

Beret Bråten og Kristian Takvam Kindt

Med mandat til å hjelpe

Integreringsrådgivere ved norske
utenriksstasjoner: Erfaringer og anbefalinger

Beret Bråten og Kristian Takvam Kindt

Med mandat til å hjelpe

**Integreringsrådgivere ved norske
utenriksstasjoner: Erfaringer og anbefalinger**

© Fafo 2016

ISBN 978-82-324-0289-2 (papirutgave)

ISBN 978-82-324-0290-8 (nettutgave)

ISSN 0801-6143 (papirutgave)

ISSN 2387-6859 (nettutgave)

Omslagsfoto: Unni Skoglund

Omslag: Fafos Informasjonsavdeling

Trykk: Allkopi AS

Innhold

Forord	5
Sammendrag	7
1 Innledning	13
1.1 Problemstillinger	15
1.2 Gangen i rapporten	15
2 Integreringsrådgiverordningen	17
2.1 Oppdraget	18
2.2 Ett av flere særskilte tiltak	19
2.3 Iverksettelse	19
2.4 Videreføring	21
2.5 Dagens ordning	22
2.6 Nærmere om institusjonell forankring	24
3 Metode og data	27
3.1 Intervjuer med tidligere og nåværende integreringsrådgivere	28
3.2 Intervjuer ved utenriksstasjoner	29
3.3 Intervjuer i norsk forvaltning og tjenesteapparat	29
3.4 Dokumentstudier	31
3.5 Samlet datatilfang	33
4 Arbeidshverdagen	35
4.1 Integreringsrådgivere: en del av utenriktjenesten	35
4.2 Det operative oppdraget: enkeltsakene	41
4.3 Det strategiske oppdraget: nettverk, kompetansebygging og -deling	59
4.4 Ulike IR-er i ulike ambassader og landområder	67
4.5 Oppsummering	69
5 Operative utfordringer	71
5.1 En urimelig særordning eller nødvendig assistanse?	72
5.2 Utenriksstasjonenes kompetansebehov	75
5.3 IR-enes mål og midler	79
5.4 Ikke bare brannslukking	83
5.5 Oppsummering	85

6 Strategiske utfordringer	87
6.1 Bistandsoppgaver kontra konsulær oppgaver	88
6.2 Kunnskapsformidling – individuelt mer enn kollektivt ansvar	90
6.3 Kunnskapsbygging	97
6.4 Oppsummering	103
 7 Med mandat til å hjelpe	 105
7.1 Et koordinerende ledd i tiltakskjeden	106
7.2 Problemstillinger og svar	110
7.3 Utfordringer	113
7.4 Anbefalinger	115
 Referanser	 121
Vedlegg	123

Forord

Integreringsrådgivere har vært del av handlingsplaner mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlige begrensninger av unges frihet i åtte år – som et midlertidig tiltak. Tiltaket skulle evalueres, og Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) ga oss jobben. Det takker vi for! Arbeidet startet i førjulsdagene i 2015 og fullføres i april 2016. Solfrid Lien har vært vår kontaktperson i IMDi. Hun har holdt kontakten og svart på spørsmål og henvendelser av ulik art på beste måte.

Vi har gjennom prosjektet gjennomført mange intervjuer. Vi takker hver og en som har stilt opp og brukt tid på å svare på våre spørsmål. En særlig takk går til tidligere og nåværende integreringsrådgivere som har delt sine erfaringer, refleksjoner og innsikter.

En referansegruppe bestående av et utvalg personer ble samlet i sluttfasen av prosjektet for å drøfte foreløpige funn, identifiseringer av utfordringer og konklusjoner. Gruppen besto av: Skjoldvor Fjeldvær som nå er pensjonist, men som gjennom et langt yrkesliv har jobbet med integreringsspørsmål lokalt, nasjonalt og internasjonalt, hun har erfaring både fra jobb som integreringsrådgiver og fra ledelsen i IMDi; Anne Marte Stifjeld leder Røde Kors-telefonen om tvangsekteskap og kjønnslemlestelse og har ti års erfaring fra arbeid med denne typen problemer både fra organisasjon og fra departementsnivå; Gloria Orellana Hellerud koordinerer Kompetanseteamet, et tverretattlig fagteam som bistår hjelpeapparatet i konkrete saker som omhandler tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og andre former for æresrelatert vold. Hun har tidligere arbeidet som minoritetsrådgiver. Referansegruppen hadde med andre ord bred erfaring fra arbeid med den type saker integreringsrådgivere arbeider med, og de hadde erfaring med integreringsrådgiverordningen. Deres innspill og synspunkter var verdifulle for oss. Stor takk til dem.

Utkast til rapport ble sendt oppdragsgiver IMDi 15. mars 2016. Tilbakemeldinger ble gitt på et møte der forskere i prosjektet, Solfrid Lien og Bente Vindedal fra IMDi og Gunvor Alida Endresen fra Utenriksdepartementet deltok.

Her ved Fafo takker vi Sol Skinnarland som har skrevet ut en del av intervjuene. Ingrid Marie Hovdenak som bidro i arbeidet med spørreundersøkelsen til minoritetsrådgivere ved skolene. Og Anette Brunovskis som har vært kvalitetssikrer i prosjektet og som har lest utkast og nye utkast og gitt oss gode innspill. Takk går også til Fafos publikasjonsavdeling, ved Bente Bakken og Agneta Kolstad, som sørger for at vårt manus blir en rapport.

Oslo 25. april 2016

Beret Bråten og Kristian Takvam Kindt

Sammendrag

Integreringsrådgiverordningen var ett av tiltakene i *Handlingsplan mot tvangsekteskap 2008-2011*. Senere er tiltaket videreført i *Handlingsplaner mot tvangsekteskap og kjønnslemlestelse 2012* og *Handlingsplan mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlige begrensninger av unges frihet 2013-2016*. Tiltaket består av fire spesialutsendinger ved fire utvalgte norske ambassader: Amman, Ankara, Islamabad og Nairobi. Integreringsrådgivere er ansatt i Utenriksdepartementet, har sin faglige ledelse i Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) og sin daglige ledelse ved ambassaden. Integreringsrådgiverne har et *operativt og strategisk oppdrag*. Operativt skal de – innenfor et nærmere definert geografisk område – bistå utsatte for familievold som tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og det å bli etterlatt av sine foreldre i utlandet. Strategisk skal de basert på nettverksbygging i området de er stasjonert i, og sin operative virksomhet bygge kunnskap og dele kunnskap med utenriksstasjoner, med norsk forvaltning og tjenesteapparat. Integreringsrådgivere er altså gitt et mandat til å hjelpe norske borgere ut over Norges landegrenser. Hvordan fungerer dette i praksis? I denne rapporten presenteres resultater fra en evaluering gjennomført på oppdrag fra IMDi. Vi har spurt hvordan integreringsrådgiverordningens mandat forstås og praktiseres, hvordan integreringsrådgivere fungerer som del av utenriktjenesten, og hvordan kombinasjonen av det operative og det strategiske oppdraget, det vi har kalt brobyggerfunksjonen, fungerer.

Metode og data

Evalueringsens metode har vært å kartlegge integreringsrådgiveres praksis – deres arbeidshverdag – og å identifisere utfordringer i spennet mellom på den ene siden tilnærminger og praksiser, på den andre siden mandat og ambisjoner. Dette legges så til grunn når problemstillinger besvares og anbefalinger gis. Datamaterialet består av kvalitative intervjuer med i alt 43 aktører som erfarer integreringsrådgiverordningen fra ulike ståsteder: tidligere og nåværende integreringsrådgivere, ledere og ansatte ved de fire aktuelle utenriksstasjonene, relevante aktører i forvaltningen og i det norske tjenesteapparatet. Det er også gjennomført en spørreundersøkelse til en del av tjenesteapparatet vi forventet hadde en del kontakt med integreringsrådgivere: minoritetsrådgivere ved skolene. Og vi har hatt tilgang til årsrapporter som integreringsrådgivere gjennom åtte år har utarbeidet til IMDi, samt anonymiserte eksempler på saker de jobber med.

Bakgrunn for integreringsrådgiverordningen

Integreringsrådgiverne ble tilsatt for å styrke utenriksstasjoners evne til å håndtere tilfeller av tvangsekteskap og andre tilfeller av familievold knyttet til diasporamiljøer i Norge – samt for å bygge kunnskap som kan forebygge dette. Det er et særskilt tiltak, satt inn i møte med særskilte utfordringer, for å sikre likeverdighet i måten den norske velferdsstaten ivaretar barn, unge og kvinner utsatt for bestemte former for familievold. De bestemte formene for familievold integreringsrådgivere er satt til å ivareta, utspiller seg i transnasjonale familier. Familier som innvandrer til Norge, har med seg mentale kart og tradisjoner, herunder oppdragertradisjoner, fra opprinnelseslandet og egen familie. De fleste vedblir å være del av et familienettverk som er geografisk spredt, men med økonomiske og sosiale interesser de søker å opprettholde transnasjonalt. Dette er et gode ved at nærhet og sosiale bånd som er viktige for den enkelte, opprettholdes. Men det gjør også at problemer i familien, herunder tilfeller av familievold, utspiller seg transnasjonalt. Tvangsekteskap er ett eksempel på slike former for transnasjonalt betinget familievold, kjønnslemlestelse et annet, og at barn etterlates i utlandet for å disiplineres og/eller forankres i særskilte kulturelle eller religiøse tradisjoner, et tredje. Norske myndigheters muligheter til å bistå norske barn, unge og kvinner som utsettes for familievold, men som befinner seg utenfor Norges grenser, innenfor et annet lands jurisdiksjon, er begrenset. Norske myndigheter søker likevel å gripe inn når liv og helse står på spill. Dette er komplisert. Det krever erfaring og kunnskap.

Arbeidshverdag

Integreringsrådgiverne har i perioden 2008–2015 håndtert totalt 904 saker. Vi har definert disse som tilhørende tre hovedkategorier: tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og andre oppvekst- og ekteskapsrelaterte saker. Om lag 60 prosent er slike andre saker, og dette er en sakskategori som øker. Nær halvparten av disse sakene handler om barn/unge som er etterlatt i utlandet. 40 prosent av sakene omfatter tvangsekteskap eller frykt for tvangsekteskap, mens kun svært få omfatter kjønnslemlestelse og frykt for kjønnslemlestelse. Sakene er av ulik karakter hva gjelder kompleksitet og alvorlighetsgrad. Hjelpemidlene integreringsrådgiver har til disposisjon, er først og fremst egen kompetanse, dernest mulighet til å rådføre seg og få bistand fra lokalt nettverk, andre ansatte ved utenriksstasjonen, norsk UD, Kompetanseteamet som koordineres fra Bufdir (Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet), og aktører i tjenesteapparatet i Norge. Kompetanseteamet disponerer også en refusjonsordning som, etter fastlagte kriterier, kan dekke hjemreise for utsatte. Første steg når integreringsrådgivere involveres i en sak, er at de kartlegger saken nærmere, blant annet ved å ha kontakt med tjenesteapparatet i Norge. Dersom saken må følges opp, men fortsatt befinner seg på bekymringsstadiet, kan neste skritt være rådgivning til den det gjelder, til familien eller tjenesteapparat. I enkelte tilfeller befinner den som trenger bistand seg i utlandet og ber om assistanse for

å returnere til Norge. Saker som omfatter assistert retur, utgjør i perioden etter 2010 20 prosent av sakene. Majoriteten av disse assisterte returene har latt seg gjennomføre, men enkelte gjennomføres ikke. Integreringsrådgivere understreker at det beste er når det som kunne blitt en alvorlig sak, aldri blir det – på grunn av godt forebyggende arbeid, eller når en sak kan løses i en tidlig fase gjennom rådgivning til familien eller det norske tjenesteapparatet. Slik sett er den strategiske delen av integreringsrådgivernes oppdrag den viktigste: det langsiktige arbeidet med å bygge kunnskap gjennom enkeltsaker og innsikt i lokale forhold, for så å dele slik kunnskap med forvaltning, ulike tjenester og organisasjoner i Norge – herunder med diasporamiljøer. Dette arbeidet er organisert gjennom rapporteringer og foredragsvirksomhet i Norge. Vi finner imidlertid at det er til dels store forskjeller i integreringsrådgiveres praksis hva gjelder kunnskapsformidling. Et annet område hvor det er ulik praksis, er i integreringsrådgivers involvering i bistandsarbeid. Det har vært en ambisjon, synliggjort i handlingsplaner og virksomhetsplaner, at integreringsrådgivers arbeid og Utenriksdepartementets arbeid med likestilling og menneskerettigheter skal sees i sammenheng. Mens dette ved enkelte ambassader er vanlig praksis, er praksis ved andre stasjoner at integreringsrådgiver ikke involveres i denne typen arbeid.

Svar på prosjektets spørsmål

Integreringsrådgiverne er i hovedsak en godt integrert del av ambassadene. Det berettes om en krevende start, der man på ambassadene ikke forsto hensikten med å skulle ha en slik stillingsfunksjon. I løpet av de åtte årene ordningen har eksistert, har dette imidlertid gått seg godt til. Men det er altså til dels store variasjoner hva gjelder integreringsrådgiveres arbeid fra en ambassade til den neste. Dette er forskjeller som skyldes at situasjonen er ulik i landområdene hvor integreringsrådgiver er utplassert, men også ulike tilnærminger og prioriteringer fra den enkelte integreringsrådgivers side og ved ambassadene. En bakenforliggende årsak er uklarheter i mandat og virksomhetsplaner samt mangel på planmessighet i hvordan det strategiske arbeidet skal utføres i praksis. Dette er avklaringer, strategier og planer Utenriksdepartementet og Integrerings- og mangfoldsdirektoratet har ansvaret for. Mangel på avklaringer bidrar til at integreringsrådgiveres potensial til å være brobyggere ved å generere kunnskap ute som kan bidra til å styrke bistand og forebygging hjemme, ikke er realisert.

Utfordringer

Vi identifiserer særlig fire utfordringer. Utfordring 1: Integreringsrådgivere er ett tiltak i handlingsplanen mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlige begrensninger av unges frihet, men det mangler systematisert kunnskap om hva som skjer med saker før de kommer til integreringsrådgiver, og hva som skjer etter at integreringsrådgiver

har vært inne i saken. Integreringsrådgivers operative oppdrag må avgrenses, men det er for å kunne utvikle arbeidet viktig å bygge kunnskap om hvordan dette påvirkes av og påvirker resten av tiltakskjeden. Utfordring 2: Handlingsplaner, mandat og virksomhetsplaner legger opp til å koble integreringsrådgivers konsulære innsats med å bistå i enkeltsaker til utenriksstasjonens innsats for likestilling og menneskerettigheter. Dette angår særlig integreringsrådgivers mulighet til å arbeide med bistand. Her er det ulik praksis. Det skyldes at ambassadene har ulike tilnærminger til hvorvidt dette *bør* gjøres. Argumenter som framføres for at integreringsrådgiver skal involveres, er at man da tar integreringsrådgivers kompetanse i bruk. Dessuten bidrar arbeidet til å bygge nettverk til organisasjoner som også kan bistå i den operative delen av oppdraget. Argumenter mot er at ansatte som primært arbeider med konsulære saker og dessuten er en type spesialutsendinger med faglig tilhørighet i andre etater, ikke bør arbeide med bistandsaker, men også at det kan komme i konflikt med prinsipper for norsk bistand. I tillegg reduseres bistandsmidlene, noe som gjør det vanskelig å oppfylle mandatet. Utfordring 3: Integreringsrådgivere er gitt ansvaret for definerte landområder samtidig som det er krevende å kunne bistå i deler av disse landområdene. En overordnet strategi for hvordan dette skal håndteres, mangler. Utfordring 4: Kunnskapen integreringsrådgivere genererer, skal bygges og deles med norsk forvaltning, tjenesteapparat, organisasjoner og diasporamiljøer. Integreringsrådgivere skal både generere kunnskap, sette denne inn i en sammenheng, etablere kontakter i førstelinje og organisasjoner hjemme i Norge, tilby å formidle kunnskap, planlegge hvordan dette skal skje, og gjennomføre foredragsvirksomhet. Dette stiller for store krav til integreringsrådgiveres kapasitet og oversikt, noe det strategiske oppdraget lider under. Det mangler et faglig apparat i Norge som har kapasitet til å systematisere og analysere kunnskap, legge en strategi for hvem denne bør deles med, og planlegge hvordan dette best kan skje på en måte som involverer integreringsrådgivere.

Anbefalinger

Integreringsrådgiverordningen er et særskilt tiltak som skal styrke kompetansen og være en *pådriver* i utenriksstasjoners tilnærming til bestemte typer familievold. Det kan argumenteres for at utenriksstasjoner både bør være og er i stand til å håndtere slike operative saker selv. Og det kan innvendes at integreringsrådgiver avlaster de andre ved ambassadene de er stasjonert ved, spesielt – og utenriktjenesten generelt – slik at den slipper å bygge kompetanse om hvordan man skal håndtere tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og etterlatte barn. Samtidig har vi sett at det i svært mange saker ikke er integreringsrådgivernes evne til å håndtere de konsulære sidene ved en sak som er avgjørende, det er snarere evnen til å gi råd som fungerer til utsatte barn/unge, til foreldre og til førstelinjen i Norge. Hvis et slikt råd virker, forebygger det at saken eskalerer med store menneskelige og økonomiske kostnader som resultat. Integrerings-

rådgivere har med seg spisskompetanse inn i stillingen og utvikler den videre gjennom sin virksomhet. Et ytterligere argument for stillingene er den andre delen av oppdraget, den strategiske: ambisjonen om å bygge og tilbakeføre kompetanse til norsk tjenesteapparat, organisasjoner og diasporamiljøer. Dette er ikke en naturlig oppgave for norsk utenrikstjeneste og vil neppe bli ivare tatt uten særlige prioriteringer. Det strategiske er samtidig den delen av oppdraget som fungerer dårligst. Vi mener likevel at dette ikke er et argument for å fjerne de særskilte stillingene, det er heller et argument for å utstyre ordningen med et faglig støtteapparat på hjemmebane. Integreringsrådgivere har i realiteten en mer koordinerende enn pådrivende funksjon. De må settes i stand til å ivareta dette. Nylig foretatte endringer i barnevernloven vil dessuten gi norske myndigheter økt ansvar for å undersøke saker i utlandet. Hvordan skal det skje? Svaret må åpenbart omfatte utenrikstjenesten som sådan og ikke være avgrenset til fire stillinger. Likevel ville det være dårlig ressursutnyttelse ikke å nyttiggjøre seg denne stillingsfunksjonens erfaringer og kompetanse videre. Hva bør en fortsatt særskilt stillingsfunksjon ved utvalgte utenriksstasjoner ivareta, og hvordan? Vi har fire konkrete anbefalinger:

1. Det bør presiseres i stillingens mandat hvilke typer familievold oppmerksomheten skal være konsentrert om. Integreringsrådgivere har et faktisk sakstilfang som omfatter mer enn tvangsekteskap og kjønnslemlestelse, men beskrivelser som «alvorlige begrensninger av unges frihet» og «æresrelatert vold» er ikke dekkende for disse sakenes karakter. Stillingen bør konsentrere seg om tvangsekteskap og frykt for at dette skal skje, kjønnslemlestelse og frykt for at dette skal skje, samt om saker knyttet til at barn, unge eller kvinner etterlates, bortføres eller holdes tilbake mot sin vilje i utlandet i situasjoner som gir grunn til bekymring.
2. Stillingene bør fortsatt tilhøre Utenriksdepartementet, men den faglige forankringen og ledelsen bør flyttes fra IMDi til Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) som også har det koordinerende ansvaret for Kompetanseteamet. Stillingsfunksjonen vil være knyttet til ulike typer familievold, og den fagkompetansen finnes i Bufdir, ikke i IMDi. Dette gjør at stillingene bør endre betegnelse, fra integreringsrådgiver til familierådgiver, familieattaché eller spesialutsending for familiesaker.
3. Forholdet mellom konsulært arbeid og bistandsarbeid bør avklares i mandat og virksomhetsplaner for å bidra til mer lik praksis på feltet ved utenriksstasjonene. Prinsipielle forhold når det gjelder bruk av norske bistandsmidler, må ivaretas, samtidig er erfaringene der integreringsrådgiver er involvert i bistandsarbeid, at dette ikke behøver å skape prinsipielle problemer. Vi ser klare strategiske fordeler ved at spesialutsendingene involveres i bistandsarbeid som et ledd i å anvende egen kunnskap og bygge ny kunnskap. Vi anbefaler i tillegg at den økonomiske rammen som knyttes til spesialutsendingene i UD, også omfatter midler som kan nyttes til

nettverksarbeid, og at disponeringen av midler til bruk ved assisterte hjemreiser ivaretas ved utenriksstasjonene.

4. Det bør etableres et apparat og en strategisk plan for hvordan kunnskap generert gjennom spesialutsendingens virksomhet skal bygges og deles. Dette bør finnes i Bufdir, som skal ha det faglige ansvaret, og i nær kontakt med Kompetanseteamet. Som ledd i dette må det etableres rutiner for rapportering og registrering av saker som behandles, og for utfallet av disse, samt for områdespesifikke forhold som er viktige i arbeidet overfor diasporamiljøer i Norge. Det må jevnlig gjøres et arbeid for å sammenfatte og analysere rapporter og erfaringer med vekt på årsakssammenhenger og fenomenforståelser, og det må jevnlig samles og sammenstilles informasjon som gir mulighet til å vurdere tiltakskjedene. Det må videre planlegges hvordan kompetanse skal formidles til forvaltning, tjenesteapparat, organisasjoner og diasporamiljøer, hvem som skal prioriteres, og på hvilke måter. I dette inngår spesialutsendinger for familiesaker som formidlere av kunnskap.

1 Innledning

Integreringsrådgiverordningen er et særskilt tiltak satt inn mot visse typer familievold og består av fire spesialutsendinger – integreringsrådgivere – til utvalgte norske ambassader. I denne rapporten evalueres og diskuteres integreringsrådgiverordningen.

Dette tiltaket ble lansert i den tredje handlingsplanen mot tvangsekteskap for perioden 2008–2011. Siden er ordningen forlenget, og integreringsrådgiveres mandat og oppgaver er utvidet i takt med endringer i de aktuelle handlingsplanenes innretning. Gjeldende handlingsplan (2013–2016) omfatter tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlige begrensninger av unges frihet. Integreringsrådgivernes mandat er i dag å bidra til styrket innsats mot tvangsekteskap og kjønnslemlestelse, herunder arbeidet med saker som omhandler personer som er etterlatt i utlandet, og alvorlige begrensninger av unges frihet.

Integreringsrådgivernes oppgaveportefølje er vid. Vi oppsummerer mandat og oppgaver som todelte. Integreringsrådgivere skal arbeide *operativt*: De skal bistå norske borgere som utsettes for ulike typer familievold- eller tvang innenfor de geografiske områdene den enkelte integreringsrådgiver er tildelt et ansvar for. Integreringsrådgiverne skal også arbeide *strategisk*: De skal drive nettverksbygging i områdene de er stasjonert i. Dette er for å samle lokalspesifikk kunnskap om problemene de er satt til å håndtere, og for å skaffe seg alliansepartnere i tilfeller hvor det kan bli nødvendig å hente ut norske borgere som utsettes for vold og tvang. I det strategiske oppdraget inngår det å bygge kompetanse og å dele kompetanse med andre ansatte ved utenriksstasjoner, norsk forvaltning, tjenesteapparat og organisasjoner – for slik å bidra til at hjelpearbeid og forebyggingsarbeid utvikles og styrkes.

Bakteppet for ordningen er at norske barn og unge vokser opp i familier og nærmiljøer som kulturelt, sosialt, økonomisk og politisk er en integrert del av verden omkring. Enkelte barn og unge er del av familier som helt eller delvis er transnasjonale. Individuer som innvandrer til Norge, forlater sitt opprinnelige hjemsted fysisk, men tilværelsen nullstilles ikke i det øyeblikket de lander på Gardermoen eller på annet vis krysser grensen til Norge. Tilværelsen fortsetter å være bygget på det som var, og som fortsatt er. Fra opprinnelseslandet medbringes språk, kunnskap og skikker, men også slekts-, vennskaps- og stedsbånd. Dette er bånd som i ulik grad og med ulik intensitet opprettholdes, som påvirker holdninger, synspunkter og praksiser, og som bidrar til at enkelte familier og individene i dem lever transnasjonale liv.

Dette har praktiske og håndfaste implikasjoner av økonomisk, men også sosial og kulturell karakter. Mødre og fedre søker råd i opprinnelseslandet når de utvikler sine oppdragerstrategier, i enkelte tilfeller hentes en passende ektefelle til datteren eller sønnen utenfra, og noen barn og unge sendes på opphold ved skoler i opprinnelseslandet og/eller for å bo hos familiemedlemmer. Slike transnasjonale oppdrager- og ekteskapspraksiser kan være i forståelse med den unge det gjelder, eller det kan være mot den unges ønsker og vilje – noe den unge tvinges til.

Praksiser som tvangsekteskap og kjønnslemlestelse er i strid med norsk lov og en type vold i nære relasjoner. I denne rapporten bruker vi begrepet *familievold*. Familievold kan ta mange former og ha ulike motiver. Tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og det som blir beskrevet med begreper som æresbasert vold og tvang, er eksempler på familievold. Begrepet alvorlige begrensninger av unges frihet kan også romme bruk av vold og tvang. Slike praksiser har, etter at norsk offentlighet på 1990-tallet for alvor ble oppmerksom på at dette foregikk i Norge, blitt møtt med egne handlingsplaner som skal forebygge at det skjer og bistå utsatte når det skjer.

Særskilte former for familievold er møtt med særskilte tiltak. De fleste tiltak er satt inn i Norge, men ett tiltak avspeiler disse utfordringenes transnasjonale karakter: integreringsrådgivere ved utenriksstasjoner.¹ De er i dag stasjonert ved fire ambassader, men har ansvar for til sammen tolv land.

- Integreringsrådgiver i Amman har ansvar for Jordan og Irak og har en veiledningsfunksjon overfor Libanon og Palestina.
- Integreringsrådgiver i Islamabad har ansvar for Pakistan og Afghanistan.
- Integreringsrådgiver i Ankara har ansvar for Tyrkia og Iran.
- Integreringsrådgiver i Nairobi har ansvar for Kenya og Somalia og har en veiledningsfunksjon overfor Etiopia.

Ambisjonene for integreringsrådgiverordningen, slik dette kommer til uttrykk i handlingsplaner og mandat, er som vi har sett, store. Integreringsrådgiverne har mandat til å hjelpe norske borgere utsatt for nærmere definerte former for familievold – i utlandet. Integreringsrådgivere skal bidra til å bygge en bro mellom «hjemme» og «ute» i forebyggings- og hjelpeinnsats mot overgrep som tvangsekteskap og kjønnslemlestelse. Spørsmålet som det søkes svar på i denne rapporten, er hvordan denne *brobyggerfunksjonen* fungerer i praksis.

¹ Utenriksstasjon er en samlebetegnelse for ambassader og andre faste delegasjoner Norge har i utlandet. I denne rapporten bruker vi betegnelsen ambassade når vi henviser til en konkret ambassade i et konkret land og betegnelsen utenriksstasjon når vi omtaler norsk tilstedeværelse i utlandet mer generelt.

1.1 Problemstillinger

Vi har konsentrert oss om tre overordnede spørsmål:

- A: Hvordan forstås og implementeres integreringsrådgivernes mandat i praksis?
- B: Hvordan fungerer integreringsrådgiverne som en del av norsk utenrikstjeneste?
- C: Fungerer integreringsrådgivere som brobyggere mellom «hjemme» og «ute» i norsk innsats mot tvangsekteskap og kjønnslemlestelse?

Dette undersøkes basert på data som gir innsikt i ulike aktørers erfaringer med og synspunkter på ordningen og oppgavene den skal løse: Tidligere og nåværende integreringsrådgivere, ledelse og ansatte ved de fire utenriksstasjonene som har integreringsrådgiver, er intervjuet. Det er også aktører i norsk forvaltning og i tjenesteapparat og i organisasjoner. I tillegg har vi hatt tilgang til årsrapporter fra integreringsrådgivere og en del andre relevante dokumenter fra IMDi knyttet til integreringsrådgiverordningen. Til sammen utgjør dette, kombinert med tidligere evalueringer og arbeider som berører integreringsrådgivere og deres arbeidsoppgaver, kunnskapsgrunnlaget for våre anbefalinger om hvordan dette arbeidet bør føres videre.

I våre anbefalinger behandler vi ikke integreringsrådgiverordningen isolert, men som del av en strategi for å forebygge og bistå utsatte for familievold i en tid hvor familier er transnasjonale, og der norske myndigheters ambisjoner om å forebygge og bistå norske borgere heller ikke stopper ved riksgrensen. Norsk jurisdiksjon er formelt avgrenset av Norges grenser. Samtidig har Norge etter hvert forpliktet seg til et internasjonalt regelverk som kan bidra til at barn og unge i økende grad kan ivaretas av norske myndigheter også utenfor landets grenser (jf. Lidén mfl. 2014). Dette stiller særlige krav til å utvikle tiltak og arbeidsformer som kan virke transnasjonalt.

1.2 Gangen i rapporten

I kapittel 2 presenterer vi bakgrunnen for og innretningen av integreringsrådgiverordningen, før vi i kapittel 3 redegjør for evalueringens metode og datagrunnlag. I kapittel 4 beskriver vi integreringsrådgiveres hverdag: hva slags saker de jobber med, hvordan de jobber med disse sakene, hvordan de jobber med nettverksbygging i landet og områdene de er stasjonert i, hvordan de er involvert i bistandsarbeid, hvordan de er i kontakt med forvaltning og hjelpeapparat her i Norge, og hvordan de jobber med å dele den kompetansen de erverver gjennom arbeidet sitt.

I kapittel 5 går vi så nærmere inn i erfaringer og utfordringer knyttet til integreringsrådgivernes operative virksomhet – det vil si arbeidet med enkeltsaker. Erfaringene er

basert på det samlede datamaterialet, det vil si at både integreringsrådgivere, utenriksstasjoner, norsk forvaltning og førstelinje kommer «til orde». Basert på erfaringene identifiserer vi så enkelte utfordringer i integreringsrådgivernes operative virksomhet.

I kapittel 6 drøftes erfaringer og utfordringer med integreringsrådgiveres strategiske virksomhet – det vil si arbeidet med nettverksbygging, involvering i bistandsvirksomhet og arbeidet med å bygge og formidle kompetanse de har ervervet gjennom sin virksomhet, til forvaltning og førstelinje i Norge.

I kapittel 7 avrunder vi med oppsummeringer, konklusjoner og anbefalinger. Her beskriver og diskuterer vi integreringsrådgivernes oppgave med å håndtere utfordringer som gjelder familie, barnevern og vold i nære relasjoner som del av en samlet innsats i møte med transnasjonale familier. Vi oppsummerer erfaringer med og utfordringer knyttet til integreringsrådgivernes operative og strategiske oppdrag og svarer på de overordnede spørsmålene som undersøkes i prosjektet. Dette legges til grunn når vi drøfter og anbefaler om en særskilt stillingsfunksjon ved et utvalg ambassader bør videreføres, og hvilket mandat og institusjonell tilknytning som i så fall er best egnet til å ivareta oppgavene.

Integreringsrådgiver er en litt omstendelig tittel å bokstavere helt ut gjennom en hel rapport. I resten av rapporten benytter vi derfor i hovedsak forkortelsen IR når det refereres til denne stillingsfunksjonen og de rådgivere som i dag og tidligere har fylt den.

2 Integreringsråd giverordningen

I dette kapitlet gjennomgår vi bakgrunnen for integreringsråd giverordningen og hvordan den i oppgaver og institusjonell tilknytning har endret seg gjennom de åtte årene den har eksistert. Framstillingen er i hovedsak basert på de ulike handlingsplanene som integreringsråd giverordningen har vært og er knyttet til, samt på evalueringer av handlingsplanene.

Bakgrunnen for etableringen av integreringsråd givere ved norske utenriksstasjoner var at tvangsekteskap i løpet av 1990-tallet ble etablert som en viktig sak i norsk offentlig debatt og i integreringspolitikk.

Norsk lovgivning hadde ved inngangen til 1990-tallet en paragraf i ekteskapsloven som gjorde det mulig å ugyldiggjøre tvangsekteskap. Lovparagrafen stammet fra en tid der arrangerte ekteskap var en vanlig måte å gifte seg på i enkelte sosiale lag her til lands, og der det kunne forekomme at dette skjedde mot ønsket til den ene eller begge blivende ektefeller. Derfor rommet ekteskapsloven en mulighet til å kjenne slike ekteskap ugyldige. Ved inngangen til 1990-tallet skulle ekteskapsloven revideres. Vurderingen var at man ikke lenger behøvde en eksplisitt lovparagraf som omfattet ekteskap inngått under tvang. Den nye loven sikret raskere og enklere tilgang til skilsmisse, og ekteskap inngått under tvang kunne dessuten erkjennes ugyldige etter alminnelige ugyldighetsregler. I november 1992 presenterte så *Dagbladet* historien om «Sima» for norsk offentlighet. Hun hadde vokst opp i Norge med foreldre av pakistansk opprinnelse. Hun ble – etter en turbulent oppvekst som også omfattet omsorgsovertakelse fra barnevernet – tatt med av familien til Pakistan, mishandlet, truet på livet og tvunget til å gifte seg med en tremenning. «Sima» klarte å flykte, oppsøkte den norske ambassaden i Islamabad og ble sendt tilbake til Norge og krisesenteret i Oslo (Storhaug 1996). Hun fikk senere ekteskapet sitt annullert ved dom i norsk rett. Og ugyldighetsbestemmelsen som gjeldende fra 1. januar 1993 var tatt ut av norsk ekteskapslov, ble tatt inn igjen fra 1. januar 1995 (Bredal 1998).

Tvangsekteskap ble altså på nytt et tema i norsk offentlig debatt og innenrikspolitikken fra høsten 1992. Dette hadde konsekvenser for det norske lovverket, og det ledet til at det etter hvert ble vedtatt særskilte handlingsplaner mot tvangsekteskap. Høsten 1997 ba Stortinget om at regjeringen fremmet en handlingsplan mot tvangsekteskap. En slik handlingsplan forelå i 1998. Den neste fulgte i 2002 og den tredje i 2007 – for perioden 2008–2011 (Bråten & Elgvin 2014). Tiltak 31 i denne tredje handlingsplanen mot tvangsekteskap var: «Opprette integreringsattachéstillinger».

2.1 Oppdraget

Integreringsattachéstillinger skulle «bidra til styrket informasjon til utenriksstasjonene og styrke saksbehandlingen rundt saker som gjelder tvangsekteskap og andre familiere-laterte spørsmål.»² De skulle også «bidra til å øke kompetansen om opprinnelsesland i forvaltningen».³ Integreringsrådgivere hadde altså helt fra starten et todelt oppdrag. De skulle både bidra til å styrke utenriksstasjonenes evne til å bistå norske borgere utsatt for tvangsekteskap, og de skulle med basis i erfaringene arbeidet i ulike landkontekster ga, styrke kompetansen om og evnen til å håndtere slike saker ved utenriksstasjonene og i Norge. Det var lagt opp til at tjenesten skulle være ambulerende, slik at den til enhver tid kunne flyttes dit behovet for særlig innsats var størst. Integreringsattachéstillingene skulle være tilknyttet Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) og gjennomføre et kompetansehevingsprogram i IMDi-regi.

Innsatsen mot tvangsekteskap hadde, fram til handlingsplanen for 2008–2011, i stor grad vært basert på frivillige organisasjoners kompetanse og innsats (Bråten & Elgvin 2014). En av målsettingene i 2008 var «å sikre en sterkere offentlig forankring av hjelpetilbudet».³ Dersom dette skulle lykkes, måtte det tilføres og bygges kompetanse i forvaltning og i det offentlige tjenesteapparatet. Tiltak 31 om særskilte utsendinger til utenriksstasjonene var ett ledd i dette. Tiltaket var samtidig basert på en erkjen-nelse av at tvangsekteskap berørte familier bosatt i Norge, men med transnasjonale liv. Bakgrunnen for ordningen beskrives slik i en IMDi-rapport fra 2013 som presenterer integreringsrådgivernes arbeid: «Store deler av den norske innvandrerbefolkningen lever transnasjonale liv og inngår transnasjonale ekteskap.» (IMDi 2013, s. 15). Da måtte også norsk innsats mot tvangsekteskap være transnasjonal. Unge kvinner som «Sima» skulle være sikret at de fikk god oppfølging hvis de selv eller venner/slektninger henvendte seg til norske utenriksstasjoner. Det skulle, slik daværende ansvarlig statsråd Bjarne Håkon Hanssen (Ap) uttrykte det: «[...] være et apparat som fanger opp dem som trenger hjelp».⁴

² Barne- og likestillingsdepartementet: *Handlingsplan mot tvangsekteskap 2008-2011*, s. 24

³ Barne- og likestillingsdepartementet: *Handlingsplan mot tvangsekteskap 2008-2011*, s. 19

⁴ <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/integreringsradgivere-skal-jobbe-mot-tva/id500983/> Lesedato 07.03.2016

2.2 Ett av flere særskilte tiltak

Integreringsrådgiverordningen var altså ett av flere tiltak i *Handlingsplan mot tvangsekteskap 2008-2011*, satt inn for å sikre at det offentlige tjenesteapparatet maktet å forebygge og bistå utsatte. Det ble også etablert en prøveordning med *minoritetsrådgivere* ved et utvalg norske skoler med mer enn 20 prosent elever med minoritetsbakgrunn (Tiltak 4). Disse skulle jobbe med den samme problematikken som IR-ene, og de skulle – som IR-ene – jobbe både individ- og systemrettet, både med hjelpetiltak, kompetansebygging og forebygging, men da med utgangspunkt i skolene.⁵ Kompetanseteamet som var opprettet som del av den forrige handlingsplanen mot tvangsekteskap, ble videreført, og det skulle styrkes (Tiltak 19). Kompetanseteamet var etablert som en rådgivende instans for førstelinjetjenesten i arbeidet med tvangsekteskapsaker og tilgrensende problemstillinger knyttet til æresrelatert kontroll/vold. Teamet besto i 2008 av representanter for utlendingsmyndighetene, politi- og påtalemyndighetene og barne- og familiefaglige myndigheter. Det var lokalisert i Oslo og da koordinert av Utlendingsdirektoratet (UDI). Handlingsplanen for 2008–2012 tok sikte på å styrke deres arbeid ved å tilføre «ytterligere ressurser til kompetanseheving i offentlig forvaltning, fortrinnsvis i samarbeid med Bufdir (Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet), NKVTS (Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress) og NAKMI (Nasjonal kompetanseenhet for minoritetshelse).» Det regionale samarbeidet om arbeid mot tvangsekteskap skulle også styrkes ved å utvikle de regionale ressursentrene om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging (RVTS).⁶

2.3 Iverksettelse

Integreringsrådgiverordningen ble iverksatt våren 2008. Det ble opprettet seks rådgiverstillinger. Disse var ansatt i IMDi, men med tjenesteoppdrag ved utenriksstasjoner av en varighet på inntil tre måneder per oppdrag (Steen-Johnsen mfl. 2010, s. 49), og de skulle jevnlig ha perioder «hjemme» i Norge. Ambassadene som i starten huset integreringsrådgivere, var: Amman i Jordan der IR skulle dekke Jordan, Syria, Irak og andre land i Midtøsten. Ankara i Tyrkia der IR skulle dekke Tyrkia og Iran. Colombo på Sri Lanka der IR skulle dekke Sri Lanka, Bangladesh og India. Islamabad i Pakistan der IR

⁵ Barne- og likestillingsdepartementet: *Handlingsplan mot tvangsekteskap 2008-2011*, s. 13

⁶ Barne- og likestillingsdepartementet: *Handlingsplan mot tvangsekteskap 2008-2011*, s. 19–20

skulle dekke Pakistan og Afghanistan. Nairobi i Kenya der IR skulle dekke Øst-Afrika og Afrikas horn. Rabat i Marokko der IR skulle dekke aktuelle land i Nord-Afrika.⁷

Da integreringsrådgiverordningen som del av evalueringen Institutt for samfunnsforskning (ISF) gjennomførte av hele *Handlingsplan mot tvangsekteskap 2008-2011* ble gjennomgått nærmere (Steen-Johnsen mfl. 2010), ble det lagt til grunn at integreringsrådgivere konsentrerte seg om fire oppgaver: De skulle være operative ved å følge opp personer som ble utsatt for tvangsekteskap eller andre familierelaterte problemer i utlandet. De skulle systematisere kunnskap som arbeid med enkeltsaker og oppgaver ved utenriksstasjonene ga, slik at gode rutiner for bistand i denne typen saker kunne etableres. De skulle etablere samarbeid med aktører i det aktuelle landet og mellom norske utenriksstasjoner og instanser i Norge. Og de skulle formidle sin kunnskap til relevante instanser (Steen-Johnsen mfl. 2010, s. 52).

IR-ene skulle altså håndtere saker som gjaldt tvangsekteskap, men også andre familierelaterte saker. Evalueringsrapporten fra 2010 viser til at de i tillegg til tvangsekteskap hadde håndtert saker som gjaldt barn som var etterlatt hos slektninger, barnebortføringssaker, samt saker der fare for kjønnslemlestelse inngikk. Henvendelser om slike saker hadde kommet fra norske borgere i utlandet, fra Kompetanseteamet, fra minoritetsrådgivere og fra andre instanser i Norge. Det var varierende saksmengde ved de ulike stasjonene, men vurderingen var at det ikke var «antallet enkeltsaker i seg selv», men «den samlede innsikten som disse sakene og relaterte oppgaver har generert», som var av «særlig betydning». Dette var fordi: «hensikten med integreringsrådgivere utplassert ved utenriksstasjonene er metodeutvikling» (Steen-Johnsen mfl. 2010, s. 53–54).

Hva slags metoder ble utviklet? Metodene integreringsrådgivere brukte som gikk noe ut over utenriksstasjonene sine ordinære oppgaver, var at de oppsporet personer som var etterlatt eller ble holdt tilbake, for så, dersom det var aktuelt, å sørge for at de kunne reise tilbake til Norge. De etablerte kontakter med lokale organisasjoner, krisesenter o.l. som kunne bistå i slike saker, og de sørget for kontakt med hjelpeapparatet i Norge når det gjaldt sikkerhetsvurderinger, botilbud utenfor egen familie og bistand fra NAV (Steen-Johnsen mfl. 2010, s. 54). Det vises i rapporten fra 2010 til at jus og lovverk etablerer grenser for integreringsrådgiveres virksomhet, og at metodeutviklingen er i en utprøvningsfase. Videre viser rapporten at arbeidet er preget av at utenriksstasjonenes prioriteringer, bemanning og kultur er forskjellig, de politiske forholdene i landene det opereres i, er forskjellige, at norsk utenrikspolitikk legger ulike rammer for virksomheten i de ulike landene, og at integreringsrådgiverne har ulik bakgrunn. Til sammen gjorde dette at IR-enes virksomhet varierte en god del fra en utenriksstasjon til den neste.

