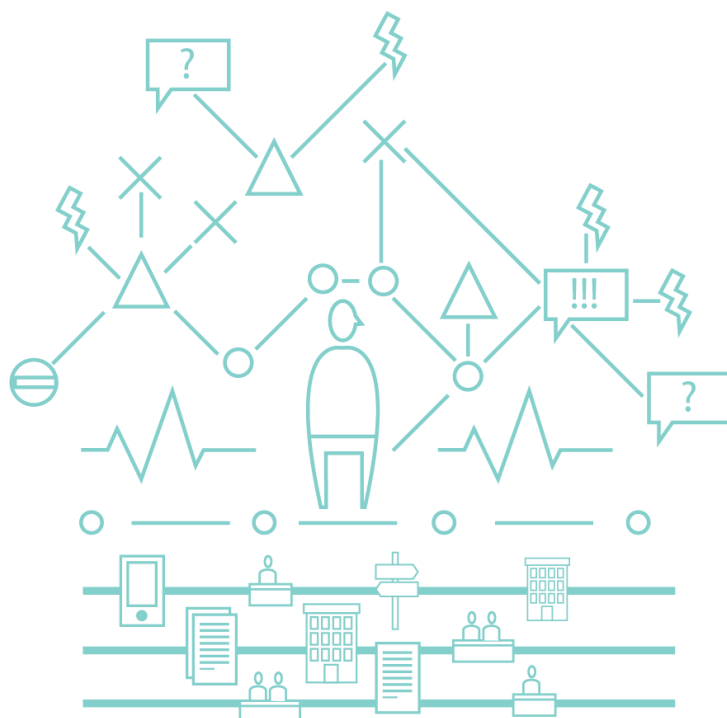


SLUTTRAPPORT

OFRE FOR MENNESKEHANDEL – HELHETLIG OG BRUKERSENTRERT TJENESTE



Beregnet til

Justis- og beredskapsdepartementet (JD) og Difi/DOGA

Dokumenttype

Rapport

Dato

Februar 2018

Leverandør

Halogen og Rambøll

SLUTTRAPPORT HELHETLIG OG BRUKERSENTRERT TJENESTE

Rambøll
Hoffsveien 4
Postboks 427 Skøyen
0213 Oslo
T +47 2252 5903
www.ramboll.no

Halogen
Nedre Slottsgate 13-15
0157 Oslo
T +47 9349 0400
www.halogen.no

INNHALDSFORTEGNELSE

1.	INNLEDNING	1
1.1	Formål og bakgrunn	1
1.2	Hovedmål for prosjektet	1
1.3	Organisering av arbeidet	1
1.4	Kort om metodikk og prosess	1
2.	FASE 1 – DIAGNOSEFASE	3
2.1	Hovedfunn fra diagnosefase	3
2.2	Relevant kunnskapsgrunnlag	4
2.3	Sentrale funn fra intervjuene	11
2.4	Kartlegging av gevinstpotensial	15
2.5	Fra funn til funksjoner	19
2.6	Samskaping – prosjektgruppen peker ut videre retning	20
2.7	Fremsynsperspektiver	21
2.8	Forslag til retninger for det videre arbeidet	23
3.	FASE 2 – UTFORSKE OG LAGE	27
3.1	Utforsking av funksjonen bistand og oppfølging	27
3.2	Utforsking av funksjonen inntak og vurdering	28
3.3	Utforsking av funksjonen samhandling, styring og strategi	29
3.4	Fra utforske og lage til teste og pilotere	30
4.	FASE 3 – TESTING/PILOTERING	35
4.1	Innspill til foreløpige løsningsforslag	35
5.	FORSLAG TIL ENDRINGER I TJENESTEN	36
5.1	Tjenesten steg for steg	36
5.2	System og organisering rundt tjenesten	46
5.3	Anbefalinger om tydeligere struktur for organiseringen og ansvarsfordelingen på feltet	48
5.4	En lærende tjeneste	49
6.	VEIEN VIDERE	49
6.1	Veikart for videreutvikling av tjenesten	49
6.2	Retninger for videre arbeid	50
6.3	Øvrige elementer som bør utredes og videreutvikles:	52
6.4	Andre parallelle prosesser som har blitt satt i gang i løpet av prosjektets levetid:’	54

"FIGURER OVERSIKT"

Figur 1 - Prosjektets faser og aktiviteter	2
Figur 2 - Fordeler og ulemper ved ulike elementer i refleksjonsperioder (fra Fafo, 2012)	8
Figur 3 - Visuell intervjuguide	11
Figur 4 - Aktøroversikt	14
Figur 5 - Gevinstkart	15
Figur 6 - Sentrale funksjoner	20
Figur 7- Prosjektgruppens prioritering av funksjoner	20
Figur 8 - Fremsynsperspektiver	22
Figur 9 - Tiltak som forsterker innsatsen på feltet – oppsummerende illustrasjon fra retningsvalg – lærende system - prosess illustrasjon – ikke endelig løsning	26
Figur 10 - Visuelt underlag fra workshop	28
Figur 11 - Visuelt underlag fra workshop	29
Figur 12 - Visuelt underlag fra workshop	30
Figur 13 - Helhetlig tjeneste/system (prosess illustrasjon – ikke endelig løsning)	31
Figur 14 - Detaljering av tjeneste (prosessillustrasjon – ikke endelig løsning)	32
Figur 15 - Detaljering av grunnflyt (prosess illustrasjon – ikke endelig løsning)	33
Figur 16 - Helhetlig tjeneste/system med gevinster ((prosess illustrasjon – ikke endelig løsning))	34
Figur 17a - Grunnflyt, overordnet	37
Figur 17b - Grunnflyt, detaljering	34
Figur 17c - Grunnflyt, styring	35
Figur 18 – Grunnflyt fase 0	38
Figur 19 – Grunnflyt – fase 1	39
Figur 20 – grunnflyt fase 2	39
Figur 21 – grunnflyt fase 3	43
Figur 22 – Grunnflyt fase 4	43
Figur 23 – Tjenestereise, prosessmateriale	45
Figur 24 – Forslag til grep i organisering av feltet	47
Figur 25 – veikart for videreutvikling av tjenesten	49
Figur 26 – Tjenestens grunnflyt	50
Figur 27 - Retninger for videre arbeid – varierende grad av myndighetskontroll	51
Figur 28 – Retninger for videre arbeid – varierende grad av transformasjon	52
Figur 29 – Eksempel på visuelle underlag benyttet underveis i prosjektet	54
Figur 30 – Parallelle prosesser	54

VEDLEGG**Vedlegg 1**

Prosjektnotat fra oppdragsgiver

Vedlegg 2

Intervjuguide semistrukturerte intervjuer

Vedlegg 3

Prosjektgruppen

Vedlegg 4

Illustrasjoner

1. INNLEDNING

1.1 Formål og bakgrunn

Regjeringens handlingsplan mot menneskehandel fastslår at det skal treffes tiltak for å videreutvikle og styrke bistanden til ofre. Dagens situasjon preges av manglende helhet i hjelpeapparatet, behov for bedre koordinering og klargjøring av ansvar/myndighet og kompetanse. Det har vært en rekke utredninger og evalueringer på området, men det er behov for bedre løsninger. Justis- og beredskapsdepartementet (JD) som har et koordinerende ansvar for tiltakene i planen, ønsket derfor et prosjekt for å sette fart og retning for utviklingsarbeidet. Halogen og Rambøll ble engasjert for å gjennomføre prosjektet.

Formålet med denne sluttrapporten er å oppsummere prosjektets metoder, aktiviteter, fremdrift og prioriteringer. Rapporten beskriver også sentrale problemstillinger, konkrete forslag til endringer, og anbefalinger til veien videre.

Rapporten er utarbeidet i en samskapende prosess innad i prosjektets kjernegruppe, og baserer seg i stor grad på aktiviteter som er gjennomført med prosjektets utvidede prosjektgruppe.

Rapportens struktur er bygd opp i tråd med prosjektets faser, med beskrivelser av aktiviteter, funn og videreutvikling som er gjort i hver enkelt fase. Til slutt presenteres prosjektets endringsforslag og anbefalinger til veien videre.

1.2 Hovedmål for prosjektet

Ved oppstarten av prosjektet ble tre hovedmål for prosjektet definert:

- Hovedmål 1: Sikre en verdig behandling av ofre for menneskehandel
- Hovedmål 2: Legge til rette for en effektiv forvaltning
- Hovedmål 3: Straffeforfølge flere menneskehandlere

1.3 Organisering av arbeidet

Prosjektledelsen er forankret i JD, som har vært hovedansvarlig for å lede og drive arbeidet i samarbeid med og med støtte fra leverandør. Prosjektleder har vært ansvarlig for involvering av den berørte departementer ved behov. Det ble tidlig etablert en kjernegruppe bestående av JD, Koordineringsenheten for ofre for menneskehandel (KOM) og leverandører som arbeidet tett sammen i alle prosjektets faser. Gruppen har hatt ansvar for involvering og forankring hos sentrale beslutningstakere og aktører. JD har hatt hovedansvaret for informasjonsformidling på departementsnivå, mens KOM har tilsvarende ansvar overfor KOMs samarbeidspartnere (direktorater, hjelpeapparat og frivillige organisasjoner). Prosjektgruppen har bestått av tjenesteytere både i det offentlig og det frivillige. Her sitter personene med best kunnskap på feltet, med god forståelse for dagens utfordringer og med evne til å utvikle forslag og innspill til nye løsninger.

1.4 Kort om metodikk og prosess

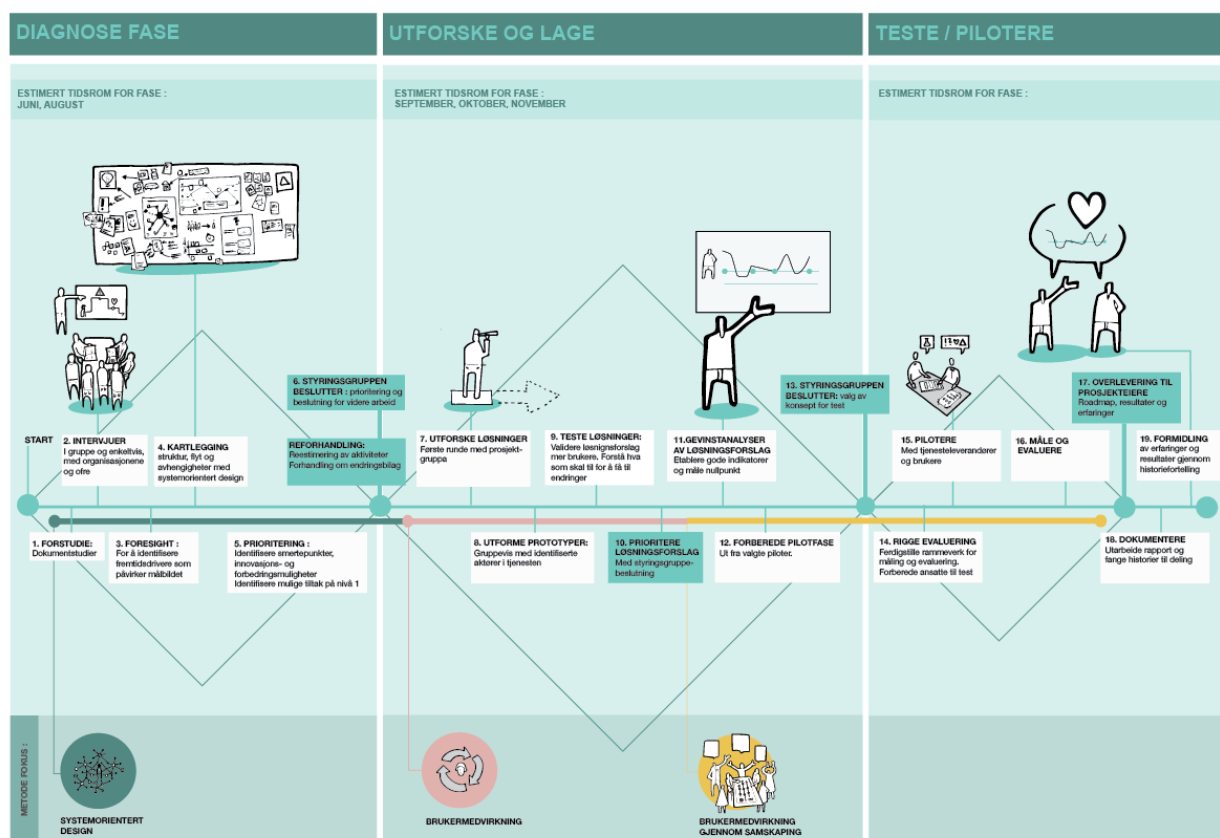
Halogen og Rambøll har i prosjektet lagt til grunn en tilnærming som kombinerer tjenstedesign med systemorientert design, utredning, fremsynsmetodikk, endringsledelse og gevinstrealisering. Prosjektet består av tre hovedfaser: en diagnosefase, en utforske- og lage fase, samt en testfase. Se figur 1: Prosjektets faser og aktiviteter under.

I prosjektet har det vært behov for å formalisere og tydeliggjøre tjenesten og strukturer i systemet rundt. Samtidig har det å tenke og jobbe helhetlig og brukerorientert rundt tjenesten vært sentralt i arbeidet. Det har blitt tenkt nytt rundt deler av helheten, for så å se disse delene i det store systemet. Prosjektet har identifisert tre ulike typer innovasjons- og forbedringsmuligheter:

1. Punktvis detaljforbedring. Relativt enkle grep som ikke krever stor grad av samhandling for å prøve ut og iverksette.
2. Samhandling og flyt. Grep som krever at to eller flere av aktørene etablerer en ny/endrer sin samhandling. Det vil gjenstå utviklings- og detaljeringsarbeid før løsningen(e) kan testes og iverksettes.
3. Større systemendring. Komplekse systemiske grep som involverer mange aktører. Endringen vil ta tid både å utvikle, detaljere, teste, beslutte og iverksette.

Dette er i utgangspunktet ikke radikal, men trinnvis innovasjon. De små endringene som gjøres kan lede til større endringer, også kalt «slow innovation», men dette vil kreve tilstrekkelig med tid og dedikert oppmerksomhet i den videre utviklingen.

Aktivt fokus på brukerperspektivet og helhetstilnærmingen har ikke vært praktisert tidligere på feltet. I dette prosjektet la denne tilnærmingen grunnlaget for samskaping av en ny, helhetlig tjeneste. Det er også naturlig å se for seg at andre lignende fagfelt kan adoptere de små endringene, og dermed etter hvert skape større endringer i sin struktur.



Figur 1 - Prosjektets faser og aktiviteter¹

¹ Alle illustrasjoner ligger i større format i vedlegg.

2. FASE 1 – DIAGNOSEFASE

I prosjektets første fase ble det gjennomført en rekke arbeidsmøter i kjernegruppen, og tre arbeidsmøter med hele prosjektgruppen. Det er gjennomført totalt 10 intervjuer, 4 gruppeintervjuer og 6 intervjuer med enkeltindivider. Det er gjennomført intervjuer med representanter for frivillige organisasjoner, politiet, utlendingsforvaltningen og barnevernet. Det er også gjennomført samtaler med utvalgte brukere (ofre for menneskehandel). Videre har prosjektet gjennomgått relevante dokumenter, herunder forskning, evalueringer, relevante årsrapporter og annen rapportering, samt policy dokumenter.

2.1 Hovedfunn fra diagnosefase

Overordnet har arbeidet i den første fasen bekreftet at det er en rekke utfordringer og forbedringsområder på feltet. Vi har valgt å systematisere hovedfunn og innsikt i utvalgte områder som fremstår som særlig viktige.

Område	Hovedfunn
Regelverk og rettigheter	I prosjektet fremgår det av intervju og eksisterende kunnskap at dagens refleksjonsperiode ikke er like egnet for alle typer ofre, og at det er behov for styrke differensiering og tilpasning av perioden. Det settes videre spørsmål ved om ofres rettigheter i ulike oppholdsordninger er tilstrekkelig tydelig.
Økonomi	En viktig finansieringsordning på feltet er tilskuddsordningen som forvaltes av Justis- og beredskapsdepartementet. Denne fordeler midler til frivillige organisasjoner som tilbyr ulike former for bistand til ofre. Gjennom intervju og samtaler fremgår det å være behov for å tydeliggjøre kriterier for vurdering og tildeling av tilskudd til aktørene. Videre bør dette ses i sammenheng med behovet for å tydeliggjøre formål og målsettinger for bistanden på feltet.
Samordning og koordinering	Norge er anbefalt å opprette en nasjonal vurderings- og henvisningsinstans. Intervju og dokumentstudier i prosjektet indikerer at det er behov for å styrke koordinering og fagutvikling på tvers av aktører og nivåer. Likeledes er det behov for å tydeliggjøre roller og ansvar til ulike aktører på feltet. Overordnet vurderes det på bakgrunn av innspill i ulike arbeidsmøter at det er behov for å tydeliggjøre og forankre formål og strategier for hva ulike aktører skal oppnå. Gjennom intervju og dokumentstudier fremgår det også at det er behov for å tydeliggjøre innhold i bistanden som gis, og sentrale steg og prosesser i tjenestene som ytes til ofrene. Det er behov for å videreutvikle innhenting og bruk av styringsdata og -informasjon, og som kan gi en styrket oversikt over hva som er tilbud og situasjonen for ofre som er identifisert og som mottar tilbud.
Kunnskap	Det er gjennomført en rekke studier og utredninger av ulike deler av organisering og gjennomføring av bistanden til ofre for menneskehandel i Norge. Det vurderes likevel som nevnt over å videreutvikle kunnskaps- og faktagrunnlag hva gjelder eksempelvis antall identifiserte ofre, ressursbruk og resultatindikatorer. Det er – etter vår forståelse – heller ingen oversikt over hva som skjer med ofrene etter at de har hatt refleksjonsperiode og hva som er resultat/effekt for ofrene.
Kompetanse	Gjennom intervju og dokumentstudier fremgår det at kompetanse på feltet i vesentlig grad er samlet hos sentrale og erfarne aktører på feltet. Det vurderes behov for økt deling og spredning av kompetanse, samtidig som det tydeliggjøres roller og ansvar. Det vurderes å være størst behov for å videreutvikle kompetanse knyttet til bistand til ofre for tvangsarbeid.
Identifisering og oppsøkende ak-	Det fremkommer at markedet (f.eks. innen prostitusjon) er i endring og blir mindre synlig. Av intervju kommer det frem at identifisering av

tiviteter	ofre innen tvangsarbeid krever andre aktører og annen tilnærming enn identifisering av ofre innen prostitusjon. Videre kommer det frem av intervju at ulike aktører har ulik praksis og tilnærming til identifisering, og at det er behov for å tydeliggjøre rutiner og prosedyrer. Et resultat av dagens praksis er at mulige ofre kan ha samtidig kontakt med flere aktører med dels ulike utfall.
Bistand og oppfølging	Når det gjelder bistanden er det i intervju og arbeidsmøter fremhevet behov for rask mobilisering tidlig i et forløp, og at det må gjennomføres tidlig systematisk kartlegging av mulige ofres situasjon og behov. Det fremgår at ofre som identifiseres har behov for hjelp og støtte dersom de skal anmelde bakmenn og særlig dersom de skal vitne. Det er behov for å sikre tilgang på nødvendige tjenestetilbud, herunder tilbud fra spesialisthelsetjeneste og psykisk helsetjeneste. Det fremgår at advokater spiller en viktig rolle for mulige ofre, og at de har ulike tilnærminger til hvordan de skal utøve sin rolle på feltet. Det kommer frem av intervju at en del ofre har en svært usikker og uforutsigbar fremtid, særlig hva gjelder muligheter for opphold. Det er behov for å gi så god informasjon som mulig så tidlig som mulig. Det stilles videre spørsmål om det bør stilles tydeligere krav til oppfølging, forventninger og innhold i refleksjonsperioden, blant annet for å redusere muligheter for misbruk. Mer kunnskap om resultater av bistanden vil også være nyttig kunnskap i videreutvikling av bistandstilbud.
Straffeforfølgelse	Det fremgår av intervju og eksisterende kunnskap at det er utfordrende for politimyndigheter å bygge gode saker på feltet, og svært få saker fører til domfellelse. Gjennom intervju kommer det frem at straffelovsbestemmelser på menneskehandel er vanskeligere å bruke enn alternative bestemmelser (annen kriminalitet). Det oppgis også i intervju at relativt få ofre anmelder bakmenn, at anmeldelser kan komme sent i refleksjonsperioden og at dette ikke er en styrke for å bygge en sak.
Særlige forhold som gjelder mindreårige	De fleste av funnene over vil også være relevante for bistand til mindreårige ofre. I tillegg kommer det i intervju frem mangel på rutiner og kontaktpunkter som skal benyttes ved identifisering av mulige mindreårige ofre. Det fremgår også at oppfølging av mindreårige krever spesifikk kompetanse og tverrfaglig samarbeid som til dels er mangelfull i dagens tjenestetilbud.

Tabell 1 - Hovedfunn fra diagnosefasen

2.2 Relevant kunnskapsgrunnlag

I gjennomgangen under tas det utgangspunkt i utvalgt litteratur som vurderes som særlig relevant for prosjektets formål. Det vises for øvrig til tilstandsrapport fra Koordineringsenheten for ofre for menneskehandel (KOM) for utfyllende beskrivelse av dagens situasjon og utfordringer².

2.2.1 Definisjon av menneskehandel

Menneskehandel er definert i straffelovens paragraf 257 og bygger på definisjonen i Palermoprotokollen. Menneskehandel foreligger når en person ved vold, trusler, misbruk av sårbar situasjon eller annen utilbørlig adferd tvinger, utnytter, eller forleder noen til

- a) prostitusjon eller andre seksuelle ytelser
- b) arbeid eller tjenester, herunder tigging,
- c) krigstjeneste i fremmed land, eller
- d) å samtykke i fjerning av vedkommendes indre organer

Straff for menneskehandel er fengsel inntil 6 år.

På samme måte straffes den som

² <https://www.politiet.no/globalassets/03-rad-og-forebygging/menneskehandel/kom-tilstandsrapport-2016.pdf>

- a) legger forholdene til rette for slik tvang, utnyttelse eller forledelse som nevnt i første ledd ved å anskaffe, transportere eller motta personen,
- b) på annen måte medvirker til tvangen, utnyttelsen eller forledelsen, eller
- c) gir betaling eller annen fordel for å få samtykke til en slik handlemåte fra en person som har myndighet over den fornærmede, eller som mottar slik betaling eller fordel.

Den som begår en handling som nevnt i første eller annet ledd mot en person som er under 18 år, straffes uavhengig av om vold, trusler, misbruk av sårbar situasjon eller annen utilbørlig atferd er anvendt. Den som var uvitende om at fornærmede var under 18 år, straffes hvis han på noe punkt kan klandres for sin uvitenhet.

2.2.2 Kort om refleksjonsperioden og oppholdstillatelser

Personer som identifiseres som mulige ofre for menneskehandel kan ha rett til refleksjonsperiode og/eller begrenset oppholdstillatelse, regulert i utlendingsforskriften § 8-3 første og andre ledd:

- Refleksjonsperiode er en seks måneders tillatelse uten rett til fornyelse. Formålet med tillatelsen er å tilrettelegge for at personen skal kunne bryte med miljøet bak menneskehandelen. Ved vurderingen skal det legges vekt på om det foreligger holdepunkter for at vedkommende er utsatt for menneskehandel, og at vedkommende er innstilt på å motta hjelp og følge opp de tiltak som tilbys.
- Begrenset oppholdstillatelse er en tillatelse som kan gis for inntil 12 måneder med mulighet for fornyelse. Formålet med tillatelsen er å tilrettelegge for at straffeforfølgning av bakpersoner kan finne sted. Vilårene for å få slik tillatelse er at personen har brutt med miljøet bak menneskehandelen, forholdet er anmeldt, etterforskning eller straffesak mot menneskehandlerne er påbegynt, og at politi-/påtalemyndighet anser utlendingens tilstedeværelse i Norge som nødvendig for å få saken gjennomført.

