oppdatert kunnskapsgrunnlag.

Behov for økt og bedre forankret kompetanse

Rapporteringer og intervjuer tydeliggjør et generelt behov for å øke kunnskapen og kompetansen i disse sakene i hele barnevernssystemet. Bufetats regioner melder om et lavt kunnskapsnivå hos flere barnevernstjenester, og kartleggingen tyder på at det også er behov for både å øke og forankre kompetansen bedre i Bufetat.

I noen regioner har det vært vanskelig å spore opp personer med kunnskap om botilbudet for målgruppen i barnevernet. I rapporteringene kommer det fram at dette er regioner som hadde få plasseringer da botilbudet eksisterte, og som ikke har hatt, eller har hatt få saker de siste årene.

De regionene hvor det har vært lettest finne ressurspersoner, slik som region A og B, er regioner som jevnt over har hatt et høyt antall henvendelser og plasseringer siden botilbudet ble opprettet. Kunnskapssituasjonen virker imidlertid å være sårbar også i disse regionene. Inntrykket er at kompetansen i stor grad er knyttet til at noen få ressurspersoner som var med da botilbudet ble opprettet, og som har et personlig engasjement i saken, har fortsatt i sine stillinger. Disse ildsjelene virker å gjøre en betydelig egeninnsats for å etablere egnede plasser for målgruppa, og melder om at de mangler ressurser og står alene i arbeidet. Evalueringen tyder på at det er enkeltpersoner som har fått kompetanse regionen, og at tematikken har vært lite synlig for resten av organisasjonen.

At det i Region A og B er utviklet et opplæringsopplegg for beredskaps- og familiehjem vitner allikevel om noe kunnskapsoverføring på tvers av ansatte. Kunnskapen det bygges på i disse opplæringsoppleggene kan midlertid tyde på at det er behov for en styrking og oppdatering av kunnskap i regionene i lys av Bufdirs nye veileder til barnevernstjenesten om tematikken.³

³https://www.bufdir.no/Barnevern/Fagstotte/Negativ_sosial_kontroll_tvangsekteskap_og_aeresrelatert_vold___en_veileder_til_barnevernstjenesten/

Noen ressurspersoner viser til at de strenge sikkerhetstiltakene som følger med plasseringene fører til et hemmelighold som gjør kompetanseheving vanskelig. I mange saker fører sikkerhetstiltak til at kun noen få ansatte får vite om plasseringene. Dette gjør at kompetansen ligger til noen få enkeltpersoner, men er lite synlig for resten av organisasjonen. Dersom ressurspersoner slutter tar de kompetansen med seg. Det kan synes som at fokuset på sikkerhet til en viss grad har slått bein på muligheten for å implementere tematikken i ordinær drift. Hemmeligholdet har skapt et sårbart system med liten kunnskapsoverføring mellom ansatte.

Det er derfor et stort behov for å forankre kompetansen i disse sakene institusjonelt i Bufetat gjennom gode rutiner og retningslinjer som sørger for et varig kunnskapsløft.

Familiearbeid og sikkerhetsarbeid

Erfaringene fra regionene understøtter det som fremgår av nyere forskning, nemlig at de fleste barna vender tilbake til sine foreldre etter en tid under barnevernets omsorg (Farwha Nielsen 2011, Bredal og Melby 2018, 87). Som nevnt innledningsvis i rapporten vil det å hjelpe familien samtidig som man beskytter den utsatte mot familien, være nødvendig for å dempe risikoen for den utsatte i disse sakene.

I rapporteringene fra regionene meldes det flere år om at familiene får liten oppfølging i tiden barnet bor utenfor hjemmet. Samtidig forteller nøkkelpersoner i intervju at de ikke har kjennskap til om og hvordan det jobbes med familiene, fordi ansvaret ligger til kommunal barnevernstjeneste.

At Bufetat ikke har kunnskap om hvilket arbeid som utføres med familiene, taler for at det er behov for bedre kommunikasjon og samarbeid mellom Bufetat (inkludert familieverntjenesten), plasseringstiltak og kommunal barnevernstjeneste om familiearbeid i disse sakene. Det arbeidet som gjøres med barnet i familiehjemmet eller på institusjonen bør ses i sammenheng med hvordan kommunal barnevernstjeneste jobber med foreldrene.

