

Silje Sønsterudbråten

Bistand og beskyttelse til ofre for menneskehandel

Tverretatlig samarbeid i Oslo og Bergen



Silje Sønsterudbråten

**Bistand og beskyttelse til
ofre for menneskehandel**
Tverretatlig samarbeid i Oslo og Bergen

© Fafo 2013

ISBN 978-82-7422-968-6 (papirutgave)

ISBN 978-82-7422-969-3 (nettutgave)

ISSN 0801-6143

Omslagsfoto: Colourbox.com

Omslag: Fafos Informasjonsavdeling

Trykk: Allkopi AS

Innhold

Forord	5
Forkortelser	6
Sammendrag	7
Summary	11
1 Introduksjon	15
Mål med rapporten	16
Begrepsavklaringer	17
Metode	18
Menneskehandel i Norge	19
Menneskehandel i Norge – sentrale aktører	22
2 Bistand og beskyttelse til ofre for menneskehandel	31
Det internasjonale rammeverket	31
Det nasjonale rammeverket	32
Rapportens oppbygning	36
3 Bistand til voksne ofre i Oslo	37
Oslopiloten som tverrfaglig (operativt) forum	38
Oslopiloten som byomfattende sosialtjeneste	41
En «typisk» saksgang	43
Bistanden i praksis – uenighet i tiltakskjeden	46
Oppsummering	57
4 Bistand til voksne ofre i Bergen	59
Tverretattlig samarbeid i Bergen	60
Bistanden i praksis	62
Oppsummering	65
5 Bistand der ofrene er barn i Oslo	67
Tverrfaglig samarbeid	67
En «typisk» saksgang	69
Bistanden i praksis	71
Oppsummering	73

6 Bistand der ofrene er barn i Bergen	75
Tverrfaglig samarbeid	75
En «typisk» saksgang	77
Bistanden i praksis	80
Oppsummering.....	81
 7 Hvorfor ser man forskjeller?.....	 83
Politiets rolle	84
Hjelpeapparatets rolle	85
Ulikt syn på identifisering og refleksjonsperiode	87
Ulikt syn på hvor ansvaret bør ligge	89
 8 Oppsummering og diskusjon.....	 93
Utydelig regelverk	94
Et «ildsjelbasert» felt	96
Vippepunkt.....	97
 9 Anbefalinger	 99
Konkrete utfordringer	102
 Referanser	105
Vedlegg: Institusjoner representert i intervjuer	107

Forord

Denne studien, finansiert av Arbeids- og velferdsdirektoratet, ser nærmere på hvordan arbeidet med å yte bistand og beskyttelse til ofre for menneskehandel organiseres i Oslo og i Bergen. I dag er det en kommunal oppgave å sikre ofre de rettigheter de har krav på, men det er likevel slik at arbeidet med å sikre bistand og beskyttelse til ofre for menneskehandel skjer med høy grad av samhandling mellom kommunale institusjoner, lavterskel hjelpetiltak og statlige organ. Hensikten med denne rapporten er å se nærmere på disse arbeidsmetodene og kartlegge hvilke utfordringer man møter i dette arbeidet i Norges to største byer.

Fafo er takknemlige for denne muligheten til å fortsette vårt forskningsarbeid på menneskehandel. Kunnskap om hvordan man best kan yte bistand til ofre for denne typen kriminalitet, er svært viktig. Det er mitt håp at denne rapporten med vekt på de praktiske erfaringene man har gjort seg i Oslo og Bergen, kan bidra til å danne grunnlag for en fortsatt diskusjon om hvordan man best kan løse disse utfordringene lokalt og nasjonalt.

Rapporten ville ikke vært mulig uten at en hel rekke personer tok seg tid til å stille opp til intervju, både i Oslo og i Bergen, noen opp til flere ganger. Takk for den samarbeidsvilje og åpenhet jeg ble møtt med av dere alle.

Jeg vil rette en takk til Tommy Grav og Tønje Houg som har fulgt opp prosjektet hos Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Jeg vil også takke gode kollegaer på Fafo. Anette Brunovskis, som har ledet prosjektet, har vært en uvurderlig støtte og god samtalepartner i arbeidet fra start til slutt. En spesiell takk rettes også til May-Len Skilbrei for gode kommentarer og innspill til rapporten. Bente Bakken i Fafos publikasjonsavdeling har som vanlig vært avgjørende for at dette er blitt en rapport.

Gjenværende mangler og unøyaktigheter er selvsagt forfatterens eget ansvar.

Oslo, januar 2013

Silje Sønsterudbråten

Forkortelser

Bufdir – Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet

Bufetat – Barne-, ungdoms- og familieetaten

KOM – Koordineringsenheten for Ofre for Menneskehandel

NAV – Arbeids- og velferdsforvaltningen

ROSA – Prosjekt driftet av Krisesentersekretariatet, forkortelsen står for reetablering, oppholdssteder, sikkerhet og assistanse.

TOT – tverrfaglig operativt team

UDI – Utlendingsdirektoratet

Sammendrag

I arbeidet med ofre for menneskehandel er det behov for et lokalt apparat som fungerer i tillegg til det nasjonale. Arbeidet med å sikre bistand og beskyttelse er i dag et kommunalt ansvar, men i praksis avhenger det i stor grad av samarbeid mellom flere aktører, både private, kommunale og statlige. Sentralt for denne rapporten er organiseringen av arbeidet med å sikre ofre for menneskehandel bistand og beskyttelse, og hvilke utfordringer de involverte aktørene møter i dette arbeidet i Oslo og i Bergen.

Funnene i rapporten viser at det er betydelige forskjeller mellom byene i arbeidet med å sikre bistand og beskyttelse, både for voksne ofre og i saker der ofrene er barn. Forskjellene går blant annet på antallet identifiserte ofre, antallet som mottar kommunal bistand og antallet fellende dommer på feltet. Disse ulikhetene gir seg utslag i ulike utfordringer.

- **Voksne ofre, Oslo:** Arbeidet som gjøres i Oslo for voksne, bærer preg av at antallet ofre er mye høyere enn i Bergen. I snitt bistår Oslo kommune årlig om lag 60 personer som er innvilget såkalt refleksjonsperiode. Til sammenligning har det de siste årene til enhver tid vært mellom to og tre personer i samme situasjon som har mottatt kommunale sosiale ytelser i Bergen.
- I Oslo har et NAV-kontor byomfattende ansvar for å yte bistand til ofre for menneskehandel. Kommunen mottar statlige tilskudd, som i dag dekker saksbehandlingsutgiftene som påløper i dette arbeidet.
- Oslo har en koordinator for alle kommunens tiltak mot menneskehandel, men det tverretatlige praktiske samarbeidet i enkeltsaker er ikke basert på fellesmøter eller samarbeidsforum. Det er etablert en tydelig tiltakskjede med klar rollefordeling mellom de ulike aktørene.
- Det er i Oslo man finner de tydeligste konfliktlinjene mellom aktørene. Det lokale NAV-kontoret med et byomfattende ansvar for disse sakene, står ofte i motsetning til lavterskel hjelpetiltak rettet mot prostitusjonsfeltet i synet på hva slags bistand som bør ytes, og hvordan. En av hovedlinjene i uenigheten er hvorvidt ofre for menneskehandel skal behandles som andre brukere i NAV, eller ha tilpassede tiltak. På tross av denne prinsipielle uenigheten, beskriver både det lokale NAV-kontoret og hjelpetiltakene arbeidet som godt.

- En utfordring i arbeidet er mangelen på tilpassede boliger. Det er uenighet mellom aktører hva et «egnet botilbud» for denne gruppen innebærer, men det er like fullt bred enighet om at dagens tilbud er mangelfullt.
- **Voksne ofre, Bergen:** Under feltarbeidet til denne studien mottok én person støtte som offer for menneskehandel i Bergen. I snitt mottar to eller tre personer slik støtte til enhver tid. Det lave antallet gjør at erfaringene er mer begrensede, men arbeidsformen er grunnleggende lik den man ser i Oslo.
 - Som i Oslo er det også i Bergen et NAV-kontor som har ansvaret for å yte bistand i dette arbeidet. Kommunen mottar ingen statlige tilskudd, men det lave antallet ofre gir dertil lave utgifter.
 - Også i Bergen er det oppnevnt en koordinator for arbeidet med ofre for menneskehandel, en såkalt TOT-koordinator. Det praktiske tverrfaglige arbeidet med voksne ofre er imidlertid også her organisert omkring en tydelig etablert tiltakskjede, med klar rollefordeling aktørene imellom.
 - Botilbudet til voksne ofre i Bergen beskrives som godt, og alle ofre som har mottatt bistand har fått tilbud om daglig norskopplæring ved en lokal skole.
 - Arbeidet har få eller ingen tydelige konflikter, og samtlige aktører beskriver samarbeidet som godt. En generell oppfatning blant informantene var at alle involverte var engasjerte og «strakk seg litt ekstra» i denne typen saker. På flere måter kan man se likheter mellom dagens arbeid i Bergen og det tidlige arbeidet med å sikre bistand og beskyttelse til ofre for menneskehandel i Oslo. Det er uklart om arbeidet og arbeidsmetoden ville vært bærekraftig gitt at man hadde fått en økning i identifiserte ofre, tilsvarende den man ser i Oslo.
- **Mindreårige ofre, Oslo:** Bydel St. Hanshaugen har relativt nylig (2009) etablert en egen tiltaksgruppe med ansvar for ungdom i sentrum, som delvis fungerer som et samarbeidsforum for de aktuelle aktørene. I denne gruppen arbeides det med ulike aktuelle tema og problemstillinger, men gruppen har ingen rolle i det praktiske arbeidet i enkeltsaker. Det praktiske arbeidet og samarbeidet om å sikre bistand og beskyttelse baseres, som i arbeidet med voksne ofre, på en tiltakskjede der de involverte parter har en tydelig rollefordeling seg imellom. Dette arbeidet beskrives av de involverte som velfungerende.
 - I Oslo er barnevernet, som har ansvaret for å yte bistand til barn som er ofre for menneskehandel, ikke organisert i en byomfattende enhet slik som i arbeidet med voksne. Det er like fullt nesten et unisont ønske fra aktørene involvert om å gjøre barnevernansvaret for menneskehandelssaker byomfattende, for å sikre kompetanse og tettere samarbeid mellom aktørene.

- To utfordringer trekkes spesielt fram.
 - For det første har det vært et problem at barna som er tatt hånd om av barnevernet som antatte ofre for menneskehandel, har stukket av eller blitt hentet når de er plassert på barneverninstitusjoner. Dette problemet antar man vil bli løst ved den nye paragrafen i barnevernloven, som muliggjør bedre sikring ved plassering av barn i saker der det er mistanke om menneskehandel. Men under feltarbeidet for denne rapporten hadde man ennå for lite erfaring med paragrafen til å trekke noen slutninger om virkningene av den.
 - For det andre erkjenner store deler av feltet at man har problemer med å nå fram til enkelte grupper man ser som spesielt utsatte, spesielt mindreårige utnyttet i rusmiljøet i byen.
- **Mindreårige ofre, Bergen:** Den tydeligste tverrfaglige profilen i arbeidet med å sikre bistand og beskyttelse til ofre for menneskehandel finner man i Bergen, i saker der barn ofre.
 - I Bergen har to barnevernkontor byomfattende ansvar for alle saker der barn er identifisert som ofre for menneskehandel.
 - Bergens tverrfaglige operative team (TOT) koordinerer det praktiske arbeidet. Alle aktører med et spesielt ansvar kalles inn og møtes flere ganger i løpet av saksgangen i hver enkelt sak. Arbeidet har en tydelig kollektiv profil, der samtlige aktører vektlegger viktigheten av det tette tverrfaglige samarbeidet i enkeltsaker. Denne arbeidsformen sikrer tettere kontakt mellom aktørene i nettverket, noe man ikke ser i Oslo eller i arbeidet med å sikre bistand og beskyttelse til voksne ofre i Bergen. Denne arbeidsformen beskrives som god, ikke minst fordi det har resultert i flere rettskraftige domfellelser.
 - Arbeidet har likevel sine utfordringer. To trekkes spesielt fram.
 - En stor utfordring er mangelen på barneverninstitusjoner som kan ta imot akutt plasserte barn. Fordi institusjonene i regionen er nedbygd, har barn identifisert som ofre for menneskehandel bodd i fosterhjem, og det er bred enighet i feltet om at dette er lite heldig.
 - Som i Oslo er det også flere aktører i Bergen som er spesielt bekymret for at man ikke klarer å bistå mindreårige utnyttet i rusmiljøet i byen.

Det er store forskjeller i arbeidet med å sikre bistand og beskyttelse til ofre for menneskehandel i Oslo og i Bergen, spesielt når det gjelder voksne ofre. Hvordan arbeidet organiseres, hvilke utfordringer aktørene trekker fram som sentrale, og hvordan samarbeidet mellom aktørene oppleves, er i stor grad avhengig av kontekst, og særlig av

antall personer nettverket skal bistå. Hvorfor man ser så store ulikheter i arbeidet, og i hvilken grad dette henger sammen med hvordan det er organisert, er sentrale spørsmål i denne rapporten. Vi argumenterer for at arbeidet med å sikre bistand til ofre for menneskehandel i stor grad har vært preget av det vi betegner som et «ildsjelbasert felt». Det består av engasjerte personer som alle har vist stor fleksibilitet og evne til å «strekke seg litt ekstra». Denne arbeidsmetoden har fungert og vært nyttig, men på sikt kan bærekraftigheten bli et problem. Selve utgangspunktet for denne samarbeidsformen, fleksibiliteten, forsvinner når antallet personer som skal hjelpes, øker. Med større press mister aktørene muligheten til å ta individuelle hensyn, og risikoen for konflikter øker. I siste ledd vil et slikt press kunne gå utover tilbudet som gis det enkelte offer som søker bistand i kommunen. Selv om det i dag kun er i Oslo man ser uttalte uenigheter i arbeidet med å yte bistand til voksne ofre for menneskehandel, er det nødvendig å adressere disse problemene nasjonalt. En eventuell økning i identifiserte ofre vil kunne føre til lignende utfordringer også i Bergen.

Summary

Efforts to secure aid and protection for victims of human trafficking need to be well grounded locally as well as nationally. Securing aid and protection is today a municipal responsibility, but in practice it depends largely on the cooperation between several actors, including private, municipal, and government actors. Central to this report is the organization of the work to ensure victims' assistance and protection, and the challenges facing actors involved in this work in Oslo and Bergen.

The findings in the report show that there are significant differences between the cities in their efforts to secure aid and protection, both for adult victims and in cases where the victims are children. The differences relate partly to the number of identified victims, the number that receive municipal assistance, and the number of court convictions. These differences result in different challenges.

- **Adult victims, Oslo:** The work done in Oslo for adults is characterized by the fact that the number of victims is much higher than in Bergen. On average, Oslo annually assists about 60 people who have been granted a so-called reflection period. By comparison, at any time during the past year, between two and three people in the same situation received municipal social services in Bergen.
 - In Oslo, one NAV office (the local municipal office for social services) is responsible for providing assistance to victims of trafficking. The municipality receives state subsidies, which currently cover the administrative expenses incurred in this work.
 - Oslo has a coordinator for all municipal anti-trafficking measures. The interdepartmental practical cooperation in individual cases is not based on common meetings, but a clear division of roles between the different players.
 - In Oslo, one finds the clearest lines of conflict between the different actors in the network. The NAV office with city-wide responsibility for these matters, often conflicts with the charities working for men and women in prostitution in terms of what kind of assistance should be provided and how. One of the main lines of the controversy is whether victims should be treated as regular users in NAV, or have adapted measures. In spite of this fundamental disagreement, both the local NAV office and the charities describe the cooperation in this work as good.

- A challenge in this work is the lack of adequate housing. There is a dispute between participants as to what adequate housing for this group entails, but there is nevertheless broad consensus that the range of housing the municipality currently offers is insufficient.
- **Adult victims, Bergen:** During the fieldwork for this study, one person received support as a victim of trafficking in Bergen. On average, two or three people receive such support at any time. The low number means that experience is more limited, but the working method is essentially like that seen in Oslo.
 - As in Oslo, there is one NAV office with city-wide responsibility to provide assistance in this work. The municipality receives no government grants, but the small number of victims makes the costs related to the work significantly lower than in Oslo.
 - Bergen has also appointed a coordinator for all municipal anti-trafficking measures, called a TOT coordinator. And, like in Oslo, the practical interdisciplinary work in the individual cases is based on a common understanding of role distribution within the network, and not actual meetings between the different actors.
 - The housing provided to victims of trafficking in Bergen is described as good by the actors involved, and all victims who have received aid from the municipality have been offered daily Norwegian classes at a local school.
 - Providing assistance and protection to victims of trafficking in Bergen has few or no apparent conflicts, and all participants describe the collaboration as good. There was a general consensus among interviewees that everyone involved was committed and “walk the extra mile” in this work. In several ways, one can see similarities between the current work in Bergen and the early efforts to ensure assistance and protection to victims of trafficking in Oslo. It is unclear whether the working method would be sustainable given an increase in identified victims, similar to that seen in Oslo.
- **Under-aged victims, Oslo:** District St. Hanshaugen in Oslo has relatively recently (2009) established a special action group responsible for youth in the city, part of which serves as a liaison for the relevant actors working to secure aid and protections for under-aged victims of trafficking in Oslo. Despite partly working on trafficking, this group has no role in the practical work on individual cases. The practical work and cooperation to ensure assistance and protection is based, as in the work of adult victims, on a shared understanding of the division of responsibilities between the different actors involved. This work is described by those involved as well-functioning.

- In Oslo, child welfare services, which are responsible for providing assistance to under-aged victims of trafficking, are not organized in a city-wide entity like with adult victims. Nevertheless, there is almost unanimous agreement among the actors involved of the need to centralize this work to one city-wide entity. The argument behind this is that such centralization will ensure competence in the work and enhance the cooperation between the actors involved.
- Two challenges are particularly emphasized.
 - First, there has been a problem that the institutions used to house children that are identified as victims have not been secure enough. On several occasions, children that are being taken care of as victims of human trafficking, have fled or been picked up by the assumed traffickers after they are placed in institutions. This problem is believed to be solved by the new section of the Child Welfare Act, which allows for better securing children in institutions when there is suspicion of human trafficking. However, during the fieldwork for this report there was still too little experience to draw any conclusions about the effects of this act.
 - Second, the majority of actors recognize that they have challenges reaching some groups they see as particularly vulnerable, especially minors exploited in the drug scene in the city.
- **Under-aged victims, Bergen:** The clearest interdisciplinary profile in the work to ensure assistance and protection for victims of human trafficking can be found in Bergen, in cases where children are victims.
 - In Bergen, two child protection offices have city-wide responsibility for all cases where children have been identified as victims of trafficking.
 - Bergen has a multidisciplinary operational team (TOT) that coordinates the practical work in cases where the victims are under-aged. All actors with a special responsibility are called in and meet several times during the proceedings in each case. The work has a distinct collaborative profile where all players stress the importance of close interdisciplinary cooperation in individual cases. This work method ensures closer contact between players in the network, something you do not see in Oslo or in efforts to secure aid and protection for adult victims of Bergen. This work is described as good, not least because it has resulted in a number of court rulings.
 - The work still has its challenges. Two challenges are particularly emphasized by the actors:

- A major challenge is the lack of child care institutions that can receive children who are identified as victims of trafficking. This is linked to a downsizing of such institutions in the region in general. Therefore, children identified as victims have been placed in foster care in normal homes, and there is broad consensus in the field that this is unfortunate.
- As in Oslo, there are several actors in Bergen that are particularly concerned about the failure to assist minors exploited in the drug scene in the city.

There are wide differences in the effort to secure assistance and protection for victims of trafficking in Oslo and Bergen, especially when it comes to adult victims. How work is organized, which challenges players cite as key, and how collaboration is experienced by the actors involved, is largely dependent on context, and particularly the number of people the network is meant to assist. Why one sees such great differences in the work, and to what extent this is related to how it is organized, is a central question in this report. We argue that efforts to secure assistance to victims of human trafficking have been characterized by dedicated individuals who all have shown great flexibility and ability to “walk the extra mile”. This approach has worked and been helpful, but in the long term sustainability will be a problem. The basis for this work method, flexibility, disappears when the number of people who are to be helped, increases. With greater pressure, the actors lose the ability to adapt to the individual victims and the risk of conflict increases. Such pressure may ultimately affect the assistance offered to victims in the municipality. Currently, it is only in Oslo that one sees disagreements with regards to the assistance given. Still, it is necessary to address these issues nationally, as an increase in identified victims could lead to similar challenges in Bergen.

1 Introduksjon

I 2003 kom den første norske handlingsplanen mot menneskehandel. Samme år ratifiserte Norge den såkalte Palermoprotokollen, en FN-protokoll med det mål å forebygge, bekjempe og straffe handel med mennesker. Det ble det tidlig på 2000-tallet tydelig at det var nødvendig å bygge opp en offentlig infrastruktur for å sikre at rettighetene til ofre for menneskehandel framsatt i disse dokumentene kunne innfris på en systematisk og god måte. Norske myndigheter er i dag pliktige å yte bistand til ofre for menneskehandel. Kommunene har fått en sentral rolle i dette arbeidet, men arbeidet med å bygge opp et fungerende system har i høy grad basert seg på og vært avhengig av tverretattlig samarbeid og samhandling mellom myndigheter og organisasjoner. Det nærmer seg nå ti år siden en slik struktur først ble påtenkt, og i denne rapporten ser vi nærmere på hvor man i dag står i dette arbeidet.

Rapporten tar for seg Norges to største byer og ser komparativt på hvordan arbeidet med å sikre hjelp og beskyttelse til ofre for menneskehandel organiseres i de to byene. Dette arbeidet omfatter da både å sikre bistand til voksne identifiserte ofre for menneskehandel og sørge for bistand når identifiserte ofre er barn. Det å yte bistand til ofre for menneskehandel har i Norge historisk sett vært en oppgave flere ulike aktører har delt på. Staten kom tydelig på banen på begynnelsen av 2000-tallet. Tidligere var dette en problematikk som i liten grad var på dagsordenen i Norge. I den grad ofre for menneskehandel ble bistått tidligere, var dette i praksis gjennomført av ulike sosiale lavterskeltiltak rettet mot prostitusjonsarenaen. I løpet av det siste tiåret har imidlertid problematikken blitt løftet fram både internasjonalt og i Norge. I takt med økt oppmerksomhet har man også sett en økning i antallet antatte ofre for menneskehandel som blir identifisert i Norge og slik mottar hjelp.

Arbeidet med å sikre bistand og beskyttelse for ofre for menneskehandel er på mange måter et nytt felt og et felt i stadig utvikling. Like fullt har man gjennom flere års erfaring nå tydelig etablerte rutiner for dette arbeidet, og dette er derfor et godt tidspunkt for å gjennomgå erfaringene og systematisk kartlegge og dokumentere hvilke resultater som er oppnådd, og hvilke utfordringer man fortsatt møter i arbeidet.

Mål med rapporten

I både Oslo og Bergen krever dette arbeidet en bred tilnærming og inkludering av aktører fra flere ulike felt. I dag er det en kommunal oppgave å sikre ofre de rettigheter de har krav på, men det er likevel slik at arbeidet med å sikre bistand og beskyttelse til ofre for menneskehandel skjer med høy grad av samhandling mellom kommunale institusjoner, lavterskel hjelpetiltak og statlige organ. Hensikten med denne rapporten er å se nærmere på disse arbeidsmetodene og vurdere i hvilken grad samarbeid på tvers av etater og sektorer fungerer etter flere års «innkjøring».

Gjennom rapporten vil vi gi et situasjonsbilde av bistand til ofre for menneskehandel: Hvilke aktører er sentrale, hvordan arbeides det, hvilke utfordringer har man møtt, og lykkes man i å sikre ofrene de rettighetene de har krav på? Funnene viser at det er betydelige forskjeller mellom byene med hensyn til størrelsen på den statlige finansieringen, antallet identifiserte ofre, antallet ofre som mottar kommunal bistand, og antallet fellende dommer på feltet. Forskjellene er såpass dyptgripende at det gir mening å hevde at de to byene forholder seg til to ulike virkeligheter når man snakker om å sikre ofre for menneskehandel bistand og beskyttelse. Hvorfor man ser slike utslag, og i hvilken grad dette henger sammen med organiseringen av arbeidet, er sentrale spørsmål i denne rapporten. Rapporten viser at arbeidet med å sikre bistand og beskyttelse til ofre for menneskehandel er særlig avhengig av konteksten, som antall saker eller typer aktører involvert. Rapporten vil derfor ikke identifisere en «best practice» med tanke på hvordan arbeidet bør organiseres i framtiden, fordi dette vil være svært kontekstavhengig. Sammenligningen mellom de to byene gir imidlertid grunnlag for å si noe om under hvilke forutsetninger forskjellige arbeidsmetoder og strukturer fungerer, hva som er utfordringer med ulike måter å organisere arbeidet på, og hvordan man best kan løse oppgavene når ulike forutsetninger er til stede.