Som hovedregel kreves det for begge tillatelser at søker fremskaffer dokumentasjon på sin identitet. Det finnes visse unntak der søkers identitet er sannsynliggjort, og at det mangler fungerende sentraladministrasjon i hjemland eller kontakt med myndigheter i hjemland bør unngås av hensyn til søkers sikkerhet. Søker har imidlertid plikt til å medvirke til å avklare sin identitet, og myndighetene skal se hen til om søker gir troverdige forklaringer. Søker har videre plikt til å oppgi bostedsadresse.

For mer informasjon om vilkår for tillatelsene og prosedyrer, se UDIs rundskriv RS 2013-014 Oppholdstillatelse for utlendinger som antas å være utsatt for menneskehandel (refleksjonsperiode mv.)³.

2.2.3 Hva viser evalueringen av refleksjonsperioden i Norge?

Refleksjonsperioden er et sentralt virkemiddel på feltet, og det er derfor særlig relevant å se nærmere på eksisterende kunnskap om denne. Refleksjonsperioden ble evaluert av Fafo i 2010⁴. Fra evalueringen fremgår det at ansvarsfordelingen mellom ulike aktører i hjelpeapparatet til tider er uklar. Mye går greit fordi det er innarbeidet vaner og uformelle rutiner i løpet av årene med refleksjonsperiode, men felles for mange av løsningene er at de er personavhengige. Samtidig vurderer Fafo at det synes som om den enkelte refleksant får den hjelpen de trenger i form av bosted, livsopphold og helsehjelp, mye takket være fleksibilitet i hjelpeapparatet. Refleksanter uttrykker stor takknemlighet over å få hjelp, og opplever at behovet for både lege og beskyttelse er dekket. Mange får god og nødvendig støtte gjennom kontaktpersoner i de sosiale tiltakene

³ <https://www.udiregelverk.no/no/rettskilder/udi-rundskriv/rs-2013-014/>

⁴ https://www.udi.no/globalassets/global/forskning-fou_i/annet/pusterom-eller-ny-start.pdf

til å klare hverdagen. Det reflektantene jevnt over opplever som vanskelig og problematisk, er mangelen på meningsfylte daglige aktiviteter og informasjon om deres framtidige situasjon.

Et sentralt poeng handler om hvordan det går med ofrene for menneskehandel etter at refleksjonsperioden og annet relatert opphold er over. Dette vurderte også Fafo det som vanskelig å finne pålitelig informasjon om. I rapporten vises det til erfaringer hos politiet i Oslo med anmeldelser som kommer sent i refleksjonsperioden og hvordan det stenger av muligheten for en reell etterforskning. Det påpekes at dette ikke hadde vært et like stort problem om refleksjonsperioden var kortere. Flere påpeker at refleksjonsperioden bør gis mer innhold, ikke bare for å sikre rettighetene til ofrene, men også for å legge til rette for straffeforfølgelse.

I evalueringen peker Fafo videre på utfordringer i samkjøring mellom refleksjon og muligheter for permanent oppholdstillatelse. Fafo bemerker at bistandsadvokatene potensielt har et stort ansvar for å sørge for at ofre for menneskehandel får informasjon om det norske systemet, får innlevert en søknad om refleksjonsperiode og får tilpassede råd om veien videre i den situasjonen de står i. Forfatterne mener det er viktig at det både vurderes hvorvidt det er hensiktsmessig at advokater innehar dette ansvaret, og om dagens ordning for bistandsadvokat er god nok.

I sin oppsummering beskriver Fafo at gjeldende ordning bærer preg av at den har vokst frem som en respons på et press om å handle raskt mot menneskehandel, og at konsekvenser av ordningen ikke er tilstrekkelig utredet i forkant av implementering. Det påpekes ulike dilemmaer i ordningen. Et dilemma dreier seg om at en sjenerøs ordning som den norske med en lang refleksjonsperiode når frem til et bredere spekter av ofre enn andre ordninger, og dermed kan det være vanskeligere å gi et godt tilbud og en god balanse mellom bistand og straffeforfølgelse. Et annet dreier seg om at lengden på perioden kunne vært kortere for å ivareta bedre behov for straffeforfølgelse, og enda lenger for å ivareta behovet for å yte assistanse og styrke ofrene. Sentrale anbefalinger er konsentrert rundt følgende hovedpunkter:

Sammendrag av anbefalinger fra evalueringen av refleksjonsperioden (Fafo, 2010)

- **Klargjøring av hvilke aktører som har ansvar for hva.** Det er uklarheter i ansvarsfordelingen mellom ulike aktører, særlig med hensyn til hvem som skal betale for hva (f.eks. kostbare helsebehandlinger). Det vurderes å være ulik praksis på hvordan det informeres om refleksjonsperioden. Det påpekes en mangel ved systemet at ofre ikke får systematisk informasjon om hva som er reelle muligheter for deres opphold i Norge. Det vurderes som tvilsomt at hjelpeapparatet bør være de som snakker med ofrene om retur, fordi dette kan undergrave tillitsforholdet dem imellom. Hjelpeapparatet er heller ikke en del av utlendingsforvaltningen. Det vurderes at rettigheter knyttet til ulike oppholdsgrunnlag bør samkjøres.
- **Avklare hva som er meningsfullt innhold i refleksjonsperioden.** Det vurderes å være stort behov for reelt kvalifiserende innhold i refleksjonsperioden og påfølgende oppholdstillatelser, og at tiltak bør være basert på en grundig og systematisk kunnskapsinnhenting om hva som vil være reelt kvalifiserende i ulike kontekster hvor det er sannsynlig at ofre kommer til å befinne seg i framtiden. Arbeid med å finne egnede og tilpassede bosteder for ofre bør videreføres. Det påpekes at det kunne være nyttig om UDI systematisk fulgte ofre i statistikken, for å kartlegge hva som er den reelle oppholdslengden i Norge på ulike oppholdsordninger.
- **Avklare og formalisere rollene til aktørene som er involvert i det strafferettslige aspektet.** Fafo mener det er behov for å sikre mest mulig gjennomsiktighet i kontakten mellom politiet og reflektanten, for å forhindre misforståelser og problemer knyttet til straffeforfølgelse. Det pekes på behov for å formalisere hvilken informasjon reflektanter skal få fra sin bistandsadvokat, og hva som er forholdet mellom reflektan-

ter og deres bistandsadvokat. Fafo anbefaler at ordningen og dens innhold gjøres mindre vilkårlig og personavhengig. Fafo ser videre behov for ordninger som forhindrer at reflektantene venter med å anmelde forholdet før på slutten av refleksjonsperioden, da denne praksisen svekker muligheten for å bygge gode straffesaker.

I rapporten vurderes det samlet sett å være behov for å avklare hva slags medvirkning som gir hvilke rettigheter, og for å bringe noe mer tydelighet og forutsigbarhet inn i systemet.

2.2.4 Internasjonale perspektiver

En internasjonal sammenlikning viser at det varierer hvordan refleksjonsperioden er innrettet i ulike land⁵. Det er variasjon knyttet til hensikten med perioden, varigheten på den, hvilke rettigheter den gir og hvilke plikter som er knyttet til den. Det påpekes at hva som fungerer i et land ikke nødvendigvis vil fungere i et annet, og at anbefalte løsninger må ses i sammenheng med lokal kontekst.

Sverige og Belgia har en kortere refleksjonsperiode på hhv. 30 og 45 dager, der samarbeid med politi er en forutsetning for å forlenge refleksjonsperioden etter de første 30 og 45 dagene. Danmark har også en kortere periode men et tydelig formål å legge til rette for retur av ofre. Finland, Island og Italia har i sine ordninger mulighet til å innvilge refleksjonsperiode på grunnlag av sosiale formål, og ikke bare med hensyn til straffeforfølgelse. Særlig interessant er det å se nærmere på fordeler og ulemper knyttet til de ulike elementene i refleksjonsperioden, (se figur 2, fra Brunovskis, A., 2012, s. 60 under).

⁵ Brunovskis, Anette, 2012. Balancing protection and prosecution in anti-trafficking policies. A comparative analysis of reflection periods and related temporary residence permits for victims of trafficking in the Nordic countries, Belgium and Italy. TemaNord 2012:556. Nordic Council of Ministers

Table 2: The main advantages and disadvantages of central elements in the reflection periods

	Pros	Cons
Length		
Short	Police obtain more relevant information when victims decide to cooperate.	Victims may be unable to sufficiently recover and fully assess their options and the implications of cooperating with police.
Long	More victims may be able to come into contact with assistance and eventually decide to cooperate. More suited to include victims who are very traumatised or confused, and who need longer to recover physically and psychologically.	Information to police is likely to become outdated. There is a greater risk that victims will have forgotten important details. Victims may have a false sense of hope that they will get permanent residence.
Type of permit		
"Ordre de quitter"	Puts more pressure on victims to cooperate, and can therefore result in more statements to the police.	Will not be particularly attractive for many victims, not least if the "ordre" is put into practice. Accepting will mean being registered with authorities and making it harder to hide as an irregular migrant.
Longer TRP with work permit	Will be more attractive and may encourage victims to contact services. Theoretical option for legal work can be important, as returning in most cases is much easier with money.	Strongly dependent on a well-functioning and smooth assistance system. Rights can be difficult to realise within the time span of the RP, meaning that rights function more on paper than in practice.
Contingent on assistance		
No	Respects victims' rights to decide whether they need assistance.	Greater chance of RP being abused or victims not being able to escape from traffickers.
Yes	Gives closer follow-up of victims and more systematic likelihood of information about assistance and judicial process.	Can easily conflate trafficking and prostitution, as assistance in most cases sets as a condition that the person has to stop prostitution. Very dependent on the quality of the assistance system: bad assistance can be worse than no assistance.
Contingent on cooperation		
No	Makes victim protection a priority over prosecution. Victims may find it easier to cooperate if they can do so on their own terms and in their own time.	Prioritises individual victims' rights over victims who may still be exploited by traffickers. Open question whether many victims will cooperate if they do not need to.
Yes	Makes conditions clear and fulfils the purpose of RP as a tool to promote prosecution.	Favours certain types of victims: those who have information and are able to share it. Means that many victims are in reality not eligible for protection through RP/TRP.

Figur 2 - Fordeler og ulemper ved ulike elementer i refleksjonsperioder (Brunovskis, A., 2012, s. 60)

Oversikten over viser blant annet at det kan være spenninger mellom sosiale formål og strafferettslige formål. Kort varighet kan føre til at politiet raskere får relevant informasjon, men også at sårbare ofre ikke får tid til å stabilisere seg og evne å etablere samarbeid med politiet. Lengre varighet kan gjøre ordningen mer attraktiv og øke sannsynligheten for at ofre tar kontakt med hjelpeapparat og myndigheter. På den andre siden stiller dette større krav til bistanden, tilbudet og oppfølgingen som ofrene skal gis i perioden. Det samme gjelder dersom det ligger en forpliktelse og forutsetning at ofre skal ta imot tilbud fra hjelpeapparatet. Dette vil imidlertid også kunne bidra til mer systematikk i oppfølgingen av ofrene.

Krav til samarbeid med politi kan bidra til å tydeliggjøre formålet med refleksjonsperioden om å tilrettelegge for straffeforfølgelse, men også favorisere de ofrene som både besitter relevant informasjon og evne til å videreformidle denne. Tidligere forskning⁶ viser at mange ofre lider av posttraumatisk stresslidelse, og en ekspertgruppe utnevnt av EU-kommisjonen har blant annet anbefalt at refleksjonsperioden bør være på minst tre måneder⁷.

⁶ Se Zimmerman, Cathy (2003): The health risks and consequences of trafficking in women and adolescents. Findings from a European study, London: London School of Hygiene and Tropical Medicine

⁷ Opinion on reflection period and residence permit for victims of trafficking in human beings, Brussel

2.2.5 Behov for en nasjonal henvisningsmekanisme?

Europarådet (ved ekspertgruppen GRETA) har i sin andre rapport om arbeidet mot menneskehandel i Norge, foretatt en vurdering av innsatsen som gjøres på feltet⁸. Overordnet vurderes det å ha vært en positiv utvikling de siste årene der straffen for menneskehandel er økt, og de fem største politidistriktene har opprettet spesialenheter mot menneskehandel. Det trekkes også frem som positivt at Norge tar i bruk barnehusene for å avhøre mindreårige ofre og at mannlige ofre nå har fått et tilpasset tilbud gjennom Frelsesarmeen. Samtidig vises det til en del utfordringer, og enkelte anbefalinger og tiltak bør ifølge GRETA prioriteres på kort sikt.

Det er behov for mer og bedre data/statistikk om ofre for menneskehandel, og det vurderes å være behov for å forbedre identifisering av ofre ved å etablere en formalisert *National Referral Mechanism* (her oversatt som nasjonal henvisningsmekanisme) som definerer prosedyrer og roller i identifiseringsarbeidet, og som sikrer at definerte prosedyrer og kriterier følges. Det er behov for å harmonisere kriterier og indikatorer som brukes av ulike aktører, forbedre identifisering blant asylsøkere samt vurdere lovverket som regulerer tidsperioden for å klage på asylavslag for å kunne legge til rette for identifisering av ofre for menneskehandel.

Videre anbefales det å sikre at en nasjonal henvisningsmekanisme prioriterer mindreårige og ivaretar deres spesielle behov og trekker inn relevant fagkompetanse. Det er behov for å adressere utfordringen med at barn forsvinner fra mottak, samt sikre at alle mindreårige ofre får hjelp fra barnevern og at det raskt iverksettes tiltak for å identifisere familier til barn som separert fra denne.

Det vurderes at det haster med å sørge for at alle mulige ofre får tilbud om refleksjonsperiode, uavhengig av annen eventuell oppholdstillatelse personen har, og utrede hvorfor så få søker om og innvilges refleksjonsperiode. Definisjonen av menneskehandel bør også utvides til å inkludere moderne former for slaveri.

I dette prosjektet er det foretatt en enkel gjennomgang av nasjonale henvisningsmekanismer i utvalgte land, som indikerer at det varierer hvordan dette er organisert og innrettet. I **Sverige** fungerer Länsstyrelsen i Stockholms län som nasjonal koordinator og gir operativ og strategisk metdestøtte til offentlige og frivillige aktører innen prostitusjon og menneskehandel. De er også ansvarlige for det frivillige returprogrammet. De leder også the National Task Force against Prostitution and Trafficking (NMT), som består av offentlige myndigheter som arbeider mot prostitusjon og menneskehandel og fungerer som en strategisk ressurs for å styrke samarbeidet på feltet. Samarbeidet fokuserer særlig på å støtte kommuner og regioner med begrenset erfaring på feltet. De har en hjelpetelefon og hjemmeside⁹. Videre har Länsstyrelsen i Stockholms län utnevnt regionale koordinatore mot menneskehandel i syv regioner, etter den regionale strukturen til politiet. Regionale koordinatore skal støtte regionale myndigheter, koordinere og sikre sammenheng mellom arbeidet på regionalt og nasjonalt nivå gjennom dialog med nasjonal koordinator, og henvise saker i regionen til rett myndighet. Länsstyrelsen i Stockholms län har i samarbeid med eksperter og profesjonelle på feltet utarbeidet en «National Referral Mechanism»-manual, som er basert på svensk lovgivning, validerte erfaringer og internasjonale direktiver.

18 mai 2004: https://ec.europa.eu/anti-trafficking/eu-policy/opinion-reflection-period-and-residence-permit-victims-trafficking-human-beings_en

⁸ <https://www.coe.int/en/web/anti-human-trafficking/-/publication-of-greta-s-second-report-on-norway>

⁹ www.nmtsverige.se

I **Danmark** ble Center mod Menneskehandel (CMM) etablert i 2007, som resultat av den daværende nasjonale handlingsplanen mot menneskehandel, og for å sikre at bistanden som ofrene mottar er god, at de vet om sine rettigheter, og mottar lik bistand uavhengig av hvor i Danmark ofrene befinner seg. CMM er nå organisatorisk plassert i Sosialstyrelsen under Udenrigsministeriet, ved ministeren for fiskeri og ligestilling og ministeriet for nordisk samarbeide. Senterets oppgave er å ivareta den nasjonale innsatsen for ofre for menneskehandel, herunder å utvikle og koordinere de sosiale innsatser rettet mot ofrene, koordinere samarbeidet mellom myndigheter, frivillige organisasjoner og andre aktører på området, samt samle inn og videreformidle kunnskap om menneskehandel. Senteret har blant annet utviklet et referansesystem som sikrer koordinering og samordning mellom alle relevante aktører; frivillige organisasjoner, politiet, innvandringsfeltet og andre relevante aktører på feltet. Referansesystemet består av en nasjonal referansegruppe og seks regionale referansegrupper.

Belgia har et referansesystem som består av en interdepartemental koordineringsplattform for menneskehandel og menneskesmugling (ICP), ledet av Justisministeren. ICP består av representanter fra statsministerens kontor, Justisdepartementet og flere andre departementer, og representanter fra Riksadvokat og påtalemyndighet. I tillegg er tre spesialiserte mottakssentre representert, samt representant fra regionalt og kommunalt nivå. ICP møtes 2-3 ganger i året. Et kontor (bureau) av de mest sentrale departementene og myndigheter er etablert for månedlige møter og har ansvar for drift av ICP, utvikling av anbefalinger m.m. Kontoret ledes av Criminal Policy Service som har ansvar for rapport til myndighetene med oversikt over initiativer og ansvar for kompetanseheving av politi- og påtalemyndighetene. Et føderalt senter for migrasjonsanalyse er sekretariat for ICP, med ansvar for uavhengig og offentlig rapport på menneskehandelsfeltet – til parlament, myndigheter og partnere. De har videre ansvar for oppfølgingen av mottakssentrene og juridisk bistand. Tre mottakssentre for ofre for menneskehandel samt eget bosted for mindreårige ofre har kompetanse til å søke om oppholdstillatelse, kan igangsette juridisk prosedyre (straffesak, erstatning) og gir oppfølging (medisinsk, psykologisk, administrativ støtte). Den nasjonale rapportøren utgjøres av ICP og føderalt senter for migrasjonsanalyse.

I **Nederland** har de en nasjonal rapportør som oppnevnes av Justisdepartementet. Rapportøren består av et uavhengig kontor (bureau) som rapporterer til regjeringen, som igjen svarer for rapporten til parlamentet. Rapportøren og de ansatte ved kontoret har tilgang til registre/informasjon fra politiet om straffesaker, og har internasjonale kontaktpunkter. De er i kontakt med og innhenter informasjon fra aktører som jobbet på feltet nasjonalt. Videre har Justisdepartementet en *Task force on human trafficking* som består av representanter fra ulike sektorer/departementet/direktorater, og har en *National Referral Mechanism* under utvikling. Denne ledes av Riksadvokaten, og involverer deltakelse fra NGOer. CoMensha (The coordination centre for victims of human trafficking) er en NGO som er tildelt oppgaven å registrere mulige ofre og innhente data til nasjonal rapportør, samt koordinere oppfølgingen av ofre, inkl bosteder. Senteret er kontaktpunkt til andre NGOer og skal bistå alle typer ofre, også barn.

Storbritannia har et NRM-system som er i stadig utvikling og som har gjennomgått endringer og piloteringer de siste årene¹⁰. For øvrig har NRM-systemet ulike komponenter inndelt etter geografi og målgrupper. Det er de samme aktørene som er gitt myndighet til å fremme søknadene om bistand/støtte fra NRM, men man har ulike

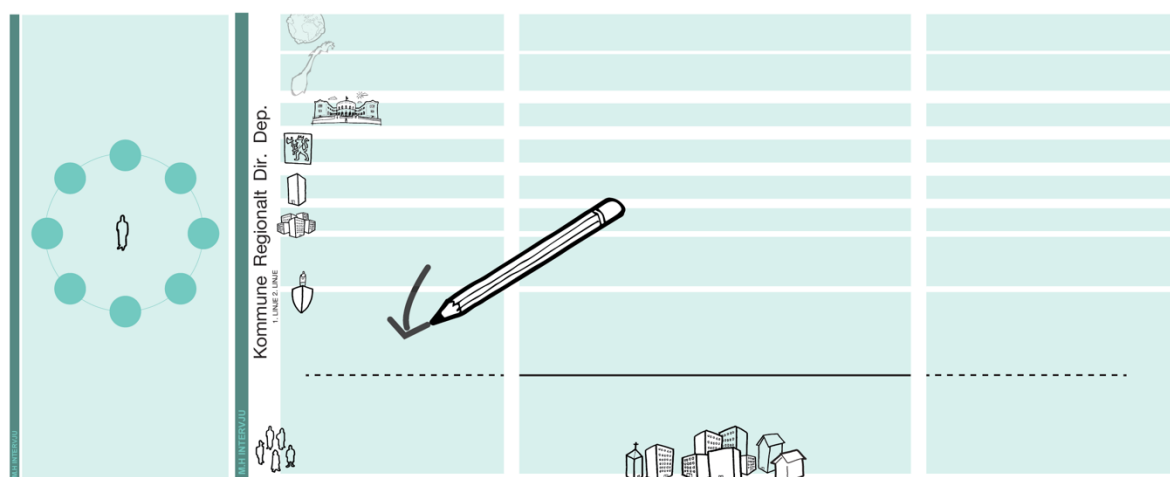
¹⁰ <https://www.gov.uk/government/publications/interim-review-of-the-national-referral-mechanism-for-victims-of-human-trafficking>

skjemaer og oppfølgingsinstanser som følger opp søknadene, inndelt etter geografi og målgrupper. Det er definert to kompetente myndigheter, utgjort av *National Crime Agency*, *Modern Slavery and Human Trafficking Unit (MSHTU)* som behandler søknader fra EØS borgere, og *The Home office Visas and Immigration (UKVI)* som behandler søknader fra tredjelandborgere. Et offer kan bli henvist til NRM ved å søke til de kompetente myndigheter. Henvisningen foregår via organisasjoner/enheter som er gitt dette i oppgave som "first responders", f. eks. politiet, lokale myndigheter, immigrasjonsmyndigheter, Frelsesarmeen (som koordinerende tjenesteyter) og en rekke NGOer.

Gjennomgangen over illustrerer at ulike land har utviklet ulike løsninger på nasjonale henvisningsmekanismer, og at en slik ordning bør utvikles med utgangspunkt i den lokale konteksten.

2.3 Sentrale funn fra intervjuene

Det er som nevnt gjennomført totalt 10 intervjuer, 4 gruppeintervjuer og 6 intervjuer med enkeltindivider i prosjektet. Representanter for frivillige organisasjoner, politiet, utlendingsforvaltningen og barnevernet er blitt intervjuet, og det er gjennomført samtaler med utvalgte brukere (ofre for menneskehandel).



Figur 3 - Visuell intervjuguide¹¹

2.3.1 Fra intervjuer med «systemet»

Overordnet viser intervjuer med representanter for offentlige myndigheter at menneskehandelsfeltet består av et bredt spekter av aktører, både offentlige og frivillige, som er avhengig av godt samarbeid med hverandre. Flere opplever at samarbeid kan være utfordrende, og at dette kan ha sammenheng med at aktører har til dels utydelige og til dels overlappende roller. Samtidig gis det uttrykk for at mye fungerer godt, men at dette - som Fafos evaluering påpeker - handler om at en del aktører nå har fått en del erfaring på feltet. Når det gjelder mindreårige, oppleves det å være behov for å styrke samarbeid mellom barnevernet og andre instanser.

En utfordring med identifisering er at ulike aktører gjør det på ulike måter, og at det samme offeret kan bli møtt ulikt avhengig av hvem de først kommer i kontakt med, herunder bistandsadvokater og organisasjoner.