Mye taler for at det er behov for økt bevissthet om viktigheten av familiearbeid i saker med negativ sosial kontroll, æresrelatert vold og tvangsekteskap i regionene. Det eksisterer i dag noe kunnskap om hva som kan være godt familiearbeid i saker med negativ sosial kontroll, æresrelatert vold og tvangsekteskap. Farwha Nielsens bok *Tværkulturel konfliktmægling – familiekonflikter blandt etniske minoritetsborgere* foreslår en modell for familiearbeid, som nå prøves ut ved Enerhaugen Familievernkontor. Her vektlegges viktigheten av å jobbe med familien parallelt med at barnet er plassert. NOVA ved OsloMet gjør nå en følgeforskning av

prosjektet ved Enerhaugen. Hvis gode resultater, bør det vurderes å prøve metodikken ut i barnevernet.

Bedre samarbeid med politi

Både i rapporteringer og intervju melder regionene om en del utfordringer i samarbeidet med politiet. I rapporteringer oppgir noen regioner at de opplever at politiet og barnevernstjenestene mangler kunnskap om sikkerhetsvurderinger, og at det kan være vanskelig å få politiet til å foreta nødvendige sikkerhets- og trusselvurderinger før barnet plasseres i statlige botilbud.

Også i intervju med en del nøkkelpersoner blir det uttrykt frustrasjon over at det tar for lang tid før politi i barnets hjemkommune får på plass en trusselvurdering, noen ganger opp til tre måneder. Nøkkelpersoner er bekymret for at man imellomtiden enten undervurderer eller overvurderer barnets trusselsituasjon.

Ved plassering på tvers av regiongrenser virker også praksis knyttet til samarbeid mellom politidistrikter å være uklar. I vår veileder til barnevernstjenesten om tematikken anbefaler vi at politi i barnets hjemkommune alltid bør drøfte sikkerhetssituasjonen i kommunen barnet skal flytte til, slik at de kan sjekke sikkerhetsforholdene for barnet der.

Når det kommer til sikkerhetsarbeid og hvilke sikkerhetstiltak som iverksettes, er et utbredt sikkerhetstiltak i flere regioner sperret adresse (fortrolig eller streng fortrolig adresse). Praksis knyttet til hvordan dette sikkerhetstiltaket håndheves og hvilke sikkerhetsutstyr som benyttes virker imidlertid å sprike stort.

I Region A har det spesialiserte familiehjemmet høyteknologisk sikkerhetsutstyr. Hjemmet er utstyrt med alarm, overvåkningsskjerm og har et vaktelskap knyttet til seg. De får sponset bil, og også reise til utlandet dersom politi mener at barnet bør relokaliseres. Ressurspersoner forteller at utgifter til utstyr delvis dekkes av Bufetat og delvis dekkes av barneverntjenesten.

I Region C forteller også nøkkelpersoner om at sikkerhetstiltakene har vært strenge. Barnet har vært plassert i en egen del av institusjonen, og at politiet har besluttet at vinduer må dekkes til. Region B forteller på sin side at spesielt sikkerhetsutstyr aldri har vært aktuelt, verken i institusjon eller i hjem.

Dette vitner om en stor variasjon i praksis som er uheldig. Skal Bufetat tilby likeverdige tilbud til målgruppen taler variasjonen for at det behov for tydeligere rutiner for sikkerhetsarbeid i disse sakene.

Oppsummerende betraktninger. Evaluering av botilbudet i barnevernet for unge under 18 år utsatt for negativ sosial kontroll, æresrelatert vold og tvangsekteskap, og vurdering av nye støttetiltak

I 2018 ble *Nasjonale retningslinjer for samarbeid mellom politiet og barnevernstjenesten ved mistanke om vold og overgrep i nære relasjoner* lansert, som har som mål å tydeliggjøre sikkerhetsrutinene i barnevernsarbeid. Retningslinjene er et digitalt verktøy utarbeidet av Politidirektoratet (POD) og Barne-, ungdoms og familiedirektoratet (Bufdir) i samarbeid. Disse inneholder noe informasjon om håndtering og samarbeid i saker som omhandler negativ sosial kontroll, æresrelatert vold og tvangsekteskap, men berører ikke inngående barnevernets og politiets håndtering av barn som har behov for sperret adresse.