⁷ <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/integreringsradgivere-skal-jobbe-mot-tva/id500983/> Lesedato 07.03.2016

Det pekes i evalueringen fra 2010 på at det er et «ubrukt potensial» i å etablere et nærmere faglig samarbeid mellom IMDi og den seksjonen i Utenriksdepartementet som har ansvaret for innsatsområder som menneskerettigheter, kvinnevern, bistand og migrasjon. Videre pekes det på at det bør utvikles en faglig plattform for innsats på kvinne-, kjønns- og familiefeltet på utenriksstasjonene, at IMDi og UD sammen burde prioritere arbeid med å skriftliggjøre rutiner og tiltakskjede, og at Kompetanseteamet bør være kontaktleddet for saker til og fra utlandet. I tillegg pekes det på at kompetansen som lå i IMDi, måtte brukes til å styrke opplæring av personell til aktuelle utenriksstasjoner, og at IMDi måtte legge en klarere strategi for formidlingsarbeidet rettet mot førstelinje og ulike deler av forvaltningen. I rapporten legges det til grunn at målet er å inkludere arbeidet IR-ene utfører i «utenriksstasjonenes ordinære virksomhet», men at det – også ut over handlingsplanperioden – kunne være bruk for nye spesialutsendinger på stasjoner med mange saker (Steen-Johnsen mfl. 2010, s. 64).

2.4 Videreføring

Integreringsrådgiorderordningen ble videreført da det i 2012 ble laget en handlingsplan mot tvangsekteskap og kjønnslemlestelse. Tiltak 4 i denne kombinerte handlingsplanen var: «Videreføre ordningen med integreringsrådgivere på utenriksstasjoner». Disse skal nå «bidra til styrket innsats mot tvangsekteskap og kjønnslemlestelse, herunder arbeidet med saker som omhandler personer som er etterlatt i utlandet». Det påpekes i handlingsplanen fra 2012, i tråd med anbefalingene i evalueringen fra 2010, at «arbeidet skal sees i sammenheng med Utenriksdepartementets innsats for likestilling og menneskerettigheter». Kompetansen om det som nå beskrives som «tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og æresrelatert vold», skal styrkes ved utenriksstasjonene, slik at det gis god hjelp i utlendings- og konsulærsaker. Nettverk som er opparbeidet ved utenriksstasjonene, skal opprettholdes og videreutvikles. Integreringsrådgivernes kompetanseoppdrag understrekes i 2012 slik: «Integreringsrådgiverne skal bidra til å øke kompetansen i det norske hjelpeapparatet om transnasjonale familieliv som følge av migrasjon. De skal også bidra med kunnskap om integrering og diasporaens situasjon i Norge på utenriksstasjonene. Integreringsrådgiverne skal i samarbeid med Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, Utlendingsdirektoratet og Utenriksdepartementet ha ansvar for opplæring av ansatte på utenriksstasjonene før utsending.»⁸

Den første kombinerte handlingsplanen mot tvangsekteskap og kjønnslemlestelse fra 2012 – fram til da hadde disse to typene overgrep hatt hver sin handlingsplan – ut-

⁸ Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet: *Handlingsplaner mot tvangsekteskap og kjønnslemlestelse (2012)*, s. 15

videt IR-enes oppdrag til å omfatte kjønnslemlestelse. Og mens det i handlingsplanen for 2008–2011 vises til at integreringsrådgivere også skal jobbe med såkalte «familierelaterte saker», vises det i handlingsplanen fra 2012 til «saker som omhandler personer som er etterlatt i utlandet», og saker som omfatter «æresrelatert vold». De ulike begrepene reflekterer det IR-enes rapporteringer og evalueringen fra 2010 synliggjorde (jf. Steen-Johnsen mfl. 2010), nemlig at integreringsrådgiverne ikke kun arbeidet med saker som angikk tvangsekteskap. Men den varierende begrepsbruken synliggjør også at det ikke var avklart om og hvordan integreringsrådgivernes arbeid eventuelt skulle avgrenses. Utgangspunktet var tvangsekteskap og etter hvert også kjønnslemlestelse, men det var samtidig klart at det fantes en hel rekke tilgrensende saker med elementer av vold, krenkelser og tvang – og at det ikke var enkelt å avgrense innsatsen kun ved å vise til «æresrelaterte» tilfeller (jf. Bredal mfl. 2015).

2.5 Dagens ordning

Integreringsrådgiverordningen er videreført også for perioden 2013–2016 i *Handlingsplan mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlige begrensninger av unges frihet*. Integreringsrådgivere omtales under punkt 3.3 «Migrasjon – en forsterket innsats rettet mot saker over landegrensen». Her heter det:

«Når norske statsborgere eller personer med opphold i Norge utsettes for tvangsekteskap eller kjønnslemlestelse, befinner den utsatte seg som oftest i utlandet, fortrinnsvis i foreldrenes opprinnelsesland. Dette er ofte kompliserte saker som krever en bred tilnærming og samarbeid mellom ulike norske etater på tvers av landegrensene. Klare retningslinjer gjør det lettere å yte bistand i saker som oppstår når den utsatte er i utlandet. Integreringsrådgiverens arbeid skal i større grad gjøres kjent for kommuner og offentlige etater, og slik bidra til en god ressursutnyttelse av ordningen».⁹

Deretter følger to tiltak. Tiltak 15: «Klargjøring av retningslinjer og rutiner for saker som starter i utlandet». Under tiltak 15 nevnes ikke integreringsrådgivere særskilt. Det vises mer generelt til behovet for «bedre samhandling og informasjonsutveksling mellom utenriksstasjonen og hjemlige myndigheter.»

Integreringsrådgivere nevnes imidlertid eksplisitt i tiltak 16: «Integreringsrådgivernes kunnskapsrapporteringer skal systematiseres».

⁹ Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet: *Handlingsplan mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlige begrensninger av unges frihet (2013-2016)*, s. 29

«Integreringsrådgiverne på utenriksstasjonene skal formidle sin kunnskap gjennom Integrerings- og mangfoldsdirektoratets elektroniske nyhetsbrev til kommunene og gjennom rapportering til offentlige etater i Norge. Denne kunnskapen skal bidra til økt bevissthet om integreringsrådgivernes arbeid, styrke hjelpeapparatets kompetanse og bidra til innsikt av betydning for migrasjons- og integreringspolitikken i Norge. I løpet av planperioden skal ordningen med integreringsrådgiverne på utenriksstasjonene evalueres. Med bakgrunn i denne vurderingen skal det tas stil-ling til om ordningen videreføres og eventuelt i hvilken form.»¹⁰

I gjeldende handlingsplan foretas det altså ikke noen nærmere presisering av integreringsrådgiveres mandat, men en av integreringsrådgiverens arbeidsoppgaver understrekes særskilt: kunnskapsformidling. IR-enes kunnskap skal spres på måter som bidrar til å styrke hjelpeapparatet, og til utvikling av migrasjons- og integreringspolitikken.

Det sies ikke eksplisitt i gjeldende handlingsplan, men integreringsrådgivernes kunnskapsformidling har helt siden starten skullet ha den praktiske virksomheten som grunnlag: de erfaringer IR får i operativt arbeid med enkeltsaker, samt det strategisk betingede arbeidet med nettverksarbeid og bistand i landene hvor IR er stasjonert. Arbeidet gir kunnskap om transnasjonale familieanliggender som er nært knyttet til diasporamiljøer i Norge. Dersom dette skal kunne nyttiggjøres i forebyggende arbeid og hjelpeinnsatser i Norge – samt opplyse politikkutviklingen på feltet – må kunnskapen formidles tilbake til norsk forvaltning og førstelinje. Integreringsrådgivere skal altså ikke kun ha en brobyggerfunksjon i operative saker, de skal også – gjennom kompetanseutvikling – ha en brobyggerfunksjon i den strategiske delen av sin virksomhet.

Det utvikles årlige virksomhetsplaner for integreringsrådgiveres arbeid. Virksomhetsplanen for fjoråret (2015) hadde, ifølge IMDi, følgende mål:

1. Bidra til styrket innsats mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlige begrensninger av unges frihet, herunder personer etterlatt i utlandet.
2. Arbeidet skal sees i sammenheng med UD's innsats for likestilling og rettigheter.
3. Kompetansen om tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og æresrelatert vold i arbeidet med utlendings- og konsulærsaker skal styrkes.
4. Videreutvikle og opprettholde nettverk ved utenriksstasjonene.
5. Bidra med kunnskap om integrering og diasporaens situasjon i Norge på utenriksstasjonene.
6. Styrke kompetansen til hjelpeapparatet i Norge om transnasjonale familieliv som følge av migrasjon.

¹⁰ Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet: *Handlingsplan mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlige begrensninger av unges frihet (2013-2016)*, s. 29

7. Øke bevisstheten om integreringsrådgivernes arbeid via nyhetsbrev til kommuner og rapportering til offentlige etater i Norge.
8. Bidra til innsikt av betydning for migrasjons- og integreringspolitikken i Norge.

Vi ser at mål nummer 2 henger sammen med anbefalingen fra evalueringen i 2010 – at arbeidet skal knyttes til Utenriksdepartementets øvrige innsats for likestilling og kvinners rettigheter. Den særlige understrekningen fra gjeldende handlingsplan om å styrke kunnskapsformidlingen har også en stor plass, gjennom tiltakene 3, 5, 6, 7 og 8.

Integreringsrådgiverordningen er også i denne handlingsplanperioden (2013–2016) del av en løpende evaluering i regi av Institutt for samfunnsforskning (Bredal & Lidén 2015; Lidén mfl. 2015). I denne evalueringen legges det til grunn at norsk familieliv i økende grad transnasjonaliseres, og at dette også gjelder konflikter, vold og overgrep i familien. Eksempler kan være par som gifter seg etter utenlandsk rett – men skiller seg i Norge, norsk-pakistanske menn som gifter seg og får barn med kvinner bosatt i Pakistan – barn som dermed har norsk statsborgerskap, og det Lidén med flere (2015) henviser til som «barnevern over landegrensene». Mens det norske barnevernets virksomhet og ansvar for norske barn fram til nå har opphørt ved Norges grenser, med mindre barnet var under barnevernets omsorg og ble bortført til utlandet, gjør norsk tilslutning til internasjonalt regelverk at det er endringer på gang (Lidén mfl. 2015). Ansvaret for barn bosatt i Norge men som oppholder seg i utlandet, vil bli utvidet (Lidén mfl. 2014), noe som – understrekes det – stiller nye krav til norske myndigheter, og som gjør det naturlig å se ulike særtiltak, som integreringsrådgiverordningen og Kompetanseteamet, mer i sammenheng med det øvrige tiltaksapparatet enn det man har fått til – til nå (Lidén mfl. 2015).

2.6 Nærmere om institusjonell forankring

De seks integreringsrådgiverne som tok fatt på arbeidet i 2008, var ansatt i Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, men var tilknyttet seks ulike ambassader og hadde ansvar for å dekke ytterligere landområder. Ambasadene var av ulik størrelse, med ulik kultur og prioriteringer, plassert i land med høyst forskjellige politiske forhold og med ulike utenrikspolitiske avveininger knyttet til seg. Integreringsrådgiverne hadde i tillegg ulik bakgrunn, og – slik det framgår i evalueringen fra 2010 – ulike tilnærminger til oppgavene de var gitt (Steen-Johnsen mfl. 2010).

Ordningen var ny og et resultat av en politisk vedtatt handlingsplan utenriksstasjonene i utgangspunktet ikke hadde noe nært forhold til. I tillegg bidro pålegget om at integreringsrådgiverne skulle pendle mellom ulike stasjoner og ha forholdsvis lange opphold i Norge, kombinert med at de var ansatt i IMDi, til å gi dem en «uklar

posisjon på utenriksstasjonene» (Bredal & Lidén 2015, s. 89). I 2012 ble så den institusjonelle forankringen til integreringsrådgiverne endret. De skulle fortsatt være IMDis utsendinger, men med ansettelse i Utenriksdepartementet (UD) slik også andre spesialutsendinger til norske utenriksstasjoner har (Bredal & Lidén 2015, s. 89). Arbeidsgiveransvaret for integreringsrådgiverne er fortsatt i Utenriksdepartementet, mens det faglige ansvaret for ordningen ligger i Integrerings- og mangfoldsdirektoratet. IRs daglige leder – faglig og administrativt – er stasjonssjefen på utenriksstasjonen.

I Utenriksdepartementet var innsatsen knyttet til integreringsrådgivere fra og med 2008 i hovedsak forankret i departementets serviceavdeling innenfor seksjon for konsulære saker og utlendingsfeltet.

Integreringsrådgivernes faglige forankring har helt fra starten ligget i Integrerings- og mangfoldsdirektoratet. I IMDi var integreringsrådgivere, i likhet med minoritetsrådgivere, fra 2008 del av den såkalte Forebyggingsenheten. Forebyggingsenheten beskrives slik i evalueringen Agenda Kaupang i 2014 gjorde av Integrerings- og mangfoldsdirektoratet: «[...] har ansvar for et prosjekt rettet mot tvangsekteskap og kjønnslemlestelse, der medarbeiderne fysisk er lokalisert i skolene og ved utenriksstasjonene. Enheten er midlertidig og skal legges ned når overføringen til skole og utenriksstasjoner er fullført (2014)» (Agenda Kaupang 2014, s. 68). Integreringsrådgivere var imidlertid allerede fra 2012 ansatt i Utenriksdepartementet og skulle slik sett ikke overføres i 2014. Forebyggingsenheten var midlertidig fordi dens opprettelse var forankret i handlingsplanen for 2008–2011. I 2011 ble IMDi omorganisert og fikk en regionalisert struktur (Øst, Vest, Nord, Sør, Indre Øst og Midt-Norge), Forebyggingsenheten ble så, fra 1. januar 2014, omgjort til Forebyggingsseksjonen og lagt i linjen i IMDis regionale struktur, som en av fem fagseksjoner i IMDi Øst.¹¹

I IMDi var integreringsrådgiverne i den første fasen fordelt på tre faggrupper sammen med minoritetsrådgivere og under ledelse av teamleder. I evalueringsrapporten fra 2010 beskrives dette «faglige samarbeidet» med minoritetsrådgivere som bestående av «fagsamlinger, samarbeid om saksbehandling av enkeltsaker, samt systematisering av saker for å bygge opp landspesifikke kunnskapsbaser, noe integreringsrådgivere er ansvarlig for» (Steen-Johnsen 2010, s. 51).

Det er i 2016 ikke lenger et organisert faglig fellesskap med minoritetsrådgivere og integreringsrådgivere slik dette ble beskrevet i 2010. IMDi legger til rette for at IR-ene samles en gang i året i to–tre dager for drøftinger av strategi og virksomhetsplaner for neste år og samkjøring av disse. I tillegg tilrettelegger IMDi for tre reiser til Norge per år. Formålet er å utveksle erfaringer og drøfte arbeidet med IMDi, å tilføre kunnskap og kompetanse til tjenesteapparatet, ha dialog med innvandremiljøer og deres

¹¹ I tillegg til Forebyggingsseksjonen er dette Seksjon for arbeidsliv og rekruttering, Seksjon for hovedstad og områdesatsing, Seksjon for inkludering og deltakelse og Seksjon for introduksjon og kvalifisering. <http://www.imdi.no/globalassets/dokumenter/arsrapporter-og-styrende-dokumenter/imdis-organisasjonskart-februar-2016.pdf>. Lesedato 06.03.2016

organisasjoner, møter med departementer og gruppeveiledning. IR-ene har ønsket at to av samlingene skal ha et eksternt fokus, det vil si bidra til kontakt med andre deler av tjenesteapparatet, og én samling (vår/sommer) legges til IMDis fellessamling slik at IR-ene møter regionale koordinatorene, minoritetsrådgivere, Kompetanseteamet, ansatte i IMDi, BLD og UD.

En teamorganisering der IR-ene var splittet i hvert sitt team, men faglig knyttet til minoritetsrådgivere, er altså erstattet med samlinger der det legges opp til at samtlige IR-er møter hverandre flere ganger pr. år, og der ambisjonen er at de møter minoritetsrådgivere, kompetanseteam, regionale koordinatorene og departementer en gang i året.

Integreringsrådgiverne var i 2008 seks i tallet. Fra og med 2010 har de vært fire. Virksomheten knyttet til ambassadene i Marokko og Sri Lanka opphørte i 2009/2010. En kort periode var IR som hadde vært i Rabat i Marokko, stasjonert i Damaskus i Syria (juni 2009–mars 2010), men i forbindelse med at denne integreringsrådgiveren sluttet i jobben, ble det ikke etablert en ny IR der. Fire integreringsrådgivere er i dag knyttet til ambassadene i Jordan, Tyrkia, Pakistan og Kenya – men med et bredere geografisk område å følge opp:

- Integreringsrådgiver i Amman har ansvar for Jordan og Irak og har en veiledningsfunksjon overfor Libanon og Palestina.
- Integreringsrådgiver i Islamabad har ansvar for Pakistan og Afghanistan.
- Integreringsrådgiver i Ankara har ansvar for Tyrkia og Iran.
- Integreringsrådgiver i Nairobi har ansvar for Kenya, Somalia og har en veiledningsfunksjon overfor Etiopia.

3 Metode og data

Integreringsrådgivere har som påpekt i kapittel 1, en operativ funksjon knyttet til å bistå utsatte. Og de har en strategisk funksjon knyttet til å bygge og dele kunnskap med sin aktuelle utenriksstasjon og hjemover til norsk tjenesteapparat og til forvaltningen.

Oppgavene tillagt de fire stillingsfunksjonene er brede. Det er likevel relativt få i tjenesteapparatet og forvaltningen i Norge som kan forventes å ha hatt kontakt med fire integreringsrådgivere direkte. Det vil si at det antakelig er få som har direkte erfaringer fra å ha samarbeidet med en eller flere integreringsrådgivere gjentatte ganger. Det potensielle tilfanget av relevante informanter når ordningen skal evalueres, er derfor begrenset. Samtidig er det da viktig å få i tale de som faktisk kjenner ordningen, som har erfaringer og synspunkter.

Vi vil innledningsvis påpeke at en opplagt relevant gruppe å spørre om erfaringer med integreringsrådgiverordningen er ungdommer, foreldre og par som har fått bistand. En undersøkelse som omfatter denne delen av brukergruppen, ville vært interessant av flere grunner. Det ville gitt innsyn i hvordan tiltaket oppfattes og erfares fra dem det er ment å bistå, men det ville også gitt innsyn i et spørsmål som er relevant for hele *Handlingsplan mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlige begrensninger av unges frihet 2013-2016*: Hvordan fungerer tiltakskjeden? Hva har skjedd med de som integreringsrådgivere bistår i forkant, hva skjer med dem i etterkant? Hva gjør at enkelte kommer i situasjoner der kontakt med IR blir nødvendig, og hvordan virker den bistanden disse får gjennom IR, i etterkant?

Å besvare disse spørsmålene har imidlertid ikke vært dette prosjektets hensikt. Dette prosjektets hensikt har vært å vurdere integreringsrådgiverordningens vellykethet sett opp mot de mål og ambisjoner som ligger til grunn for tiltaket. Dette er mål og ambisjoner fastlagt i handlingsplaner, mandat og virksomhetsplaner. Men disse forholder seg også til en større sammenheng – nemlig hvordan norske myndigheter totalt sett ivaretar transnasjonale utfordringer knyttet til familie, oppvekst og likestilling, herunder familievold. Hvordan virker integreringsrådgiverordningen som del av et svar på slike utfordringer? Problemstillingene vi har tatt utgangspunkt i, og som er redegjort for i kapittel 1.1, er del av et slikt større, overordnet spørsmål.

Evalueringsens metode har vært å kartlegge hvordan integreringsrådgiveres arbeidshverdag arter seg, for dernest å identifisere utfordringer, gitt det oppdraget de er satt til å løse. Dette gir et grunnlag for å anbefale om særskilte stillingsfunksjoner bør videreføres, eller om oppgavene bør ivaretas på andre måter.

Tilgang til erfaringer og synspunkter på integreringsrådgiveres praksis er søkt gjennom en rekke kvalitative intervjuer med tidligere og nåværende integreringsrådgivere, ledelse og ansatte ved de fire aktuelle utenriksstasjonene og aktører i norsk forvaltning, tjenesteapparat og organisasjoner. I tillegg har vi søkt tilgang til praksis gjennom IR-enes årsrapporter og annen relevant dokumentasjon fra IMDi knyttet til integreringsrådgiverordningen. Nåværende IR-er har i tillegg sendt oss anonymiserte versjoner av saker de behandler, for å illustrere sakenes egenskaper, kjennetegn og bredde. I dette kapittelet presenteres dataene mer utførlig.

3.1 Intervjuer med tidligere og nåværende integreringsrådgivere

Det har i perioden 2008–2016 vært 14 ulike personer som har bekledd stillingen som integreringsrådgiver, 13 kvinner og én mann, flere med innvandringsbakgrunn. Hver enkelt har maksimalt vært ansatt som integreringsrådgiver samme sted i fire år. En person har hatt stillingen som IR ved to ulike ambassader. Vi har gjort kvalitative intervjuer med 13 av 14 tidligere og nåværende integreringsrådgivere. Den ene som ikke er intervjuet, besvarte ikke våre henvendelser (dette var en tidligere IR).

Integreringsrådgiverne er bedt om å fortelle om sin bakgrunn og motivasjon for oppdraget, om sine arbeidsdager og oppgaver og om relasjoner til andre ved ambassaden, til de øvrige integreringsrådgiverne, til forvaltningen i Norge, til organisasjoner og til deler av det norske tjenesteapparatet. De er bedt om å vurdere integreringsrådgiverordningens pluss- og minussider samt å vurdere dette arbeidet som del av tiltakskjeder og som svar på særskilte problemer. IR er også bedt om å beskrive hvordan de forstår de typer familievold de arbeider med.

De fleste IR-intervjuene er gjort ansikt til ansikt, noen er gjort over telefon. Ved noen av intervjuene har begge forskerne i prosjektet vært til stede, andre er foretatt av en av oss. Hvert enkelt intervju har vart fra én til i overkant av to timer. Intervjuene er tatt opp med en digital opptaker. Over halvparten av IR-intervjuene er transkribert, ord for ord. De som ikke er transkribert, er lyttet gjennom på nytt i forbindelse med analysearbeidet. Samtlige intervjuer inngår i analysene.

Når det i de påfølgende kapitlene refereres til disse intervjuene – refereres det til IR. Dette omfatter både tidligere og nåværende IR-er. Slik har det også vært mulig å ivareta anonymiteten blant IR-ene.

3.2 Intervjuer ved utenriksstasjoner

Vi har gjennomført til sammen 13 kvalitative intervjuer av ledelse og ansatte ved ambassadene som i dag omfattes av integreringsrådgiverordningen. Vi intervjuet tre ansatte i Ankara, Islamabad og Nairobi, mens vi intervjuet fire ansatte ved ambassaden i Amman. Ved hver ambassade har vi intervjuet minst én representant for ledelsen (ambassadør eller ambassaderåd), en ansatt som har konsulære saker som et del av sine arbeidsoppgaver, og spesialutsendingen for utlendingssaker som er utsendt fra UDI. Informantene ble valgt i dialog med ambassaden, ut fra hvem som hadde tettest samarbeid med IR-ene.

Disse intervjuene var viktige for å kartlegge hvordan IR-ene inngikk som en del av ambassaden, og hvordan IR-enes arbeid hadde betydning for andre ansatte på ambassadene og deres arbeidsoppgaver.

Alle disse intervjuene ble gjennomført over telefon og varte mellom tre kvarter og en time. De er gjennomført av den ene forskeren i prosjektet.

3.3 Intervjuer i norsk forvaltning og tjenesteapparat

Intervjuene i norsk forvaltning omfatter intervjuer i byråkratiet i to departementer: Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD) og Utenriksdepartementet (UD), og i to direktorater: Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) og Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir). Til sammen ti forvaltningsintervjuer er gjennomført.

Intervjuene i BLD er gjennomført i integreringsavdelingen (som på intervjudatpunktet var på flyttefot til Justisdepartementet på grunn av endringer i departementsstrukturen som ble foretatt før jul i 2015). Intervjuene i UD er gjennomført i de deler av departementet som arbeider med konsulære saker. BLD ble valgt fordi IMDi, som har det faglige ansvaret for integreringsrådgiverordningen, ved prosjektets start var underlagt dette departementet. UD ble valgt fordi det er her IR-ene, siden 2012, har vært ansatt. IMDi-intervjuer er gjort fordi det er dette direktoratet som har det faglige ansvaret for ordningen, mens Bufdir er inkludert fordi de koordinerer Kompetanse-teamet, som IR samarbeider mye med.

Samtlige intervjuer er gjort ansikt til ansikt. Begge forskere i prosjektet har gjort forvaltningsintervjuer, i hovedsak hver for seg.

I forvaltningsintervjuene har vi spurt om de aktuelle intervjuedes befatning med ordningen og med oppgavene den er satt til å løse. De ble spurt om i hvilke saker de samarbeider med IR, hva de eventuelt samarbeider om, og om synspunkter på samarbeidet. Vi har videre spurt om hvordan de vil vurdere pluss og minus ved ordningen

– og ordningens framtid. Vi har også snakket om typene familievold IR har ansvaret for å arbeide med, tiltakene som er satt inn gjennom handlingsplanene, og hvordan disse fungerer alt i alt og hver for seg.

Det er videre gjennomført intervjuer i tjenesteapparatet – blant de som har direkte kontakt med de IR skal bistå i sitt arbeid. Disse intervjuene omfatter barnevern, krisesenter/bofellesskap, lokalt tverretatlig forebyggende arbeid rettet mot barn/unge, minoritetsrådgiver og ansatt i en organisasjon som arbeider med den aktuelle problematikken. Samtlige intervjuede kjenner integreringsrådgiverordningen ved at de har hatt kontakt med en eller flere integreringsrådgivere. Utgangspunktet da vi skulle rekruttere informanter, var at mange ulike deler av det offentlige tjenesteapparatet kan være involvert: barnehager, skoler, helsestasjoner, helsevesenet for øvrig, barnevern, krisesenter, politiet og NAV. I tillegg har flere diasporaorganisasjoner og andre organisasjoner gjennom flere år vært engasjert i arbeid mot tvangsekteskap og kjønnslemlestelse. Samtidig antok vi at det ville være begrenset hvem innenfor tjenester og organisasjoner som hadde kunnskap om og erfaring med å samarbeide med integreringsrådgiver. Hvordan skulle vi, med lite tid til rådighet, finne fram til de som faktisk hadde dette? To strategier var mulige: Den ene var først å gjennomføre samtlige intervjuer med integreringsrådgivere, herunder å spørre disse hvem de hadde hatt kontakt med – for så å spørre enkelte av disse om et intervju. Den andre var å sende henvendelser til aktuelle lokale tjenester og organisasjoner som vi antok kunne hatt kontakt med integreringsrådgiver. Det viste seg at det tok tid å få på plass avtaler med og gjennomføre intervjuer med tidligere og nåværende integreringsrådgivere. Strategien med først å samle info om deres kontakter for så å intervju noen av disse, viste seg vanskelig å gjennomføre. Vi sendte derfor forespørsler om intervjuer til flere lokale enheter av barnevernet, krisesenter, samarbeidende etater og til organisasjoner vi regnet det som sannsynlig at kunne hatt kontakt med IR. Enkelte svarte aldri på henvendelsen, andre svarte at de aldri hadde hatt kontakt med integreringsrådgivere (og ikke kjente ordningen), mens andre altså responderte ved å melde om kontakt. Dette resulterte i at til sammen sju intervjuer i tjenesteapparat og organisasjoner er gjennomført – hvorav ett gruppeintervju der tre deltok. Alle de intervjuede hadde i utstrakt eller begrenset grad hatt kontakt med en eller flere integreringsrådgivere.

Som det framgår, er det ikke gjennomført intervjuer innenfor alle deler av tjenesteapparatet og i svært begrenset grad når det gjelder organisasjoner. Vi skulle svært gjerne intervjuet flere, og for eksempel inkludert tjenstepersoner i politiet. Når dette ikke er gjort, skyldes det at tiden ikke strakk til. All datainnsamling i prosjektet foregikk i praksis i løpet av to måneder, og det ble på denne tiden – som det framgår mot slutten av kapittelet – gjennomført 40 intervjuer og dokumentstudier, noe vi mener samlet sett gir god bredde i erfaringer med integreringsrådgiverordningen.

I tjenesteapparatet var vi først og fremst opptatt av å kartlegge kunnskap om og kontakt med integreringsrådgivere, hva denne kontakten har gått ut på, hvordan den

har foregått, hvem som tok initiativ, og hva som er erfaringene med kontakten. De intervjuede i tjenesteapparatet er også spurt om å vurdere fordeler og ulemper med en særskilt ordning som denne i møte med de aktuelle oppgavene, og om hvordan de forstår de aktuelle oppgavene, hvordan de – fra sitt ståsted – håndterer slike tilfeller av familievold, og hvordan de vurderer tiltakene i handlingsplanen IR er knyttet til.

En del av tjenesteapparatet ble særlig undersøkt: minoritetsrådgivere. Stillingsfunksjonene minoritetsrådgivere og integreringsrådgivere ble opprettet som del av handlingsplanen mot tvangsekteskap (2008–2011). Begge stillingsfunksjonene er videreført siden som del av de påfølgende handlingsplanene. Minoritetsrådgivere og integreringsrådgivere var fra starten av, i 2008, ansatt i IMDi og deltok i felles faglige samlinger. Denne organiseringen er (jf. kapittel 2) endret, men vi antok at MR og IR hadde en god del kontakt, og at slik kontakt er viktig for å oppfylle begge stillingsfunksjonenes mandat.

Det ble derfor utformet et spørreskjema som, ut fra en oversikt vi på forespørsel fikk fra IMDi, ble sendt til samtlige minoritetsrådgivere per e-post. Den skulle besvares elektronisk via Opinio. Undersøkelsen ble sendt til 29 MR-er. Av disse var to forhindret fra å svare grunnet permisjon/sykemelding. Av de 27 gjenværende har 26 svart. Det vil si svært nær samtlige. Dette ble oppnådd gjennom en skriftlig purring samt at de som ikke hadde besvart undersøkelsen, ble oppringt, og spørreskjemaet ble da besvart over telefon.

I spørreskjemaet til MR-ene er det foruten bakgrunnsspørsmål spurt om kontakt med IR, hvem man har vært i kontakt med (ved hvilken ambassade), hva det har vært kontakt om – saker og sammenhenger, hvordan kontakt ble opprettet, og erfaringer med kontakten. MR er også bedt om å vurdere integreringsrådgiverordningens betydning for ulike typer saker og for handlingsplanen som helhet (se spørreskjema i vedlegg).

3.4 Dokumentstudier

I planene for datainnsamling inngikk å be om tilgang til og gjøre en gjennomgang av sakene som integreringsrådgivere har håndtert fra 2012 (da integreringsrådgiverne gikk fra å være ansatt i IMDi til å bli ansatt i UD) til 2015. Hensikten var å dokumentere omfanget av saker, typer saker og utfall. En gjennomgang ville belyse hvordan integreringsrådgivere håndterte saker, hvordan de inngikk som del av utenrikstjenesten, og hvordan kontakten med instanser i Norge foregikk/fungerte. Planen var å gjøre både kvantitative og kvalitative analyser av dette saksmaterialet.

Det har imidlertid ikke lyktes å få realisert denne delen av datainnsamlingen. Dette er det flere årsaker til. Det viste seg i dialog med IMDi, UD og med de fire som nå er i stillingene som integreringsrådgivere, at det ikke fantes ett felles system for arkivering av saker ved utenriksstasjonene som hadde vedvart over tid. Hver enkelt av de nåværende integreringsrådgiverne opplyste at de hadde oversikt over egne saker, men at det ville bli en krevende oppgave dersom de skulle gå tilbake til tidligere rådgiveres periode og finne eldre saker. Håndtering av slike saker for vårt vedkommende stilte dessuten store krav til anonymitet. Vi måtte enten oppsøke hver enkelt av de fire ambassadene og gjøre saksgjennomgangen der, eller integreringsrådgiverne måtte anonymisere sakene vi fikk tilgang til, før de ble sendt oss. Prosjektet hadde ikke en tidsramme og et budsjett som tillot å oppsøke ambassadene. Og å pålegge integreringsrådgivere en omfattende anonymiseringsjobb med et materiale som uansett ikke ville blitt fullstendig for perioden 2012–2015, fant vi ikke hensiktsmessig. Vi har derfor, i dialog med Personvernombudet for forskning, bedt de fire integreringsrådgiverne om å gi oss innblikk i enkelte utvalgte saker som de (selv) har jobbet med etter 2012. Vi ba om saker som til sammen illustrerer bredden i det IR-ene jobber med: saker som har funnet sin løsning, saker som ikke har funnet sin løsning, og saker som ikke er fulgt videre opp. IR ble bedt om å oppgi hvordan saken kom til IR (fra hvilken type institusjon), hva saken dreide seg om, saksforløpet, hvem i form av institusjoner og yrkesgrupper det ble samarbeidet med i Norge og utenlands, hvordan samarbeidet foregikk, utfallet i saken, og hva de vet om personens og familiens situasjon i dag (overordnet). IR ble også bedt om å vurdere håndteringen av saken og eventuelt hva som kunne blitt gjort annerledes. Det ble understreket at all informasjon skulle være anonymisert, og at den ikke skulle kunne benyttes slik at noen lot seg gjenkjenne. Vi har mottatt former for saksoversikter fra samtlige fire IR-er. Vi har i tillegg, gjennom IMDi, fått tilgang til «Årsrapport fra spesialutsendinger for integreringssaker ved ambassadene i Amman, Ankara, Islamabad og Nairobi 2015», tidligere årsrapporter (fra samtlige ambassader 2014, 2013 og 2009 – da det ble rapportert kvartalsvis, for de øvrige årene fra enkelte ambassader). Vi benytter ikke informasjon fra saker som omtales i rapportene på måter som gjør det mulig å identifisere omtalte saker og hendelsesforløp, ei heller hvilken ambassade de stammer fra. I enkelte drøftinger, som særlig berører enkelte ambassader, viser vi imidlertid til årsrapporter med henvisning til at det her dreier seg om enkelte – ikke alle. Vi har for egen del kategorisert saker, og når det vises til caser i de påfølgende kapitlene, er dette caser vi har konstruert med basis i anonymiserte caser beskrevet for oss.

Integreringsrådgiverne har også gitt oss tilgang til skriftlige innspill IMDi har bedt om fra integreringsrådgivere om veien videre for ordningen. Vi har mottatt slike skriftlige innspill fra samtlige fire integreringsrådgivere.

Ambisjonen om å dokumentere integreringsrådgiveres sakstilfang gjennom en fullstendig casegjennomgang for 2012–2015 lot seg altså ikke realisere innenfor de tids- og

budsjettrammer dette prosjektet har. Det er dessuten et spørsmål om hvorvidt dette i det hele tatt er mulig å realisere, gitt måten arkivrutinene er blitt beskrevet for oss.

Sakene vi gjennom integreringsrådgivernes innspill og årsrapportene har fått inn-syn i, er et utvalg saker som integreringsrådgiverne selv har valgt. Det er altså ikke en fullstendig oversikt. Dette er viktig å ha i mente.

Vi mener likevel at vi gjennom dokumenter vi har hatt tilgang til, og ikke minst gjennom intervjuene med 13 av 14 tidligere og nåværende integreringsrådgivere og intervjuer i forvaltning og tjenesteapparat har fått god innsikt i bredden av integreringsrådgiveres saker, arbeids- og samarbeidsformer.

3.5 Samlet datatilfang

Samlet datatilfang omfatter følgende:

Intervjuede	Antall
Tidligere og nåværende integreringsrådgivere	13
Ledelse og ansatte ved de fire aktuelle utenriksstasjonene	13
Ledelse og ansatte i norsk forvaltning (BLD, UD, IMDi, Bufdir)	10
Ansatte i tjenesteapparat og organisasjoner	7
Til sammen – intervjuede	43
Spørreundersøkelse til minoritetsrådgivere	26
Årsrapporter fra IR til IMDi	24
Anonymiserte case-eksempler samlet i notater fra IR til forskere	4

4 Arbeidshverdagen

I dette kapitlet skal vi med utgangspunkt i oppgavene som er skissert i mandat og virksomhetsplaner, beskrive integreringsrådgivernes arbeidshverdag. Kapitlet er strukturert etter integreringsrådgivernes todelte oppdrag; det operative og det strategiske. Mens arbeidet med enkeltsaker utgjør den operative delen av arbeidet, består det strategiske arbeidet av fire ulike oppgaver: (i) nettverksbygging i Norge og lokalt der IR er stasjonert, (ii) forvaltning av bistandsarbeid, (iii) håndtering av familiegjenforeningssaker i samarbeid med utlendingsattachéen og (iv) kompetansebygging og kompetansedeling.

Kapitlet bygger på ulike datakilder. Vi har fått tilgang til oversiktene som IR-ene har innrapportert årlig til IMDi. Dette vil danne grunnlaget for en kvantitativ beskrivelse av sakene IR-ene jobber med. De kvalitative beskrivelsene er bygget på en gjennomgang av representative saker som IR-ene har overlevert på forespørsel fra oss, samt kvalitative intervjuer med nåværende og tidligere IR-er, ansatte ved utenriksstasjoner, i norsk forvaltning og tjenesteapparat.

Dette kapitlet er deskriptivt og beskriver IR-enes funksjon så nært opptil informasjonen som kom fram gjennom de nevnte datakildene, som mulig. I de to påfølgende kapitlene (5 og 6) identifiserer vi så utfordringer knyttet til IR-enes operative og strategiske arbeid. Vi innleder dette kapitlet med å beskrive konteksten IR-ene arbeider i til daglig: ambassadene. Deretter beskriver vi arbeidet med enkeltsakene, det operative, før vi beskriver hvordan det arbeides med de strategiske oppgavene i siste del av kapitlet.

4.1 Integreringsrådgivere: en del av utenriktjenesten

IR-ene er ansatt som en del av den norske utenriktjenesten. Dette etablerer rammene for deres arbeid. Å forstå hvordan utenriktjenesten og utenriksstasjonene er strukturert, og hvordan IR-en er plassert inn i utenriktjenestens arbeid, er nødvendig for å kunne forstå arbeidshverdagen deres.

IR som en del av UDs konsulære arbeid

Utenriksdepartementets hovedoppgave er «å arbeide for norske interesser internasjonalt». I tillegg har departementet et «ansvar for å yte nordmenn hjelp, råd og beskyttelse overfor utenlandske myndigheter, samt å bistå norske borgere i utlandet»¹². Den delen som omfatter bistand til norske borgere i utlandet, omtales gjerne som konsulære saker. UD estimerer selv at de har rundt 200 årsverk som jobber direkte med dette, og at de behandler rundt 80 000 konsulære saker hvert år (Meld. St. 12 (2010-2011), s. 5). De vanligste konsulære sakene omhandler «bistand til nordmenn som er rammet av tyveri, sykdom eller ulykker, samt søknader om pass, legalisering av dokumenter og sjøfartssaker» (Meld. St. 12 (2010-2011), s. 8). Alle saker hvor nordmenn søker hjelp fra norske myndigheter i utlandet, defineres som en konsulær sak. Det vil si at de sakene som IR-ene er satt til å jobbe med hvor nordmenn søker hjelp i forbindelse med tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlige begrensninger av unges frihet, er å regne som konsulære saker. IR-ene vi intervjuet, og de ansatte på ambassadene beskrev slike saker som «komplekse konsulære saker.»

Det konsulære arbeidet UD gjør, skjer i samarbeid mellom Seksjon for konsulære saker i Oslo og ansatte ved de ulike ambassadene som har konsulært arbeid som en del av sin portefølje. Seksjon for konsulære saker består av to enheter, Enhet for konsulær bistand og UD's operative senter (UDops). Enhet for konsulær bistand har ansvaret for den overordnede oppfølgingen av UD's konsulære bistand og å håndtere særlig de tyngste sakene. I denne enheten sitter også saksbehandleren som har det overordnede ansvaret for IR-ene. UDops er UD sin førstelinje for konsulær bistand. Det er en døgnåpen tjeneste som har ansvaret for departementets innledende krisehåndtering. Tretten personer er tilknyttet UDops, og de håndterer «om lag hundre konsulære forespørsler per døgn.» (Meld. St. 12 (2010-2011), s. 12). UDops har særlig to hovedfunksjoner. Den første er å bistå nordmenn med råd og hjelp utenfor ambassadenes arbeidstid. Dersom det er akutte tilfeller, vil ofte UDops være behjelpelig med å vise videre til hvem som burde kontaktes for å bistå. I kompliserte konsulære saker blir også UDops forespurt om hjelp fra de ansatte ved utenriksstasjonene (Meld. St. 12 (2010-2011), s. 11). På de ulike utenriksstasjonene er det en eller flere ansatte som har konsulært arbeid som en del av sin portefølje. Disse kan ha ulike titler og posisjoner på ambassaden. Ansatte med ansvaret for det konsulære feltet håndterer mange saker selv fra ambassaden, men er også jevnlig i kontakt med både UDops og Enhet for konsulære saker som en del av saksbehandlingen. Dette gjelder også IR-ene når de arbeider med håndtering av enkeltsaker.

Bistanden Norge gir til nordmenn i utlandet, er i utgangspunktet begrenset. Utenriksdepartementet opplever ofte at det er et stort gap mellom hva nordmenn tror at UD kan gjøre for dem i utlandet, og hva som faktisk er mulig. Nordmenn har ingen

¹² Hentet fra regjeringen.no URL: <https://www.regjeringen.no/no/dep/ud/dep/id838/>

lovfestet rett til hjelp i utlandet og kan dermed ikke kreve assistanse fra norske myndigheter. Internasjonal lov setter klare begrensninger for hva Norge er i stand til å gjøre utenfor sine egne grenser, slik UD selv slår fast i stortingsmeldingen om konsulære saker: «Det må ikke herske noen tvil om at den norske velferdsstaten kun gjelder på norsk territorium og at man i utlandet er underlagt vertslandets lover og regler» (Meld. St. 12 (2010-2011), s. 40). Utenriksdepartementet legger derfor «personlig ansvar» og «hjelp til selvhjelp» til grunn som hovedprinsipper i den konsulære bistanden (Meld. St. 12 (2010-2011), s. 40).