Det er viktig å understreke at denne rapporten handler om organiseringen av arbeidet med å sikre ofre for menneskehandel bistand og beskyttelse. Den må ikke leses som en vurdering eller gjennomgang av innholdet i den bistanden som gis. I rapporten vil vi komme inn på innholdet i bistanden, for eksempel hvordan man sikrer midlertidig bolig til ofre, men dette skal bare forstås som utvalgte eksempler som er ment å illustrere utfordringene man møter i samarbeidet ulike aktører imellom. For en evaluering av selve refleksjonsperioden, se Brunovskis, Skilbrei og Tveit (2010). Deres rapport inneholder mer informasjon om bistanden som ytes. Ser man bort fra den rapporten, er det verdt å poengtere at det fremdeles ikke er gjort noen grundig gjennomgang av selve tilbudet til ofre for menneskehandel i Norge, selv om mange har påpekt mangler som også vil bli referert til i vår rapport.

Begrepsavklaringer

Menneskehandel, offer for menneskehandel og antatt offer for menneskehandel

Definisjonen på menneskehandel framgår av straffeloven § 224 som igjen bygger på FNs konvensjon mot grenseoverskridende organisert kriminalitet, FNs protokoll for å forebygge, bekjempe og straffe handel med mennesker, særlig kvinner og barn (fra år 2000), kalt Palermoprotokollen. Menneskehandel er definert som det å rekruttere, transportere, overføre, huse eller motta personer med sikte på å utnytte dem ved hjelp av nærmere bestemte tvangsmidler. Begrepet "utnyttelse" omfatter i denne sammenhengen utnyttelse av andres prostitusjon, andre former for seksuell utnyttelse, tvangsarbeid, slaveri, slaverilignende praksis, trelldom og fjerning av organer. De aktuelle tvangsmidlene er bruk av trusler, tvang, bortføring, bedrageri, forledelse, misbruk av myndighet eller utnyttelse av sårbar stilling. Likestilt med slik tvang er det å gi eller motta betaling eller andre fordeler for å oppnå samtykke fra en person som har kontroll over en annen person, med sikte på utnyttelse. I Norge inkluderes også utnyttelse til krigstjeneste i fremmed land i menneskehandelsbegrepet.¹

Ofre for menneskehandel er dermed personer som er utsatt for vold, trusler, misbruk av sårbar situasjon eller annen utilbørlig atferd og er utnyttet gjennom de handlinger som er listet opp over. Mindreårige er per definisjon i en sårbar situasjon, og ifølge Palermoprotokollen skal også rekruttering, transport, overføring, husing eller mottak av barn eller unge under 18 år med sikte på utnyttelse anses som menneskehandel, uavhengig av om vold, trusler eller annen utilbørlig atferd er brukt. Det er også irrelevant om den mindreårige selv har samtykket til handlingene.

Refleksjonsperiode

Refleksjonsperiode er en midlertidig oppholdsordning for antatte ofre for menneskehandel, som skal ha lav terskel for innvilgelse og ha en varighet på et halvt år (utlendingsforskriften § 8-3). Ifølge UDIs rundskriv «Oppholdstillatelse for utlendinger som antas å være utsatt for menneskehandel» (RS 2010-141) kan refleksjonsperiode innvilges dersom det er a) holdepunkter for at utlendingen som oppholder seg i Norge, må antas å være utsatt for menneskehandel, og b) holdepunkter for at utlendingen i løpet av refleksjonsperioden er innstilt på å motta hjelp og følge opp tiltak som tilbys. Refleksjonsperiode danner ikke grunnlag for varig opphold. Intensjonen er at det antatte offeret skal få komme seg bort fra utnyttelse, få bistand og beskyttelse og få tid og rom til å reflektere over om vedkommende vil samarbeide med politiet. Etter at

¹ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/bld/dok/regpubl/prop/2011-2012/prop-43-l-20112012/3/1.html?id=665771>

refleksjonsperioden er over, kan det gis midlertidig arbeids- og oppholdstillatelse dersom utlendingen samarbeider slik at bakmennene kan straffeforfølges (utlendingsforskriften § 8-3, RS 2010-141). Denne kan innvilges uten at det har vært en forutgående refleksjonsperiode, og i motsetning til refleksjonsperioden kan den fornyes. Fornyelse kan gis for et år av gangen, men kriteriene er da strengere. Det forventes at:

- utlendingen har brutt med miljøet bak menneskehandelen,
- utlendingen har politianmeldt bakmennene for menneskehandelen,
- politiet etterforsker saken eller har innledet straffeforfølging mot bakmenn i saken, og
- politiet/påtalemyndigheten anser utlendingens tilstedeværelse i Norge som nødvendig for å gjennomføre etterforskningen eller straffesaken.

Både refleksjonsperioden og den midlertidige oppholdstillatelsen forutsetter at utlendingen oppholder seg i riket. Å få innvilget refleksjonsperiode eller en begrenset oppholdstillatelse er nøkkelen til å utløse rettighetene nedfelt i lov. Personer som mottar refleksjonsperiode, refereres ofte til som «reflektanter».

Metode

I arbeidet med denne rapporten er det benyttet kvalitative metoder i form av dokumentgjennomgang og kvalitative intervjuer. Dokumentgjennomgang innebærer systematisk gjennomgang av sentrale skriv som ligger til grunn for etableringen av Oslopiloten, dette er kontrakter, årsrapporter og annen formell korrespondanse. Studien får imidlertid i all hovedsak sin informasjon fra kvalitative intervjuer av informanter som arbeider med å yte bistand og beskyttelse til identifiserte ofre for menneskehandel i Oslo og Bergen. Ved prosjektets oppstart ble det besluttet ikke å intervju personer som selv var blitt identifisert som ofre for menneskehandel. Dette var en etisk avveining hvor det ble tillagt vekt at personer som allerede befinner seg i en sårbar livssituasjon, ikke skal utsettes for unødig press. I tillegg satte prosjektets budsjettrammer visse begrensninger for antall intervjuer, og det ville ikke latt seg gjøre i denne studien å sikre tilstrekkelig bredde til at intervjuer med ofre ville gitt vesentlig gevinst. Denne avgjørelsen har imidlertid også klare ulemper. For det første mangler studien et «brukerperspektiv». I rapporten går vi systematisk gjennom ulike organiseringer av arbeidet med å sikre bistand og beskyttelse til ofrene med vekt på hvor utfordringene i dette arbeidet ligger. I den grad de ulike måtene å organisere arbeidet på påvirker hvordan personene som

får hjelp, opplever denne hjelpen, vil det her kun reflekteres gjennom hjelpearbeiderne sine betraktninger.

Det er i forbindelse med denne studien gjennomført 33 intervjuer med totalt 37 personer, i fire av intervjuene var det altså to intervjuobjekter til stede.² Intervjuene er fordelt på informanter som arbeider på nasjonalt nivå, informanter som arbeider i Bergen, og informanter som arbeider i Oslo. På nasjonalt nivå er det gjennomført intervjuer med representanter for Justisdepartementet og Koordineringsenheten for Ofre for Menneskehandel (KOM). I begge byer er det i intervjuet representanter for kommunen, politiet, sosiale tjenester i NAV, barnevernet, representanter for ulike hjelpetiltak, både offentlige og private, samt såkalt TOT-koordinator.³

Menneskehandel i Norge

Som i mange andre land kom arbeidet mot menneskehandel i Norge i gang parallelt med økt oppmerksomhet rundt potensiell utnyttelse i prostitusjon. Fra årtusenskiftet hadde prostitusjonen, spesielt i Oslo, synlig endret seg. Gateprostitusjonen, tradisjonelt en arena dominert av norske rusmisbrukende kvinner, ble preget av til dels ganske unge østeuropeere. Inntrykket var dessuten at mange av disse kvinnene var under sterk kontroll og stod i gjeld til såkalte bakmenn (Brunovskis, Skilbrei & Tveit 2010: 7). I tillegg til endring i gateprostitusjonen viste også en kartlegging av prostitusjonsmarkedet at det såkalte innemarkedet var dominert av utenlandske kvinner (Brunovskis & Tyldum 2004). Problematikken ble omtalt i media som «vår tids moderne slaveri», og filmen *Lilja 4-ever* fra 2002 var med på å sette menneskehandel på agendaen som en problematikk som også var relevant for Norge.

I Norge og internasjonalt ble det tydelig at det eksisterende systemet for assistanse og etterforskning ikke var egnet til å møte de utfordringene menneskehandel førte med seg (Brunovskis, Skilbrei & Tveit 2010: 7). Menneskehandel var ofte kriminalitet organisert i nettverk som gikk over landegrensene, noe som utfordret etterforskningsaspektet ved sakene. Det var også vanlig at ofrene ikke hadde lovlig opphold i de land der utnyttelsen foregikk og ble oppdaget. Dette kunne medføre at ofre ble pågrepet, ofte for forhold knyttet til den situasjonen de var i, og returnert til hjemlandet uten tilbud om bistand eller mulighet til å medvirke i en eventuell straffesak.

² Se vedlegg for oversikt over hvilke institusjoner som er representert gjennom intervjuer.

³ Se avsnittet «Menneskehandel i Norge – sentrale aktører» for en presentasjon av de nevnte aktører.

I 2004 lanserte daværende kommunal- og regionalminister Erna Solberg den norske refleksjonsperioden, en midlertidig oppholdsordning for antatte ofre for menneskehandel.⁴ Refleksjonsperioden er siden den gang betydelig endret, men prinsippet om en oppholdsordning med lav terskel for innvilgelse for å gi ofre mulighet til å komme seg ut av utnyttelse og gi rom for refleksjon rundt hvorvidt vedkommende vil samarbeide med politiet, står fremdeles sentralt. Ordningen er på mange måter styrende for arbeidet som gjøres med å sikre bistand og beskyttelse til ofre for menneskehandel i Norge. Siden innføringen av ordningen har Norge forpliktet seg til å sikre ofre for menneskehandel visse rettigheter, som trygt husvære og bistand til å sikre deres livsopphold.⁵

Et uavklart omfang

Å fastslå omfanget av menneskehandel i Norge er ikke uproblematisk. I Norge har Koordineringsenheten for Ofre for Menneskehandel (KOM) i Politidirektoratet ansvaret for å samle inn og presentere statistikk på menneskehandel. KOM peker i sin årsrapport (2012: 9) på hvorfor kartlegging av omfanget ikke er enkelt. I Norge skilles det mellom personer som identifiseres som *mulige eller antatte ofre* for menneskehandel, og personer som verifiseres som ofre. For å få innvilget refleksjonsperiode skal det være nok å være et antatt offer, det vil si at det foreligger holdepunkter for at personen er utsatt for menneskehandel. For voksne (personer over 18 år) er tilbudet om bistand og beskyttelse frivillig, og mange velger ikke å anmelde menneskehandel til politiet. Ofre kan ha mange gode grunner til ikke å anmelde krenkelsen de har vært utsatt for. Antallet personer som identifiseres som antatte ofre, er derfor høyere enn antallet som verifiseres som ofre av politi og påtalemyndighet, UDI eller barneverntjenesten. Videre peker KOM (2012: 9) på at det kan være vanskelig å føre bevis for menneskehandel i straffesaker, og bevisgrunnlaget kan ofte i vesentlig grad hvile på ofrenes vitnemål. Dette gjør at ikke alle anmeldelser ender med en fellende dom. Antallet straffesaker som behandles i domstolene, vil derfor være betydelig lavere enn antallet personer som identifiseres som mulige ofre. KOM (2012: 22) understreker også at en sentralisert oversikt over omfang av mulige ofre for menneskehandel og utnyttelsesformer krever rapportering fra alle etater og organisasjoner på individnivå. Denne typen register medfører omfattende utfordringer knyttet til taushetsplikt, personvernbestemmelser og direktiver for dataregistre. I tillegg er det frivillig å rapportere inn tall til KOM. Norge har derfor, som mange andre land, store vanskeligheter med å kartlegge det eksakte omfanget av menneskehandel.

Det er altså vanskelig å si noe om det reelle omfanget, men vi vet mer om hvor mange som har mottatt bistand og oppfølging. Likevel er også dette et estimat med en viss

⁴ Se «Begrepsavklaringer» over for mer detaljer om refleksjonsperioden.

⁵ Se kapittel 2 for mer detaljer om de internasjonale og nasjonale forpliktelsene.

usikkerhet. For det første kan det forekomme dobbeltrapporteringer, og for det andre er det ikke alle aktuelle etater som rapporterer inn til KOM. KOM har derfor beregnet et estimat basert på den informasjon som foreligger. For 2011 beregnet KOM at 274 personer mottok bistand som mulig offer for menneskehandel i Norge, av disse ble 134 identifisert i 2011. Med bistand menes her at mulig ofre for menneskehandel har mottatt en eller flere av rettighetene listet opp i kapittel 2, slik som refleksjonsperiode, fri rettshjelp fra bistandsadvokat, bolig eller helsehjelp. Tallene i tabell 1.1 under er hentet fra KOMs årsrapport og viser det beregnede estimatet på antallet potensielle ofre for menneskehandel som har mottatt en form for bistand de siste fem årene.

Tabell 1.1 Potensielle ofre for menneskehandel under oppfølging etter år, tall hentet fra KOM.

Årstall	Potensielle ofre for menneskehandel under oppfølging av etater og organisasjoner som har rapportert inn til KOM
2007	203
2008	256
2009	292
2010	319
2011	274

Antallet innvilgede refleksjonsperioder gir et bilde av hvor mange ofre for menneskehandel kommunene har ansvar for å bistå. I 2011 søkte 45 personer om refleksjonsperiode, og 31 personer fikk søknaden innvilget (KOM 2012: 47), videre søkte 39 personer om midlertidig oppholdstillatelse (etter utlendingsforskriften § 8-3), og 25 personer fikk søknaden innvilget.⁶ Til sammen var det altså 56 personer som i 2011 formelt fikk krav på kommunal bistand og beskyttelse i Norge som offer for menneskehandel. Det faktiske antallet som mottar støtte, vil på et gitt tidspunkt gjennom året kunne være høyere da personer som fikk innvilget refleksjonsperiode eller begrenset oppholdstillatelse på et tidligere tidspunkt, før 2011, fortsatt vil motta ytelser som offer. Ser man på Oslo og Bergen som denne rapporten først og fremst handler om, melder de ansvarlige NAV-kontorene at de i 2011 bistod 56 ofre for menneskehandel i Oslo, mens det tilsvarende tallet i Bergen var to.

Når det kommer til omfanget av menneskehandel med barn, er det også her uklare tall. Igjen er de frivillige rapporteringene til KOM det beste utgangspunktet man har for å si noe om omfanget. Ifølge deres årsrapport ble 65 antatte mindreårige, 32 jenter og 33 gutter, fulgt opp som potensielle ofre for menneskehandel i Norge i 2011 (KOM 2012: 27, 36). En omregning til prosent viser at de mindreårige de tre siste årene utgjør omtrent en fjerdedel av dem som identifiseres som mulige ofre for menneskehandel i Norge. Det imidlertid en stor utfordring at mange barn og unge ikke ønsker å ta imot hjelp og unndrar seg omsorg. Ifølge KOM (2012: 28) innrapporterte Uteseksjonen i

⁶ Se «Begrepsavklaringer» over for mer informasjon om oppholdsgrunnlaget.

Oslo at de totalt hadde kontakt med 27 antatte mindreårige som ble identifisert som potensielle ofre i 2011, og av disse unndro hele 24 seg bistand og beskyttelse. Mindreårige som det er bekymring for at kan være ofre for menneskehandel, kan i utgangspunktet ikke avslå tilbud om bistand og beskyttelse (KOM 2012: 219). Barnevernet kan igangsette tiltak overfor barn selv om barnet ikke ønsker et barneverntiltak. Som rapporten vil vise, har dette vist seg vanskelig i praksis. Hvor mange barn som faktisk har mottatt bistand gjennom barnevern eller andre, hvor mange som har unndratt seg omsorg før barnevern er koblet inn, eller hvor mange som har forsvunnet etter å ha blitt overført til barnevernet, er det ingen aktører som har en klar oversikt over per i dag.

Menneskehandel i Norge – sentrale aktører

Arbeidet med å sikre ofre for menneskehandel bistand og beskyttelse er et arbeid som involverer mange aktører, både statlige, kommunale og private. I dette avsnittet vil de mest sentrale aktørene kort bli presentert. Mer utfyllende redegjørelser av aktørenes roller og mandat i arbeidet vil bli presentert der det er nødvendig i kapitlene som beskriver arbeidet som gjøres i de to byene, kapittel 3 til 6.

Koordineringsenheten for Ofre for Menneskehandel

En sentral aktør på feltet er Koordineringsenheten for Ofre for Menneskehandel (KOM). KOM startet som et prosjekt med hjemmel i tiltak 29 i regjeringens handlingsplan mot menneskehandel, Stopp menneskehandelen (2006–2009). Fra 1. januar 2011 ble KOM en permanent enhet, administrativt underlagt Politidirektoratet. Enhetens overordnede funksjon er å være en pådriver for bedre tverretatlig samarbeid mellom myndigheter og organisasjoner. Dette gjøres i praksis gjennom å bistå de øvrige aktørene og bidra med tverrfaglig informasjonsutveksling og kompetanseheving på feltet gjennom å være en arena for samarbeid mellom de ulike aktørene. KOM organiserer en tverretatlig samarbeidsgruppe og en operativ samarbeidsgruppe. Den tverretatlige samarbeidsgruppen består av direktorater og andre sentrale myndigheter. I den operative samarbeidsgruppen er organisasjoner og prosjekter som arbeider direkte med ofre for menneskehandel, representert. I tillegg organiseres det felles møter mellom de to gruppene samt mindre tverrfaglige/tverretatlige møteplasser der konkrete problemstillinger blir drøftet (Ruud Vollebæk 2012: 95). KOM ble evaluert i 2010, og resultatet viste at det var et ønske i feltet om at arbeidet ble videreført, men at KOMs mandat og rolle i arbeidet trengte avklaring (Elvegård, Dyrli & Berg 2010).

Politiet

I Norge har hvert enkelt politidistrikt ansvar for å forebygge, avdekke og straffeforfølge menneskehandel. Kripos har et ansvar for analyse, bistand til politidistriktene og deltakelse i det internasjonale arbeidet mot menneskehandel. Politiet har videre plikt til å vurdere trusselsituasjonen som et offer for menneskehandel står overfor, og kan gi beskyttelse til vitner som anmelder menneskehandleren (Ruud Vollebæk 2012: 93). Politiet har kort sagt ansvaret for straffeforfølgelse av menneskehandel.

Evalueringen av bruken av refleksjonsperioder fra 2010 viser at det er store forskjeller mellom hvordan politiet i Hordaland og i Oslo tolker og utøver sin rolle i arbeid knyttet til menneskehandel (Brunovskis, Skilbrei & Tveit 2010: 73). Dette vil også være et tema for diskusjon i denne rapporten. Her er det verdt å bemerke at flere politidistrikt har / har hatt egne prosjekter, enheter eller miljøer knyttet til bekjempelse av menneskehandel. Denne enheten etterforsker alle sakene i distriktet hvor det mistenkes menneskehandel. I enheten er det samlet etterforsknings- og påtalekompetanse både innen utlendingsfeltet og organisert kriminalitet (KOM 2012: 60). EXIT-gruppen i Bergen er et eksempel på et slikt prosjekt. Prosjektet startet 17. august 2009 og er i dag fremdeles organisert på denne måten. Oslopolitiets STOP-gruppe ble i 2007 opprettet som et slikt prosjekt. I dag er dette arbeidet «lagt inn i linja», noe som innebærer at menneskehandel som fagfelt ikke lenger har en egen spesialistgruppe. I dag er fagfeltet menneskehandel lagt inn under organisert kriminalitet. Menneskehandel som felt er her ivarettatt gjennom en fagspesialist på området som har et overordnet ansvar for arbeidet. Fagspesialisten fordeler arbeidet på feltet mellom fire operative grupper som hver består av tolv etterforskere. I hver gruppe er det i dag omtrent to personer som kommer fra den gamle STOP-gruppen og dermed har erfaring med menneskehandel. Kort sagt har denne omorganiseringen ført til at det er flere hoder som jobber med menneskehandel som del av sin portefølje, men ingen jobber utelukkende med tematikken.

Utlendingsdirektoratet (UDI)

UDI er en av de mest sentrale statlige organene i arbeidet med å sikre bistand og beskyttelse til ofre for menneskehandel. Ofre for menneskehandel er i all hovedsak utenlandske statsborgere, de fleste uten lovlig opphold i riket. UDI er av den grunn involvert i mange faser av disse sakene. Søknad om refleksjonsperiode behandles av UDI, eventuell søknad om midlertidig opphold behandles av UDI, og UDI er sentrale i arbeidet med retur og reetablering av ofre som ikke får lovlig oppholdstillatelse i Norge.

En rekke rundskriv og interne meldinger gir føringer for arbeidet med menneskehandel, blant annet UDIs ansvar for å identifisere og følge opp mulige ofre for menneskehandel (RS 2011-007), håndtering av spørsmål knyttet til menneskehandel i asylsaker (IM 2011-002) og behandling av søknader om oppholdstillatelse for ofre for menneskehandel (RS 2010-141).

Det er både en sentral koordinator for arbeidet med menneskehandel i UDI og avdelingsvis koordinatorene i Asylavdelingen, Oppholdsavdelingen og Region- og mottaksavdelingen. Under sistnevnte avdeling er det i tillegg en kontaktperson for menneskehandel ved hvert av UDIs regionskontorer og transittetaten. Kontaktpersonene har ansvar for oppfølging av arbeidet med menneskehandel i mottakene i sin region og er UDIs representanter i de tverretatlige operative teamene (TOT) som er opprettet i enkelte kommuner (Ruud Vollebæk 2012: 94).

ROSA

ROSA-prosjektet (forkortelsen står for reetablering, oppholdssteder, sikkerhet og assistanse) ble opprettet 1. januar 2005 etter søknad fra Kriesesentersekretariatet i Norge i forbindelse med Regjeringens handlingsplan mot handel med kvinner og barn 2003–2005. Kriesesentersekretariatet, som er en paraplyorganisasjon for 29 krisesentre i Norge, ble gitt et mandat av Justis- og politidepartementet til å gjennomføre prosjektet, i første omgang for ett år. Mandatet er å koordinere sikre oppholdssteder med tilgang til nødvendig bistand og informasjon til kvinner over 18 år utnyttet i prostitusjonen i menneskehandelen i henhold til Europarådskonvensjonens artikkel 4. De skal også veilede og informere de ansatte på bostedene som daglig bistår de utsatte (ROSA 2012: 5). Identifiserte ofre for menneskehandel som ønsker det, kan bli bosatt på krisesentre rundt om i landet.

I tillegg drifter ROSA en informasjonstelefon som tilbyr offentlige etater, frivillige organisasjoner og advokater veiledning og hjelp. ROSA er klare på at de også tar imot henvendelser fra privatpersoner som kommer i kontakt med menneskehandelen, og at innringere kan være anonyme. Loven om et krisesentertilbud er kjønnsnøytral, og dette innebærer at kommunene også skal ha et tilbud til menn som er utsatt for vold i nære relasjoner. Dette åpner for at ROSA også kan bistå menn som er mulige ofre for menneskehandel utnyttet i prostitusjonen (ROSA 2012: 6).

Sosiale tjenester i NAV

Det er slått fast gjennom handlingsplanen at det er en kommunal oppgave å sikre voksne ofre bistand. Dette sikres i dag gjennom de kommunale sosiale tjenestene ved NAV-kontor rundt om i landet. Alle kommuner i Norge har NAV-kontor. NAV-kontoret er innbyggernes møtepunkt med arbeids- og velferdsforvaltningen. Kontoret veileder brukere på arbeids-, familie- og pensjonsområdet og tar imot krav om ytelser. Lokalkontoret følger også opp brukere som trenger ekstra bistand for å komme i arbeid eller aktivitet.⁷ NAV-kontorene skal ivareta kommunens oppgaver etter lov om sosiale

⁷ For mer informasjon, se: <http://www.nav.no/Om+NAV/For+kommunen/Organisering+av+NAV-kontoret.315542.cms>

tjenester i NAV (sosialtjenesteloven). Sosialtjenesteloven fastsetter et minimum av kommunale oppgaver det lokale NAV-kontoret har ansvaret for. Oppgavene omfatter økonomisk sosialhjelp, kvalifiseringsprogrammet, økonomisk rådgivning, midlertidig botilbud, råd og veiledning og arbeid med individuelle planer.⁸ Hva bistanden til ofre for menneskehandel konkret består i, og hvordan den ytes, vil presenteres mer inngående i kapitlene som følger.

Kommunalt og statlig barnevern, Barnevernvakten

Dersom barn identifiseres som ofre for menneskehandel, har barnevernet et hovedansvar for å følge opp og ivareta disse barna som ethvert annet barn med behov for omsorg i kommunen. Dette ansvaret er delt mellom kommunene og staten. Alle kommuner i Norge, med unntak av Oslo, har et barnevernssystem delt mellom statlige og kommunale barneverntjenester.