Erfaringene som kommer frem i denne evalueringen tyder derfor på at det er behov for mer fagstøtte om hvordan sperret adresse og andre sikkerhetstiltak bør følges opp.

4 Oppsummerende betraktninger

I Norge har tvangsekteskap og æresrelatert vold lenge vært definert som vold i nære relasjoner. Dette er også i tråd med den nylig ratifiserte Istanbul-konvensjonen. Policy og tiltak har imidlertid blitt organisert i egne handlingsplaner, noe som igjen har hatt konsekvenser for organisering av tilbud, allokering av ansvar og tildeling av ressurser. En tendens på politikkfeltet har vært at man har iverksatt særordninger rettet mot barn og voksne utsatt for æresrelatert vold og tvangsekteskap for kortere eller lengre perioder. Tiltakene har blitt iverksatt for å sikre at det politiske søkelyset på denne tematikken følges opp i tjenestene.

Kompetanse og tiltak som bygges opp gjennom særordninger kan bli en integrert del av den ordinære innsatsen på et felt, og kan dermed stimulere til at ordinære tjenester tilpasses brukernes behov på en bedre måte. En viktig forutsetning for at særordninger fører til kunnskapsløft i de ordinære tilbudene, er imidlertid at kompetansen og tematikken forankres institusjonelt og opprettholdes gjennom rutiner og permanente strukturer når tiltaket går over i ordinær drift.

Sammenlikner vi botilbudet i barnevernet med botilbudet for unge fra målgruppen over 18 år, ser vi at sistnevnte er definert som et reetableringstilbud, etablert i strukturer som kommer på toppen av ordinære og lovpålagte tjenester. Da tiltak 27 om etablering av botilbudet for unge over 18 år gikk over i ordinær drift, ble midler til formålet etablert som en egen tilskuddsordning som forvaltes av Bufdir, mens tildeling av plass i tilbudet koordineres av Kompetanseteamet. Gjennom tildeling av egne midler fra departementet, ble det senere iverksatt et eget utviklingsarbeid som la grunnlaget for utarbeidelsen av en faglig

plattform. Denne sikrer en kunnskapsbasert og likeverdig innretning av tilbudet. Den faglige plattformen ligger til grunn for mottakelse av tilskudd.

Vi oppfatter at tiltak 28 om å etablere et botilbud i barnevernet derimot hadde som mål å stimulere til at de lovpålagte tjenestene i større grad ble tilpasset denne brukergruppens behov. Evalueringen i denne rapporten viser imidlertid at Bufetat ikke klarte å forankre og implementere den kompetansen, de tiltak eller de rutiner som ble bygget opp da handlingsplanens tiltak gikk over i ordinær drift. Det har vært lite søkelys på denne tematikken i ny organisering og fagstruktur for Bufetat.

Kartleggingen illustrerer videre at da Bufdir slapp koordineringen i 2013 og avviklet de nasjonale fagsamlingene, forsvant også limet som hadde bundet tiltaket sammen.

Å gjenopprette særplasser forbeholdt målgruppen, vil være vanskelig å dimensjonere så lenge det er uklart hvor stor målgruppen er. Vi mener en ordning med særplasser verken vil være ressurs- eller kapasitetseffektivt. På den ene siden kan plasser bli stående tomme i påvente av plasseringer av målgruppen. På den andre siden vil tilbudet kunne være fullt og føre til at målgruppen må plasseres i et tiltak som ikke har kompetansen til å ivareta deres behov. Mens botilbudet over 18 år kan tåle å være fullt i perioder fordi det ikke er en lovpålagt tjeneste, skal Bufetat til enhver tid sikre et dimensjonert tilbud innenfor den lovpålagte bistandsplikten.

På bakgrunn av disse betraktningene presenterer vi i rapportens siste del forslag til tiltak som kan sikre ivaretakelsen av målgruppen inn i ordinære strukturer i barnevernet.

5 Vurdering av nye bo- og støttetiltak for målgruppen

Evalueringen har belyst flere behov knytte til å få etablert et tilstrekkelig tilbud til målgruppen i barnevernet. Vi ser behov for forbedringer både når det gjelder kompetanse, rutiner og metodeutvikling i det kommunale og statlige barnevernet.