Det gjøres likevel unntak for noen grupper som gis assistanse ut over rådgivning og hjelp til selvhjelp. Dette gjelder situasjoner hvor det er fare for liv og helse eller i akutte nødsituasjoner som krig og naturkatastrofer. Personer med alvorlige psykiske lidelser kan også få innvilget støtte til hjemreise (Meld. St. 12 (2010-2011), s. 18).

IR-enes oppgaver med å håndtere enkeltsaker er slik sett ikke noe nytt for utenriktjenesten. IR-en er å betrakte som en ekstra ressurs for utenriksstasjonen, som skal gi nordmenn som er utsatt for tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og ekstrem kontroll konsulær bistand. Men selv om IR-ene er en spesialutsending med et spesifikt mandat, må de forholde seg til hva som er mulig å gjøre innenfor UD sitt konsulære system.

Det eneste feltet hvor IR-ene formelt har en mulighet for assistanse som går ut over det normale i konsulære saker, er refusjon av utgifter for hjemreise. Ambassadene har ikke selv økonomiske midler til å betale for flybilletter eller annet for å få nordmenn i vansker hjem. Dette må personen det gjelder dekke selv. Det er mulig å søke om et «nødlidenhetslån» for å dekke utgifter i forbindelse med hjemreise, men dette får kun personer som beviselig kan tilbakebetale lånet når de kommer hjem (Meld. St. 12 (2010-2011)). Mange av ofrene for familievold som IR-ene håndterer sakene til, er barn eller er i en svært vanskelig økonomisk situasjon. Som en del av handlingsplanen mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlige begrensninger av unges frihet (2013–2016) finnes det derfor en ordning med støtte til hjemreise. Ordningen er statlig og administrert av Kompetanseteamet. Den skal gjelde «personer både under og over 18 år som i utlandet er blitt eller står i fare for å bli utsatt for tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlige begrensninger i sin frihet. Barn, søsken, foreldre eller andre som har fulgt eller bistått den utsatte, kan også få dekket utgifter til hjemreise». (Integrerings- og mangfoldsdirektoratet 2014) Det er uenighet knyttet til hvordan «alvorlige begrensninger av unges frihet» tolkes, noe vi vil komme tilbake til i neste kapittel.

IR-ene er gitt et særskilt mandat, men har altså relativt få formelle virkemidler til rådighet ut over det som inngår i vanlig konsulær bistand som utenriktjenesten tilbyr.

IRs håndtering av barnevernssaker

IR-ene håndterer mange saker som omhandler barn som tidligere har vært i kontakt med barnevernet i Norge. I slike tilfeller blir det relevant for IR å samarbeide med barnevernet.

I utgangspunktet må IR-en også i disse sakene forholde seg til mulighetene og begrensningene innenfor vanlig konsulær bistand. Barnevernloven har fram til 2016 kun omhandlet barn som «oppholder seg i Norge». Ifølge Lidén med flere (2015) har barnevernet hatt «entydige retningslinjer» som sier at de ikke har kunnet foreta seg noe dersom et barn oppholder seg i utlandet (Lidén mfl. 2015, s. 42). Dette har betydd at barnevernet ikke har kunnet følge opp en sak som gjelder en norsk statsborger som oppholder seg i utlandet, selv om det kan være grunn til å mistenke omsorgssvikt. Det er imidlertid dokumentert varierende holdninger ved barnevernkontorer når det gjelder i hvilken grad de faktisk har fulgt opp sakene. Flere kontor melder at de følger opp slike saker ved å ha kontakt med både foreldre og barn i saken for å forsøke å løse den (Lidén mfl. 2015, s. 40–42). Det generelle inntrykket er imidlertid at det er svært begrenset hva barnevernet har foretatt seg i saker hvor barnet oppholder seg utenfor Norge.

Dette har hatt viktige implikasjoner for IR-ens håndtering av enkeltsaker. Det gjelder særlig det å bidra til å sende barn hjem til Norge. Dersom et barn for eksempel er etterlatt av sine foreldre uten pass og penger, og søker hjelp fra ambassaden for å komme hjem, uten å ha foreldrenes samtykke, har IR-ene og ambassaden fram til i dag vært avhengige av at barnet er registrert i barnevernets systemer før han eller hun forlot Norge. Hvis barnet ikke har vært registrert hos barnevernet, har ambassaden trengt foreldrenes samtykke for å gi nye reisedokumenter.¹³ Begrensningene i barnevernsloven har også betydd at barnevernet ofte ikke har varslet utenriksstasjonene dersom et barn de har hatt i sine registre, har forsvunnet ut av landet. Det har vært opp til utenriksstasjonene selv å kontakte barnevernet for å høre hvorvidt enkeltpersoner som ber om bistand, faktisk er registrert hos dem.

Fra 1. juli 2016 vil omfattende endringer i barnevernloven tre i kraft, som følge av at Norge har ratifisert Haag-konvensjonen av 1996. Det er særlig to endringer som vil få følger for virksomheten til IR-ene og deres mulighet til å gi assistanse. For det første vil loven slå fast at barnet må samtykke til å bli flyttet til utlandet, dersom barnet er tolv år eller eldre. Den andre og viktigste endringen for ambasadene og IR-ene er endringen i barnevernloven § 1-2. I dag sier § 1-2 i barnevernloven at loven kun gjelder for «alle som oppholder seg i riket». Denne paragrafen vil endres for å følge opp begrepene «habitual residence» i nevnte Haag-konvensjon (Prop. 102 LS (2014-2015)). Dette er en viktig forskjell, fordi det innebærer at barnevernloven gjelder dersom barnet er

¹³ Det finnes et unntak for dette i passloven som sier at reisedokumenter kan utstedes i nødsituasjoner til barn uten foreldres samtykke, men dette benyttes i liten grad.

bosatt i Norge, men *oppholder seg* i utlandet. I slike tilfeller vil barnevernet kunne sette i gang undersøkelser og fatte vedtak. Prop. 102 LS (2014-2015) om lovendringene sier:

«Barneverntjenesten kan motta bekymringsmeldinger for barn som har vanlig bosted i Norge, men som oppholder seg i utlandet. Bekymringsmeldingene kan komme fra for eksempel barnets slektninger, utenriksstasjonen eller utenlandske myndigheter. Gjennomgang av en bekymringsmelding og en undersøkelsessak er en forutsetning for å kunne vurdere behovet for tiltak. Departementet mener derfor at barneverntjenesten må gjennomgå bekymringsmeldingen og åpne undersøkelsessak dersom vilkårene i § 4-3 er oppfylt og barneverntjenesten vurderer at barnet har vanlig bosted i Norge.»

Som Lidén med flere (2015) påpeker, vil disse lovendringene komme til å få «følger for integreringsrådgiverne spesielt, men også utenriktjenesten generelt, med henblikk på barne- og familiesaker» (Lidén mfl. 2015, s. 124). Hvordan endringene vil påvirke IR-enes muligheter til å gi assistanse i praksis, gjenstår å se. Men loven åpner for at IR, utenriksstasjonene og barnevernet kan ha et tettere samarbeid for å følge opp barn som blir utsatt for ulike typer omsorgssvikt, enn det som har vært mulig til nå.

IR-en som en del av utenriksstasjonen

Norske utenriksstasjoner har svært ulik størrelse og innretning. Enkelte har over 50 ansatte, som ambassaden i Washington DC, mens andre kun har to–tre utsendte personer fra Norge. Antallet ansatte varierer gjerne med hvor sterke interesser Norge har i landet, og hvor mange nordmenn som til enhver tid oppholder seg der. Til tross for variasjonen har ambassadene en del strukturelle fellestrekk. Alle ambassadene har en ambassadør, som fungerer som nærmeste sjef for alle ansatte. Ambassadøren er også IR-ens daglige sjef. Hver ambassade har også et antall diplomater ansatt som kommer fra UD. Disse har ansvaret for den politiske dialogen med landets myndigheter og har ansvaret for bistandsporteføljen og oppfølging av næringslivsinteresser Norge har i landet. Enkelte av disse ansatte har også konsulære saker som en del av sin portefølje.

Foruten utsendte nordmenn fra UD har hver ambassade et antall lokale ansatte som bistår administrativt og med deler av det konsulære arbeidet. Her varierer også antallet etter hvor stor ambassaden er. Til sist har mange ambassader en eller flere spesialutsendinger. Disse skiller seg fra andre ambassadeansatte ved at de har en tilknytning til et annet departement og/eller direktorat enn UD. Det betyr i praksis at de rapporterer både til sin lokale sjef på ambassaden og til sitt direktorat/departement i Norge. De er kun ansatt i UD-systemet for en tidsbegrenset periode og vil gå tilbake til sine jobber utenfor UD etter at tiden som spesialutsending er over. De har diplomatstatus og frontes utad som en del av ambassaden på lik linje med andre norske diplomater. Det

finnes en rekke forskjellige typer spesialutsendinger, og antallet har også variert i løpet av årene. IR-ene går inn i ambassaden som en slik spesialutsending.

IR-en er en del av ambassadene ved at det er mye samarbeid med andre ansatte på ambassaden, også i saker som ikke er konsulære. På flere av ambassadene bidrar IR-en med å assistere spesialutsendingen for utlendingssaker i å vurdere familiegjenforeningsaker og i arbeidet med å forvalte bistandsmidler. Dette vil vi komme tilbake til senere i kapittelet. I tabell 4.1 har vi laget en oversikt som viser hvilke stillinger som har ansvar for utlendingsfeltet ved ambassadene IR-ene jobber ved. Enkelte er spesialutsendinger, mens andre har UD som faglig ansvarlig. I tillegg til de nevnte i tabellen bistår lokale ansatte i håndteringen av noen enkeltsaker.

Tabell 4.1 Ambassadeansatte som er ansvarlige for utlendingsfeltet¹⁴

Tittel	Faglig ansvarlig	Ansvarsområde
Ambassadesekretær, utlendingsfeltet	Utenriksdepartementet v/Seksjon for utlendingssaker	Ansvarlig for saker som berører UDI, visum og familieinnvandringsaker
ID-ekspert	Utenriksdepartementet v/Seksjon for utlendingssaker	Dokumentkontroll, ID-kontroll og kompetanseheving på ID- og dokumentspørsmål
Spesialutsending for utlendingssaker	Justis- og beredskapsdepartementet (UDI/PU)	Ansvarlig for saker som berører UDI/PU. Ansvarsområde vil avhenge av sted og oppgaveporteføljen
Spesialutsending for politisaker	Justis- og beredskapsdepartementet (POD/PU)	Følge opp politisaker med forbindelse til landet personen er utplassert i
Spesialutsending for integreringsaker (integreringsrådgiver)	Justis- og beredskapsdepartementet (IMDi)	Operativt og strategisk arbeid mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlig begrensninger av unges frihet

Alle ansatte ved ambassadene, både spesialutsendingene og de som er sendt fra UD, er kun kort tid ved ambassaden, maks tre–fire år avhengig av stilling. Det betyr at alle ambassader har hyppig utskifting av personell. Dette gjelder også for integreringsrådgiverne som er ansatt for to år av gangen, for en periode på maks fire år.

IR-ene skiller seg noe fra flere av de andre spesialutsendingene gjennom tilknytningen til organet som har det faglige ansvaret for dem. Mens spesialutsendingen for utlendingssaker håndterer saker som er direkte knyttet til UDI, og spesialutsendingen for politisaker håndterer saker som skal håndteres av Justis- og beredskapsdepartementet og politiet i Norge, er det ikke en like tydelig forbindelse mellom IR og IMDi, som har det faglige ansvaret for IR-ene. Siden enkeltsakene ofte går ut på å gi nordmenn bistand, er UDops og Kompetanseteamet som er plassert i Bufdir, ofte et mer naturlig samarbeidsorgan i Norge enn IMDi, særlig i IR-enes operative arbeid.

¹⁴ Tabellen er basert på innspill fra IR-ene og UD.

IR-enes bakgrunn

Fra 2008 har det til sammen vært ansatt 14 IR-er. Det er enkelte fellestrekk ved alle IR-enes bakgrunn. Det første er at ingen av dem har kommet fra UD-systemet. De har ikke gått gjennom aspirantkurset, og de fleste hadde ikke jobbet ved en utenriksstasjon før de ble IR-er. Dette skiller dem fra store deler av staben ved ambassadene, selv om også en del av de andre spesialutsendingene har sitt første oppdrag ved en utenriksstasjon. Den andre likheten er at de er kvinner. Det har kun vært tilsatt én mann i hele perioden etter 2008. Bortsett fra disse to faktorene er det store skilnader i IR-enes bakgrunn. Den yngste som har vært ansatt, var rundt 30 år, mens den eldste var rundt 60. De fleste er noe imellom. IR-ene har et vidt mandat, men det er få spesifikke faglige krav hva gjelder utdanning og arbeidserfaring. Dette gjør at personer med ulik utdanning og yrkesbakgrunn har hatt disse stillingene. Flere har hatt samfunnsfaglig utdanning, mens en annen mindre andel har hatt profesjonsutdanning (gjerne sosionom eller politi). Når det gjelder yrkesbakgrunn, har mange lang erfaring i utlendingsforvaltningen, UDI og IMDi før de fikk jobben som IR-er. Andre hadde en mer praktisk orientert bakgrunn, fra politi eller sosialtjenester. Enkelte hadde mye internasjonal erfaring fra tidligere, mens andre ikke hadde jobbet ute før de ble IR-er. Som vi skal se i dette kapittelet, krever jobben ulike typer kompetanse, og noe av variasjonen i IR-enes arbeid kan føres tilbake til deres bakgrunn.

4.2 Det operative oppdraget: enkeltsakene

Den operative delen av mandatet består i å bistå ambassaden i å løse enkeltsaker der det er fare for, eller gjennomført, tvangsekteskap, kjønnslemlestelse eller former for alvorlige begrensninger av frihet/æresrelatert vold. Vi vil først gi en kvantitativ gjennomgang av innrapporterte saker, før vi beskriver de ulike typene saker kvalitativt.

Antall saker og saks kategorier

Integreringsrådgiverne har håndtert totalt 904 saker i perioden 2008 til og med 2015. Disse sakene varierer i kompleksitet og alvorlighetsgrad. En enkeltsak kan bestå av en telefonsamtale med rådgivning, eller en redningsaksjon av noen som holdes tilbake mot sin vilje, som pågår over flere måneder.¹⁵ Denne kvantitative gjennomgangen gir

¹⁵ I sin veileder til IR-ene definerer IMDi en «sak» på følgende måte: «Du gir råd og/eller veiledning til en utsatt person som selv henvender seg, eller som på annen måte fanges opp, om et av problemfeltene som er innenfor prosjektets mandat (jfr. våre kategorier). Du skal registrere saken selv om samtalen ikke krever videre oppfølging.» og/eller «Du gir råd og/eller veiledning til en ansatt i 1. linjen, inklusive i skolen eller utenriktjenesten, som jobber med oppfølging av en person som er utsatt for et av problemfeltene innenfor prosjektets mandat (jfr. våre kategorier). Du skal registrere saken også når din rolle kun er å henvise saken videre i hjelpeapparatet.»

derfor kun indikasjoner, men på ingen måte hele bildet av saksarbeidet til IR-ene. Vi vil diskutere ulike type saker mer i dybden senere i kapittelet. Tallene er basert på rapporteringer fra IR-ene til IMDi fra 2008 til 2015.

I tabell 4.2 ser vi utviklingen i antallet saker per år. Tabellen viser at antallet saker var relativt lavt de første tre årene, men økte etter 2011. Det høyeste antallet enkelt-saker var i 2015.

Tabell 4.2 Antall saker per år: 2008-2015

År	Antall saker
2008	23
2009	94
2010	76
2011	121
2012	159
2013	124
2014	136
2015	171
Totalt	904

Hver enkelt av disse sakene har blitt kategorisert etter saks kategorier som IMDi har utarbeidet. Den komplette listen med saks kategorier er

- gjennomført tvangsekteskap
- frykt for tvangsekteskap
- etterlatt i utlandet
- frykt for å bli etterlatt i utlandet
- trusler/vold
- ekstrem kontroll¹⁶
- gjennomført kjønnslemlestelse
- frykt for kjønnslemlestelse
- gjennomført tvangsekteskap og kjønnslemlestelse
- frykt for tvangsekteskap og kjønnslemlestelse
- andre familierelaterte saker (kom inn f.o.m. 2013)¹⁷

¹⁶ Definisjon fra IMDi: «Systematisk sosial kontroll som bryter den enkeltes grunnleggende rett til selvbestemmelse og bevegelsesfrihet (i henhold til alder og modenhet).»

¹⁷ Definisjon fra IMDi: Saker «som handler om bigami, proformaekteskap, langtidsvirkninger av et tidligere tvangsekteskap». Intensjonen bak kategorien andre familierelaterte saker, som kom inn i 2013, var å lage en kategori hvor IR-ene kunne føre saker som falt utenfor de eksisterende kategoriene, og som ikke

En utfordring med kategoriene som IMDi har definert, er at de ikke er gjensidig utelukkende. Flere av fenomenene kategoriene beskriver, kan forekomme i en og samme sak. For eksempel kan vold/trusler forekomme i en sak definert som frykt for tvangsekteskap, og ekstrem kontroll kan forekomme i en sak som er registrert som etterlatt i utlandet. I tillegg dekker ikke kategoriene alle typer saker som IR-ene er involvert i. Det er ingen egne kategorier for barnebortføringer. Selv om dette ikke er en del av kjernemandatet til IR-ene, håndterer de saker som omfatter slike forhold. At kategoriene ikke er gjensidig utelukkende og ikke dekker alle forhold IR-ene jobber med, begrenser mulighetene til å tolke tallmaterialet.

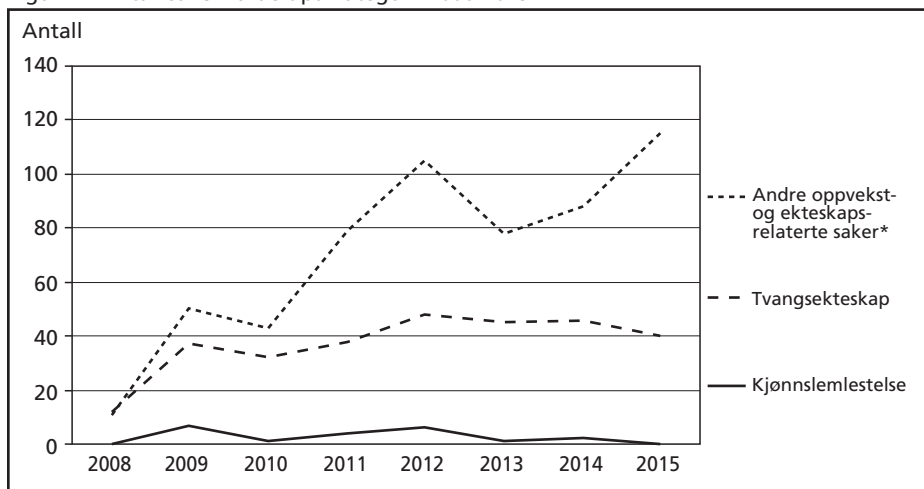
Vi legger til grunn at registreringene er et uttrykk for hva som var utgangspunktet for at IR-en grep inn i saken. At det hovedsakelig dreide seg om tvangsekteskap, vold/trusler, ekstrem kontroll osv. Dette er også i tråd med det IR-ene selv sier om registreringen i intervjuer.

Heller enn å vise en oversikt over antallet over tid for alle kategoriene IMDi har definert, har vi valgt å konstruere samle kategorier som etter vårt syn gir et tydeligere bilde av hva som dominerer. I figur 4.1 (på neste side) gir vi en oversikt over antallet saker over tid, delt inn i tre kategorier: kjønnslemlestelse, tvangsekteskap og andre oppvekst- og ekteskapsrelaterte saker. Vi har slått sammen kategoriene frykt for og gjennomført tvangsekteskap til samle kategorien tvangsekteskap i figur 4.1. Det samme har vi gjort for kjønnslemlestelse. Dette er ikke en statistikk over hvor ofte tvangsekteskap og kjønnslemlestelse faktisk forekommer, men antallet saker IR-er har jobbet med.¹⁸ Kategoriene vold/trusler, ekstrem kontroll, frykt for å bli etterlatt i utlandet, etterlatt i utlandet og andre familierelaterte saker er slått sammen til samle kategorien andre oppvekst- og ekteskapsrelaterte saker. Fellestrekket for denne samle kategorien, er at den inneholder saker som er registrert på et annet grunnlag enn gjennomført eller frykt for tvangsekteskap og/eller kjønnslemlestelse.

nødvendigvis falt innenfor mandatet. I praksis tyder årsrapportene på at en rekke ulike saker er plassert i denne kategorien, som barnebortføringssaker og saker hvor barn eller ektefelle har blitt dumpet i utlandet.

¹⁸ Vi viser fordelingen mellom frykt for og gjennomført tvangsekteskap og kjønnslemlestelse senere i kapittelet.

Figur 4.1 Antall saker fordelt på kategori: 2008-2015



* Samlekategori for vold/trusler, ekstrem kontroll, frykt for å bli etterlatt i utlandet, etterlatt i utlandet og andre familierelaterte saker.

Hovedtendensen i figur 4.1 er at andre oppvekst- og ekteskapsrelaterte saker dominerer og utgjør rundt to tredjedeler av IR-ene sine saker, mens saker som omfatter tvangsekteskap eller frykt for tvangsekteskap, utgjør nær en tredjedel.¹⁹ Det er få saker som har omhandlet kjønnslemlestelse. Det er viktig å ha i mente at det i praksis kun er ambassaden i Nairobi som har saker der kjønnslemlestelse er tema. Det er også viktig å bemerke at kategorien andre familierelaterte saker som kom inn etter 2013, kan ha bidratt til å kunstig øke antallet saker ved at saker som dette ikke ble registrert før 2013. Men selv om vi hadde tatt ut andre familierelaterte saker, ville andre oppvekst- og ekteskapsrelaterte saker dominert saksbildet.

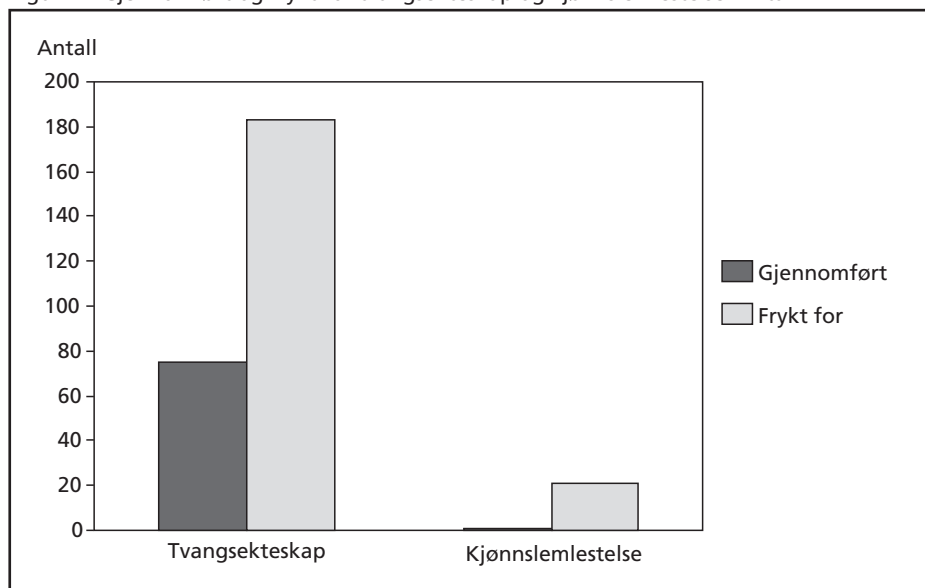
I figur 4.2 ser vi nærmere på fordelingen mellom frykt for og gjennomført tvangsekteskap og kjønnslemlestelse. Ser vi på fordelingen i figur 4.2, er det en klar overvekt av saker som har blitt kategorisert under frykt for, i motsetning til gjennomført tvangsekteskap og kjønnslemlestelse. Det har siden IR-ene startet i 2008, kun vært én enkelt sak der det er dokumentert gjennomført kjønnslemlestelse.

I samlekategorien andre oppvekst- og ekteskapsrelaterte saker er det ikke mulig ut fra det statistiske materialet å skille ut i hvor mange saker det har vært snakk om frykt for, og hvor mange saker som inneholder konkrete tilfeller av fenomenene kategorien beskriver. Det er imidlertid mulig å dele opp denne kategorien i underkategoriene

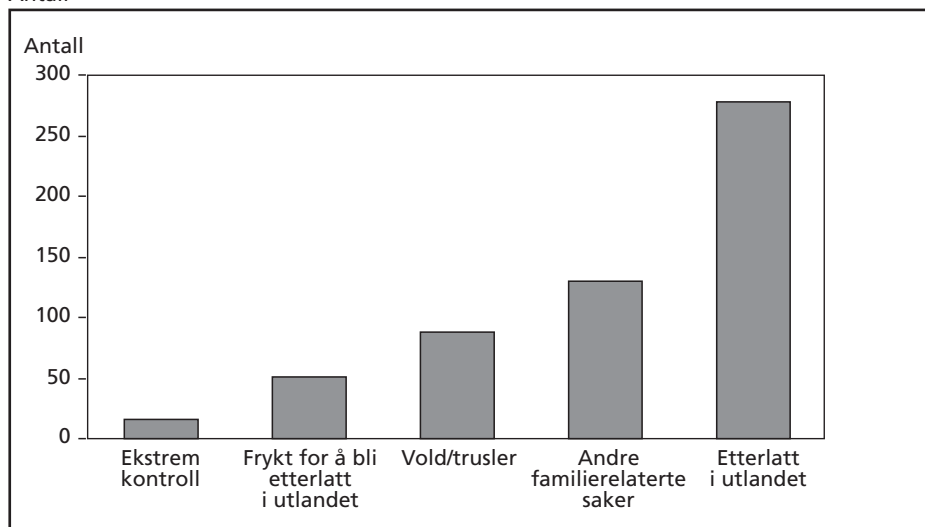
¹⁹ Det kan være at enkelte av sakene som ble registrert under andre familierelaterte saker etter 2013, er saker som ikke ville blitt registrert før 2013. Med andre ord er det en viss mulighet for at økningen i totalantallet for 2013, 2014 og 2015 skyldes innføringen av denne nye kategorien. Selv om denne nye kategorien tas ut, er likevel tendensen den samme, nemlig at antallet andre oppvekst- og ekteskapsrelaterte saker er betydelig høyere enn tvangsekteskap og kjønnslemlestelse.

IMDi selv har konstruert. Det har vi gjort i figur 4.3, hvor vi ser hvor mange saker som omhandler etterlatte barn i utlandet, frykt for å bli etterlatt, vold/trusler, ekstrem kontroll og den relativt nye kategorien andre familierelaterte saker.

Figur 4.2 Gjennomført og frykt for tvangsekteskap og kjønnslemlestelse. Antall



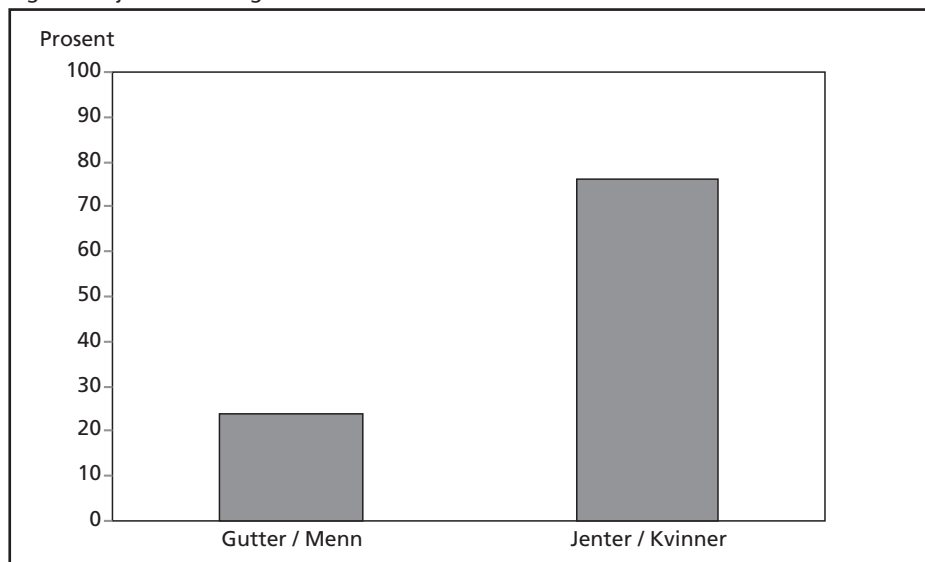
Figur 4.3 Fordelingen innen samlekategorien andre oppvekst- og ekteskapsrelaterte saker. Antall



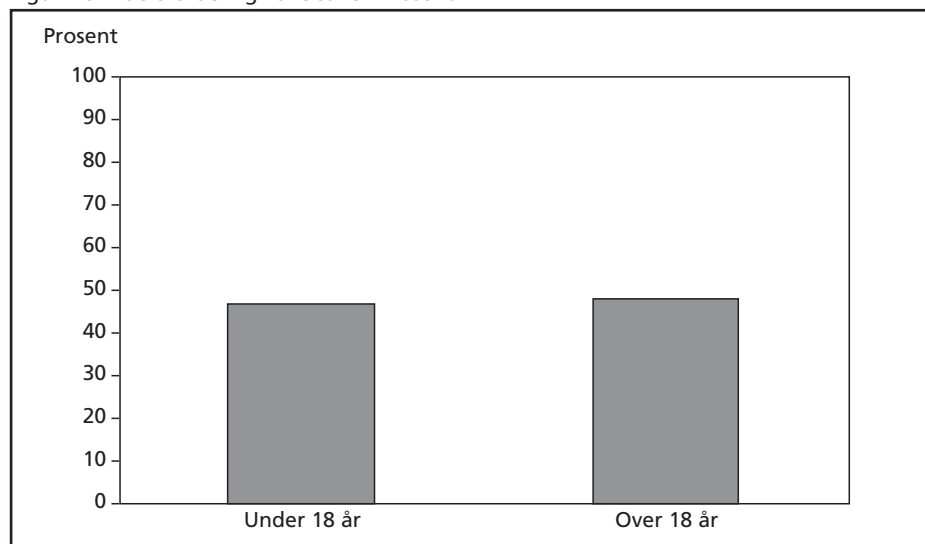
Figur 4.3 viser at etterlatte barn utgjør den klart største andelen innenfor andre oppvekst- og ekteskapsrelaterte saker. De utgjør rundt 50 prosent av denne samlekategorien, og 30 prosent av det totale saksomfanget til IR-ene.

I figur 4.4 og 4.5 ser vi kjønns- og aldersfordelingen i sakene. Et klart flertall av sakene omhandler jenter, men ikke alle. I rundt en fjerdedel av sakene er det gutter som er utsatt. Vi ser også at det er en relativt jevn fordeling av personer over og under 18 år.

Figur 4.4 Kjønnsfordeling i alle saker. Prosent

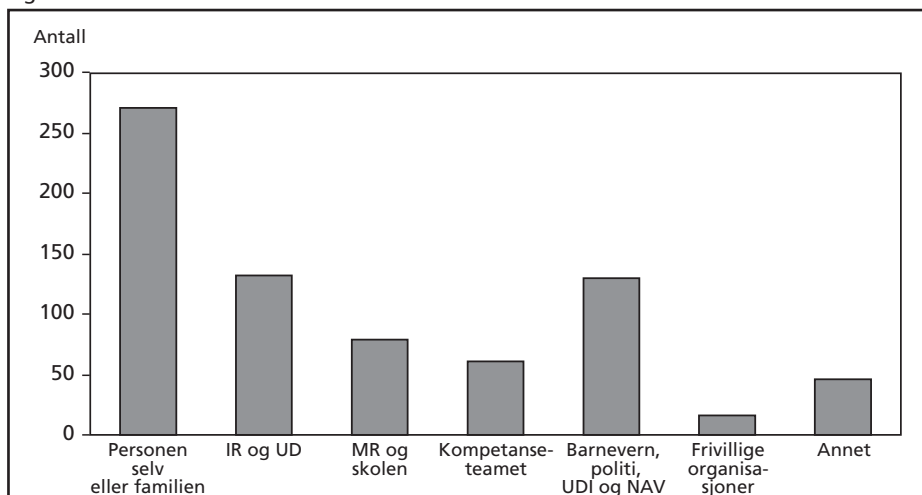


Figur 4.5 Aldersfordeling i alle saker. Prosent



I figur 4.6 ser vi de vanligste måtene IR ble varslet om saker. Av de 735 sakene hvor vi vet hvem som varslet, er det vanligste at familie og venner eller personen selv varslet, at den kom via IR- og UD-systemet, at minoritetsrådgivere/skolen og Kompetanseteamet varslet eller at barnevern, politi, UDI og NAV gjorde det.

Figur 4.6 Fra hvem IR-ene ble varslet om saken. Antall



De mest komplekse og tidkrevende er gjerne sakene hvor IR-en bidrar til assistert hjemreise. Tabell 4.3 viser antallet assisterte hjemreiser til Norge fra 2010 til 2015, fordelt på type sak.

Tabell 4.3 Antall assisterte hjemreiser

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Totalt
Gjennomført tvangsekteskap	3	2	4	4	1	0	14
Frykt for tvangsekteskap	0	4	4	6	3	5	22
Andre oppvekst- og ekteskapsrelaterte saker	3	28	9	16	7	6	64
Kjønnslemlestelse	0	0	0	0	0	0	0
Totalt	6	34	17	26	11	11	105

Vi ser at også her dominerer andre oppvekst- og ekteskapsrelaterte saker foran frykt for tvangsekteskap og gjennomførte tvangsekteskap. Det har ikke vært noen assisterte hjemreiser i sakene registrert som kjønnslemlestelse. I tillegg til faktiske assisterte hjemreiser har det siden 2010 vært 40 forsøk på assistert hjemreise. Fordelingen mellom ulike kategorier saker blant forsøkene, er tilsvarende som for de gjennomførte assisterte hjemreisene.

Hvis vi legger sammen antallet gjennomførte og forsøkte assisterte hjemreiser, ser vi at de utgjorde i underkant av 20 prosent av det totale saksomfanget til IR-ene, uavhengig av sakskategori. Det vil si at flertallet av sakene de jobber med (åtte av ti), ikke er assisterte hjemreiser.

I tabell 4.4 ser vi fordelingen av antall saker i forhold til hvilke land personene kommer fra. Vi ser at Irak, Pakistan og Somalia dominerer. Dette er blant de største diasporagruppene i Norge. Kategorien andre er land hvor saksantallet er under 1 prosent av det totale antallet.

Tabell 4.4 Landbakgrunn 2008-2014. Antall og prosent

	Antall	Prosent
Irak	208	29
Pakistan	120	16
Somalia	166	23
Tyrkia	60	8
Jordan	31	4
Palestina	32	4
Iran	21	3
Afghanistan	25	3
Andre land	66	10
Totalt	729	100

Utfallet av saker, om de løser seg eller ikke, registreres ikke. For assisterte hjemreiser registreres det om de ble gjennomført eller ikke, men ikke hva som skjedde etter at personen kom til Norge.

Oppsummert viser talloversikten at IR-ene har håndtert et betydelig omfang enkelt-saker siden ordningen ble opprettet i 2008, og at variasjonen i type saker er stor. Saker som omhandler tvangsekteskap, som var utgangspunktet for at ordningen ble startet (jf. kap. 2), utgjør et mindretall av sakene, mens andre oppvekst- og ekteskapsrelaterte saker dominerer saksbildet. Saker som omhandler kjønnslemlestelse, har forekommet i svært liten grad. Det er rundt en femtedel av sakene som er såkalte assisterte hjemreiser. Fire femtedeler av sakene blir håndtert uten at det involverer å sende en person tilbake til Norge. Tallene viser også at de fleste sakene omhandler landgrupper med en stor diaspora i Norge.

Disse tallene gir kun en delforståelse av saksmaterialet som IR-ene må håndtere. Hva en sak innenfor de ulike kategoriene innebærer, hvordan IR-ene jobber med disse, og hva som kommer ut av håndteringen, gir tallene få svar på. For å kunne drøfte ordningens funksjon og nytte trenger vi nærmere innsikt i hva slags saker IR-ene håndterer.

Vi vil i det videre beskrive innholdet i sakstypene innenfor hovedkategoriene vi har definert: Tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og andre oppvekst- og ekteskapsrelaterte saker.

Kategori: Tvangsekteskap

Frykt for tvangsekteskap

Frykt for tvangsekteskap utgjør, som vi har sett i tallmaterialet referert over, en stor del av IR-enes arbeid. Rundt en fjerdedel av alle sakene som blir håndtert, er innenfor denne kategorien. En femtedel av alle de assisterte hjemreisene som har blitt gjennomført, har hatt utgangspunkt i frykt for tvangsekteskap. Fellesnevneren for disse sakene er at en person tar kontakt med IR-en før et tvangsekteskap er gjennomført. En eksempelsak i denne kategorien kan være en skole som ringer på vegne av en jente som er redd for at hun skal bli tvangsgiftet mens hun er på ferie i utlandet, og der IR-en har rådgivningssamtaler med jenta eller familien. Andre typer saker kan være mer kompliserte, hvor frykten oppstår først når personen er i utlandet. For eksempel kan det være at en jente har blitt holdt fanget av familien og skal til å giftes bort. I en del saker jobber IR-ene for å få jenta vekk fra familien og returnert til Norge på hemmelig adresse.

Gjennomført tvangsekteskap

Denne kategorien utgjør cirka 10 prosent av saksantallet til IR-ene og 15 prosent av de assisterte hjemreisene til Norge. Selv om saksantallet er mindre enn det som registreres under frykt for tvangsekteskap, kan sakene være mer ressurskrevende. I disse tilfellene kommer sakene til IR etter at ekteskap er inngått. Da er det i noen tilfeller slik at den tvangsgiftede blir holdt innsperret av familien i et land utenfor Norge og klarer å rømme. I andre tilfeller kan det være at det søkes om familiegjenforening til Norge, og at tvangsekteskapet oppdages i den forbindelse.

Kategori: Andre oppvekst- og ekteskapsrelaterte saker

Samlekategorien andre oppvekst- og ekteskapsrelaterte saker inneholder som nevnt en rekke forskjellige typer saker. Ut fra case-beskrivelsene og intervjuene har vi konkretisert dette til følgende sakstyper:

Etterlatte barn med frykt for tvangsekteskap

I denne kategorien er det snakk om barn som blir etterlatt i utlandet, hvor formålet *sannsynligvis* er å gifte bort barnet på sikt. Når disse sakene kategoriseres som etterlatte barn og ikke som frykt for tvangsekteskap, er det fordi overgrepet IR-en griper inn i, er frihetsberøvelsen barnet / den unge er utsatt for. Det kan for eksempel være en sak hvor en gutt eller jente har blitt holdt fanget av familien i lang tid. Motivet for å holde

barnet fanget er at det skal giftes bort, men det er først og fremst frihetsberøvelsen som er utgangspunktet for at IR-en blir kontaktet og håndterer saken.

Etterlatte barn for disiplinering

Det er ikke alltid at foreldre som etterlater barn, gjør det av ekteskapsgrunner. Det er en rekke saker, særlig fra Somalia, der barn blir sendt av foreldrene mot sin vilje til Somalia for å disiplineres (se også Lidén mfl. 2014). De har da ofte hatt en historie med det foreldrene oppfatter som dårlig oppførsel i Norge. I noen tilfeller blir barnet sendt på koranskole i Somalia, fratatt pass og penger og hindret i å dra tilbake til Norge. I enkelte saker er en av foreldrene med barnet, i andre tilfeller etterlates barnet hos slektninger. I enkelte av saker blir barnet utsatt for vold fra familien eller i skolesammenheng.

Vold mot barn eller ektefelle

Slike saker kan være relatert til ekteskap eller familiens ære, men ikke alltid. De kan for eksempel omfatte at mannen holder kone og barn tilbake i utlandet og mishandler dem fysisk og psykisk. I enkelte av disse sakene har overgrepene foregått i lang tid før IR-en er blitt involvert i saken.

Barnebortføring

En barnebortføringssak er en sak hvor en forelder tar med et barn til utlandet mot den andre foreldrens vilje. Slike saker ligger ikke innenfor IR-enes ansvarsområde. Vi har ført det opp fordi IR-ene likevel blir involvert i enkelte av disse sakene, da i samarbeid med Seksjon for konsulære saker og de andre ansatte på utenriksstasjonen som håndterer konsulære saker.²⁰ Dette gjelder særlig når barnebortføringssakene også er knyttet til problematikk som IR-ene jobber med. Dette er ofte saker der en av foreldrene er fra Norge mens en annen forelder har innvandret, og der en av foreldrene velger å ta med barnet fra Norge til sitt eget opprinnelsesland, mot den andre forelderens vilje. Dette bryter med foreldreretten til den forelderen som er gjenværende i Norge. Totalt er det registrert 270 barnebortføringssaker fra Norge siden IR-ene startet sitt arbeid i 2008.²¹

²⁰ Norge er tilsluttet Haag-konvensjonen av oktober 1980 om barnebortføringer. Dersom barnet er bortført fra Norge til et annet land som har ratifisert konvensjonen, er det Justis- og beredskapsdepartementet som har ansvaret for håndteringen av saken. De kan be sin motpart i det andre landet om å tilbakelevere barnet. De kan også be myndighetene lokalisere barnet dersom Justisdepartementet ikke vet hvor det befinner seg. Det er med andre ord lagt til rette for en ekstra samordning land imellom for å få tilbakeført barn som har blitt bortført. Av landene som IR-ene har ansvar for, er det imidlertid kun Tyrkia som har underskrevet og ratifisert Haag-konvensjonen om barnebortføring. For de andre landene er det UD som har ansvaret. Da hender det at IR blir involvert, selv om det offisielt ikke er en del av deres portefølje (for mer informasjon om håndtering av barnebortføring, se: www.regjeringen.no/no/sub/barnebortforing/id468120/).