Alle kommuner skal ha en barneverntjeneste som utfører det løpende arbeidet etter loven. Kommunen har blant annet ansvar for det forebyggende arbeidet, hjelpetiltak i hjemmet, initiativ til plassering av barn utenfor hjemmet, oppfølging av barn plassert utenfor hjemmet og godkjenning av fosterhjem (Ruud Vollebæk 2012: 93). I byer med en døgnbemannet barnevernvakt, slik som i Oslo og Bergen, er akuttfasen rett etter identifisering ofte Barnevernvaktens ansvar da sakene ofte dukker opp etter ordinær stengetid eller i helger.

I 2004 var det en statlig overtakelse av det fylkeskommunale barnevernet, og man opprettet Bufetat. Bufetat ble etablert med fem regionale barnevernmyndigheter og en sentral barnevernmyndighet (Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, Bufdir). Det er opprettet 26 fagteam i de fem regionene som skal være bindeledd til kommunene. De regionale barnevernmyndighetene skal bistå barneverntjenesten i kommunene med plassering av barn utenfor hjemmet, bistå kommunene med rekruttering og formidling av fosterhjem og har ansvaret for at fosterhjemmene får oppfølging og veiledning. Staten har også ansvar for etablering og drift av institusjoner og for godkjenning av private og kommunale institusjoner som benyttes etter barnevernloven (Gautun 2009: 15). Bufdir organiserer en nasjonal kompetansegruppe for arbeid med barn utnyttet i menneskehandel og avholder i den forbindelse samlinger og konferanser om tematikken (Ruud Vollebæk 2012: 93).

Kort fortalt har det kommunale barnevernet ansvaret for den daglige ivaretagelsen av barna, mens det statlige Bufetat har ansvar for å sikre tilpassede plasseringssteder. I tillegg skal fagteamene i Bufetat kunne bistå den enkelte barneverntjeneste med råd og veiledning i menneskehandelssaker (RS Q-11/2006 B: 9).

⁸ For mer informasjon, se: <http://www.nav.no/Om+NAV/For+kommunen/Sosiale+tjenester+i+NAV-kontoret>

Oslo er et unntak i barnevernsammenheng og står utenfor det statlige barnevernet. Her har barne- og familieetaten ansvar for institusjonstilbudet og bistand til bydelens barneverntjenester.

Tverrfaglig operativt team (TOT) med koordinator

I enkelte kommuner (Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger og Kristiansand) er det opprettet tverretatlige operative team (TOT) som arbeider med menneskehandel. TOT skal koordinere oppfølgingen mellom etatene i saker som involverer mulige ofre for menneskehandel. Det tverretatlige samarbeidet i TOT er ulikt forankret, organisert og praktisert (Ruud Vollebæk 2012: 96). Som det vil komme fram av rapporten, er TOT ulikt organisert i Oslo og i Bergen. TOT Bergen har en tydelig operativ rolle. Det er TOT-koordinatoren som innkaller de relevante instansene når et barn blir identifisert som et mulig offer for menneskehandel, og som tilrettelegger og koordinerer det tverretatlige samarbeidet rundt barnet. TOT i Oslo har ikke en operativ rolle i enkeltsaker på samme måte, men har et overordnet ansvar for å identifisere utfordringer i arbeidet med å sikre bistand og beskyttelse til ofre for menneskehandel mer generelt. Både TOT i Oslo og i Bergen vil bli tydeligere presentert i henholdsvis kapittel 3, kapittel 4 og kapittel 6.

Tiltaksenhet for mindreårige i sentrum

For å ivareta sentrumsansvaret for mindreårige uten bostedsadresse opprettet bydel St. Hanshaugen i 2009 en koordinerende tiltaksenhet for mindreårige i Oslo sentrum. Enheten er en del av bydelens barnevern og forebyggende kriminalitetsarbeid (SaLTo). I tillegg har bydel St. Hanshaugen fått i oppgave av Byrådsavdelingen for eldre og sosiale tjenester å være tilgjengelig for rådgivning for andre bydeler i Oslo (Bydel St. Hanshaugen 2012: 2). Med dette ansvaret følger finansiering av to ekstra stillinger tilegnet kun denne problematikken.

Det er viktig å understreke at denne tiltaksenheten ikke er en menneskehandels-enhet, for eksempel slik som Oslopiloten i sin tid var. Gruppen konsentrerer seg om å arbeide med mindreårige i sentrum generelt. Mange av sakene enheten befatter seg med, har like fullt et aspekt av menneskehandel, og tiltaksgruppen fungerer derfor i dag som en tverrfaglig møteplattform der man retter innsatsen mot handel med barn. Men tiltaksgruppen er formelt sett ikke tillagt ansvaret for å koordinere dette arbeidet. Formelt sett er alt arbeidet med menneskehandel i Oslo, også når det kommer til barn, koordinert av TOT-koordinator, som hører til bydel Grünerløkka.

Oppsøkende tjenester

De oppsøkende tjenestene i kommunene rundt om i landet er ulikt organisert og har ulike navn. De kalles blant annet utekontakter, uteseksjoner, ungdomskontakter, uteteam, feltteam og gateteam. Tendensen i Norge i dag er at flere kommuner starter opp oppsøkende ungdomstjenester, da de ser nytten av å supplere sine ordinære tjenester med oppsøkende sosialt arbeid i ungdomsmiljøene.⁹ Oppsøkende tjenester kommer gjennom sitt arbeid på gata i kontakt med barn og unge og voksne som kan være utnyttet i menneskehandel. Særlig utnyttelse til prostitusjon, salg av narkotika, vinningskriminalitet, tigging og gatesalg/gateartisteri kan forekomme på de arenaene oppsøkende sosialarbeidere arbeider på til daglig (Ruud Vollebæk 2012: 95).

Både Oslo og Bergen har oppsøkende kommunale tjenester. Både Uteseksjonen i Oslo og Utekontakten i Bergen driver oppsøkende sosialt arbeid blant barn, unge og voksne i marginaliserte miljøer i gatebildet.¹⁰ Oppsøkende sosialarbeidere er derfor i en unik posisjon når det gjelder muligheter for å identifisere mulige ofre, gi informasjon og hjelpe med å komme i kontakt med øvrige myndigheter og hjelpetiltak. I Bergen er Utekontakten spesielt sentral i arbeidet mot menneskehandel da TOT-koordinator er ansatt her. Dette vil bli nærmere presentert i kapittel 6.

«Hjelpetiltakene»

Når det i denne rapporten snakkes om hjelpeapparatet eller hjelpetiltakene for ofre for menneskehandel i Norge, menes de tiltakene som på ulike måter kommer i direkte kontakt med ofre for menneskehandel, og som har som hovedoppgave eller en av flere oppgaver å bistå denne gruppen. I denne rapporten brukes «hjelpeapparatet» om sosiale tiltak som gjennom sitt arbeid, hovedsakelig i prostitusjonsmiljøer, kommer i tett kontakt med ofre for menneskehandel, nærmere bestemt Nadheim, Pro Sentret, Prosjekt Fri, Prosjekt EVA, Prosjekt Sophia og Prosjekt Aurora. Det anerkjennes at også andre aktører, offentlige som private, i praksis yter hjelp og i så måte inngår i en generell forståelse av betegnelsen «hjelpeapparat». Men da det i denne rapporten er nyttig å skille lavterskeltiltakene fra andre aktører, både kommunale og statlige, er denne betegnelsen valgt av pragmatiske og praktiske grunner. Under følger en kort beskrivelse av de ulike aktørene, mer informasjon vil bli presentert løpende i rapporten der det er nødvendig.

Pro Sentret – Pro Sentret er Oslo kommunes hjelpetilbud til kvinner og menn med prostitusjonserfaring. Senteret er et nasjonalt kompetansesenter og jobber landsdekkende med kunnskapsformidling og veiledning om tematikk knyttet til prostitusjon.

⁹ For mer informasjon, se: <http://www.losu.no/index.php/oppsokende-sosialt-arbeid/131-nyhet/212>

¹⁰ For mer informasjon, se: <http://www.uteseksjonen.no/om-oss> og <https://www.bergen.kommune.no/omkommunen/avdelinger/utekontakten/9376>

Hjelpetilbudet på Pro Sentret beskrives som fortløpende tilpasset brukergruppen og spenner fra arbeid med enkeltpersoner over tid, drop-in helsetjenester og oppsøkende arbeid.¹¹

Nadheim – Nadheim er Kirkens Bymisjons senter for kvinner og menn med prostitusjonserfaring. Senteret arbeider ut fra tre målområder, oppsøkende-, oppfølgende- og sosialpolitisk arbeid. Det oppsøkende arbeidet har som mål å kartlegge prostitusjonsmiljøet og etablere kontakt med brukere. Oppfølging viser til individuelt tilpasset oppfølging av brukere. Med sosialpolitisk arbeid refereres det her til at Nadheim, som er grunnleggende opptatt av å tilrettelegge for alternativer til prostitusjon, også vil arbeide sosialpolitisk gjennom å systematisere og dele erfaringer og kunnskap både nasjonalt og internasjonalt.¹²

Prosjekt Fri – Prosjekt Fri er et lavterskeltilbud for ofre for menneskehandel og tvangsprostitusjon drevet av Kirkens Bymisjon. Arbeidet bygger på «hjelp til selvhjelp»-prinsippet, og prosjektet tilbyr individuelt tilpassede samtaler og veiledning. Som denne presentasjonen viser, er det mange ulike aktører som forholder seg til ofre for menneskehandel på ulike tidspunkter. Grunntanken til Prosjekt Fri er å være et tilbud som kan følge ofrene hele veien gjennom alle de ulike delene av prosessen. Brukere får derfor tilbud om støtte i møte med ulike deler av den norske offentlighet disse personene kan komme til å treffe, slik som politi, bistandsadvokater, rettsvesen, helsevesen eller skole. Prosjekt Fri arbeider tett med andre aktører i feltet og fungerer som en kompetent veileder, men de unngår å etablere personlige/vennskapelige relasjoner til brukerne. I tillegg kan Fri bistå med informasjon om menneskehandel, aktiviteter og oppfølging.¹³ Gjennom tett oppfølging av kvinnene har prosjektet identifisert flere utfordringer og arbeidet aktivt med andre aktører i feltet for å finne løsninger på utfordringene lokalt og nasjonalt.

Prosjekt EVA – Prosjekt EVA er et hjelpetiltak drevet av Bergen Røde Kors. Tiltaket retter seg mot kvinner med utenlandsk bakgrunn som har det ekstra vanskelig. Alle brukerne blir her koblet med hver sin frivillig fra Bergen Røde Kors, og den frivillige skal være en tillitsperson, aktivitetsperson og guide til det norske samfunnet. I tillegg til denne en-til-en-metodikken arrangeres diverse fellessamlinger.¹⁴ Prosjektet prøver å bidra til å fylle kvinnes hverdag med innhold og mening gjennom å bygge nettverk ved hjelp av andre kvinner.

¹¹ For mer informasjon, se: <http://prosentret.no/om-oss/>

¹² For mer informasjon, se: <http://www.bymisjon.no/no/Virksomheter/Nadheim/Om-Nadheim/>

¹³ For mer informasjon, se: <http://www.bymisjon.no/Virksomheter/Prosjekt-Fri/>

¹⁴ For mer informasjon, se: http://lokal.rodekors.no/distrikt_hjemmesider/hordaland_rode_kors/lof/bergen_rode_kors/vare_aktiviteter/eva/

Prosjekt Aurora – Prosjekt Aurora er drevet av Oslo Røde Kors, og er en form for nettverksarbeid bygget opp på samme måte som Prosjekt EVA, men retter seg eksplisitt mot kvinner utsatt for menneskehandel. Prosjektet kobler kvinner som har vært utsatt for menneskehandel, sammen med en frivillig som kan fungere som en samtalepartner, en følgesvenn og et bindeledd til aktiviteter for kvinnen.¹⁵ Prosjektet har i likhet med Prosjekt EVA som mål å bidra positivt i kvinnes hverdag og sosiale liv.

Prosjekt Sophia – Gjennom Prosjekt Sophia tilbyr Oslo Røde Kors leksehjelp til kvinner som har vært utsatt for menneskehandel, og som deltar i Adora og der får opplæring i sminke og negledesign, eller som deltar på norskopplæring gjennom Nadheim. Prosjektets viktigste målsetting er å bidra til at kvinnene kan gjennomføre sin utdanning, samt å styrke kvinnes mestringsfølelse og selvtillit.¹⁶

Tabell 1.2 Oversikt over sentrale aktører i arbeidet med å yte bistand og beskyttelse til ofre for menneskehandel i Oslo og Bergen.

	Eierskap*		Identifiserer	Yter beskyttelse	Yter bistand	Koordinerer
Nasjonalt	Statlig	KOM				X
	Statlig	Politiet	X	X		
	Statlig	UDI	X		X	
	Privat**	ROSA		X	X	
	Kommunalt	NAV			X	
	Kommunalt	Barnevernkontor	X	X	X	
	Statlig	Bufetat		X	X	
	Kommunalt	TOT-koordinator				X
Oslo	Kommunalt	Pro Sentret	X		X	
	Privat	Nadheim	X		X	
	Privat	Røde Kors			X	
	Kommunalt	Uteseksjonen	X		X	
Bergen	Kommunalt	Utekontakten	X			
	Privat	Kirkens Bymisjon	X		X	
	Privat	Røde Kors			X	

* Denne kolonnen viser til eierskap til institusjon/organisasjon, ikke finansiering. Både ROSA og Røde Kors sine prosjekter er statlig finansierte prosjekter, men finansiering er kommet gjennom søknad og ikke statlig opprettelse av institusjon/prosjekt.

** ROSA er basert på et statlig initiert prosjekt med mandat fra Justisdepartementet, men er driftet av Kriesentersekretariatet.

¹⁵ For mer informasjon, se: http://www.rodekors.no/distriktsider/oslo_rode_kors/aktiviteter/kvinnefeltet1/sophia/

¹⁶ Ibid.

2 Bistand og beskyttelse til ofre for menneskehandel

Dette kapittelet vil gi en kort beskrivelse av hva slags rettigheter ofre for menneskehandel har i Norge. Det foreligger både internasjonale og nasjonale lovverk og retningslinjer som rent konkret setter fram hva personer i denne gruppen skal få tilbud om for at den norske stat skal følge sine forpliktelser. Her presenteres kort de relevante rettskildene som regulerer hva slags bistand som skal ytes til ofre for menneskehandel i Norge.

Det internasjonale rammeverket

Palermoprotokollen, en tilleggsprotokoll om menneskehandel i FNs konvensjon mot grenseoverskridende organisert kriminalitet, ble vedtatt i desember 2000 og trådte i kraft i 2003. Norge ratifiserte konvensjonen samme år. Protokollen er det eneste globale instrumentet i arbeidet mot menneskehandel og har er tydelig rettet mot de strafferettslige sidene ved menneskehandel som fenomen, mens de delene som omhandler beskyttelse for ofre, er langt svakere: «Mens seksjonen som omhandler straffeforfølgelse er krystallklare og slår fast de signerende landenes forpliktelser, er tiltak som omhandler beskyttelse av ofre kun oppfordringer» (Brunovskis, Skilbrei & Tveit 2010: 16).

Når det kommer til beskyttelse av ofre for menneskehandel, er imidlertid Norge også bundet av Europarådets konvensjon 3. mai 2005 om tiltak mot menneskehandel (kjent som Europarådskonvensjonen i miljøet), ratifisert av Norge i november 2007. På tross av at diskusjonene fram mot konvensjonen også speilet det doble behovet for å angripe menneskehandel gjennom justispolitiske virkemidler på den ene siden, og behovet for å beskytte ofre på den andre, er konvensjonen betraktelige tydeligere når det gjelder ofrenes rettigheter (Gallagher 2006: 172; Brunovskis, Skilbrei & Tveit 2010: 17). Konvensjonens tredje kapittel tar for seg tiltak for å beskytte og fremme ofres rettigheter, og i henhold til artikkel 12 skal konvensjonens signerende parter «vedta

de lover eller treffe andre tiltak som er nødvendige for å bistå ofre med deres fysiske, psykiske og sosiale restitusjon», og denne bistanden skal minst omfatte¹⁷:

- a. en levestandard som kan sikre deres livsopphold gjennom tiltak som: egnet og trygt husvære, psykologisk og materiell bistand,
- b. tilgang til øyeblikkelig medisinsk hjelp,
- c. tolke- og oversettertjenester ved behov,
- d. rådgivning og informasjon, særlig om deres juridiske rettigheter og om tilgjengelige tjenester, på et språk de forstår,
- e. bistand som muliggjør at deres rettigheter og interesser kan bli presentert og vurdert på de rette stadier i strafforfølgingen av lovbrutere,
- f. tilgang til utdanning for barn.

Som det framkommer av punktene over, har barn like rettigheter som voksne som blir identifisert som et antatt offer for menneskehandel, i tillegg til at barn har krav på utdanning. Når det gjelder barn, er det også andre internasjonale regelverk og avtaler som er relevante. Blant flere forpliktelser på internasjonalt og regionalt nivå er følgende dokumenter særlig aktuelle: FNs kvinnekonvensjon, FNs barnekonvensjon med tilleggsprotokoller (protokoll om barn i væpnet konflikt og protokoll om salg av barn, barneprostitusjon og barnepornografi) samt ILOs konvensjon nr. 182 om forbud mot og umiddelbare tiltak for å avskaffe de verste former for barnearbeid. Både FNs barnekonvensjon og dens ovennevnte tilleggsprotokoller ble inkorporert i norsk lov gjennom menneskerettsloven 1. august 2003 og trådte i kraft 1. oktober 2003 (RS Q-11/2006 B).

Det nasjonale rammeverket

Siden 2003 har norske myndigheter gjennom fire handlingsplaner og en rekke instruksjer/rundskriv utviklet og spisset tiltak for å forebygge mot og straffeforfølge menneskehandel og sikre antatte ofre for menneskehandel bistand og beskyttelse. Disse handlingsplanene ligger tett opptil Europarådskonvensjonen når det kommer til hvordan bistanden defineres. Bistanden til antatte ofre for menneskehandel skal, ifølge den siste handlingsplanen (2011–2014), omfatte:

¹⁷ https://www.politi.no/vedlegg/rapport/Vedlegg_45.pdf

- egnet og trygt husvære
- psykologisk og materiell bistand
- tilgang til øyeblikkelig medisinsk hjelp
- tolke- og oversettertjenester
- bistand som muliggjør at ofrenes rettigheter og interesser kan bli presentert og vurdert på de rette stadier i straffeforfølgelsen av lovbrystere

Hva som ligger i at et husvære skal være egnet og trygt, hva som defineres som materiell bistand, eller hva slags medisinsk oppfølging disse personene har krav på, er spørsmål som ikke er adressert i handlingsplanen. Dette er spørsmål som heller ikke er definert i andre offentlige dokumenter, og det er således rom for en viss tolkning. Som det vil komme fram senere i rapporten, har nettopp disse uklarhetene medført utfordringer da ulike aktører som er involvert i å sikre ofre hjelp, tolker disse på ulike måter.

Det er slått fast gjennom handlingsplanen at det er en kommunal oppgave å sikre ofrene rettighetene nevnt over. I praksis gjøres dette gjennom NAV-kontorene. Siden det er kommunale sosialtjenester som er forvaltningsorganet for denne typen bistand, er lov om sosiale tjenester i NAV, som trådte i kraft 1. januar 2010, den mest sentrale rettskilden når det gjelder bistanden som ytes ofrene. Formålet med loven er etter lovens § 1 «å bedre levekårene for vanskeligstilte, bidra til sosial og økonomisk trygghet, herunder at den enkelte får mulighet til å leve og bo selvstendig, og fremme overgang til arbeid, sosial inkludering og aktiv deltakelse i samfunnet». Inngangen til loven følger av lovens § 2 og gjelder alle som oppholder seg i riket, med forskrifter som regulerer/begrenser anvendelsen på personer som ikke er norske borgere, eller som ikke har bopel i riket.

Bistand til ofre for menneskehandel innenfor lov om sosiale tjenester i NAV reguleres i dag gjennom forskrift om sosiale tjenester for personer uten fast bopel i Norge, som trådte i kraft 1. januar 2012. Her blir ofre for menneskehandel som er innvilget refleksjonsperiode, satt fram som en spesiell unntaksgruppe, og det presiseres at «personer som er innvilget refleksjonsperiode mv. har rett på tjenester etter loven på lik linje med befolkningen for øvrig» (RS 35 av 22.06.12 om lov om sosiale tjenester). Det er altså slik at når en person er innvilget refleksjonsperiode, får vedkommende fulle rettigheter etter sosialtjenesteloven, og man har dermed krav på individuell vurdering av behov etter loven på lik linje med alle andre brukere av NAV. Rent konkret betyr dette at når refleksjonsperiode er innvilget, vil vedkommende få økonomiske ytelser og midlertidig bolig, etter lov om sosiale tjenester § 18, § 19 og § 27, fra sitt lokale NAV-kontor dersom vedkommende ikke selv kan sørge for sitt livsopphold eller ikke klarer å skaffe seg bolig på egen hånd.

Handlingsplanen trekker også fram viktigheten av at bistand til denne gruppen også innebærer aktivisering i form av arbeidstrening, utdanning eller arbeid. Det blir i siste handlingsplan henvist til at Stortingets justiskomite i forbindelse med behandlingen av lovforslaget om kriminalisering av kjøp av seksuelle tjenester påpekte at denne bistanden måtte tilbys gjennom NAV-systemet. Likevel inkluderes ikke aktivisering i oppramsing av rettigheter ofrene har, verken i handlingsplanen eller i Europaråds-konvensjonen. Som Brunovskis, Skilbrei og Tveit (2010: 52) peker på i evalueringen av refleksjonsperioden, finnes det i dag «ingen instruks som beskriver hva slags aktiviteter kvinner og menn i refleksjon har rett på». Likevel kan ofre for menneskehandel ha krav på aktiviseringstiltak i regi av NAV, siden de som nevnt over har rett på tjenester etter sosialtjenesteloven på lik linje med befolkningen for øvrig.

Da reflektanter juridisk sett er sidestilt med andre brukere med hensyn til sosialtjenesteloven, skal også ytelser til reflektanter baseres på skjønn. Rettighetene må derfor betraktes som et veiledende utgangspunkt for det skjønn som skal utøves. Når det kommer til aktivisering, har man, ifølge våre informanter i NAV-systemet, i vurderingen i all hovedsak landet på at reflektanter bør tilbys aktiviteter. Men dette er en skønnsmessig vurdering, og det vises til at man for eksempel i en tidlig fase av refleksjonsperioden kan vurdere det dithen at aktiviteter ikke bør tilbys. Slik loven er utformet, må den enkelte ha utnyttet fullt ut alle reelle muligheter til å forsørge seg selv ved arbeid, egne midler eller ved å gjøre gjeldende trygderettigheter eller andre økonomiske rettigheter for at det skal foreligge rett til ytelser etter loven. Enhver har ansvar for å ta nødvendige skritt for å bli selvforsørget gjennom arbeid eller på annen måte, og en persons hjelpebehov skal likevel vurderes ut fra den nåværende situasjonen, og vedkommende kan ha krav på stønad inntil andre økonomiske muligheter kan gjøres gjeldende (RS 35 av 22.06.12 om lov om sosiale tjenester). Dette innebærer at også reflektanter skal vurderes individuelt og har plikt til å ta nødvendige steg for å bli selvforsørget. Innvilgelse av refleksjonsperiode gir også voksne en seks måneders arbeidstillatelse. Formelt sett kan derfor ofre for menneskehandel ta opp arbeid som alternativ til ytelser fra NAV. I praksis vil de imidlertid forholde seg til samme virkelighet som andre med midlertidig opphold i Norge. Det er vanskelig å få inntektsbringende arbeid når man ikke kan norsk, kanskje ikke har id-papirer og har et midlertidig opphold i riket, og en skønnsbasert vurdering vil for de fleste reflektanter i praksis innebære alle rettighetene listet opp over samt hjelp til aktivisering.¹⁸

Det er altså en rekke rettskilder som styrer ytelsen av bistand og beskyttelse til voksne ofre for menneskehandel i Norge. Man har et internasjonalt regelverk og en handlingsplan som framsetter reflektanters rettigheter, mens den faktiske utøvelsen av rettighetene er lagt til kommunene gjennom sosialtjenesteloven. Regelverket set-

¹⁸ For en innføring av utfordringer knyttet til arbeid og midlertidig opphold, se Sønsterudbråten. 2011. *Lovlig med forbehold*.

ter fram konkrete krav om type ytelser, men graden og omfanget av de ytelsene som nevnes, skal hjemles i en skjønnsmessig, individuell og konkret vurdering for hver enkelt reflektant. Kort sagt kan man si at ofre for menneskehandel i Norge vil ha rett til midlertidig bolig, stønad til forsvarlig livsopphold og aktivisering fra kommunen de bor i, dersom de selv ikke kan sørge for dette.