5.1 Forsknings- og utviklingsprosjekter

For å sikre bedre kompetanse, rutiner og metodeutvikling trenger vi økt kunnskap om hvor mange barn og unge som opplever omsorgssvikt som følge av negativ sosial kontroll, æresrelatert vold og tvangsekteskap, og hvordan barnevernets tiltak treffer i disse sakene.

Vurdering av nye bo- og støttetiltak for målgruppen. Evaluering av botilbudet i barnevernet for unge under 18 år utsatt for negativ sosial kontroll, æresrelatert vold og tvangsekteskap, og vurdering av nye støttetiltak

Det bør vurderes å iverksette nye forsknings- og utviklingsprosjekter. Følgende forsknings- og utviklingsprosjekter ble spilt inn som forslag til nye FoU- prosjekter i Bufdir i januar 2019.

Omfangsstudier

I dag mangler vi omfangstall på hvor mange barn og unge i barnevernet som opplever overgrep som følge av denne tematikken.

Vi mangler tall på hvor mange henvendelser som kommer inn til statlig og kommunalt barnevern med denne problematikken, i hvor mange saker det iverksettes barnevernstiltak, hvilke barnevernstiltak som iverksettes og hvordan sakene følges opp.

Kartleggingen illustrerer at flere av Bufetats regioner de siste årene har hatt et økende antall henvendelser vedrørende målgruppen, og ansatte melder om at man står uten egnede tiltak. Fokus på tematikken og økt oppfølging og midler fra direktoratet etterlyses.

Til tross for mangelen på omfangsstudier, benyttes det at dette er en særtematikk som kun gjelder noen få barn og unge hyppig som et argument *mot* å iverksette tiltak rettet mot målgruppen. De som kjenner målgruppen godt argumenterer imidlertid for at omfanget er større enn man tror.

En gjennomgang av Kompetanseteamet mot tvangsekteskap og kjønnslemlestelse sine årsrapporter i perioden 2009- 2017, viser at teamet veiledet i et stort antall saker som gjaldt barn under 18 år, og at antallet saker er økende. De fleste henvendelsene til kompetanseteamet kommer fra kommunal barnevernstjeneste eller politi (Kompetanseteamet 2017, s.11).

Følgende oversikt viser hvor mange saker som gjaldt barn som Kompetanseteamet veiledet i perioden 2009- 2017:

2009: 96 saker
2010: 138 saker
2011: 111 saker
2012: 115 saker
2013: 139 saker
2014: 161 saker
2015: 153 saker
2016: 239 saker
2017: 221 saker

Vi minner om at dette gjelder saker der tjenestene vurderer at de trenger veiledning, og ikke viser totalt antall barnevernssaker. Tvert imot kan det være slik at de tjenestene som har flest saker vurderer at de har bygd opp tilstrekkelig egen kompetanse og ikke har behov for teamets bistand.

Tallene gir likevel en indikasjon på at en god del barn har det vanskelig eller opplever omsorgssvikt som følge av negativ sosial kontroll, æresrelatert vold og tvangsekteskap.

Økningen de siste årene kan tyde på at flere saker avdekkes, noe som er en positiv utvikling. Tallene viser imidlertid at barnevernstjenesten og andre instanser fortsatt trenger veiledning i hvordan man bør forstå og håndtere sakene.

Som følge av at Norges har ratifisert Istanbulkonvensjonen er vi pålagt å utarbeide omfangsstatistikk også på barn utsatt for negativ sosial kontroll, æresrelatert vold og tvangsekteskap.

Uten en mer grundig kartlegging av barnevernets håndtering og inngripen i disse sakene, er det vanskelig å si noe om behovet for tiltak i barnevernet. Det gjør målgruppen usynlig i barnevernssystemet.

Det bør vurderes å gjøre omfangsstudier av antall saker i barnevernet og av hvilke typer tiltak som iverksettes i denne typen saker. Det bør også vurderes å gjøre baselinestudier av hvordan målgruppen ivaretas i statlig og kommunalt barnevern.

Beste praksis i barnevernets møte med, og oppfølging av, barn utsatt for negativ sosial kontroll, æresrelatert vold og tvangsekteskap

Det foreligger i dag flere studier av botilbudet for unge over 18 år utsatt for negativ sosial kontroll, æresrelatert vold og tvangsekteskap (se punkt 1.2 tidligere forskning).