¹¹ Skriftlig intervjuguide ligger som vedlegg.

Refleksjonsperioden har ifølge flere av de vi har snakket med et forbedringspotensial. En representant for politiet opplevde det som at ordningen i dag er "uten innhold". Det påpekes at det er for lite oversikt, kontroll og krav knyttet til ordningen, og at ordningen derfor kan misbrukes av mulige ofre og bakmenn. Særlig utfordrende kan det være når reflektanter får en kommunal bolig eller leilighet uten tilstrekkelig oppfølging. Flere bo- og oppfølgingstilbud blir imidlertid fremhevet som gode, herunder botilbud på krisesentre med oppfølging fra ROSA, og tilpassede botilbud som Lauras hus og Filemon. Fra politiets ståsted er det også en fordel med et differensiert boligtilbud som gir flere muligheter for ofrene. Politiet bekrefter også at det er en utfordring at en del reflektanter leverer anmeldelse sent i refleksjonsperioden, og at dette sjelden legger et godt grunnlag for en straffesak.

Andre representanter for det offentlige opplever også behov for å styrke innholdet i refleksjonsperioden, og sikre at ofre får et bedre og mer tilpasset tilbud. Dette gjelder oppfølging, helsetilbud og særlig meningsfull aktivitet. Videre oppleves det å være en utfordring å få gode data på feltet, for eksempel hva gjelder data om hva som virker og er gode tiltak for ulike typer ofre. Oppfølging og "ettervern" etter endt refleksjon vurderes også som mangelfull.

2.3.2 Fra intervjuer med hjelpeapparatet

Hjelpetilbudet til ofre for menneskehandel har utviklet seg og vokst de senere årene, med et stadig bredere tilbud som i hovedsak gis av ulike frivillige og ideelle organisasjoner. Viktige tilbud består av identifisering, informasjonsarbeid til andre mulige identifiserende instanser, botilbud, aktivitet, opplæring/praksisplasser, sosialfaglig arbeid og generell koordinerende oppfølging av ofrene.

Fra organisasjonene kommer det frem at selv om tilbudet har blitt bedre og bredere, er det fortsatt behov for å videreutvikle særlig aktivitetstilbud. Dette for å sørge for at ulike typer ofre i ulike utnyttelsesformer kan få tilbud om meningsfull og relevant aktivitet.

Flere opplever at politiet i for liten grad evner å prioritere menneskehandelsaker, og at for mange saker blir henlagt til tross for at ofre samarbeider med politi og anmelder bakmenn. Det vurderes også å være nødvendig med god oppfølging fra politi og andre aktører i den første innledende fasen for å trygge ofrene, følge opp forpliktelsene som ligger i refleksjonsperioden og styrke ofrene.

Videre er det ifølge flere behov for å sikre bedre oppfølging av ofrenes psykiske helse, som krever spesifikk kompetanse som det ikke alltid er like lett å få tilgang på.

En aktør trekker kompetansehevende tiltak for ofre i refleksjonsperioden frem som noe av det viktigste å arbeide videre med, for å bidra til at ofre er bedre rustet for fremtiden. Det oppleves også å være behov for økt samarbeid mellom ulike frivillige organisasjoner slik at de kan lære av hverandre. Dagens system og finansiering fører til at organisasjonene konkurrerer om de samme midlene, og dette kan virke negativt inn på samarbeidsklimaet.

En annen aktør forteller at det er varierende kompetanse om menneskehandel blant ulike aktører, både i det offentlige og det frivillige, og at det er en fordel å vite hvilke personer som har erfaring på feltet. Andre mener derimot at det er en utfordring at enkeltpersoner har arbeidet svært mange år på feltet, og at det er behov for å trekke inn nye ideer og kompetanser.

Et behov for videreutvikling som flere trekker frem, er å sikre at tilbudene og refleksjonsperioden tilpasses ulike typer ofre i ulike utnyttelsesformer. Selv om det har vært en utvikling, gis det uttrykk for at ordningen fortsatt er best egnet for kvinner utnyttet i prostitusjon.

2.3.3 Brukerperspektiver

Gjennom samtaler med et mindre utvalg ofre for menneskehandel, peker følgende punkter seg ut som særlig viktige i et brukerperspektiv:

- Ofre har behov for flere støttepersoner, og behov for å bli støttet og motivert dersom de skal anmelde og ev. vitne
- Ofrene forteller i hovedsak at de har fått god hjelp og oppfølging, men at det er rom for forbedring i å utvikle mer differensierte bo- og aktivitetstilbud
- Ofre har svært ulike historier og kommer i kontakt med ulike aktører (advokater, myndigheter og frivillige organisasjoner) på ulike måter
- Dagens ordning passer godt til ofre med saker under etterforskning, som er i god dialog med politi og som har tilgang på informasjon som politiet er interessert i
- Ofre med mindre tydelige saker med hensyn til straffeforfølgelse, står i en mer usikker og uforutsigbar situasjon

Med utgangspunkt i samtaler med utvalgte brukere, ble det også utviklet et sett med såkalte *personas*, korte beskrivelser av personer som basert på reell innsikt, som er benyttet videre i prosessen.

2.3.4 Aktørbildet

Diagnosefasen avdekket et komplekst aktørbilde med både frivillige og kommunale i tjenestens førstelinje; helseforetak, politidistrikt, asylmottak, NAV med flere på regionalt nivå, fem direktorater med tilhørende departementer på nasjonalt nivå, og med Justis- og beredskapsdepartementet som ansvarlig for koordinering samt for å opprettholde våre forpliktelser i forhold til internasjonale avtaler på feltet.



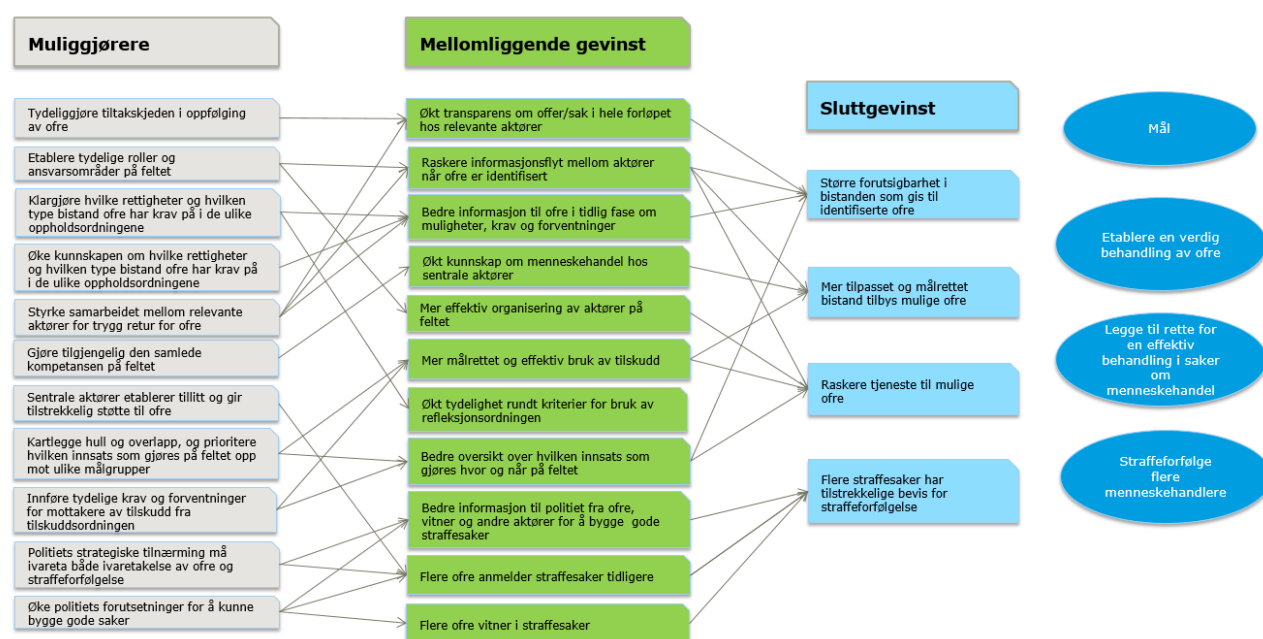
2.4 Kartlegging av gevinstpotensial

I prosjektet har kartlegging av gevinstpotensialet vært integrert i øvrige aktiviteter. Særlig i diagnosefasen ble det identifisert et gevinstpotensial for feltet som helhet. Potensialet har hatt en naturlig tilknytning til behov, utfordringer og muligheter som er avdekket. I tillegg til å bruke dokumentstudier og intervjuer som underlag til identifisering av gevinster, har bidrag og innspill fra møter i kjernegruppen og prosjektgruppen stått sentralt. Ettersom systemet og støtteapparatet består av et bredt spekter aktører, tiltak og innsatsområder, er det mange avhengigheter som har innvirkning på gevinstpotensialet. Det er altså ikke gitt at det samlede gevinstbildet er summen av alle enkeltgevinstene.

For å kunne lykkes med oppfølging av gevinstrealiseringen, er man avhengig av å finne gode indikatorer og gjerne i kvantifiserbare størrelser. Dersom disse dataene har lav validitet, er det imidlertid mer hensiktsmessig for eksempel å be sentrale aktører om å gjøre en vurdering av nåsituasjonen og fremtidig situasjon etter at endringer er iverksatt. I prosjektet har det blitt identifisert flere sluttgevinster, hvorav de fleste er av kvalitativ karakter eller generelt utfordrende å finne gode indikatorer på. Grunnet prosjektets art, omfang og prioriteringer for øvrig, er det derfor ikke gjennomført en nullpunktmåling. Det foreslås imidlertid en rekke mulige indikatorer for hver enkelt sluttgevinst. Disse presenteres senere i dette kapittelet, sammen med en beskrivelse av nåsituasjonen og mulig fremtidig situasjon/endringer etter at gevinst er realisert. Disse indikatorene er mulig å ta i bruk i det videre utviklingsarbeidet.

2.4.1 Gevinstkart

I prosjektet har gevinstkart blitt brukt som hovedverktøy for arbeid med identifisering og videreutvikling av potensielle gevinster. Gevinstkartet under viser identifiserte sluttgevinster og mellomliggende gevinster koblet mot prosjektets hovedmål, samt en rekke nødvendige muliggjørere for gevinstrealiseringen.



Figur 5 - Gevinstkart¹²

¹² Illustrasjonen ligger også vedlagt i større format

Prosjektet har avdekket at potensialet på feltet i stor grad er knyttet til kvalitative gevinster. Det har vært utfordrende å fremskaffe et tydelig nullpunkt, og potensialet bygger derfor i stor grad på hovedfunn fra rapporter og forskning, intervjuer og prosjektmøter.

2.4.2 Beskrivelse av sluttgevinster

Prosjektet har identifisert følgende potensielle sluttgevinster:

1. Større forutsigbarhet i bistanden som gis til identifiserte/mulige ofre
2. Mer tilpasset og målrettet bistand tilbys mulige ofre
3. Raskere tjeneste til identifiserte/mulige ofre
4. Flere straffesaker har tilstrekkelig bevis for straffeforfølgelse

I det følgende gis en beskrivelse av nåsituasjonen og mulig fremtidig situasjon for hver enkelt gevinst.

Tabell 2 - Sluttgevinst 1

Sluttgevinst 1: Større forutsigbarhet i bistanden som gir til identifiserte/mulige ofre	
Beskrivelse av nåsituasjonen	Beskrivelse av mulig fremtidig situasjon når gevinst er realisert
Både ofre, tjenesteytere og bistandsapparatet opplever at det er liten grad av forutsigbarhet i bistanden som skal gis til identifiserte ofre. Det er tre hovedårsaker til dette. Det er uklart hvem som har formelt ansvar for å følge opp ofrene gjennom hele bistandsforløpet, og ikke minst hva som skal være formålet med bistanden. Per i dag er koordinering og informasjonsflyt mellom aktører ikke formalisert, noe som gjør at ofre kan ha kontakt samtidig med flere aktører med dels ulike utfall. Når mulige ofre er identifisert, gjennomføres det i varierende grad systematisk kartlegging av deres situasjon og behov, som en naturlig følge av at hjelpeapparatet ikke er formalisert og satt i system. Det mangler en sentral instans for å ta imot ofre og vurdere hva som er riktig bistand for den enkelte. Det er også utydelig hvilke krav og forventninger som skal stilles til ofre som tilbys og mottar bistand ved ulike oppholdsordninger og søknad om assistert retur. Slik ordningen om refleksjon er lagt opp i dag, uten bestemt innhold og krav til offer, kan ordningen misbrukes mens offer fortsatt er i utnyttelse.	Det er en felles forståelse for hvor ofre skal henvises ved identifisering. Ansvar for vurdering og henvisning er formalisert gjennom en sentral myndighetsinstans og et definert nettverk av aktører fra frivillige organisasjoner, og dette er tydeliggjort blant aktørene i hjelpeapparatet. Den sentrale instansen og nettverket (dvs. et utvalg representanter fra hjelpeapparatet og systemet) gjennomfører en systematisk innledende kartlegging av hvert enkelt offer. Her opplyses ofrene om hvilke rettigheter, krav og muligheter de har når det gjelder bistand i «akutfase», og bistand og tiltak i eventuelt videre spor (retur, asyl, refleksjon). Den sentrale instansen og nettverket representerer samlet den kompetansen og erfaringen som er nødvendig for at de mulige ofrene skal oppleve møtet med systemet som helhetlig og forutsigbart. Instansen og nettverket er påkoblet alle relevante aktører som er nødvendig for å yte bistand til mulige ofre.
Mulige indikatorer: • Grad av tydelige kriterier for tildeling av opphold, bolig ol. • Grad av offerets egen innsikt i status for videre forløp i innledende fase	

- Varighet på antatt saksbehandlingstid er tydelig for ofre og øvrige sentrale aktører
- Introduksjon av individuell plan eller lignende
- Grad av reduksjon i antall ofre som bryter med tilbudet/takker nei

Tabell 3 - Sluttgevinst 2

Sluttgevinst 2: Mer tilpasset og målrettet bistand tilbys mulige ofre	
Beskrivelse av nåsituasjonen	Beskrivelse av mulig fremtidig situasjon når gevinst er realisert
På grunn av utydelige føringer og uklar ansvarsfordeling på feltet, kartlegges offerets behov i varierende grad og på ulike måter ved offerets møte med systemet. Dette gjør at bistanden kan oppleves som tilfeldig og generell for både offer og hjelpeapparat. Per i dag finnes det formelt sett ingen tilpassninger hva gjelder varighet på bistand og innhold i bistand, som kan knyttes tydelig opp mot offerets situasjon, behov og sannsynlig utfall (straffesak, asyl, retur). Det antas at mange ofre mottar bistand som ikke svarer til deres behov, og dermed ikke er til det beste for ofrene og deres fremtidige livssituasjon. For eksempel er det ikke nyttig med norsk språkopplæring for et offer som sannsynligvis skal returneres til hjemland ol.	Det er etablert felles retningslinjer for hvordan mulige ofre tas imot av hjelpeapparatet og systemet, og hvordan mulige ofres situasjon og behov skal kartlegges innledningsvis. Med utgangspunkt i innledende kartlegging, vil mulige ofre få tilpasset bistand og tilbys målrettede tiltak i større grad enn tidligere. Etter innledende fase, da det er avgjort hvilket spor offeret skal videre inn i (retur, asyl, refleksjon), får ofrene en videre grundig kartlegging av behov for bistand og tiltak knyttet opp mot det aktuelle sporet.
Mulige indikatorer: • Individuell plan er etablert • Systematisk kartlegging av offerets situasjon og behov er dokumentert • Grad av offerets egen innsikt i sine valg og muligheter • Grad av reduksjon i antall ofre som bryter med tilbudet/takker nei • Grad av økning i antall ofre som gjennomfører tiltak	

Tabell 4 - Sluttgevinst 3

Sluttgevinst 3: Raskere tjeneste til identifiserte/mulige ofre	
Beskrivelse av nåsituasjonen	Beskrivelse av mulig fremtidig situasjon når gevinst er realisert
Mangelen på koordinering og informasjonsflyt mellom aktører, fører til at oppfølgingen av ofre kan preges av flere «flaskehalser». Det fremstår som utydelig for mange aktører i system og hjelpeapparat hvilken type informasjon som kreves for rask tjenesteytelse og utløsning av bistand til mulige ofre. Det er	Sentrale aktører og sektorer har et godt samarbeid på tvers på flere nivåer. Alle involverte er god kjent med tjenesteforløpet, og vet når og hvordan de selv og andre skal bidra til en god tjeneste for mulige ofre. Mulige ofre opplever at tjenesten er helhetlig sammensatt, og at informasjonsflyten mellom

uklart hvem som bidrar når og hvordan i tjenesteforløpet, og hvem som er ansvarlig for å følge opp forløpet. Tjenesteforløpet er ikke godt «sammensydd» på tvers av sektorene (UDI, POD, Bufdir, AV-dir, Hdir) og opp mot tilbudene som gis av hjelpetiltak og frivillige organisasjoner, og dermed oppleves tjenesten som uoversiktlig, tilfeldig og dårlig koordinert, og ofte tidkrevende.	aktører og sektorer ikke lenger er en utfordring. Ved hjelp av definerte aktører for henvisning og vurdering, og sentrale aktører som er koblet på dette arbeidet, er det ingen tydelige «flaskehalser» i tjenesteforløpet.
Mulige indikatorer: • Grad av definerte krav til søknad om innledende fase • Grad av definert saksbehandlingstid i innledende fase for mulige ofre • Grad av reduksjon av «flaskehalser» i saksbehandlingen • Grad av definerte roller og ansvar i tjenesteforløpet for sentrale aktører • Grad av samhandling og koordinering mellom sektorene (f.eks. kommunikasjon i tverrfaglig kompetanseteam) • Grad av opplevelse av oversiktlig tjeneste for både ofre og aktører i hjelpeapparatet/ systemet	

Tabell 5 - Sluttgevinst 4

Sluttgevinst 4: Flere straffesaker har tilstrekkelig bevis for straffeforfølgelse	
Beskrivelse av nåsituasjonen	Beskrivelse av mulig fremtidig situasjon når gevinst er realisert
Straffesaker på feltet er svært sammensatt. Det er utfordrende for politimyndigheter å bygge gode saker, og få saker fører til domfellelse. Straffelovsbestemmelser om menneskehandel er vanskeligere å bruke enn alternative bestemmelser (annen kriminalitet). Dette påvirker tilsynelatende politiets innsats og evne til å opprette saker innen menneskehandel. Relativt få ofre velger å anmelde bakmenn, og dette kan ha ulike årsaker (f.eks. frykt, mangel på trygghet, mangel på incentiv/ motivasjon). Per i dag er det ingen tydelig/systematisk koordinering mellom politiet og andre sentrale aktører/hjelpeapparatet i forbindelse med identifisering og vurdering av ofrenes situasjon og behov. Dette understøtter heller ikke politiets behov for tidlig påkobling i en sak. Refleksjonsperioden stiller i dag ingen krav/forpliktelser til <i>om, når og hvordan</i> ofre	Politimyndighetene er påkoblet offer/sak i tidlig forløp gjennom definerte aktører for henvisning og vurdering, der ofre samtykker til slik kontakt. Ofre motiveres av sentrale aktører til å dele informasjon med politiet, slik at muligheten for å bygge gode straffesaker er bedre enn tidligere. Når ofrene har gått inn i et spor, er det også her potensielt tettere påkobling av politiet (avhengig av spor). Det er også definert som en forventning i refleksjonsordningen at ofre bør/skal oppgi relevant informasjon til politiet knyttet til potensielle straffesaker. Flere ofre opplever bistanden de mottar som forutsigbar og rask/effektiv. Når systemet klarer å bygge tillitt hos ofrene og de føler seg mer trygg, velger ofrene i større grad å anmelde bakmenn. Politiet samhandler godt med andre sentrale aktører/hjelpeapparatet, og formidler hva de er opptatt av og hva som kreves for å kunne bygge gode straffesaker innen menneskehan-

skal forklare seg til/settes i kontakt med politimyndighetene. Dette gjør at ofre kan være i et forløp/spor uten at politiet er direkte påkoblet. For politiet er det viktig å kunne innhente bevis og påbegynne oppbygging av straffesak så tidlig som mulig, der hvor det er nødvendig.	del.
Mulige indikatorer: • Grad av tidlig påkobling av politiet i vurdering av saker for mulige ofre • Grad av opplevd tillit til politiet og øvrige aktører i systemet/ hjelpeapparatet i innledende fase • Grad av definert forventning i refleksjonsordningen til ofre om å oppgi relevant og nyttig informasjon til politiet • Grad av økning i antall ofre som er motivert til å samtale med politiet i tidlig fase og i videre spor • Grad av økning i antall anmeldelser av bakmenn • Grad av innsikt hos andre sentrale aktører/ hjelpeapparat i hva som er politiets behov og krav for å kunne bygge gode straffesaker	

Arbeidet med gevinstrealisering i prosjektet har utviklet seg underveis, og har gjennom prosjektets forløp blitt tilpasset ny kunnskap og nye erfaringer. Ettersom utviklingsarbeidet vil fortsette etter dette prosjektets levetid og de endelige beslutningene om endringer ikke er tatt, vil det totale gevinstbildet kunne endre seg og behøve oppdateringer etter hvert som det tilegnes ny kunnskap og erfaring.

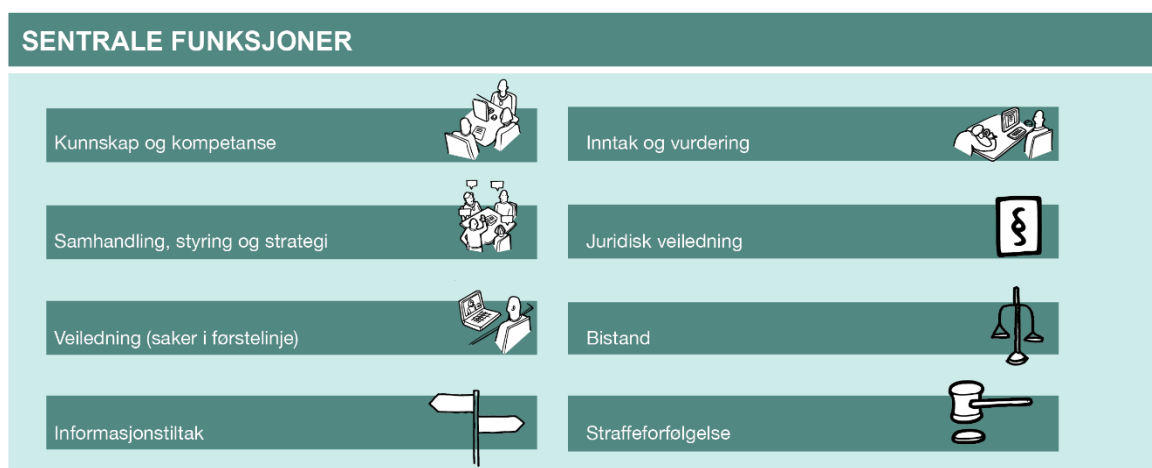
Som rammeverk for oppfølging av gevinstarbeidet, er det utarbeidet et skjema med spørsmål for vurdering av situasjonen tilknyttet de fire sluttgevinstene. Dette er forslag til spørsmål som kan benyttes for å vurdere tidligere/nåværende situasjon med forbedret, fremtidig situasjon¹³.

2.5 Fra funn til funksjoner

Innsiktsarbeidet har blitt gjort gjennom dokumentstudier, intervjuer og flere arbeidsmøter med kjernegruppa og prosjektgruppa. Det har blitt påpekt en lang rekke utfordringer og behov på feltet knyttet til hvordan arbeidet mot menneskehandel organiseres og utføres, og hvordan det legges til rette for bistand og hjelpetiltak for mulige ofre. Underveis har det vært behov for å kategorisere innsikten i ulike temaer som har vist seg å være sentrale i arbeidet mot menneskehandel; Regelverk og rettigheter, økonomi, samordning og koordinering, kunnskap, kompetanse, identifisering og oppsøkende arbeid, bistand og oppfølging, straffeforfølgelse, og mindreårige.