Når offeret er et barn

Når det kommer til barn som er identifisert som ofre for menneskehandel i Norge, gjør et annet regelverk seg gjeldende. Lov om barneverntjenester er den mest sentrale rettskilden til hva barn som er identifisert som ofre for menneskehandel i Norge, har krav på. Barnevernets ansvar ved mistanke om at et barn kan være utsatt for menneskehandel, kan utledes av lov om barneverntjenester (barnevernloven) av 17. juli 1992 nr. 100 og Barne- og likestillingsdepartementets rundskriv om menneskehandel fra 2006 (menneskehandelsrundskrivet)¹⁹. Barnevernloven framsetter at barnevernet skal sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp og omsorg til rett tid, og dette gjelder for alle barn som oppholder seg innenfor Norges grenser (lov om barneverntjenester § 1-1, § 1,2). Når det foreligger bekymring for at et barn kan være utnyttet i menneskehandel, har barnevernet ansvar for snarest å undersøke situasjonen og iverksette nødvendige tiltak for å beskytte barnet og sikre en forsvarlig omsorgssituasjon (RS Q-11/2006 B: 8). Barn som er utnyttet i menneskehandel, har som regel behov for tiltak etter barnevernloven. Dette innebærer at barnevernet vil være den mest sentrale aktøren i arbeidet med å sikre bistand og beskyttelse til barn som blir identifisert som ofre for menneskehandel i Norge.

I menneskehandelsrundskrivet gjennomgås ulike plasseringsmuligheter barneverntjenesten fram til nå har hatt mulighet til å benytte i saker som involverer barn som er utnyttet i menneskehandel. Det har imidlertid vært problemer knyttet til å benytte barnevernets hjemler for å beskytte antatte ofre. I lys av dette kom det i august 2012 et tillegg til barnevernloven, § 4-29, som åpner for midlertidig plassering på institusjon uten samtykke ved fare for menneskehandel. Dette vil vi komme nærmere inn på senere i rapporten, men det er verdt å nevne her at Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet vil oppdatere det såkalte menneskehandelsrundskrivet innen utgangen av 2014 (Ruud Vollebæk 2012: 81).

¹⁹ Rundskriv Q-11/2006 B som omhandler barnevernets ansvar for mindreårige som er utsatt for menneskehandel, samt barnevernets samarbeid med andre etater i slike tilfeller http://www.regjeringen.no/upload/kilde/bld/rus/2006/0008/ddd/pdfv/285900-rundskriv_q-11.pdf

Rapportens oppbygning

Når antatte ofre for menneskehandel søker refleksjonsperiode, utløses altså rett til å motta bistand og beskyttelse fra norske myndigheter. Hva denne bistanden består i, følger det rettslige rammeverket presentert over, men hvordan man i praksis organiserer arbeidet med å sikre denne bistanden, er likevel ikke ensartet. Denne rapporten vil se nærmere på hvordan man i praksis løser dette i Oslo og i Bergen. Man finner til dels store forskjeller mellom hvordan det offentlige yter bistand til personer som har søkt refleksjonsperiode i de to byene, og det er forskjeller både for barn og voksne. Det er derfor nyttig å skille mellom det vi her har kalt fire spor når man ser på hvordan bistand i praksis ytes til ofre for menneskehandel:

- Oslo, ofre over 18 år
- Bergen, ofre over 18 år
- Oslo, ofre under 18 år
- Bergen, ofre under 18 år

De fire sporene representerer fire mer eller mindre totalt adskilte systemer som forholder seg til ulike virkeligheter. Ulikhetene knytter seg til antallet identifiserte ofre, hva slags behov ofrene har, antallet aktører involvert i arbeidet, hvilke aktører som er involvert, og ulike erfaringer med samarbeid. Dette betyr at beskrivelsene av menneskehandel som fenomen og hvordan man arbeider med feltet, skiller seg tydelig fra hverandre. Kapittel 3 vil presentere arbeidet som gjøres i Oslo for ofre over 18 år. I dette kapitlet vil vi først å gå deskriptivt til verks og skissere hvilke aktører som er involvert i de fire ulike sporene, hvordan rollefordelingen mellom aktørene er, samt kort presentere hovedutfordringene som blir fremmet av aktørene som er involvert, og hvordan de selv bedømmer arbeidet som gjøres. Kapittel 4 har samme struktur og ser på det tilsvarende arbeidet i Bergen. De to følgende kapitlene presenterer arbeidet som gjøres for å yte bistand og beskyttelse der identifiserte ofre er barn. Kapittel 5 presenterer arbeidet som gjøres i Oslo, og kapittel 6 presenterer arbeidet som gjøres i Bergen. Etter at alle de fire sporene er presentert, vil vi i kapittel 7 diskutere hvorfor man ser så tydelige forskjeller i arbeidet som gjøres i Bergen og i Oslo. Dette knytter seg til lokale forskjeller i hvordan de ulike aktørene, altså kommune, politi og hjelpeapparat, tolker sin rolle og sitt mandat i dette arbeidet, noe som fører til en påfallende ulik forståelse av refleksjonsperiode og identifiseringsarbeid. I kapittel 8 oppsummeres funnene, og her pekes det videre på hvilke strukturelle faktorer som bidrar til at man ser disse lokale forskjellene mellom byene. Rapporten rundes av i kapittel 9 med anbefalinger i lys av det som har kommet fram.

3 Bistand til voksne ofre i Oslo

Når man skal presentere arbeidet som gjøres for å yte bistand til ofre for menneskehandel i Norge, gir det mening å starte med en presentasjon av arbeidet i Oslo med saker der ofre er over 18 år. Her finner man majoriteten av identifiserte ofre og innvilgelser av refleksjonsperiode, og her finner man derfor den sosialtjenesten med lengst og bredest erfaring med å yte offentlig bistand til ofre for menneskehandel.

Det formelle arbeidet med å utforme systemer for å sikre bistand og beskyttelse til voksne ofre for menneskehandel her skriver seg tilbake til 2003. Man hadde da fått på plass en nasjonal handlingsplan som rettet søkelyset mot menneskehandel, og i planen ble det slått fast at «regjeringen vil arbeide for å sikre at kvinner og barn som er ofre for menneskehandel beskyttes og får hjelp».²⁰ Det fantes imidlertid ikke noen offentlige strukturer for å følge opp de forpliktelsene som lå i handlingsplanen. Sosial- og helsedirektoratet fikk tildelt en halv million for å utforske feltet. På dette tidspunktet hadde hjelpetiltakene som jobbet oppsøkende i prostitusjonsmiljøene, som allerede nevnt, kommet borti noen saker med personer som kunne antas å være ofre for menneskehandel. Det var imidlertid sprik i rapporteringene, og man hadde liten oversikt over hvilket antall ofre man snakket om. Det er liten tvil om at det som fantes av erfaring på området, var det de sosiale hjelpetiltakene som hadde. I lys av handlingsplanen og den generelt økende oppmerksomheten rettet mot menneskehandel ble det nødvendig å få en offentlig infrastruktur på plass. Dette hang blant annet sammen med et behov for å sikre rettighetsperspektivet til de personene som ble identifisert som ofre – hvis ofrenes bistand sikres av det offentlige, sikres det også formelt klageadgang via Fylkesmannen. I tillegg var det på dette tidspunktet lite dokumentert kunnskap om fenomenet, og man visste lite om hvor mange som kunne befinne seg i en situasjon som kunne defineres som menneskehandel. Det var derfor også et behov for å øke kompetansen på området for å kunne skape systemer som stod i relasjon til størrelsen på utfordringen.

Det ble tidlig klart at det var nødvendig med et tverrfaglig samarbeid på dette feltet. Arbeidet med å få et system på føttene tok derfor utgangspunkt i fellesmøter mellom de aktuelle lavterskeltiltakene som arbeidet med prostitusjon, og ulike representanter for myndighetene. Ut av disse fokusmøtene ble Oslopiloten etablert i 2004. Oslopiloten var

²⁰ http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dok/rapporter_planer/rapporter/2004/statusrapport---regjeringens-handlingspl.html?showdetailedtableofcontents=true&id=457572

et tverrfaglig forum bestående av representanter fra politiet, utlendingsmyndighetene, helsetjenester, barneverntjenester og aktuelle organisasjoner som skulle sikre praktisk samarbeid og oppfølging av ofre for menneskehandel i Osloregionen. På dette tidspunktet var det ikke avklart hvorvidt det var et kommunalt eller statlig ansvar å yte bistand til personer som ble identifiserte som ofre. Det ble likevel bestemt at sosialfaglig oppfølging i den enkelte sak ville bli utført av et byomfattende sosialsenter (nå NAV-kontor). Grünerløkka sosialsenter ble forespurt og takket ja til å ta på seg et slikt prøveprosjekt. Hensikten med det tverrfaglige forumet var at det skulle bidra til videreutvikling av kunnskap om menneskehandel samt bedre samarbeidsrutiner og rammevilkår for å styrke tilbudet om bistand og beskyttelse til ofre for menneskehandel i Oslo.

Oslopiloten som tverrfaglig (operativt) forum

Samtlige aktører som er intervjuet i denne studien, opplevde Oslopiloten oppstart som et kjærkomment bidrag og et viktig forum for utvikling av et felt som inntil da var preget av mye myter og usikkerhet. Flere informanter beskriver Oslopiloten rolle som et tverrfaglig forum som «en gjeng med dedikerte folk fra hver sine felt». I årene etter Oslopiloten tilblivelse så man tydelige endringer i feltet. Refleksjonsperioden ble i 2006 utvidet fra 45 dager til seks måneder, og i 2008 ble den også utvidet til å gjelde EU-/EØS-borgere og personer med oppholdstillatelse i Schengen-land. I tillegg ble det innført en ordning som sikret ofre som vitnet mot bakmenn i menneskehandelssaker, permanent oppholdstillatelse i Norge (Brunovskis, Skilbrei & Tveit 2010: 20).²¹ I takt med disse endringene så man en vekst i antallet personer som søkte refleksjonsperiode. Ifølge Oslopiloten årsmeldinger økte antallet reflektanter som mottok hjelp, fra 16 brukere i 2007 til 36 i 2008. I tillegg til at antallet hadde økt, ble det også meldt om at en stor del av denne økningen bestod av menn (fra tre i 2007 til elleve i 2008).

I 2009 opprettet Oslo kommune et såkalt tverrfaglig operativ team (TOT) med en koordinator som skulle koordinere arbeidet med å sikre bistand til voksne ofre for menneskehandel og slik forbedre arbeidet med å sikre ofre den hjelp og beskyttelse de hadde krav på. Teamet bestod av mange av de samme aktørene som hadde deltatt i Oslopiloten oppstart, representanter fra STOP-gruppa i politiet, Utlendingsdirektoratet, NAV Grünerløkka og barneverntjeneste, Barne- og familieetaten, Oslo Krisesenter og Pro Sentret. Denne TOT-gruppen ble finansiert av Oslo kommune og administrativt lagt under NAV Grünerløkka. Tanken var at når en av aktørene i

²¹ AI-64/08 Instruks om oppholds- eller arbeidstillatelse til utlendinger som har vitnet i straffesak om menneskehandel: <http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/stoltenberg-ii/aid/rundskriv/2008/ai-6408-instruks-om-oppholds-eller-arbe.html?id=534411>

«nettverket» kom i kontakt med en person som var antatt offer for menneskehandel og hadde behov for bistand, skulle man ha en tverrfaglig operativ koordinator som kunne kontaktes. Det er noe sprikende hvordan aktører beskriver den opprinnelige ideen om hvordan denne operative enheten skulle fungere. I samtaler med flere berørte parter synes det imidlertid å være enighet om at forumet fungerte godt som en felles måte å innhente kunnskap og kompetanse om et komplisert felt på, men flere parter stiller spørsmål ved hvorvidt ordningen bidro til at kompliserte saker fant raskere eller smidigere løsninger. Når TOT-koordinatoren sluttet etter et år, ble ingen ny person ansatt. Dette forklares av aktørene som var involvert, med at det på den tiden var uklarehet om hvordan finansieringen av denne typen arbeid ville være i framtiden, noe vi vil komme nærmere inn på i neste kapittel i rapporten.

Når det kommer til tverrfaglig organisering av arbeidet med menneskehandel, må arbeidet i Oslo også ses i lys av opprettelsen av KOM i 2006. Etter oppstart tok KOM gradvis over som møteforum for de aktuelle aktørene som arbeidet med menneskehandel i Oslo. Flere aktører som var med i oppstarten av Oslopiloten og satt i TOT i Oslo, trekker fram framveksten av KOM som en gradvis erstatter for oslopilotsamarbeidet og TOT. Selv om KOM skulle operere nasjonalt, er det gjennomgående tilbakemeldinger fra aktører i feltet at det, spesielt i begynnelsen, hadde et utpreget oslofokus. Og flere peker på dette som en forklaring på hvorfor man aldri har fått på plass et velfungerende lokalt tverrfaglig samarbeid i Oslo. Det er en utbredt oppfatning av at behovet rett og slett var dekket gjennom KOM. En informant i Oslo mente at verken TOT eller KOM hadde klart å innfri de forventningene som lå i hele feltet, og at dette delvis kom av at mandatene var utydelige og organene ikke hadde klare skillelinjer seg imellom:

Er det meningen at vi skal sitte i Oslopiloten, TOT og KOM og snakke om de samme tingene? I praksis er det det som skjer. Det er jo de samme utfordringene. Så vil jo KOM si at jo, men vi har hele landet. Ja, det er fint, men 99 prosent av de sakene dere jobber med, vil være knyttet mot Oslo. Det er jo også sånn at majoriteten av de som blir identifisert, er i Oslo. Og Oslopiloten var jo oslobasert, eller Oslo/Akershus da. Dette er vel fortsatt en slags utfordring. KOM har klart seg fordi TOT aldri har kommet seg på beina, sånn jeg ser det.

I tillegg til å fungere som et tverrfaglig forum i Oslo beskrives KOM på denne tiden som et operativt organ. Dersom man hadde utfordringer i enkeltsaker, kunne man ringe KOM, som «tok noen telefoner, så ble ting gjort». I 2010 ble KOM evaluert av NTNU samfunnsforskning, og det ble konkludert med at det var behov for tydeliggjøring av KOMs rolle og funksjon (Elvegård, Dyrild & Berg 2010). Det var tydelig at det var mange forventninger til KOM og mange potensielle arbeidsoppgaver enheten kunne utføre. Det var et uttrykt behov for en overordnet instans som kunne koordinere det tverrfaglige arbeidet i enkeltsaker, slik som beskrevet over. Det var også et behov blant direktorater og andre myndigheter for et organ som kunne ivareta det tverrfaglige

arbeidet på systemnivå. I prosjektperioden 2006–2010 arbeidet KOM på begge disse nivåene, men i årsrapporten for 2011 presiseres det at KOM ikke lenger skulle ha en operativ funksjon i enkeltsaker (KOM 2012: 6). Denne endringen er også blitt tydelig for aktørene som jobber i feltet, og samtlige beskriver KOM i dag som et rådgivende organ uten operative funksjoner i enkeltsaker. Denne rapporten vil ikke gå nærmere inn på KOMs arbeid. Det er imidlertid viktig å se KOM som en sentral brikke for å forstå den dynamikken man har sett i arbeidet for å skape tverrfaglige arbeidsformer i Oslo.

I 2011 besluttet Oslo kommune igjen å opprette en TOT-koordinator i Oslo. Denne gangen innebar rollen en 20 prosent stilling, sammenlignet med en tidligere full stilling. Selv om TOT er en betegnelse som fremdeles brukes offisielt, er det bred enighet om at denne rollen i praksis ikke er en operativ funksjon. Dette er delvis fordi dette ikke oppleves praktisk gjennomførbart gitt det antallet saker man har i Oslo på feltet, men også fordi mandatet ikke tolkes operativt med hensyn til enkeltsaker. Dagens koordinator beskriver stillingen som en koordinatorstilling for Oslo kommunes tiltak mot menneskehandel. Dette innebærer å koordinere alle tiltak på feltet og inkluderer således også saker der ofrene er barn. Gitt den begrensede stillingsprosenten innebærer dette en noe annen organisering av arbeidet sammenlignet med tidligere TOT-koordinator. Ansvaret til koordinator ligger i å avdekke og adressere potensielle hull i tiltakskjeden. Dette innebærer å se på hvor man møter utfordringer i arbeidet med å sikre hjelp og beskyttelse for personer som har søkt refleksjonsperiode, fra personen er identifisert, til refleksjonsperioden er slutt, og vedkommende går over i annen status, for eksempel asylsøker. Dette kan være utfordringer som oppstår når personer i refleksjonsperiode søker asyl og går fra å være et kommunalt til et statlig ansvar, utfordringer knyttet til andre utnyttelsesformer enn prostitusjon og utfordringer knyttet til manglende kunnskap om / forståelse av gjeldende regelverk. Det tverrfaglige element blir i dag adressert på en noe annen måte enn tidligere. Det arrangeres færre møter, og koordinator arbeider i stor grad en til en mot de ulike tiltakene der det er behov. Koordinator peker også på at en del av oppgaven består i å løfte problemstillinger inn i forskjellige fora for å bidra til løsninger, grenseoppganger og avklaringer.

Om man skal oppsummere Oslopilotens første fase da den nettopp var en samlende plattform for disse aktørene, er det liten tvil om at arbeidet bidro til økt samarbeid på feltet gjennom at de enkelte aktørene fikk partnere å spille på i sitt arbeid, og den var sentral i å skape en oppmerksomhet om tematikken og få i gang det offentlige arbeidet med å sikre ofre for menneskehandel beskyttelse og bistand. I dag er Oslopiloten som et tverrfaglig samarbeidsorgan nedlagt. Det er i teorien erstattet ned et tverrfaglig operativt team (et såkalt TOT-samarbeid), men i praksis er lokale tverrfaglige plattformer for samarbeid lite brukt. Lenge utfylte KOM denne rollen, men med omlegging av KOMs rolle er det ikke noe operativt samarbeidsforum i Oslo. Som det vil framkomme i rapporten, betyr ikke dette at det ikke er noen former for samarbeid mellom de ulike

aktørene i feltet, men det pekes likevel på som et manglende element av visse aktører som i dag arbeider med å sikre hjelp og bistand til ofre for menneskehandel i Oslo.

Oslopiloten som byomfattende sosialtjeneste

Når man i dag snakker om Oslopiloten, snakker man altså ikke om det nybrottsarbeidet dette pilotprosjektet i sin tid var. Selv om pilotprosjektet er oppløst, lever navnet videre og brukes i dag om NAV Grünerløkka som er det NAV-kontoret i Oslo som har byomfattende ansvar for å yte bistand til reflektanter. Et resultat av Oslopiloten var beslutningen om at ansvaret for å sikre ofre for menneskehandel bistand etter sosialtjenesteloven ble lagt til ett byomfattende NAV-kontor. Man så nytten i at kunnskapen om området menneskehandel var samlet på ett sted, da man ikke hadde erfaring med å yte disse personene bistand i offentlig sektor, og man visste lite om omfanget av arbeidet. Dette betyr at når en person har fremmet søknad om refleksjonsperiode, skal søknad om støtte til midlertidig botilbud og livsopphold i Oslo behandles av NAV Grünerløkka. Oslopiloten er i dag bydel Grünerløkkas byomfattende ansvar og det arbeidet de gjør med å bistå voksne ofre for menneskehandel som har fremmet søknad om refleksjonsperiode. Oslopiloten er dermed en sentral aktør i arbeidet med å sikre bistand og beskyttelse til voksne ofre i Oslo i dag sammen med en rekke andre aktører.

Ved oppstart i 2004 var Oslopiloten statlig finansiert. Alle utgifter som påløp i arbeidet med å sikre ofrene den bistanden de har krav på, ble refundert, både utgifter knyttet til selve ytelsene (midlertidig bolig, økonomisk stønad og eventuelt andre ytelser reflektantene mottok) og det som ble brukt på lønn og drift i forbindelse med å ha dette byomfattende ansvaret. De første årene beskrives som spennende, men uoversiktlige for de involverte. Refleksjonsperioden var da på 45 dager, og det var meningen at man skulle jobbe hurtig for å få på plass en refleksjonsperiode så snart som mulig. En av informantene ved NAV Grünerløkka beskriver oppstarten og utviklingen på denne måten:

Vi diskuterte om dette kunne være spennende å være med på, på huset, og kom fram til at det ville vi, nybrottsarbeid, tenkte vi. Det første året, 2004, var det vel to som fikk hjelp, andre året var det elleve og tredje året sytten. De første årene var det mye som skulle gå seg til, og lite som var på plass i systemet rundt denne ordningen. Det var meningen at alle skulle arbeide hurtig for å få refleksjon på plass for folk, men det gikk sjelden så raskt, klientene fikk ofte ikke innvilget refleksjon før 45 dager var over.

Som nevnt over økte antallet reflektanter mye fra og med 2007, med en topp i 2009, da 55 personer i refleksjonsperiode mottok bistand fra NAV Grünerløkka. Med denne

økningen så man også en økning av antallet reflektanter med barn. I løpet av 2009 bistod NAV Grünerløkka 10 kvinner med til sammen 16 barn. Flere av disse familiene ble boende på familiesenter, eller såkalte «mødrehjem», med ekstra oppfølging. En plass på et slikt privat botilbud koster omtrent 100 000 kroner per måned, og denne utviklingen medførte dermed en enorm kostnadsøkning. I 2005 hadde prosjektet elleve voksne brukere og ingen barn. Alle var kvinner, og utgiftene var på 730 000 kroner. Ved utgangen av 2009 var det 24 voksne brukere og 17 barn, og utgiftene til sosialhjelp var på 6 millioner kroner.²² Denne økningen i utgifter sammenfalt med at staten besluttet ikke å fullfinansiere Oslopiloten og arbeidet med å sikre bistand til ofre for menneskehandel på NAV Grünerløkka. Dette innebar at bydel Grünerløkka ble sittende med store utgifter knyttet til en tjeneste som var byomfattende. Byrådsavdelingen for eldre og sosiale tjenester gjorde det da klart at «[d]ersom departementet ikke viderefører ordningen med statlig utgiftsrefusjon kan ikke Oslo kommune opprettholde Oslopiloten. Dette arbeidet må da ivaretas av bydelenes NAV-kontor på vanlig måte. Dette vil nødvendigvis medføre en viss kvalitetsreduksjon».²³ Dette reflekterer en uenighet i feltet om hvorvidt det er hensiktsmessig og riktig at det er et kommunalt ansvar å sikre ofre for menneskehandel bistand og beskyttelse. Denne debatten vil bli tatt opp i kapittel 8, men det er verdt å nevne det her fordi det er en sentral brikke i den historiske utviklingen av Oslopiloten.

Perioden uten tydelig avklaring på finansiering og om NAV Grünerløkka skulle beholde det byomfattende ansvaret for å sikre bistand til reflektanter i Oslo, beskrives av samtlige aktører i feltet som en dramatisk periode. Med økende utgifter på grunn av økende antall reflektanter og flere søkere med mange barn som krevde spesiell oppfølging, og samtidig en usikkerhet finansiell situasjon ble det et krysspress på de sosiale tjenestene i NAV – man måtte yte ekstra for å gi barna en best mulig oppvekstsituasjon samtidig som man visste at de økte utgiftene påførte bydelen en ekstra økonomisk byrde. Spesielt de som på denne tiden arbeidet med å sikre reflektanter bistand fra dag til dag, beskriver en vanskelig arbeidshverdag. En av informantene forteller om dette året:

Det var et vanskelig år for oss, da vi ikke visste ikke om vi skulle være inne i sakene med brukerne. Uvissheten bestod i at vi ikke visste om sakene ville bli fordelt over alle kontorene i Oslo. [...] Derfor ble 2009 et veldig økonomisk dyrt og uforutsigbart år, men vi mente at det ikke gikk ut over behandlingen av enkeltsakene. Oslo kommune ga beskjed om at vi måtte få bedre kontroll på utgiftene hvis de skulle gå inn for finansiering i større grad enn tidligere. Det vil ikke være et problem når vi vet at vi fortsatt skal ha ansvar for saksfeltet. Ved å jobbe planmessig og over tid vil vi i større grad enn forrige år få kontroll på / finne tilpassede boliger og annet

²² Brev fra byrådsavdelingen for eldre og sosiale tjenester til Justis- og politidepartementet 22.3.2010

²³ Brev fra byrådsavdelingen for eldre og sosiale tjenester til Justis- og politidepartementet 22.3.2010

planarbeid med den enkelte. Utgiftenes økning i 2009 skyldes både en økning av reflektanter og en usikkerhet rundt ansvarsområdet.

Det var imidlertid problematisk at tidsperspektivet for dem som mottok bistand, ikke var avklart – altså om de ville forbli Grünerløkkas ansvar, eller om andre NAV-kontor ville ta over. Men det synes likevel som om dette presset ikke gikk utover bistanden som ble gitt. De som hadde behov, ble boende på mødre hjem. Etter utgiftstoppen i 2009 har imidlertid utgiftene knyttet til å sikre midlertidig bolig til ofre for menneskehandel gått ned, og de synes å ha stabilisert seg i Oslo. I årene som fulgte, var det nedgang i antallet ofre som hadde barn, og dermed ble de dyreste boløsningene ikke aktuelle. I dag bistår Oslopiloten mellom 25 og 40 reflektanter hver måned, som akkumulert i løpet av et år blir i overkant av 60. Det er derfor fremdeles knyttet store utgifter til oppgaven, men det er i dag brakt på det rene at Oslopiloten – i form av at bydel Grünerløkka har byomfattende ansvar for å sikre bistand til reflektanter – vil bestå. Fra kommunens side er det vurdert om det er hensiktsmessig å sentralisere disse tjenestene slik man gjør i dag, og man har kommet til at dette er å anbefale. Arbeidet med disse sakene er krevende, de krever mye spesialkompetanse, kjennskap til feltet for øvrig og spesielle metoder. Byrådsavdelingen mener at dersom ansvaret ble spredd på 15 bydeler, ville arbeidet blitt kvalitetsmessig dårligere utført. Dette er en gjengs oppfatning i feltet. Det er heller ikke knyttet usikkerhet til finansieringen av ordningen, selv om det kan sies fremdeles å være et tema for diskusjon mellom bydelen, kommunen og myndighetene. Dette henger sammen med den større diskusjonen om hvorvidt det å sikre bistand til ofre for menneskehandel bør være et kommunalt ansvar. Dette vil bli behandlet i mer detalj i kapittel 8.