Disse studiene viser at unge utsatt for denne problematikken har behov for særlig tilrettelegging og oppfølging. Den unge står ofte i et krysspress mellom samfunnets, foreldrenes, og storfamiliens/ miljøets forventninger. Konflikten, kontrollen og volden har ofte en transnasjonal karakter. De unge har et ønske om å kunne ta sine egne livsvalg, samtidig som de ikke ønsker å bringe skam over familien. Familien kan påføre barnet skyld og skam på grunn av handlingene de har utført. De kan være utsatt for drapstrusler og ha en frykt for at de skal utsettes for ytterligere voldshandlinger, som tvangsekteskap. De kan frykte at de skal bli etterlatt i foreldrenes opprinnelsesland eller bli utsatt for annen frihetsberøvelse. Til tross for at barnet frykter familien kan det å stå i et brudd med familien oppleves for vanskelig å bære. Faren for at barnet drar tilbake til familien, enten ved at

Vurdering av nye bo- og støttetiltak for målgruppen. Evaluering av botilbudet i barnevernet for unge under 18 år utsatt for negativ sosial kontroll, æresrelatert vold og tvangsekteskap, og vurdering av nye støttetiltak

barnettrekker samtykket til plassering eller at drar tilbake ved myndighetsalder er derfor stor.

Vi trenger økt kunnskap om hva som er beste praksis knyttet til psykososial oppfølging og miljøterapeutisk arbeid i disse sakene når barnet er under 18 år, og hvordan man kan sørge for godt koordinerte tjenester.

Det bør overveies om det kan iverksettes studier av beste praksis i barnevernets møte med og oppfølging av målgruppa.

Familiearbeid i saker hvor barnet er truet av sine omsorgspersoner

I en del barnevernssaker er barnet truet, enten av familie eller andre. Barnevernet må da, i samarbeid med politiet, iverksette sikkerhetstiltak for å beskytte barnet.

I saker som omhandler negativ sosial kontroll, æresrelatert vold og tvangsekteskap tilsier all erfaring og forskning at barnet etter hvert vender tilbake til sin biologiske familie. Det å iverksette sikkerhetstiltak for å beskytte barnet er derfor ikke tilstrekkelig. Det er helt avgjørende for gode resultat at det i tillegg jobbes med familien.

Det bør vurderes å gjennomføre en studie av hvordan foreldre følges opp, og hvordan familiearbeid bør ivaretas i disse sakene. Herunder bør det vurderes hvordan familievernet kan kobles på arbeidet.

Helsemessige konsekvenser hos barn av å leve med press og trusler fra egen familie og miljø

Kunnskapsgrunnlaget vi har i dag viser at barn utsatt for negativ sosial kontroll, æresrelatert vold og tvangsekteskap kan ha store traumer på grunn av vold og trusler. Barna sliter med å få oppfølging i det offentlige tjenesteapparatet.

Det bør vurderes å gjøre en studie på psykiske konsekvenser av å leve med det krysspresset og den ambivalensen mange av barna opplever. En slik studie bør også innbefatte barn som vokser opp i strenge trossamfunn. Det bør videre ses på mulighetene for et studium av psykisk helse hos barn som blir plassert på sperret adresse. I studiene bør det undersøkes hvordan de som utsettes for denne tematikken opplever å bli fulgt opp av psykisk helsevern.

5.2 Kompetanse, rutiner og metodeutvikling

For å øke kompetansen i hele det ordinære barnevernssystemet foreslår vi et kompetanseløft langs to spor; et rettet mot det kommunale barnevernet og et rettet mot Bufetat. Evalueringen viser at det er behov for å forankre kompetanse institusjonelt i Bufetat systemet, for slik å skape et kompetanseløft i hele systemet som kan vare over tid. Vi mener det bør vurderes å etablere rutiner som skal sikre forankring og rapportering tilbake til Bufdir. Videre bør det vurderes å utvikle ny metodikk på feltet, særlig knyttet til familiearbeid og sikkerhetsarbeid.