²¹ <https://www.regjeringen.no/no/sub/barnebortforing/nettsider-og-litteratur/statistikk/statistikk-for-barnebortforinger-20052015/totalt-antall-barn-og-barnebortforingssaker-20052015/id2474506/>

Kategori: Kjønnsslemlestelse

Det har som nevnt vært svært få av IR-enes saker som har handlet om kjønnsslemlestelse. Og i alle unntatt ett tilfelle har det vært snakk om saker hvor det var frykt for kjønnsslemlestelse. Et typisk eksempel vil være en sak hvor en skole varsler IR-en om at en jente i ung alder ikke har kommet tilbake på skolen etter en ferie, og at de er bekymret for at jenta vil bli kjønnsslemlestet. I sakene som IR-ene har hatt, har da slike saker stort sett løst seg ved at jenta enten dukker opp igjen uten at kjønnsslemlestelsen har blitt gjennomført, eller at IR-en har klart å fraråde familien fra å gjennomføre dette.

Den operative arbeidsprosessen

Gjennomgangen av antall saker og beskrivelsene av sakstypene har gitt et generelt inntrykk av bredden i type saker som IR-ene håndterer. I den neste seksjonen vil vi gi et litt tydeligere bilde av hvordan IR-ene kan jobbe for å løse disse sakene helt konkret. Som vi så i den kvantitative gjennomgangen, kommer sakene til IR-ene fra en rekke kilder. Det vanligste er at familien, venner eller personen selv varsler. I den grad deler av førstelinjen varsler, er det vanligste at sakene kommer fra minoritetsrådgiverne (MR) og Kompetanseteamet. En del saker kommer også via politiet, barnevernet og UDI.

Sakene kommer ofte inn via e-post eller telefon til IR-en. Dette er noe som skiller saksbehandlingen fra mye annen saksbehandling i norsk forvaltning. IR skal være et lavterskel-tilbud for alle som ønsker hjelp. Men hva gjør IR når de får høre om en sak? Hvordan går de fram?

Vi vil vise hvilke framgangsmåter som er typiske i det operative arbeidet med utgangspunkt i to hovedtyper saker. Den ene kategorien er relativt enkle og lite ressurskrevende saker, mens den andre er svært komplekse og ressurskrevende saker. Disse to kategoriene utgjør ytterpunktene av et vidt spekter saker heller enn en dikotomi. Vi vil likevel gjøre denne distinksjonen, da det er en del kvalitative forskjeller i måten IR-ene håndterer og jobber med disse to typene av saker. De enklere sakene innebærer ofte kun noen telefonsamtaler og kartleggingsarbeid, mens de komplekse og ressurskrevende sakene kan være en assistert hjemreise av en som er utsatt for familievold. Vi vil beskrive hvilke virkemidler IR-ene har, og noen typiske forløp innen disse to hovedkategoriene.

Vi vil også bruke eksempelaser for å beskrive hvordan IR-en jobber. Eksempelcasene er basert på anonymiserte casebeskrivelser overlevert av IR-ene til oss. Vi har brukt disse casene som utgangspunkt for å konstruere noen idealtypiske caser. Altså reflekterer ikke disse casene en konkret enkeltsak, men illustrerer et sannsynlig forløp basert på casebeskrivelser vi har fått tilgang til.

Enkle og lite ressurskrevende saker

De relativt enkle og lite ressurskrevende sakene utgjør hoveddelen av IR-ens operative arbeid. Et kvantitativt mål på dette er at de assisterte hjemreisene kun utgjør 20 prosent av IR-ens saksmengde. Det kan være ressurskrevende og kompliserte saker innenfor de resterende 80 prosentene, men basert på intervjuer er det sannsynlig at hoveddelen av saker utenom assisterte hjemreiser er betydelig enklere og mindre ressurskrevende.

Med enkle mener vi ikke at saken er ukomplisert for personen det gjelder. Det kan være svært alvorlige saker. Vi mener enkel i den forstand at det er lite arbeid IR-en gjør, og at det er relativt sett få aktører involvert i å løse saken.

Det finnes enklere saker blant alle sakstypene nevnt over, men det gjelder, ifølge IR-ene selv, i særlig stor grad når det er snakk om frykt for å bli tvangsgiftet, kjønnslemlestet eller etterlatt i utlandet. Hvis en person først har blitt tvangsgiftet, kjønnslemlestet eller etterlatt, blir sakene ofte mer kompliserte.

De minst kompliserte sakene IR-ene håndterer, er de som viser seg å være en ubegrunnet frykt for tvangsekteskap, kjønnslemlestelse eller å bli etterlatt i utlandet. Disse sakene kan løse seg uten at IR-en egentlig foretar seg noe. Et eksempel kan være et slikt forløp:

En barneskole varsler IR-en i Nairobi om at en jente på 7 år fra Somalia har vært borte fra skolen i tre uker. Læreren er bekymret for at jenta kan være sendt til Somalia for å bli kjønnslemlestet. IR-en setter i gang undersøkelser med sine kontakter i Somalia for å se om det er noe hun kan gjøre for å spore henne opp. Hun kontakter lokalt politi i regionen jenta kommer fra, forhører seg med barnevernet i Norge om de har vært involvert i saken, men finner ingen spor etter jenta. Kort tid etter får hun imidlertid beskjed fra skolen om at jenta er tilbake på skolebenken. Saken blir avsluttet.

Her løser saken seg uten videre involvering fra IR-ens side. Dette forløpet viser også et viktig aspekt ved IR-ens arbeid, nemlig kartleggingsfasen. Når IR-ene får en sak, er det første de gjør å kartlegge hva de kan finne ut om personen. De tar kontakt med personer i sitt nettverk lokalt, og de tar også ofte kontakt med lokalt barnevern i Norge og/eller andre relevante deler av hjelpeapparatet, for å undersøke om personen har vært registrert et annet sted tidligere.

Blant de mindre ressurskrevende sakene er også det IR-ene selv beskriver som rådgivningssaker. Dette er saker hvor IR-en gir hjelp og råd for eksempel til personer som er redde for å bli utsatt for et overgrep. Det finnes eksempler på saker der IR-en blir direkte kontaktet av en person som frykter å bli tvangsgiftet, men et vanligere forløp er saker som kommer gjennom andre deler av det norske hjelpeapparatet. Dette kan for eksempel utspille seg slik:

En jente på 18 år kontakter minoritetsrådgiveren (MR) på sin skole. Hennes to storesøstre har blitt giftet bort til nære familiemedlemmer i hjemlandet etter sommerferieturer dit. Nå vil faren ta henne med på sommerferie til hjemlandet, og jenta sier til MR-en at hun frykter å bli giftet bort til en slektning. MR-en kontakter Kompetanseteamet. Sammen blir de enige om å kalle inn familien til jenta til en samtale, hvor IR-en er med på telefon. I denne samtalen forklarer først faren at billettene er bestilt, at ferien er planlagt, og at norske myndigheter ikke har noe med å legge seg opp i hans ferieplaner. IR-en har en lang diskusjon med faren hvor hun vektlegger at det viktigste for denne jenta er å lære norsk og bli i Norge, ikke å gifte seg. Dessuten er tvangsekteskap straffbart. En uke etter samtalen får IR-en opplyst at turen er avlyst og billettene er avbestilt.

Her er det kun en telefonsamtale som skal til for å få den aktuelle faren på andre tanker. Samtidig illustrerer eksemplet at selv om en sak ikke er ressurskrevende, så kan den kreve mye av IR-ens kompetanse. IR-en må vite hvilke argumenter som vil kunne fungere for å overbevise familien om å legge bort planene. Dersom dette ikke blir gjort på en gjennomtenkt måte, kan det ende som en mye mer kompleks, ressurskrevende og alvorlig sak. Det er imidlertid viktig å påpeke at IR-ene ikke er ment å være førstekontakt for MR-ene på skoler i Norge, og IR-en skal ikke være en generell rådgiver for hvilke operative tiltak som skal igangsettes i Norge. Denne casen er likevel et eksempel på at IR-er kan bli brukt som en ressursperson i saker som enda ikke har blitt en konsulær sak i landet IR-en oppholder seg.

Begge tilfellene nevnt over var caser hvor saken ble løst med positivt utfall, i alle fall på kort sikt. Det er likevel en del tilfeller hvor det ikke er mulig for IR-en å gjøre noe for å hjelpe personen som ønsker assistanse. Dette henger sammen med det konsulære systemet beskrevet tidligere, hvor også IR-ene må forholde seg til at norske lover ikke gjelder i utlandet. Et eksempel er en sak som denne:

En gutt på 15 år tar kontakt med den norske ambassaden i Nairobi. Han forteller at foreldrene har etterlatt han i Somalia hos onkelen og tanten. Han får ikke bevege seg ut av huset uten deres tillatelse og går på koranskole. Gutten forteller at onkelen har vært voldelig mot han. IR-en sjekker om personen finnes registrert hos norsk barnevern. Barnevernet opplyser at de ikke har gutten i sitt register. IR-en forsøker å kartlegge hvor alvorlig vold gutten er utsatt for, og konkluderer med at den ikke er til fare for liv og helse. IR-en får ringt opp gutten og forteller at det ikke er noe de kan gjøre når de hverken har foreldrenes samtykke eller det er akutt fare for liv og helse. IR-en råder gutten til å varsle foreldrene om at onkelen er voldelig, og at han sterkt ønsker å komme hjem.

Det er hovedsakelig tre grunner til at IR-en kan gjøre svært lite i en slik type sak. For det første er det snakk om en gutt som er sendt til utlandet av foreldrene. Det er i utgangspunktet ikke ulovlig i å sende barnet sitt til utlandet for å gå på skole. Derneft har barnevernsloven, slik den er utformet fram til juli 2016, kun omfattet barn som oppholder seg i Norge. Når et barn oppholder seg i utlandet, er det svært begrenset hva barnevernet kan bidra med. Dersom barnet hadde vært registrert med vedtak i barnevernet, kunne det vært mulig for ambassaden å utstede nye reisedokumenter. Som beskrevet tidligere er det også ulike praksiser knyttet til hvordan det norske barnevernet forholder seg i slike saker. De nye lovendringene (se kapittel 4.1) vil også innebære at barn over tolv år må samtykke til å flytte til utlandet. Dette kan gi grunnlag for å intervenere i saker som denne. Men i perioden IR-ene har operert, har denne typen saker vært vanskelige å gjøre noe med. For det andre befinner gutten seg i dette tilfellet i Somalia, hvor det de siste årene har vært vanskelig for IR-en å reise utenfor Mogadishu. Det vil si at gutten måtte ha kommet seg til Mogadishu på egen hånd dersom IR-en skulle få til å møte han for å gi han nye reisedokumenter. I og med at han ble holdt fanget av slektninger, var det vanskelig. Men selv om gutten skulle klare å komme seg til Mogadishu på egen hånd, og barnevernet hadde hatt han i sitt register slik at ambassaden kunne utstedt nye reisedokumenter, ville det vært en økonomisk utfordring knyttet til å få han hjem. IR-en kunne fått avslag dersom hun søkte om å få penger gjennom den nevnte refusjonsordningen for hjemreise til denne gutten. Enkelte av IR-ene opplever at de i enkelte tilfeller får avslag dersom saken ikke er knyttet til æresrelatert vold.

En annen årsak til at enkeltsaker ikke alltid løser seg, er at personen som søker hjelp, endrer oppfatning eller mister kontakt med IR. Et sentralt premiss for IR-ene i alle disse sakene er at de kun griper inn dersom personen selv ønsker det. Om personen ikke ønsker det, er det lite IR-en kan gjøre. Et forløp der personen endrer mening, kan for eksempel være slik:

En mann på 19 ringer til ambassaden i landet han oppholder seg og forteller at han skal giftes bort mot sin vilje om kort tid. Han kontaktet først læreren på skolen, men hun sendte han videre til ambassaden som gjorde at han kom i kontakt med IR-en. Han lurte på hva IR-en kan gjøre for å hjelpe. IR-en forteller at dersom han vil komme seg ut av situasjonen, så må han komme til ambassaden. IR-en opplyser om hvilke muligheter som finnes for å få han til Norge. Etter samtalen gjør IR-en undersøkelser med Kompetanseteamet for å gjøre klart for en eventuell assistert hjemreise til Norge. IR-en blir imidlertid ikke kontaktet av gutten igjen. Noen uker senere får hun beskjed fra skolen om at gutten har blitt giftet bort og ikke har returnert til Norge. IR-en fikk ikke tak i gutten igjen.

At personen endrer mening om hvorvidt de vil ha assistanse, eller av andre årsaker forsvinner før saken er løst, er noe de fleste av IR-ene har opplevd.

Samlet sett utgjør de enklere og mindre ressurskrevende sakene et stort antall og dermed en viktig del av IR-enes jobb. De bruker mye både kompetanse og nettverk i disse sakene.

Komplekse og ressurskrevende saker

Vi definerer assisterte hjemreiser, gjennomførte og forsøkte, som komplekse og ressurskrevende saker. De utgjør som nevnt kun 20 prosent av saksmaterialet, men på grunn av kompleksiteten tar de ofte opp mer enn 20 prosent av tiden IR-en bruker til operativt arbeid.

I de assisterte hjemreisene er det en rekke aktører som må involveres, både på norsk side og i landet personen skal hentes ut fra. Blant aktørene som ofte involveres, er lokale myndigheter, lokalt politi, lokale krisesenter / frivillige organisasjoner, norsk barnevern, norsk politi, norsk rettsvesen, norske krisesenter og minoritetsrådgivere. Et eksempel på et saksforløp som innebærer assistert retur, er dette:

En norsk-irakisk kvinne på 20 år blir tatt med på ferie til Tyrkia. Når de kommer til Tyrkia, fratar foreldrene henne pass og penger. Hun blir fortalt at hun skal bli tatt med til Irak neste dag for å giftes bort. Gjennom en slektning klarer jenta å få tak i en telefon og får kontakt med den norske ambassaden og IR-en der. IR-en spør hvor hun oppholder seg, og sier at de kan få hentet henne ut hvis hun klarer å komme seg ut av huset. De avtaler et tidspunkt hvor kvinnen skal rømme ut av huset og hentes. IR-en kontakter tyrkisk politi som går med på å assistere for å få jenta ut. Aksjonen lykkes, og de får fraktet jenta til ambassaden. Ambassaden bekrefter hennes identitet og utsteder et nødpass. IR-en kontakter Kompetanseteamet og politiet i Norge for å sørge for at noen kan ta henne imot i Norge og plassere henne på hemmelig adresse. IR-en bestiller flybilletter og sender jenta til flyplassen. På Gardermoen venter politiet på henne og tar henne med til et krisesenter.

Dette er en assistert retur hvor mange aktører må involveres på kort tid. Om jenta hadde blitt tatt med til Irak, hadde det – på grunn av situasjonen i landet – blitt svært vanskelig og ressurskrevende å få hentet henne ut.

Saksforløpet over er et eksempel på hvordan samarbeid med lokalt politi også er viktig for å få løst sakene. IR-en var avhengig av kontakter i politiet for å få dem med på å assistere i en slik aksjon på så kort varsel. På den andre siden er også assisterte hjemreiser avhengige av et godt samarbeid på den norske siden. En sentral samarbeids-

partner i mange av sakene som gjelder barn under 18 år, er barnevernet. Et eksempel på et forløp hvor koordineringen med barnevernet er sentralt, er dette:

En jente på 15 kommer til ambassaden i landet hun oppholder seg i. Hun opplyser at hun har klart å rømme fra familien sin som tok henne med ut av Norge og holdt henne fanget i to måneder. IR-en blir informert om saken umiddelbart og ringer barnevernet i Norge. Barnevernet opplyser at personen finnes registrert hos dem. Det har vært flere bekymringsmeldinger, og de har vært i en dialog med foreldrene om mulig omsorgsovertakelse. Barnevernet har registrert at jenta forsvant for to måneder siden, men ikke fulgt opp saken. Ambassaden kan utstede et nødpass uten foreldrenes samtykke fordi barnevernet allerede er inne i saken. IR bestiller flybilletter og koordinerer med norsk politi og lokalt barnevern slik at de er til stede på Gardermoen for å ta imot jenta.

Som nevnt har barnevernet ikke ansvar for norske borgere som oppholder seg i utlandet, i følge loven som gjelder frem til juli 2016. IR-ene opplyser at de sjelden får beskjed fra barnevernet om barn som er forsvunnet. Det betyr at det i de fleste tilfeller er IR-en selv som oppdageer saken og så kontakter barnevernet, som i saksforløpet beskrevet over.

Enkelte av de kompliserte sakene IR-ene håndterer, kommer for retten etter politietterforskning. I slike saker kan IR bli involvert som vitne i rettssaken. Et forløp kan være slik:

En far tar med sine to barn ut av Norge. Alle er norske statsborgere, men født i landet faren tar dem med til. Faren drar tilbake til Norge, men etterlater barna hos slektninger i landet mot deres vilje. Der blir de utsatt for vold, og de får beskjed om at de skal giftes bort. IR får beskjed fra den norske skolen barna gikk på, om at de har forsvunnet. IR lykkes i å lokalisere familien og komme i kontakt med en lokal slektning som setter henne i kontakt med barna. Ambassaden og IR tilrettelegger for assistert hjemreise for barna. Barnevern og politi møter barna på Gardermoen. Faren blir etter hvert stilt for retten. IR bidrar ved å vitne i saken, og faren blir dømt for familievold.

En slik sak er et eksempel på vellykket oppfølging fra politiet, ved at de etterforsker saken, tar den til retten og får faren dømt. Flere av IR-ene peker på at å få overgriperne i disse sakene dømt er viktig, ikke kun for de enkeltsakene det gjelder, men også på grunn av dommenes forebyggende effekt. IR-en i Amman skrev blant annet i en kronikk fra 2013 at «For at 'redningsaksjonene' vi gjennomfører for å hjelpe kvinner og barn ikke bare skal være brannslukkingsarbeid, må de strafferettslige sidene ved tvangsekteskap i større grad følges opp» (Munch 2013).

Det finnes ikke statistikk som viser hvor mange av sakene som blir fulgt opp med etterforskning og retts sak. Enkelte av IR-ene mener at dette skjer for sjelden. Samtidig anerkjenner de at dette er kompliserte saker, både grunnet manglende bevis og fordi mange av ofrene ikke ønsker å vitne mot sin egen familie. Selv om de har flyktet fra familien, og kanskje bor på hemmelig adresse, er det en høy terskel for å skulle bidra til at egen familie blir straffedømt.

Eksempelene som er vist til så langt, illustrerer likevel det som kan kalles vellykkede assisterte hjemreiser der samarbeidet med norske og lokale aktører fungerte som det skal.

Det er imidlertid enkelte av de ressurskrevende sakene som ikke løser seg. Det kan være ulike grunner til det. En faktor kan være at personen ombestemmer seg. Vi så et eksempel på det i en case tidligere. En annen grunn kan være at kontakten mellom IR og personen det gjelder, blir brutt, for eksempel fordi familien som personen prøver å rømme fra, oppdager hva som er i ferd med å skje, og tar fra personen telefonen. Andre ganger kan årsaken til at sakene ikke løses, knyttes til oppholdstillatelse. Dersom en person med oppholdstillatelse i Norge, men uten norsk statsborgerskap, har vært etterlatt i utlandet i over tre år, mister de i oppholdstillatelsen i Norge. Det finnes da enkelte tilfeller hvor man har fått til å redde personen vekk fra familien som har etterlatt eller tvangsgiftet vedkommende, men der den det gjelder, likevel ikke får innreise i Norge fordi oppholdstillatelsen har gått ut. Men som nevnt i den kvantitative gjennomgangen er det et mindretall av de assisterte hjemreisene som ikke gjennomføres. Kun 40 av totalt 150 assisterte hjemreiser siden 2010 har blitt regnet som forsøkte og ikke gjennomførte.

Det operative arbeidet på ulike ambassader

Hvor stor del av jobben håndteringen av enkeltsaker utgjør, varierer fra IR til IR og fra ambassade til ambassade. Mens enkelte i sin periode knapt hadde slike saker, oppgir andre at de arbeider med dette en stor andel av tiden. Det er også noen tydelige trender i typer av saker som dominerer ved ulike ambassader.

Den tydeligste trenden er at IR-en i Nairobi har et annet sakstilfang enn de tre andre IR-ene. Mens det i Ankara, Islamabad og Amman kommer saker som gjelder både tvangsekteskap og en rekke ulike typer saker for øvrig, er det i all hovedsak etterlatte barn som utgjør saksmengden i Nairobi. En annen skillelinje går mellom de stasjonene som i hovedsak har saker i områder det er vanskelig eller umulig å operere i, og de som har saker hvor det er enklere å reise og oppholde seg. I Amman er et flertall av sakene fra Irak, mens flertallet av sakene i Nairobi omhandler Somalia. IR-en i Nairobi kan ikke reise til områder i Somalia utenfor Mogadishu, noe som gjør operativt arbeid der vanskelig. For Amman sin del krever det et strengt sikkerhetsopplegg å dra til Irak. IR-en har likevel gjennomført en rekke reiser til Irak. I Ankara og Islamabad er de fleste sakene fra Tyrkia og Pakistan, som er land det er betydelig lettere å reise i, selv om det er reiseråd også i områder i Pakistan. IR-en i Pakistan har også ansvaret for Afghanistan,

hvor IR ikke har akkreditering og derfor ikke kan reise. I intervjuene framhevet både nåværende og tidligere IR-er at dette var en utfordring i det operative arbeidet, men da i ulik grad ved ulike ambassader.

Oppsummering av det operative arbeidet

Vi har nå beskrevet det operative arbeidet til IR-ene fra ulike vinklinger: kvantitativt, kvalitativt og hvordan de håndterer saker av ulik kompleksitet. I IR-enes operative arbeid ser vi både at de samarbeider med ansatte på ambassaden med ansvar for konsulære saker, at de trekker på sine nettverk lokalt, og at de er avhengige av å koordinere med Kompetanseteamet og førstelinjetjenesten i Norge. De håndterer saker av svært ulik art innenfor mange typer familievold.

Foruten sakstype varierer sakene til IR-ene langs en rekke dimensjoner. Vi vil særlig trekke fram tre relevante faktorer. Den første er ressursbruk og kompleksitet. Det er stor forskjell på en rådgivningssak som krever en telefonsamtale, og en komplisert assistert retur. En rådgivningssak kan være løst på en dag, mens enkelte andre saker kan vare i flere måneder og involvere en rekke aktører i Norge og lokalt. Den andre faktoren er alvorlighetsgrad. Blant de alvorligste sakene er gjennomførte tvangsekteskap og kjønnslemlestelser samt grov vold som har lange strafferammer i Norge, og som har dramatiske konsekvenser for personene det gjelder. Deretter er det mange saker hvor det er frykt for lignende overgrep, hvor også konsekvensene kan være store dersom IR ikke griper inn. I en del av sakene som omhandler etterlatte barn, er det varierende om det har foregått noe straffbart. Foreldre har ulike vurderinger når det gjelder hvorvidt det er best for barnet deres å oppholde seg i Norge eller å gå på skole og bo i utlandet. Slike vurderinger kan være knyttet til at foreldrene ønsker at barna skal bli kjent med kulturen i landet de kommer fra, eller at foreldrene strever med disiplinproblemer de ikke klarer å håndtere i en norsk setting. Disse sakene kan omfatte omsorgssvikt. Det er imidlertid ikke alltid at det er grunn til å gripe inn. Det oppleves kanskje som både urettferdig og uønsket fra barnet selv, men det å bestemme at et barn skal gå på skole i utlandet, er eksempel på noe foreldre avgjør selv. En tredje faktor er i hvor stor grad IR-ene kan gjøre noe med sakene. Som eksempelsakene viser, er det flere tilfeller hvor IR-en av sikkerhetsmessige eller andre grunner ikke får fulgt opp og dermed ikke får ytt bistand til den som søker hjelp. På den andre siden er det mange saker hvor enkelt-personer redde ut av svært vanskelige situasjoner.

4.3 Det strategiske oppdraget: nettverk, kompetansebygging og -deling

Beskrivelsen av casene IR-ene håndterer, utgjør det vi begrepsfester som den operative delen av oppdraget deres, der de gir bistand til enkeltpersoner. I den neste delen av kapittelet skal det handle om den andre delen av IR-ens mandat, den strategiske.

Det strategiske arbeidet kan deles inn i fire: nettverksbygging lokalt og i Norge, forvaltning av bistandsmidler ved utenriksstasjonene, bistand i familiegjenforeningsaker og kompetansehevende arbeid i Norge og ved utenriksstasjonene. Mens IR-enes operative funksjon har likhetstrekk med det konsulære arbeidet ved ambassadene, bidrar den strategiske funksjonen til at IR-en skiller seg betydelig fra andre ansatte med ansvar for konsulære saker. Det er gjennom det strategiske arbeidet at IR-ene skal gjøre seg selv, og systemet som helhet, bedre egnet til å løse enkeltcase og forebygge disse.

Nettverksbygging

En sentral del av IR-ens arbeidsoppgaver er nettverksbygging, både lokalt og med førstelinjen i Norge.

Nettverksbygging lokalt

Nettverksbyggingen lokalt, med utgangspunkt i ambassaden hvor IR-en fysisk oppholder seg, gjøres på tre nivå: (i) nettverksbygging som omfatter lokale myndigheter, (ii) nettverksbygging som omfatter lokale og internasjonale sivilsamfunnsorganisasjoner, og (iii) nettverksbygging som omfatter den aktuelle norske diasporaen. Det er varierende praksis blant nåværende og tidligere IR-er når det gjelder i hvor stor grad og på hvilken måte de driver denne typen nettverksbygging. Samtlige har imidlertid arbeidet med dette på en eller annen måte.

Når det gjelder lokale myndigheter, er dette nettverk alle IR-ene ser på som sentralt for å få løst enkeltsakene de jobber med. Som beskrevet i eksempelcasene er det flere tilfeller der IR-en er avhengig av et godt samarbeid med lokalt politi, men også politiske myndigheter.

Når det gjelder kontakt med lokale myndighetspersoner på et politisk nivå, er IR-en mindre aktiv med egen nettverksbygging. Da er de i større grad avhengige av hvor god relasjon norske myndigheter og den norske ambassaden har til lokale politiske myndigheter. Norske myndigheter har for eksempel gode kontakter med de kurdiske selvstyremyndighetene i Irak. Dette er noe IR-en i Amman bruker aktivt for å løse enkeltsaker i de kurdiske områdene i Irak. Da kan kurdiske myndigheter bistå med assistanse både for å finne personen det er snakk om, og for å tilrettelegge for at personen kan reise tilbake til Norge.

Nettverk med organisasjoner i landet IR-ene oppholder seg i, er noe nåværende og tidligere IR-er i ulik grad har prioritert. Dette er heller ikke et klart punkt i mandatet. Enkelte IR-er har jevnlig møter med kvinneorganisasjoner og andre relevante aktører som kjemper for kvinners stilling og mot familievold, da de anser dette som viktig, både for å bygge kunnskap om utviklingen i landet og for å bruke organisasjonene i håndteringen av enkeltsaker. Enkelte IR-er ser det også som sentralt å bygge nettverk med organisasjoner for så igjen å kunne videreformidle informasjon til førstelinjen i Norge. Som denne IR-en beskrev det:

«I denne stillingen henger alt sammen med alt. Så da jeg kom til ambassaden, så lurte ambassadøren på om jeg kunne ta litt ansvar for Norges kvoteflyktninger [...] Og det krevde mange møter, masse møtevirksomhet med UNHCR, med andre bosettingsland, både europeiske og Canada og USA og ikke minst med nasjonale myndigheter. [...] Etter hvert skjønnte jeg [...] at det er veldig relevant og knyttet til dette arbeidet. Nå har vi bedt om å bli mer brukt av IMDi, for dette, for å gi mer kunnskap til Kommune-Norge for hva de kan forvente av vold i nære relasjoner blant flyktninger som kommer.»

Dette er et eksempel på nettverksbygging som ikke først og fremst angår de konsulære sakene på kort sikt, men snarere er ment å bidra til å styrke IR-enes egen kompetanse på feltet. I tillegg kan det gjøre kommunene bedre i stand til å håndtere denne typen problemstillinger når de mottar flyktninger, noe som kan bidra til å unngå flere kompliserte operative saker på lengre sikt.

Nettverksbyggingen lokalt knytter seg imidlertid som oftest til nettverk som etableres gjennom arbeid med bistand (se seksjon om bistand nedenfor).

Enkelte IR-er fremhever det å bygge nettverk med norsk diaspora som svært viktig, det vil si norske borgere som er bosatt i for eksempel Pakistan eller Tyrkia. De IR-ene som anser dette som viktig, er særlig de som gjennom tidligere jobb hadde nettverk inn i de aktuelle miljøene. De påpeker imidlertid at det er svært begrenset hva de får gjort av denne typen nettverksbygging gitt måten IR-ordningen er organisert på i dag.

Nettverk og kontakter i Norge, MR og IR

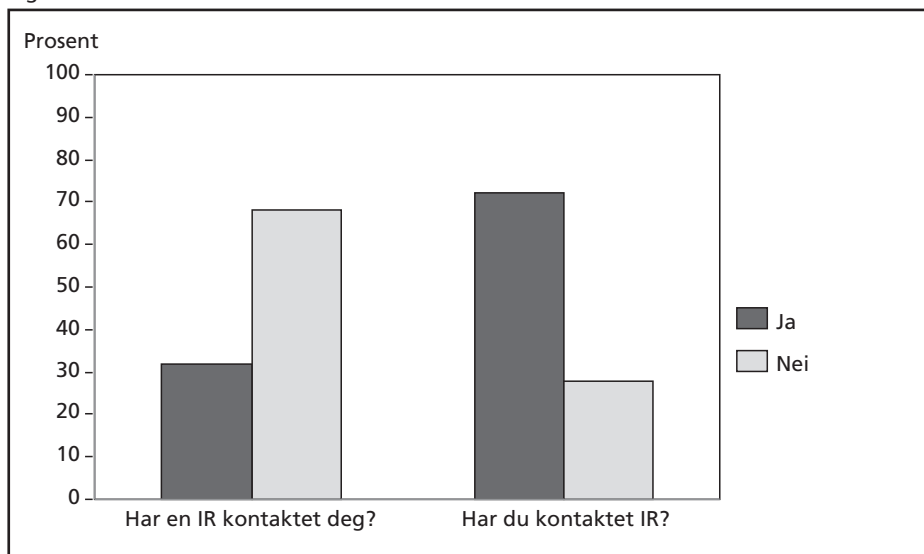
Nettverksbygging med organisasjoner og førstelinje i Norge er noe som både står nedskrevet i mandatet og IR-ene selv ser på som viktig. Dette er noe de stort sett bygger gjennom sin operative virksomhet. Som vi så i eksempelcasene, krever håndteringen av assisterte hjemreiser koordinering med både kompetanseteam og deler av norsk førstelinje for å lykkes. Dette er kontakter som IR-ene bygger opp over tid, og som de selv påpeker er viktige å ha, særlig når saker må løses raskt. En gruppe som blir framhevet som særlig sentral, er minoritetsrådgiverne. 9 prosent av sakene som kommer til IR, blir formidlet gjennom MR. Det er kun personen selv og familie og venner som

melder inn en større andel saker til IR.²² MR- og IR-ordningene er opprettet som parallelle ordninger i handlingsplanen. Det er derfor relevant å se litt nærmere på hvor mye kontakt det faktisk er mellom IR og MR.

Vi gjennomførte en kort spørreundersøkelse til alle MR-ene. Av 27 aktive MR-er som fikk undersøkelsen, besvarte 26 den. Alle figurene er oppgitt som prosent av det totale antallet MR.

IR-ordningen er svært godt kjent blant MR-ene. Alle unntatt én MR har hørt om ordningen. Vi fant også at et flertall, 72 prosent, har vært i kontakt med en IR i forbindelse med jobb. Figur 4.7 viser hvor mange prosent som har kontaktet IR selv, og hvor mange som har blitt kontaktet av IR. Det vanligste er at MR-ene oppsøker IR-ene. Mens over 70 prosent har kontaktet IR, har kun 30 prosent blitt kontaktet av IR.

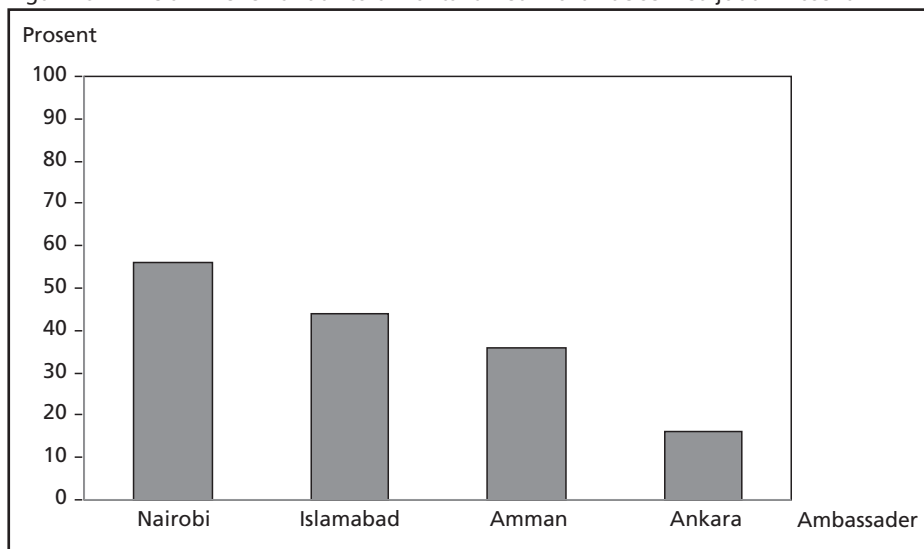
Figur 4.7 Prosentandel av MR som har vært i kontakt med IR



I figur 4.8 (på neste side) ser vi hvor mange prosent av MR-ene som har hatt kontakt med IR-ene på de ulike ambassadene. Vi ser at over halvparten av MR-ene har vært i kontakt med IR-en i Nairobi, mens under en femtedel har vært i kontakt med IR-en i Ankara.

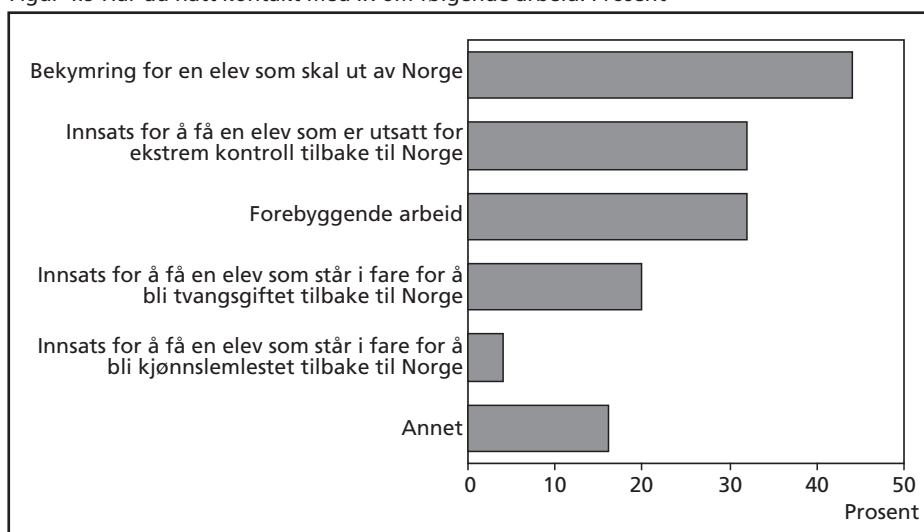
²² Kompetanseteamet er den enkeltinnstansen som er nærmest MR-ene i å melde inn saker. De har meldt inn totalt 8 prosent av sakene.

Figur 4.8 Hvilke av IR-ene har du vært i kontakt med i forbindelse med jobb? Prosent



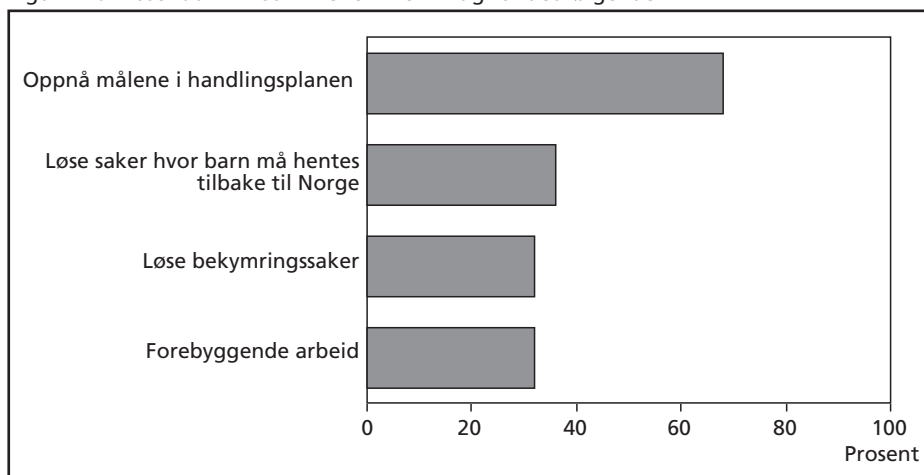
I figur 4.9 ser vi hvilke type saker MR og IR har hatt kontakt om. Det vanligste er kontakt i forbindelse med bekymring for et barn som skal bli sendt ut av Norge. Deretter kommer saker hvor et barn har blitt etterlatt i utlandet. Vi ser også at IR og MR har en del kontakt for forebyggende arbeid. Om lag en tredjedel av MR-ene har vært i kontakt med IR i forbindelse med forebyggende arbeid.

Figur 4.9 Har du hatt kontakt med IR om følgende arbeid. Prosent



Vi ba også våre respondenter vurdere hvor stor rolle IR-ene spilte for ulike deler av deres arbeid. Figur 4.10 viser hvor mange prosent av MR-ene som mente at IR-ene var viktige for de ulike oppgavene. Mens rundt en tredjedel mener IR-ene er viktige for å løse ulike typer saker som MR-ene er involvert i (forebyggende arbeid, bekymringssaker og saker hvor barn må hentes tilbake fra utlandet), ser vi at nær to tredjedeler mener at IR-ene er generelt viktige for å nå målene i handlingsplanen.

Figur 4.10 Prosent av MR som mener IR er viktig for det følgende:



Oppsummert har MR-ene og IR-ene noe, men ikke veldig hyppig kontakt. Det meste av kontakten skjer i forbindelse med operative saker, mens det er mindre kontakt i forbindelse med generelt forebyggende arbeid. I kommentarer til undersøkelsen skriver imidlertid flere av MR-ene at de ønsker å ha mer kontakt med IR, og at IR-ene burde være mer synlige også på skolene. De sier også at IR-ene er en god støtte for dem når de skal løse saker som berører barn som enten er redde for å bli etterlatt i utlandet, eller for å bli sendt til utlandet.

Det totale bildet når det gjelder nettverksbygging, er sprikende. Det er særlig varierende hvor mye IR-ene har kontakt med den norske diasporaen i landet de er i, og kontakt med lokale organisasjoner.

Forvaltning av bistandsmidler

Forvaltning av bistandsmidler er en annen del av IR-ens strategiske arbeid. Dette arbeidet kan bidra til å bygge nettverk med organisasjoner som driver på feltet IR-ene jobber med. Det kan være viktig for å bygge kunnskap, men også for praktisk hjelp i konkrete saker. Ifølge årsrapportene IR-ene leverer til IMDi, er «Mål 1» for deres virksomhet at IR-ene skal «følge opp prosjekter med særlig fokus på kjønnsbasert vold

med kobling til diaspora i Norge.» Hvordan dette gjøres i praksis, varierer fra ambassade til ambassade, avhengig av ambassadens bistandsportefølje, stasjonssjef og IR.

Amman er den stasjonen der IR i størst grad er involvert i å forvalte bistand. IR-en har bidratt i forvaltning av støtte til organisasjoner i Irak som jobber med å bedre kvinners stilling. Flere av disse organisasjonene har jobbet spesifikt med kjønnsbasert vold, herunder tvangsekteskap. Ambassaden har også forvaltet støtte til Norsk folkehjelp som har hatt samarbeid med organisasjoner som jobber med denne problematikken. Som et ledd i denne bistandsforvaltningen har det også vært organisert flere delegasjonsbesøk fra de lokale organisasjonene i Irak til Norge, for å drive erfaringsutveksling (Integrerings- og mangfoldsdirektoratet 2013, s. 34–36). I Ankara har IR-en også vært involvert i forvaltning av bistand, men i mindre grad enn Amman da Tyrkia ikke har vært et prioritert bistandsland. De har likevel hatt midler knyttet til kvinner og likestilling (Integrerings- og mangfoldsdirektoratet 2013, s. 43). IR-en har vært involvert i forvaltningen av denne støtten til og med 2015. I årsrapporten fra IR-ene i 2015 står det at «Målgruppen for prosjektene har vært frivillige organisasjoner generelt og kvinneorganisasjoner spesielt som arbeider for likestilling, forebygging av vold mot kvinner, barneekteskap og tvangsekteskap, samt synliggjøring og styrking av kvinners rolle i kulturlivet, media og politikk.» Ved ambassaden i Nairobi har IR-en en sentral rolle i å administrere bistanden knyttet til kjønnslemlestelse. I 2015 ble det opprettet et fond for dette arbeidet som IR-en har fått et medansvar for å forvalte. Islamabad er den stasjonen hvor IR er minst involvert i forvaltning av bistand. Tidligere har IR i Islamabad «bidratt til at flere tiltak mot tvangsekteskap er blitt 'bakt inn' som delprosjekter i et allerede eksisterende kvinnevernprosjekt» (Integrerings- og mangfoldsdirektoratet 2013, s. 61), men per i dag er ikke IR en del av gruppen som forvalter bistand ved ambassaden. Til tross for at IR-ene i Amman og Ankara tidligere har vært involvert i forvaltning av bistand, er disse midlene kuttet i budsjettet for 2016. Det vil si at det i 2016 kun er IR-en i Nairobi som direkte forvalter bistandsmidler.

Hensikten med å la IR-ene bidra med forvaltning av bistand er todelt. På den ene siden har IR kompetanse på kvinner og familievold og er derfor godt egnet til å bistå i å forvalte midler knyttet til dette. På den andre siden peker flere IR-er på at forvaltning av bistandsmidler er en viktig del av deres operative og strategiske arbeid. Som det står beskrevet i rapporten fra IMDi i 2013 under kapittelet om erfaringer fra Irak: «Prosjektene og tiltakene som støttes er lokalisert flere steder i Irak, konsentrert i de områdene der den irakiske befolkningen i Norge har sin opprinnelse. Disse NGO-ene er *uvurderlige samarbeidspartnere for ambassaden i håndteringen av de konkrete enkeltsakene*. Sammen med internasjonale organisasjoner, andre lands ambassader og lokale myndigheter i Irak, utgjør de et område der ambassaden har mange konkrete saker» (IMDi 2013, s. 34, vår utheving). Hvis IR-en har kontakter med et krisesenter som støttes med norske bistandsmidler, er det lettere å be dem ta imot en jente på flukt fra familien, enn å prøve å kontakte et krisesenter man ikke har en slik forbindelse til.