En «typisk» saksgang

Når man skal se nærmere på det offentlige bidraget til å sikre voksne ofre for menneskehandel hjelp og beskyttelse, er det nødvendig å se det i sammenheng også med andre aktørers innsats i feltet. For å få en enkel oversikt over dette kan det være nyttig med en kronologisk gjennomgang av en «typisk» saksgang i disse sakene. Hovedvekten av ofre som identifiseres, er kvinner utnyttet i prostitusjon. Ifølge KOM var 68 prosent av potensielle ofre for menneskehandel utnyttet i prostitusjon i 2011, i 2010 var det tilsvarende tallet 61 prosent, og i 2009 utgjorde de 68 prosent (KOM 2012: 32). Dette stemmer overens med rapporteringer fra bydel Grünerløkka som melder om noe erfaring med andre utnyttelsesformer, men at de i all hovedsak er personer utnyttet i prostitusjon. Typisk for disse sakene er at personen som er utnyttet, først har vært i kontakt med et lavterskel hjelpetiltak som arbeider på prostitusjonsarenaene. I Oslo

er dette Nadheim, drevet av Kirkens Bymisjon siden 1982, og Pro Sentret, Oslo kommunes hjelpetiltak for kvinner og menn med prostitusjonserfaring, drevet siden 1983. Begge hjelpetiltakene melder om at de fleste personer benytter tiltakene over tid og opparbeider en tillit til hjelpeapparatet før de forteller historiene sine, og det kommer fram at det er grov utnyttelse inne i bildet. Når det er klart at det er snakk om menneskehandel, og at det kan være aktuelt for vedkommende å søke refleksjonsperiode, kontakter hjelpetiltakene bistandsadvokat som gjennom samtale med personen råder vedkommende til hva som er mest hensiktsmessig med hensyn til saken – å søke refleksjonsperiode, asyl eller ingen av de to. Dersom det i samråd med advokat besluttes å søke refleksjonsperiode, skal søknaden rettes til politiet. I praksis tar det da tid før svar på søknad om refleksjonsperiode foreligger fra UDI.

Dersom vedkommende har behov for ekstra oppfølging og beskyttelse, benyttes ROSA, som åpner for at kvinner som er identifisert, kan bo på krisesenter. ROSA er et nasjonalt tiltak som tilbyr bistand og beskyttelse i hele Norge 24 timer i døgnet for kvinner utsatt for menneskehandel.²⁴ Å bo på krisesenter er imidlertid en løsning som har vist seg ikke å være passende for alle personer identifisert som ofre i Norge. Dersom det ikke er aktuelt for vedkommende å motta hjelp gjennom ROSA, er det kommunen og Oslopiloten som skal sørge for å yte bistand dersom vedkommende er identifisert i Oslo. I det kommunale systemet har ikke personer som er identifisert som ofre for menneskehandel, formelt krav på å bli behandlet som andre brukere etter sosialtjenesteloven før vedtak om refleksjonsperiode foreligger. Det er slik fordi loven setter krav om at vedtak skal være innvilget før stønad gis, samt at mange ikke vil ha lovlig opphold før refleksjonsperioden er innvilget, noe som også er et vilkår i loven. I motsetning til andre ytelser etter sosialtjenesteloven gis ytelser i forbindelse med refleksjonsperiode formelt fra dagen søknaden er behandlet, ikke fra søknadsdato. I praksis gis likevel støtte før refleksjonsperiode er innvilget. Det er et krav om bekreftelse fra politiet om at søknad er levert, før NAV kan starte opp saken. Før refleksjonsperioden er innvilget, får personene stønad utbetalt hver 14. dag med krav om status på refleksjonssøknad hos UDI før ny utbetaling skjer. Dette vilkåret er problematisk i visse tilfeller da NAV-kontoret ikke selv har mulighet til å få denne informasjonen av UDI. Denne informasjonen gis kun til advokat eller offeret selv, og det har forekommet at utbetalinger er stoppet opp på grunn av mangel på en slik bekreftelse. Årsaken til dette vilkåret er å hindre at personer med avslag på refleksjonssøknad kan få utbetalt stønad. Dette kan medføre at personer som ikke har advokater som følger opp saken, kan slite med å få stønad utbetalt. Lang behandlingstid hos UDI og bistandsadvokater som ikke fulgte opp saken, har ført til at personer har fått utbetalt støtte i lang tid før

²⁴ ROSA (Reetablering, Oppholdssteder, Sikkerhet, Assistanse) drives av Krisesentersekretariatet og ble opprettet 1. januar 2005 i forbindelse med Regjeringens handlingsplan mot handel med kvinner og barn 2003–2005. Se presentasjon i kapittel 1.

refleksjonsperiode faktisk er blitt innvilget. Ifølge informanter ved NAV Grünerløkka er dette svært vanlig:

Et halvt års refleksjon er nesten aldri et halvt år i realiteten. [...] Oslo kommune går inn og yter økonomisk stønad fra det tidspunkt det er bekreftet søkt refleksjon, med livsopphold og bolig. Da vedtaket fra UDI ikke blir innvilget fra søknadsdato, men fra behandlingsdato, vil flere av reflektantene allerede ha mottatt økonomiske ytelser i lengre periode enn seks måneder.

Når refleksjonsperiode så innvilges, vil personen motta sosialtjenester fra NAV Grünerløkka i seks måneder, i form av penger til livsopphold, midlertidig bolig, sysselsetting og oppfølging. Ved refleksjonsperiodens slutt kan det søkes som midlertidig oppholdstillatelse.²⁵ Dersom denne innvilges, vil vedkommende motta samme type ytelser gjennom NAV Grünerløkka. Dersom det ikke søkes om forlengelse eller forlengelse ikke innvilges, er en mulighet mange benytter seg av, å søke asyl.

Det foreligger ikke dokumentasjon på hvor mange personer som har gått fra refleksjonsperiode til å søke asyl, likevel er det et inntrykk etter innspill fra hjelpeapparatet, politiet og utlendingsmyndighetene at dette er relativt vanlig (se også Brunovskis, Skilbrei & Tveit 2010: 61). Overgangen fra refleksjonsperiode til asyl fører til særlige utfordringer. Ved refleksjonsperiodens slutt opphører formelt det kommunale ansvaret for å yte bistand. Dersom det søkes om asyl, blir saken et statlig ansvar, og botilbud og annen hjelp blir gitt av staten, da generelt i form av opphold i asylmottak med de tilbud det medfører. Det er åpning for at personer som går fra refleksjonsperiode til søknad om asyl, kan søke om såkalt alternativ mottaksplassering. Alternativ mottaksplassering innebærer at Utlendingsdirektoratet (UDI) inngår en skriftlig og gjensidig forpliktende avtale med en kommune om å gi en person uten oppholdstillatelse et botilbud i stedet for opphold i statlig mottak. Avtalekommunen ivaretar da de oppfølgingsbehov personen måtte ha i avtaleperioden (RS 2007-011). UDI fatter vedtak om hvorvidt kriteriene for alternativ mottaksplass er oppfylt. Det er videre opp til kommunen om de ønsker å inngå et slikt forpliktende samarbeid med UDI eller ikke.

²⁵ For mer informasjon om slik midlertidig oppholdstillatelse, se kapittel 1 «Begrepsavklaringer».

EN TYPISK SAKSGANG

1. Personen blir identifisert som et offer for menneskehandel – oftest gjennom lavterskel hjelpetiltak for personer med prostitusjonserfaring, Nadheim og Pro Sentret.
 2. Personen settes i kontakt med bistandsadvokat.
 3. I samråd med bistandsadvokat søkes refleksjonsperiode (eller ikke – da ute av denne saksgangen).
 4. Søknad om refleksjonsperiode rettes til politiet.
 5. Personen får bistand fra NAV i to uker av gangen under UDIs behandlingstid for søknaden.
 6. Personen innvilges refleksjonsperiode.
 7. Personen mottar sosialtjenester fra NAV Grünerløkka, som
 - livsopphold
 - midlertidig botilbud
 - sysselsetting i et av tre alternativer
 - + oppfølging fra NAV og hjelpetiltak i form av hjemmebesøk
 8. Etter ett år kan det søkes om midlertidig oppholdstillatelse (hvis innvilget punkt 7).
 9. Personen kan søke asyl og få tilbud om alternativ mottaksplassering eller asylmottak.
- Under behandling av søknad om asyl har personen rettigheter som asylsøker.

Bistanden i praksis – uenighet i tiltakskjeden

Det er relativt mange aktører involvert i arbeidet med å yte bistand til ofre, sett i sammenheng med antallet personer som mottar hjelp. Nadheim og Pro Sentret er sentrale i identifiseringsarbeidet og oppfølging av ofre. NAV Grünerløkka yter sosiale tjenester til ofrene. Røde Kors tilbyr personlig oppfølging og bistandsadvokaten er sentral for å sikre at personer får oppfylt sine rettigheter. Det er imidlertid ikke så mange personer innenfor hver instans som arbeider direkte med menneskehandel. Basert på inntrykk fra intervjuer med alle de deltagende aktørene i feltet i Oslo kan man betegne samarbeidsstrukturene og hjelpekjeden som veletablert. Aktørene i feltet kjenner godt til hverandre, og sakene går gjennom en mer eller mindre etablert saksgang der ulike aktører har ulike og relativt klart definerte roller. I hoveddelen av sakene der ofre søker

om refleksjonsperiode, fungerer tiltakskjeden, rollefordelingen og samarbeidet godt. Det er like fullt tydelige gnisningspunkter i arbeidet. Dette gjelder spesielt mellom hjelpetiltakene og NAV-kontoret og knytter seg til faglig uenighet om hva slags hjelp som kan og bør gis. Denne ulikheten handler i stor grad om at hjelpetiltakene i all hovedsak forholder seg til Europarådskonvensjonen og tanker om hva slags tilbud ofre for menneskehandel bør ha krav på, mens NAV Grünerløkka eller Oslopiloten forholder seg til sosialtjenesteloven og den virkeligheten de ser når de skal utøve sitt mandat etter loven.

En annen utfordring når det kommer til samarbeidet mellom aktører, er informasjonsutveksling mellom ulike ledd. Det er tydelige uenigheter når det gjelder hvordan taushetsplikt skal og bør praktiseres. Det er ofte hjelpetiltakene som oppnår et tillitsforhold til personene som mottar hjelp, da de ofte har fulgt brukeren i lengre tid. En utfordring som blir pekt på både av hjelpeapparatet og NAV-kontoret, er hvorvidt informasjon som gis hjelpetiltaket på grunn av dette tillitsforholdet, skal eller bør formidles videre til NAV-kontoret. Det understrekes av begge parter at dette ikke er en utfordring i alle saker, men av og til er det blitt aktualisert, for eksempel i situasjoner der hjelpetiltakene får vite at en person planlegger en reise ut av Norge. Andre eksempler er dersom bruker er gravid, bruker rusmidler eller har søkt utvidet refleksjonsperiode. En informant forklarte NAVs side i et slikt konkret eksempel:

Jeg mener vi ikke alltid får nok informasjon av de andre aktørene i feltet, ofte begrunnet i taushetsplikt. Det kan være at klienten er gravid, som vil være en vesentlig informasjon for oss, da er informasjonen i noen saker holdt tilbake. En klient kan ha reist ut av Oslo, på ferie eller annet, og vi får ikke vite det. Det kan ha skjedd andre vesentlige ting i saken som vi burde vite, som vi ikke får informasjon om. Hvis en klient er gravid, så må vi ganske raskt tenke mor-barn og om mulig annet boforhold skal vurderes.

Det påpekes her at slik informasjon er nødvendig for å kunne yte vedkommende god nok bistand. Hjelpeapparatene på sin side understreker at de juridisk sett ikke har opplysningsplikt til de ansvarlig sosiale tjenestene i NAV, men at de tvert imot har taushetsplikt om sine brukere. Taushetspliktbestemmelser er en utfordring i samarbeid mellom kommunale og private tjenester. Gjennom intervjuer med aktørene kommer det tydelig fram at alle er veldig godt opplyst om sine egne bestemmelser med hensyn til taushetsplikt, men at det er utbredt med manglende kunnskap omkring andre aktørers taushetspliktbestemmelser og i hvilken grad man har opplysningsplikt til andre aktører. I Oslo har Nadheim som privat aktør taushetsplikt med hensyn til sine brukere overfor alle andre aktører, med mindre bruker undertegner skriftlig samtykke. Unntak gjelder i situasjoner der det er fare for liv og helse, og ved bekymring for barn. Det blir også tatt en vurdering dersom politi eller andre etterspør konkret informasjon. I alle tilfeller vil det søkes samtykke til informasjonsutveksling, eller sekundært blir brukere informert

om eventuell informasjon som gis til barnevern eller andre instanser der opplysningsplikten overgår taushetsplikten. Pro Sentret som er en annen aktør som også ofte kommer i et slikt tillitsforhold til brukerne og dermed vil kunne møte samme etterspørsel av informasjon fra sosialtjenestene, er kommunalt og forholder seg dermed til et annet regelverk. Pro Sentret reguleres av taushetspliktbestemmelsene i forvaltningsloven § 13 a-f, samt de regler som finnes i særlovgivningen på helse- og sosialfeltet som går lenger enn forvaltningslovens bestemmelser. Med unntak av opplysnings- og meldeplikt til barnevernet krever all informasjonsutveksling med andre instanser henvisning til lovhjemmel. Videre finnes situasjoner hvor nødrettsbetraktninger vil kunne medføre at informasjonsutveksling finner sted. Det er også bestemmelser i straffeloven som hjemler en plikt til å forhindre at straffbare forhold finner sted, og som vil kunne medføre en plikt til å gi taushetsbelagt informasjon. Pro Sentret understreker også at det vil kunne være situasjoner hvor man etter skjønnsmessig vurdering finner å kunne dele informasjon for å bidra til at et annet forvaltningsorgan får gjort jobben sin, og/eller hvor deling av informasjon vil være til det beste for den det gjelder. I alle slike tilfeller vil det primært innhentes samtykke fra den det gjelder, eller sekundært vil vedkommende bli informert.

Skjæringspunktene mellom taushetsplikt, opplysningsrett og opplysningsplikt er vanskelige i teorien og enda vanskeligere i praksis. Dette gjelder spesielt arbeid som krever at etater som forholder seg til ulike bestemmelser, skal samarbeide om enkeltsaker. Sakene trukket fram over, at brukere er gravide eller forlater landet, synes ikke å påføre hjelpetiltakene opplysningsplikt til NAV-kontorene med mindre det kan henvises til en lovhjemmel. Dette vil i så fall måtte baseres på samtykke fra vedkommende. Denne typen utfordringer får større utslag i en situasjon der aktørene allerede er presset. Det er ekstra prekært å få en sen beskjed om at et offer for menneskehandel er gravid og vil trenge ekstra oppfølging og ny bolig i en situasjon med mangel på tilpassede boliger. Når systemene allerede er presset, oppleves slike utfordringer som større da de medfører betraktelig mer arbeid enn om man hadde hatt god tilgang på tilpassede boløsninger.

I Oslo beskriver flere aktører en markant endring i arbeidet med å sikre ofre bistand og beskyttelse rundt 2009. Som nevnt over så man dette året en betydelig økning i antallet søkere om refleksjonsperiode, det var endring i sammensetningen av gruppen som søkte refleksjonsperiode (flere barn), og det ble uklart hvordan det offentlige bidraget i dette arbeidet, Oslopiloten, skulle finansieres. Denne perioden representerer en endring i arbeidet i Oslo. Arbeidet fram til 2009 beskrives gjennomgående som en utforskende periode med positive fortegn. Man opplevde at man tok del i «nybrottsarbeid» og var med å skape strukturer for å hjelpe personer som hadde stort behov for hjelp. Arbeidet var preget av stor fleksibilitet gjennom hele systemet og beskrives av flere som en periode da man jobbet sammen mot felles løsninger. I denne perioden var Oslopiloten som beskrevet over et samarbeidsprosjekt for å få på plass løsninger. I dag er på mange måter løsningene på plass i form av en tiltakskjede

med tydelig definerte roller, men med tiltakskjeden på plass og større trykk i form av flere reflektanter har forskjellene mellom aktørene, og da spesielt mellom det aktuelle kommunale NAV-kontoret og lavterskel hjelpetiltakene, krystallisert seg. I evaluering av refleksjonsperioden fra 2010 kommer denne endringen også tydelig fram: «I tilfeller der man tidligere kunne ringe en personlig kontakt og løse et problem på stedet, blir man nå bedt om kølapp for å vente» (Brunovskis, Skilbrei & Tveit 2010: 40). Satt på spissen er det et møte mellom et stort og firkantet byråkrati og idealistiske og aktivistiske hjelpearbeidere som er vant til å snu seg raskt for å få til de beste løsninger for sine brukere, ofte utenfor etablerte ordninger. Disse ulikhetene har kommet særlig til uttrykk i Oslo i saker hvor boligtilbudet som ytes fra kommunens side, oppfattes av hjelpetiltakene som under standard, og når det kommer til hvordan man praktiserer målsettingen om å få reflektanter aktivisert.

Botilbud – mangel på tilpassede boløsninger

I regjeringens handlingsplan Sammen mot menneskehandel 2011–2014 kan man lese at:

Kommunene har ansvar for boliger til vanskeligstilte på boligmarkedet, herunder også personer med innvilget refleksjonsperiode. Sosial- og omsorgstjenestenes og arbeids- og velferdsforvaltningens generelle medvirkningsansvar er regulert i henholdsvis § 3-4 i lov om sosiale tjenester og i § 15 i lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen.

Med referanse til sosialtjenesteloven vises det her til at kommunen skal tilby midlertidig boliger til reflektanter på linje med hvordan kommunen sikrer andre vanskeligstilte på boligmarkedet. Boliger til brukere av NAV i Oslo sikres i all hovedsak gjennom leiebolig med leiekontrakt. Dette er imidlertid ikke mulig for reflektanter da det ifølge husleieloven ikke er adgang til å inngå tidsbestemt leieavtale for bolig for kortere tid enn tre år (husleieloven § 9-3). Siden det er kjent at reflektanter kun har seks måneders sikkert opphold med krav om bistand til bolig fra kommunen, må andre løsninger søkes. Handlingsplanen peker på sosialtjenesteloven § 27 som framsetter at kommunen er forpliktet til å finne midlertidig botilbud for dem som ikke klarer det selv. Med midlertidig botilbud menes generelt et tilbud som ikke er ment å vare over tid, men som skal avhjelpe akutt bostedsløshet. På NAVs egne nettsider heter det at: «Midlertidig botilbud kan være tilbud om opphold i pensjonat, hospits eller annet egnet husvære». Når man snakker om hva reflektanter har rett på etter sosialtjenesteloven, er det altså et botilbud og ikke en bolig. TOT-koordinator i Oslo og ansatte ved Oslopiloten avkrefter at hospits er en løsning for denne gruppen, men understreker utfordringene som knytter seg til å skaffe et passende botilbud i Oslo i dag.

Retten til midlertidig bolig er således en lovfestet rettighet. Det framgår imidlertid verken av lovtekst eller forarbeider hvilke kvalitetskrav som stilles til slik bolig. Ulike kommuner praktiserer dette forskjellig. I Oslo har man fra år 2000 lagt vekt på å utvikle kvalitetsavtaler med private aktører som betingelse for kjøp av midlertidige boligløsninger (Drøpping 2005: 8). Kvalitetskrav som stilles til private aktører, dreier seg om administrative forhold, regnskapsmessige forhold, renslighet og hygieniske forhold. Kontakten med kommunene, mulighet til besøk og matlaging er andre kvalitetsaspekt (jf. RS U-5 2003: 2). Det er imidlertid ikke nok midlertidige botilbud i Oslo med slik avtale for å dekke behovet. I rapport fra Kommunerevisjonen, Oslo kommune (2011), uttrykkes bekymring over at det i Oslo er en betydelig økning i bruk av private overnattingssteder for bostedsløse, og at det i økende grad benyttes steder uten kvalitetsavtale, samt at opphold på slike overnattingssteder har en varighet utover en måned, som i dag er Oslo kommune sin retningslinje (NOU 2011: 161). I arbeidet med sikre botilbud til ofre for menneskehandel i Oslo kommune brukes i all hovedsak utleiery som ikke har slik kvalitetsavtale med kommunen. Og det er på ingen måte en ny utfordring. Det har blitt rapportert inn som det mest utfordrende problemet fra Oslopiloten i en årrekke. I rapporteringen for 2007 skriver Oslo kommune, bydel Grünerløkka:

Det største dilemmaet som sosialsenteret står overfor, er å skaffe egnet botilbud til klientene som er med i Oslopiloten. [...] Oslo kommune har lite antall lavterskeltilbud og de er beregnet på å være tilbud for rusmisbrukere og personer med psykiske lidelser. Klienter i Oslopiloten fyller i liten grad disse kriteriene. Vi har på bakgrunn av dette blitt nødt til å benytte hoteller, gjestehus og pensjonater som Oslo kommune ikke har avtale med. Når det gjelder det private leiemarkedet, kommer denne gruppen dårlig ut da de ikke har identifikasjonspapirer og kort oppholdstillatelse i landet.

Oslopiloten bekrefter at de så godt det lar seg gjøre, forsøker å plassere personer i midlertidige botilbud med kvalitetsavtale, men tilgangen er begrenset. Reflektanter har ingen forrang på å få tildelt bolig, og man må ofte benytte overnattingsmuligheter med utleiery som ikke har avtale med Oslo kommune. Ifølge Oslopilotens rapportering for 2011 bodde 15 brukere i denne typen botilbud ved utgangen av året. Å skaffe egnede boliger i Oslo til denne brukergruppen oppleves vanskelig. En representant for NAV Grünerløkka uttrykte seg på følgende måte:

Vi skal gi tilbud om overnatting, eller tak over hodet, som det heter. Det er slik at denne gruppen «konkurrerer» med alle andre svakstilte i Oslo om bolig og overnatting. Utleiery står ikke i kø for å tilby denne gruppen leiekontrakt, som dessuten må være møblert og kortvarig. Den første fasen, refleksjonens første innvilgelse, er det derfor svært vanskelig å tenke annet enn midlertidig botilbud. Det er høyst uvisst om den enkelte får opphold for mer enn seks måneder. Oslo kommune har flere godkjente midlertidige overnattingssteder for sosialklienter, men de fleste er rettet

mot rusbrukere, og vår gruppe passer ofte ikke inn / faller utenfor. Det blir derfor begrenset bruk, men det sjekkes alltid om det er ledig plass på de stedene som kan være aktuelle, før vi velger annet alternativ.

Oslopiloten har derfor knyttet til seg forskjellige firmaer som har midlertidige boliger, og utleiery som driver hybelutleie, men som ikke har inngått kvalitetsavtale med Oslo kommune. Dersom denne muligheten ikke hadde vært til stede, ville man ikke, ifølge flere informanter på NAV-kontoret, vært i stand til å tilby denne gruppen tak over hodet. Men selv om man har fått et visst gehør i kommunen og bydelen for dette, peker de ansatte ved Oslopiloten på at det fremdeles er en stor utfordring å finne boliger. Et alternativ som man har hatt gode erfaringer med, er et bosenter for vanskeligstilte bostedsløse som er byomfattende og kan tildeles gjennom alle byens NAV-kontor. Bosenteret tar imot innvandrere med oppholdstillatelse og avklart bydelstilhørighet. Her tilbys botrening, helseoppfølging og hjelp til å komme i gang med skole og kvalifisering. Det er visse utfordringer knyttet til bruken av dette senteret, som at leilighetene ikke er møblerte, men dette er uten tvil et av botilbudene som synes å fungere godt for denne gruppen.

Det eneste botilbudet i Oslo som er laget spesielt for ofre for menneskehandel, er Lauras hus. Kirkens Bymisjon søkte i 2007 om midler til å starte opp prosjektet Trygge boliger. Bakgrunnen for initiativet til prosjektet var nettopp at fagfeltet etterlyste et mer differensiert botilbud til mulige ofre for menneskehandel. Boenheten, som åpnet for innflytning 15. april 2009, består av fem døgnbemannede leiligheter beliggende i samme hus, med tilknyttet fellesarealer.²⁶ Huset kan minne litt om et krisesenter, med ansatte og reglement, selv om det ikke er de samme sikkerhetstiltakene som på krisesenteret. Det er for eksempel lov til å ha gjester og overnattinger på Lauras hus dersom man sier ifra på forhånd (Brunovskis, Skilbrei & Tveit 2010: 48). Dette var et botilbud som skapte forventninger hos Oslopiloten om bedring i tilgangen på boliger, men da det er et botilbud med svært lite gjennomtrekk, har tilbudet ikke utgjort noen forskjell for NAV-kontoret. Da Lauras hus ble opprettet, ble det nemlig nedfelt i avtalen at beboerne skulle få bli boende så lenge de hadde behov, uavhengig av status. Derfor er det i dag ingen reflektanter som bor i dette botilbudet.