Implementere tematikken i allerede eksisterende utviklingsprosjekter

Tverretatlig kompetansestrategi

I tilknytning til *Opptappingsplanen mot vold og overgrep* (2017 – 2021) skal det utarbeides en tverrsektoriell kompetansestrategi for å sikre god opplæring om vold og overgrep i alle etater og instanser. Tiltak 22a i handlingsplanen «Retten til å bestemme over eget liv» sikrer at temaene negativ sosial kontroll, tvangsekteskap, æresrelatert vold og kjønnslemlestelse inngår i strategien. Bufdir har fått i oppdrag å lage et forslag til organiseringen av den tverretatlige strategien, som skal leveres departementet sommeren 2019.

Kompetansesatsingen i barnevernet

Gjennom kompetansesatsingen i barnevernet har Bufdir satt i gang flere tiltak som samlet sett skal bidra til å heve kvaliteten og øke kompetansen i kommunalt barnevern. Kompetansestrategiens hovedmål er å sørge for tidligere og bedre hjelp til barn i barnevernet og god kvalitet over hele landet.

Strategien tar sikte på å imøtekomme identifiserte kompetanseutfordringer i barnevernstjenestene, samt istandsette kommunene til å overta flere av oppgavene på barnevernfeltet som i dag driftes av statlig barnevern.

Vi ser at det er lite fokus på kunnskap om negativ sosial kontroll, æresrelatert vold og tvangsekteskap i kompetansestrategien, til tross for at det er et relevant tema for flere av tiltakene som foreslås. Det er derfor positivt at nye kompetansetiltak rettet mot både kommunalt og statlig barnevern adresserer arbeidet med minoritetsfamilier særskilt. Her vil det være naturlig å inkludere kompetanse om denne rapportens tematikk.

Vi anbefaler at:

Vurdering av nye bo- og støttetiltak for målgruppen. Evaluering av botilbudet i barnevernet for unge under 18 år utsatt for negativ sosial kontroll, æresrelatert vold og tvangsekteskap, og vurdering av nye støttetiltak

- Det vurderes om og hvordan kunnskap om negativ sosial kontroll, æresrelatert vold og tvangsekteskap kan tas inn som tema i videreutdanningen «Minoritetskompetanse i barnevernet»
- Det vurderes om og hvordan kunnskap om negativ sosial kontroll, æresrelatert vold og tvangsekteskap kan tas høyde for i et «opplæringstilbud ovenfor kommunalt barnevern, knyttet til barn og familier med minoritetsbakgrunn».
- Det vurderes om og hvordan kunnskap om negativ sosial kontroll, æresrelatert vold og tvangsekteskap kan tas høyde for i et «opplæringstilbud om barnevernets arbeid med barn og familier med minoritetsbakgrunn, herunder urfolk og nasjonale minoriteter, spesielt rettet mot ansatte i statlig fosterhjemstjeneste og statlige og private institusjoner».

Implementere Bufdirs veiledere i barnevernet

Retningslinjer for etterlatte barn i utlandet

I henhold til tiltak 7 i handlingsplanen *Retten til å bestemme over eget liv* arbeider Bufdir med å revidere eksisterende retningslinjer for håndtering av etterlatte barn i utlandet. De nye retningslinjene er ment som et arbeidsverktøy for ulike offentlige instanser som involveres når et barn er ufrivillig etterlatt i utlandet. Retningslinjene omhandler videre avdekking og oppfølging av mistanke dersom barn står i fare for å bli etterlatt i et annet land, hvordan saken skal følges opp i egen instans og samarbeid på tvers av offentlige instanser.

Retningslinjene vil ha en brukervennlig oppbygging slik at hjelpeapparatet raskt og effektivt kan finne frem til nødvendig informasjon. Retningslinjene vil bli publisert på Bufdirs nettsider og er tett lenket opp til *Negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og æresrelatert vold - en veileder til barnevernstjenesten*.

Implementere *Negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og æresrelatert vold - en veileder til barnevernstjenesten*

Bufdir lanserte i september 2018 *Negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og æresrelatert vold - en veileder til barnevernstjenesten*, som er en veileder rettet mot barnevernstjenestene. Skal Bufdir lykkes med å heve kompetansen i å håndtere disse sakene i det kommunale barnevernet, ser vi et sterkt behov for at det jobbes aktivt med en videre implementering av denne veilederen.