Samtidig som IR-ene påpeker at denne støtten er en hjelp i det operative og strategiske arbeidet deres, framhever de at en slik type støtte kan utgjøre et brudd på reglene for norsk bistandsarbeid. Det er ikke et problem at norske borgere tar i bruk et krisesenter som er støttet av norske myndigheter. Det vil imidlertid bli et problem dersom grunnen til at senteret ble støttet, var at det skulle være til hjelp for norske borgere, eller det var en forutsetning for støtten at norske borgere skulle bruke det.

Vi vil komme tilbake til de praktiske og prinsipielle vurderingene rundt bistandsarbeidet i neste kapittel. Her er hovedpoenget å påpeke at det finnes ulike praksiser, og at dette knytter seg til både tilgjengelige økonomiske bistandsressurser og til prinsippene for forvaltning av bistandsmidler.

I praksis fungerer forvaltningsansvaret for bistand fra IR-enes side slik at de følger opp aktivitetene til organisasjonene som blir gitt støtte. De passer på at de leverer rapporter og har møter med dem for å sikre at de gjør det de har fått bevilgning for å gjøre. I tillegg deltar de på ambassadens jevnlige møter om bistandsporteføljen. De som ikke forvalter bistand, deltar heller ikke på slike møter.

De ambassadene som i dag lar IR-ene jobbe med bistand, har ikke alltid gjort det. Det har skjedd endringer over tid, gjerne i forbindelse med bytte av ambassadør. Generelt peker IR-ene selv på at det er en fordel å forvalte bistand. Deres argumentasjon for å gjøre dette knytter seg til både det operative og det strategiske oppdraget. De IR-ene som ikke har administrert bistand, har også pekt på dette som problematisk.

Kompetansebygging og deling

En del av IR sitt strategiske oppdrag er at de skal bygge og dele kompetanse. Gjennom arbeidet med enkeltsaker, i tillegg til kontakten de har med lokale aktører og organisasjoner, skaffer IR-ene seg kunnskap om utbredelse av ulike typer familievold og årsaker til dette i landområdene de er i. De tilegner seg også kunnskap om hvordan slike saker kan håndteres, gjennom det operative arbeidet. Dette er kompetanse som kan brukes for å etablere rutiner for hvordan slike saker skal håndteres, i tillegg er slik kunnskap nyttig i forebyggingsøyemed. Det er derfor en viktig del av mandatet at kompetansen de bygger opp, skal deles, både med ansatte på utenriksstasjonen og med norsk forvaltning og førstelinje.

Når det gjelder kompetanseheving i utenriktjenesten, så skjer dette på flere nivå. For det første deltar IR-ene på og har bidratt i regionale samlinger der ambassadepersonell ved ambassadene kurses i konsulære saker. Det har også i enkelte tilfeller vært holdt lignende kurs lokalt på den enkelte ambassade. Det meste av kompetansehevingen skjer likevel i mer uformelle former. Gjennom det daglige arbeidet på ambassaden bidrar IR-en med innspill i konsulære saker, i bistandssaker og i saker som er spesialutsendingen for utlendingssaker sitt ansvar. Gjennom dette samarbeidet tilfører IR-en kompetanse til resten av teamet ved ambassaden, som de påpeker at de ville manglet uten IR. Det

varierer fra stasjon til stasjon hvor viktig og sentral denne typen kompetanseheving beskrives, men alle framhever at IR-en er en positiv ressurs som de andre ansatte lærer av.

Enkelte IR-er trekker også fram at de har gitt råd til norske ambassader i andre land når det gjelder hvordan de kan løse saker som knytter seg til tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og ekstrem kontroll.

Når det gjelder kompetanseheving i norsk forvaltning og førstelinje, skjer hoveddelen av dette kompetansehevende arbeidet i forbindelse med at IR-ene tre ganger i året oppholder seg i Norge. Det er IMDi som har det formelle ansvaret for å organisere denne kompetansehevingen, men virksomhetsplanene berører i liten grad hvordan kunnskapsformidlingen skal planlegges og gjennomføres i praksis. IR er gjennom virksomhetsplanen pålagt å gjennomføre formidlingsaktiviteter / utadrettet virksomhet etter oppsatt plan, men det defineres ikke hva innholdet i planen skal være. Et annet tiltak som skulle gjennomføres, var profilering av integreringsrådgivernes arbeid gjennom IMDis elektroniske nyhetsbrev.²³ Men i IR-enes årsrapport fra 2015 oppgis det at tiltaket enda ikke er gjennomført.

Virksomhetsplanene inneholder ikke vurderinger av hvilke deler av norsk forvaltning og førstelinje som bør prioriteres, eller om det er særlige organisasjoner og diasporamiljøer som bør prioriteres i arbeidet. Det er da også stor variasjon i hvordan dagens IR-er og tidligere IR-er har valgt å løse denne delen av oppdraget. Ifølge årsrapporter og intervjuer med IR-er varierer det hvilke organisasjoner de har kontakt med. Det kommer også fram at IR-ene selv i stor grad må planlegge sine foredragsturneer.

Ifølge årsrapporter dreier det kompetansehevende arbeidet i Norge seg i all hovedsak om foredrag for ulike deler av forvaltningen i Norge. Alle IR-ene rapporterer å holde foredrag for ulike deler av IMDi. IR-ene oppgir også, i årsrapporter, at de har hatt møter med politisk ledelse og byråkrater i departementet, da særlig Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet og UDs konsulærseksjon. Noen, men ikke alle, holder foredrag for politiet, Bufetat, UDI, enkelte fylkeskommuner og diasporaorganisasjoner i Norge.

Oppsummert er det kompetansehevende arbeidet varierende både i type og omfang.

Bistand i familiegjenforeningssaker

Det siste elementet i det strategiske arbeidet IR-ene gjør, er å bidra til behandling av familiegjenforeningssøknader hvor det er mistanke om tvangsekteskap. Dette er i utgangspunktet ikke en del av IR-enes mandat. Det dreier seg om utenlandske statsborgere og er derfor ikke konsulære saker, slik bistand til norske borgere er. Det er spesialutsendingen for utlendingssaker som har hovedansvaret for disse sakene. Ofte uttaler spesialutsendingen for utlendingssaker at de mangler den nødvendige

²³ Jf. tiltak nr. 18 i handlingsplanen 2013–2016

kompetansen på tvangsekteskap og søker derfor hjelp fra IR-en. I praksis betyr dette at IR-en bistår i de sakene hvor det kan være mistanke om at ekteskapet det søkes om familiegjenforening på grunnlag av, er et ekteskap inngått under tvang. IR-en gjør da et eget intervju, eller et intervju sammen med spesialutsendingen for utlendingssaker, for å prøve å avdekke hvorvidt det har vært tvang inne i bildet. IR-en blir brukt i disse tilfellene fordi dette er komplekse vurderinger. De færreste forteller at ekteskapet var inngått ved tvang, så det krever erfaring med denne praksisen i konteksten de er i, for å stille spørsmålene som kan bidra til å forstå grunnlaget for ekteskapet. IR-en gjør så en egen vurdering av saken, som UDI tar inn som en del av grunnlaget i sin vurdering. Dette er viktig for UDI. Dersom de finner at det ligger tvang til grunn, skal de avslå søknaden om familiegjenforening (Utlendingsdirektoratet 2010). De fleste av IR-ene uttaler at de synes dette arbeidet er nyttig. Enkelte er mer skeptiske og mener at arbeidet med disse sakene ikke er direkte relevant for deres arbeid. De fleste IR-er mener imidlertid at arbeid med intervjuer i familiegjenforeningssaker er arbeid som gir generell kunnskap om familieforhold og forståelsesrammer.

4.4 Ulike IR-er i ulike ambassader og landområder

Vi har nå gjennomgått de viktigste delene av IR-ens arbeidshverdag knyttet til det strategiske og det operative arbeidet de gjør. Dette har vært en enhetlig framstilling, men vi har likevel avdekket at det er store forskjeller i hvordan IR-enes arbeidshverdag ser ut fra ambassade til ambassade. Dette er også noe IR-ene selv formidler. Som en av dem uttalte, knyttet til hvordan hun mente de ble oppfattet når flere av dem holdt foredrag i Norge: «Men det er klart at vi var veldig forskjellige når vi var ute sammen. Det var ingen som skjønte det, at vi ikke sa akkurat det samme. Men vi sa vel ulike ting fordi vi hadde veldig ulike ambassader og jobbet på veldig ulike måter.»

Det er også tydelig i intervjuene vi har gjort, at stillingene som IR kan variere mye fra person til person og stasjon til stasjon. Faktorene som bidrar direkte til å skape slik variasjon i arbeidshverdagen, er (i) tilfanget av saker og typen saker, (ii) ambassadens syn på IR-ens arbeid, (iii) IR-ens egen innstilling og (iv) den politiske konteksten lokalt der IR er stasjonert.

Vi har allerede beskrevet noe når det gjelder variasjon i tilfang av saker. Nairobi har særlig mange etterlatte. Det er også slik at det i perioder har vært svært få saker på enkelte ambassader, mens det har vært veldig stor pågang i andre perioder. Omfanget av sakene og hvor komplekse de er, blir avgjørende for hvordan IR-en ender med å utføre jobben, fordi dette er definerende for hvor mye tid som er igjen til å bruke til andre deler av arbeidet.

Ambassadenes syn på IR-ens arbeid er også avgjørende for hvordan IR-stillingen blir utformet og praktisert. Ledelsen ved flere av ambassadene opplever IR-stillingen som mindre konkret enn mange andre stillinger. Dette knytter seg særlig til at de ikke kun behandler enkeltsaker, men også har det strategiske ansvaret for nettverksbygging, kompetanseheving og kunnskapsdeling. Som en ansatt ved en utenriksstasjon beskrev det:

«Stillingen er mye mindre konkret enn mange av de andre stillingene [ved ambassaden]. Utformingen blir en større utfordring for IR-ene fordi at stillingen ikke har eksistert i lang tid, og fordi mye er forebyggende arbeid. Forebyggende arbeid er lite håndfast. Det er mindre håndfast enn fryktelig mye annet. Det er nok litt utfordrende å utforme det.»

Til tross for, eller kanskje på grunn av, at stillingen er litt mindre konkret, får den relativt stor betydning hvilken innstilling ledelsen ved ambassadene har til IR-enes arbeid. Et eksempel er bistandsforvaltning, hvor mandatet er såpass uklart at det er rom for fortolkning. Det er også tydelig i våre intervjuer at ambassadører og nestsjefer har ulike oppfatninger om hvilken del av arbeidet IR-en burde prioritere. Mens enkelte framhever det operative som sentralt, mener andre at IR-enes hovedfunksjon er det strategiske. Enkelte ambassader bærer preg av en generell skepsis til hvorvidt IR-ene frambringer positive resultater, mens andre ser IR-en som nærmest essensiell for ambassadens drift. Disse ulike oppfatningene får konsekvenser for hvor stort handlingsrom IR-en får, når det gjelder både det operative og det strategiske arbeidet.

De sosiopolitiske forholdene spiller også en åpenbar rolle. Politisk konflikt og krig gjør som nevnt at det er flere av landene IR-ene har ansvaret for, hvor det er nær umulig å reise, eller hvor det krever et stort og ressurskrevende sikkerhetsoppbud. IR-ens arbeid i Tyrkia og Amman blir også påvirket av den store flyktningestrømmen fra Syria. Dette gjelder både type saker og at de kan få arbeidsoppgaver knyttet til dette som ikke er like relevante for IR-er ved andre ambassader, for eksempel i forbindelse med utvelgelse av kvoteflyktninger til Norge, noe IR i Amman og Ankara er involvert i.

Til sist er IR-ens egen innstilling til jobben avgjørende. For det første er det stor variasjon i hvor aktive og oppsøkende de er i det operative arbeidet. På den ene siden av skalaen finnes en IR som venter på at saker skal komme til seg, og forholder seg relativt rigid til UDAs vanlige konsulære system for håndtering av sakene. Det vil for eksempel si at personene må komme seg til ambassaden på egen hånd for å få assistanse. På den andre siden av skalaen er det tilfeller der IR-en går ut over det som er forventet, og muligens ut over det som er trygt, for å løse en operativ sak. Dette kan innebære at IR selv assisterer en person i å rømme fra familien i samarbeid med politiet.

Et annet relevant aspekt ved IR-ens innstilling er om hun er mest «politiker» eller mest «byråkrat», det vil si om hun søker å påvirke og endre regelverk og rammer hun arbeider innenfor, eller om hun forholder seg til det regelverk og de rammer som er gitt og relativt uforanderlige. Enkelte IR-er forstår sin rolle primært som forvaltere av

et regelverk. Dersom forskriftene eller det konsulære systemet setter begrensninger for hvor langt man kan gå for å løse en sak, er det viktig for denne gruppen ikke å gå ut over det forskriftene sier. Denne innstillingen kommer tydelig fram i dette sitatet fra en IR:

«Vi har et regelverk [...] Vi er en del av et byråkrati, [...] jeg er en byråkrat, først og fremst. Jeg er ikke en reddende engel eller en som gjør ting fordi vi er så snille og hjelper disse stakkars jentene. Ikke sant? Og det er så lett at man tipper over [...] veldig mye av det som foregår på dette feltet i Norge, er styrt av følelser.»

I den andre enden av skalaen har du en politikertilnærming, der IR i større grad ser på seg selv som en som er villig – ja, at de plikter – å kjempe mot regler og forskrifter de er uenige i. Denne tilnærmingen kan illustreres med følgende sitat fra en IR:

«Hvis det er snakk om lov eller forskrifter, så tror veldig mange at da, da er det nesten gudegitt. [...] men kjære vene, hvis vi oppdager at en lov eller forskrift ikke fungerer, så må vi jo ta det opp!»

Variasjonen i de fire nevnte faktorene gjør at man kan spørre seg hvorvidt dette er én stilling eller til enhver tid fire stillinger med ulikt innhold. Det er liten tvil om at variasjonen er stor. De fire faktorene virker sammen og former måten den konkrete IR-en jobber på. Det er imidlertid tydelig at variasjonen er størst når det gjelder den strategiske delen av oppdraget. Det er ikke så overraskende, da det er den delen av IRs mandat som er minst spesifisert.

4.5 Oppsummering

IR-ene har siden 2008 håndtert 904 saker. Alle relaterer seg til det vi i introduksjonen definerer som familievold. De tydeligste kvantitative trendene er at det er få saker som omhandler kjønnslemlestelse, og at andre oppvekst- og ekteskapsrelaterte saker, som etterlatte barn og vold mot barn/ektefelle, dominerer i omfang sammenlignet med rene tvangsekteskapsaker. Vi har også sett fra eksemplene at sakene har svært ulike karakter. De varierer i kompleksitet og ressursbruk fra rådgivningssaker til komplekse assisterte hjemreiser.

Den strategiske og operative delen av IR-ens mandat er designet for å spille hverandre sterkere. Det strategiske arbeidet består i å bygge nettverk i Norge og i landet de er i, forvalte bistand, bistå i familieforeningssaker og drive kompetanseheving i forvaltning og førstelinje i Norge og ved utenriksstasjonen.

Gjennom beskrivelsen av IR-ens arbeid har det blitt avdekket en del forskjeller i hvordan oppgavene utøves i praksis. Når det gjelder det operative, er det svært forskjellig i hvor stor grad IR-ene kan operere i landene de har ansvaret for. Mens Ankara og

Islamabad har hovedtyngden av sakene i landene de er basert i, er hoveddelen av sakene til IR-ene i Amman og Nairobi i henholdsvis Irak, hvor det er svært krevende å reise, og Somalia, hvor det er nærmest umulig å reise for IR-en. I det strategiske arbeidet er det svært stor variasjon når det gjelder bistandsarbeid, måten nettverk blir bygget på, og ikke minst hvordan det kompetansehevende arbeidet mot førstelinjen i Norge blir gjennomført. Disse ulikhetene i praksis reflekterer også utfordringer ved IR-enes mandat. Dersom mandatet hadde vært helt klart og alle hadde forstått det på samme måten, ville vi forventet å se et mer enhetlig bilde av hvordan IR-ene operer. Denne variasjonen kan være positiv, og gi fleksibilitet til IR-ene i å forme jobben slik det trengs i den lokale konteksten de er i. Samtidig peker variasjonene også på utfordringer som IR-ene står overfor når det gjelder å oppfylle mandatet sitt i praksis. I de to neste kapitlene vil vi drøfte nærmere hva disse utfordringene består i, og hva de kommer av.

5 Operative utfordringer

I dette kapitlet skal vi drøfte ulike utfordringer knyttet til den operative delen av IR-enes arbeid. Kapitlet er strukturert etter det vi har identifisert som fire hovedutfordringer.

Den første utfordringen er knyttet til ulike tilnærminger til hvor fornuftig det er at IR-ene er en særordning for en bestemt gruppe. Er det rimelig at det brukes så mye ekstra ressurser på å hjelpe en spesifikk gruppe, og at de får en annen type konsulær bistand enn det andre nordmenn får tilbudt?

Den andre utfordringen knytter seg til i hvor stor grad IR-ene klarer å nyttiggjøre seg sin kompetanse for å løse saker. Kunne den operative delen av deres oppdrag vært løst like lett av ambassadens egne ansatte med ansvar for konsulære saker?

Den tredje utfordringen knytter seg til hvorvidt IR-ene har de midlene som skal til for å løse sakene, praktisk og økonomisk. Er grunnen til at enkelte saker ikke løser seg, at IR-ene ikke har de verktøyene som skal til for å løse dem?

Den fjerde utfordringen knytter seg til hvorvidt det å drive det operative arbeidet er nyttig i det hele tatt. Bidrar man egentlig til å hjelpe personene som man løser sakene til, eller blir IR-ene kun en brannslukker som ikke bidrar til å løse de mer grunnleggende problemene?

Til sammen utgjør disse fire spørsmålene utfordringer som IR-ene står overfor i sitt operative arbeid, og som norske myndigheter må forholde seg til i en eventuell videreføring av ordningen.

I dette kapitlet vil vi basere oss på beskrivelsen av arbeidshverdagen til IR-ene i foregående kapittel, i tillegg til å trekke veksler på intervjuer vi har gjort med nåværende og tidligere IR-er, intervjuer med andre ansatte på utenriksstasjonene hvor de er utplassert og intervjuer med representanter for BLD, IMDi, Kompetanseteamet og deler av norsk tjenesteapparat. I kapitlet vil det bli brukt flere sitater fra IR-er og ansatte i UD og ved ambassadene. Disse sitatene er ikke uttrykk for en offisiell policy fra nevnte institusjoner.

5.1 En urimelig særordning eller nødvendig assistanse?

Bør det være en egen ansatt ved enkelte utenriksstasjoner som jobber spesifikt mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlige begrensninger av unges frihet? Eller bør dette arbeidet integreres i ambassadens kjerneoppgaver? Dette er et spørsmål som knytter an til en større debatt om særordninger versus mainstreaming. Ett eksempel er at det i en nylig gjennomført studie av brukeres forhold til minoritetsrådgiverne (Bredal mfl. 2015) ble problematisert at det fantes en slik særordning for minoriteter ved enkelte skoler. Det finnes gode argumenter for at dette arbeidet burde inngå som en del av skolens ordinære arbeid. Samtidig er spørsmålet om arbeidet med saker som angår tvangsekteskap og kjønnslemlestelse da vil ha mindre fokus, og at viktig kompetanse vil mangle. En lignende diskusjon om integreringsrådgivere synliggjøres i enkelte intervjuer.

Et helt sentralt aspekt ved den konsulære bistanden Norge gir til nordmenn i utlandet, er at den skal være likeverdig. I tidligere nevnte Stortingsmelding nummer 12 om konsulære saker, eller «bibelen på det konsulære feltet» som en UD-ansatt kalte den, heter det at «Regjeringen vil arbeide for størst mulig grad av likebehandling for sammenlignbare konsulære tjenester på forskjellige steder i verden.» I tillegg står det flere steder i stortingsmeldingen, og det blir nevnt i intervjuer, at det er et «gap» mellom hva nordmenn forventer av hjelp, og hva Utenriksdepartementet har mulighet til å gi. Gitt at IR-ene er en ekstra ressurs for en spesifikk gruppe, bryter dette med prinsippet om likeverdige tjenester? Og betyr det at ordningen ikke er bærekraftig som en del av UD-systemet?

Blant IR-ene og ansatte på utenriksstasjonene er det ulike syn på dette. Den første posisjonen, som blir holdt av et mindretall av de som ble intervjuet, hevder at man ikke burde ha IR-er på utenriksstasjonene av prinsipielle årsaker. Argumentet for dette er at det bidrar til forskjellsbehandling av en gruppe, noe som bryter prinsippet om likebehandling i konsulære saker. Denne posisjonen blir godt eksemplifisert av følgende sitat. Personen ble spurt om hva hun tenkte rundt IR-enes jobb i forhold til det konsulære arbeidet som UD ellers gis til nordmenn:

Det [er problematisk] at du har singlet ut en gruppe på den måten og går så drastisk til verks for å hjelpe dem hjem igjen i motsetning til enhver annen svakere stilt gruppe i Norge, for ikke å snakke om den hjelpen vi tilbyr til vanlige nordmenn! Dette blir helt grotesk i områder hvor UD har reiseråd. Om det var en vanlig nordmann [...] får du i praksis ingen bistand fra norske myndigheter. Men tilhører du en av disse sakene vi snakker om, gjør vi alt vi kan! Det er klart dette ikke er bærekraftig.

Det var kun enkelte ansatte i UD, og ingen IR-er, som hadde et så kritisk syn på ordningen. Men problemstillingen blir reist i en IRs årsrapport fra 2015:

«Det er også viktig at sakene diskuteres med tanke på praksis – altså hvilket nivå UD skal legge seg på i den konsulære bistanden. Slik som det fungerer nå, er denne omfattende bistanden fra norske myndigheter ikke et universelt tilbud til alle nødstedte voldsutsatte norske borgere som befinner seg i utlandet, men forbeholdt voldsutsatte og etterlatte av en bestemt etnisk opprinnelse. Dette reiser viktige prinsipielle spørsmål».

Selv om enkelte i UD har en kritisk tilnærming til den konsulære bistanden som gis, og enkelte IR-er anerkjenner utfordringen, er det et klart flertall, både blant de intervjuede ved ambassadene og blant IR-ene, som ikke mener at IR-enes stilling er problematisk i UDs konsulære system generelt. Et motargument som flere peker på, er at det faktisk ikke brukes så mye ekstra ressurser på denne gruppen ut over det man ville gjort overfor en hvilken som helst annen norsk borger. Som denne UD-ansatte uttalte:

Det er ikke riktig at vi gjør en ekstra innsats i forhold til denne gruppen. Den eneste ekstrainsatsen vi har, er at det er litt kortere vei til å legge en billett på bordet. Det finnes andre penger. Det er det eneste, ellers vil jeg påstå at vi prøver å gjøre fullverdig innsats enten jenta er tvunget eller det er grunn til bekymring på samme nivå.

De ekstra pengene som det refereres til her, er den nevnte refusjonsordningen som administreres av Kompetanseteamet, hvor det kan søkes om penger til å betale flybillettene hjem dersom det er snakk om en sak som involverer kjønnslemlestelse, tvangsekteskap eller alvorlige begrensninger av frihet. Ordningen vil bli diskutert senere i kapittelet.

En tredje posisjon er at IR-ene gir en spesialbehandling, men kun i de sakene hvor også andre nordmenn ville fått det. Som en UD-ansatt uttalte: «Ordningen skal komme til anvendelse når det er et behov der som er basert på at det er fare for liv og helse.» Saker hvor det er fare for liv og helse, skal prioriteres i det konsulære arbeidet (Meld. St. 12, s. 40). Fordi det er såpass mange som er utsatt for ulike typer familievold hvor det er fare for liv og helse, trenger du nettopp IR-ene for å sørge for at ambassadene skal klare å prioritere disse sakene, slik intensjonen er. Dette synspunktet snur det første argumentet på hodet og sier at IR-ene er nødvendige for å sikre likeverdige konsulære tjenester. Mange av IR-ene og de ansatte på utenriksstasjonene trekker fram dette argumentet og sier at man i arbeidet som gjøres for å hjelpe denne gruppen, er avhengig av IR-ene. Dersom IR-ene ikke hadde vært der, ville arbeidet med tvangsekteskap falt sammen. Dette begrunnes med at ambassaden har knappe ressurser og ville prioritert dette arbeidet bort, i tillegg til at disse sakene er komplekse og krever kontinuerlig oppmerksomhet ut over det de ansatte med ansvar for konsulære saker er i stand til å gi.

En siste posisjon som gjelder det prinsipielle, er at IR-ordningen ikke fungerer fordi den forhindrer at systemet tar ansvar selv. De som holder denne posisjonen, sier ikke at saksfeltet er uviktig, og de er heller ikke prinsipielle motstandere av å gi ekstra oppmerksomhet til en bestemt gruppe. Snarere argumenterer de for at IR-ene blir

en form for sovepute for systemet. IR blir en som avlaster øvrige ansatte for enkelte oppgaver, framfor å være en som setter øvrige ansatte i stand til å håndtere de aktuelle oppgavene (jf. Bredal mfl. 2015). Argumentet er at Norge ved å opprette særskilte stillinger har skilt ut de aktuelle utfordringene fra alt det UD forventes å håndtere generelt. I stedet burde norske myndigheter og UD anerkjenne at familievold er en del av de utfordringene vi som samfunn må takle, også når den blir begått av minoriteter. Dette sitatet fra en IR eksemplifiserer dette poenget:

Det ligger i navnet integreringsrådgiver, og minoritetsrådgiver, ikke sant, det er liksom noe som – det er de der – det er ikke oss. Og det tenker jeg jo også blir et feil signal da. På et eller annet tidspunkt så må vi bare stikke fingeren i jorda og innrømme at dette her er oss. Enten vi liker det eller ikke så er det sånn det er. Så må vi forholde oss til det. [...] [Vi må tenke] at dette skal vi kunne, dette skal NAV og sosionomene kunne, dette skal alle, ikke sant, dette er en del av det ordinære som de skal kunne på lik linje med det andre de skal kunne. Og jeg tenker at *da* snakker vi. Men hvis vi skal gjøre det til for spesielt interesserte og på siden hele tiden, så tar man ikke ansvar.

Ved siden av det prinsipielle finnes det enkelte som påpeker at IR-ordningen ikke bare gir ekstra ressurser i form av en spesialstilling til en spesifikk gruppe, men at det også blir stilt mer økonomiske ressurser til disposisjon for dette arbeidet enn bistand til andre grupper. IR-ene er finansiert av IMDi, med særlig bevilgning fra Justis- og beredskapsdepartementet.²⁴ Dette foregår i praksis ved at IMDi gir en rammeoverføring for hele ordningen til UD, som UD administrerer. Dette skal dekke både lønnskostnader til IR-ene og utgifter i forbindelse med reiser de foretar. Enkelte ansatte ved ambassadene mener at IR-enes operative virksomhet er uforsvarlig økonomisk og går ut over ambassadens budsjett på andre områder. Dette gjelder særlig ambassader der IR-en av og til reiser inn i områder med sikkerhetsrisiko. Slike reiser er svært ressurskrevende. Flere ansatte på utenriksstasjonene har uttrykt stor frustrasjon over at ambassaden må bruke mye av egne midler for å finansiere IR-ens reiser, noe som egentlig skulle vært dekket av IMDi. Hvorvidt dette skyldes at det ligger for lite penger i ordningen fra IMDi sin side, eller at UD ikke overfører nok midler fra rammebevilgningen til ambassadene, har vi ikke innsikt i. Her finnes det ulike og motstridende syn innad i UD. Men med økte kutt i budsjettene til ambassadene argumenterer flere ansatte med at de i tida som kommer ikke vil klare å legge til rette for IR-ens operative arbeid av økonomiske årsaker. Siden vi ikke har innsikt i budsjettspørsmål ved hver enkelt ambassade, er det vanskelig for oss å vurdere hvor reell denne bekymringen er. Dette er uansett en utfor-

²⁴ Ansvarer ble overført fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet til Justis- og beredskapsdepartementet 17.12.2015.

dring som burde håndteres, da det bidrar til frustrasjon på utenriksstasjonene knyttet til IR-ene og deres arbeid.

De ulike posisjonene knyttet til den prinsipielle og økonomiske bærekraften til IR-stillingen kan alle sies å ha litt rett. Det å opprette en spesialstilling som skal jobbe med en spesifikk gruppe, er en form for ekstrainnsats sammenlignet med den innsatsen som blir gjort mot andre grupper. Det er en ekstra tjeneste i det konsulære systemet for å håndtere saker som er for kompliserte eller for ressurskrevende for UD å løse uten denne spesialkompetansen. Samtidig er det relevant at de eneste konkrete ekstrainnsatsene IR-en har for å hjelpe, er reiserefusjonsordningen til Bufdir. Det er også riktig at denne spesialbehandlingen kun skjer i tilfeller hvor det er fare for liv og helse, noe som er tilfeller UD uansett skal prioritere. Posisjonen som sier at systemet vil bli bedre dersom det ikke finnes spesialordninger, forutsetter på sin side at systemet er i stand til å håndtere ikke kun familievoldstilfeller av generell art, men også familievoldstilfeller av mer særskilt art, som det ikke finnes samme erfaring med eller kompetanse om.

De ulike synspunktene rundt det prinsipielle og økonomiske ved IR-enes stilling henger sammen med ulike oppfatninger av hvordan ordningen fungerer i praksis. De som mener at stillingen ikke er økonomisk eller prinsipielt bærekraftig, hevder samtidig at IR-ene kun i svært begrenset grad klarer å løse sakene de er satt til å håndtere. De som er positive til et spesialmandat eller mener det er snakk om helt nødvendig forskjellsbehandling, bygger på den oppfatning at ordningen fungerer godt i praksis, at man faktisk får til å løse en del av enkeltsakene. Likeledes hviler argumentet om at IR-ene burde fjernes fordi det er en spesialordning, på den oppfatning at kompetansehevingen i UD-systemet ikke skjer per i dag, til tross for IR-enes tilstedeværelse. Vår tilnærming har vært at IR-ordningen først og fremst bør vurderes med basis i den praktiske løsningen av arbeidet, heller enn basert på prinsipielle betraktninger. Vurderingen av hvorvidt ordningen burde videreføres, må funderes i empiriske argumenter knyttet til hvorvidt de klarer å oppnå målene i handlingsplanen. Dersom de ikke gjør det, burde ordningen revurderes. Men dersom de faktisk klarer å løse flere av disse sakene og hjelpe mange personer ut av en situasjon hvor det er fare for liv og helse, burde ikke det stoppes av en prinsipiell skepsis til spesialfunksjoner *per se*. Dette bringer oss over i den andre utfordringen knyttet til IR-enes operative arbeid.

5.2 Utenriksstasjonenes kompetansebehov

Den neste utfordringen vi vil drøfte, er hvor viktig IR-enes kompetanse er i å løse enkeltsaker slik disse er beskrevet i kapittel 4. Må det en IR til for å forstå hvordan disse sakene skal håndteres?

IR-ene selv og de ansatte ved utenriksstasjonene er delte i dette spørsmålet. Enkelte hevder at sakene som IR-ene løser, like gjerne kunne vært håndtert av UD's egne systemer for konsulære saker. Hver utenriksstasjon har egne konsulært ansatte til å håndtere disse sakene, i tillegg til UDops, som beskrevet i forrige kapittel. Som en ansatt ved en ambassade uttalte:

Dette er konsulære saker sant, så hadde ikke hun vært her, så hadde vi gjort det, egentlig. Er vi som sitter med passene og reisedokumentene og slike ting. [...] For meg er det litt snodig at man skal sitte med en IMDi-person når mye ender opp hos det konsulære feltet likevel.

De som framhever dette argumentet, mener at sakene som IR-ene løser, i stor grad dreier seg om vanlige konsulære operasjoner. Det handler om å få utstedt nye reisedokumenter og koordinere med lokale myndigheter der det er behov. Som en ansatt ved en ambassade sa det: «Det krever ikke en spesiell kulturkompetanse, men det krever en generell konsulær kompetanse.»

Når det så gjaldt oppgavene med å koordinere innsatser med hjelpeapparatet hjemme, mente forsvarerne av denne posisjonen at også dette kunne vært gjort like lett av UD's egne ansatte med ansvaret for konsulære saker. De kunne hatt kontakt med Kompetanseteamet i saker der det var behov for koordinering med politi og barnevern i Norge. En ambassadeansatt vi intervjuet, mente det var direkte skadelig for det operative arbeidet at IR-ene var der. Informanten argumenterte med at det ble sammenblanding og uklar ansvarsfordeling mellom IR og konsulær ansatt, og at det derfor ville vært enklere ikke å ha en IR.

Det blir litt sammenblanding og uklare grenser. Det hadde vært lettere å bare ha samarbeid med IMDi hjemme.

Denne posisjonen ser på IR-en som et slags fremmedelement på utenriksstasjonen, som er satt inn for å løse en type saker som egentlig er UD's ansvar. UD burde ha personer som er trent i konsulære saker for å løse dem, heller enn personer utenfra som ikke kjenner UD og det konsulære feltet godt nok.

Mens det er unison enighet blant våre informanter i alle posisjoner om at sakene IR-ene jobber med, er en del av det konsulære feltet, er det langt ifra alle som deler posisjonen at ambassadens ansatte med ansvar for det konsulære kunne løst alle IR-ene sine saker like godt. De aller fleste av nåværende og tidligere IR-er mener deres kompetanse er nødvendig. Det er særlig tre faktorer som framheves som argumenter for at IR-ene har en viktig og særegen kompetanse som behøves på ambassadene.

Fenomenforståelse

Mange av våre informanter framhever at det kreves kompetanse om familiestrukturer og kulturelle praksiser knyttet til ekteskap i landet du er i, for å kunne identifisere og håndtere saker. Dersom du ikke har en god fenomenforståelse for hva tvangsekteskap er og hva som er årsakene, blir det vanskelig å håndtere saker som omhandler dette i praksis. Hvis vi ser dette argumentet i lys av sakene beskrevet i kapittel 4, er denne kompetansen ofte viktigst i de innledende fasene av saken. IR-en må her gjøre vurderinger som krever kjennskap til familie- og ekteskapspraksiser, og hvordan dette kan henge sammen med både kulturelle, sosiale og økonomiske avveininger i den enkelte storfamilie. I rådgivningssakene, hvor IR for eksempel må diskutere med familien til en jente hvorfor de vil gifte henne bort mot hennes vilje, er slik kompetanse essensielt.

I avslutningsfasen av de større sakene, når det handler om assistert hjemreise, er ikke fenomenkompetansen viktigst. Da handler det om å få på plass reisedokumenter, flybilletter og koordinere med hjelpeapparatet hjemme. Som vi så i kapittel 4, utgjør assisterte hjemreiser kun 20 prosent av det totale saksomfanget. Det er med andre ord et større omfang mindre rådgivningssaker. De fleste IR-ene vi intervjuet, er ikke uenige i at UD's konsulære system er i stand til å håndtere de tekniske, assisterte hjemreisene, men de mener at det er viktig å ha en IR med kompetanse for å unngå at saker kommer til dette stadiet.

Et relatert argument som flere informanter trekker fram, er at det trengs en mer proaktiv holdning for å løse saker knyttet til tvangsekteskap og vold i nære relasjoner enn det vanlige konsulære systemet i dag har. I den klassiske forståelsen av konsulært arbeid, som også er tydelig i Stortingsmelding nummer 12 om konsulære saker, legges det til grunn at ambassadene ikke skal oppsøke saker aktivt, men kun håndtere saker hvor nordmenn oppsøker ambassaden. Når det gjelder tvangsekteskap og æresrelatert vold, mener flere av våre informanter at en tradisjonell konsulær tilnærming er for begrenset om man faktisk har et ønske om å forhindre dette. Det er ikke tilstrekkelig kun å håndtere saker der det er behov for en redningsaksjon. Å ha en proaktiv holdning krever kompetanse for å kunne identifisere saker. Enkelte IR-er mener derfor at det er svært lite sannsynlig at like mange saker ville blitt fulgt opp, dersom saken ble overlatt til andre ansatte med ansvar for konsulære saker. Dette fordi det konsulære systemet er reaktivt og ikke proaktivt. Som denne IR-en uttalte da hun snakket om hvorfor det konsulære systemet alene ikke var egnet til å håndtere IR sine saker:

Dette er den konsulære tradisjonen som ikke har noe som helst grep om hvordan man skal snakke med folk, hva man skal identifisere, som sitter og venter på at folk skal henvende seg, er glad jo færre som henvender seg, og murer seg inne. Altså, det må jo være et mer offensivt samarbeid med hjelpeapparatet i Norge.

Denne informanten mente videre at istedenfor å overlate det til den konsulære avdelingen burde det være mer aktivt samarbeid mellom instanser i Norge og utenriksstasjonene gjennom IR-ene, for å identifisere saker på et tidlig stadium.

Lokale nettverk

Et annet argument som trekkes fram av flere informanter for at IR-ene trengs på ambasadene, er at IR-ene bygger opp nettverk som er helt avgjørende for å kunne løse sakene på en god måte. Selv om utenriksstasjonene har ansvar for å bygge nettverk med lokale myndigheter og organisasjoner, framhever flere IR-er og andre i UD at det nettverket IR-ene bygger, ikke ville eksistert om ikke de var der. Dette er igjen knyttet til den mer avventede versus den proaktive holdningen til konsulær bistand.

Vi har beskrevet typene av nettverk som IR-ene bygger, i kapittel 4, både med myndigheter, organisasjoner og norsk diaspora i landet de oppholder seg i. Alle disse tre typene nettverk er noe som gjør sakene til IR-ene lettere å løse.

Det er imidlertid variasjon når det gjelder hvor vellykket slik nettverksbygging er og har vært på de ulike ambasadene. En sentral utfordring gjelder Irak, Somalia, Afghanistan og deler av Pakistan. Dette er land og områder som har saker, men hvor det er svært vanskelig å drive nettverksbygging for IR-ene. Deres mulighet til å reise til disse landene er begrenset eller krever mye sikkerhet. Dette gjør imidlertid ikke nettverksbygging umulig. Både i Somalia og Irak har IR-ene et nettverk, men det er åpenbart lettere å drive god nettverksbygging i områder det er ukomplisert å reise til.

Forebyggende og kompetansehevende funksjon

Et siste argument som trekkes fram for at IR-enes kompetanse er nødvendig for å løse de operative sakene, er at den samlede virksomheten til disse stillingene virker kompetansehevende og forebyggende. Selv om mandatet er delt mellom en operativ og en strategisk del, påpeker de fleste av våre informanter at det er klare forbindelser mellom disse to funksjonene til IR-ene, og at de bygger på hverandre. Det er særlig to måter den strategiske delen av arbeidet henger sammen med den operative. Det ene er at IR-ene får en unik kompetanse om hvordan håndteringen av denne typen saker burde gjøres. Dersom ansvaret fordeles mellom ansatte på utenriksstasjonen med ansvaret for konsulære saker som setter personen på et fly, og noen andre som koordinerer med hjelpeapparatet i Norge, blir denne kompetansen mer fragmentert. Dette er også et argument flere i UD trekker fram. Som en UD-ansatt sa det:

Vårt ansvar slutter i det en person lander på Gardermoen. Det gjør det jo ikke for systemet ellers. Så det er noe med å få det til å gå opp. IR-ene har et ansvar som

strekker seg lenger enn Gardermoen, noe som kan forsvinne dersom IR-ene ikke er til stede.

Her mente informanten at IR-en var sentral i på en måte som ikke kun handlet om å få personen tilbake på plass innenfor Norges grenser, men også sørget for at det var et godt tilbud som møtte personen når hun eller han landet. Gjennom å ha den helhetlige kompetansen kan IR-ene bidra til å lage bedre rutiner for håndteringen av slike saker.

Den andre måten den strategiske delen av arbeidet henger sammen med den operative på, er at håndteringen av enkeltsaker gir IR-ene kompetanse som de kan ta med seg når de drar til Norge for å drive kompetanshevende arbeid. Hvorvidt den kompetanshevende delen av arbeidet faktisk fungerer i norsk førstelinje, er tema i neste kapittel. I denne sammenhengen er det kun relevant som et argument som trekkes fram til støtte for at IR-ene er nødvendige ressurser på ambassaden.

Oppsummert er det tydelig at det finnes en skepsis på enkelte ambassader, til hvor nødvendig det egentlig er å ha IR-kompetanse som skal jobbe med enkeltsaker. Skepsisen bygger etter vårt syn på en forståelse av IR-ens mandat som begrenset til assisterte hjemreiser. De som var mest skeptiske, var i liten grad involvert i det rådgivende arbeidet i enkeltsaker og det mer strategiske arbeidet IR-ene gjør. Dette kan forklare hvorfor det fra deres ståsted ikke synes nødvendig med IR-er overhodet for å løse enkeltsakene. Dersom man ser det operative arbeidet i relasjon til det strategiske, blir behovet for IR-ens kompetanse tydeligere. Sakene IR-ene skal arbeide med har kjennetegn som gjør at det er behov for en mer proaktiv holdning enn det konsulære feltet generelt benytter.

Alle våre informanter anerkjenner imidlertid at det er store utfordringer knyttet til flere av oppgavene. Nettverksbyggingen er vanskelig i land der man ikke er operativ, og det er ikke alle steder erfaringen IR-ene gjør seg, har blitt omgjort til tydelige rutiner, eller at IR-ene lykkes i å ha en proaktiv funksjon. IR-ens kompetanse er nødvendig for å løse det operative oppdraget, men kun i den grad man klarer å utnytte potensialet i en slik stilling.

5.3 IR-enes mål og midler

Den tredje utfordringen for det operative arbeidet er på mange måter motsatsen til den forrige utfordringen. Hvis vi godtar at IR-enes kompetanse er nødvendig for det operative arbeidet, blir neste spørsmål om de har midlene som skal til for å utføre det operative arbeidet på en god måte. Som nevnt er det kun refusjonsordningen som egentlig skiller seg ut som et verktøy, sammenlignet med det som er vanlig i andre konsulære saker. I forrige kapittel beskrev vi også en del scenarioer hvor IR-ene rett og slett ikke får løst sakene sine. Selv om vi ikke har tall på hvor mange saker som forblir uløst, er

dette en utfordring som må adresseres. Burde IR-ene få mer midler til disposisjon slik at de både kan hjelpe flere personer hjem med flybilletter og bruke bistandsmidler mer aktivt for å gjøre seg selv mer operative i land de ikke er det per i dag?