Fordi boligtilgangen i Oslo er slik som skissert over, erkjenner en ansatt på NAV Grünerløkka at «vi får aldri dekt boligbehovet godt». Det synes å være enighet innad i Oslopiloten om at utfordringene knyttet til bolig ikke skyldes mangel på økonomiske ressurser, men tilgang på passende boliger. Det er mangel på kommunale boalternativer i Oslo kommune som denne gruppen kan benytte seg av.

²⁶ For mer informasjon, se: <http://www.bymisjon.no/Virksomheter/Nadheim/Lauras-hus/>

«Egnet botilbud» – standard og krav til ofre

Mangelen på gode tilpassede midlertidige botilbud har vært en av hovedårsakene til gnisninger mellom de sosiale tiltakene og NAV-kontoret. Dette handler i all hovedsak om kvaliteten på botilbudet som tilbys ofre for menneskehandel, samt bruken av boregler på stedene som tilbys. På den ene siden beskriver hjelpetiltakene det de opplever som manglende vilje og evne til å imøtekomme brukernes behov, mens NAV-kontoret på den andre siden opplever en manglende forståelse fra tiltakene for de utfordringene som følger med å være et forvaltningsorgan som må styres etter lovverket. De to aktørene har samme målsetting i arbeidet de gjør: De ønsker å hjelpe disse personene gjennom en tøff periode av livet på en best mulig måte, men i tillegg til ulike systemer som styrer hva man kan tilby, er det også en grunnleggende uenighet om hvorvidt denne gruppen brukere er kvalitativt forskjellige fra andre brukere i NAV med lignende behov (behov for midlertidig bolig, økonomisk stønad og bistand til aktivisering).

Som skissert i forrige avsnitt har NAV Grünerløkka i arbeidet med å sikre midlertidig botilbud til ofre for menneskehandel sett seg nødt til å benytte overnattingssteder uten såkalt kvalitetsavtale med Oslo kommune. Selv om reflektantene alltid blir plassert på rusfrie overnattingssteder, viste evalueringen av refleksjonsperioden fra 2010 at det i disse boligene kan være stor gjennomtrekk, dårlig standard og belastet miljø (Brunovskis, Skilbrei & Tveit 2010: 45). Informanter ved NAV Grünerløkka presiserer på sin side at de midlertidige botilbudene som brukes, er av god standard. Ofte må ofre dele kjøkken og oppholdsrom med andre, og standarden betegnes som enkel, men det understrekes at gitt de mulighetene man har for midlertidig botilbud i Oslo i dag, er det gode botilbud som tildeles ofre for menneskehandel. Det var en opplevelse blant ansatte på NAV-kontoret av at misnøye med standarden på boligene lå delvis i en manglende forståelse for hva alternativene var. I tillegg ble det framholdt at man måtte strekke seg mot å se ofrene for menneskehandel som noe annet enn kun ofre.

I stedet for å jobbe med å holde disse menneskene i en offerrolle, så bør man kanskje si – ok, sånn er det nå! Og ikke bruke veldig mye krefter på å si «stakkars deg». Dette synes jeg er litt leit. Jeg skulle ønske det var forståelse for at ingen sosialtjeneste kan trylle. Det er helt ålreit standard på disse boligene ut fra de muligheter man har til å skaffe korttids-leie.

En annen uenighet mellom hjelpeapparatet og NAV-kontoret knytter seg til boregler. Ifølge informanter på NAV Grünerløkka finnes det ingen aktuelle midlertidige botilbud som kan tilbys ofre for menneskehandel uten boregler. Dette kan være at man ikke får ha overnattingsgjester, at man må være inne til en spesiell tid (for eksempel mellom klokka 2 og klokka 5 på morgenen), og at man ikke kan framleie leiligheten til noen andre. Representanter fra NAV-kontoret er vant til denne typen regler for sine brukere og viser til at noen av reglene knytter seg til brannforskrifter, og at man ikke har mulighet til å være for kresne da det ikke finnes andre tilbud. Representanter fra

hjelpetiltakene peker på hvordan personer som får hjelp via Oslopiloten, allerede har takket nei til hjelp fra ROSA og dermed etablert at det er behov for mindre kontroll og regler i bosituasjonen. Det oppleves som liten vilje til å sette seg inn i de enkelte kvinnenes situasjon når de blir bosatt i bofellesskap med sterk styring. Dette kan delvis forklares med manglende forståelse for hverandres roller, men i større grad er dette et uttrykk for en grunnleggende uenighet som går igjen også andre steder i arbeidet med menneskehandel, og som handler om hvorvidt dette er en gruppe med så ulike behov fra andre brukere i NAV-systemet at de trenger et tilpasset opplegg. En representant fra disse hjelpetiltakene uttrykte seg på denne måten:

Det er uenigheter faglig sett om hva disse kvinnene trenger eller ikke trenger, og hvor mye vi mener disse kvinnene skal få bestemme selv over eget liv. Deres bistandsbehov som ofre skiller seg fra andre typer klienter på sosialkontoret. De får rettigheter i kraft av å være ofre for menneskehandel nettopp fordi vi mener at deres livssituasjon er spesiell. [...] De er veldig kategoriske og har, etter mitt syn, ikke så mye innsikt i og forståelse for den livssituasjonen disse damene har vært og er i. På mange måter behandler de kvinnene som en slags langtidsklient som har surra rundt på sosialhjelp i årevis, samtidig som vi ser at disse kvinnene trenger ekstra tid.

NAV-kontoret understreker på sin side at dette med boregler ikke er noe som styres av NAV, men at dette er krav som stilles av de aktuelle utleierne. Gitt dagens boligmarked i Oslo oppleves det uunngåelig å plassere ofre for menneskehandel i midlertidige boliger med boregler da det ikke finnes noen alternativer. Konsekvensene av at stedene som benyttes opererer med boregler, er at man har opplevd flere tilfeller der ofre for menneskehandel har brutt husregler og blitt truet med å bli kastet ut. Dersom dette skjer, vil NAV-kontoret ta kontakt med offeret og utleier i den hensikt å gjennomgå reglene på nytt og prøve å få utleier til å akseptere at vedkommende blir boende. Ved noen tilfeller har også refleksanter blitt kastet ut. Dette er en utfordrende situasjon for NAV-kontoret. En ansatt beskriver prosessen på denne måten:

Dersom vedkommende blir kastet ut, går vi gjennom alt på nytt og prøver å få vedkommende inn, og [om] det ikke går, så har ikke vi egentlig noen flere muligheter. For egentlig er det slik i loven vår at [om] du får tilbud om en overnattingsplass, så er det ikke slik at du kan takke nei og få tilbud om noe annet. Det er ikke slik det er. Og det er ikke andre retningslinjer for denne gruppa.

Det understrekes av NAV-kontoret at man i arbeidet med ofre for menneskehandel som er i refleksjonsperiode, alltid strekker seg litt lenger. Det er gjennom erfaring skapt en forståelse for den spesielle situasjonen mange av disse kvinnene befinner seg i. Samtidig er de ansatte tydelige på at deres mandat er knyttet til sosialtjenesteloven, og de kan ikke utøve skjønn på bekostning av loven. Dersom ofre i refleksjonsperiode, som andre brukere av NAV-kontoret, konsekvent ikke forholder seg til boregler, er

det umulig å finne en midlertidig bolig. Det har hendt at ofre i refleksjonsperiode på grunn av boregler har valgt å ikke benyttet tilbudet fra NAV Grünerløkka og funnet andre alternativer selv.

Slike praktiske utfordringer i arbeidet, som muligheten for å sikre gode boløsninger til ofre for menneskehandel, påvirker samarbeidsklimaet mellom aktørene som yter bistand og beskyttelse. Både hjelpeapparatet og NAV-kontoret beskriver det de opplever som mangel på samarbeidsvilje hos motsatt part. Hjelpeapparatet uttrykker fortvilelse over at man er enige om at tilbudet i Oslo kommune ikke er godt nok, men at de samtidig opplever en motvilje mot å framsette felles krav til kommunen. NAV-kontoret beskriver på sin side en fortvilelse over det de opplever som aktiv motarbeidelse av deres arbeid. Flere ansatte beskriver at det tidvis oppleves som at hjelpetiltakene råder reflektantene til ikke å følge boregler uten å innse at dette kun vil gå utover bruker. Noe av årsaken til disse utfordringene er at lovverket som styrer bistanden som ytes, er skjønnsbasert, og at det er uenighet om de sosialfaglige, individuelle vurderingene som legges til grunn i denne skjønnsutøvelsen.

Aktivisering – tre alternativer

Som nevnt i oversikten over det nasjonale juridiske rammeverket for bistand som ytes til ofre for menneskehandel, er dette med sysselsetting, eller aktivisering, utydelig behandlet i både internasjonalt og nasjonalt lovverk. Evalueringen av refleksjonsperioden fra 2010 trakk også fram innholdet i refleksjonsperioden som et spesielt svakt punkt. Ifølge rapporten kan tilbudet reflektanter får om innhold og aktivisering i refleksjonsperioden, være alt fra ingen verdens ting til daglig skolegang eller full deltakelse i arbeidslivet, avhengig av hvem de møter i hjelpeapparatet, og hvor de bor (Brunovskis, Skilbrei & Tveit 2010: 52). Et eksempel trekkes imidlertid fram til etterfølgelse, det såkalte Adora-prosjektet. Dette er et aktiviserings- og kvalifiseringsprogram i regi av ROSA som består av kurs på Tone Lise Akademiet i Oslo innen make-up, neglepleie og annet innen skjønnhetsbransjen. Dette er et tilbud som kun er åpent for kvinner som mottar hjelp gjennom ROSA, og derfor ikke er aktuelt for personer som får hjelp gjennom det ordinære kommunale systemet.

Reflektanter som får hjelp gjennom det kommunale systemet og Oslopiloten, fikk tidligere tilgang til norskopplæring. Ut fra erfaring og diskusjoner mellom de ulike aktørene i feltet kom man imidlertid til at det ikke var hensiktsmessig at reflektanter fulgte norskopplæring sammen med nyankomne innvandrere.²⁷ Det var en erkjennelse av at de fleste reflektanter ikke fikk opphold i Norge, og at norsk språk i liten grad var en lærdom som var overførbar til andre land og andre situasjoner. Informanter fra NAV-kontoret understreker at reflektantene selv har mulighet til komme med innspill

²⁷ For mer informasjon, se: <http://www.rosenhof.oslovo.no/skolen/>

til passende aktiviteter, men at dette i liten grad har blitt gjort. Flere informanter peker på at majoriteten av reflektanter som har uttrykt ønsker, gjerne vil jobbe med hår og negler gjennom Adora eller lære norsk. Da denne rapporten gikk i trykken, var tre ulike sysselsettingstiltak aktuelle for reflektanter som mottok hjelp gjennom Oslopiloten:

1. *Vedlikehold/ Arbeidstrening* – Første alternativ omtales som en arbeidstreningssarena med fokus på vedlikehold i byen. Her kan deltagerne for eksempel hjelpe til å holde orden i gatene, parkene eller pusse opp i barnehagene. Målsetningen med prosjektet er å gi vanskeligstilte i kommunen arbeidsoppdrag, og mennesker som ikke kan ta seg ordinært arbeid, en meningsfull jobb å gå til.
2. *Kvalifiseringstiltak for kvinner* – Andre alternativ er et kvalifiseringstiltak for kvinner med minoritetsbakgrunn. Tiltaket tilbyr arbeidstrening gjennom opplæring i produksjon av klær, matlaging, kantinedrift og butikkdrift. I tillegg mottar kvinnene som deltar, norskopplæring.
3. *Utdanning/ kurs* – Et siste, mindre brukt alternativ er kurs og utdanning gjennom Folkeuniversitetet som tilbyr kurs og studier for voksne innen yrkesfag, språk, kultur og fritidsaktiviteter, både som begynneropplæring og på videregående-, fagskole- og høyskole-/universitetsnivå.²⁸

Disse tiltakene har på ulike måter utløst uenighet mellom Oslopiloten og hjelpeapparatet. Vedlikeholdsarbeidet i byen har utløst samme type uenighet som den man ser om boligstandard. Uenighetene går på hvorvidt dette er «verdige» og kvalifiserende tiltak for mennesker som er identifisert som ofre for menneskehandel og har krav på kommunal oppfølging. Med hensyn til de to sistnevnte tiltakene kan uenighetene sammenlignes med dem man ser med hensyn til brudd på boregler. På tross av noe ulik oppfatning av om tiltakene i realiteten er kvalifiserende er det stort sett enighet om at tilbudet i utgangspunktet er godt, men at det er ikke er godt nok tilpasset kvinnene og deres behov. Man opplever at kvinnene som får tilbudene, ikke klarer å møte opp i tide hver dag og følge den undervisningen som er lagt opp. Spørsmålet som reises, er: Skal det stilles samme krav til personer som er identifisert som ofre for menneskehandel, som til andre brukere i NAV med lignende behov? Kan man kreve at reflektantene følger boregler på lik linje med andre, og kan man kreve at reflektanter møter opp presis og følger et opplegg på samme måte som andre i tiltaket?

Alle disse tre aktivitetene innebærer deltakelse to dager i uka fra ni til tre. Disse aktiviseringstiltakene settes i gang så snart refleksjonsperiode er innvilget. Målsettingen beskrives som å bidra til at disse personene skal oppleve at de har et grunnlag for en annen hverdag enn utnyttelse, eller prostitusjon som er aktuelt for de fleste, når refleksjonsperioden er over. Når refleksjonsperiode er innvilget, blir det kalt inn til

²⁸ For mer informasjon, se: <http://www.folkeuniversitetet.no/om-folkeuniversitetet/side-id-10071/>

et felles møte med flere reflektanter hvor det blir informert om de aktuelle tilbudene. Reflektantene får så tid til å tenke før de skal informere om hva de ønsker å delta på. Slik dette praktiseres i dag, er reflektantene i praksis pliktige til å delta på et aktiviseringsopplegg. Det vil, som i alle tilfeller etter sosialtjenesteloven, utvises skjønn, og i noen tilfeller har man for eksempel besluttet å ikke ha slik aktivisering i en periode. Likevel er det en grunnleggende og uttalt prioritering om at alle skal aktiviseres. Når valget mellom de ulike tilbudene er tatt, kontaktes det aktuelle stedet, det arrangeres et møte med leder for det valgte stedet, og deltakelse starter opp på bakgrunn av dette møtet.

Høyt frafall, vilkår som virkemiddel

Erfaring viser imidlertid at fraværet på aktivitetene ofte blir høyt. Dette regnes som obligatoriske aktiviteter, og fravær godkjennes formelt sett kun ved framvisning av legeerklæring. Det oppfordres likevel til at man ringer inn om man ikke har tenkt å møte, selv om man ikke har legeerklæring. Dette blir gjort for å unngå at man på den aktuelle plassen venter på personen. Men erfaring viser at mange reflektanter verken møter eller gir beskjed.

Reflektantene har mulighet for å ta ut to egenmeldinger på tre dager, men utover dette har NAV-kontoret satt som vilkår for tildeling av økonomisk stønad at reflektanten skal delta i den aktuelle aktiviteten (sosialtjenesteloven § 20). Dette betyr at dersom en reflektant ikke møter på en aktivitet, vil vedkommende bli trukket i sin økonomiske stønad. Dette har ført til at hjelpetiltakene har hjulpet noen reflektanter til å utforme formelle klager på vedtaket. Klagen peker på at reflektantene ikke i tilstrekkelig grad er rådført med hensyn til bruk av vilkår (sosialtjenesteloven § 42), og at vilkårene er uforholdsmessig byrdefulle for reflektantene (sosialtjenesteloven § 20). I tillegg trekker man i klagen fram vanskelighetene med å framskaffe legeerklæring for denne gruppen. Personer i refleksjonsperiode har ikke tilgang på fastlege, og Pro Sentret som ofte bistår med helsetilbud, har ikke anledning til å være en fast instans for utskrivning av legeerklæringer.²⁹ Klagen har ført til omgjøring av noen vedtak. Ingen saker er ennå blitt løftet til Fylkesmannen, men det er fremdeles klager som er under behandling.

Uenighetene man ser i dette arbeidet, har sammenheng med en grunnleggende uenighet. Grovt forenklet kan posisjonene framstilles slik: NAV Grünerløkka mener at det er hensiktsmessig å behandle reflektanter på samme måte som andre brukere med lignende behov, og at man gjennom å tilpasse for mye risikerer å plassere reflektantene i en ny offerposisjon hvor man synes så synd på dem at man ikke stiller noen krav:

Regjeringen sier jo at det er lov om sosiale tjenester som gjelder. Og så peker de på viktigheten av å ha folk i aktivitet. Ikke nødvendigvis bare de som vil det. Aktivitet blir vurdert som et gode og er med på å motvirke at det eneste nettverket man har, er det man ønsker seg bort fra. [...] Først mener hjelpetiltakene at det er viktig at de

²⁹ Se Brunovskis, Skilbrei og Tveit 2010: 49–52 for mer informasjon om helsetilbud for reflektanter.

får et aktivitetstilbud. Men dersom de ikke ønsker aktivitet med en gang så bytter man posisjon og «synes synd på dem» fordi det kreves noe. Det er et problem at de blir holdt i offerrollen.

Hjelpeapparatet mener at det er feil å stille samme krav til ofre for menneskehandel som har fått innvilget en refleksjonsperiode for å gis et pusterom fra grov utnyttelse, som man stiller til «langtidsbrukere» i NAV:

Vi synes det er fint å fylle refleksjonsperioden med noe. Men vi har sett at det for noen stilles vilkår om arbeid eller deltakelse i aktiviteter fra tidlig om morgenen til seint på kvelden, hvor vedkommende etter vår mening vil ha store vanskeligheter med å gjennomføre den type opplegg. Sliter med traumer og søvnproblemer. [...] Vi mener at formålet med refleksjonsperioden ikke er å få vedkommende ut i arbeid, men at det er viktig å fylle den med aktivitet i forhold til de behovene den enkelte har.

Disse ulikhetene krystalliseres og kommer til overflaten når Oslopiloten tar i bruk virkemidler etter sosialtjenesteloven. Det kan for eksempel være når man med hensyn til bolig peker på at man ikke har krav på å få tildelt ny bolig om man blir kastet ut av sin midlertidige bolig på grunn av brudd på husordensregler, eller når man setter som vilkår for tildeling av økonomisk stønad at reflektanten skal delta i et aktiviseringsstiltak (lov om sosiale tjenester i NAV § 20). Selv om samtlige informanter, både i NAV Grünerløkka og hjelpeapparatet, understreker at det ikke er noe ønske om å svartmale situasjonen, og at de fleste sakene går gjennom systemet uten konflikter, er det liten tvil om at de konfliktene som har oppstått, oppleves som slitsomme og tunge for dem som er involvert. En informant med erfaring fra flere konkrete konflikter uttrykte seg på denne måten:

Det å stå i den stormen og måtte argumentere for at dette må vi, og hvorfor det er sånn, det er slitsomt og tar masse energi. Og jeg har klart i mange tilfeller å si at vi kan være enige om å være uenige, men det er ikke lett.

Oppsummering

Oppsummert kan man si at arbeidet med voksne ofre for menneskehandel i Oslo som ikke mottar hjelp gjennom ROSA, best karakteriseres som et system med etablerte linjer. Da man startet opp dette arbeidet tidlig på 2000-tallet, var oppmerksomheten i større grad rettet mot nettverkssamlinger og kollektive løsninger. Dette var nødvendig i en oppstartsfase, men i dag har man oppnådd en relativt tydelig tiltakskjede og en rollefordeling i arbeidet som det er bred enighet om. Det er derfor ikke lenger det samme

behovet for fellesmøter i arbeidet. I arbeidet med voksne ofre for menneskehandel i Oslo i dag ligger slike møtepunkter til KOM.

På et generelt plan melder alle aktørene i Oslo om et gjennomgående velfungerende system, og ingen aktør ønsker å stå inne for at forholdet mellom aktørene er konfliktfylt. Likevel er det tydelige konfliktlinjer i arbeidet med å sikre ofre for menneskehandel bistand og beskyttelse. NAV-kontoret med det byomfattende ansvaret og det som i denne rapporten er omtalt som hjelpeapparatet (se kapittel 1), har tydelig ulik oppfatning av hva et skjønnsmessig og individuelt sosialfaglig arbeid innebærer. Noe av denne uenigheten bunner i at NAV-kontoret forholder seg til sosialtjenesteloven og tolker det dithen at ofre for menneskehandel ikke kun skal sidestilles med andre brukere med lignende behov når det kommer til rettigheter, men også med hensyn til plikter. NAV-kontoret benytter derfor vilkår for ytelsene som ikke aksepteres av hjelpeapparatet. Dette er for eksempel at oppmøte ved aktiviseringstiltak settes som vilkår for utbetaling av økonomisk stønad, og at dersom ofre kastes ut av sin midlertidige bolig fordi boregler er brutt, vil de ikke automatisk få tildelt en ny bolig.

Det er en bred erkjennelse i feltet, blant alle aktører, av at man ikke har gode nok tilpassede tiltak for gruppen. Dette er med på å gjøre utfordringene i arbeidet større, spesielt når det kommer til bolig. Det er på ingen måte problemfritt for NAV-kontoret å skaffe midlertidig botilbud for denne gruppen. Når ofre da må flyttes fordi de har brutt boregler, eller fordi de ikke har informert om at de er gravide, gir dette betraktelig merarbeid for de ansatte. Mangelen på tilpassede bo- og aktiviseringstilbud skyldes ikke at man ikke har kunnskap om hva slags tilbud som fungerer for denne gruppen. Det er påfallende bred enighet om at ideen bak Lauras hus, med tilpassede boliger for gruppen, er et godt tilbud. Det er også bred enighet om at sysselsettingstiltaket Adora som tilbyr utdanning innen sminke og negledesign, er et meget bra tilbud. Utfordringene ligger i at begge disse tiltakene har begrenset inntak, og slike tiltak er svært kostbare. Kjernen i utfordringene man møter, kan på mange måter sies å knytte seg til mangelen på tilbud, mangelen på godkjente og gode midlertidige botilbud i byen og mangelen på aktiviseringstilbud som både kan tilby et kvalifiserende innhold og utvise den fleksibiliteten som er nødvendig for mange av disse brukerne.

4 Bistand til voksne ofre i Bergen

Det er ikke uproblematisk å sammenligne arbeidet som gjøres i Oslo og Bergen for å sikre bistand og beskyttelse til voksne ofre for menneskehandel. Dette skyldes at arbeidet relaterer seg til to helt ulike virkeligheter. Som i Oslo er det kommunale ansvaret for å yte sosiale tjenester til voksne ofre for menneskehandel samlet på ett NAV-kontor, Bergenhus, som ligger i Bergen sentrum. Tallet på reflektanter som mottar støtte, er betraktelig lavere enn i Oslo. Da feltarbeidet i forbindelse med denne studien ble gjennomført, var det én reflektant som mottok bistand fra NAV i Bergen. Ifølge representanter for det aktuelle NAV-kontoret er dette tallet noe lavt sammenlignet med «normalen». Det føres ikke statistikk på antallet reflektanter som mottar hjelp, men det anslås at det de siste årene til enhver tid har vært mellom to og tre personer som har mottatt kommunale sosiale ytelser. Til sammenligning anslår NAV Grünerløkka i Oslo at de bistår mellom 25 og 40 reflektanter hver måned, noe som i løpet av et år blir akkumulert til omtrent 60. Lavere antall reflektanter betyr nødvendigvis betraktelig lavere kostnader og mindre press på de sosiale tjenestene.

På grunn av det lave antallet reflektanter er det ikke mulig å trekke opp en «typisk» saksgang på samme måte som i kapittelet om Oslo. Skal man trekke fram noen forskjeller mellom saksgangene, er det interessant å notere hvordan reflektantene kommer i kontakt med NAV i de to byene. Som nevnt over kommer til de fleste reflektantene i Oslo i kontakt med NAV gjennom hjelpetiltakene på prostitusjonsfeltet via bistandsadvokat. I Bergen er det svært få identifiseringer av voksne ofre for menneskehandel. Noen få kvinner er identifisert gjennom hjelpetiltak, og noen gjennom politiet, men de fleste som har mottatt bistand gjennom NAV Bergenhus, er kvinner som har fått oppfølging av ROSA, bodd på krisesenter i byen og ønsker å flytte over i egen bolig. Siden kvinnene da allerede har et trygt bosted, er overgangen til kommunalt ansvar mindre problematisk. Representanter fra NAV-kontoret påpeker at de har hatt erfaringer der det er kommet noen som trenger hjelp på dagen, og at man da har vært i stand til å løse dette, men at dette tilhører sjeldenhetene. En typisk saksgang har derfor vært at NAV-kontoret kontaktes av det lokale krisesenteret, det innkalles til et møte med personen selv, representant fra krisesenteret og etter behov bistandsadvokat, UDI eller andre avhengig av saken. Basert på dette møtet får vedkommende tildelt en kommunal bolig, deltar på norskopplæring og får oppfølging gjennom Kirkes Bymisjons Prosjekt Fri og/eller Røde Kors sitt Prosjekt EVA. Samarbeidet mellom de ulike aktørene beskrives gjennomgående som godt, og alle aktører opplever å dra i samme retning. Det

synes å være få eller ingen grunnleggende uenigheter mellom aktørene. Per i dag foregår samarbeidet mellom aktørene ved at man kontakter hverandre ved behov, men som i Oslo har utviklingen av en slik velfungerende tiltakskjede blitt utviklet fra større og mer samlende samarbeidsforum.