Videre førte innsiktsarbeidet oss fra funnkategorier til sentrale funksjoner som må ivaretas på en helhetlig og koordinert måte for at innsatsen på feltet skal resultere i en brukersentrert tjeneste. Figuren under viser de identifiserte funksjonene.

¹³ Dette er vedlagt.



Figur 6 - Sentrale funksjoner

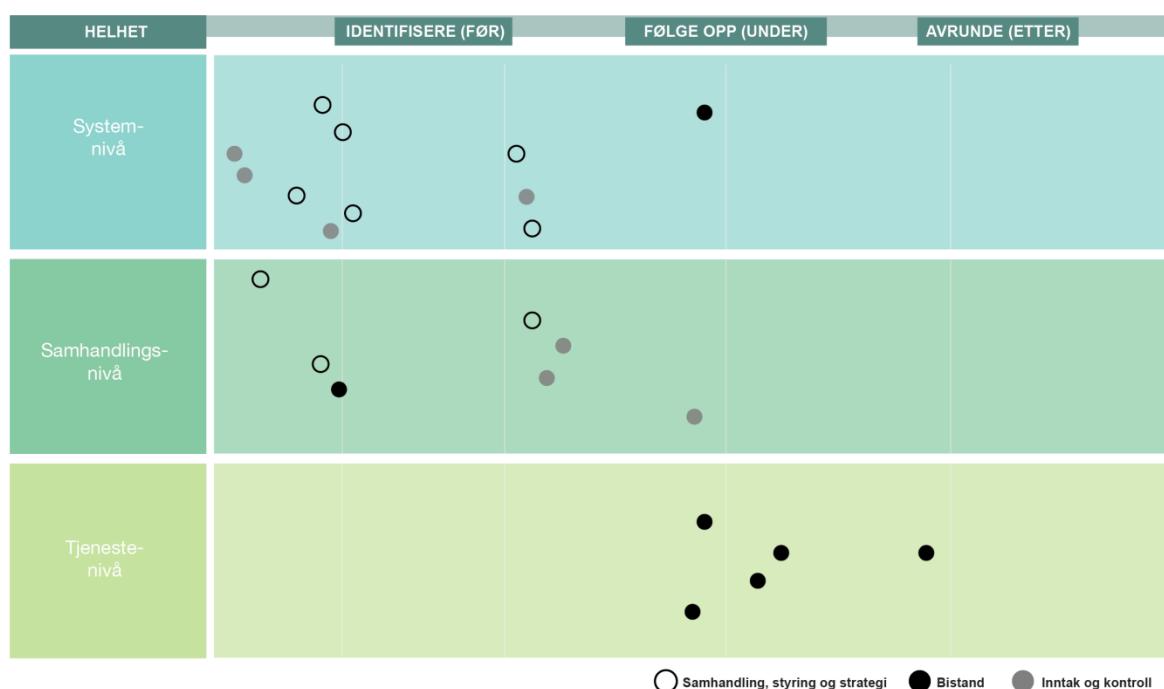
2.6 Samskaping – prosjektgruppen peker ut videre retning

Deltakere i prosjektgruppen ble bedt om å prioritere de fem viktigste funksjonene, fra prioritert 1 til 5. De funksjonene som ble prioritert høyest var:

- Samhandling, styring og strategi
- Inntak og kontroll
- Bistand og oppfølging

Funksjoner som straffeforfølgelse, kunnskap og kompetanse, informasjonstiltak og veiledning ble også vurdert som viktige, men ikke prioritert like høyt i første omgang for å få etablert en mer helhetlig tjeneste.

Deretter ble deltakerne bedt om å konkretisere og bearbeide den funksjonen de hadde som prioritet 1, og plassere den i en overordnet system-/tjenestereise:



Figur 7- Prosjektgruppens prioritering av funksjoner

Illustrasjonen over viser at deltakerne vurderer det som viktig med forbedringer på flere nivåer, samtidig som det er særlig viktig med endringer på system- og samhandlingsnivå.

2.7 Fremsynsperspektiver

Som en del av innsiktsarbeidet er det gjennomført en fremsynsøvelse med det formål å avdekke sentrale drivkrefter, trender og usikkerheter som vil kunne påvirke tjenestene på feltet.

Tunge trender og drivkrefter som med relativt stor sikkerhet vil påvirke tjenestene i fremtiden er:

- Teknologisk utvikling og digitalisering vil påvirke markeder og arenaer som berøres av menneskehandel, samt måten tjenestene organiseres og ytes på
- Globale utviklingstrekk innen migrasjon, fattigdom og fordeling av goder vil fortsette å påvirke hvordan menneskehandel manifesterer seg i en norsk kontekst
- Legale krefter og rettigheter innenfor migrasjonsfeltet påvirker ikke bare migrasjonen men også tjenestenes handlingsrom

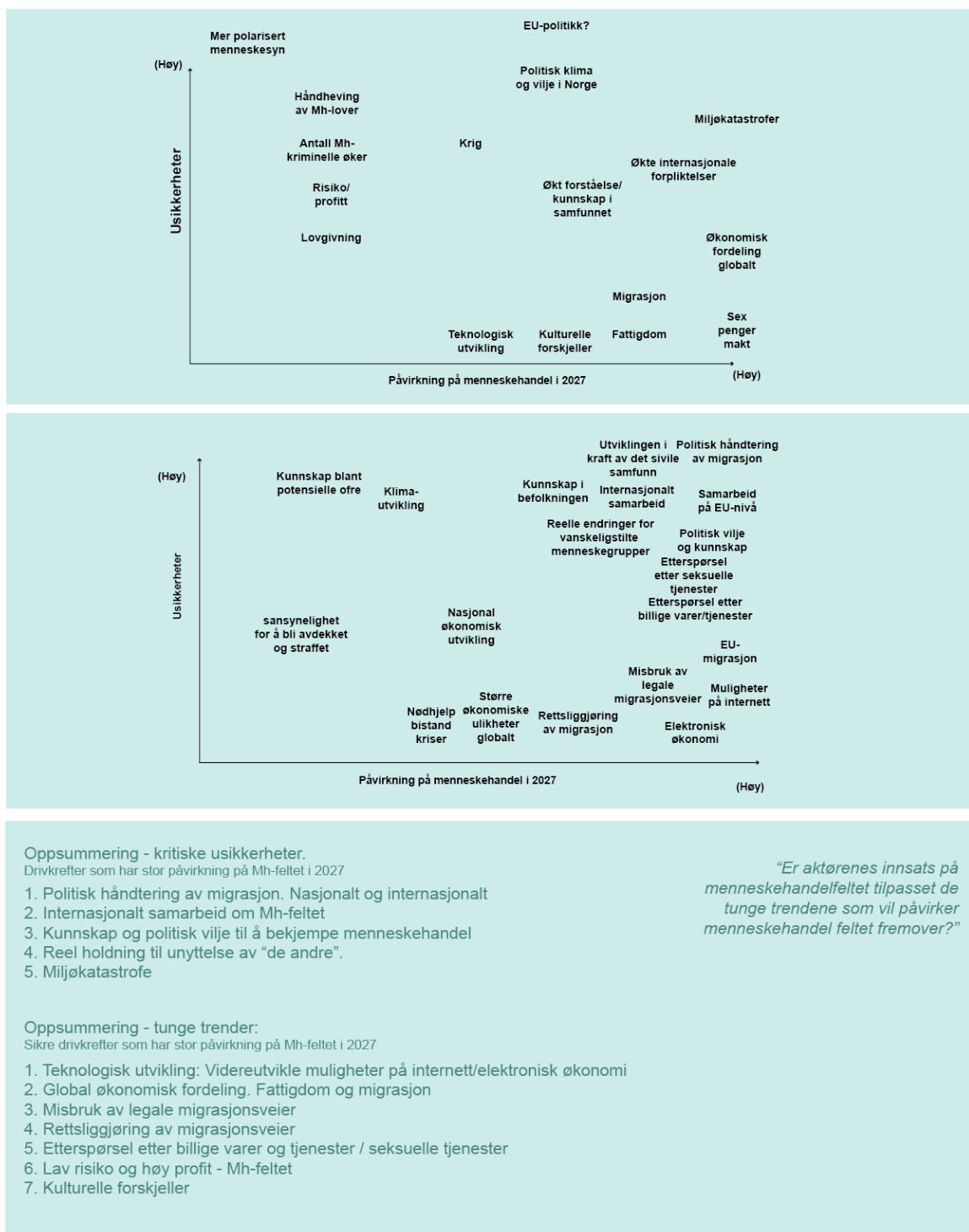
Drivkrefter som det er mer usikkerhet knyttet til, men som potensielt vil kunne ha stor påvirkning på feltet, er:

- Den politiske styringen og håndteringen av migrasjon både nasjonalt og internasjonalt
- Utviklingen i det internasjonale samarbeidet og forpliktelser for eksempel i EU
- Kunnskap og holdninger blant både politikere og befolkningen til å bekjempe menneskehandel og hindre utnyttelse av «de andre».

FRAMSYN

Nøkkelsspørsmål: Hva skjer rundt oss og hvordan ser menneskehandel ut i 2027?

Hvordan lage en helhetlig og brukersentrert tjeneste for ofre for menneskehandel, som er robust nok til å kunne tilpasses fremtidige forventninger?



Figur 8 - Fremsynsperspektiver

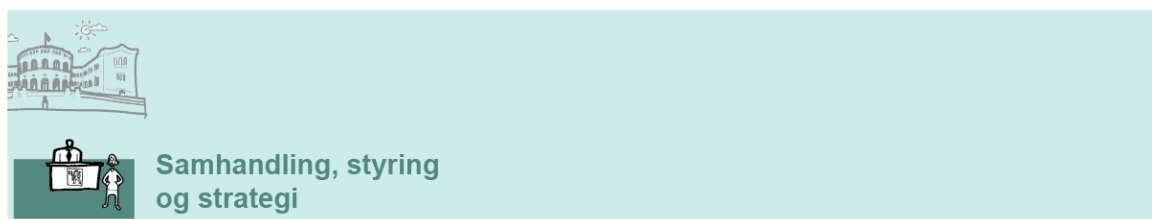
2.8 Forslag til retninger for det videre arbeidet

Valg av retning for det videre arbeidet er basert på

- Sentrale føringer for videre utvikling på feltet
- Særlig viktige funn og innsikter
- Avveininger i valg av retning
- Mulige retninger/funksjoner – konsekvenser/mulige gevinster
- Valg av retning og begrunnelse
- Andre områder og tiltak som bør følges opp *utenfor* prosjektet

Med bakgrunn i punktene over ble tre retninger valgt ut for videre arbeid i prosjektets neste fase.

2.8.1 Retning 1 – Samhandling, styring og strategi



Se nærmere på hvordan funksjonen «samhandling, styring og strategi» ivaretas på feltet i dag, og hvilke forbedringer som kan iverksettes. Med utgangspunkt i sentrale funn, vil det være naturlig å utforske problemstillinger som:

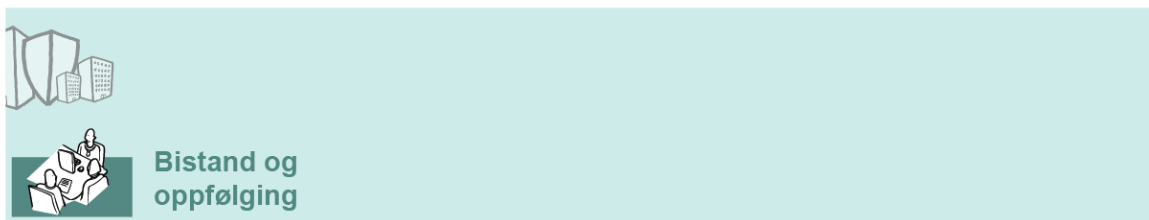
- Hvordan tilrettelegge for systematisk kunnskapsinnhenting og statistikkrapportering?
- Hvilke tjenestetilbud og bistand til mulige ofre skal feltet prioritere?
- Hva skal til for å tydeliggjøre roller og ansvar blant aktørene på feltet?
- Hva skal til for å skape en felles visjon og felles mål for feltet?
- Hvordan tydeliggjøre hvilke resultater og effekter ulike aktører, tjenestetilbud og ressursbruk skal oppnå?
- Hva skal til for å kunne måle hva investerte midler og ressurser bidrar til på feltet?
- Hvilke beslutningsstrukturer og organiseringsmodeller bør vurderes for økt samhandling og styring på feltet?

Listen med spørsmål er ikke uttømmende, og omrisset for utforskning ble justert underveis i fase 2.

Potensielle sluttgevinster innenfor denne funksjonen er:

- Mer tilpasset og målrettet bistand tilbys mulige ofre
- Raskere tjeneste til mulige ofre

2.8.2 Retning 2 – Bistand og oppfølging



Se nærmere på innholdet i tjenesten som gis til ofre ved identifisering i ulike oppholdsordninger og ved søknad om assistert retur, og undersøke hvordan dette i større grad kan tilpasses hvert enkelt offer og deres behov. Det vil være naturlig å se på innholdet i bistanden i lys av mulige utfall for ofrene. Her vil sentrale problemstillinger være:

- Hvordan tydeliggjøre regelverket og enkelt formidle hva identifiserte ofre har krav/rett på av bistand ved ulike oppholdsordninger og ved søknad om assistert retur? Og hva er deres forpliktelser?
- Hva skal til for at refleksjonsperioden i større grad blir tilpasset ulike ofre?
- Hvordan tilrettelegge for en refleksjonsperiode som i mindre grad kan misbrukes, også mens ofre fortsatt er i utnyttelse?
- Hva skal til for å kunne utpeke noen som er ansvarlig for å følge opp ofre, hvilken bistand de mottar, og hva som er formålet med bistanden?

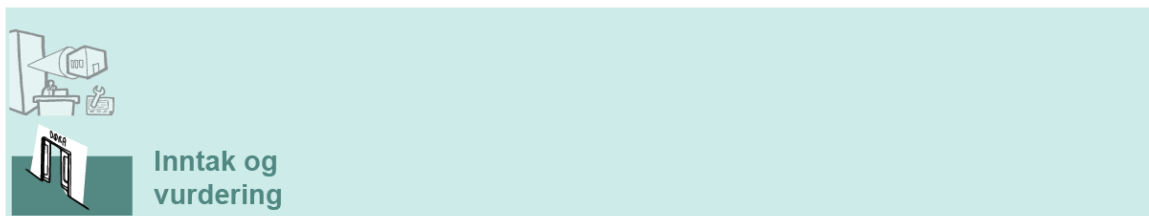
Listen med spørsmål er ikke uttømmende, og omrisset for utforskning ble justert underveis i fase 2.

Potensielle sluttgevinster innenfor denne funksjonen er:

- Større forutsigbarhet i bistanden som gis til identifiserte ofre
- Mer tilpasset og målrettet bistand tilbys mulige ofre
- Raskere tjeneste til mulige ofre
- Flere straffesaker har tilstrekkelig bevis for straffeforfølgelse

Som en del av retning 2, vil det også være nyttig å undersøke i hvilken grad og på hvilken måte tjenesten/bistanden kan påvirke livskvaliteten til ofre etter avsluttet tjenesteforløp. Blant annet vil det være naturlig å se på hvordan feltet og systemet kan bli mer bærekraftig med hensyn til blant annet risiko for retrafikking.

2.8.3 Retning 3 – Inntak og vurdering



Gjøre et dypdykk i hvordan funksjonen «inntak og vurdering» ivaretas på feltet i dag, og se på mulige forbedringer for fremtiden. Sentrale problemstillinger vil være:

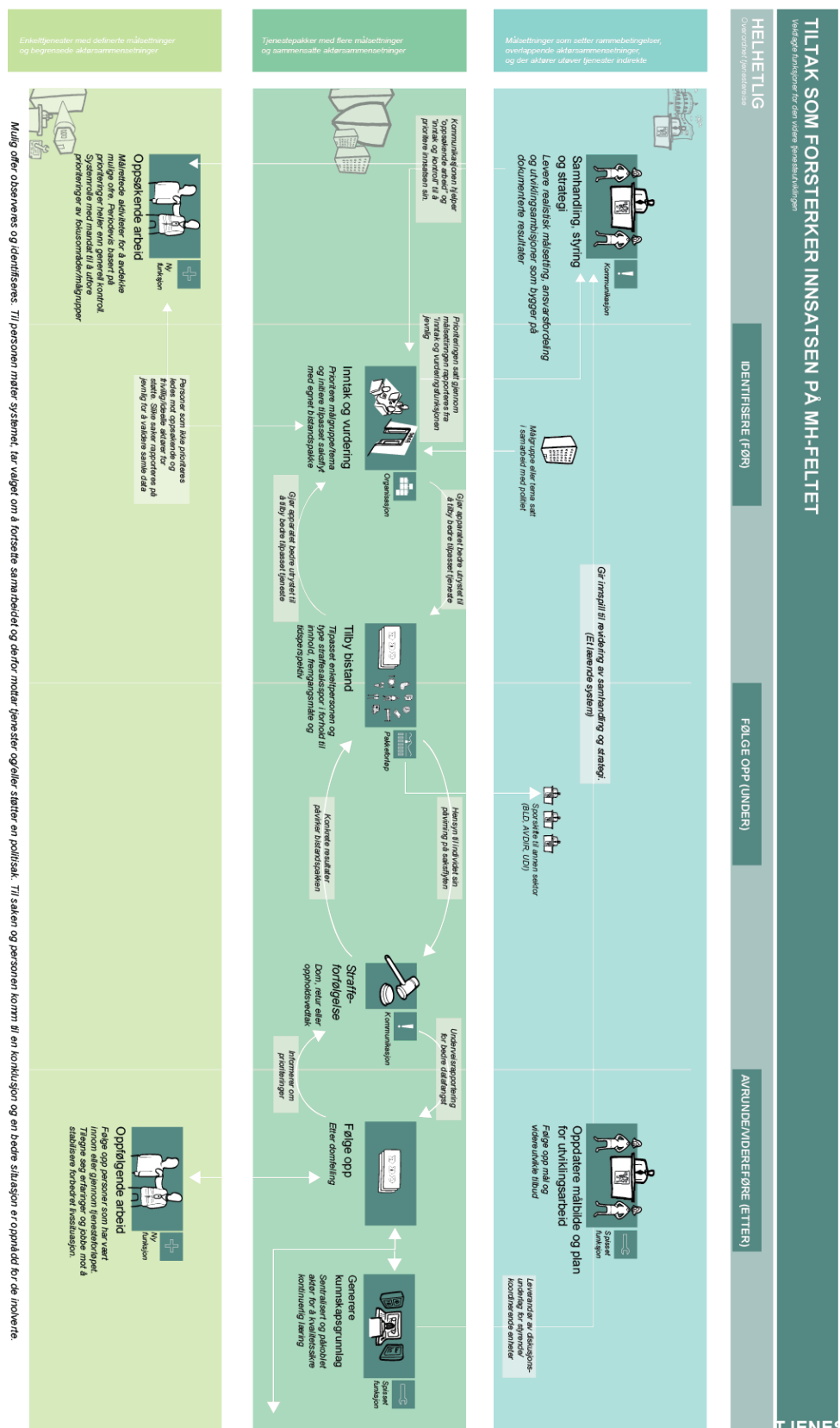
- Hva skal til for å kunne utpeke noen som er ansvarlig for å følge opp ofre, hvilken bistand de mottar, og hva som er formålet med bistanden? Oversikt over offer/sak gjennom forløpet.
- Hvordan kan en sentral vurderings- og henvisningsinstans organiseres og fungere?

- Hva skal til for å kunne gjennomføre systematisk kartlegging av mulige ofres situasjon og behov tidlig i forløpet?
- Hva skal til for å skape bedre koordinering og informasjonsflyt mellom aktører i identifiseringsarbeidet?
- Hvordan skape rutiner og kontaktpunkter som benyttes ved identifisering av mindreårige mulige ofre?

Listen med spørsmål er ikke uttømmende, og omrisset for utforskning ble justert underveis i fase 2.

Potensielle sluttgevinster innenfor denne funksjonen er:

- Større forutsigbarhet i bistanden som gis til identifiserte ofre
- Mer tilpasset og målrettet bistand tilbys mulige ofre
- Raskere tjeneste til mulige ofre
- Flere straffesaker har tilstrekkelig bevis for straffeforfølgelse



Figur 9 - Tiltak som forsterker innsatsen på feltet – oppsummerende illustrasjon fra retningsvalg – lærende system - prosess illustrasjon – ikke endelig løsning

3. FASE 2 – UTFORSKE OG LAGE

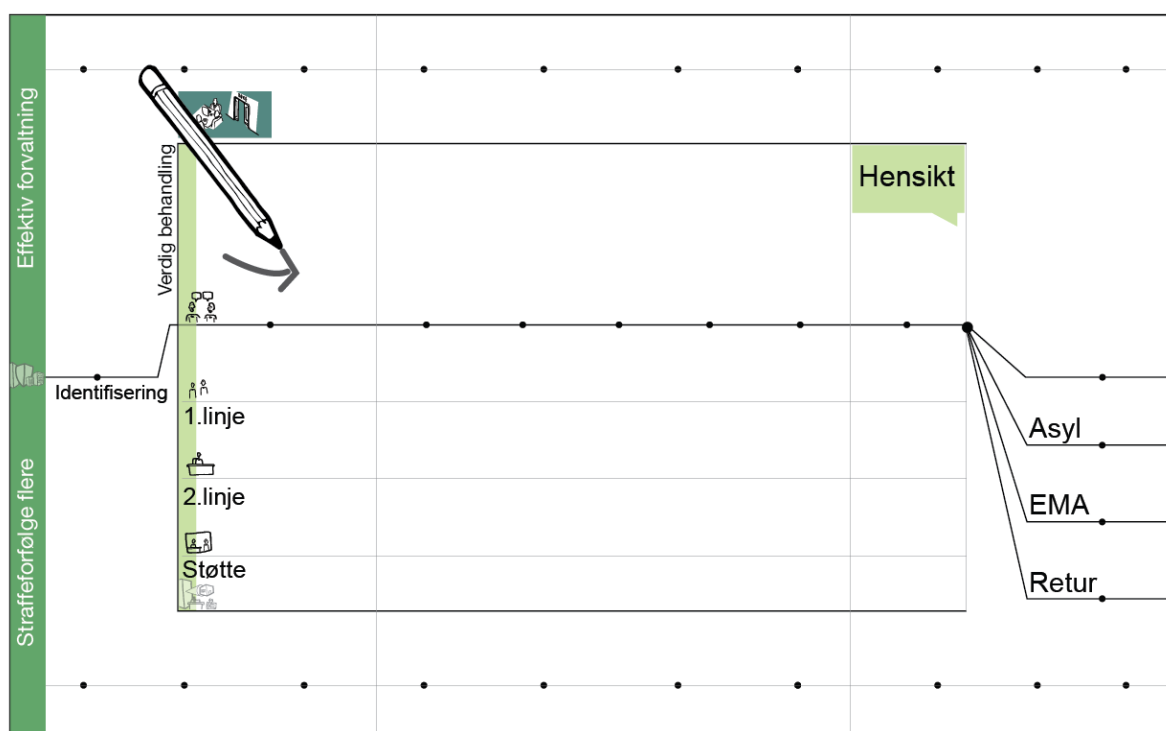
For videre utforskning av de tre funksjonene som ble prioritert i fase 1, ble det gjennomført en workshop per område, hvor utvalgte deltakere fra prosjektgruppen var invitert. Dette for å sikre eierskap og forankring blant sentrale aktører innen respektive funksjoner. I workshops ble det lagt opp til stor grad av involvering og samskaping med deltakerne. Formålet med samlingene var å bearbeide og videreutvikle funksjonene, og utfordre de enkelte delene med helheten og systemet. Mellom samlingene ble innspill og problemstillinger sammenstilt og drøftet videre i møter med kjernegruppen. På den måten kunne man bygge videre på diskusjoner og tilføye nye perspektiver på tvers av de tre prioriterte områdene.