Refusjonsordningen

De fleste av våre informanter er enige i at det er positivt at enkelte i en svært vanskelig situasjon kan få dekket en flybillett hjem, men det finnes også flere som peker på utfordringer knyttet til hvordan ordningen fungerer i praksis.

En første utfordring er hvem ordningen gjelder for. Som beskrevet i forrige kapittel dekker ordningen reiseutgifter for personer «som i utlandet er blitt eller står i fare for å bli utsatt for tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlige begrensninger i sin frihet.» Hva som ligger i begrepet «alvorlige begrensninger av unges frihet» er ikke entydig. Om man leser rundskrivet (IMDi 2010) definerer hvem ordningen skal gjelde for, er det ikke helt tydelig hvem som faller innenfor og utenfor «alvorlige begrensninger av unges frihet». I en fotnote i rundskrivet står det:

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

Dette er en formulering som kan tolkes ulikt. Enkelte IR-er opplever å få avvist søknadene sine dersom søknaden gjelder en sak hvor personen ikke er utsatt for æresrelatert vold. Kompetanseteamet mener på den andre siden at de ikke avviser saker hvor det er påvist grov vold. Med andre ord oppfattes både tolkningen av rundskrivet og den faktiske praksisen ulikt. Institutt for samfunnsforskning har også pekt på denne uklarheten i sin følgeevaluering av handlingsplanen mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlige begrensninger av unges frihet. I diskusjonen av ordningen og den spesifikke fotnoten skriver de: «At en offentlig støtteordning baseres på såpass diffuse og implisitte avgrensninger, mener vi er problematisk i seg selv» (Lidén mfl. 2015, s. 122).

Blant våre informanter er det delte meninger om hvordan ordningen burde endres eller tydeliggjøres. En posisjon er at ordningen burde fortsette som i dag, men at det bare burde tydeliggjøres at det ikke kun er snakk om å gi støtte til ofre for æresrelatert vold. Dersom den utvides, vil det fort skli ut og, som en informant sa det: «plutselig kan hvem som helst fly hjem på statens regning, og det vil vi ikke». Man er med andre ord redd for at ordningen blir for generell. Ordningen vil da bryte med det konsulære prinsippet om at man kun skal gi råd og veiledning og ikke økonomisk støtte. Andre mener at hele ordningen burde avvikles av prinsipielle hensyn om likebehandling. En tredje posisjon er at problemet med at for mange søker om refusjon, er sterkt overdrevet,

og at man heller burde utvide ordningen. Et alternativ som har blitt lansert fra noen informanter, er å fjerne refusjonsordningen fra Kompetanseteamet og heller legge inn en generell finansieringsordning i UD, der alle, uavhengig av årsak, kunne søke om støtte til hjemreise dersom de ikke selv hadde råd og det var fare for liv og helse.

Vi deler Lidén med flere (2015) sin vurdering av at en offentlig støtteordning ikke bør ha et så uklart grunnlag og et så vidt rom for tolkning. Det er derfor viktig å tydeliggjøre hva ordningen skal brukes til, og hvordan.

Men når det gjelder det operative arbeidet til IR-ene, er det ingen av våre informanter som mener at refusjonsordningen i seg selv er nøkkelen til at IR-ene får løst sakene sine. Ei heller er den snevre definisjonen av hva refusjonsordningen går til, hovedgrunnen til at IR-ene ikke får løst sakene. Vi har kun kommet over unntakstilfeller der en sak ikke ble løst fordi det var helt umulig å få penger til en flybillett. Vi ser derfor ikke på dette som en av de største operative utfordringene. En større og vanskeligere diskusjon gjelder bruken av bistandsmidler.

Bruk av bistand i operativt arbeid

Som nevnt i det forrige kapittelet er det per i dag svært ulike praksiser når det gjelder hvilken rolle IR-ene spiller i å forvalte bistand, og hvordan denne delen av mandatet tolkes. Ved ulike ambassader finnes det også ulik argumentasjon for hvorfor det burde eller ikke burde være en del av IR-ens oppgave å drive med administrering av bistand.

Som nevnt i kapittel 4 peker flere av IR-ene på at bistandsarbeid kan være til nytte i det operative arbeidet. En slik bruk av bistanden kan imidlertid være prinsipielt problematisk ifølge flere i UD-systemet. Dette sitatet oppsummerer dilemmaet. Informanten snakker her om støtte som gis til lokale NGO-er i et land hvor det vanskelig for IR-en å være operativ.

Selvfølgelig, hovedmålsettingen med dette er jo selvfølgelig [...] å bidra til en kapasitetsbygging og utvikling av sivilsamfunn. Men tilleggsverdien er jo at man da har et sted å henvise disse norske borgerne, hvis vi trenger det. Og det er sånn som man egentlig ikke kan snakke høyt om. Og så lenge dette er en tilleggsdimensjon, så er det greit. Men, hvis dette blir hovedbegrunnelsen for at man skal fortsette å ha denne bistanden, da blir det jo veldig problematisk.

Problemet er, som denne informanten sier, at «bistand skal brukes til å få gode utviklingsresultater i de landene man opererer, og det å gi norsk konsulær hjelp til våre borgere skal ikke blandes oppi det.» Det er sentralt å påpeke, som nevnt i kapittel 4, at det ikke er et regelbrudd dersom norsk diaspora bruker et krisesenter som norske myndigheter har støttet. Men det blir et regelbrudd dersom begrunnelsen for å gi støtte til en konkret organisasjon først og fremst er at den skal hjelpe norske borgere i utlandet. Enkelte informanter mener at noe av støtten som har vært gitt, har vært

begrunnet med at den kan bistå ambassaden i det operative arbeidet. Noe som er på grensen av hva som kan godtas innenfor bistandsregelverket. Enkelte uttalte også at organisasjoner har blitt støttet utelukkende fordi de kan hjelpe norske borgere, og at dette er et direkte brudd på bistandsregelverket. En UD-ansatt beskrev disse organisasjonene som dårlig drevne «jalla-organisasjoner» og mente det ikke var holdbart at Norge støttet dem av grunner vedkommende mente kun var knyttet til potensialet med å bistå nordmenn.

Det er også praktiske utfordringer når det gjelder denne typen målrettet støtte til konkrete organisasjoner. En ansatt i utenrikstjenesten argumenterte med at slike prosjekter vil være for små til at ambasadene har kapasitet til å følge dem opp på en god nok måte, særlig tatt i betraktning at det er høy grad av korrupsjon i landene det opereres i. «Det er uendelig mye mer komplisert enn mange tror å opprette nye bistandsprosjekter», som han formulerte det. Dessuten mangler de fleste av IR-ene opplæring i hvordan bistand skal forvaltes, noe enkelte i UD peker på som et krav for å forvalte bistand. I tillegg til det prinsipielle og praktiske er det mulig å argumentere for at noe av skepsisen til IRs forvaltning av bistandsmidler kommer av at UD ønsker å verne om sine kjerneoppgaver. IR er en spesialutsending fra et annet departement. Bistand er en av UD sine kjerneoppgaver, og mange i UD-systemet ser derfor ikke poenget med at en spesialutsending skal involveres i disse kjerneoppgavene.

Spørsmålet om bruken av bistandsmidler er særlig aktuelt ved ambassader hvor IR-en har ansvar for land hvor UD har reiseråd. Men det gjelder også delvis de andre ambasadene som har ansvar for landområder som er kompliserte å reise til. En ansatt ved en av disse utenriksstasjonene uttalte at slik situasjonen er i dag, så er det en veldig liten tilleggsverdi i å ha en IR ved ambassaden, siden det å reise til områder hvor sakene oppstår er svært ressurskrevende eller umulig å gjennomføre. Den eneste muligheten som eksisterer for å gjøre noe med dette, mente vedkommende, er målrettet økonomisk støtte til organisasjoner som kan hjelpe norske borgere i disse områdene. Satt på spissen: Enten bør IR-stillingen opphøre, eller så må man gi mulighet for å bruke bistandsmidler til aktører som kan bistå i det operative arbeidet.

Oppsummert er det per i dag forskjeller både i praksis og i holdninger til hvordan IR bør eller ikke bør kobles til bistand. Dette er uheldig. Om og hvordan IR bør involveres i bistandsforvaltning, er noe som må klargjøres dersom ordningen videreføres. Da må fordelene IR-ene trekker fram ved at slik støtte hjelper dem i det operative og strategiske arbeidet, veies mot de praktiske og prinsipielle utfordringene nevnt her.

5.4 Ikke bare brannslukking

Den siste operative utfordringen er knyttet til hva resultatet er dersom sakene blir løst. Mens de to foregående utfordringene har vært knyttet til hvorvidt IR-ens kompetanse trengs, og hvordan man kan sørge for at IR-en har midlene som skal til for å løse sakene, er spørsmålet her om det egentlig kommer noe positivt ut av sakene IR-ene jobber med, selv når de tilsynelatende blir «løst».

Metaforen om at IR-en er en brannslukker, kommer fra en kronikk som nåværende IR i Amman skrev i *Aftenposten* i 2013 (Munch 2013), hvor hun argumenterte for at det operative arbeidet som IR-ene gjorde, sto i fare for kun å bli et «brannslukningsarbeid». For å få bukt med problemet er det kun langsiktig forebyggende arbeid som hjelper, og ikke assisterte hjemreiser, argumenterte hun. IR-en argumenterte ikke for at IR-ordningen burde avvikles. Det er det imidlertid andre enkeltpersoner i UD-systemet som gjør, basert på en lignende argumentasjon. Utgangspunktet er da at de assisterte hjemreisene egentlig ikke redder noen, men kun er et ressurskrevende arbeid som fører personene inn i nye problemer. Som denne ansatte ved en utenriksstasjon uttalte det:

Hva er poenget med å bruke så mye tid, krefter og penger på å løse disse sakene som ikke nødvendigvis løser seg når disse unge jentene kommer hjem igjen? [...] Alt det det koster å få en jente reddet ut av klørne på en familie. Hva kommer hun hjem til i Norge? Hun kommer hjem til den samme familien. Og det er ofte ressursssvake grupper, som ikke har noen andre å gå til enn den andre familien. Da har du valget mellom å sende henne til hemmelig adresse med ny identitet og alt det innebærer, eller at hun bare faller tilbake til familien, og antakeligvis er det da ganske bortkastet alt det man har gjort.

Informantene som delte dette synet, hadde heller ikke særlig tro på at de mindre ressurskrevende sakene hvor IR-en driver rådgivning til familiene, har noe for seg. «De sender dem bort fordi det er kulturelt riktig, og da er det ikke en integreringsrådgiver fra en ambassade som skal til for å si at 'det er ikke sånn vi gjør det.'» Og selv om det i enkelte tilfeller har hjulpet å sende noen på hemmelig adresse og gi dem ny identitet, er ikke det en løsning som er bærekraftig, ifølge denne posisjonen. «Vi kan ikke drive og gi ny identitet til enhver jente som har blitt sendt ut av landet og tvangsgiftet. Det finnes ikke et samfunn som hverken har råd eller bør ta seg råd til det.» Integreringsrådgiverne er relativt nytteløse i dette perspektivet. De kan ikke gjøre noe med de overordnede problemene knyttet til tvangsekteskap. I dette perspektivet er IR-ene brannslukkere for en brann de ikke er i stand til å slukke. Som en annen UD-ansatt formulerte det: «De gode løsningene ligger på et helt annet plan enn hva integreringsrådgiverne kan gjøre med situasjonen.»

Dette synet er ikke representativt for UD eller IR-enes syn på ordningen. Det er også vanskelig ut fra tilgjengelig data å si mye om hvorvidt premissene for resonne-

mentet stemmer. Vi har ikke data for utfall og i enda mindre grad data for hvordan det går med sakene IR-ene har løst, etterpå. Likevel framhever dette synspunktet en del innvendinger mot det arbeidet som gjøres, som også de som har et mer positivt syn på ordningen, deler.

Det finnes blant annet eksempler på saker hvor jentene som reddes ut, enten ender opp tilbake hos familien som var ansvarlige for overgrepet, eller tilbake i det samme landet for å bli tvangsgiftet igjen. Som IR-en i Amman beskrev det i den nevnte kronikken fra 2013 (Munch 2013): «Noen må belage seg på et liv i skjul, på hemmelig adresse, i konstant frykt for å bli innhentet av familien. For mange er bruddet med familien, særlig blant de yngre tenåringsene, ikke til å bære og de vender etter en tid 'frivillig' tilbake for å innordne seg det regimet de forlot. For andre er det også en umulighet. Som en ung kvinne hjulpet tilbake til Norge sa det: 'Jeg tenker på hva som vil skje med meg hvis de finner meg.'»

Grunnene til at dette skjer, er flere. For dårlig oppfølging fra hjelpeapparatet i Norge er en mulig forklaring, som flere av IR-ene trekker fram. Selv om IR-ene i stor grad koordinerer med hjelpeapparatet hjemme når personer blir sendt hjem ved assistert hjemreise, er det begrenset hvilke muligheter IR-ene har til å følge opp personene over tid i Norge. Personene det gjelder, blir kanskje plassert på et krisesenter eller hos en fosterfamilie, men rømmer. Enkelte IR-er framhever at bedre system for kommunikasjon mellom norsk førstelinje og IR kunne styrket samarbeidet og forhindre enkelte slike tilfeller. Andre IR-er mener at det ikke er svikt i førstelinjen, men snarere at hjelpeapparatet kommer inn på et for sent tidspunkt. Som en IR uttalte:

Det er ikke på grunn av at hjelpeapparatet ikke fungerer der og da, men det er fordi at man skulle gjort ting annerledes på et tidligere tidspunkt. [...] De gjør en kjempejobb disse her som jobber på disse botilbudene. Og de har jo et veldig bra miljøterapeutisk arbeid, og, gud hjelpe meg, liksom. De gjør så godt de kan. Men, ja, det er vanskelig å bryte med familien og skape seg et helt nytt liv som ung, voksen.

Jentene det her er snakk om, står overfor et svært vanskelig valg, med kun dårlige alternativer. Enten må de bryte totalt med familien og starte et nytt liv på en hemmelig adresse. Dette ville vært vanskelig for alle, men kanskje spesielt for denne gruppen, som gjennom oppveksten er blitt tatt vare på av familien på måter som gjør at de strever når de skal stå på egne bein (se for eksempel Lidén & Bredal 2015). Alternativet er at de må opprettholde forholdet til familien og et ekteskap bygget på en tvangssituasjon. Det er ikke vanskelig å forestille seg at livet helt adskilt fra familien blir for vanskelig for mange, og at de derfor igjen oppsøker familien sin.

For det tredje framhever enkelte IR-er at personene det gjelder, ofte er i en generelt vanskelig familiesituasjon. Som det står i IMDis rapport om ordningen fra 2013:

«De fleste av sakene som håndteres ved ambassaden har en forhistorie i den forstand at deler av hjelpeapparatet i Norge har vært involvert i familiene tidligere. Stort sett har vi å gjøre med familier som sliter på ulike fronter og som opplever flere belastninger samtidig. Problematikk knyttet til psykisk helse, levekårsutfordringer i Norge, familiekonflikter og vold samt kriminalitet blant familiemedlemmer, er ofte en del av bakteppet» (Integrerings- og mangfoldsdirektoratet 2013, s. 34).

Det er med andre ord enighet blant informantene om at dette er en krevende gruppe å følge opp, som på ingen måte er sikret et godt liv selv om de blir assistert tilbake til Norge, og som fort kan havne i en lignende situasjon igjen. Andre i UD-systemet anerkjenner at dette er en utfordring, men mener vi likevel er forpliktet til å hjelpe:

Verdien i denne stillingen ligger ikke i noen måling av hvorvidt de hopper uti igjen og går igjen inn i forhold de ikke skulle gjort. For det gjør folk. Sånn er det bare. Et så ressurssterkt samfunn som det norske har ikke lov til å si at du gjør deg ikke fortjent til hjelp når du har det vondt, fordi vi ikke tror du klarer å unngå det neste gang. Vi må ikke være blåøyde, men terskelen ligger når det er grunn til bekymring. Og det er unger som ikke har noe ansvar for den situasjonen de er i. Hvis man måler det i hvorvidt man lykkes i å aldri mer komme i vanskeligheter ... man har ikke lov til å bruke en målestokk på det som man ikke bruker ellers i samfunnet, for eksempel i kriminalomsorgen.

Flere av IR-ene framhever behovet for forskning på hvordan det går med barna som blir assistert tilbake til Norge. Dette er noe det finnes lite informasjon om per i dag, og som er viktig å kartlegge for eventuelt å utvikle IR-enes arbeid videre.

Men i en overordnet vurdering av hvorvidt det arbeidet de gjør, faktisk hjelper, er det sentralt å se forbi effektene av assisterte hjemreiser. Som beskrevet i forrige kapittel, og tidligere i dette kapitlet, ligger stillingens verdi andre steder enn her. Den ligger også i håndteringen av mindre dramatiske, men viktige varslingssaker og i å identifisere tvang og overgrep i familiegjenforeningssaker samt å koordinere bistand i enkelte sammenhenger.

5.5 Oppsummering

De aller fleste av våre informanter framhever at IR-ene gjør mye godt operativt arbeid. De får løst mange saker og utgjør en viktig ressurs i det konsulære arbeidet. Det er likevel en del tvil om hvorvidt IR-enes operative arbeid fungerer godt per i dag. Vi har identifisert utfordringer knyttet til det prinsipielle og det praktiske. Er det riktig at IR-ene skal gjøre en innsats mot en spesifikk gruppe? Er den innsatsen de gjør,

egentlig til nytte for dem det gjelder? Spørsmålene utfordringene reiser, viser både at det er uklarheter om deler av IR-ens mandat, og om hvor godt det er forankret i det konsulære systemet. For det andre viser det at det er manglende forståelse i deler av UD-systemet for koblingen mellom det operative og det strategiske arbeidet IR-ene gjør. Dette er utfordringer som må tas hensyn til i vurderingen av hvorvidt og hvordan ordningen eventuelt skal videreføres.

6 Strategiske utfordringer

Det strategiske arbeidet til integreringsrådgivere er, slik det er presentert i handlingsplaner, virksomhetsplaner og andre styringsdokumenter, konsentrert om tre oppgaver:

- Etablere nettverk i landområdene hvor IR er stasjonert. Dette for å knytte kontakt til hjelpere som kan benyttes i operative saker, og for å bygge kunnskap om hvordan praksiser som tvangsekteskap og kjønnslemlestelse forstås, hvordan myndighetene forholder seg til dette, og hva kvinneorganisasjoner/aktivister gjør for å bekjempe slike praksiser.
- Bygge og dele kompetanse ved utenriksstasjonen.
- Tilbakeføre erfaringer og kunnskap til norsk førstelinje og forvaltning. Dette for å bidra til utvikling av hjelpetiltak, forebyggende arbeid og politikk på feltet.

Vi har i kapittel 4, gjennom en beskrivelse av IR-enes arbeidshverdag, sett at disse oppgavene inngår i alle IR-enes virksomhet. Vi har også sett at IR-ene er involvert i arbeid knyttet til søknader om familiegjenforening som behandles ved utenriksstasjonen. Spesialutsendingene for utlendingssaker ønsker å benytte IR-ene sin kompetanse i saker hvor det er mistanke om tvangsekteskap. Og IR-ene mener de gjennom arbeid med familiegjenforeningssaker tilegner seg kunnskap om lokal praksis.

Kartleggingen av IR-enes praktiske arbeidsoppgaver synliggjorde enkelte utfordringer hva gjelder forutsetninger for å oppfylle den strategiske delen av IR-enes oppdrag. To slike utfordringer utpeker seg:

Den første er knyttet til at IR-ene sitt nettverksarbeid i «sine» landområder gir kompetanse som kan nyttes i utenriksstasjonens bistandsarbeid. I IR-enes mandat fra 2012 framheves dette som et potensial til å styrke Utenriksdepartementets innsats for likestilling og menneskerettigheter. Vi har imidlertid sett i kapittel 4 at det er ulik praksis hva gjelder IR-enes involvering i bistandsprosjekter som omfatter likestilling og menneskerettigheter. I kapittel 5 diskuterte vi operative utfordringer knyttet til IR-enes bistandsarbeid. I dette kapitlet skal vi se nærmere på strategiske utfordringer ved dette.

Den andre utfordringen er knyttet til en del av oppdraget som understrekes særskilt i gjeldende handlingsplan (2013–2016): kompetanseformidlingen, og da særlig den delen av kompetanseformidlingen som går hjemover, til førstelinje og forvaltningen. Her ser vi at det er forskjell i integreringsrådgivernes praksis. I det følgende skal vi se

nærmere på årsaker til dette og hvordan situasjonen bidrar til utfordringer med å nå de intensjoner og mål handlingsplaner for integreringsrådgiverordningen fastsetter.

6.1 Bistandsoppgaver kontra konsulæroppgaver

I den strategiske delen av IR-enes mandat er en sentral oppgave å bygge kunnskap om hvordan tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og familievold forstås og håndteres i det aktuelle geografiske området, og da særlig i de landområdene og miljøene norske diasporamiljøer er knyttet til. Et viktig tiltak for å realisere denne delen av mandatet er etablering av kontakter/nettverk til nasjonale og lokale myndigheter samt til organisasjoner og aktivister på området. Vi har i kapittel 4 beskrevet hvordan IR-ene helt fra starten i 2008 har vektlagt å gjøre seg kjent med og gå i dialog med slike aktører. Dette har gitt kompetanse som utenriksstasjonen også kan nytte i sitt bistandsarbeid for likestilling og menneskerettigheter. IR-enes kompetanse kan for eksempel være viktig for å identifisere hvilke organisasjoner det kan være aktuelt å støtte, og hvordan.

Evalueringen av *Handlingsplan mot tvangsekteskap 2008-2011* påpekte at det ville være mye å hente på å systematisere IR-enes arbeid og Utenriksdepartementet sitt arbeid med likestilling og kvinners rettigheter (Steen-Johnsen mfl. 2010). Dette var bakgrunnen for at det i handlingsplanen for 2012 blir understreket at IR-ene sin virksomhet skulle sees i sammenheng med Utenriksdepartementets innsats for likestilling og menneskerettigheter (Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet 2012, s. 15). I 2012 ble også IR-ene ansatt i Utenriksdepartementet, noe som – kunne man tenke seg – ville gjøre det enklere å få dette til i praksis.

Men som vi har sett i kapittel 4, er det ulike praksiser utenriksstasjonene imellom når det gjelder om og hvordan IR-ene er involvert i stasjonens arbeid med likestilling og menneskerettigheter. Og i det foregående kapittelet har vi sett at det er ulike oppfatninger hva gjelder bruken av bistandsmidler til organisasjoner og aktører som kan bistå i IR-ene sitt operative arbeid.

Det er to argumenter som brukes av IR-er og ansatte i UD for at IR-ene bør involveres i bistandsarbeid. Det første er at de har en betydelig kompetanse om kvinners rettigheter, likestilling og vold i nære relasjoner, noe som gjør dem egnet til å bidra i beslutninger om bistandsprosjekter og i administrasjon av slike. Dette har for eksempel vært argumentasjonen i Nairobi der IR i flere år, og med ulike personer i stillingen som IR, har vært sentral og ledet bistandsarbeidet med å bekjempe kjønnslemlestelse.

Det andre argumentet er, som vi har sett, at IR-ene sin befatning med bistandsmidler gir dem kontakter i organisasjoner og myndigheter som bidrar til å bygge, som også kan komme til nytte i det operative arbeidet.

De to argumentene for å nyttiggjøre IR-ene sin kompetanse og arbeidskapasitet til bistandsoppgaver, hviler på at dette er god ressursutnyttelse. IR har i utgangspunktet relevant generell kompetanse om kvinne- og menneskerettighetsspørsmål, og IR bygger gjennom også kompetanse gjennom sitt øvrige arbeid som også kan komme bistandsarbeidet til gode. Eksempelen kjønnslemlestelse illustrerer dette godt: Det forutsettes at IR med sitt mandat har kompetanse om kjønnslemlestelse. Derfor engasjeres IR i arbeidet med å forvalte bistandsmidler til bekjempelse av kjønnslemlestelse. Ved å arbeide med norske bistandsmidler rettet mot å bekjempe kjønnslemlestelse, får IR tilgang til organisasjoner og aktører, herunder også politikere, som er engasjerte i og arbeider med problematikken. Dermed får IR også tilgang til deres kompetanse om årsakssammenhenger og hva slags tiltak som kan settes inn for å avhjelpe slike praksiser. Dette er særlig verdifullt for IR dersom det også kan opprettes kontakt med organisasjoner og aktører som har kontakt med norske diasporamiljøer. IR kan være en bro mellom norsk innsats for å bekjempe kjønnslemlestelse i Somalia og forebyggende innsats i den somaliske diasporaen i Norge. Vi forstår dette som bakgrunnen når det i IR-enes virksomhetsplan for 2015 er et mål om «å følge opp prosjekter med særlig fokus på kjønnsbasert vold med kobling til diaspora i Norge».

Argumentene mot at IR skal involveres i stasjonens innsats for likestilling og menneskerettigheter gjennom bistandsforvaltning, er dels knyttet til at IR ikke er ansatt for å jobbe med bistand, og derfor mangler nødvendig kompetanse på området. I tillegg skyldes det, som nevnt i forrige kapittel, at organisasjoner ikke kan gis bistand med en begrunnelse i, eller forutsetning om, at den skal bistå norske borgere som trenger assistanse. Til sist er det også slik at bistandsporteføljen til ambassadene hvor IR er utplassert, ikke alltid inkluderer prosjekter som ambassadens ledelse mener er direkte relevant for IR-enes arbeid. Disse argumentene synes å være en viktig del av beveggrunnen når ansvarlige ved enkelte utenriksstasjoner motsetter seg at IR skal ha en funksjon i bistandsarbeidet. De ulike praksisene er en refleksjon av ulike tolkninger fra utenriksstasjonene om hvordan mandatet og virksomhetsplanen til IR skal tolkes.

Mandat og virksomhetsplaners pålegg om å se ulike deler av Utenriksdepartementets og utenriksstasjonenes virksomhet i sammenheng, det konsulære arbeidet og bistandsarbeidet, synes ikke å ha vært fulgt opp av avklaringer og/eller virkemidler som kunne bidra til en mer lik praksis på dette området ved utenriksstasjoner som har en IR.

Dersom en slik lik praksis skal etableres, er det nødvendig å diskutere og avklare hvordan en sammenbinding av IR-enes operative og strategiske oppdrag og utenriksstasjonens arbeid med likestilling og menneskerettigheter kan praktiseres uten at dette kommer i konflikt med retningslinjene for norsk bistand.

Enkelte peker også på at det er behov for prosjektmidler knyttet til stillingen som IR, slik at arbeidet med nettverksbygging kan knyttes til oppdraget med å etablere kunnskap om sammenhenger mellom norsk diaspora og de aktuelle landområdene – uten at bruk av norske bistandsmidler blandes inn.

6.2 Kunnskapsformidling – individuelt mer enn kollektivt ansvar

Integreringsrådgiverne er i Norge flere ganger i året i embets medfør. Målet er tre ganger per år, en uke av gangen, og at to av disse hjemturene skal disponeres til utadrettet virksomhet. Det vil i praksis si kunnskapsformidling til norsk forvaltning og til førstelinjetjenesten. Vi har sett av årsrapporter og av intervjuer med tidligere og nåværende integreringsrådgivere at det i løpet av ett år drives kunnskapsformidling gjennom foredragsvirksomhet. Denne foredragsvirksomheten omfatter både barnevern, skoler, politi, frivillige organisasjoner, direktorater, departementer og politisk ledelse hos den som fram til i desember 2015 var ansvarlig statsråd for handlingsplanen, nemlig barne-, likestillings- og inkluderingsministeren.²⁵ Samtidig har vi sett at foredragsvirksomheten varierer nokså mye integreringsrådgivere imellom både i omfang og innretning. Hva skyldes disse variasjonene?

Variasjonene har flere årsaker: De har sammenheng med integreringsrådgivernes bakgrunn og nettverk. Enkelte IR-er har nettverk i et diasporamiljø i Norge som er særlig relevant fordi vedkommende er utplassert i denne diasporaens opprinnelsesland. I slike tilfeller holder IR kontakt med disse miljøene og besøker dem for diskusjoner, foredragsvirksomhet og utveksling av informasjon.

IR: Jeg kjente jo det norsk-[...] miljøet godt før jeg begynte her, så da er det sikkert lettere å ta kontakt. Når de har nummeret mitt, så er det bare å ringe. Jeg opplever at den tidlige kontakten gjør at jeg kan gi råd og komme tidlig inn.

Denne integreringsrådgiverens kjennskap til et diasporamiljø gjør at hun har kontakt gjennom foredragsvirksomhet og besøk, men det gjør også at det tas kontakt med henne om enkeltsaker på et tidspunkt hvor det er mulig å løse saken gjennom rådgivning. Nettverket vedkommende har med seg inn i IR-stillingen, er nyttig både for det operative arbeidet og i arbeidet med kunnskapsformidling.

Men det er altså ikke alle som er i besittelse av et slikt nettverk når de blir IR, og det er – som en av dem uttrykker det – ingen «quickfix» å etablere det. Enkelte klarer, gjennom en proaktiv holdning når de er på norgesbesøk, å etablere enkelte kontakter. Andre har ikke prioritert dette så høyt, eller lykkes ikke med å oppnå kontakt med relevante organisasjoner.

Kontakten med andre typer organisasjoner, med førstelinje – som barnevern eller politi – og med forvaltningen er mer lik for IR-ene. Men også her identifiserer vi

²⁵ Etter 17. desember 2015 har avdelingen som arbeidet med integreringsspørsmål i daværende Barne-, likestillings-, og inkluderingsdepartementet, vært innvandrings- og integreringsministerens ansvarsområde. Avdelingen overføres i løpet av første kvartal 2016 til Justis- og beredskapsdepartementet, der ansvarlig statsråd er plassert.

en forskjell. Integreringsrådgivere knytter forskjellene til særlig to faktorer. Den ene er tid. IR-stillingen er tildelt oppgaver både i landet hvor den enkelte er stasjonert, og på hjemmebane. Dette er krevende å kombinere. Dersom man skal organisere og gjennomføre en foredragsturné i Norge, tar det tid, noe som går ut over arbeidet ved ambassaden.

IR: Så var jeg veldig opptatt av dette med å dele erfaringer og kompetanse hjemover. Så en gang var jeg hjemme i tre uker og dro på turné rundt og deltok på alle kurs og alt mulig sånn. Men da stoppet det litt opp ved ambassaden. [...] Det ble litt for mye av det gode. Jeg var helt utslitt [ler]

IR-en som siteres ovenfor, gjennomfører ikke bare sin foredragsturné. Hun organiserer den også i forkant. Dette bringer oss fram til den andre, og etter vår mening avgjørende, faktoren som bidrar til ulike praksiser hva kunnskapsformidling gjennom foredrag gjelder: Med enkelte unntak, først og fremst samlinger i IMDi-regi, er det i praksis integreringsrådgivernes oppgave å planlegge og formidle seg selv til oppdrag som foredragsholdere. De er sine egne taleformidlere. Dette er en erfaring som er gjennomgående blant integreringsrådgiverne, både de nåværende og de tidligere. Her illustrert ved tre:

IR: Jeg prøvde å få dem (IMDi) til å legge opp de ukene vi er i Norge, ut fra: Hva er det dere vil bruke oss til? Dere må ha en plan, en overordnet plan for hvor vi skal passe inn? Er det sånn at man skal ut i disse bosettingskommunene, for eksempel? Da må dere ha tenkt ut ett eller annet som vi skal være del av. For vi sitter jo som satellitter der ute, og vi vet ikke hva som foregår i Norge. Men, det har ikke fungert, og da begynner man å gjøre ting selv. Og det går jo greit, det. Men det blir ingen strategisk planlegging, det er ikke styring.

IR: Vi må på en måte få et system på hvordan vi skal viderebringe denne kompetansen, sa vi til IMDi. Dere må lage et system for oss. Hvem er det vi trenger å gå til? Hvor ser dere at vi kan få mest igjen for å gå?

IR: Vi ble oppfordret (av IMDi) til å gjøre avtaler selv, da.

At IR i praksis må være sin egen taleformidler, bekreftes fra IMDi. I IMDi tilligger det Forebyggingsseksjonen, institusjonelt plassert under region IMDi Øst, å være integreringsrådgivernes faglige ledelse. Hva innebærer dette? Dette er en faglig ledelse som ikke utøves i de operative sakene. Det er ikke til Forebyggingsenheten IR ringer for å få faglig veiledning i krevende saker, for slik operativ kompetanse finnes ikke i IMDi. IR-ene tar i stedet kontakt med Utenriksdepartementet dersom det er konsulære spørsmål som ikke lar seg avklare på den enkelte stasjon, eller de tar kontakt med Kompetanseteamet. Dette er et tverretattlig fagteam som har vært en permanent ordning

siden 2007 og består av representanter fra nå seks ulike direktorater²⁶ (Bredal & Lidén 2015). Teamet har tidligere vært koordinert gjennom UDI, deretter gjennom IMDi og er nå i Bufdir. Kompetanseteamet har som oppgave å gi råd og veiledning til tjenesteapparatet i saker der personer utsettes for æresrelatert vold, herunder tvangsekteskap, og der kvinner/jenter blir utsatt for eller står i fare for å bli utsatt for kjønnslemlestelse. Integreringsrådgivere inngår som en del av tjenesteapparatet og kan derfor innhente råd. Kompetanseteamet forvalter også ordningen med refusjon til hjemreise fra utlandet, og de er inntaksmyndighet til det nasjonale bo- og støttetilbudet for personer over 18 år som har vært utsatt for tvangsekteskap og /eller andre former for æresrelatert vold. Alt dette gir integreringsrådgivere flere faglige grunner til å snakke med Kompetanseteamet når de har spørsmål knyttet til operative saker.

IMDi er imidlertid riktig adresse for IR-enes mandat når det gjelder kompetansebygging- og kompetansedeling. Flertallet av målene i virksomhetsplanen for 2015 omfatter denne delen av mandatet. Det framgår av mål, tiltak og IR-enes rapportering at mye av virksomheten for å nå disse målene er konsentrert om foredragsvirksomhet. Og det bekreftes altså fra IMDi sin side at integreringsrådgivere selv «holder styr på» foredragsvirksomheten sin. Meningen er at den enkelte integreringsrådgiver i sitt formidlingsarbeid skal samarbeide med de regionale koordinatorene – som er et annet tiltak i gjeldende handlingsplan. Disse regionale koordinatorene har tilhold på IMDis seks ulike regionskontorer. De har eksistert siden 2012, og oppgaven deres er å få til forpliktende samarbeid lokalt som bidrar til å bygge og formidle kompetanse om tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlige begrensninger av unges frihet. IR-ene skal altså samarbeide med totalt seks slike regionale koordinatorene, og det oppgis fra Forebyggingsseksjonen i IMDi at integreringsrådgiverne har meldt at de ønsker at det skal tas «strategiske grep» for et mer målrettet samarbeid med regionskontorene, framfor at hver enkelt IR skal ta kontakt, «dunke på døra» og spørre om å bli «tatt inn på et arrangement». Dette ønsket fra IR-ene anerkjennes i IMDi. Samtidig oppgis det å være ressursgrunner til at en slik koordinerende innsats per i dag ikke utføres av Forebyggingsseksjonen. I tillegg påpekes det at de regionale koordinatorene er underlagt den enkelte regiondirektør, og at Forebyggingsseksjonen (som altså er underlagt region IMDi øst) slik sett ikke har mulighet til å instruere regionale koordinatorene. Dette tilligger den enkelte regiondirektør i IMDi, og erfaringen er at regiondirektorene ikke er like opptatt av å prioritere tiltak i handlingsplanen mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlige begrensninger av unges frihet. Kombinert med det som beskrives som en vanskelig ressursituasjon i Forebyggingsseksjonen, bidrar dette til å vanskeliggjøre arbeidet.

²⁶ Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi), Politidirektoratet (POD), Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir), Utlendingsdirektoratet (UDI), Helsedirektoratet (Hdir) og Arbeids- og velferdsdirektoratet (AVdir).

Ett av de planlagte tiltakene som i 2015 skulle bidra til å gjøre integreringsrådgiverne og deres virksomhet mer kjent i Norge, var et elektronisk nyhetsbrev. Det framgår av IR-enes årsrapporteringer for 2015 at dette ikke er gjennomført. Det oppgis ikke hvorfor, men i Forebyggingsseksjonen vises det til den nevnte mangelen på ressurser.

Oppsummert er kompetanseformidling gjennom foredragsvirksomhet fra integreringsrådgiveres side noe som med noen unntak er opp til den enkelte integreringsrådgiver. Dette gjelder hele kunnskapsformidlingsprosessen: IR må både etablere nettverk de kan kontakte, og spørre om å få komme på besøk, de må ta kontakt, og de må gjøre jobben med å booke avtaler, legge opp reise og gjennomføre besøkene. Dette er en praksis som skaper forskjeller i IR-enes arbeid med kompetanseformidling i form av foredrag, og som gjør at dette arbeidet er mindre omfattende og målrettet enn det kunne vært.

Samtidig er særlig møter med førstelinjetjenesten, dialog og informasjonsutveksling noe samtlige nåværende og tidligere IR-er vektlegger som en svært viktig del av mandatet.

IR: Vi møter førstelinjetjenester. Vi gir dem informasjon om hva som skjer hvis dere ikke håndterer sakene her hjemme, hvor havner den da? Ikke sant ... gi dem et bilde. Og det er verdifullt. [...] Folk vet ikke hvordan de skal bruke oss, og hvis ikke jeg får tips, hvis jeg ikke får tak i disse sakene i en tidlig fase, så er det for sent. Og det er førstelinja som kan kontakte oss og tipse oss om dette.

Ved å oppsøke tjenesteapparatet erfarer IR-er at de får en mulighet til å dele kunnskapen de erverver gjennom å jobbe med operative saker og nettverksarbeid lokalt. De bidrar med informasjon om situasjonen i områdene og de bidrar til å styrke fenomenforståelsen av tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlige begrensninger av unges frihet. Flere IR-er understreker at tjenesteapparatet i Norge må være i stand til å gjenkjenne denne typen saker, slik at de kan håndteres i en tidlig fase. De må ikke ignorere signaler som for et kompetent øye er faresignaler om noe som kan utvikle seg til en alvorlig sak. IR-ene mener de kan formidle kunnskap som styrker det hjemlige tjenesteapparatet i arbeidet. En IR beskriver dette slik: «De som jobber med ungdom, må ha kunnskap. De må vite at det ikke alltid er grunnlag for å rope ulv, ulv. Men de må samtidig være i stand til å identifisere en ulv når den kommer».

Foredrags- og møtevirksomheten bidrar også til at IR-ene synliggjør seg selv og arbeidet de driver ved utenriksstasjonene. Dermed opprettes en kontakt til aktørene i ulike posisjoner i førstelinjen som gjør det mulig å ta kontakt når tjenesteapparatet har saker de mener integreringsrådgivere bør involveres i.

Hvordan er kontakten mellom tjenesteapparatet og IR-ene? Vi har, som redegjort for i kapittel 3, særlig kartlagt kontakten mellom minoritetsrådgivere og integreringsrådgivere. Da *Handlingsplan mot tvangsekteskap 2008-2011* lanserte stillingskategoriene minoritetsrådgivere og integreringsrådgivere, var intensjonen at disse to rådgivertypene – plassert på utvalgte skoler og på utvalgte utenriksstasjoner – skulle

samarbeide tett. Disse rådgiverne var i perioden 2008–2011, nesten alle, ansatt i IMDi, og det var en periode etablert team i IMDi-regi bestående av en integreringsrådgiver og et knippe minoritetsrådgivere (Steen-Johnsen mfl. 2010). Fra 2012 ble integreringsrådgiverne UD-ansatte, og en prosess knyttet til minoritetsrådgivernes tilhørighet og organisering ble igangsatt. Enkelte minoritetsrådgivere er i dag ansatt i skolene, de øvrige er fortsatt IMDi-ansatte. Oppgavenes karakter burde imidlertid fortsatt tilsi utstrakt samarbeid mellom disse to rådgiverfunksjonene når det gjelder bistand til utsatte i konkrete saker, men kanskje særlig i det forebyggende arbeidet. Man kunne tenke seg at IR-enes kompetanse om lokale forhold i områdene hvor de er stasjonert, og deres erfaring med å bistå utsatte har gitt innsikter i problemenes årsak og karakter på måter som vil være verdifullt for MR-ene i deres forebyggende arbeid.

Dette var bakgrunnen for at vi gjennomførte en spørreundersøkelse som nær samtlige minoritetsrådgivere besvarte. Resultatene fra spørreundersøkelsen til minoritetsrådgivere (MR) viser, som redegjort for i kapittel 4, at MR-er vet at IR-ene finnes (bare én MR oppgir manglende kjennskap til dette). 18 av 25 MR-er, i overkant av 70 prosent, har vært i kontakt med IR-er. Det er imidlertid vanligere at MR er i kontakt med IR om konkrete saker knyttet til bekymring for en elev som skal reise ut av Norge, eller innsats for å få en elev som er i fare, tilbake til Norge, enn at de har kontakt om forebyggende virksomhet. Åtte av 25 MR-er oppgir å ha vært i kontakt med IR om forebyggende arbeid. Det utgjør kun rett i overkant av 30 prosent.

Vi spurte også hvor viktig IR hadde vært i det forebyggende arbeidet MR hadde gjort ved skolen. Her bedømmer sju av 25 minoritetsrådgivere IR-ene sin betydning som svært viktig eller viktig. Er det sammenfall mellom å ha samarbeidet om forebyggende virksomhet og vurderingen av IR sin betydning i det forebyggende arbeidet? Delvis.

Halvparten av de som har brukt IR i forebyggende arbeid, mener at IR er viktig i den typen arbeid, mens 25 prosent av de som *ikke* har brukt IR i forebyggende arbeid, er av den oppfatning at de er viktige – eller da snarere: potensielt kunne vært viktige.

Vi spurte ikke MR eksplisitt om og hvordan de eventuelt samarbeidet om kompetansebygging, vi spurte om arbeid med enkeltsaker kontra forebygging. Kompetansebygging ble altså forutsatt som del av det forebyggende arbeidet, ikke eksplisitt nevnt i spørsmålet. Vi ville likevel bli overrasket dersom det foregår utstrakt kompetanseutviklingsarbeid mellom MR-er og IR-er som ikke er blitt fanget opp av disse spørsmålene. Det synes derfor som at samarbeidet mellom MR og IR om kompetansebygging ikke er svært utbredt. Kontakten i enkeltsaker er mer utbredt.