Tverretatlig samarbeid i Bergen

Utviklingen av arbeidet mot menneskehandel i Bergen har, på tross av store forskjeller i dagens situasjon, klare fellestrekk med utviklingen av arbeidet i Oslo. Oppstarten av arbeidet var sterkt preget av en prosjekttenkning med vekt på bredt samarbeid mellom alle aktører som kunne tenkes å ha en rolle i arbeidet med å sikre ofre for menneskehandel bistand og beskyttelse. Gjennom den første menneskehandelssaken i Bergen hvor politiet hadde en ledende rolle, erfarte man at disse sakene i tillegg til å være straffesaker også var saker med store sosialfaglige utfordringer. I denne første saken ble politiet sittende med ansvar for begge disse områdene, noe man erkjente ikke var gunstig, verken for politiet eller personen(e) det gjaldt. I oktober 2006 publiserte Utekontakten i Bergen en kartlegging av innendørsprostitusjon i Bergen.³⁰ I denne kartleggingen fant man at samarbeidet rundt kvinner utsatt for menneskehandel ikke fungerte tilfredsstillende, og som et av tiltakene foreslo man å opprette «en operativ tverrfaglig samarbeidsgruppe bestående av de aktørene som har mandat i saker hvor menneskehandel avdekkes» (Skaar 2006: 22). Samme dag som denne rapporten ble lansert, avdekket politiet i Bergen en potensiell menneskehandelssak, og denne problematikken ble brått aktualisert. Utekontakten henvendte seg da til kommunaldirektøren og fikk et mandat tilbake om at de skulle organisere en slik samarbeidsgruppe som beskrevet i rapporten. Det ble også besluttet at arbeidet skulle koordineres gjennom Utekontakten. Dette ble startskuddet for TOT i Bergen, og funksjonen som TOT-koordinator ligger fremdeles hos Utekontakten i Bergen.

I lys av denne første saken samlet man alle relevante aktører til samarbeidsmøter med erfaringsutveksling. Målet var å skape strukturer for å sikre at ofrene skulle få den hjelpen de hadde behov for og krav på. Gjennom slike møter med relativt mange aktører klarte man å oppnå oversikt over aktørene i feltet og hvilke ansvar som lå hvor. Dette var utgangspunktet for å sette søkelyset på den andre delen av tiltaket presentert i rapporten: å skape en struktur med en gruppe som kan «tilkalles ved behov og ha myndighet til å handle raskt», med aktører representert gjennom «navngitte, ansvarlige personer» med «gjensidig forståelse i forhold til rolle- og ansvarsforhold» (Skaar

³⁰ For mer informasjon om kartleggingen, se: https://www.bergen.kommune.no/bk/multimedia/archive/00013/Innend_rs_prostitusj_13561a.pdf

2006: 22). Dette er en god beskrivelse på hvordan TOT (tverrfaglig operativt team) arbeider i Bergen i dag. Når et offer for menneskehandel er identifisert og det oppstår en akutt situasjon, tar TOT-koordinator initiativ og kaller inn de aktører som har et ansvar i saken. Grunntanken er å innkalle alle som direkte skal jobbe med saken og har et ansvar for å sikre at personen får tilpasset bistand og beskyttelse, og kun disse. Det er altså de instansene som har ansvar for å yte tjenester i den konkrete saken, som blir kalt inn.

Fordi TOT-samarbeidet opprinnelig startet opp med inkluderende store møter, blir dagens TOT-arbeidsmetode av flere aktører kalt «lille TOT», med referanse til «store TOT» eller «utvidet TOT» når det er snakk om møter om tematikken, og ikke om konkrete saker, hvor flere blir invitert. Med erfaring og større klarhet i roller og ansvarsfordeling så man mindre behov for å samle alle aktører og mer behov for møter om enkeltsaker. Ifølge representanter fra Utekontakten som har ansvaret for TOT-samarbeidet, er det planer om å kalle den «utvidede TOT» for et utvidet nettverk for å unngå forvirring i framtiden. Da er det også en tanke at man skal skille arbeidet som gjøres med voksne og mindreårige ofre, for å unngå at man samler for mange aktører som arbeider med helt ulike utfordringer.

De siste årene har det blitt holdt få møter i dette nettverket. Dette skyldes at man har hatt større behov for å møtes i akutfasen i enkeltsaker, samt at det ikke er bevilget noen ekstra midler til drift av TOT, noe som gjør at samarbeidet nødvendigvis blir farget av Utekontaktens øvrige budsjett. TOT er altså et møtepunkt for autonome kommunale og statlige tjenester hvor koordinator har som ansvar å sikre at alle parter følger opp sine forpliktelser og får en best mulig dialog seg imellom. Det er ikke slik at TOT trer sammen i alle saker, kun i saker som akutt trenger løsning, og hvor man ikke ennå har etablerte strukturer som sørger for at behandlingen av saken går knirkefritt. I Bergen har man som nevnt over veldig få saker med voksne ofre som søker refleksjonsperiode, og TOT har derfor ikke blitt aktivt brukt i disse sakene.

Arbeidet med å sikre bistand og beskyttelse til voksne ofre som har søkt refleksjonsperiode i Bergen, fungerer derfor grunnleggende sett likt som i Oslo. Det opprettes direkte kontakt mellom de aktuelle aktørene der det er nødvendig. Sentrale aktører her er ROSA, gjennom det lokale krisesenteret, Prosjekt Fri i Kirkens Bymisjon, UDI og NAV Bergenhus.³¹ Alle aktørene beskriver dette arbeidet som svært velfungerende. Det beskrives som et fleksibelt system hvor det er en delt opplevelse av at alle strekker seg litt ekstra for å få til det beste for kvinnene. En av representant fra NAV uttrykker seg på denne måten:

Det er ikke slike samarbeidsmøter i disse sakene med voksne, men det er ikke noe jeg savner. I de sakene vi har hatt, har vi, gjennom saksbehandler, god kontakt med UDI, bistandsadvokat, krisesenter, Kirkens Bymisjon og noen ganger politiet, når

³¹ Se kapittel 1 og «Menneskehandel i Norge – sentrale aktører» for nærmere presentasjon av aktørene.

det er saker som krever dette. Det er et godt samarbeid mellom aktørene som har fungert veldig bra. Alle er veldig positive. Det er en veldig takknemlig jobb å ha.

Aktørene beskriver et system hvor de godt kjenner til hvem som arbeider med denne typen saker hos de andre aktørene, og det oppleves som enkelt å ta en telefon når det oppstår situasjoner som krever at man samarbeider. I motsetning til hva flere påpekte i Oslo, oppleves ikke taushetsplikt som en utfordring i arbeidet her. Dette blir begrunnet med at «alle kjenner til reglene» og respekterer andres taushetsplikt. Selv om arbeidet skiller seg fra Oslo, har beskrivelsene av arbeidet og samarbeidet flere fellestrekk med beskrivelsene man finner av det tidligere arbeidet i Oslo og Oslopiloten. Det legges vekt på fleksible løsninger, dedikerte folk som får ting gjort og strekker seg litt ekstra. Dette åpner naturligvis for spørsmålet om hvorvidt et slikt system er bærekraftig gitt en utvikling lik den man har sett i Oslo. Denne diskusjonen vil bli tatt opp igjen senere i rapporten.

Bistanden i praksis

Under følger en beskrivelse av den bistanden som i praksis ytes ofre for menneskehandel som har søkt refleksjonsperiode i Bergen kommune. På grunn av det lave antallet reflektanter vil erfaringsgrunnlaget være tynnere, utfordringene færre og presentasjonen av stoffet kortere sammenlignet med kapittel 3 om Oslo.

Botilbud – behovene dekkes godt

I Oslo har som tidligere nevnt framskaffelse av midlertidig bolig vært en av de største utfordringene i arbeidet i flere år. Dette er ikke tilfellet i Bergen. Ifølge representanter fra NAV Bergenhus har det ikke vært utfordrende å finne bolig til de reflektantene som har mottatt tjenester fra kommunen. Bergen kommune har i dag en øremerket leilighet til bruk i saker der det snakk om æresrelatert vold eller menneskehandel. Denne leiligheten har god standard og ligger i en vanlig bygård i Bergen. NAV Bergenhus er tydelig på at tilbudet er begrenset, men at det så langt har dekket behovet man har hatt i møte med reflektanter. Det er tilgang å flere kommunale boliger dersom dette skulle bli nødvendig, men flere aktører påpeker at dersom man hadde fått en uforutsett økning i antallet reflektanter, ville dette systemet blitt utfordret. En representant fra NAV Bergenhus uttrykte seg på denne måten:

Å finne bolig til én er noe annet enn å finne til flere. De skal bo på et sted hvor de kan føle seg trygge, og der de skal være trygge. Og det hadde vært et problem. Vi har et boligproblem i Bergen, og vi hadde ikke klart å finne plasser der de kunne bodd.

Men vi må jo ta de imot de som vi tar imot andre klienter. Men spesielt dette med bolig ville blitt et problem. [...] Om vi ikke hadde hatt noen ledige midlertidige boliger, hadde vi måttet betale for pensjonat eller lignende. Men det har vi ikke hatt behov for tidligere.

NAV Bergenhus får ikke noe ekstra tilskudd fra kommune eller stat for å ha dette by-omfattende ansvaret for reflektanter. Arbeidet inngår i den daglige driften. På grunn av det lave antallet reflektanter har det likevel vært muligheter for stor grad av fleksibilitet når det kommer til bistanden som ytes. For eksempel peker ansatte ved NAV Bergenhus på at det er blitt tildelt ekstra økonomisk stønad til å kjøpe klær ved behov.

Å skaffe bolig til reflektanter i Bergen har kort sagt vært problemfritt for de sosiale tjenestene i NAV. Man har hatt tilgang på en god, trygg, kommunal leilighet i vanlige borettslag som har dekket behovet. I tillegg har det vært få tilfeller der personer akutt har hatt behov for et sted å sove. Siden de fleste som har mottatt hjelp, har bodd på krisesenter gjennom ROSA først, er overgangen til kommunal bistand smidig og uten de hull man vanligvis ser i «overgangene» i dette feltet.

Aktivisering – norskundervisning for alle

Når det kommer til aktivisering fra kommunens side, har alle reflektanter (med ett unntak som var hjemme med nyfødt barn) gått på norskopplæring på en skole spesialisert for minoritetsspråklige elever. Denne skolen tilbyr norskkurs på alle nivåer. Kursene er tilpasset den enkelte deltakers forutsetning for å lære språket. Dette er et tilbud de aller fleste aktører peker på som vellykket og viktig. Norskopplæringen var fram til tidligere i høst finansiert som et spleiselag mellom NAV Bergenhus og ROSA. I høst trakk imidlertid ROSA støtten da de ikke lenger hadde rom for å støtte dette i sine budsjett. Dette medførte at Bergen kommune måtte revurderte sin støtte til dette opplegget fordi det betød ekstra utgifter. Norskopplæringen var et daglig tilbud med undervisning 08.30-12.00 hver dag. Med en pris på 60 kr per time koster opplegget 4800 kr for fire uker. Da intervjuer ble gjennomført for denne studien, var man ikke landet på om man ville videreføre tilbudet eller ikke på grunn av kostnadene det medførte. Nå er det imidlertid bestemt at dette tilbudet skal videreføres. Da denne rapporten gikk i trykken, var tilbudet som ble gitt reflektanter i Bergen, norskopplæring for fremmedspråklige.

Når man sammenligner Bergen og Oslo på sysselsetting, står norskopplæring fram som et tydelig sprikende punkt. Inntrykket fra de to byene er at det er tydelige motsetninger i hvilken verdi man tillegger norskopplæring for denne gruppen. Under følger to sitater, den første fra en informant i NAV Grünerløkka i Oslo og det andre fra en informant fra hjelpetiltak i Bergen, som tydelig viser ulike holdninger og erfaringer med hensyn til norskundervisning:

Aktivering eller sysselsetting er jo også et kommunalt ansvar, men erfaringer og bruk av de tiltakene vi har forsøkt, har vært litt til og fra i forhold til klientenes interesse. I starten av Oslopiloten var det nok en oppfatning av at alle skulle lære seg norsk. Men på et tidspunkt, ikke bare hos oss, men i hjelpeapparatet for øvrig tenkte vi alle at hvorfor skal de lære seg norsk, da de fleste ikke får videre opphold utover de første seks månedene? Hva er poenget med å lære folk norsk? Praktisk norsk ville vært nyttig så klart, for å kunne gå i butikken og handle, men å gå på norskkurs på Rosenhoff sammen med andre grupper som har fått mer varig opphold, vil være litt bortkastet. Det bør være forskjell på hva man skal lære seg. Vi tenker og prøver å finne andre mer egnede aktiviseringsarenaer som den enkelte kan ha mer nytte av i hjemlandet eller dit man flytter etter endt refleksjonsperiode. Vi går stadige runder rundt dette temaet.

Det ville vært helt forferdelig dersom norsk trekkes som tilbud for disse kvinnene. Min opplevelse er at når vi kan si til kvinnene at om de vil, kan de begynne på skole og lære norsk, ser man en enorm glede hos kvinnene. Å ha en diskusjon om norskundervisning og om de skal bli eller ikke bli, det synes jeg er litt sekundært, faktisk. Det å gå på skole har en enorm verdi i seg selv, og det har en kulturell verdi også, mange har aldri gått på skole og ønsker det eller har drømt om det. Det har mye å si for individet og selvfølelse og verdighet. Og det gir en grunn til å ordne seg, komme seg ut og møte verden, og man kan etablere seg et annet kontaktnettverk, annet enn oss som er inne fordi det er jobben vår. Og så er det jo også slik at noen av de som er i refleksjon, skal til en rettsak, og da har det ofte gått lang tid. Og de kvinnene er jo mer rustet når den dagen kommer at de skal komme i gang med livet sitt igjen dersom de får oppholdstillatelse. Og det finnes jo ikke noe annet tilbud der.

Som det framkommer av siste setning i siste sitat, må disse holdningene til norskopplæring leses i den sammenheng de er uttrykt. I Bergen har norskopplæring så langt vært det eneste tilbudet for reflektanter, noe som nødvendigvis gjør tilbudet mer sentralt enn i Oslo, hvor norsk var et av flere alternativer. I tillegg spiller også antallet reflektanter inn. I Bergen har man revurdert støtten til norskopplæring fordi det innebar en for stor kostnad i det kommunale budsjettet. Det sier seg selv at en kommune som til enhver tid har ti ganger så mange reflektanter, ikke har mulighet til å tilby dette. Selv om man tilsynelatende ser ulikheter mellom Bergen og Oslo når det kommer til hvordan norskopplæring blir sett på, er disse ulikhetene vel så mye et uttrykk for de totalt ulike virkelighetene det snakkes om i de to byene, som prinsipielle ulikheter.

Foruten norskopplæring og sosial oppfølging gjennom Prosjekt EVA i Røde Kors har reflektanter i teorien samme tilbud som andre brukere i NAV-systemet og skal kunne delta i andre typer aktiviserings tilbud. Men da norskopplæring har vært førstevalget for samtlige reflektanter hittil, er dette det eneste man har erfaring fra. Det er bred enighet om at tilbudet har vært godt. Flere av kvinnene har klart å få jobb under

refleksjonsperioden, og NAV Bergenhus beskriver kvinnene som har fått bistand, som over gjennomsnittlig ressurssterke:

De fleste har gått på norskkurs. Og så har flere fått seg jobber. Og etter hvert blitt selvhjulpne. [...] Hun ene skaffet seg jobb selv, en vaskejobb. Ja, dette er veldig positive personer som står på og ønsker virkelig å få til noe.

Kort oppsummert har reflektantene fått tilbud om norskopplæring som de aller fleste har takket ja til. Det har vært bred enighet om at dette tilbudet har vært godt, men det er også liten tvil om at det er et dyrt sysselsettingsiltak. Det er verdt å notere at på tross av det lave antallet reflektanter man har hatt i Bergen, er utgiftene kumulert kun gjennom norskopplæring store nok for kommunen til å ha en lengre diskusjon om å opprettholde tilbudet. Det er også betimelig å stille seg et rent hypotetisk spørsmål om man hadde landet på å beholde norskopplæringen dersom antallet reflektanter hadde vært høyere, og hva alternativ sysselsetting da hadde bestått i.

Oppsummering

Arbeidet med å sikre bistand og beskyttelse til voksne reflektanter i Bergen oppleves av et samlet hjelpeapparat som godt. Det har vært få personer som har søkt refleksjonsperiode og dermed utløst disse rettighetene i byen, og strukturene som er på plass, fungerer godt for å yte den bistanden disse personene har behov for og rett til. Samarbeidet mellom aktører beskrives av alle parter som godt. Aktørene kjenner til hverandre ved navn og har gjennom erfaringer bygget opp et godt nettverk basert på gjensidig tillit og forståelse for hverandres roller. Det er en felles opplevelse av at alle aktører strekker seg langt for å møte de behovene reflektantene har. Mange yter ekstra og utviser stor fleksibilitet utenfor de fastsatte rammene.

Det er like fullt en relativt utbredt skepsis blant flere aktører til hvorvidt dette systemet er bærekraftig eller ikke dersom man opplever en vekst av personer som får innvilget refleksjonsperiode. Her er et skille mellom de aktørene som mener at dagens system ville ha taklet en økning i saker og kompleksitet: «Vi måtte ha trappet opp, men det hadde gått», og de mer skeptiske som mener at man da hadde vært avhengig av en mer grunnleggende omlegging av arbeidet: «Da hadde vi fått store problemer her i Bergen.» Dette er like fullt et hypotetisk spørsmål, og med det antallet reflektanter man ser i Bergen i dag, ser dette systemet ut til å fungere godt.

5 Bistand der ofrene er barn i Oslo

I Norge har man lengst erfaring med, og forsket mest på, menneskehandel med voksne ofre. De siste årene har man imidlertid også i Norge fått erfaring med saker der barn er identifisert som ofre. Tall fra KOM viser at det i 2011 ble identifisert 274 mulige ofre for menneskehandel i Norge, av disse var 65 mindreårige – 32 jenter og 33 gutter (KOM 2012: 27, 36). En omregning til prosent viser at de mindreårige de tre siste årene utgjør omtrent en fjerdedel av dem som identifiseres som mulige ofre for menneskehandel i Norge. Når barn blir identifisert som ofre for menneskehandel, forholder de seg i Norge til et fundamental annerledes hjelpeapparat og rettighetsregister enn voksne som er identifisert som ofre.

Barnevernet står, som beskrevet i kapittel 2, i en særstilling når det kommer til å ha ansvar for å sikre disse barna bistand og beskyttelse. I 2011 fikk 39 barn utsatt for menneskehandel tiltak gjennom barnevernet.³² Problemstillingene barnevernet møter i disse sakene, er komplekse og sammensatte. Den kommunale barneverntjenesten oppfordres til å samarbeide nært med nærmeste statlige regionale barnevernmyndighet ved fagteamene. Fagteamene skal kunne bistå den enkelte barneverntjeneste med råd, veiledning, informasjon om tolketjenester og plasseringsansvar (RS Q-11/2006 B: 9). Hvordan dette gjøres i praksis, er imidlertid noe ulikt i ulike deler av landet.

Dette kapittelet vil presentere arbeidet som gjøres i Oslo for å sikre barn som er identifisert som ofre for menneskehandel, hjelp og beskyttelse. Neste kapittel vil ta for seg arbeidet som gjøres i Bergen. I begge disse kapitlene går vi deskriptivt til verks og skisserer hvilke aktører som er involvert, hvordan man i praksis arbeider og samarbeider i disse sakene, samt presenterer kort hovedutfordringene som blir fremmet av aktørene som er involvert, og hvordan de selv bedømmer arbeidet som gjøres.

Tverrfaglig samarbeid

I Oslo er ikke barnevernet som har ansvaret for å yte bistand til barn som er ofre for menneskehandel, organisert i en byomfattende enhet slik som arbeidet med voksne. I

³² <http://www.barnevernet.no/Nytt-om-barnevernet/Bedre-beskyttelse-for-barn-som-er-utsatt-for-menneskehandel/>

prinsippet er det slik at den bydelen barna tilhører, har ansvaret for å følge opp barna. Kommer barna fra en annen del av landet, er det denne kommunen som har ansvaret for oppfølging. For barn som identifiseres i Oslo sentrum og ikke har registrert adresse, noe som gjelder for de fleste sakene som identifiseres i Oslo, har bydel St. Hanshaugen ansvaret. For å ivareta sentrumsansvaret for mindreårige uten bostedsadresse opprettet bydelen i 2009 en koordinerende tiltaksenhet for mindreårige i Oslo sentrum. Enheten er en del av bydelens barnevern og forebyggende kriminalitetsarbeid (SaLTo). I tillegg har bydel St. Hanshaugen fått i oppgave av Byrådsavdelingen for eldre og sosiale tjenester å være tilgjengelig for rådgivning for andre bydeler i Oslo (Bydel St. Hanshaugen 2012: 2). Med dette ansvaret følger finansiering av to ekstra stillinger som jobber kun med denne problematikken.

Det er viktig å understreke at denne tiltaksenheten ikke er en menneskehandelsenhet, for eksempel slik Oslopiloten i sin tid var. Gruppen arbeider med mindreårige i sentrum generelt. Mange av sakene enheten befatter seg med, har like fullt et aspekt av menneskehandel, og tiltaksgruppen fungerer derfor i dag som en tverrfaglig møteplattform som har søkelys på handel med barn. Men tiltaksgruppen er formelt sett ikke tillagt ansvaret for å koordinere dette arbeidet. Formelt sett er alt arbeidet som gjøres på menneskehandel i Oslo, også når det kommer til barn, koordinert av TOT-koordinator som sitter på bydel Grünerløkka. Denne stillingen er som nevnt i kapittel 4 en 20 prosent stilling. I alle praktiske hensyn er det derfor tiltaksgruppe for mindreårige i Oslo sentrum som fungerer koordinerende mellom de aktuelle enhetene når det kommer til å sikre bistand og beskyttelse til barn som er identifiserte som ofre for menneskehandel. Dette på tross av at tiltaksgruppa og bydel St. Hanshaugen har formelt sett ikke noe samordningsansvar ovenfor andre etater og enheter. Dette ble beskrevet av flere informanter som problematisk og et hinder i arbeidet med å få til effektive løsninger i dette arbeidet.

Tiltaksenheten møtes like fullt jevnlig og utgangspunktet for møtene er konkrete saker. I enhetens arbeid bidrar Barnevernvakten, Sentrum og Grønland politistasjon, bydel Gamle Oslo, Legevakten, Uteseksjonen, representant fra juridisk kontor ved barne- og familieetaten (BFE), barnefaglig enhet ved Utlendingsdirektoratet (UDI) og Politiets Utlendingsenhet (PU). Andre partnere bidrar også ved behov, som for eksempel IMDi, andre deler av politiet og KOM. Fokus i enheten er å innhente kunnskap om handel med barn, utveksle erfaringer mellom aktørene og samordne rutiner for å sikre en best mulig saksgang i framtidige saker. Tiltaksgruppa beskriver arbeidet som gjøres på denne måten:

Dette er en type nybrotsarbeid hvor man for hver stein man snur, finner nye spørsmål og etiske dilemma, og stadig dukker nye problemstillinger opp. (Bydel St. Hanshaugen 2012: 3)

Gruppen kan på mange måter sammenlignes med det første arbeidet lagt ned i Oslo-piloten og TOT- Bergen ovenfor voksne ofre (se kapittel 3 og 4). En eksplorerende arbeidsform med fokus på tverretattlig erfaringsutveksling. Det har vanskelig latt seg gjøre å møtes raskt i forbindelse med sakene. Enheten opererer slik at sakene brukes som en læringsarena for å kartlegge hvordan man kan bli bedre snarere enn at man møtes hver gang man har identifisert en ny sak.