3.1 Utforsking av funksjonen bistand og oppfølging

Utforsking i workshop tok utgangspunkt i hvordan bistanden og oppfølgingen som gis til mulige ofre kan eller bør utformes sett fra sluttbrukerens perspektiv. Fire ulike *personas* ble brukt som hjelpemiddel. Personas er korte beskrivelser av personer som baseres på reell innsikt om ofre for menneskehandel, og kan fungere som støtte når man skal ta brukerens perspektiv. Som en forberedelse til workshop ble deltakerne bedt om å se tilbake på hva de mente mot slutten av fase 1 burde være første skritt i forbedring av bistand og oppfølging. Eksempler på første skritt var:

- forbedringer knyttet til botilbud
- informasjon og veiledning i innledende fase
- grundig kartlegging og vurdering av offerets situasjon
- samspillet mellom frivillig og offentlig sektor i bistanden som gis

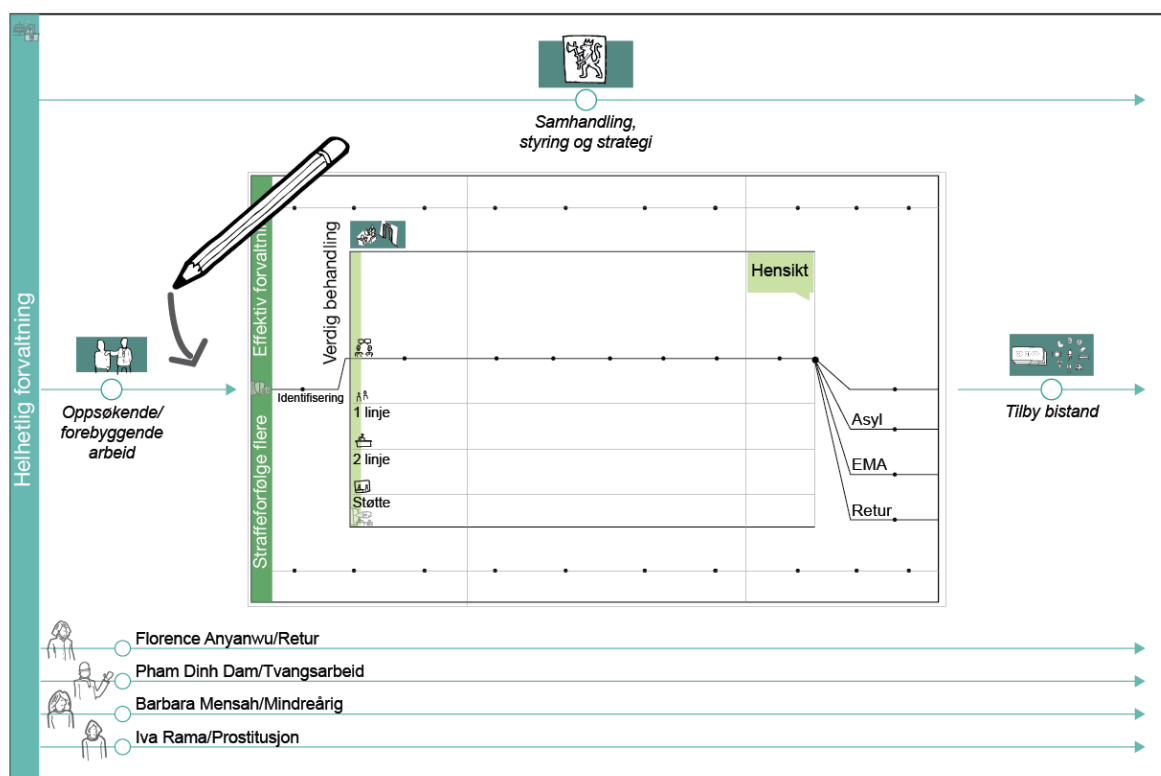
Med dette som utgangspunkt, utforsket gruppen hvordan en optimal bistand til ofre kunne utformes. Videre ble dette testet opp mot prosjektets tre hovedmål; Sikre en verdig behandling av ofre, legge til rette for en effektiv forvaltning, og straffeforfølge flere menneskehandlere. Innspill og problemstillinger fra dette arbeidet, ble bearbeidet og brukt inn i neste workshop.



Figur 10 - Visuelt underlag fra workshop

3.2 Utforskning av funksjonen inntak og vurdering

Arbeidet i workshop om inntaks- og vurderingsfunksjonen tok også utgangspunkt i brukerens perspektiv, men vektla i større grad forholdet mellom bruker og system. Deltakerne utformet en optimal tjenestereise for inntaks- og vurderingsfunksjonen fra et brukerperspektiv, for så å utfordre tjenestereisen med systemperspektiv samt overgang fra tidligere (identifisering) og senere fase (bistand og oppfølging) i tjenesten. Personas ble brukt som hjelpemiddel her også. Underveis diskuterte gruppen relevante problemstillinger knyttet til funksjonen som har vært sentrale gjennom hele prosjektet. Disse var blant annet knyttet til innholdet i dagens refleksjonsperiode, og om det vil være hensiktsmessig å se for seg en inndeling av perioden, hvilke deler av funksjonen som allerede finnes - men bør utformes annerledes i fremtiden, hvilke deler av funksjonen finnes ikke - men må utformes, behovet for oppfølging av en fast person gjennom bistandsperioden, og om det vil det være nyttig med en individuell plan for hvert enkelt offer som følger dem gjennom bistandsperioden. Dette ble også testet opp mot prosjektets tre hovedmål. Resultatet fra diskusjonene ble brukt i videreutvikling av funksjonen i etterkant av workshop.



Figur 11 - Visuelt underlag fra workshop

3.3 Utforsking av funksjonen samhandling, styring og strategi

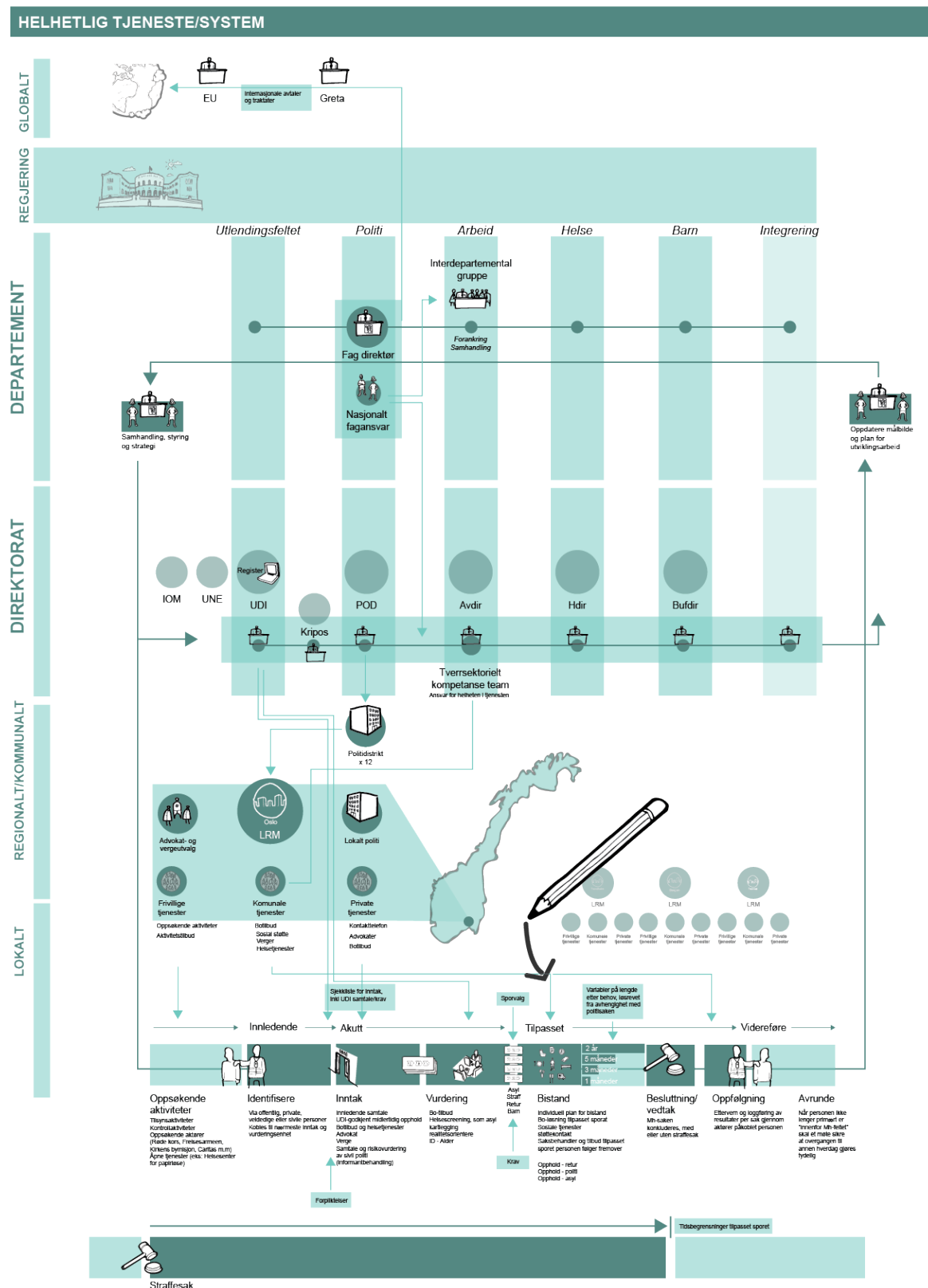
I workshop med utforsking av funksjonen «samhandling, styring og strategi» ble det lagt vekt på hvordan systemet - og menneskene i det, kan eller bør styres for å imøtekomme sluttbrukerens behov på en bedre måte, parallelt med at tjenestene leveres effektivt, og at flere bakmenn straffeforfølges. Sentrale spørsmål handlet om nåværende og potensielt fremtidige styringsstrukturer, hvordan ulike strukturer kan få konsekvenser for prosjektets tre hovedmål, hvilke hensyn som må ivaretas med hensyn til blant annet økonomi, lov- og regelverk, interessekonflikter, kompetanse og ressurser. Fordi systemet skal tilrettelegge for brukerens behov og sikre at tjenesten oppleves som helhetlig fra deres ståsted, ble personas benyttet som hjelpemiddel i diskusjoner. Ofre for menneskehandel er en sammensatt gruppe, og et viktig aspekt i diskusjonen ble derfor hvordan systemet kan tilpasses ulike ofre med potensielt stor variasjon hva gjelder offersituasjonen og erfaringer knyttet til den.

LØSNINGSFORSLAG	HVEM (ROLLER)	ØKONOMISK	JURIDISK	KOMPETANSE	MANDAT	ORG.	SAMARBEID
Hva vil det kreve av oss for å gjennomføre løsningsforslaget?							
Hvor i systemet leveres og styres løsningen?							
STYRING, SAMHANDLING OG STRATEGI							
HVORDAN (TILNÆRMING)							

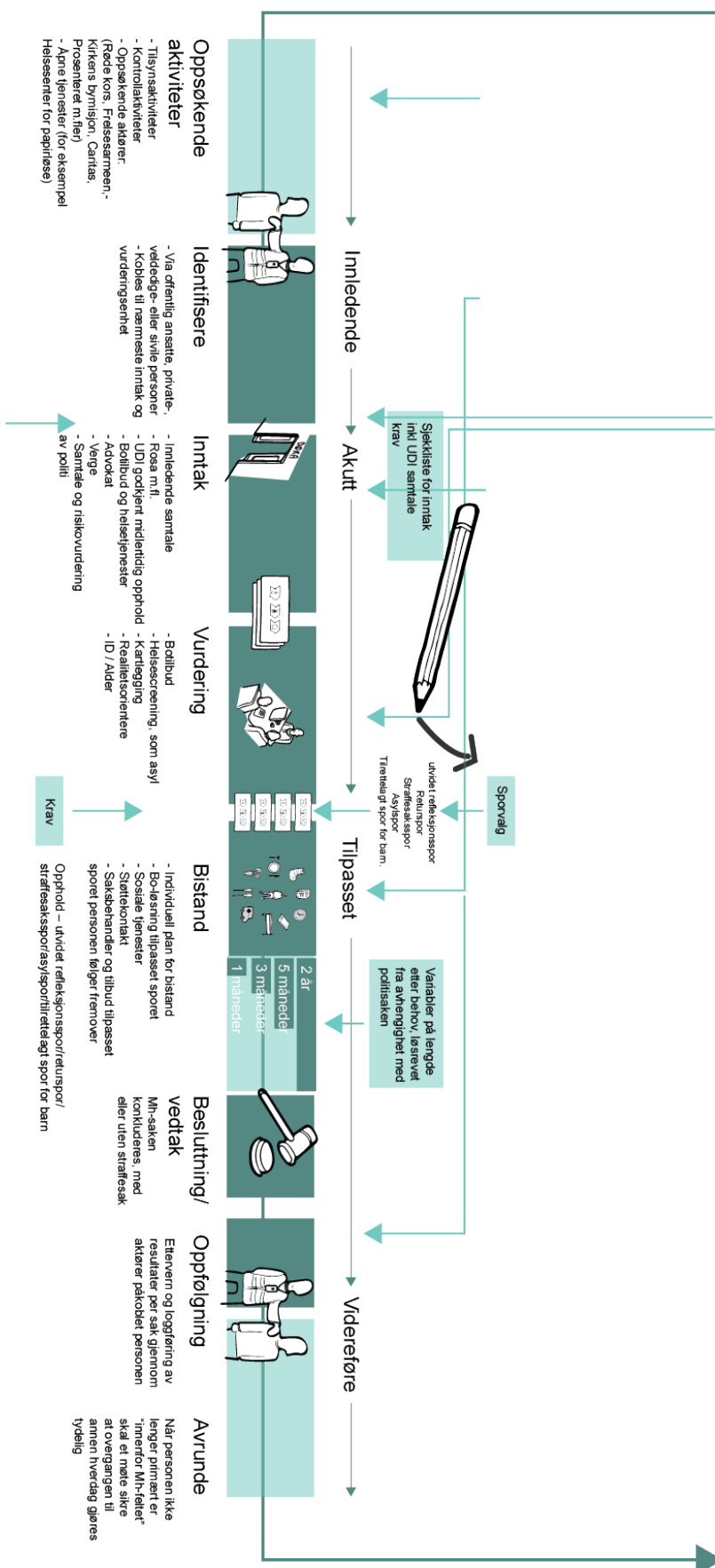
Figur 12 - Visuelt underlag fra workshop

3.4 Fra utforske og lage til teste og pilotere

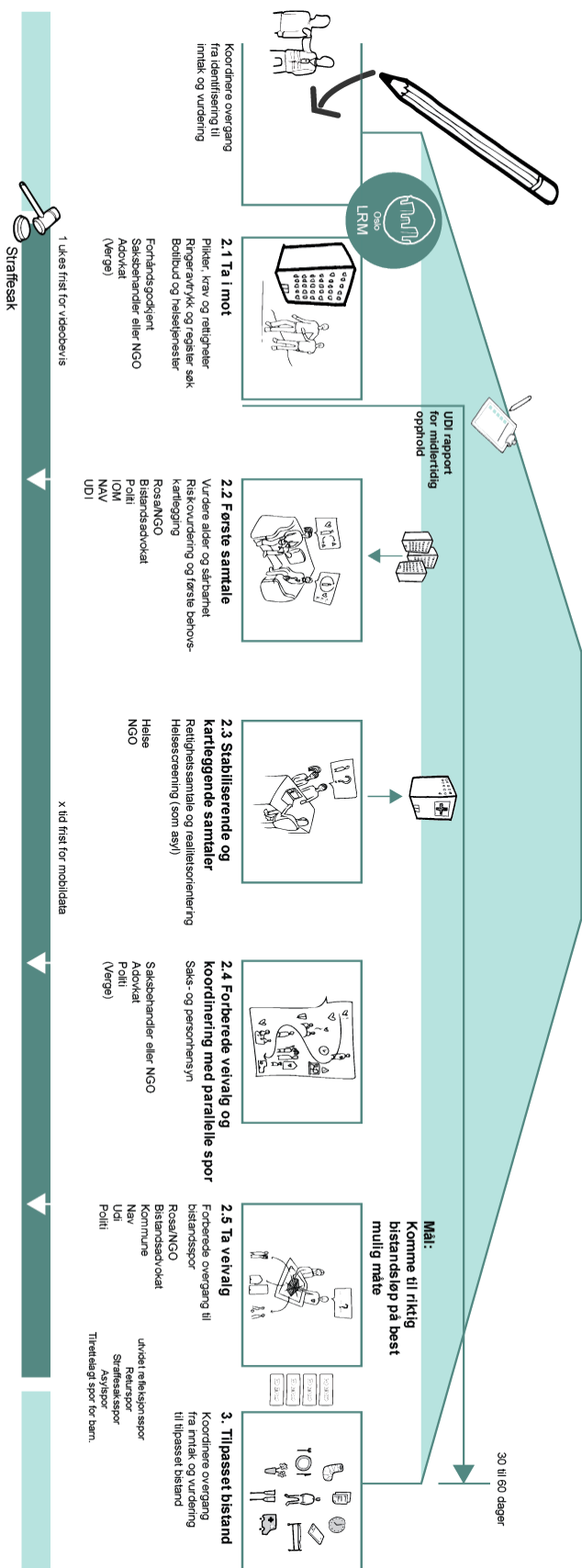
Etter gjennomføring av en serie med workshops og intervjuer i fase 2, brukte kjernegruppen mye tid på å drøfte mulige løsninger på utfordringer som var avdekket innen hver av områdene - men vel så viktig på tvers av dem. Parallelt som system og tjeneste ble skissert og videreutviklet, ble det gjennomført intervjuer/møter for å drøfte med ledere eller nøkkelpersoner i Politidirektoratet, Arbeids- og velferdsdirektoratet, statssekretær i JD, og fagpersoner i JD og Bufdir med koordineringsfunksjoner på nærliggende fagfelt; Vold i nære relasjoner og Tvangsekteskap og kjønnslemlestelse. Problemstillinger som ble drøftet i møtene var blant annet fremtidig plassering av KOM, sammensetning av tverrsektorielt kompetanseteam, og involvering av og ansvars plassering for øvrige sentrale aktører i regional/kommunal, lokal og frivillig tjenesteytelse. Kjernegruppen utarbeidet en mulig fremtidig sammensetning av system, organisering/samhandling og tjeneste på feltet, som i stor grad ble bygget på eksisterende strukturer, kompetanse og erfaring.



Figur 13 - Helhetlig tjeneste/system (prosess illustrasjon – ikke endelig løsning)



Figur 14 - Detaljering av tjeneste (prosessillustrasjon – ikke endelig løsning)



Figur 15 - Detaljering av grunnflyt (prosess illustrasjon – ikke endelig løsning)



4. FASE 3 – TESTING/PILOTERING

Innholdet i denne fasen var avhengig av valg og prioriteringer i tidligere faser. Kjerneaktiviteten skulle være testing/pilotering av deler eller helheten av en ny tjeneste, og måling og evaluering.

Med bakgrunn i resultater fra fremsynsøvelse og gevinstkartlegging, og ikke minst forløpende prioriteringer i kjernegruppe og prosjektgruppe, ble det bestemt at prosjektet i det videre arbeidet skulle legge mest vekt på tjenestenivå, og mer spesifikt utvikling og tydeliggjøring av en *fortung tjenesteytelse*. Dette utgjør en kombinasjon av de tre tidligere retninger eller funksjoner som ble bearbeidet i fase 2, men med ekstra mye vekt på *inntak og vurdering og bistand og oppfølging*.

4.1 Innspill til foreløpige løsningsforslag

For å tilrettelegge for en samskapende prosess og sikre forankring, ble prosjektgruppen invitert til et arbeidsmøte for å komme med sine innspill til et foreløpig løsningsforslag som resultat fra fase 2. Dette var prosjektets første såkalte testing av konkrete steg på tjenestenivå og forslag om detaljering av tjenestens inndeling. Tjenestens steg:

1. Oppsøkende aktiviteter
- 2. Identifisering**
- 3. Inntak**
- 4. Vurdering**
- 5. Bistand**
6. Beslutning/vedtak
7. Oppfølging
8. Avrunding

Hovedfokus ble innrettet mot overgangen fra steg 2 til steg 3, innholdet i steg 3 og 4, og overgangen fra steg 4 til steg 5. Det ble lagt noe vekt på detaljering av innhold i stegene, og noe vekt på hvordan tjenesten skulle forankres oppover i systemet. Et sentralt element i løsningsforslaget for tjenesteytelsen var at bistanden til mulige ofre i innledende fase skulle tydeliggjøres. Dette ble løst ved å foreslå en definert *akutfase* og en mulig todeling av refleksjonsordningen. Et annet viktig element i denne fasen var når og i hvilken grad de ulike aktørene, både frivillige, kommunale og statlige, skulle kobles på tjenesteytelsen.

Ideelt sett skulle den videre testingen i prosjektet foregå i reelle omgivelser, men på grunn av prosjektets tematikk og sårbare målgruppe ble det avgjort at testingen skulle gjennomføres som utprøving av konkrete samtaler, bruk av verktøy/skjema, aktørsammensetning og -samhandling mv. Fremfor å påvise gevinstrealisering, var det heller fokus på å kunne påvise gevinstpotensialet som prosjektet har identifisert.

Testens struktur og gjennomføring vekslet mellom en iscenesatt situasjon med et fåtall deltakere og refleksjon/diskusjon med resten av prosjektgruppen. Leverandørene var til stede både som deltakere og observatører. Testen ble gjennomført som to arbeidsmøter, hvor det andre bygget videre på utfallet fra det første. Et utkast til et skjema som etterspurte informasjon om offerets identitet, situasjon, behov og ønsker ble benyttet for å teste hypoteser. I etterkant ble diskusjoner og innspill fra møtene bearbeidet i kjernegruppen, som til slutt satt sitt preg på sluttleveransen og anbefalinger til videre prosess. På grunn av prosjektets art og omfang ble det ikke gjennomført måling av nullpunkt og konkrete effekter etter test/pilot. Resultatet fra testfasen, som også er forslag til endringer i tjenesteforløpet, beskrives i sin helhet i neste kapittel.

5. FORSLAG TIL ENDRINGER I TJENESTEN

Konseptet som prosjektet har resultert i fordrer etablering av en tydelig nasjonal grunnflyt og organisering av arbeidet mot menneskehandel, som er gyldig for alle ofre for menneskehandel og alle aktører som bistår på feltet uavhengig av sektor og tjenestenivå. Det bør være en målsetting å ha lik praksis i hele landet, men som sentrale aktører kan tilpasse ut fra situasjonen i den enkelte sak og behovet hos hvert enkelt offer. Det vil også være naturlig at det forekommer storby-variasjoner. Det betyr ikke at man kan fjerne innholdet i tjenesten, men det bør være enkelt å effektivisere i tydelige saker hvor offer er klar for fortgang. Konseptet legger til rette for å bygge videre på grunnmuren og de velfungerende strukturer i systemet som allerede eksisterer, og ikke minst på den kompetanse og erfaring som finnes blant aktørene på feltet. Konseptet har til hensikt å *tydeliggjøre og styrke* deler av tjenesten og systemet som understøtter tjenesten. På den ene siden bidrar tydeliggjøringen til økt fleksibilitet ved behov, og på den andre siden bidrar den til økt kontroll når det er nødvendig. Tjenesten skal i størst mulig grad hindre misbruk og motivere til samarbeid mellom offer og tjenesteapparatet, blant annet for økt straffeforfølgelse.