Kompetanseløft

Vurdere å gjeninnføre nasjonale fagsamlinger

Kartleggingen gjør det tydelig at de nasjonale fagsamlingene som ble arrangert årlig i regi av Bufdir var viktige for kunnskapsutvikling og erfaringsutveksling nasjonalt. Samlingene var sentrale i å bidra til at regionene var oppdatert på den nasjonale fagutviklingen på feltet.

Det bør vurderes om nasjonale fagsamlinger bør gjeninnføres i regi av Bufdir, eller om kunnskapsutviklingen og kompetansen kan ivaretas på annen måte.

Vurdere om utvalgte spisskompetansemiljø i Bufetat bør gis et særskilt ansvar for tematikken i henhold til sine kompetanseområder

Spisskompetansemiljøene har nasjonalt ansvar for opplæring, kvalitetssikring og veiledning av faglig praksis i tjenestene. Tanken er at den mest spesialiserte kompetansen skal være der barn, unge og familier er.

Det bør tas stilling til om det er hensiktsmessig å gi relevante spisskompetansemiljø ansvar for å øke kompetansen om negativ sosial kontroll, æresrelatert vold i tjenestene, samt å forbedre den faglige praksisen i tjenestene.

Metodeutvikling

Vurdere å utvikle faglige retningslinjer for håndteringen av barn og deres familier i saker med sperret adresse

Evalueringen har vist at sperret adresse er et sikkerhetstiltak som benyttes hyppig i flere av regionene. Det er imidlertid tydelig at det er stor variasjon i hvordan sikkerhetstiltak iverksettes og følges opp. Noen fosterhjem har høyteknologisk sikkerhetsutstyr, vaktelskap knyttet til hjemmet med mer, mens andre ikke har noe utstyr. Hvordan sikkerhetstiltakene følges opp i møte med barnet, virker også å være tilfeldig. Videre ser det ikke ut til å være noe system i hvem som betaler for sikkerhetstiltakene, om det er Bufetat selv eller barnevernstjenesten. Dette tyder på at mangel på standardiserte sikkerhetsrutiner har ført til forskjeller.

Politidirektoratet og Bufdir har utviklet felles *Retningslinjer for samarbeid mellom politiet og barnevernstjenesten* ved mistanke om vold og overgrep i nære relasjoner. Retningslinjene har vært på bred høring og er nå under høringsoppfølging. Retningslinjene inneholder egen informasjon om saker om negativ sosial kontroll, æresrelatert vold og tvangsekteskap, men gir ikke inngående fagstøtte på hvordan barnevernet bør følge opp barn som lever med sperret adresse.

Vurdering av nye bo- og støttetiltak for målgruppen. Evaluering av botilbudet i barnevernet for unge under 18 år utsatt for negativ sosial kontroll, æresrelatert vold og tvangsekteskap, og vurdering av nye støttetiltak

Det bør vurderes å utarbeide faglige retningslinjer for håndteringen av barn og deres familier i saker med sperret adresse for å sikre en praksis som er kunnskapsbasert og likeverdig.

Vurdere mulighetene for et metodeutviklingsprosjekt for familiearbeid og sikkerhetsarbeid i saker som omhandler negativ sosial kontroll, æresrelatert vold og tvangsekteskap

Det bør vurderes å iverksette et utviklingsprosjekt som ser nærmere på skjæringspunktet mellom familiearbeid og sikkerhetsarbeid, mellom tvang og samarbeid og mellom tillit og pålegg, i barnevernssaker.

Litteraturliste

Bredal, Anja og Julia Orupabo. 2008. *Et trygt sted å bo. Og noe mer. Evaluering av botilbudet til unge som bryter med familien på grunn av tvangsekteskap*. 2008/007. Oslo: Institutt for samfunnsforskning..

Bredal, Anja og Eli Ramsvik Melby. 2018. *Sårbarhet og styrke- Barnevernets møte med minoritetsjenter utsatt for vold og sterk kontroll*. Rapport 9/18. Oslo: NOVA

Bufdir. 2010. *Kvalitet i barneverninstitusjoner*. RAPPORT FRA BARNE-, UNGDOMS- OG FAMILIEDIREKTORATETS ARBEIDSGRUPPE.