Det bør påpekes at slik kontakt i enkeltsaker potensielt bidrar til kompetanseutveksling mellom MR og IR. Dette blir bekreftet i et intervju som er gjort med en MR. Den intervjuede MR-en har hatt kontakt med IR i enkeltsaker og fått bistand når det gjelder hvordan disse kunne løses. Dette er kompetanse som også kan brukes i andre konkrete saker, og det bidrar – slik denne MR-en beskriver det – til at MR-en blir trygglese i saksbehandling.

Intervjuer: I forhold til kontakt med integreringsrådgivere, er det da de sakene der hvor det er frykt for tvangsekteskap, etterlatte i utlandet, er det i de sakene du tenker det er relevant å ha kontakt med dem?

Minoritetsrådgiver: Ja, særlig med tanke på at ofte gjennomføres tvangsekteskapet i hjemlandet. Og etterlating skjer, ikke nødvendigvis i hjemlandet, men for eksempel i et annet europeisk land, der man har andre slektninger. Så det er primært de to sakene ja. Men jeg kan ringe dem både i forhold til veiledning og relatert til saker.

Intervjuer: Mener du generell veiledning?

Minoritetsrådgiver: Det blir ofte relatert til en sak, hva man bør gjøre i en sånn sak, eventuelt spørre om jeg har utelatt noe, er det noe jeg har glemt å spørre om, har jeg informert riktig? Men jeg har ikke hyppig kontakt med dem (integreringsrådgivere)

Hva så med den øvrige førstelinjen? Vi har, som redegjort for i kapittel 3, gjort intervjuer i barnevern, krisesenter, i tiltak som driver forebyggende ungdomsarbeid, og i en organisasjon. De vi har intervjuet, har alle vært i kontakt med integreringsrådgiver. Igjen synes kontakten med integreringsrådgiver særlig å være knyttet til enkeltsaker, men – og dette er en viktig påpekning – slik kontakt er opprettet fordi enkeltpersoner eller tjenesten som sådan er blitt oppmerksom på at integreringsrådgivere finnes. Dette har ofte skjedd gjennom møtevirksomhet og/eller konferanser og seminarer der integreringsrådgiver har deltatt. Ett eksempel er en lokalt barnevernsansatt i en bydel i Oslo. Den barnevernsansatte har flere ganger henvendt seg til integreringsrådgivere i forbindelse med barn som er tatt med ut av landet, og unge jenter som er redde for at de skal bli tvangsgiftet i løpet av en ferietur. Den barnevernsansatte kjente – før hun tok kontakt – integreringsrådgiverne fra et møte som en minoritetsrådgiver på en skole i bydelen inviterte til, og fra en konferanse i regi av IMDi. Dette var kontakt som gjorde at terskelen for å henvende seg i konkrete saker ikke var så høy. Vedkommende mener at kunnskap om integreringsrådgiverordningen antakelig uansett finnes hos fagutviklere ved dette lokale barnevernkontoret, men at den direkte kontakten som var opprettet, var og er av det gode, og at integreringsrådgivere bør «promotere» seg enda bedre enn de i dag gjør. Dette rådet gis med bakgrunn i at den barnevernsansatte har vært i kontakt med barnevernkontorer som har lite kunnskap om tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og æresrelatert vold, og som ikke vet at ordninger som IR og kompetanseteam finnes, og som har begrenset kapasitet. Derfor mener denne barnevernsansatte at en egen handlingsplan kombinert med retningslinjer på feltet er kjempeviktig. Dette bidrar, argumenteres det, til å forplikte hele barnevernet – også de kontorene som i utgangspunktet mangler kunnskap og kapasitet:

Barnevernsansatt: Man har forpliktelser, og hvis man ikke har det, da tror jeg nok at ... i alle fall barnevernstjenester som har litt liten kapasitet ... ville sett fullstendig bort

fra sånne saker hvor de [barn/unge] reiser ut av landet. At man blir litt sånn ... oj sann! Ja, ja [resignert i stemmen]. Og det går jo ikke. Det blir for dårlig ivaretagelse av barns trygghet. Hos oss så har vi god kapasitet og et kontor som fungerer godt, men man skal ikke være avhengig av det for at barn og unge får den hjelpen de trenger.

Denne barnevernsansatte argumenterer for særskilte ordninger med spisskompetanse og for at disse ordningene skal gjøres kjent og synes enda bedre enn de gjør nå. Integreringsrådgiverordningen er eksempel på en slik særskilt ordning plassert inn i en generell kontekst. Argumentet for å ha slike tiltak er nettopp det denne barnevernsansatte framholder: at det gjør det mulig for tjenester som møter familier, barn og unge, å ivareta barns beste også i sakstyper de ikke har så ofte og derfor ikke kan så mye om. Argumentet mot å ha slike særskilte ordninger er at de bidrar til at bredden i tjenesteapparatet lener seg på disse tiltakene – det være seg minoritetsrådgivere i skolen eller integreringsrådgivere ved utenriksstasjonene, og at en sosialrådgiver på en skole eller ansatt på en utenriksstasjon derfor ikke behøver å ha kjennskap til slike former for familievold, fordi skolen eller utenriksstasjonen har egne ansatte som tar seg av den slags. Kunnskapen spres derfor ikke, og barn/unge med innvandrerbakgrunn får for eksempel ikke tilgang til bredden i skolens rådgiverkorps, fordi de – nærmest uansett hva problemet er – blir henvist til minoritetsrådgiver (se for eksempel Bredal mfl. 2015, Bredal 2013).

Vi finner i våre intervjuer i førstelinjen tilnærminger som støtter begge disse argumentene. Den barnevernsansatte beskriver IR som en type spisskompetanse, en spisskompetanse som vil være nødvendig uansett hvor mye det arbeides med å spre kompetanse om slike problemer, fordi mange barnevernskontorer har så få saker om tvangsekteskap og etterlatte barn at de ikke opparbeider nødvendig erfaring. En annen av de intervjuede i tjenesteapparatet har stiftet bekjentskap med både minoritetsrådgivere og integreringsrådgivere i møte- og konferansesammenheng. Vedkommende argumenterer, i likhet med den barnevernsansatte, for betydningen av slik spisskompetanse, men da med en annen innfallsvinkel, nemlig at stillinger og institusjoner som MR, IR og kompetanseteam «tar seg av» saker som angår barn og unge med minoritetsbakgrunn. Underforstått sies det da at kompetanse om æresrelatert familievold ikke er så nødvendig å ha i bredden av tjenesteapparatet, fordi det finnes stillinger med spisskompetanse og mandat til å ta seg av slike saker.

Spisskompetanse som den IR besitter, er ønsket i tjenesteapparatet fordi den bidrar til å gjøre generelle tjenesteutøvere i stand til å håndtere de særskilte problemene. Men spisskompetanse og spesialtiltak er ønsket også fordi det bidrar til at det generelle tjenesteapparatet ikke behøver å befatte seg med de særskilte problemene. Disse to ulike tilnærmingene til spisskompetanse kan lede ulikt av sted. I det første tilfellet brukes spisskompetansen til å styrke de generelle tjenestene, i det andre brukes den til å avlaste.

6.3 Kunnskapsbygging

Integreringsrådgiverne skal bidra både til å dele kunnskap og til å bygge kunnskap. Hvordan foregår kunnskapsbyggingen? Fra IMDi sin side oppgis det at den faglige utviklingen er søkt satt i system gjennom årlige virksomhetsplaner og rapporterings-systemer. Virksomhetsplaner og rapportering bygger på IR-enes mandat. Men IR-ene bidrar til konkretisering og valg av mål og tiltak i de årlige virksomhetsplanene. Virksomhetsplanene danner deretter grunnlaget for IR-enes rapportering til IMDi.

Det har helt siden integreringsrådgiverordningen startet opp i 2008, vært former for rapportering fra IR-ene til IMDi, noe som også framgår av årsrapporter vi har fått tilgang til. Men det har, oppgis det fra Forebyggingsenheten, ikke vært etablert rutiner for hvordan dette skulle gjøres, som har vedvart over tid. Derfor har rapporteringen variert gjennom perioden integreringsrådgiverordningen har eksistert. Det er nå etablert maler for rapportering, og IR-ene rapporterer til IMDi to ganger per år. Dette foregår, slik det framgår av årsrapporten for 2015, dels som en opplisting av tiltak, dels som en beskrivelse av aktiviteter og dels som tallmateriale. Årsrapporter fra IR-ene er for 2015 samlet i ett dokument med et felles forord. Dette er første gang.

Årsrapportene synliggjør at det i perioden etter 2008 både er forskjeller i rapporteringspraksis fra IR-er som har tjenestegjort samtidig, og det er forskjeller over tid. All rapportering vi har fått tilgang til, har imidlertid en fellesnevner: Den omfatter et tallmateriale egnet til å synliggjøre antallet og typen saker IR-ene har arbeidet med. Dette er et tallmateriale som IMDi i ulike sammenhenger har offentliggjort, og som potensielt gir grunnlag for å følge utviklingen i IR-enes arbeid over tid. Det er imidlertid flere forhold knyttet til rapporteringen av antall og type saker som gjør dette vanskelig.

Ett slikt problem er at sakskategoriene det rapporteres om, ikke har vært de samme gjennom hele perioden, og at det ikke – i offentlig gjengivelse av tallmaterialet – er redegjort for hvordan de ulike kategoriene er definert. I perioden 2008–2012 rapporterte IR-ene basert på følgende sakskategorier:

- gjennomført tvangsekteskap
- frykt for tvangsekteskap
- etterlatt i utlandet
- frykt for å bli etterlatt i utlandet
- trusler/vold
- ekstrem kontroll
- gjennomført kjønnslemlestelse
- frykt for kjønnslemlestelse

IR-ene rapporterte altså om kjønnslemlestelse selv om dette ble inkludert i deres mandat først i 2012.

I tillegg eksisterte kategoriene «gjennomført tvangsekteskap og kjønnslemlestelse» og «frykt for tvangsekteskap og kjønnslemlestelse». Kategoriene som kombinerer tvangsekteskap og kjønnslemlestelse, ble lagt til for å fange opp tilfeller der det var en kombinasjon. Her er det imidlertid ikke registrert noen saker.²⁷

I 2013 ble kategorien «andre familierelaterte saker» innført. Det oppgis at dette er gjort for «å fange opp bredden i saker som tilflyter integreringsrådgivere».²⁸ Kategorien «andre familierelaterte saker» defineres ikke når statistikk presenteres, men i «veileder for registrering av enkeltsaker» fra IMDi som registrering av slike saker skal baseres på, oppgis det at «andre familierelaterte saker» er saker som omhandler bigami, proformaekteskap og langtidsvirkninger av tidligere tvangsekteskap. Av IR-enes årsrapporter framgår det imidlertid at også andre typer saker er registrert under «andre familierelaterte saker». Dette gjelder blant annet barnebortføringssaker, personer/familier som har oppholdt seg for lenge i opprinnelseslandet, slik at oppholdstillatelse/reisedokumenter er gått ut, og kvinner og barn som er etterlatt. Enkelte IR-er redegjør i sine årsrapporter for hva slags saker de har plassert i denne kategorien, andre gjør det ikke. Det er heller ikke klart om saker som fra og med 2013 ble plassert under «andre familierelaterte saker», tidligere ble registrert under en av de andre kategoriene, eller om de ikke ble registrert og rapportert som en sak.

Kategoriseringen som er blitt benyttet og fortsatt benyttes, er ikke gjensidig utelukkende, det framgår for eksempel ikke hva som skiller kategoriene «ekstrem kontroll» og «trusler/vold».

En IR problematiserer i en årsrapport at «registreringen av sakene i henhold til de kategoriene vi bruker er problematisk.» Det oppgis to grunner: Den første er at det ofte er snakk om sammensatte saker, og at det derfor kan være tilfeldig hvilken kategori en sak havner i. Dette er noe også andre IR-er er inne på i intervjuene. Den andre grunnen er at kategoriene ikke synliggjør at det kan være snakk om saker som også omfatter seksuelle overgrep mot barn, incest, voldtekt, frihetsberøvelse, drapsforsøk og menneskehandel. Men, skriver denne IR-en, fordi «søkelyset er rettet mot tvangsekteskap og kjønnslemlestelse havner andre grove straffbare forhold i skyggen.» Det argumenteres altså for at kategoriene kan bidra til å skjule sakers sammensatte karakter, noe som bidrar til å svekke forståelsen av problemene.

Utviklingen i antallet saker som angår tvangsekteskap og frykt for dette, samt kjønnslemlestelse og frykt for dette, kan følges over tid, noe vi viser til i kapittel 4.

²⁷ IMDi's arbeid mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlige begrensninger av unges frihet. Rapport fra 1. halvår 2015, s. 5

²⁸ IMDi's arbeid mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlige begrensninger av unges frihet. Rapport fra 1. halvår 2015, s. 5

Når det gjelder integreringsrådgivernes øvrige saksmengde, og sammensetningen av denne, er dette betydelig mer uklart. Samtidig er det denne øvrige saksmengden som øker, uten at vi har sikker kunnskap om hvorvidt dette skyldes at det nå er flere saker eller endringer i rapporteringsrutiner.

Et tilleggsproblem med rapporteringen er at den ikke gjør det mulig å se sammenhenger mellom de ulike forholdene som er registrert. Det registreres for eksempel samleoversikter for hvor mange kvinner kontra menn som er berørt, og hvor mange som er over 18 år kontra hvor mange som er under 18 år (i sakene som behandles), men dette kobles ikke til saks kategorier. Vi vet derfor for eksempel ikke – basert på dette tallmaterialet – hvor gamle de som etterlates i utlandet, er, og om det er snakk om unge kvinner eller menn.

Det registreres heller ikke utfall i de fleste sakene. For de assisterte returene registreres det «forsøkte returer» og «returer». Men for de resterende sakene, som utgjør 80 prosent av IR-enes saksmengde, er det ikke mulig å lese hvor mange av sakene som ble «løst» på en eller annen måte, og hvor mange som måtte avsluttes uten at IR kunne gjøre noe.

Disse problemene knyttet til måten saker er rapportert på, er en opplagt utfordring i evalueringssøymed, men det er også en utfordring hva kunnskapsbygging angår – da dette gjør det krevende å følge utviklingen av saksmengde og sakstyper over tid for andre forhold enn tvangsekteskap og kjønnslemlestelse.

Det er utfordringer med hensyn til personvern og anonymisering når saker av denne typen skal registreres. Dette burde imidlertid ikke være til hinder for tydelighet i kategoriseringer og for koblinger som (i alle fall i enkelte saks kategorier) kunne gjøre det mulig å kombinere informasjon om utsattes kjønn, alder og saks kategori.

Tallrapporteringene fra IR-ene samt beskrivelser som illustrerer hva ulike kategorier saker kan gå ut på, er videreformidlet av IMDi med jevne mellomrom. Dette har de siste årene skjedd gjennom samlerapporter som viser antall saker behandlet av integreringsrådgivere, minoritetsrådgivere og Kompetanseteamet.

Er det så gjort et mer analytisk orientert arbeid med å sammenstille saker, arbeidsmetoder og utfordringer og drøfte eventuelle særtrekk ved enkelte land og områder? Et slik mer analytisk orientert arbeid kan bidra til å generere kunnskap om årsakssammenhenger og hvordan disse skifter fra ett geografisk område til et annet, noe som opplagt kunne vært svært interessant som grunnlag for forebyggende innsats rettet mot diasporamiljøer i Norge. Det kunne også bidratt til innsikt i betydningen av og erfaringene med hjelpetiltakene som settes inn. Begge deler er viktige for å utvikle arbeidet med forebygging og hjelpetiltak.

I 2011, ved avslutningen av handlingsplanperioden for 2008–2011, ble det utgitt en omfattende publikasjon fra IMDi: Rapporten *Ikke bare tvangsekteskap* (IMDi 2011) er en artikkelsamling og en sluttrapport fra handlingsplanperioden. Her presenteres noen «gode grep» og «eksempler på tilnæringsmåter som er utprøvd i perioden»

(IMDi 2011, s. 3). Det framheves også områder med behov for økt innsats og flere målrettede tiltak. Rapporten er bygget på erfaringer fra arbeidet til blant annet integreringsrådgivere og minoritetsrådgivere, og den er redigert av medarbeidere i det som da var Forebyggingsenheten i IMDi. Enkelte kapittel er forfattet av disse, men sluttrapporten har også korte artikler skrevet av forskere fra Institutt for samfunnsforskning, Fafo og NOVA. Et hovedbudskap fra denne rapporten er at de unges problemer handler om «mer enn tvangsekteskap». «Det dreier seg også om autoritær oppdragelse, og ulike former for kontroll og vold» (IMDi 2011, s. 33). Et annet budskap er at tvangsekteskap og autoritær, patriarkalsk og voldelig oppdragerstil er knyttet til idealer om å ivareta og gjenreise ære – den er æresrelatert – og som sådan knyttet til kultur og tradisjoner. Samtidig vises det til at «erfaringer fra prosjektet» tilsier at volden ikke bare er æresrelatert, den kan også være relatert til faktorer som migrasjon, integrering, økonomisk situasjon og psykisk helse. Det vises til avtaler som er inngått i storfamilier før migrasjon, nedarvet gjeld og plikt og at ekteskap benyttes for å sikre innvandring for andre deler av familien til Norge. Det er, argumenteres det, derfor viktig å «kartlegge migrasjons- og integreringsbelastninger som et mulig bakteppe for en eskalerende konflikt i familien» (IMDi 2011, s. 39). Rapporten søker med andre ord å formidle at rasjonale bak tvangsekteskap ikke bare er kulturelle forhold, slike praksiser er også knyttet til sosiale og økonomiske spørsmål. Det framgår at dette er innsikter med feste i «prosjektet», det vil i praksis si blant annet virksomheten til integreringsrådgivere. Rapporten synes å ha hatt en ambisjon om å både formidle erfaringer fra tiltak i prosjektet, gi tips til gode arbeidsmetoder og bidra til fenomenforståelsen av tvangsekteskap som praksis. Slik framstår den, fem år etter utgivelsen, som et viktig kunnskapsbidrag til bruk i tjenesteapparat og forvaltning, både hva forebygging og hjelpetiltak angår.

I 2013 kom rapporten *På tvers av landegrensene. Arbeid mot tvangsekteskap og kjønnslemlestelse ved fire ulike utenriksstasjoner* (IMDi 2013), som presenterer arbeidet til integreringsrådgiverne spesielt. Denne rapporten er i hovedsak en beskrivelse av erfaringer fra arbeidet mot tvangsekteskap ved ambassadene i Amman, Ankara, Nairobi og Islamabad. I den forbindelse omtales også, i varierende grad, særtrekk ved utfordringene i det enkelte landområde. I kapittelet fra ambassaden i Nairobi er det for eksempel et avsnitt om somaliske ekteskap, tvangsekteskap og barneekteskap. Rapporten innledes med et kapittel som presenterer bakgrunnen for integreringsrådgiverordningen, tallmateriale for ulike sakskategorier IR har behandlet i perioden 2008–2012 og årsaker til tvangsekteskap i tillegg til avsnitt om straffeforfølgelse i Norge, norske myndigheters handlingsrom i utlandet og koblingen mellom migrasjon, bistand og konsulære saker. Avsnittet om årsaker til tvangsekteskap har overskriften «Ikke bare ære», og her gjentas innsiktene som ble formidlet i den ovenfor nevnte rapporten fra 2011 tilnærmet ordrett. Avsnittet understreker at såkalt æresrelatert vold, herunder tvangsekteskap, kan ha mer komplekse årsaker enn å være knyttet til kultur og nedarvede familietradisjoner.

Dette er forhold IR-ene vi har intervjuet, også er opptatt av, at tvangsekteskap er nøye knyttet til at ekteskapet er en institusjon for å knytte storfamilien sammen og for å beholde eiendom og økonomiske verdier innen familien. Når det inngås avtaler om ekteskap mellom søskenbarn og tremenninger, beholdes eiendom, penger og materielle goder innenfor storfamilien. Avtaler innenfor storfamilien er dessuten, argumenteres det, særlig vanskelig for de unge som er involvert, å si nei til, fordi deres foreldre da (for eksempel) må begrunne hvorfor de ikke ønsker ekteskap med sine søskens barn. Hva som motiverer ekteskap, er ifølge IR-ene avgjørende for å kunne gripe inn på et tidlig tidspunkt, gå i dialog med foreldre, og/eller gi råd til den unge om hvordan de kan argumentere for at et ekteskap de ikke ønsker, ikke skal bli gjennomført. Erfaringene og kunnskapen IR-ene besitter om dette, og erfaring og kunnskap fra minoritetsrådgivere og kompetanseteam er i liten grad sammenstilt, systematisert, drøftet og analysert. Unntaket er rapportene fra 2011 og 2013. Det er gjennomført flere forskningsprosjekter initiert av forvaltning og myndigheter der erfaringene til integreringsrådgivere og andre aktører inngår, men ingen prosjekter som systematisk gjennomgår arbeidet med enkeltsaker og på det grunnlaget drøfter fenomenforståelser.

Det mangler også systematisert kunnskap om hvordan hjelpetiltakene fungerer. Det som finnes i årsrapporter og i publikasjoner fra IMDi, er i hovedsak tallmateriale og beskrivelser av saker. Flere IR-er påpeker at det mangler kunnskap om hvordan det går med barn og unge de assisterer til Norge. Dette etterlyses fordi IR-er er nysgjerrige på «hvordan det gikk videre», men også fordi de er usikre på om de som blir hjulpet tilbake til Norge, blir fulgt opp på en tilstrekkelig måte av hjelpeapparatet i Norge. De er usikre på om hjelpe- og tiltakskjeden er god nok. Integreringsrådgivernes virksomhet er ett tiltak av flere innenfor handlingsplanen, og hvordan deres operative innsats virker som del av en tiltakskjede, er i liten grad utforsket.

I tillegg påpekes behovet for å gå nærmere inn i årsaker til at enkelte havner i tvangssituasjoner i geografiske områder hvor det er vanskelig å bistå dem. Dette er, påpekes det, saker som starter «hjemme» i Norge – og der de involverte har vært innom hjelpetiltak i Norge tidligere. Hvorfor blir de ikke fanget opp? En av IR-ene påpeker i rapporteringen for 2015 at hun, sammen med koordinator i Kompetanseteamet, har tatt initiativ til at det foretas et «dypdykk» i et utvalg slike saker. Formålet er, framholdes det, «å lære slik at kompetansehevingsarbeidet overfor førstelinjetjenesten blir mer målrettet.»

Det som *er* utviklet, er enkelte praktisk orienterte veiledere for bruk i ulike deler av tjenesteapparatet som er i befatning med tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlig begrensninger av unges frihet. «Arbeid mot tvangsekteskap – en veileder» ble utgitt av IMDi allerede i 2008. Denne er fulgt av blant annet «Tvangsekteskap og æresrelatert vold – en veileder i barnevernstjenesten» som er utarbeidet av Bufdir og utgitt i 2012 (Bufdir 2012), og en veileder om vold i nære relasjoner utarbeidet av

Politidirektoratet og utgitt i 2008.²⁹ Veilederen fra Politidirektoratet inneholder et eget kapittel om tvangsekteskap.

Vi finner grunn til å bemerke at veilederne utgitt av Bufdir og Politidirektoratet knytter tvangsekteskap og dets årsaker ensidig til kultur – til kollektivistiske verdsett, patriarkat og til ære. Den bredere innsikten som er ervervet om årsaksforhold og fenomenforståelser gjenspeiles ikke i disse veilederne årsaks- og fenomenforståelser. Det er forståelig når det gjelder veilederen fra Politidirektoratet som kom allerede i 2008, men tidspunkt for utgivelse kan ikke forklare fraværet av en bredere tilnærming til tvangsekteskap i veilederen fra Bufdir. Den ble utgitt i 2012.

Oppsummert synes arbeidet med kunnskapsbygging med utgangspunkt i integreringsrådgivernes virksomhet å lide under noe av det samme fraværet av systematikk som er tilfellet når det gjelder kunnskapsformidling. Flere av tidligere og nåværende integreringsrådgivere er i intervjuene vi har gjort med dem, opptatt av dette. Det følgende hjertesukket fra en IR er et eksempel. Hun er opptatt av at det ikke er samlet kunnskap som gjør at IR-ene etter hvert kan bygge på *hverandres* erfaringer i sin rolle som IR og slik utvikle denne funksjonen videre. Dette burde, argumenterer hun, vært mulig å oppnå etter åtte år med integreringsrådgivere:

IR: Den der kunnskapsbyggingen som jeg hadde veldig store forhåpninger til ... det er mulig det har gått framover ... det har jo det. Men vi står nok ikke egentlig på skuldrene til hverandre, for alle som begynner, de begynner helt på nytt. Hun som tok over etter meg, ringte meg ikke én gang. Ikke én gang. [...] Hvorfor skal liksom alle lage sin egen greie? Man må gjøre det på sin måte, man må ta hensyn til hvem man er, og hvilken kompetanse man bringer med seg. Men *noe* blir jo igjen.

Fraværet av et sammenfattende kunnskapsbyggende grep synes altså ikke bare å vedrøre utviklingen i saksmengde, saks kategorier, kunnskap om integreringsrådgivernes innsats som del av en tiltakskjede og fenomenforståelser – det synes også å vedrøre integreringsrådgiveroppgaven. I intervjuene med tidligere og nåværende IR-er framgår det at de første som ble ansatt i disse stillingene – i 2008 – virkelig måtte definere sin egen rolle og sine oppgaver på utenriksstasjoner som ikke helt skjønte poenget med å få tildelt en slik rådgiverfunksjon. Stillingene har i løpet av de åtte årene som er gått siden den gangen, blitt en betydelig mer innarbeidet del av utenriksstasjonene de er del av. Nyansatte bygger nå, i større grad enn for noen år tilbake, på erfaringene deres forgjenger har gjort. Dette forteller flere. Samtidig er det – slik den siterte IR-en påpeker – et fravær av skriftliggjøring, sammenstillinger og analyser av IR-enes ulike måter å arbeide på over tid. Dette kunne bidratt til en mer systematisk og gjennomgående utvikling av stillingsfunksjonen, dens arbeidsoppgaver og arbeidsmetoder.

²⁹ https://www.politi.no/vedlegg/rapport/Vedlegg_137.pdf Lesedato 12.03.16

6.4 Oppsummering

Utfordringene knyttet til sammenhengen mellom IR-enes konsulære oppgaver og bistandsoppgaver og utfordringene knyttet til kunnskapsdeling og kunnskapsbygging har én ting til felles: De vedrører ikke først og fremst utøvelsen av integreringsrådgiverstillingen, de vedrører integreringsrådgiverstillingens mandat, virksomhetsplaner og institusjonelle tilknytning. Integreringsrådgivere er ansatt i Utenriksdepartementet med utenriksstasjonens leder som sin daglige sjef, IMDi utgjør deres faglige ledelse. En slik todelt tilknytning og ledelse er ikke uvanlig i norsk utenriktjeneste. Det finnes flere utsendinger med et faglig oppdrag som er knyttet til spesifikke deler av norsk forvaltning. Utfordringene er heller ikke spesifikt knyttet til at integreringsrådgiverordningen har en dobbel tilknytning, de er knyttet til mangel på avklaringer, planlegging og strategisk tenkning i henholdsvis Utenriksdepartementet og Integrerings- og mangfoldsdirektoratet: i UD når det gjelder sammenhengen mellom konsulært arbeid og bistandsarbeid, i IMDi når det gjelder kunnskapsformidling og kunnskapsbygging.

7 Med mandat til å hjelpe

Vi har undersøkt hvordan integreringsråd giverordningen virker. Problemstillingene vi tok utgangspunkt i, var hvordan integreringsrådgivernes mandat forstås og implementeres i praksis, hvordan integreringsrådgiverne fungerer som en del av norsk utenriks-tjeneste, og om integreringsrådgivere fungerer som brobyggere mellom «hjemme» og «ute» i norsk innsats mot tvangsekteskap og kjønnslemlestelse.

Dette prosjektets ambisjon har altså vært å vurdere integreringsråd giverordningens vellykkethet sett opp mot de mål og ambisjoner som ligger til grunn for tiltaket. Vi oppsummerte innledningsvis i kapittel 1 integreringsråd giverordningens mandat og oppgaver som todelte. Integreringsrådgivere skal arbeide *operativt*: De skal bistå norske borgere som utsettes for ulike typer familievold innenfor de geografiske områdene den enkelte IR er tildelt et ansvar for. Integreringsrådgiverne skal også arbeide *strategisk*: De skal samle lokalspesifikk kunnskap om problemene de er satt til å håndtere, bygge kompetanse og å dele kompetanse med andre ansatte ved utenriksstasjoner, med norsk forvaltning, tjenesteapparat og organisasjoner, for slik å bidra til at hjelpearbeid og forebyggingsarbeid utvikles og styrkes.

Det operative og strategiske oppdraget er fastlagt i handlingsplaner, mandat og virksomhetsplaner. Men disse forholder seg til en større sammenheng – nemlig hvordan norske myndigheter totalt sett ivaretar transnasjonale utfordringer knyttet til familie, oppvekst og likestilling, herunder familievold. Hvordan virker integreringsråd giverordningen som del av et svar på slike utfordringer? Problemstillingene vi har tatt utgangspunkt i, er del av et slikt større og overordnet spørsmål.

Evalueringsens metode har vært å besvare problemstillingene ved å kartlegge hvordan integreringsrådgivere arbeider i praksis – hvordan arbeidshverdagen deres er, for dernest å identifisere utfordringer gitt det oppdraget de er satt til å løse. Dette gir et grunnlag for å anbefale om særskilte stillingsfunksjoner bør videreføres, eller om oppgavene bør ivaretas på andre måte.

Praksiser er undersøkt og utfordringer identifisert gjennom et datamateriale bestående av intervjuer med nær samtlige tidligere og nåværende integreringsrådgivere, ledelse og ansatte på ambassadene, de som har et ansvar for ordningen i forvaltningen, – i Utenriksdepartementet, Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet,³⁰ Inte-

³⁰ Avdelingen med ansvaret for denne ordningen ble overført fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet til Justis- og beredskapsdepartementet 17.12.2015.

grerings- og mangfoldsdirektoratet og Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet – og aktører i ulike deler av tjenesteapparatet som har hatt befatning med integreringsrådgivere. I tillegg er et utvalg saker og årsrapporter fra integreringsrådgivere til IMDi gjennomgått.

I dette avsluttende kapittelet innleder vi med å diskutere integreringsrådgiverordningens mandat og praksis som ledd i en tiltakskjede mot vold som utøves i transnasjonale familier. Deretter oppsummerer vi svar på de tre problemstillingene prosjektet hadde som utgangspunkt, og identifiserte utfordringer knyttet til integreringsrådgivernes operative og strategiske oppdrag.

Avslutningsvis legges dette til grunn når vi drøfter og anbefaler om en særskilt stillingsfunksjon ved et utvalg ambassader bør fortsette, og hvilket mandat og institusjonell tilknytning som å så fall er best egnet til å ivareta oppgavene videre.

7.1 Et koordinerende ledd i tiltakskjeden

Integreringsrådgiverordningen er ett tiltak i et prosjekt som tar sikte på å forebygge og avhjelpe særskilte former for familievold i familier med innvandrerbakgrunn. Tiltaket inngår i tre ulike handlingsplaner på feltet for periodene 2008–2011, 2012 og 2013–2016. Den første perioden inkluderte en handlingsplan som omfattet tvangsekteskap, deretter i 2012 inkluderte den tvangsekteskap og kjønnslemlestelse, og i innværende plan (2013–2016) inkluderer den tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlige begrensninger av unges frihet. Dette er utfordringer med transnasjonale implikasjoner aktualisert av at familier som innvandrer til Norge, ikke bare har med seg mentalt forankrende tradisjoner om oppdragelse, ekteskap og familie fra opprinnelseslandet, de ønsker også fortsatt å være del av familienettverk i opprinnelseslandet. Å praktisere oppdrager- og ekteskapstradisjoner er en måte å vise at man fortsatt regner seg som del av familienettverket. Erfaringene fra snart to tiår med handlingsplaner har synliggjort at dette handler om strategier for å holde familier og familiers eiendom samlet på tvers av landegrenser, om hva slags funksjon ekteskapet har, og om hva som skal til for passere som gode ekteskapskandidater. Det handler om patriarkat, æreskodekser og om vold brukt for å kontrollere og disiplinere. Det er sammensatt, og det krever innsikt å forebygge at slike problemer oppstår, og å hjelpe utsatte når de oppstår. Det dreier seg om familievold som omfatter å etterlate, bortføre eller «dumpe» barn, unge og kvinner i situasjoner, relasjoner og områder hvor de utsettes for omsorgssvikt, vold og overgrep. Å bistå i slike saker fordrer at norsk politikk og praksis ikke stopper der norsk jurisdiksjon opphører, ved grensen til Norge.

Dette transnasjonale aspektet har vært et argument for integreringsrådgiverordningen helt fra starten. Utgangspunktet var at ungdom som ble giftet bort mot sin vilje,

ble tatt med til familiens opprinnelsesland. Det var eksempler på at norske utenriksstasjoner var blitt oppsøkt eller kontaktet av utsatte som behøvde hjelp. Dette var en type saker det var lite erfaring med i utenriktjenesten; fenomenforståelsen og erfaringene med hvordan slike saker kunne håndteres, var begrenset. Integreringsrådgiverordningen skulle bøte på dette, den var et særskilt tiltak som skulle styrke ambassadenes evne til å bistå utsatte. I en slik forstand var integreringsrådgiverordningen et særskilt pådrivertiltak. Er det fortsatt, etter åtte år, behov for et slikt særskilt pådrivertiltak? Det er, slik blant annet Lidén med flere 2014 påpeker, nødvendig at ekstraordinære ordningers berettigelse og funksjon, enten de er midlertidige eller permanente, «tas opp til vurdering med jevne mellomrom, og vurderingen bør relateres til det ordinære systemet. Endringer i systemet kan tilsi endringer i eller avvikling av spesialordningen» (Lidén mfl. 2014, s. 125).

Integreringsrådgivere var, da de ble lansert i 2008, sammen med minoritetsrådgivere ved skolene, særskilte tiltak som skulle bidra til at utsatte for særskilte former for familievold ikke ble oversett og ignorert som en følge av mangel på kunnskap og erfaring i det ordinære offentlige hjelpeapparatet. Spesialstillinger skulle bidra til at problemer ble sett, identifisert, anerkjent og forebygget, og at de ble håndtert når de oppsto. Et aktuelt spørsmål er hvorvidt slike særskilte ordninger bidrar til at kunnskap om disse problemstillingene etter hvert blir noe det generelle tjenesteapparatet innehar, og at de særskilte ordningene da etter hvert gjør seg selv overflødige. Eller er det slik at særskilte ordninger bidrar til å gi visse problemer en varig status «på siden» av det generelle tjenesteapparatet, fordi rådgiverne ikke gjøres til lagspillere som setter systemet i stand til å ivareta problemene, men til avlastere som løser de særskilte problemene i systemet? Det er i en nylig gjennomført undersøkelse av brukererfaringer med minoritetsrådgiverordningen (Bredal mfl. 2015) påpekt at det er en tendens til at minoritetsrådgiver mer gjøres til en som avlaster lærere og øvrige rådgivere, enn en lagspiller som bidrar til å styrke det samlede «laget» av ansatte ved skolen. De tar eller tildeles et bredt spekter av oppgaver som angår ungdom med minoritetsbakgrunn. Dette er det flere årsaker til. Den enkelte unge har gjerne sammensatte utfordringer, og i forholdet mellom minoritetsrådgiver og ungdom oppstår det et tillitsforhold som gjør det naturlig for den unge å rådføre seg i et bredt spekter av saker. Men det skyldes også at andre ansatte i skolen henviser elever med innvandrerbakgrunn til minoritetsrådgiver basert på et bredt spekter av saker, og at skolens ledelse ønsker at minoritetsrådgiverstillingen anvendes i bredden overfor unge med innvandrerbakgrunn (Bredal mfl. 2015). I de tilfellene hvor minoritetsrådgiver blir mer avlaster enn pådriver, fører ikke dette nødvendigvis til økt kompetanse blant øvrige ansatte i skolen. Det bidrar heller til at elever med minoritetsbakgrunn ikke får nyttiggjort seg bredden i kompetanse som finnes blant skolens lærere og rådgivere. Resultatene fra undersøkelsen om minoritetsrådgivere illustrerer at når særskilte tiltak og stillinger skal vurderes, handler det ikke kun om

tiltaket i seg selv, men også om hvordan tiltaket forstås og benyttes i sin sammenheng. Hvordan arter dette seg når det gjelder integreringsrådgiverne?

I en diskusjon om IR som et særskilt tiltak er det viktig å ha med seg at ordningen er tillagt to funksjoner – den operative og den strategiske. I det operative arbeidet handler det om å hjelpe utsatte. Er IR en lagspiller som ruster de øvrige på utenriksstasjonen til å gi bistand, eller en som avlaster ved selv å gjøre jobben? Vi har gjennom intervjumaterialet sett eksempler på at også IR gjøres til eller inntar rollen som avlaster. Det berettes for eksempel om saker der ungdom er etterlatt i et område eller en situasjon vedkommende vil ut av, men der tjenesteapparatet i Norge opplever at saken ikke delegeres til eller tas over av andre ansatte ved ambassaden i perioder hvor IR er fraværende. IR har da blitt den som bistår, og som avlaster de øvrige ved utenriksstasjonen i dette arbeidet. Samtidig har vi også sett flere eksempler på at IR fungerer som en lagspiller, som bidrar til å styrke utenriksstasjonen som sådan når det er behov for bistand. Dessuten, IR har som del av det operative oppdraget en koordinerende funksjon på tvers av landegrenser. Denne funksjonen kan ikke enkelt alminneliggjøres i tjenesteapparatet *eller* tas over av noen andre i tiltakskjeden. La oss illustrere: Både integreringsrådgivere og ansatte i tjenesteapparatet framhever betydningen av å ta tak i saker på et tidspunkt hvor det ennå er mulig å løse problemene som har oppstått, i Norge, gjennom råd til tjenesteapparat eller direkte til den gjeldende familien. Det beskrives hvordan IR ved hjelp av sin spisskompetanse makter å gi effektive råd til tjenesteapparat eller den involverte familien som bidrar til å løse saken og dermed til å forhindre at den utvikler seg til en potensielt (på alle måter) kostbar hjelpeoperasjon i utlandet. Spisskompetansen som i slike tilfeller kommer til anvendelse, er opparbeidet gjennom erfaring med lignende saker, men også gjennom kjennskap til landområdene der de er stasjonert, og til norske forhold – herunder hva slags motiver og logikker som kan gjøre seg gjeldende i transnasjonale storfamilier når en sønn eller datter skal giftes bort eller disiplineres. Hjelpemidlene IR har til disposisjon i det operative arbeidet, er først og fremst sine kunnskaper og erfaringer. Dernest trekker IR veksler på sitt nettverk, et nettverk som omfatter myndighet- og organisasjonskontakter IR har bygget i landområdene vedkommende har et ansvar for, andre ansatte ved utenriksstasjonen eller Utenriksdepartementet hjemme og Kompetanseteamet – i tillegg til deler av tjenesteapparatet i Norge. Dette kan være minoritetsrådgiver, men det kan også være det lokale barnevernet, politiet eller ansatte på et krisesenter eller i en hjelpetelefon. IR sin operative innsats er slik sett del av et samarbeidsprosjekt, et lagspill, men der IR befinner seg i en koordinerende posisjon i tiltakskjeden.

Den koordinerende funksjonen er potensielt enda viktigere som del av integreringsrådgiverordningens strategiske oppdrag: det langsiktige arbeidet med å bygge kunnskap og dele kunnskap slik at man når fram til familier på en måte som forebygger problemer. Som vi viste i kapittel 4 og 6, er det et stort utnyttet potensiale, særlig når det gjelder IR-enes arbeid med å systematisere erfaringer og å tilbakeføre slik kunn-

skap til det norske tjenesteapparatet og til forvaltningen. Vi identifiserer manglende strategisk tenkning, planlegging og kapasitet i IMDi som en viktig årsak til dette. Det trengs et apparat på hjemmebane som kan sammenstille og analysere kunnskap og ta strategiske grep for å dele den. I det operative arbeidet finnes det langt på vei en tiltakskjede der IR har en koordinerende funksjon, i det strategiske arbeidet bør det utvikles en tiltakskjede der IR bør ha en koordinerende funksjon.

Integreringsrådgiverordningen – betraktet som del av en tiltakskjede – er altså ikke først og fremst et pådrivertiltak i norsk utenriktjeneste, det er et koordinerende tiltak med en transnasjonal funksjon. IR ble opprettet som et tiltak med ambisjoner om å bistå og hjelpe norske borgere utenfor Norges grenser, men dermed også med ambisjoner om at det skulle bygges bro mellom Norge og utlandet, mellom problemer som starter *her*, men har røtter *der* og ofte utspiller seg *der*, noe som igjen har konsekvenser *her*. I dette arbeidet har integreringsrådgiverordningen en funksjon som opplagt trenger videreutvikling – særlig strategisk, men det er ikke en funksjon i tiltakskjeden som enkelt kan erstattes eller delegeres til andre.