Noen hensyn ligger til grunn for konseptet for tjenesteytelse/bistand:

- **Offerets status** har innvirkning på omfanget av bistanden (identifisert som mulig offer av oppsøkende tiltak, vurdert som mulig offer/fortsatt mulig offer/ikke lenger mulig offer av definerte identifiseringsaktører)
- **Sakens tydelighet** (sannsynlig utfall/spor) har innvirkning på varigheten og innholdet i bistanden som gis til offeret, og hvilken kompetanse/hvilke aktører som må påkobles saken for å vurdere og videreføre den (aktuelle spor: utvidet refleksjonsspor/returspor/straffesaksspor/asylspor/tilrettelagt spor for barn).
- **Offerets motivasjon** har innvirkning på fremdriften i saken, innholdet i bistanden, og i hvilken rekkefølge aktører påkobles (klar for videreføring av sak/spor, eller ikke klar/behov for mer tid basert på tillit, tilstand, trusselbilde mv.)

Konseptet legger til grunn at tjenesteytelsen/bistanden er differensiert og tilpasset det enkelte offerets sak, situasjon, behov og ønsker.

5.1 Tjenesten steg for steg

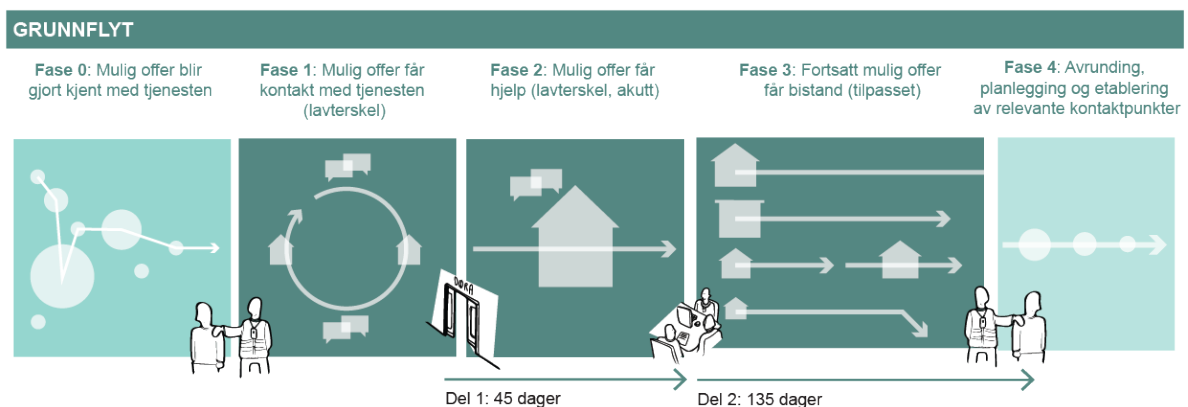
Det foreslås at tjenesteyterne samles rundt en tydelig, felles grunnflyt. På den måten kan hele feltet og alle sentrale aktører som er i kontakt med mulige ofre for menneskehandel være sikre på hvordan imøtekomme, håndtere og følge opp et offer/en sak. Grunnflyten er en selvstendig tjenestemodul med flere veier inn til tjenesten for det mulige offeret, som enten er identifisert av frivillige aktører eller myndigheter, eller kommer fra asylspor, straffespor eller tilsynssporet etc. På grunn av dette blir tjenesten en del av et større system med flere tilknyttede avhengigheter, noe som også kan innebære utfordringer for arbeidet på feltet.

Det foreslås at grunnflyten deles inn i flere faser. Første del av flyten er lavterskel for ofrene og utgjør en akutfase på 45 dager. Gjennom prosjektet har varigheten på akutfase blitt diskutert i flere sammenhenger, og forslagene har vært både 1, 2 og 3 måneder. Prosjektet har valgt en varighet på 45 dager for å imøtekomme behov hos den sårbare gruppen det gjelder, i tillegg til mulighet for å legge inn gode rutiner for samarbeid med blant annet politiet. Lengden på refleksjonsperioden som helhet vil fortsatt være inntil 6 måneder, det vil si 45 dager (akutfase) + ytterligere 135 dager for mulige ofre med behov for dette (*tilrettelagt* refleksjonsperiode). Forlengelsen på 135 dager tilrettelegges opp mot ulike formål og behov – opp mot ulike spor:

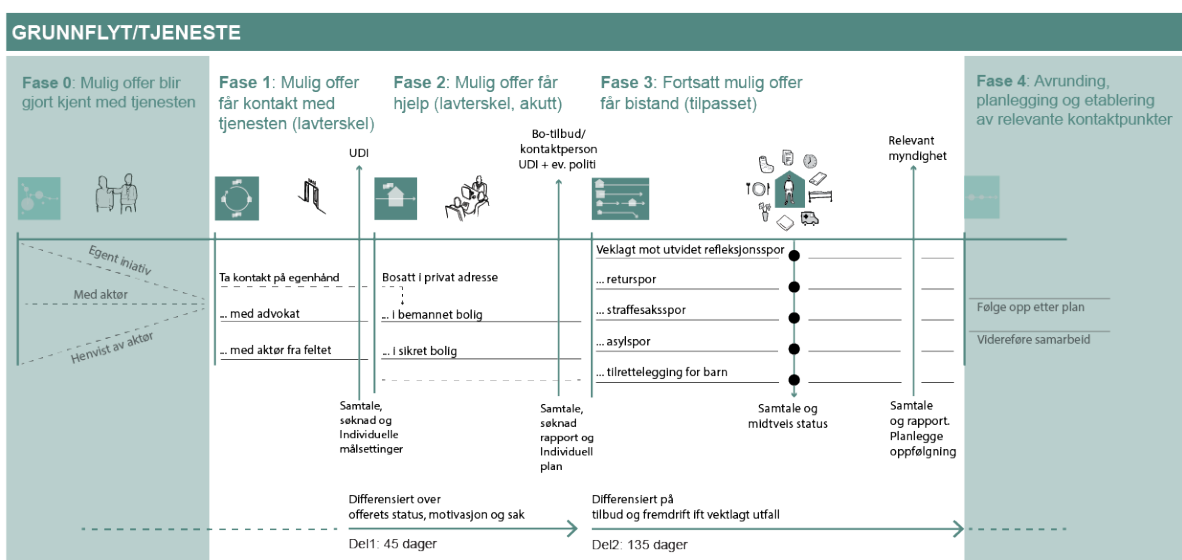
- utvidet refleksjonsspor (fortsett bistand med formål om restitusjon og unnsnippe bakpersoners innflytelse – behov for mer tid basert på tillit, tilstand, trusselbilde mv.)
- returspor (tilrettelegge for assistert retur)
- straffesaksspor (tilrettelegge for at personen anmelder sak/samarbeider med politiet, som igjen kan gi grunnlag for begrenset tillatelse for inntil 12 måneder)
- asylspor (tilrettelegge for overgang til/innledning av asylsporet med tilrettelagt bistand)
- tilrettelagt spor for barn (som sporene over men tilrettelagt for mindreårige).

Dersom sakens tydelighet fra begynnelsen tilsier det, vil det for enkelte ofre være naturlig å innvilge full refleksjonsperiode med en gang. Forslaget vil innebære en endring også ved at noen ikke vil få fornyet oppholdstillatelse – det kan avklares tidligere de tilfeller der personen ikke er i en menneskehandelssituasjon, men trenger bistand fra andre aktører eller instanser (etter akutfasen), eller der personen misbruker ordningen.

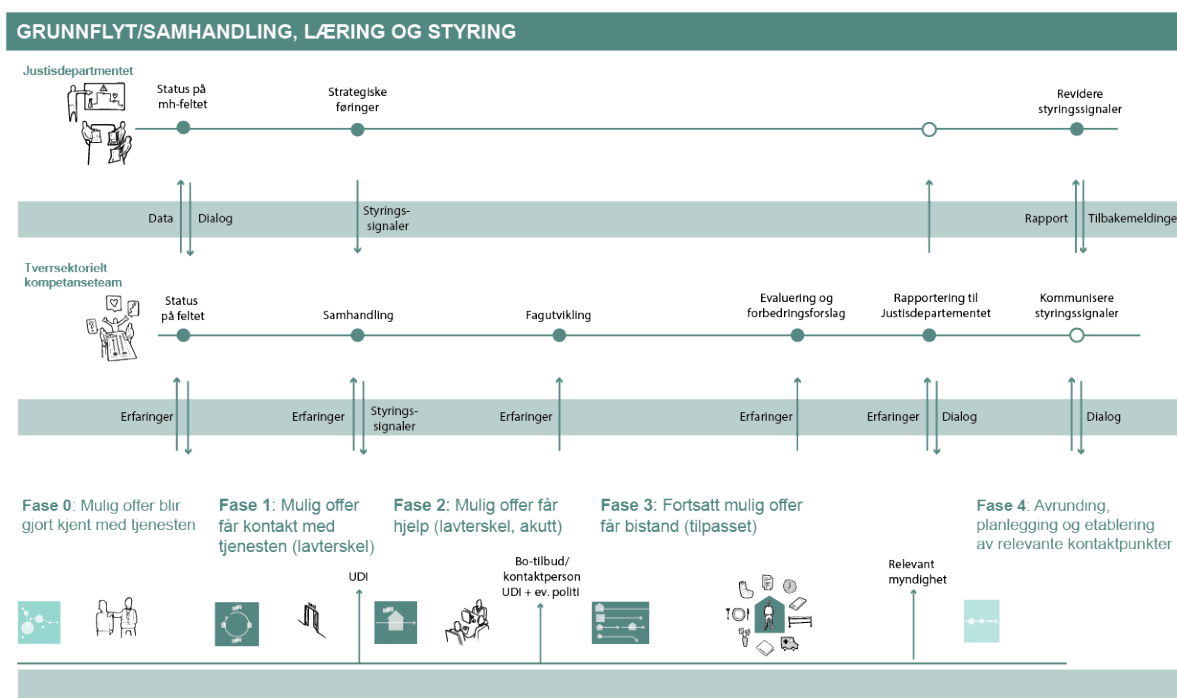
Stegene i grunnflyten vil være den samme for mindreårige ofre, men inntak og vurderinger vil gjøres av andre aktører i bistandsapparatet. Et viktig grunnelement vil være å fremme barnets beste og tilrettelegge for å ivareta barnets behov.



Figur 17a - Grunnflyt, overordnet

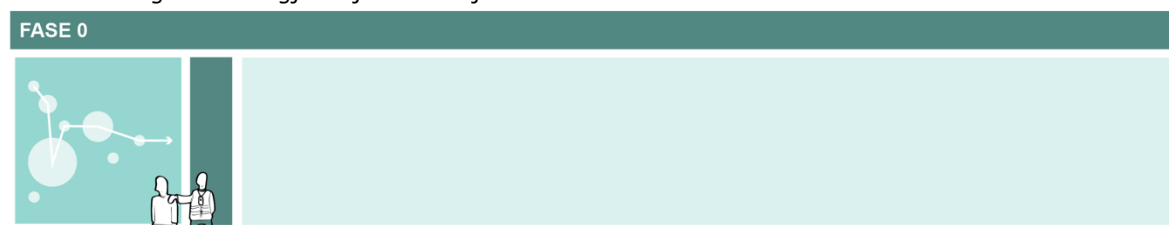


Figur 17b: Grunnflyt, detaljering



Figur 17c: Grunnflyt, styring

5.1.1 Fase 0 – Mulig offer blir gjort kjent med tjenesten



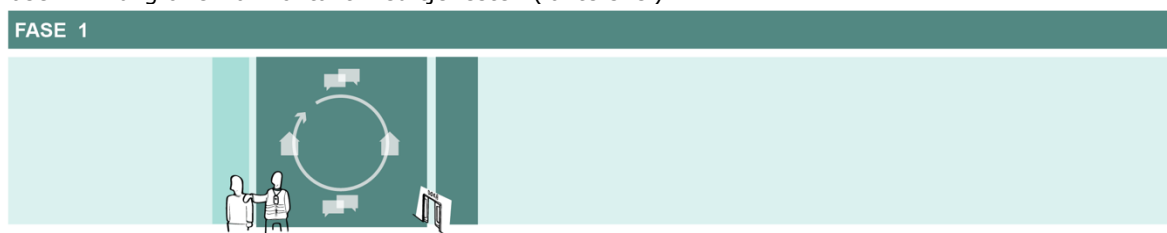
Figur 18 – Grunnflyt fase 0

Det finnes et stort mangfold av kontaktflater mellom ofre og de som avdekker at en person kan være i en utnyttingssituasjon. I de fleste tilfeller er det aktører fra frivillige og ideelle organisasjoner eller myndighetene som avdekker mulig menneskehandel, identifiserer mulige ofre og introduserer dem for tjenesten for ofre for menneskehandel. Mange ofre har behov for å kunne ta kontakt selv når de er i en situasjon som tillater det. Det bør derfor være kontinuerlig fokus på utvikling av møtearenaer og kommunikasjonskanaler på et felt som er i stadig utvikling. Eksempelvis har funn i prosjektet vist at det er nyttig med aktører tilknyttet organisasjoner som er kjent i landet ofrene kommer fra, og som ofrene har tillit til.

For Justis- og beredskapsdepartementet og KOM vil det være viktig med gode kunnskapsleverandører og dialogpartnere, og å sikre at aktører som finansieres over tilskuddsordningen har en riktig profil hva gjelder faglighet og erfaring, og ikke minst at de kan bygge tillit blant ofrene. Flere aktører retter seg mot spesifikke målgrupper

innen menneskehandel, og desto viktigere blir det at aktørene utfyller hverandre og til sammen utgjør en helhet som dekker det fullstendige behovet på feltet.

5.1.2 Fase 1 - Mulig offer får kontakt med tjenesten (lavterskel)



Figur 19 – Grunnflyt – fase 1

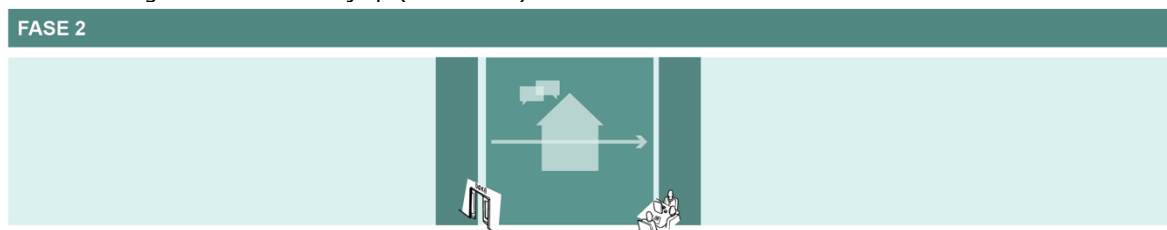
De siste årene har det vært en nedgang i antall identifiserte ofre for menneskehandel, til tross for økt migrasjon. I den sammenheng blir det naturlig å stille spørsmål ved om nedgangen gir et reelt bilde av utviklingen. Aktørene på feltet er noenlunde samstemte om at det er grunnlag for en økning i antall identifiserte ofre, og at antall identifiserte ofre bør inngå som rapporteringspunkt fra sentrale instanser til overordnet myndighet.

En tydeliggjøring av den innledende akuttfasen skal gjøre hjelpen mer tilgjengelig for mennesker i en sårbar situasjon, og det skal være enkelt for hjelpeapparatet å igangsette vurderinger av offerets behov. Hensikten er å fange opp flere mulige ofre ved å tydeliggjøre inngangen til tjenesten, og legge bedre til rette for tillit og dialog mellom mulige ofre og hjelpeapparat.

Tidlige vurderinger gjøres i en såkalt *identifiseringsprosess (fase 1)*, hvor hjelpeapparatet bidrar med nødvendig kompetanse og erfaring. Både offentlige, private og frivillige aktører driver med oppsøkende aktiviteter, nettverksarenaer og kommunikasjonsarbeid, og i så måte kan alle formidle og vise vei for identifiserte ofre til denne akuttfasen (inngang til fase 2). Dette krever imidlertid at det etableres en felles forståelse og retningslinjer for denne fasen blant aktørene på feltet, samt en veilederinstans som kan bistå i identifiseringsprosessen

Når hjelpeapparat og offer kommer i kontakt vil det være avgjørende å tilby en trygg lokasjon for gjennomføring av samtaler for å kunne bygge tillit og skape en god relasjon. Gjennom gode samtaler vil offerets behov og situasjon avdekkes i den grad det lar seg gjøre. Dette utgjør begynnelsen på identifiseringsprosessen. Som tidligere nevnt, vil offerets status, sakens tydelighet og offerets motivasjon, ligge til grunn for bistanden som ytes (se innledningen til kapittel 5 for detaljering).

5.1.3 Fase 2 - Mulig offer får akutt hjelp (lavterskel)



Figur 20 – grunnflyt fase 2

Fase 2 er inngangen til den formelle identifiseringsprosessen, og handler om å sikre trygt bosted og trygge rammer for ofrene, og tilrettelegge for rask bistand. Det er flere elementer ved denne fasen som er uavklart, som for eksempel ansvarsfordeling mellom aktører, og som derfor har behov for ytterlig utredning. Forslag til elementer som bør utredes er beskrevet i kapittel 5.1.3.1.

Det anbefales at tjenesteytelsen gjøres av forhåndsdefinerte aktører i et såkalt *identifiseringsnettverk eller identifiseringsinstans*. Deltakerne i nettverket/instansen består to ulike grupper og nivåer, som heretter kalles første ledd og andre ledd.

Nettverkets/instansens første ledd består av forhåndsdefinerte frivillige og ideelle organisasjoner, som forslagsvis kan være ROSA, Frelsesarmeen, Kirkens bymisjon og Røde Kors. Det kan også være myndighetsinstanser som UDI, NAV, politiet, barnevernet mv. som bistår slik at offeret får kontakt med tjenesten. På grunn av vurdering av opphold i akutfase, vil UDI være en sentral myndighetsinstans i denne fasen. Bistandsadvokaten er offerets representant i prosessen, og inngår derfor som del av første ledd. Denne gruppen med aktører er primærkontakt med offeret og jobber hovedsakelig med å etablere tillit, bygge opp en vurdering av offerets status og motivasjon og sakens grad av tydelighet. Det vil også oppfordres til innledende samtaler med politiet for å kunne bygge en god straffesak.

Nettverkets/instansens andre ledd vil være NAV, politiet, IOM, Bufdir/Bufetat/barneverntjeneste, kommunale tjenesteytere og andre aktører som tilbyr aktiviteter som f.eks. kurs og opplæring. Det anbefales at utpekte aktører fra nettverkets første ledd gjøres ansvarlig for å koble på øvrige aktører i en gradvis eskalering av aktivitetsnivå og oppbygging av sak, basert på de tre hensyn som ligger til grunn for tjenestekonseptet. Dersom det viser seg å være en tydelig sak fra begynnelsen, og hvis offeret er motivert til det, vil aktører fra andre ledd kobles på så snart det lar seg gjøre.

Behovet for bistand kartlegges i dialog med mulig offer, og akutt bistand settes i gang. Herved er den formelle identifiseringsprosessen i gang. Dette innebærer at:

- **Søknad med nødvendig og tilstrekkelig informasjon fylles ut** (av sentral hjelpeinstans og offer) og sendes til UDI (via politidistrikt), som raskt kan vurdere og innvilge opphold i akutfase (45 dager). Med søknaden følger anbefaling fra et knippe aktører (ikke definert enda) i første ledd i identifiseringsnettverket/-instansen, og anbefaling/følgenotat fra bistandsadvokat. Disse to anbefalingene trenger ikke å harmonisere med hverandre. Det er UDI som til slutt vil gjøre den endelige vurderingen.
- **Relevante aktører blir påkoblet** avhengig av vurderinger som gjøres med hensyn til offerets status og motivasjon og sakens grad av tydelighet (ref. tre hensyn som ligger til grunn for konsept som introduseres i kapittelets innledning; offerets status, sakens tydelighet og offerets motivasjon). Det må avklares nærmere hvilken aktør som bør være sentral myndighetsinstans for å gjøre vurderingen og koordinere oppfølgingen.
- **Identifisert offer tar imot bistand** i form av anbefalte hjelpetiltak og setter eventuelt i gang med målrettede aktiviteter. Det må avklares nærmere hvilken aktør som bør være sentral myndighetsinstans for å anbefale tiltak, koordinere oppfølgingen, samt sikre tilsyn og kontroll.
- **Videre bistand og spor vurderes** av deltakere fra identifiseringsnettverket/-instansen (se beskrivelse under), som planlegger og koordinerer.
- **Tillit vedlikeholdes** av deltakere fra identifiseringsnettverket/-instansen, og det oppfordres/motiveres til samarbeid med politiet.

- **Informasjon som offeret har oppgitt verifiseres** av deltakere fra identifiseringsnettverket/-instansen.
- **Strategisk samtale med offeret**, ikke formelt en del av identifiseringsprosessen, men en samtale som fortsetter kartlegging av ønsker, behov og peker mot videre bistand. Det må avklares nærmere hvilken aktør som bør være sentral myndighetsinstans for gjennomføring av strategiske samtaler og oppfølging av disse.

Bistandsperiodens varighet, nødvendigheten av en inndeling av bistandsperioden, og hvilke aktører som påkobles på ulike tidspunkter, vil være avhengig av anbefalinger fra identifiseringsprosessen. For å sikre at anbefalinger er godt fundert, anbefales det at tjenesten og identifiseringsnettverket/-instansen anbefaler et knippe bistandsadvokater til identifiserte ofre ved inngangen til fasen for akutt bistand.

Tjenester som tilbys i akutfase:

- **Organisering av botilbud:** Koordinator for hjelpetilbud/tjenesten (det koordinerende ansvaret tenkes lagt til identifiseringsnettverkets første ledd, men dette bør utredes videre) og offer samarbeider om å velge riktig bosted, som bør være enten sikkert eller tilpasset avhengig av offerets situasjon.
 - Sikkert botilbud: Tilpasset målgruppen, bemannet, og kan være blant annet krisesenter, Lauras hus eller Filemon.
 - Tilpasset botilbud – Kommunal bolig med bemanning og tett oppfølging
- **Grunnleggende helsehjelp:** Offer får rask tilgang på nødvendig helsehjelp gjennom kommunalhelsetjenesten og -spesialisthelsetjeneste. Har imidlertid behov for tilgang på D-nummer.
- **Samarbeid om individuell målsetting:** Tjenesten og mulig offer begynner med utarbeidelse av mål for den innledende fasen. Deretter utvikles individuell plan, som offer og tjeneste skal ta i bruk når offer er motivert for det eller er i overgangen til neste fase; tilpasset refleksjonsperiode
- **Bygge straffesak:** Gjennom identifiseringsprosessen vil offer oppfordres til en fortrinnsvis uforpliktende samtale med politiet etter samtykke, hvor de kan få informasjon om muligheter og konsekvenser knyttet til straffesak. Ved mulighet kan samtalen oppgraderes til et innledende samarbeid med politi.

5.1.3.1 Elementer som må vurderes og utredes videre for akutfase

- I forbindelse med forslag om å etablere identifiseringsnettverk/-instans, er det noen elementer som må drøftes i det videre arbeidet. Prosjektet mener det bør være åpent for å ta inn flere aktører her, men at de bør være forhåndsdefinerte. Det må utredes videre hvem av de frivillige og ideelle organisasjonene i hjelpeapparatet som kan ta en slik rolle.
 - Hvilke krav skal stilles til aktører i indre kjerne i identifiseringsnettverket/instansen? Utforme prinsipper, retningslinjer og prosedyrer som forvaltes gjennom tverrfaglig kompetanseteam på direktoratsnivå samt i relevant regelverk.
 - Hvordan knyttes identifiseringsnettverket til tjenester som skal utløses i akutfase, plassering på bosted/botilbud, penger til livsopphold, helsehjelp mv? Utarbeide avtaler med botilbud og tilgang til annen oppfølging gjennom tilskuddsordningen og relevant regelverk (sikre en viss bredde/omfang).
- Med hensyn til offerets situasjon, bør det vurderes om deler av saksbehandlingen kan gjennomføres uten direkte deltakelse fra offer, slik at ikke

informasjon som oppgis vil motarbeide vedkommende på et senere tidspunkt (asyl, straffesak, o.l.). Dette stiller selvsagt krav til samtykke fra offer, og til at det er et tydelig regelverk rundt hvilken informasjon som kan utleveres til hvem.