Bufdir. 2018. *Kompetanseteamet mot tvangsekteskap og kjønnslemlestelse. Årsrapport 2017*.

Bye, Marte Taylor, Helga Eggebø og Gunhild Thunem. 2016. *Sikkerhets- og familiearbeid for unge utsatte for tvangsekteskap og æresrelatert vold*. 2016/3. Oslo: KUN.

Council of Europe. 2017. *Guide to good and promising practices aimed at preventing and combating female genital mutilation and forced marriage (13 september 2017)*.

Dullum, Jane og Kristin Mettenes. 2010. «Første dagen var jeg redd – men glad også» *Bokollektivets faglige tilnærminger i arbeidet med unge minoritetskvinner utsatt for tvangsekteskap*. Oslo: Oslo krisesenter.

Justis- og beredskapsdepartementet. 2017. *Retten til å bestemme over eget liv – handlingsplan mot negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse (2017-2020)*.

Haugen, Gry Mette D., Veronika Paulsen og Joakim Caspersen. 2017. *Barnevernets arbeid med vold i minoritetsfamilier*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning.

Evaluering av botilbudet i barnevernet for unge under 18 år utsatt for negativ sosial kontroll, æresrelatert vold og tvangsekteskap, og vurdering av nye støttetiltak

Lidén, Hilde, Anja Bredal og Eilev Hegstad. 2015. *Framgang. Andre delrapport i følgeevalueringen av Handlingsplan mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlige begrensninger av unges frihet 2013–2016*. r2015/10. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.

Lidén, Hilde og Anja Bredal. 2017. *Fra særtiltak til ordinær innsats – følgeevaluering av handlingsplanen mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlige begrensninger av unges frihet*. 2017/1. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.

Nadim, Marjan og Julia Orupabo. 2014. *Miljøterapi med unge utsatt for tvangsekteskap og æresrelatert vold. Oppfølging i det nasjonale bo- og støttetilbudet*. 2014/13. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.

Nielsen, Farwha. 2011. *Tværkulturel konfliktmægling. Familiekonflikter blandt etniske minoritetsborgere*. København: Hans Reitzels forlag.

Paulsen, Veronika, Gry Mette D. Haugen, Kurt Elvegård, Christian Wendelborg og Berit Berg. 2011. *Æresrelatert ekstrem kontroll – dilemmaer og utfordringer*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning.

Rambøll. 2011. *Sluttrapport evaluering av det nasjonale bo- og støttetilbudet for ungdom utsatt for tvangsekteskap*.

Salole, Lill. 2013. *Krysskulturelle barn og unge. Om tilhørighet, anerkjennelse, dilemmaer og ressurser*. Oslo: Gyldendal Akademisk.

Steen-Johnsen, K. og Lidén, H. 2009. *Evaluering av handlingsplan mot tvangsekteskap. Første delrapport*. ISF-rapport 2009:9. Oslo: Institutt for samfunnsforskning

Steen- Johnsen, Lidén, og Aarset. 2010. *Handlingsplan mot tvangsekteskap: Evaluering av utvalgte tiltak 2.delrapport*. ISF- rapport 2010:7. Oslo: Institutt for samfunnsforskning

Thagaard, Tove. 2003. *Systematikk og innlevelse: en innføring i kvalitativ metode*. Bergen: Fagbokforlaget.

Retningslinjer og veiledere

Barne-, ungdoms og familiedirektoratet. 2010. *Retningslinjer for fagteamenes arbeid i Bufetat (Gjelder 2010- 2011)*.

Bufdir.no. 2018. *Negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og æresrelatert vold - en veileder til barnevernstjenesten*. [https://www.bufdir.no/Barnevern/Fagstotte/Negativ sosial kontroll t
vangsekteskap og aeresrelatert vold en veileder til barnevernstjenesten/](https://www.bufdir.no/Barnevern/Fagstotte/Negativ_sosial_kontroll_tvangsekteskap_og_aeresrelatert_vold_en_veileder_til_barnevernstjenesten/)

Rundskriv

Rundskriv Q-06/2007 Oppgave og ansvarsfordeling mellom kommuner og statlige barnevernmyndigheter – herunder om betalingsordninger i barnevernet



Bufdir

Bufdir.no