Så kan det innvendes: Behøver arbeidet med problemer som tvangsekteskap og kjønnslemlestelse i Norge å være transnasjonalt? Vil ikke disse problemene forsvinne med en enda bedre og mer effektiv integreringspolitikk? Svaret på det spørsmålet er betinget av hvordan integrering og migrasjon forstås, og hvordan praksiser som tvangsekteskap forstås som del av dette. Integrering kan ha som utgangspunkt at den og de som ankommer Norge, så å si starter på nytt, og der oppgaven er fullt og helt at de skal bli del av det norske, økonomisk, sosialt og kulturelt. Utfordringen er at de som ankommer Norge på den ene siden må starte på nytt, men på den andre siden har med seg kunnskap, tradisjoner, normer og forståelser fra opprinnelseslandet. Alt dette slettes ikke, det kan utfordres og endres – men gradvis. I tillegg vedblir man å ha familie andre steder i verden. Så lenge den transnasjonale storfamilien opprettholdes, opprettholdes også forventninger og praksiser som omfatter hele familien, herunder giftemål. Nazish Khan, oppvokst og bosatt i Norge, med foreldre som innvandret fra Pakistan på 1970-tallet, beskriver logikker i en slik transnasjonal familie i sin bok om retten til å velge hvem man skal gifte seg med:

«[...] storfamilien, som ikke er bosatt i Norge, legger press på en far eller mor om å gifte bort sine barn med kusiner eller fettere. Foreldrene har utvandret, i disse tilfellene fra Pakistan, og er redde for å miste sine kjære i hjemlandet, foreldre, søsken og søskenbarn. Det er familieband som de har savnet i alle årene de har bodd i utlandet. De er åpenbart følsomme og sårbare for konfliktsituasjoner med slektningene i hjemlandet» (Khan 2015, s. 55)

Gitt slike realiteter er det vanskelig å tenke seg at problemer som tvangsekteskap kan forebygges og avhjelpes gjennom en strategi for å løse problemet gjennom integreringspolitikk på norsk jord. Migrasjon innebærer forandring for den som forflytter

seg fra et lokalmiljø og et land til et annet sted i verden, men det innebærer også forandringer for landet migrantene bosetter seg i, ved at mottakerlandet aktivt må forholde seg og ta stilling til den kunnskap, tradisjoner, praksiser og nettverk som de nye innbyggerne har med seg. Derfor ble det gjennom 1990-tallet utviklet tiltak med sikte på å forebygge og hjelpe utsatte for særskilte former for familievold som forekom i familier med innvandrerbakgrunn. Når disse tiltakene har vært definert som del av integreringspolitikken, ved at det ble organisert som et prosjekt i IMDi, forstår vi det som et resultat av at utfordringene var knyttet til innvandrede familier. Og det var IMDi som hadde kunnskap om innvandrede familier. Etter to tiår med handlingsplaner tilordnet integreringspolitikken, er det på tide å gjøre tiltakene til en del av politikken mot familievold. Det er som ledd i en tiltakskjede mot familievold at arbeidet mot praksiser som tvangsekteskap, å etterlate eller dumpe kvinner og barn i utlandet inngår – ikke i tiltakskjeder for integrering.

Den som vil bekjempe vold må forstå dens årsaker. Vold er på én side knyttet til makt; alle forskjeller i makt eller skjevheter i fordelingen av muligheter og rettigheter er da en risikofaktor for vold. Slik er det også i familier. Vold kan på den andre siden forstås som avmakt, som et resultat av mangel på andre strategier (jf. Isdal 2002, s. 293). Igjen noe som kan gjøre seg gjeldende i familier. Gitt en slik tilnærming kan vold bekjempes ved å redusere maktforskjeller – for eksempel gjennom en aktiv likestillingspolitikk, ved å fremme rettferdighet og likhet i muligheter. Samtidig er maktforskjeller neppe mulig å eliminere, helt. Altså er det vanskelig å tenke seg at vold kan bekjempes alene ved generelle likestillingstiltak, eller en integreringspolitikk basert på likestilling. Å bekjempe familievold krever tiltak. Og familievold gikk gjennom 1960- og 70-tallet fra å være en privat affære til et samfunnsproblem. Lovverk og velferdsstatlige tjenester blitt satt inn for å forebygge og bistå. Men det finnes ikke én oppskrift. Det finnes ulike typer familier, ulike familieforhold, ulike familietradisjoner, ulike maktrelasjoner. Derfor behøves det også spisskompetanse om de ulike typene familievold, hva som kjennetegner dem og hvordan problemer kan forebygges.

7.2 Problemstillinger og svar

Kartleggingen av hvordan integreringsrådgivernes mandat fungerer i praksis – vår problemstilling 1 – har avdekket at det er til dels store variasjoner fra IR til IR og fra ambassade til ambassade. Dette er en variasjon som er forårsaket av flere forhold. Integreringsrådgivere behandler forskjellige typer saker fordi utenriksstasjonene ligger i ulike geografiske områder med ulike utfordringer. Totalt har integreringsrådgivere hatt 904 saker fra 2008 til og med 2015. Disse har vi, basert på IMDis kategoriseringer, plassert i tre overordnede kategorier: tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og andre

oppvekst- og ekteskapsrelaterte saker. Tvangsekteskap inkluderer både frykt for og gjennomførte tvangsekteskap, og denne kategorien utgjør om lag 40 prosent av sakene. Når det gjelder kjønnslemlestelse, er det registrert svært få tilfeller av dette: ett bekreftet tilfelle og i underkant av 30 tilfeller hvor det var frykt for kjønnslemlestelse. Fravær av saker behøver ikke bety at unge jenter og kvinner ikke tas med ut av Norge og lemlestes. Vi vil likevel påpeke at en oppsummering av forskning på feltet har påvist at målrettet og tilstrekkelig helsehjelp til kvinner som kommer til Norge og er kjønnslemlestet, antakelig er en større utfordring å løse enn at familier i Norge viderefører denne praksisen for sine unge døtre (jf. Bråten & Elgvin 2014). Kategorien som dominerer sakene til IR-ene, er «andre oppvekst- og ekteskapsrelaterte saker». Disse utgjør nær 60 prosent av alle saker. Kategorien består av følgende typer saker: etterlatt i utlandet, frykt for å bli etterlatt i utlandet, trusler/vold, ekstrem kontroll og andre familierelaterte saker herunder bigami, proformaekteskap, langtidsvirkninger av tidligere tvangsekteskap og barnebortføringer. Av disse utgjør etterlatte barn rundt halvparten. At IR-ene har såpass mange saker med etterlatte barn, illustrerer at dette er et problem med et visst omfang, noe som også framgår av en pilotstudie om transnasjonal oppvekst (Lidén mfl. 2014). Lidén mfl. viser at blant barn/unge med familier fra Somalia har 13 prosent utvandret / ikke returnert, mens tilsvarende blant barn med pakistansk bakgrunn er 6 prosent. I tillegg til opprinnelseslandet flytter barn med somalisk bakgrunn til både Storbritannia, Kenya og Egypt. Mange barn (under 18 år) flytter ut uten foreldre – blant somaliske barn gjelder dette 59 prosent, blant pakistanske 51 prosent. Det dokumenteres at noe utflytting skjer med barnet / den unges samtykke – men at det også er noe utflytting som skjer mot den unges samtykke. Etterlatte barn er noe integreringsrådgivere ved samtlige utenriksstasjoner har rapportert om – etter at dette ble en kategori det skulle rapporteres om. Men IR i Nairobi har en særlig stor andel saker som gjelder barn som er etterlatt i Somalia. At IR-ene i sitt operative arbeid befatter seg med noe ulike typer saker, spiller slik sett en situasjon som også beskrives gjennom andre studier.

Det er også variasjon i hvor stor grad den strategiske delen av mandatet prioriteres, og hvilken del av det strategiske arbeidet som prioriteres. Enkelte IR-er har brukt mye tid på nettverksbygging og bistandsforvaltning, andre er i liten grad involvert i forvaltning av bistand. Enkelte IR-er arbeider mye med å formidle kunnskap basert på egne erfaringer tilbake til tjenesteapparat og organisasjoner i Norge, andre har gjort dette i mindre grad. Disse variasjonene skyldes ulike tilnærminger til IR-ene på ambasadene, ulikheter i de forskjellige ambassadenes sakstilfang og bistandsportefølje og ulike tilnærminger fra IR-ene selv, men de skyldes også uklårheter i selve mandatet og manglende oppfølging fra faglig ansvarlig direktorat (IMDi) når det gjelder hvordan det strategiske arbeidet skal gjennomføres i praksis.

Tidligere evalueringer har også påpekt at det er forskjeller i integreringsrådgiveres prioriteringer og arbeid. Mulighetene til å tilpasse stillingen ut fra særlige forhold ved sakene, regionen og utenriksstasjonen er da forstått som noe som kan være «en vesentlig

suksessbetingelse i dette arbeidet» (Bredal & Lidén 2015). Dette er opplagt et poeng. Samtidig er det – som vi har sett – forskjeller som ikke bare er et tegn på suksess, men også synliggjør utfordringer.

Oppsummert har det blitt gjort mye godt arbeid, men implementeringen av mandatet som helhet, med ambisjonen om å bygge bro mellom Norge og utlandet, har kun fungert delvis og i svært varierende grad. Her er det et ubrukt potensial særlig hva angår de strategiske oppgavene.

Svaret på problemstilling 2, hvordan integreringsrådgivere fungerer som del av utenriksstasjoner, er at IR-ene framstår som godt integrerte i norsk utenrikstjeneste. Mens de som hadde erfaring fra IR-enes første periode ved ambassader påpekte svakheter og mangler ved måten UD tok dem imot, er det gjennomgående inntrykket i dag at samarbeidet mellom IR og de øvrige ansatte på ambassadene fungerer bra. IR-ene bidrar til en helhetlig satsing på utlendingsfeltet på ambassadene de er utstasjonert, noe som blir sett på som positivt. Det er imidlertid enkelte uklarheter på noen ambassader vedrørende ansvarsfordelingen mellom de ansatte med konsulære oppgaver og IR-ene. Det er også ulike tilnærminger til IR-enes befatning med bistandsarbeid. Som nevnt over, og diskutert i kapittel 5, har enkelte IR-er forvaltet bistandsmidler mens andre IR-er ikke har blitt inkludert i dette.

Vår kartlegging av erfaringer har avdekket svakheter hva gjelder svar på vår problemstilling 3, om IR-ene fungerer som brobyggere mellom «hjemme» og «ute» i norsk innsats mot tvangsekteskap og kjønnslemlestelse. IR-ene er i den operative delen av arbeidet del av en tiltakskjede ved at de kontaktes av enkeltpersoner, Kompetanseteamet og ulike deler av tjenesteapparatet i saker der det enten er bekymring for at en ungdom skal bli utsatt for vold, tvang eller overgrep, eller der dette har skjedd. IR kartlegger situasjonen, og dersom saken kan håndteres ved å gi råd til tjenesteapparat eller familier, gjøres dette. Dersom det er behov for at IR oppsporer og bistår den utsatte i landområdene hvor de er plassert, søkes dette gjennomført. IR bidrar med andre ord til at det bygges bro mellom operativ hjelpeinnsats «hjemme og ute». Når det så gjelder den strategiske delen av oppdraget, er en viktig del å bygge og tilbakeføre kompetanse etablert gjennom det operative arbeidet til tjenesteapparat, organisasjoner og forvaltning i Norge. Dette gjør alle IR-er. Samtidig er det her stor variasjon og et uutnyttet potensial, noe vi knyttet til fravær av en strategi for kunnskapsbygging i integreringsrådgiverordningens faglige ledelse og et manglende støtteapparat – en tiltakskjede – hva gjelder formidling av kompetanse.

7.3 Utfordringer

Vår gjennomgang av arbeidshverdagen til IR-ene i lys av mandatet avdekker altså variasjon og noe uklarhet om hva IR-ens oppgaver er, og hvordan de skal gjennomføres. Vi identifiserte i kapittel 5 og 6 konkrete utfordringer knyttet til det strategiske og det operative arbeidet. Dette kan sammenfattes i fire hovedutfordringer som må tas hensyn til i vurderingen av hvorvidt og hvordan stillingen skal videreføres.

- IRs innsats er ett av flere tiltak i handlingsplanen, men det er i liten grad kartlagt hvordan IR-enes operative innsats knyttet til rådgivning og assistanse til hjemreiser fungerer som ledd i en total tiltakskjede. IR-er vet unntaksvis og i ulik grad hva som har skjedd før en sak kommer til dem, og hva som skjer etter at saken er overtatt av det norske hjelpeapparatet. Det framføres videre frustrasjon blant enkelte i UD-systemet over at det brukes mye ressurser på disse sakene uten at man har kontroll på om man faktisk klarer å gjøre noe positivt for dem det gjelder, etter at de har returnert til Norge. IR er ett ledd i en tiltakskjede, og det er nødvendig å avgrense oppgaver og ansvar. Dette sammen med personvern hensyn og taushetsplikt bidrar til begrenset innsikt i hva som skjer før og etter de er involvert. Slik må det i en viss forstand være, gitt at hver enkelt stillingsfunksjon har sine konkrete oppgaver. Samtidig er det behov for kartlegginger som gir innsikt i hvordan de ulike delene av tiltakskjeden fungerer og henger sammen.
- IRs mandat og virksomhetsplaner legger opp til å koble IRs konsulære arbeid på utenriksstasjonene som er knyttet til å bistå utsatte, til utenriksstasjonens arbeid med likestilling og menneskerettigheter, noe som blant annet foregår gjennom bistandsinnsats. Argumentene for å bruke IR i forvaltning av bistand er at man nyttiggjør seg IR-enes kompetanse ervervet gjennom arbeidet med konkrete saker og nettverksarbeid. Dessuten kan støtte til enkelte organisasjoner, som krisesenter, vise seg nyttig i det operative arbeidet IR-ene bedriver, ved at de kan henvise norske borgere dit. Samtidig er det, som vi har vist, flere utfordringer knyttet til at bistandsmidler benyttes som del av IR-enes operative arbeid. Det er åpenbart nyttig at IR-ene har kontakt med organisasjoner og aktører som kan bistå dem i deres operative arbeid. Samtidig åpner ikke bistandsregelverket for at bruk av bistandsmidler til organisasjoner og aktører som bistår, begrunnes med at man trenger assistanse til norske borgere. Det er et behov for å klargjøre om, og i så fall hvilken, rolle IR er ment å spille i håndtering av bistandsmidler ved ambassadene, og hvordan dette skal knytte seg til deres operative og strategiske arbeid.

- IR-ene gjør mye godt operativt arbeid, men er i en del tilfeller skvist mellom et mandat som sier at de skal hjelpe, og en virkelighet som gjør det krevende og i enkelte sammenhenger umulig å gi bistand. Dette er delvis knyttet til at saker kan oppstå i et område dagens IR-er ikke har noe ansvar for, og derfor i varierende grad har forutsetninger for å bistå i. En større utfordring er at det er vanskelig eller umulig å reise i enkelte landområder. Det er sannsynlig at det også i framtiden vil være utfordringer med å reise til områder hvor det eventuelt er aktuelt å ha IR-er utplassert. Diskusjoner rundt videreføringen av ordningen må ta inn over seg sikkerhetsutfordringer i områdene der IR-ene er stasjonert. Det bør så godt som mulig defineres hvor langt og på hvilken måte IR-ene skal yte bistand i områder det er vanskelig å operere i.
- IRs operative innsats og nettverksbygging utenriks genererer erfaringer som kan nyttes til å bygge kunnskap – om hva som forårsaker tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og andre former for familievold i områder med nær kontakt til ulike deler av norsk diaspora, og derigjennom hvordan dette best kan forebygges og avhjelpes. Denne kunnskapen skal deles med norsk forvaltning og tjenesteapparat og brukes i norske diasporamiljøer og organisasjoner. Utfordringen er at IR i praksis alene er tillagt hele ansvaret med kunnskapsbygging og kunnskapsdeling. Dette krever at IR er to steder på en gang – både hjemme og ute. At de er ute for å generere kunnskap. Og at de er hjemme for å systematisere og analysere kunnskapen og for å legge en strategi for hvordan den kan deles – for så å gjennomføre denne strategien. Dette stiller for store krav til IRs kapasitet og oversikt, noe IR-enes strategiske oppdrag lider under.

Dette er fire utfordringer knyttet til integreringsråd giverordningen som blir synlige ved å holde praksis opp mot de intensjoner som synliggjøres i handlingsplaner, mandater og virksomhetsplaner. Utfordringene har det til felles at de ikke først og fremst er knyttet til hvordan integreringsrådgivere har fylt sine stillinger. Forskjellene som kan observeres i integreringsrådgivernes arbeid, er – mener vi – først og fremst et resultat av uklarheter i mandat og at det i Utenriksdepartementet og IMDi ikke er gjort strategiske og ressursmessige avklaringer som kunne bidratt til en mer felles praksis på tvers av utenriksstasjoner. Hva betyr utfordringene for hvordan oppgavene vi har sett at IR ivaretar, bør løses i fortsettelsen? Og hva har det å si for ordningen, for mandat og institusjonell tilknytning?

7.4 Anbefalinger

Integreringsrådgivere er del av et prosjekt definert gjennom handlingsplaner gjennom åtte år. Tiltaket opphører ved handlingsplanperiodens slutt – det vil si ved utgangen av 2016 – med mindre det gjøres vedtak slik at ordningen fortsetter permanent eller midlertidig. Bør ordningen fortsette? Det kommer an på oppgavene, oppgavenes karakter, om de ivaretas godt av dagens ordning, og om de kan ivaretas bedre på andre måter.

Vi har sett at integreringsrådgiverordningen i praksis, som ledd i sitt konsulære operative oppdrag, håndterer ulike kategorier familievold – herunder tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og etterlatte barn/unge/kvinner, og at de som ledd i sitt strategiske oppdrag etablerer nettverk, bygger og deler kompetanse. Men vi har også sett at det er utnyttede potensialer særlig i den strategiske delen av arbeidet.

Deler av det operative arbeidet kunne i prinsippet blitt overtatt av andre ansatte med konsulære oppgaver ved ambassadene. Det gjelder særlig elementer av sakene som involverer assistert hjemreise, med utstedelse av nye reisedokumenter. Det er også mulig at ansatte med konsulære oppgaver i UD kunne koordinert innsatsen overfor utsatte som skal følges opp videre av barnevernet og politiet. Her kunne Kompetanseteamet etablert et samarbeid med andre ansatte med konsulære oppgaver tilsvarende det de har med IR-ene nå.

Vi vurderer det likevel slik at store deler av det operative og, ikke minst, det strategiske arbeidet IR-ene gjør i dag, ville blitt svekket dersom ordningen opphører. Når det gjelder det operative, er særlig identifisering av saker, kartlegging og rådgivning til familie og førstelinjetjeneste noe som ville blitt svekket uten IR. IR-ene har erfaringer og kompetanse som gir mulighet til å rådgi norsk førstelinje og familiene det gjelder. Denne typen rådgivning kan forhindre at saker utvikler seg og blir svært alvorlige. Enkel rådgivning kan forhindre at omfattende, krevende og ikke minst kostbare aksjoner må settes i gang. Dette er et viktig argument i et kost-nytte-perspektiv.

Etter vår vurdering er det operative arbeidet til IR-ene ikke en type særbehandling som bryter med prinsippet om likebehandling. Snarere er det snakk om en type særbehandling som kan bidra til likebehandling ved at utsatte for de nevnte typene familievold blir sett, forstått, anerkjent og bistått, på lik linje med et barn som for eksempel bortføres ut av landet, men da innenfor mer tradisjonelle norske familierelasjoner. Nordmenn skal, når det er fare for liv og helse, få konsulær bistand etter dagens regelverk. Derfor skal det også i IR-enes saker foretas en vurdering av hvorvidt det er fare for liv og helse. Dersom svaret er ja, bør UD gjøre det de kan, inkludert det å nyttiggjøre seg IR-enes kompetanse, for å bistå. Dersom det finnes andre grupper norske borgere som ikke får assistanse i saker hvor liv eller helse er truet, må dette adresseres. Det at enkelte ikke får bistand, er etter vårt syn imidlertid ikke et godt argument for å svekke bistanden til ofre for de typene familievold som IR-ene håndterer.

Den strategiske delen av oppdraget vil etter vår vurdering ikke bli ivaretatt i det hele tatt hvis en særskilt funksjon opphører å eksistere ved ambassadene. Vi har identifisert utfordringer og et stort uutnyttet potensial når det gjelder IR-enes strategiske oppgaver, men dette er ikke et argument for å fjerne funksjonen. Det er snarere et argument for å foreta endringer i mandat og institusjonell tilknytning som kan bidra til å møte utfordringene. Vektleggingen av IR-enes strategiske funksjon er dessuten et avgjørende argument for at den særskilte stillingen ikke bør gjøres til Utenriksdepartementets ansvar alene. UD har ikke – og skal ikke ha – et særlig ansvar for å jobbe med å bygge kunnskap og dele kunnskap som skal bidra til å forebygge tilfeller av familievold i Norge. Å gjøre stillingsfunksjonen til Utenriksdepartementets ansvar alene ville i realiteten innebære å fjerne det strategiske oppdraget fra stillingens mandat.

Vi vet i tillegg at antallet saker integreringsrådgivere har håndtert, har økt noe, og at dette særlig gjelder etterlatte barn. Vi vet også at barnevernet grunnet tilslutning til internasjonale konvensjoner og nye tilnærminger i barnevernloven vil få et utvidet ansvar for norske borgere i utlandet. Og vi vet at antallet flyktninger og asylsøkere til Norge øker, noe som potensielt kan gi en ytterligere økning i transnasjonale saker der det utøves familievold. Alt dette tilsier at det ikke er riktig tidspunkt for å avvikle den særskilte operative og strategiske innsatsen for utsatte for familievold ved enkelte ambassader. Et annet forhold som tilsier fortsatt særlig innsats, er omløpshastigheten på ansatte ved ambassadene; å bygge kunnskap om hvordan man bør håndtere slike saker, er noe som må gjøres fortløpende. Da trengs en type spisskompetanse om de kategoriene familievold som IR-ene i praksis håndterer. Dette gjelder ved de ambassadene hvor dagens IR-er holder til, men også ved andre utenriksstasjoner. Dette kan ivaretas ved at en særskilt stillingsfunksjon finnes ved enkelte ambassader, mens det drives kompetansedeling til andre.

Hva er det en særlig stillingsfunksjon utplassert ved utvalgte utenriksstasjoner skal ivareta – og hvordan? Vi har fire konkrete anbefalinger:

- Vi anbefaler for det første at typene familievold denne stillingsfunksjonen skal ha befatning med, presiseres. Integreringsrådgiverne ble opprettet i 2008, primært for å forebygge og avhjelpe tvangsekteskap. I 2012 ble oppgavene utvidet til også å gjelde kjønnslemlestelse. Fra 2013 omfatter den tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlige begrensninger av unges frihet. Vi har imidlertid sett at integreringsrådgivere helt siden 2008 har rapportert inn saker som har omfattet det å være etterlatt i utlandet, ekstrem kontroll og «sekkekategori» trusler/vold – og at de fra 2013 har rapportert andre familierelaterte saker. IR har med andre ord et faktisk sakstilfang som omfatter mer enn tvangsekteskap og kjønnslemlestelse, men beskrivelsen «alvorlige begrensninger av unges frihet» eller henvisninger til «æresbasert vold» er ikke dekkende for alle disse andre sakenes karakter. Oppgavene omfatter i praksis utfordringer med ulike typer familievold i transnasjonale familier.

Vi anbefaler derfor at en særskilt stillingsfunksjon ved enkelte utenriksstasjoner bør arbeide med tvangsekteskap og frykt for tvangsekteskap, og med kjønnslemlestelse og frykt for at dette skal skje. Henvisninger til «frykt for» bør gi rom for arbeid i tilfeller der unge menneskers frihet avgrenses i langt større grad enn deres alder skulle tilsi behov for. Stillingen bør videre arbeide med barn, unge og kvinner som er etterlatt eller holdes tilbake i utlandet mot sin vilje, og med enkelte tilfeller av barnebortføringer. Henvisninger til familievoldens karakter – som at den skal handle om alvorlige begrensninger av unges frihet eller være æresbasert, bør utgå. Betyr dette at en slik stillingsfunksjon skal bistå alle barn, unge og kvinner som etterlates mot sin vilje i utlandet? Nei. Stillingen vil, som i dag, befatte seg med saker der noen tar kontakt og uttrykker bekymring. Kartlegging av saken vil så avgjøre dens alvorlighetsgrad, om det er grunnlag for å gripe inn, og om det er mulig å gjøre dette. Slik er også praksis i dag.

- Vi anbefaler for det andre at stillingene fortsatt skal være blant Utenriksdepartementets ansatte, men at den faglige forankringen og ledelsen flyttes fra IMDi til Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) som også har det koordinerende ansvaret for Kompetanseteamet. Stillingsfunksjonens oppgaver vil, som skissert, være knyttet til særskilte typer familievold i transnasjonale familier. Fagkompetansen på voldsfeltet finnes i Bufdir, ikke i IMDi. Dermed vil stillingen gå fra å være integreringsrådgiver til familierådgiver, familieattaché eller spesialutsending for familiesaker.³¹ Alternativet ville vært å beholde stillingsfunksjonen i IMDi, men utvide oppgavene den skulle ivareta på integreringsfeltet. Argumentet for å beholde en slik stillingsfunksjon er imidlertid knyttet til utfordringer som berører familievold som utøves i en transnasjonal setting. Dette berører integreringspolitikken, men det er ikke først og fremst en integreringsoppgave. Det er en antivoldsoppgave. En alternativ institusjonell forankring av stillingsfunksjonen ville vært å flytte hele ordningen til UD. Vi mener dette er en dårlig løsning, fordi UD ikke har kompetanseheving og kunnskapsdeling i norsk førstelinje som en del av sin oppgave. Som vi har argumentert for i denne rapporten, utnyttes potensialet i en slik spesialstilling best hvis den klarer å bygge bro mellom «hjemme» og «ute». Denne forbindelsen må også være tydeliggjort i den institusjonelle tilhørigheten.
- Vi anbefaler for det tredje at forholdet mellom konsulært arbeid og bistandsarbeid avklares i mandat og virksomhetsplaner for den særskilte stillingsfunksjonen. Dette anbefales for å sikre en mer lik forståelse av mandatet ved de ulike utenriksstasjonene. Prinsipielle forhold knyttet til norsk bistandspolitikk og bruken av bistandsmidler

³¹ Lidén mfl. (2015) resonnerer på lignende måter når de i den helhetlige evalueringen av hele handlingsplanen for perioden 2013–2016 skriver: «Man kan for eksempel spørre om det ville være mer hensiktsmessig å tenke i termer av 'familieattachéer', og om en slik ordning skal utvides til flere stasjoner, eventuelt fungere mer som en ambulerende tjeneste.» (Lidén mfl. 2015, s. 124)

må ivaretas, samtidig er erfaringene fra utenriksstasjoner der integreringsrådgiver i dag involveres i bistandsarbeid, at dette ikke nødvendigvis kommer i konflikt med prinsippene for bistandspolitikken. Hvorvidt slike prinsipielle problemer aktiveres, vil avhenge av hva slags prosjekter og aktører som er involvert og hva begrunnelsen for å gi støtte til konkrete prosjekter er. Vi ser klare strategiske fordeler i at en spesialutsending for familiesaker er involvert i dette arbeidet, for å styrke egen kompetanse og for å bistå med sin kompetanse inn i arbeidet med relevante bistandsprosjekter. Det bør i tillegg utredes hvordan det kan knyttes en økonomisk ramme til stillingen, som disponeres av spesialutsendingen i samråd med ambassade, kompetanseteam og forvaltning i Norge, og som kan være knyttet til nettverksarbeid. Dette kan for eksempel ivaretas gjennom rammen som stilles til disposisjon for UD knyttet til stillingen. Vi anbefaler også at refusjonsordningen ikke lenger forvaltes av Kompetanseteamet, men flyttes til utenriksstasjoner med spesialutsending. Det må fastsettes regler for disponeringen av midlene. Vi anbefaler at alle typer familievold faller inn under ordningen, og at begrensninger knyttet til at volden må være æresrelatert, fjernes. Det kan isteden settes begrensninger knyttet til hvor alvorlig saken må være før slike midler kan utløses. Beslutning om bruk av ordningen bør tas ved ambassaden, eventuelt i samråd med Kompetanseteamet. Utenriksstasjoner uten spesialutsending for familiesaker som får saker der det er behov for reiserefusjon, bør fortsatt ha anledning til å søke penger fra en sentral/nasjonal pott. Denne må da forvaltes etter de samme regler og med samme fleksibilitet som ved ambasadene med spesialutsending.

- Vi anbefaler for det fjerde at det etableres et apparat og en strategisk plan for hvordan kunnskap generert gjennom den særskilte stillingsfunksjonen skal bygges og deles. Det må etableres rutiner for rapportering og registrering av saker som behandles, og for utfallet av disse, samt for områdespesifikke forhold som er viktige i arbeidet med norsk diaspora. Det må jevnlig gjøres et arbeid for å sammenfatte og analysere rapporter og erfaringer med vekt på årsaker og fenomenforståelser – og det må i samråd med Kompetanseteamet arbeides med å samle kunnskap om hvordan utsatte for tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og det å bli etterlatt i utlandet mot sin vilje, følges opp på tvers av tiltakskjeder og landegrenser. Systematiske kartlegginger av dette ville gi mulighet, både for integreringsrådgivere og for andre deler av tiltakskjeden, til å utvikle måten egne oppgaver løses på, og til å utvikle samarbeidet. Det ville gi IR mulighet til å utvikle den koordinerende innsatsen i det operative arbeidet. Hensyn til personvern setter opplagt begrensninger for kartlegginger av saker og utsattes befatning med ulike deler av tiltakskjeden. Dette er likevel kartlegginger som ville bidra til viktig kunnskap om hvordan det går videre i saker der IR rådgir tiltaksapparat eller barn/foreldre eller bistår ved hjemreiser. Det må videre etableres et apparat som i samråd med de særskilte stillingsfunksjonene og Kompetansetea-

met planlegger hvordan kompetanse skal formidles til forvaltning, tjenesteapparat, organisasjoner og diasporamiljøer i Norge – og hvilke deler av forvaltning, tjenesteapparat, organisasjoner og diasporamiljøer som til enhver tid skal prioriteres, og av hvem. Spesialutsendingene må bidra til foredragsvirksomhet ut fra en strategisk plan utarbeidet i direktoratet som har det faglige ansvaret for oppfølging – Bufdir. Dette bør gjøres i samråd med Kompetanseteamet, slik at IMDi også kan spille en rolle ut fra sin kunnskap om integrering og om norske diasporamiljøer.

Spesialutsendinger for familiesaker bør være en fast stillingsfunksjon som vedvarer inntil annet bestemmes, da den ikke er satt til å ivareta en tidsavgrenset oppgave. Den bør ikke knyttes til en særskilt handlingsplan, men inngå i det langsiktige forebyggings- og hjelpearbeidet innrettet mot familievold i transnasjonale familier. Slik er det mulig å skape langsiktige relasjoner mellom denne stillingsfunksjonen og andre ansatte i den konsulære delen av utenriktjenesten og mellom stillingsfunksjonen og forvaltning/tjenesteapparat i Norge. Spesialutsendinger for familiesaker vil for eksempel gjennom sitt arbeid med etterlatte barn/unge, men også med tvangsekteskap og frykt for tvangsekteskap, kunne ha kompetanse som kan brukes i arbeidet mot radikalisering. Og de vil ha kompetanse som er viktig for introduksjonsordningens arbeid med familie/likestilling, samt i utviklingen av foreldreveiledningstiltak for foreldre med ulike typer innvandrerbakgrunn – noe som drives gjennom både helsestasjoner, skoler, barnehager og av frivillige organisasjoner.

Vi kommer ikke med spesifikke anbefalinger når det gjelder antallet spesialutsendinger, eller hvor de bør være utplassert. Vi vil imidlertid påpeke at antallet bør være slik at det er grunnlag for faglig utveksling og diskusjon på tvers av stillinger og utenriksstasjoner – og slik at det er kapasitet til å bistå ambassader som ikke har slike særskilte stillinger. Hvor de skal være plassert, må det gjøres en løpende vurdering av knyttet til forhold i den norske diasporaen, sakstilfang og mulighetene for å kunne fungere i et område. Stillingene bør fortsatt være tilknyttet konkrete ambassader og ikke erstattes med ambulerende stillinger. Erfaringen med ambulerende stillinger fra integreringsrådgiorderordningens første fase, er at dette vanskeliggjør samarbeidet på utenriksstasjonen hvor vedkommende har sin arbeidsplass, og at det gjør det vanskelig å bygge nettverk lokalt.

Integreringsrådgivere har mandat til å hjelpe. Det skal spesialutsendinger for familiesaker også ha. Integreringsrådgiverne har kontakter og et støtteapparat i operative saker. I operative saker er de del av en tiltakskjede. I den strategiske delen av oppdraget er IR-ene ikke en del av en tiltakskjede, der er de nærmest alene. Dette er en hovedutfordring. Den kan løses ved å bygge en faggruppe, et støtteapparat, som står for kunnskapsbygging og strategisk planlegging av hvordan kunnskapen best kan deles. Det er nødvendig slik at spesialutsendingen ikke bare får mandat til å hjelpe – men også mulighet til å realisere mandatet fullt ut.

Referanser

- Agenda Kaupang (2014). *Evaluering av Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi)*. Rapport nr. R7968.
- Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (2013). *Handlingsplan mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlige begrensninger av unges frihet (2013-2016)*.
- Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (2012). *Handlingsplaner mot tvangsekteskap og kjønnslemlestelse (2012)*.
- Barne- og likestillingsdepartementet (2008). *Handlingsplan mot kjønnslemlestelse 2008-2011*.
- Bredal, A., Bråten, B., Jesnes, K. & Strand A. H. (2015). *Et blikk inn i skolen: Minoritetsrådgivere sett fra brukerens ståsted*. Oslo: Fafo-rapport 2015:40.
- Bredal, A. (1998). *Arrangerte ekteskap og tvangsekteskap blant ungdom med innvandrerbakgrunn*. Oslo: Kompetansesenter for likestilling.
- Bredal, A. (2013). Vold i nære relasjoner. Minoritetskvinner mellom hypersynlighet og usynlighet. I B. Bråten & C. Thun (red.), *Krysningspunkter. Likestillingspolitikk i et flerkulturelt Norge* (s. 117–143). Oslo: Akademika.
- Bredal, A. & Lidén, H. (2015). *Hva med 2017? Første delrapport i følgeevalueringen av Handlingsplan mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlige begrensninger av unges frihet 2013-2016*. Oslo: Institutt for Samfunnsforskning, Rapport 2015:003.
- Bråten, B. & Elgvin, O. (2014). *Forskningsbasert politikk? En gjennomgang av forskningen på tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlige begrensninger av unges frihet, og av de politiske tiltakene på feltet*. Oslo: Fafo-rapport 2014:16.
- Bufdir (2012). *Tvangsekteskap og æresrelatert vold – en veileder til barneverntjeneste*.
- IMDi (2014). *Utgifter til hjemreise til Norge ved tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlige begrensninger av unges frihet (Rundskriv 13/2014)*.
- IMDi (2013). *På tvers av landegrenser: Arbeid mot tvangsekteskap og kjønnslemlestelse ved fire norske utenriksstasjoner*. Rapport.

- IMDi (2011). *Ikke bare tvangsekteskap. En artikkelsamling*. Sluttrapport fra IMDi arbeid med Handlingsplan mot tvangsekteskap.
- IMDi (2010). Rundskriv om refusjonsordningen, rundskriv 09/10 av 26. mars 2010.
- Isdal, P. (2002). *Meningen med volden*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Khan, N. (2015). *Da himmelen falt. Om retten til å velge hvem man skal gifte seg med*. Oslo. Pax Forlag.
- Lidén, H., Bredal, A. & Hegstad, E. (2015). *Framgang: Andre delrapport i følgeevalueringen av Handlingsplan mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlige begrensninger av unges frihet 2013-2016*. Oslo: Institutt for Samfunnsforskning, Rapport 2015:10.
- Lidén, H., Bredal, A. & Reisel, L., (2014). *Transnasjonal oppvekst. Om lengre utenlandsopphold blant barn og unge med innvandrerbakgrunn*. Oslo: Institutt for Samfunnsforskning, Rapport 2014:05.
- Munch, M. (2013). Overgripere har lite å frykte. Kronikk, *Aftenposten* 10.07.2013. Hentet fra: <http://www.aftenposten.no/meninger/kronikker/Overgriperne-har-lite-a-frykte-7252895.html>
- Prop 102 LS (2014-2015). *Lov om gjennomføring av konvensjon 19. oktober 1996 om jurisdiksjon, lovvalg, anerkjennelse, fullbyrdelse og samarbeid vedrørende foreldremyndighet og tiltak for beskyttelse av barn, og endringer i enkelte andre lover, og samtykke til ratifikasjon av konvensjonen — Haagkonvensjonen 1996*.
- Steen-Johnsen, K., Lidén, H. & Aarset, M. F. (2010). *Handlingsplan mot tvangsekteskap. Evaluering av utvalgte tiltak. 2. delrapport*. Oslo: Institutt for samfunnsforskning, Rapport 2010:7.
- Meld. St. 12 (2010–2011). *Bistand til nordmenn i utlandet*.
- Storhaug, H. (1996). *Mashallah. En reise blant kvinner i Pakistan*. Oslo: Aschehoug.
- Utlendingsdirektoratet (UDI) (2010). Retningslinjer for håndtering av opplysninger om tvangsekteskap i familieinnvandringsaker (RS 2013-010).

Vedlegg

Minoritetsrådgivere

Takk for at du tar deg tid til å svare på undersøkelsen!

Det vil ta 5-10 minutter å svare på spørsmålene.

Undersøkelsen er en del av en evaluering av ordningen med integreringsrådgivere. Prosjektet gjennomføres av forskere ved Fafo på oppdrag fra Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi).

Klikk på start-knappen for å begynne!

DIN BAKGRUNN

Q1: Hva slags skole arbeider du på?

- | | |
|--|---|
| ☐ Ungdomsskole | ☐ Videregående skole |
| ☐ Kombinert ungdoms- og videregående skole | ☐ Arbeider ikke på en skole |

Q2: Hvor lenge har du hatt jobben som minoritetsrådgiver?

- ☐ Mindre enn 1 år ☐ 1-3 år ☐ Mer enn 3 år

Q3: Hva er din utdanningsbakgrunn? (Oppgi kun type utdanning, ikke konkret utdanningsinstitusjon)

Q4: Hva slags type jobber har du hatt før du ble minoritetsrådgiver? (Gi kun et par eksempler på type jobber som har vært relevante. Du skal ikke oppgi navnet på konkrete arbeidsplasser.)

Q5: Alder

- ☐ Under 30 år ☐ 30-40 år ☐ Over 40 år

Q6: Kjønn

- ☐ Mann ☐ Kvinne

DIN KONTAKT MED INTEGRERINGSRÅDGIVERE

Q7: Kjenner du til ordningen med integreringsrådgivere?

- ☐ Ja ☐ Nei ☐ Vet ikke

Q8: Har noen av integreringsrådgiverne kontaktet deg i forbindelse med jobb?

- ☐ Ja ☐ Nei ☐ Vet ikke

Q9: Har du, gjennom din jobb som minoritetsrådgiver tatt kontakt med en integreringsrådgiver?

- ☐ Ja ☐ Nei ☐ Vet ikke

DIN KONTAKT MED INTEGRERINGSRÅDGIVERE

Note: if you have answered/chosen item [2] in question 8 AND answered/chosen item [2] in question 9, skip the following question

Q10: Hvilke integreringsrådgivere har du vært i kontakt med? (Det er mulig å velge flere)

- | | | |
|---|--|---|
| ☐ Integreringsrådgiver i Islamabad | ☐ Integreringsrådgiver i Ankara | ☐ Integreringsrådgiver i Nairobi |
| ☐ Integreringsrådgiver i Amman | ☐ Andre | ☐ Vet ikke |

Hvis andre, spesifiser

Note: if you have answered/chosen item [2] in question 8 AND answered/chosen item [2] in question 9, skip the following question

Q11: I hvor mange saker samlet har du hatt kontakt med integreringsrådgivere de siste to årene?

- ☐ 1-5 saker ☐ 6-10 saker ☐ 11-15 saker ☐ Mer enn 15 saker ☐ Vet ikke

Note: if you have answered/chosen item [2] in question 8 AND answered/chosen item [2] in question 9, skip the following question

Q12: Hva har vært tema når du i egenskap av minoritetsrådgiver har hatt kontakt med integreringsrådgivere? (her er det mulig å sette flere kryss)

- ☐ Forebyggende arbeid
- ☐ Bekymring for en elev som skal reise ut av Norge
- ☐ Innsats for å få en elev som står i fare for å bli tvangsgiftet i utlandet hjem til Norge
- ☐ Innsats for å få en elev som står i fare for å bli kjønnslemlestet hjem til Norge
- ☐ Innsats for å få en elev som er utsatt for ekstrem kontroll eller etterlatt i utlandet hjem til Norge
- ☐ Annet

Hvis andre, spesifiser

Note: if you have answered/chosen item [2] in question 8 AND answered/chosen item [2] in question 9, skip the following question

Q13: Hva har vært rollen til integreringsrådgiveren i sakene hvor dere har hatt kontakt?

DIN VURDERING AV INTEGRERINGSRÅDGIVERORDNINGEN

Q14: Hvor viktige har integreringsrådgiverne vært for å løse bekymringssaker du har vært involvert i?

- ☐ 1 (Uviktige) ☐ 2 ☐ 3 ☐ 4 ☐ 5 (Svært viktige)
- ☐ Vet ikke

Q15: Hvor viktige har integreringsrådgiverne vært for det forbyggende arbeidet du har gjort på skolen?

- ☐ 1 (Uviktige) ☐ 2 ☐ 3 ☐ 4 ☐ 5 (Svært viktige)
- ☐ Vet ikke

Q16: Hvor viktige har integreringsrådgiverne vært for å løse saker der et barn har måttet hentes fra hjemlandet på grunn av fare for tvangsekteskap, kjønnslemlestelse eller som har blitt etterlatt mot sin vilje?

- ☐ 1 (Uviktige) ☐ 2 ☐ 3 ☐ 4 ☐ 5 (Svært viktige)
- ☐ Vet ikke

Q17: Hvor viktig er integreringsrådgiverordningen for å oppnå målene i handlingsplanen mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og ekstrem kontroll?

- ☐ 1 (Uviktige) ☐ 2 ☐ 3 ☐ 4 ☐ 5 (Svært viktige)
- ☐ Vet ikke

Q18: Har du noe du ønsker å legge til om rollen til integreringsrådgivere, eller kommentarer til undersøkelsen?

Med mandat til å hjelpe

Integreringsrådgiverordningen ble lansert i *Handlingsplan mot tvangsekteskap i 2008*. Tiltaket er ment å hjelpe personer utsatt for familievold i transnasjonale familier. Integreringsrådgivere (IR) er plassert på utvalgte ambassader. Stillingen har et operativt oppdrag som består i å bistå enkeltpersoner utsatt for familievold, og et strategisk oppdrag som består i å informere og dele kunnskap. I denne rapporten undersøker vi om ordningen oppfyller sine mål. Vi finner at IR-ene gjør mye godt operativt arbeid, mens den strategiske delen av oppdraget kan utnyttes bedre. Vi anbefaler at ordningen videreføres, men at den endrer institusjonell tilknytning og at mandatet gjøres tydeligere.



Fafo

Borggata 2B/Postboks 2947 Tøyen
N-0608 Oslo
www.fafo.no

Fafo-rapport 2016:11
ISBN 978-82-324-0289-2
ISSN 0801-6143
Bestillingsnr. 20573