- Det bør gjøres en vurdering av om en eller flere aktører skal utpekes (og finansieres) som ansvarlig for veiledning innen identifisering på nasjonalt nivå. Det bør vurderes om dette ansvaret skal utøves i samspill med en eller flere myndighetsaktører, for eksempel tverrfaglig kompetanseteam og/eller ressursene som jobber med faglig utvikling på departementsnivå. Blant de frivillige aktørene kan én aktør, basert på eksisterende og mulige fremtidige kvalifikasjoner, tildeles ytterligere midler og ansvar for å tilby veiledning i tillegg til normal tjenesteytelse. Kompetansen utvikles i samspill med fagekspertise på direktoratsnivå, og gjennomføres i tråd med nasjonal veiledning og fagutvikling som defineres som mandat for nøkkelpersoner på departementsnivå. Det bør gjøres en vurdering av aktuelle kandidater og besluttes hvilken aktør som er best rustet for et slikt ansvar. Videre må det drøftes hvilken struktur, organisering og styring et slikt samspill mellom nivåene skal arbeide i henhold til.
- Når det gjelder dokumentasjon om ofre (skjemaer, brev o.l.) må det vurderes hvilken type informasjon som er nødvendig om offer/sak, hvordan og hvor lenge informasjonen skal oppbevares og av hvilken instans, og hvem som trenger tilgang til den. Det bør etableres en prosedyre for informasjon som skal inn i avsluttende rapport om offer/sak, som vil si etter at bistanden til offeret er avsluttet. Dette bør gjøres i henhold til GDPR (General Data Protection Regulation) og ny forordning om personvern som trer i kraft mai 2018. Det bør også avklares hvordan informasjonen kan bidra inn i grunnlaget for statistikk og kunnskapsutvikling.

5.1.4 Fase 3 – Mulige ofre får tilpasset bistand



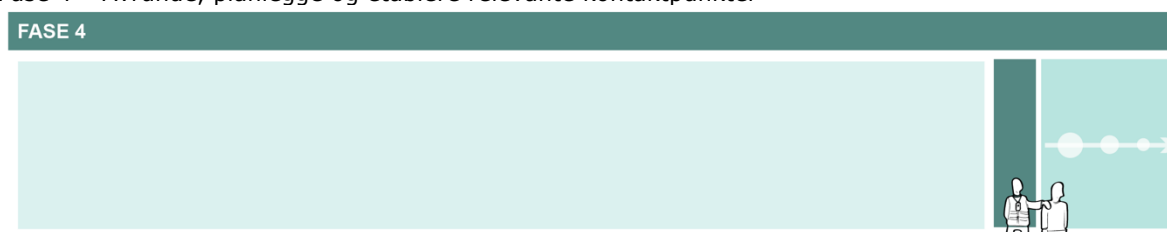
Figur 21 – grunnflyt fase 3

Etter akutfasen vil det være flere mulige spor for tilrettelagt bistand. For samtlige spor vil det være sentralt å etterstrebe en koordinert og tilpasset hjelp til mulige ofre ved hjelp av effektiv samhandling mellom aktører. Mulige spor for tilrettelagt bistand er:

- utvidet refleksjonsspor (fortsatt bistand med formål om restitusjon og unnsnippe bakpersoners innflytelse – behov for mer tid basert på tillit, tilstand, trusselbilde mv.)
- returspor (tilrettelegge for assistert retur)
- straffesaksspor (tilrettelegge for at personen anmelder sak/samarbeider med politiet, som igjen kan gi grunnlag for begrenset tillatelse for inntil 12 måneder)
- asylspor (tilrettelegge for overgang til/innledning av asylsporet med tilrettelagt bistand)
- tilrettelagt spor for barn (som sporene over men tilrettelagt for mindreårige).

For videreføring av refleksjonsperiode utover de første 45 dagene, må offer ta kontakt med noen av de forhåndsdefinerte aktørene i identifiseringsnettverket/-instansen. For mulige ofre som fortsetter med tilpasset refleksjonsperiode, er det god kontinuitet fra akutfase, men innhold tilpasses i større grad sakens utfall. Hensikten vil være å styrke vedkommende sin evne til egenomsorg i fremtiden som er i vente. Bistanden innebærer å sikre koordinert og effektiv tjenesteytelse, vedlikeholde tillit og motivasjon, og etablere en plan for videre oppfølging etter at bistanden er avrundet. Mulig offer må ta imot botilbud som en del av den tilpassede bistanden. Mot slutten av refleksjonsperioden, senest 30 dager før avslutning, foreslås det gjennomføring av en samtale mellom bistandsapparat og mulig offer.

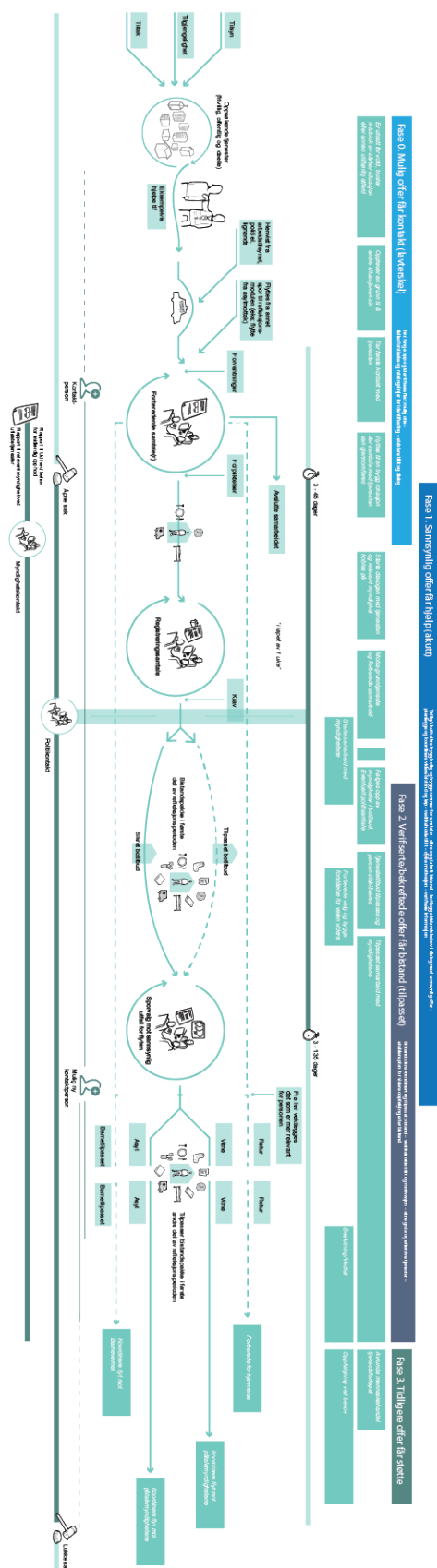
5.1.5 Fase 4 – Avrunde, planlegge og etablere relevante kontaktpunkter



Figur 22 – Grunnflyt fase 4

Det har kommet frem at det mangler en ordentlig avrunding av bistanden til mulige ofre for menneskehandel. Ofre kan forsvinne eller bli overlatt til seg selv uten noen form for konkrete kontaktpunkter, og ingen aktører i hjelpeapparatet eller hos myndighetene har et definert ansvar for oppfølging. Dette medfører risiko for blant annet re-trafikkering, og i tillegg får man lite kunnskap om hvorvidt bistanden skaper positive effekter for ofrene.

- Det bør vurderes om en eller flere aktører skal fungere som kontaktpunkt for ofre etter at bistanden formelt sett er avsluttet. Samtidig må det defineres hvordan dette ansvaret skal følges opp på overordnet nivå, og hvordan systemet som helhet skal kunne lære av erfaringene man gjør seg hva gjelder bistandens effekter.

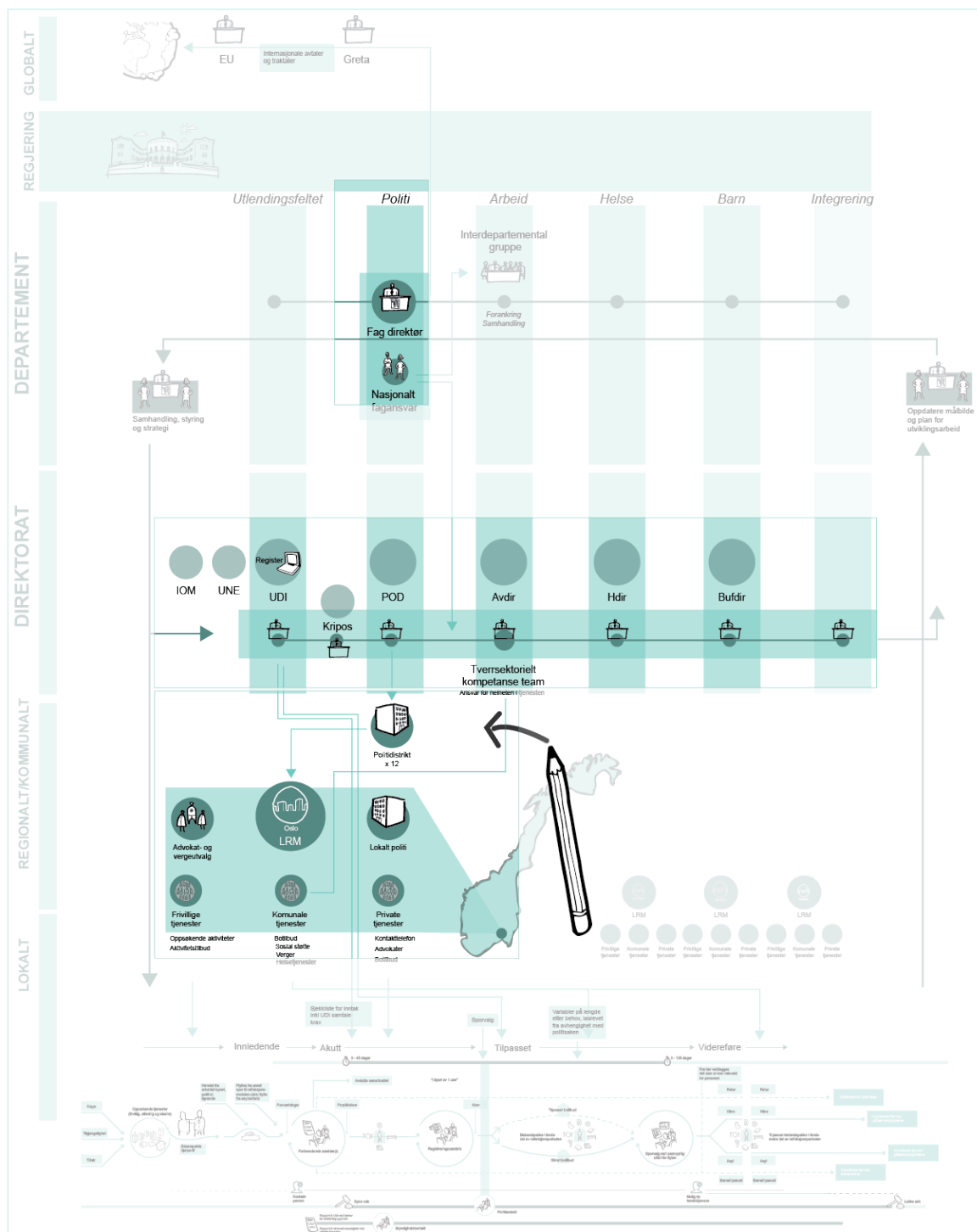


Figur 23 – Tjenestereise, prosessmateriale

5.2 System og organisering rundt tjenesten

Både i prosjektet og i øvrige rapporter (Greta, KOM m.fl.) er det avdekket en utydelig organisering og styring på feltet. Dette preger naturligvis oppbyggingen av tjenesten som mulige ofre møter og berører aktørene som arbeider på feltet. Fremsynsøvelsen som ble gjennomført i prosjektet viser at feltets omfang er svært uforutsigbart, og at målgruppen blir prioritert via økonomiske midler fra år til år. Dette skaper stor usikkerhet for målgruppen som helhet og for aktørene som arbeider på feltet. Menneskehandelsfeltet har ikke tilstrekkelig forankring i regelverk, tilsynsordninger og sektororganisering. Det vises til at internasjonale forpliktelser i liten grad er nedfelt i nasjonal sektorlovgivning, men i hovedsak i nasjonale handlingsplaner. Det er behov for en struktur med innebygd fleksibilitet og økt beredskap særlig med hensyn til usikkerhet rundt antallet fremtidige migranter.

Videre er det uklart hvem som har overordnet ansvar for styring av feltet, og hvordan sikre videreutvikling. Det stilles spørsmål ved hvem som bør utpekes som ansvarlig for ulike deler av tjenesten, blant annet drive nasjonal veiledning om identifisering av ofre for menneskehandel, registrering og vurdering av ofrenes situasjon og behov for bistand, samt statistikk- og kunnskapsproduksjon. Per i dag er det ingen tydelig struktur for samhandling på tvers av sektorer for å sikre at tjenestens delområder kobles sammen og tilbys med en helhetlig tilnærming.



Figur 24 – Forslag til grep i organisering av feltet

5.3 Anbefalinger om tydeligere struktur for organiseringen og ansvarsfordelingen på feltet

Parallelt med prosjektets forslag til differensiert og mulig oppdelt refleksjonsperiode, med lavere terskel for akutt bistand, anbefales følgende organisering og struktur av feltet for å kunne støtte tjenesteytelsen på en god måte:

- Justis- og beredskapsdepartementet fortsetter med forvaltning av nasjonale og internasjonale perspektiver, og er hovedleverandør av strategiske retninger for feltet. For å styrke arbeidet mot menneskehandel på strategisk nivå, være en pådriver for faglig utvikling på feltet, og kunne drive utviklingsarbeidet fremover med tilstrekkelig kraft, er det behov for ekstra ressurser på overordnet nivå. Det bør gjøres en gjennomgang av hva feltet har behov for, og på hvilken måte sentrale ressurser med relevant kompetanse kan benyttes i dette arbeidet, herunder om ressurser fra KOM flyttes til departementet
- Etablering av et tverrfaglig kompetanseteam bestående av nøkkelpersoner fra direktoratsnivå i sektorene som er sentrale i tjenesteytelse for ofre for menneskehandel; Utlendingsdirektoratet, Politidirektoratet eller KRIPOS, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, Arbeids- og velferdsdirektoratet og Helsedirektoratet. Ettersom frivillige og ideelle organisasjoner er svært sentrale i tjenesteytelsen på feltet, anbefales det at tverrfaglig kompetanseteam har tett samarbeid med f.eks. aktørene i identifiseringsnettverket/instansen. Det må vurderes hvilken arbeidsform teamet skal ha, men det anbefales at det som et minimum etableres faste møtearenaer for å sikre god fremdrift og verdiskaping. Sentrale arbeidsoppgaver for kompetanseteamet kan blant annet være overordnet koordinering av tilknyttede tjenester gjennom sektoren de representerer, og ivareta statistikkproduksjon og øvrig kunnskapsutvikling på feltet. Det vil være naturlig å vurdere om noen av nåværende KOMs oppgaver kan flyttes til direktoratsnivå/det tverrfaglige kompetanseteamet, dersom ressursene fra KOM flyttes til departementet. Det må vurderes hvordan et slikt team kan koordineres for å sikre effektivitet og styring.
- Definere et nettverk av aktører fra frivillige organisasjoner med ansvar for oppgaver knyttet til identifisering og oppfølging av antatte ofre for menneskehandel, samt etablere en nasjonal offentlig instans eller en frivillig aktør med ansvar for veiledning av øvrige aktører på feltet, som opererer i henhold til prosedyrer og retningslinjer som er definert av JD i samarbeid med tverrfaglig kompetanseteam.
- Sikre at det eksisterer tilstrekkelig tilgjengelighet og kompetanse på regionalt nivå, eksempelvis gjennom politidistriktene eller andre regionale aktører. Hensikten er å etablere gode innledende aktiviteter for identifisering og tilgjengelige arenaer som deretter kan kontakte eller henvise til aktører knyttet til storbynettverkene.
- Etablere storbynettverk: For å ivareta og bygge videre på initiativer som allerede er igangsatt på feltet, foreslås det at systemet og tjenesten støtter lokale variasjoner hva gjelder blant annet kompetanse, behov og kapasitet. De mest sentrale fagmiljøene som besitter kompetanse om feltet og målgruppen, befinner seg i storbyene. Grunnflyten i tjenesten som foreslås bør kunne tilbys i alle storbyer eller i samarbeid med nærmeste storby. Prosjektet er gjort kjent med at det pågår initiativer både i Oslo, Bergen, Kristiansand, Trondheim og Tromsø. Variasjonene mellom storbyene vil primært dreie seg om hvilke aktører som tilbyr de ulike delene av bistanden. Det bør være en ambisjon at styrende departement går i dialog med storbyene og de lokale aktørene for å finne ut

hvordan tilskuddsordningen på best mulig måte kan bidra til at grunnflyten i tjenestekonseptet etterleveres.

5.4 En lærende tjeneste

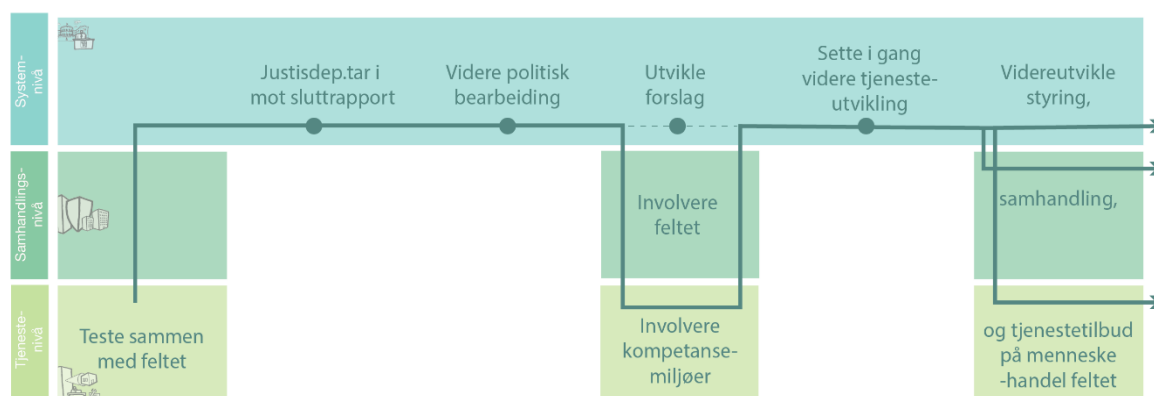
Gjennom en tydeliggjøring av tjenesten og en klar struktur av systemet som understøtter den, er det et stort potensial for å kunne samle erfaringer og sørge for at tjenesten stadig lærer og utvikler seg. Særlig viktige funksjoner for å ivareta dette vil være identifiseringsnettverket, tverrfaglig kompetanseteam, Justisdepartementet med nasjonalt fagansvar, og regionale og lokale tjenesteytere. Det må etableres en rapporteringsordning, for eksempel gjennom tilskuddsordningen, som sikrer at signaler om behov/muligheter og utfordringer når frem til departementet med nasjonalt fagansvar gjennom tverrfaglig kompetanseteam. Som tidligere nevnt, anbefales det også at feltet etterstreber å få en systematisk kunnskapsinnhenting gjennom forskning, blant annet om hvilke effekter bistanden har for ofre for menneskehandel.

6. VEIEN VIDERE

6.1 Veikart for videreutvikling av tjenesten

Prosjektet har fått verdifulle tilbakemeldinger på konkrete endringsforslag i tjenestekonseptet beskrevet som *grunnflyt for differensiert og todelt refleksjonsperiode*.

I det videre arbeidet anbefaler prosjektet å fortsette med en utviklingsform som er samskapende og som bygger på erfaringer og kunnskap gjennom utviklingens forløp, hvor nøkkelaktører fra feltet får mulighet til å bidra med innspill basert på sine erfaringer og sin kompetanse. Arbeidet bør også forankres på nasjonalt, politisk nivå.



Figur 25 – veikart for videreutvikling av tjenesten

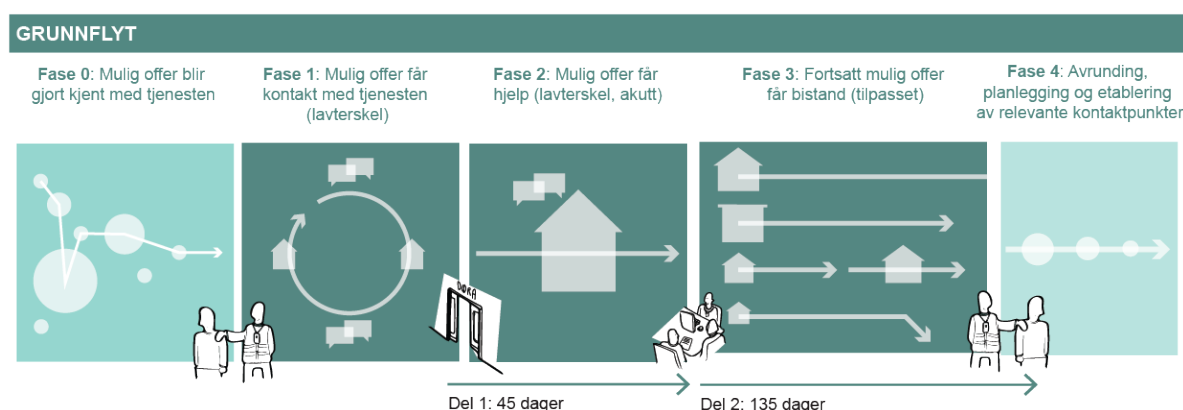
Justis- og beredskapsdepartementet bør følge opp dette arbeidet og sikre at ressurser frigjøres. På det nåværende tidspunktet har forvaltningen hatt for lav bemanning for å kunne levere på både administrative og koordinerende oppgaver og på utviklingsarbeid. Når politisk beslutning er tatt og endringsforslaget er rammet inn for videre utvikling/utredning, anbefales at feltet blir informert og involvert i det videre utviklingsarbeidet.

Menneskehandelsfeltet er i stadig utvikling og prosjektet er allerede kjent med pågående utviklingsarbeid og endringer både på kommunalt nivå og i flere storbyer, så vel som i forvaltningsorganer som Kripes og Politidistriktene. Tjenestekonseptet er dermed utformet med fokus på områder der tjenesteutvikling møter flest behov og kan

utløse gevinster. Det anbefales at anbefalinger og forslag til videre utredning vil følges opp av JD.

6.2 Retninger for videre arbeid

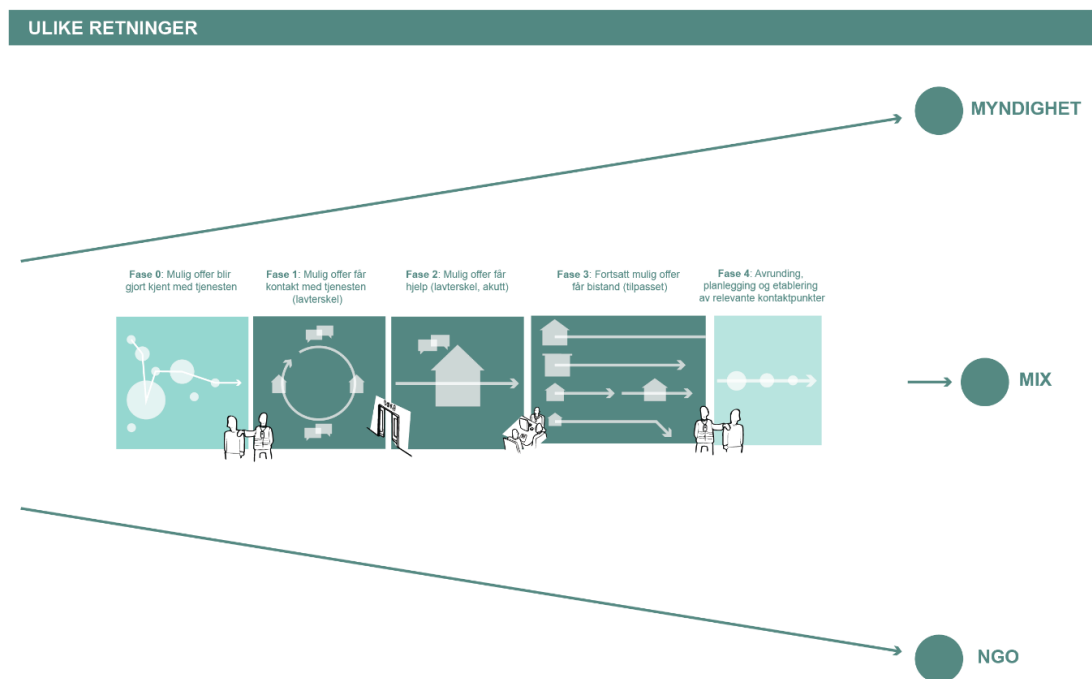
Grunnflyten og organiseringen av systemet rundt den, bygger videre på eksisterende strukturer og kompetanse som er viktig å bevare i fremtiden. Over tid har feltet kontinuerlig gjort forbedringstiltak, og arbeidet som gjøres har mange gode kvaliteter ved seg. Hensikten med endringene som prosjektet nå foreslår, er systematisere og tydeliggjøre utvalgte strukturer, rekkefølger, samhandlingsmønstre og rutiner slik at forvaltningen som helhet kan skape enda mer verdi for ofrene.



Figur 26 – Tjenestens grunnflyt

I det videre arbeidet er det noen prioriteringer som må gjøres:

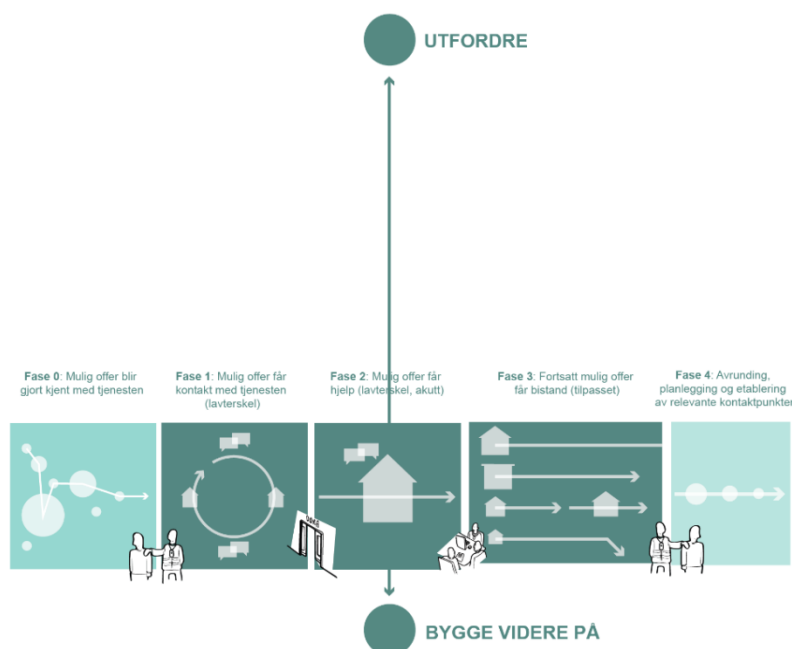
- Mer eller mindre myndighetskontroll: Vårt konsept innebærer en grad av myndighetskontroll som holdes på omtrent samme nivå som dagens situasjon. Tjenestekonseptet som foreligger baserer seg på et samspill der frivillige aktører er sentrale for å kunne tilrettelegge for lavterskel- og tillitsbyggende aspekter ved inntak og vurdering av ofre. Dette gjøres for å møte målgruppens behov, men det begrenser også handlingsrommet fordi myndighetene sitter på nøkkelen til flere av tjenestene målgruppen har behov for. I en fremtidig utvikling der tilliten til myndighetsaktører styrkes kan det deretter vurderes om de kan komme tidligere inn i tjenesteforløpet eller om tjenesten kan gjøres mer effektiv dersom forskrifter endres og deres rolle flyttes lengre ut i løpet.



Figur 27 - Retninger for videre arbeid – varierende grad av myndighetskontroll

- Utfordre eller bygge videre: Aktører på feltet har innenfor stramme rammer utviklet prosedyrer som i stor grad sikrer god kvalitet på tjenesten. Prosjektet skulle forsøke å innovere tjenesten, med en pragmatisk forståelse for at endring på feltet er krevende både hva gjelder det faglige, det juridiske og den praktiske gjennomføringen. Prosjektet har derfor valgt å bygge videre på eksisterende tendenser ved å underbygge det som fungerer godt og tydeliggjøre det som er uklart. I det videre utviklingsarbeidet kan det vurderes om det over tid kan være rom for å utfordre den eksisterende tjenesten ytterligere.

ULIKE RETNINGER

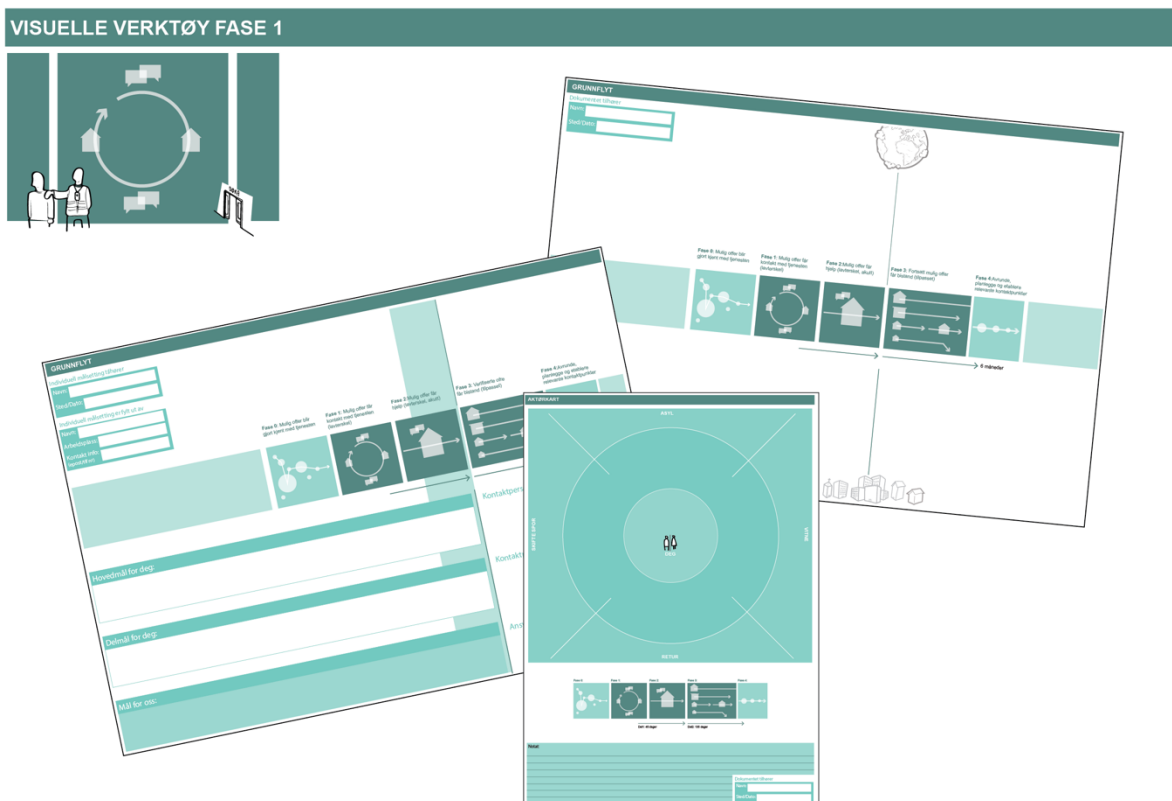


Figur 28 – Retninger for videre arbeid – varierende grad av transformasjon

6.3 Øvrige elementer som bør utredes og videreutvikles:

- Det er behov for å tydeliggjøre ansvaret til JD til å styre feltet. Det vil derfor være behov for å styrke kapasitet og ressurser til å drive dette arbeidet fremover. Det vil også ligge et vesentlig utviklingsarbeid her videre. En naturlig del av dette vil være å vurdere KOMs tilhørighet/plassering, form og mandat. Det bør vurderes om KOM skal avvikles i sin nåværende form, og at medarbeiderne innplasseres i JD for å styrke det nasjonale fagansvaret for utviklingen på feltet, med tett kontakt med relevante fagmiljøer på direktoratsnivå, for eksempel et etablert tverrfaglig kompetanseteam, som rapporten foreslår. Det er behov for utredning av sammensetning, mandat og arbeidsform for det foreslåtte tverrfaglige kompetanseteamet. En viktig avklaring vil være ressurstilgang fra det enkelte direktorat, hvilke oppgaver som bør tillegges dem som i størst mulig grad vil bidra til koordinering og samhandling på tvers av sektorene, samt hvordan samarbeidet skal styres og koordineres.
- Det er behov for å vurdere hvordan oppfølging og evaluering av handlingsplanen kan implementeres bedre: hvordan sikre helhetlig og koordinert oppfølging av tiltak og evaluering av effekt?
- Det er behov for å utrede hvordan tjenesten i større grad kan forankres i regelverk.
- Det er behov for å utrede ROSAs form og mandat: betingelser i et oppdragsbrev er reell løsning? Kan det være et offentlig tiltak, med hvilke konsekvenser? Hvis NGO, hva innebærer det? Hvordan ivareta kontrollelementet?

- Det er behov for å utrede hvem som bør utføre de ulike delene av tjenesten: Hvem identifiserer, hvem tar ansvar for hva, hvem registrerer og vurderer?
- Det er behov for å utvikle en tydelig forvaltningsorganisering for å støtte tjenesteflyten, herunder utrede spørsmål om offentlig versus frivillig tjenesteansvar, og fordeler og ulemper ved foreslått utvalg av aktører som sentrale instanser.
- Det er behov for å utrede hvordan det kan legges til rette for klageinstans eller kontroll/tilsynsmyndighet som sikrer kvalitet og likeverdige tjenester i tråd med regelverk.
- Det anbefales å utrede i hvilken grad og hvordan hensyn til personlige forhold kan danne grunnlag for opphold i Norge, jf. Europarådskonvensjonen artikkel 14.
- Forvaltningen av tilskuddsordningen på feltet bør evalueres. Hvordan sikre/kontrollere at deltakere som mottar tilskudd bidrar til den nasjonale kunnskapsutviklingen og statistikken på feltet? Det bør sees på mulige krav som kan stilles til mottakere av midler.
 - <https://www.regjeringen.no/no/dep/jd/tilskudd/tilskudd-fra-jd-i-2017/regelverk-for-tilskuddsordning-pa-prostitusjons--og-menneskehandelfeltet-2017/id2525637/>
 - <https://dfo.no/fagområder/tilskudd/veiledere-og-rapporter>
- I testfasen ble et behov for verktøy som forenkler samhandlingen mellom aktører i feltet løftet frem. Derfor ble et sett prototyper på visuelle verktøy tiltenkt aktører på feltet raskt utarbeidet. Disse er basert på uttalte behov fra aktører på feltet, men er ikke brukertestet. Da de fortsatt kan ha verdi for det videre arbeidet både som verktøy for aktører på feltet og videreutviklet som materiell for å kommuniserer grunnflyten, velger vi å legge de ved i rapporten i sin nåværende form. (se figur29)



Figur 29 – Eksempel på visuelle underlag benyttet underveis i prosjektet



Figur 30 – Parallelle prosesser

6.4 Andre parallelle prosesser som har blitt satt i gang i løpet av prosjektets levetid:

- Det er besluttet at en veiledningsinstans for barn/mindreårige skal etableres. Stortinget vedtok å bevilge 5 millioner kroner over statsbudsjettet for 2018 for å etablere en enhet som skal sikre at barn som er utsatt for menneskehandel skal følges opp bedre. Enheten skal kunne følge opp, men også bistå politi og barnevern hvor det er mistanke om menneskehandel.
- I statsbudsjettet for 2018 vedtok Stortinget økte bevilgninger på menneskehandelsfeltet også til
 - Spesialiserte menneskehandelsgrupper i alle politidistrikter (21,1 mill. fra og med 1. juli 2018)
 - Kripes, seksjon for etterretning/menneskehandel (5 mill. kroner)

- Frivillige organisasjoner som bekjemper menneskehandel og driver sosiale tiltak for prostituerte, blant annet Nadheim-Lauras hus (10 mill. kroner).
- Parallelt med prosjektet har UDI igangsatt en intern prosess med å kartlegge erfaringer og forbedringspotensial på tvers av organisasjonen, med hensyn til både systemnivå, samhandlingsnivå og internt tjenestenivå. Prosessen hadde god oppslutning og sentrale aktører med erfaring og kunnskap fra feltet var til stede. På den måten fungerte prosessen også som intern kompetanseheving. UDI identifiserte flere områder som kan forbedres, men understreker at det videre arbeidet vil være avhengig av tilgjengelige ressurser og interne prioriteringer.
- Oslo kommune har en handlingsplan for å bekjempe prostitusjon og menneskehandel i Oslo kommune under utarbeidelse.
- Utlendingsforskriften § 8-4 har regler om oppholdstillatelse til vitner i sak om menneskehandel. UDI er blant aktørene som har meldt om utfordringer i anvendelsen av bestemmelsen. Departementet er enig i behovet for forenklinger og har bedt om synspunkter fra politiet og påtalemyndigheten om erfaringer med bruk av det gjeldende regelverket, samt eventuelle forslag til endringer. Følgende spørsmål er stilt:
 - Er avgrensningen av hjemler i straffeloven hensiktsmessig?
 - Er det utfordringer knyttet til at det er ulike rettigheter for den fornærmede og andre som vitner i sak om menneskehandel?
 - Er det utfordringer med hensyn til ulike rettigheter ut fra hvorvidt det er avgitt forklaring i rettssak eller ikke?
 - Forårsaker bestemmelsene at det inngis unødvendige anmeldelser til politiet?
 - Skaper bestemmelsen uklarhet knyttet til bevisverdien av vitneutsagn?
 - Hvor arbeidsbelastende er det å utvikle nødvendig dokumentasjon til bruk for utlendingsmyndighetene for deres anvendelse av bestemmelsene?

Innspillene fra feltet vil gi grunnlag for å utvikle forslag om endring av forskriften.

VEDLEGG 1

PROSJEKTNOTAT FRA OPPDRAGSGIVER

Regjeringens handlingsplan mot menneskehandel ble lansert ved årsskiftet 2016/2017. Den inneholder flere tiltak knyttet til behovet for å samordne og effektivisere innsatsen på et felt med et stort antall involverte myndigheter og organisasjoner. Mange av tiltakene griper inn i hverandre. Samtidig har Europarådets ekspertorgan GRETA nylig oppfordret Norge å forbedre identifiseringen av ofre ved å utvikle et mer formalisert system som avklarer fremgangsmåter og roller blant alle aktører som kan komme i kontakt med ofre.

Justis- og beredskapsdepartementet har det koordinerende ansvar for innsatsen mot menneskehandel. Vi så et behov for bistand til å avklare en del av utfordringene vi sto overfor i å gjennomføre tiltakene i handlingsplanen og anbefalingene fra GRETA.

Tidligere forsøk på å skape avklaringer innen en tradisjonell ramme for utredningsvirksomhet hadde vist seg krevende. Etter drøftelser med Difi ble det klart at et prosjekt innen rammen av Stimuleringsordningen kunne bringe oss videre.

Det er mange departementer involvert i innsatsen mot menneskehandel. Etter drøftelser ble det valgt en styringsform der Justis- og beredskapsdepartementet alene stod som prosjekteier. I startfasen var det usikkert hvilken hovedretning prosjektet ville ta, og det fremsto ikke som naturlig å involvere ledelsesnivået i alle berørte departementer og direktorater. Den svært stramme tidsplanen for prosjektet tilsa også en forenklet styringsform.

De senere år har Koordineringsenheten for ofre for menneskehandel (KOM) i Politidirektoratet fungert som et viktig nav i det tverrfaglige arbeidet, med meget god kjennskap til utfordringene. De to medarbeiderne i KOM ble derfor trukket inn i kjernegruppen for prosjektet.

Prosjektgruppen, med deltagere fra tjenesteytere fra ansatte både i offentlige etater og frivillige organisasjoner, har bidratt aktivt i våre prosesser. Samtidig har vi fått bekreftet mangfoldet på feltet, der enkelte aktører har tung erfaring i mange faser av bistandsinnsatsen, mens andre er relativt nye på feltet, eller har relativt smal erfaring. Situasjonen gjør gruppearbeid krevende.

En hovedkonklusjon fra utforskningsfasen var at et fremtidig system for bistand til ofre fremdeles må bygge på en betydelig innsats fra frivillige organisasjoner. Organisasjonene driver en rekke gode prosjekter, og kan agere på en fleksibel og profesjonell måte overfor ofre som gjerne har en mistro til offentlige myndigheter. Vi er ikke i en situasjon der det offentlige hjelpeapparat alene kan stå for all bistanden til ofre. Samtidig ble troen på behovet for å etablere et nytt forvaltningsorgan svekket. Det har vært en utbredt oppfatning at bedre overordnet styring forutsetter en ny enhet med betydelig myndighet og ressurser. Det relativt sett lave antall personer som identifiseres som ofre for menneskehandel tilsier likevel varsomhet med tanke på nyetableringer.

Prosjektets første fase løftet frem utfordringene i sin fulle bredde og gjorde det mulig å treffe valg om å gå videre i tre ulike retninger:

- Samhandling, styring og strategi
- Bistand og oppfølging
- Inntak og vurdering

Det videre arbeid brakte oss særlig til vurderinger om hvordan den første kontakten mellom offer og bistandsapparat bør struktureres. I dag foregår inntak og vurdering på svært ulike måter. En hovedutfordring er lengden på refleksjonsperioden. Handlingsplanen nevner at det bør vurderes nærmere hvordan refleksjonsperioden bør struktureres, uten å være veldig konkret på hvordan det kan gjøres. Prosjektet valgte å utforske dette nærmere. De testene som ble gjennomført har klart pekt i retning av at en oppdeling av refleksjonsperioden er hensiktsmessig. Det vil tvinge frem raskere avklaringer, som ofrene og alle involverte aktører har nytte av. Kanskje har vi vært litt for sikre på at alle ofre trenger veldig lang tid på å ta valg om veien videre. Ikke alle ofre trenger seks måneder på å avklare sin situasjon, kanskje særlig en del av de som er blitt utnyttet innen ulike arbeidsforhold og der vold og tvang ikke er benyttet i stor utstrekning. I en første fase må det brukes økte ressurser på en omfattende kartlegging av behov og informasjonsvirksomhet. Det vil bringe frem hurtigere avklaringer på det videre veivalg, og sikre mer effektiv ressursbruk.

Veien videre vil fremfor alt være å søke bred forankring for forslaget om oppdeling av refleksjonsperioden.

Bo- og oppfølgingstilbudene på feltet er i dag fragmenterte, og det synes viktig å samordne tildelingen av tilbudene bedre. En sterkere innsats i en tidlig fase må støttes av ressurser. Det skal arbeides videre med å finne frem til hvilken etat som bør ha ansvar her.

KOM har spilt en sentral rolle på feltet, på tross av en krevende administrativ forankring i et Politidirektorat i endring. Ressursene i KOM synes å kunne benyttes bedre ved å styrke Justis- og beredskapsdepartementets kapasitet.

VEDLEGG 2

INTERVJUGUIDE SEMISTRUKTURERTE INTERVJUER

Aktuelle spørsmål til brukere:

- Kan du fortelle om deg selv og din historie?
 - Når kom du til Norge?
 - Hvordan var reisen din til Norge?
 - Hvorfor ønsket du å komme hit?
- Hvordan kom du i kontakt med *tjenesten* som du får hjelp av?
 - Hva slags hjelp får du?
 - Hva syns du om den hjelpen du får i dag?
 - Opplever du det som tydelig hvilke krav og rettigheter du har?
- Hva slags hjelp ønsker du? Hva trenger du hjelp til?
 - Hvorfor er dette viktig for deg?
- Hvordan har du det i dag? (trygghet, forutsigbarhet, nettverk)
- Ønsker du å hjelpe norske myndigheter med å straffeforfølge de som står bak menneskehandel? Hvorfor/hvorfor ikke?
 - Hva bør norske myndigheter gjøre for å hjelpe ofre for menneskehandel?
 - Hva bør norske myndigheter gjøre for å straffeforfølge bakmenn?
 - Hva kan norske myndigheter gjøre bedre?

Aktuelle spørsmål til tjenestene:

- Kan du fortelle kort om din rolle i arbeidet for ofre for menneskehandel?
- Hvordan er tjenesten deres organisert?
 - Hva er viktige mål for tjenesten?
 - Hvem er målgruppene deres?
- Kan du fortelle om hvordan dere jobber?
 - Hvordan er en typisk arbeidshverdag hos dere?
- Hvem samarbeider dere med?
 - Hvordan fungerer samarbeidet?
 - Hvem samarbeider dere godt/dårlig med? Hvorfor?
 - Hvem er dere avhengig av for å lykkes?
- Hva lykkes dere med?
- Hva opplever du som utfordrende?
 - Hva er de største forbedringsmulighetene?
 - Hva synes du bør prioriteres?
- Hva skal til for å lykkes med å gi ofre for menneskehandel et helhetlig og forutsigbart tilbud?

VEDLEGG 3

PROSJEKTGRUPPEN

Representanter fra de følgende departementer, direktorater og organisasjoner har deltatt i prosjektgruppen:

Advokat fra Graasvold og Stenvaag
Advokat fra Salomon-Johansen
Arbeids- og sosialdepartementet (ASD)
Arbeids- og velferdsdirektoratet (AvDir)
Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (BUFDIR)
Barne- og likestillingsdepartementet (BLD)
Barnevernet, bydel St. Hanshaugen
Filemon (Frelsesarméen)
Fylkesmannen i Oslo og Akershus
Handlingsplan for Oslo, Byrådsavdeling for næring og eierskap, (Oslo Kommune)
Helsedirektoratet (Hdir)
Høyskolen i Oslo og Akershus
International organization for Migration (IOM)
Justis- og beredskapsdepartementet (JD)
Koordineringsenheten for menneskehandel (KOM)
Kripos
Nadheim (Kirkens Bymisjon)
NAV Grünerløkka
Oslo politidistrikt, menneskehandelsgruppen
Politiets utlendingsenhet, PU
Pro Sentret (Oslo Kommune)
Redd Barna
Rett til å bli sett (Røde Kors)
ROSA prosjektet
UDI
Verge/representant for mindreårige

VEDLEGG 4

ILLUSTRASJONER

Rapportens illustrasjoner ligger ved som en egen fil. Her ligger illustrasjonene både som individuelle illustrasjoner (png filformat, f eks. til bruk i Powerpoint presentasjoner) og samlet i en stor pdf.