En «typisk» saksgang

Selv om det ikke er like lang og bred erfaring med dette arbeidet som med arbeidet med voksne i Oslo, er de fleste aktørene enige om at man kan snakke om en «typisk» saksgang i disse sakene. Dette fordi man har helt tydelige, etablerte rutiner som følges i sakene, rollefordeling mellom aktører er tydelig og man har en klar og felles oppfatning om hvor utfordringene i de fleste sakene ligger. Første kontaktpunkt i denne typen saker er ofte uteseksjonen som driver oppsøkende sosialt arbeid blant barn, unge og yngre voksne i Oslo. Dersom sosialarbeideren som kommer i kontakt med barnet mener saken er akutt kontaktes barnevernet. Det er tydelig gjennom samtaler med samtlige aktører som jobber inn mot akuttfasen av menneskehandelssaker at slike saker typisk dukker opp på kveldstid eller helger da de vanlige kommunale tjenestene er stengt. Barnevernvakten i Oslo har ansvar for akutte barnevernsaker utenom ordinær kontortid og er derfor ofte det neste leddet i tiltakskjeden i disse sakene. Dersom det er en akuttsak som også barnevernvakten mener høres alvorlig ut kontaktes ofte politiet for bistand. Dette skyldes at barnevernvakten ikke har myndighet til å ta barn med mot deres vilje. For å unngå diskusjon om hvorvidt vedkommende vil være med inn og snakke eller ikke oppleves det derfor ofte mer praktisk for ansatte i barnevernvakten å få støtte av politiet i dette første møte.

Det er imidlertid ofte slik at saken ikke i utgangspunktet er meldt inn som en menneskehandelssak. Ofte starter sakene som generelle bekymringer for barn i bybildet. For eksempel at uteseksjonen, politi eller forbipasserende melder om barn som er ute alene, barn som tigger, jenter i prostitusjon som synes å være mindreårige eller mindreårige som har begått kriminelle handlinger. Når barna blir tatt med inn til barnevernvakten for samtale skal det være en tydelig bevissthet fra alle aktører innblandet om dette kan være en menneskehandelssak. De sentrale aktørene i førstelinjen, Uteseksjonen, Pro Sentret, Nadheim og politiet skal, som en informant uttrykte det «ha menneskehandel bevisst framme i panna» i slike første møter med mindreårige.

Når barnet så er tatt inn til barnevernvakten følges en rutinemal for intervju. Denne malen er utviklet med utgangspunkt i KOMs retningslinjer for å identifisere ofre og

er ment som et verktøy for å få styrket eller avkreftet mistanke om menneskehandel. Dette innebærer at spørsmålene som stilles er litt annerledes enn akuttfasen i vanlige barnevernsaker. Eksempler på spørsmål i denne malen er: hvor bor du, hvor lenge har du vært i Norge, hvordan du kom seg dit, hvor er foreldrene dine, hva lever du av, hvor blir det av pengene du får for dette. Svarene til barnet og eventuelle foresatte som er tatt inn ses så under et med fokus på om dette kan være menneskehandel. En ansatt i barnevernvakten forteller om prosessen på denne måten:

Når vi så har stilt alle disse spørsmålene og lander på at vi egentlig ikke helt forstår hva dette er. At vi sitter igjen med flere spørsmål enn svar, og spesielt hvis de foresatte sier noe annet enn barnet, så foretar vi en akuttplassering. Vi på barnevernsvakta klarer ikke få utredet sakene godt nok. Dette er saker som ofte dukker opp helger på kveldstid. Vi har derfor bestemt oss for å ha en list som er lav med hensyn til akuttplasseringer. Og det har vi faktisk.

Akuttplassering av barn på bakgrunn av mistanke om menneskehandel har vært svært problematisk. I akuttsituasjoner er det viktig å handle raskt for å forhindre at barnet blir utsatt for nye overgrep eller forsvinner. I slike situasjoner har barnevernet anledning til å akuttplassere barnet i beredskaps-/fosterhjem og institusjoner. Akuttvedtak, med eller uten samtykke, er midlertidige og må alltid erstattes av andre vedtak av mer langsiktig karakter eller eventuelt opphøre. For å ivareta rettssikkerheten til de involverte er det strenge kriterier og korte tidsfrister knyttet til disse lovhjemlene (Ruud Vollebæk 2012: 87). Akuttplasseringer kunne fram til august 2012 hjemles i to ulike paragrafer i barnevernloven, enten med bakgrunn i manglende omsorg med fare for at barnet blir vesentlig skadelidende ved å bli i hjemmet (§ 4-6, annet ledd), eller dersom barnet har vist alvorlige atferdsvansker og det kan innebære akutt fare for at barnet vil bli vesentlig skadelidende dersom de ikke tas hånd om straks (§ 4-25).

Slike akuttplasseringer må godkjennes av fylkesnemnda, et domstollignende forvaltningsorgan, før de blir gyldige. I saker der man har mistanke om at barn er blitt utsatt for menneskehandel, har man i Oslo forsøkt å få plassert barn på atferdsparagraf for å få dem inn på institusjoner som er lukket. Dette er gjort da de aktuelle institusjonene kun tar imot barn på denne typen vedtak. I fylkesnemnda ble det da vektlagt at barnet hadde en atferd som gjør at det er utsatt for fare. Dette ble i samtlige saker avslått i fylkesnemnda fordi det ikke var barnets atferd som var bakgrunnen for at man så behov for lukket institusjon, men trusler og mangel på omsorg. For å sikre at barnet forble på institusjon, ble det fremmet sak med henvisning til omsorgsparagrafen. Dette ble godkjent et par ganger, men det ble presisert i godkjenningen at vedtaket formelt sett var feil fordi barnevernet ikke hadde noen å ta omsorgen fra. Dette var et gjennomgående problem i denne typen saker, ikke bare i Oslo. Først i 2012 kom paragrafen som muliggjorde akuttplassering på lukket institusjon på bakgrunn av mistanke om menneskehandel, etter at problemet var brakt på banen av flere aktører (se kapittel 3).

I Oslo unnlot man ikke å akutt plassere barn selv om lovhjemmelen manglet. En ansatt hos Barnevernvakten forklarer dette på følgende måte:

Vi har ikke unnlatt å plassere barn på grunn av mangel på denne lovhjemmelen. Vi har tenkt at da får heller fylkesnemnda si nei i morgen, men da har vi i det minste koblet på et system som gjør at bydelsbarnevernet kanskje klarer å overtale barnet til å bli på et frivillig vedtak. Så hos oss har det ikke stoppet, men jeg vet jo at det er lett å bli litt handlingslammet når systemet og lovverk ikke passer. Men vi har vært bevisste på at vi ikke skal bli det.

Man hadde altså en grunntanke om at barna måtte sikres raskt, og at man måtte gjøre det man kunne for å bidra til dette. Oslo kommune står utenfor det statlige barnevernet, og her har Barne- og familieetaten ansvar for institusjonstilbudet og bistand til bydels barneverntjenester. Dersom barnet akuttplasseres på dagtid, tar det aktuelle barnevernkontoret kontakt med mottaksavdelingen i Barne- og familieetaten. Dersom plasseringen skjer på kveldstid, har Barnevernvakten denne myndigheten. Hver ettermiddag mottar Barnevernvakten oversikt over ledige plasser i kommunen som de så kan kontakte direkte når det er behov. Et samlet hjelpeapparat påpeker at å få plassert disse barna i Oslo ikke er noe problem. Oslo kommune har et institusjonstilbud som dekker behovet, og i snitt får man akuttplassert barn innen to timer.

Bistanden i praksis

Når barnet så er plassert i barneverninstitusjon, er det institusjonens ansvar å følge opp barnet under politiets arbeid med saken og gi den daglige omsorgen. I arbeidet med rapporten har vi ikke intervjuet representanter fra de institusjonene som har hatt erfaring med barn som er plassert på grunn av mistanke om menneskehandel. Dette delkapittelet om hvordan bistanden i praksis fungerer, vil derfor ta utgangspunkt i en generell tilbakemelding fra aktørene som ble intervjuet – nemlig at det per i dag ikke finnes institusjoner som er spesialisert på denne typen saker.

En utfordring i dette arbeidet er at mange av barna, som oftest er mellom 15 og 18 år, ikke ser seg selv som ofre, og det er en utbredt erfaring at de unndrar seg kontakt og omsorg. Dette betyr at de er vanskelige å identifisere i utgangspunktet, samt at de forsvinner raskt ved plassering. I Oslo har det skjedd flere ganger at ungdommer er forsvunnet i løpet av det første døgnet på institusjon. Dette skyldes også at de institusjoner som er satt inn for å sikre barnet, ikke har hatt mulighet til å benytte passende beskyttelsestiltak. I den nye paragrafen er dette adressert, og i loven heter det at:

Beskyttelsestiltakene kan *begrense barnets adgang til å motta besøk, å kommunisere gjennom post, telefon eller annet kommunikasjonsutstyr og å bevege seg fritt utenfor institusjonens område*. Beskyttelsestiltakene kan også fastsette *begrensninger for hvem som kan få vite hvor barnet er*. Beskyttelsestiltakene kan ikke fastsette begrensninger som hindrer barnet i å ha kontakt med verge, advokat, barnevernstjeneste, tilsynsmyndighet, helsepersonell som er beboerens behandler, prest, annen sjesørger eller lignende. Barnevernloven § 4-6 (kursiv satt av forfatter)

Vedtak om plassering under denne paragrafen kan vare i opptil seks uker, og plasseringen kan forlenges med opptil seks uker av gangen gjennom nye vedtak. Hvorvidt dette gir nok tid, og hvor vanskelig det blir å få godkjent forlengelse av denne typen vedtak, vil tiden vise, men KOM viser til at hjelpetiltak har erfart at barn etter en tid får mer forståelse for at de trenger bistand og beskyttelse fra barnevernet, noe som gir håp om at overgangen til andre vedtak kan gå bra (KOM 2012: 29).

I 2012 fikk Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) og Oslo kommune bevilget til sammen 17 millioner kroner for å utvikle og etablere et særskilt institusjonstilbud for barn utsatt for menneskehandel som plasseres etter barnevernloven § 4-29. Bufdir har også utviklet nasjonale krav til kvalitet ved statlige, private og kommunale barneverninstitusjoner som skal ta imot barn etter denne paragrafen (Ruud Vollebæk 2012: 89)³³. Når denne rapporten gikk i trykken, var to barn plassert etter § 4-29. De er plassert i eksisterende institusjoner som ikke er spesielt tilpasset menneskehandelssaker etter § 4-29, men som oppfyller de kriterier som er framsatt i loven. Når rapporten gikk i trykken, var det imidlertid ikke kommet en godkjenning fra fylkesnemnda av vedtakene enda.

De man ikke hjelper

For at barn som er ofre for menneskehandel, skal kunne motta bistand og beskyttelse fra hjelpeapparatet som skissert over, må de først bli identifisert som ofre. I Redd Barnas rapport fra 2009 diskuteres det hvorfor det er få saker som omhandler menneskehandel med barn, som har blitt rettslig prøvd i Norge. En av flere forklaringer som diskuteres i rapporten, er at menneskehandel med mindreårige bryter med de stereotype oppfatningene om menneskehandel, og at konsekvensen av dette blir at saker ikke avdekkes og straffeforfølges (Smeby 2009: 38). Informanter fra både Uteseksjonen, Barnevernvakten og barnevernet i bydel St. Hanshaugen peker på at én gruppe bryter spesielt med oppfatningen om hva som er et offer for menneskehandel, unge gutter i gatebildet, gjerne asylsøkere, som oppholder seg i rusmiljøene. Det er flere utfordringer knyttet til denne gruppen som gjør dem spesielt vanskelig å nå. For det første er de en

³³ Bufdir 2012. Krav til kvalitet ved statlige, private og kommunale barneverninstitusjoner som skal ta imot barn etter barnevernloven § 4-29.

mobil gruppe. Ifølge aktørene som aktivt har jobbet med denne gruppen, oppholder de seg i kortere eller lengre tid i bybildet for så å reise videre. Gjennom kontakt er det tydelig at mange har vært på en type irregulær reise i Europa lenge, og mange snakker flere språk og betegnes som «street smarte». Det er ofte vanskelig å komme i posisjon til å oppnå et tillitsforhold til dem. I tillegg er det en utfordring at de ofte unndrar seg omsorg. Ifølge KOMs årsrapport (2012: 28) innrapporterte Uteseksjonen at de totalt hadde kontakt med 27 antatte mindreårige som ble identifisert som potensielle ofre i 2011, og av disse unndro hele 24 seg bistand og beskyttelse. Som KOM understreker (2012: 219), er det slik at antatte mindreårige som det er bekymring for at kan være ofre for menneskehandel, i utgangspunktet ikke kan avslå tilbud om bistand og beskyttelse. Barnevernet kan igangsette tiltak overfor barn selv om barnet ikke ønsker et barneverntiltak. Dette har likevel vist seg vanskelig i praksis, som skissert over har det fram til nå vært mangel på tilpassede plasseringssteder, og man har erfaring med at ungdom lett kommer seg unna om de selv ønsker. Hjelpeapparatet uttrykker også en frustrasjon over samarbeidet med politiet i disse sakene og mener at politiet vegrer seg for å se guttene som noe annet enn kriminelle. Det er en samlet opplevelse i hjelpeapparatet av at dette er et av områdene der man har en jobb å gjøre, ikke bare lokalt i Oslo, men blant alle som arbeider mot menneskehandel i Norge.

Oppsummering

Arbeidet med å sikre bistand og beskyttelse til barn som identifiseres som ofre for menneskehandel i Oslo i dag, beskrives av aktørene selv om et ryddig system med klar rollefordeling og godt samarbeid, men samtidig med store utfordringer. En av de største utfordringene for kommunen har vært å sikre barna som blir identifisert, etter at de er akutt plassert av barnevernet. Man har hatt flere tilfeller der barn har rømt eller blitt hentet mens de er under barnevernets omsorg. Dette kan forklares med manglende lovhjemler for denne typen saken og at plasseringssted ikke har vært tilpasset denne gruppen barn. Det er store forventninger blant de ulike aktørene til hvordan den nye § 4-29 vil fungere i praksis, og man kan best beskrive holdningen som håpefull skepsis. Dette har vært et etterlengtet lovtilllegg, men det er skepsis til om man har tatt høyde for alle de praktiske utfordringene slike saker følger med seg.

En gjentakende bekymring blant informanter i Oslo er utfordringene knyttet til identifisering av barn som ofre. Der man på den ene siden er stolte av arbeidet som gjøres for ofre som blir identifisert, er det en nærmest felles erkjennelse av at det er mange som faller utenfor. Identifiseringer av utnyttelse er vanskelig og ofte et resultat av tilfeldigheter. Flere aktører trekker fram eksempler på saker der barn har glippet mellom fingrene på hjelpeapparatet fordi man ikke har hatt nok kunnskap eller reagert

raskt nok til å gi barnet hjelp. Dersom man sammenligner arbeidet med å yte hjelp til voksne med arbeidet på barnesiden, opplever de fleste aktørene tiltakskjeden på voksenarbeidet som mer velsmurt og velorganisert. Til dels er nok dette sant. Men likevel er det verdt å påpeke at de utfordringene som løftes fram av aktørene, i liten grad knytter seg til tiltakskjeden, men til mer strukturelle utfordringer som at lovverk ikke har vært tilpasset, og at man ikke har et system som makter å hjelpe alle mindreårige som er antatte ofre for menneskehandel.

Blant våre informanter som arbeidet med å sikre barn hjelp og beskyttelse i Oslo, var det også et nærmest unisont ønske og krav om at barnevernansvaret for dette arbeidet burde være byomfattende – at alle barn som identifiseres som ofre i kommunen, burde fått oppfølging av barnevernkontoret i bydel St. Hanshaugen. Flere understreket i intervjuene at dette var deres personlige mening ut fra de erfaringene de hadde, og at de ikke snakket som representant for arbeidsstedet sitt, men det er likevel påfallende at ingen informanter mente at dette arbeidet ikke skulle være byomfattende. Det var også flere som pekte på behovet for å arbeide mer tverrfaglig med konkrete saker for å sikre flyt i sakene og bedre samarbeid mellom aktørene, da spesielt for å få politiet sterkere på banen i disse sakene. En informant forslo at man burde ha en operativ enhet, mye likt det systemet man har i Bergen.

Jeg er av den formening at Oslo skulle hatt en «task force» som bestod av for eksempel seks personer som kunne tre sammen inn i absolutt alle sakene i Oslo som gjelder menneskehandel med barn. Det hadde vært det aller beste.

Denne typen forslag, som ligger tett opptil den modellen som brukes i Bergen, som vil presenteres i neste kapittel, var det noe mer sprikende meninger om. Det var imidlertid slik at de som avfeide ideen, synes å relatere seg til de «typiske sakene» som man har et system for, mens de som pekte på behovet for et mer tverrfaglig operativt forum, uttrykte dette i forbindelse med de utfordringene man ser i de sakene som aldri kommer inn i systemet.

6 Bistand der ofrene er barn i Bergen

Det finnes ingen sammenlignbare publiserte tall på barn som har mottatt bistand i Oslo og Bergen. Basert på informasjon fra denne studiens informanter synes det som om begge byer har opparbeidet seg relativt bred erfaring, og som at antallet barn som har fått hjelp, er noe mer sammenlignbart enn det man ser i arbeidet med voksne ofre (se kapittel 3 og 4). I Bergen har man de siste årene rettet innsatsen mot handel med barn, og man har også fått flere rettskraftig menneskehandelsdommer der ofrene har vært barn.

Tverrfaglig samarbeid

I arbeidet med barn som er ofre for menneskehandel i Bergen, er det tverrfaglige teamet, TOT, som ble presentert i kapittel 5, meget sentrale. Ifølge TOT-koordinator har man i TOT i all hovedsak jobbet med slike saker de to siste årene. Som nevnt fungerer TOT i Bergen som et møtepunkt for autonome kommunale og statlige tjenester hvor koordinator har ansvar for å sikre at alle parter følger opp sine forpliktelser og får en best mulig dialog seg imellom. Rollen til TOT er mest sentral i den akutte første fasen etter at politiet har identifisert at et barn er et mulig offer for menneskehandel. Politiet kontakter da TOT som innen et virkedøgn innkaller de aktuelle aktører til et møte om saken. De aktuelle aktørene i sakene som omfatter barn, er ofte:

- Barnevernvakten
- den ansvarlige barneverntjeneste
- politi
- bistandsadvokat
- Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat)
- akuttinstitusjon, gjerne her et beredskapshjem

Alle de ovennevnte er autonome tjenester med hvert sitt ansvarsområde. Barnevernvakten har, som i Oslo, ansvaret i den første tiden dersom barnet treffes på utenom

barnevernets åpningstid. I Bergen er det to barneverntjenester som deler på det byomfattende ansvaret for menneskehandelssaker ved å ta annenhver sak. Tidligere var det én barneverntjeneste som hadde dette byomfattende ansvaret. Erfaring viste imidlertid at dette var svært ressurskrevende saker for barnevernkontoret som ikke var tilført noen ekstra midler for å ha dette ansvaret. For å avlaste ble det derfor bestemt at dette ansvaret skulle fordeles på to kontor. Barnevernet har, som i andre deler av landet, ansvar for den daglige omsorgen og oppfølgingen når barnet er plassert. Politi har ansvaret for å etterforske saken. Bistandsadvokaten skal bistå barnet i straffeforfølgelsen av saken. Bufetat har ansvar for plassering av barnet i et trygt botilbud. Dersom barnet allerede er plassert i et beredskapshjem eller et annet sted, blir også representanter for dette botilbudet kalt inn. Et beredskapshjem er et privat hjem som er funnet særlig godt egnet til å ta imot barn/ungdom for akutt plassering og korttidsplassering på kort varsel. Hjemmet er et midlertidig botilbud som skal ha omsorgen for barnet/ungdommen inntil en annen og mer varig løsning i fosterhjem eller institusjon er funnet, eller til barnet flytter tilbake til foreldrene sine.³⁴ Aktørene som kalles inn, har altså alle et direkte ansvar for det konkrete barnet og den konkrete saken som blir tatt opp.

I TOT-møtet diskuteres den enkelte saken. Sentrale temaer i et slikt møte er avklaring av sikkerhetsbehovet til barnet fra politiets side for å vurdere om akutt plassering av barnet er nødvendig, kartlegging av hva slags behov barnet har, og av hvor langt de ulike aktørene er kommet / hvordan de jobber med saken. TOT-koordinator tilrettelegger for møtet, men blander seg ikke inn i hvordan tjenestene løser oppgavene utover å fasilitere dialog. TOT sikrer at alt kommer på plass, men ansvaret ligger hos de ulike kommunale tjenestene.

Når barnet så er plassert og er barnevernets ansvar, kaller TOT-koordinator inn til samarbeidsmøter relativt hyppig for oppdateringer om saken. Her trenger ikke alle de ovennevnte være til stede, men de mest sentrale aktørene som politi, barneverntjeneste, representanter for det stedet barnet er plassert og Bufetat blir alltid kalt inn. Når saken er avsluttet, enten ved at det er falt dom i rettsaken, barnet er returnert til sine foresatte, eller saken av annen grunn ikke lenger etterforskes av politiet, kan TOT innkalle til et slags evalueringsmøte. Dette beskrives av aktørene som spesielt viktig i de sakene der man ikke har fått avsluttet saken slik man ønsket, og noen aktører mangler informasjon om hva som lå til grunn for avslutningen. Dette har vært sentralt for å bevare et godt samarbeidsklima mellom aktørene. Flere aktører pekte på konkrete saker som hadde endt med uenighet om hvordan sakene var behandlet eller avsluttet. Å kalle inn til møte for å få rensket luften og få klarhet i hva uenigheten består i, blir pekt på som viktig for å skape forståelse for hverandres handlingsrom og huller i systemet med hensyn til menneskehandelssaker i dag. En informant med lang erfaring i TOT-samarbeidet beskrev det på denne måten:

³⁴ For mer informasjon, se: <http://www.fosterhjem.no/hva/beredskapshjem/>

I en sak ble det kalt inn til stormøte, der det var invitert bredt, fordi samarbeidsklimate ble så veldig dårlig. Det ble munnhuggeri og frustrasjon i teamet. Men dette var fordi at de ulike aktørene ikke hadde kunnskap om det formelle rundt barnevernets regelverk og mandat. Så da hadde vi et skikkelig oppvaskmøte hvor også fylkesnemnda var invitert, som var kjempebra. [...] Det er viktig at vi prater godt sammen og blir så tett at man kan ringe direkte og kan ringe på ettermiddagstid om du trenger det. Da strekker alle seg, og alle vil på en måte gjøre sitt for at det blir et godt samarbeid. Det har økt forståelsen, og frustrasjonsnivået synker når en forstår hvorfor andre handler som de gjør. Da gikk vi gjennom hva som hadde skjedd, hvorfor det hadde skjedd, og hvorfor alle hadde gjort sånn de hadde gjort. Gikk gjennom de ulike lovhjemlene og retningslinjene. [...] Det er slik at når vi sitter kun med vår egen hatt, så har vi masse tanker om hvordan vi ville utført den andre sin jobb, ikke sant. Men vi har sjelden hele forståelsen for andres begrensninger.

Målet med slike møter er å dele erfaringer. Når saker er gått bra, oppleves det av aktørene som viktig å kartlegge hva som var suksesskriteriene, og når man ikke opplever å ha innfridd, oppleves det som viktig å identifisere hva som gikk galt, og hva man kan lære av dette.

Blant aktørene som deltar i dette nettverket, er det bred enighet om at dette er en arbeidsform som fungerer og har vært nyttig i arbeidet som har blitt gjort. Man har knyttet tett kontakt mellom de ulike kommunale tjenestene, økt forståelsen og respekten for andres oppgaver, klart å identifisere hvor utfordringene i arbeidet ligger, og på den måten gjort at tiltakskjeden fungerer optimalt. Flere peker også på viktigheten av at arbeidet blir satt på papiret slik at nettverket kan lære av saker de selv ikke har vært direkte involvert i, dette sikrer for eksempel læringsutveksling mellom de to barneverntjenestene som deler det byomfattende ansvaret.

En «typisk» saksgang

Som i Oslo har man på tross av at antallet saker ikke er veldig høyt, en tydelig etablert saksgang i disse sakene. Denne saksgangen er imidlertid godt forankret i arbeidet og møtene i det tverrfaglige teamet presentert i det foregående avsnitt. Sakene starter som i Oslo som regel med en bekymring om barn rettet til politi eller Barnevernvakten i Bergen. Dersom politiet er de første som blir varslet, vil Barnevernvakten bli koblet inn umiddelbart. Barnevernvakten har da ansvaret for omsorgen for barnet i den akutte situasjonen og akutt plasserer barnet. Bufetat har ansvar for å finne plasseringssted i tråd med akuttvedtaket og blir derfor som regel også varslet på et tidlig tidspunkt og informert om at det kanskje vil komme et barn som vil trenge en plassering. Som i Oslo

melder aktørene at disse sakene erfaringsmessig dukker opp på kveldstid. Det blir da samme kveld kartlagt hvilken av de to barneverntjenestene som har ansvar i saken. TOT blir også kontaktet samme kveld og har ansvaret for å kalle inn alle aktuelle parter til møte neste dag. Morgen etter blir så øvrige parter informert om at det er en sak på gang, og barneverntjenesten sørger for at det blir oppnevnt verge. I disse sakene har dette vanligvis vært en advokat. I den grad verge og bistandsadvokat er oppnevnt, vil disse også være representert på dette første møtet.

Akutt plassering av barnet er derfor noe av det første som skjer i sakene som kommer inn. I de første sakene Bergen fikk erfaring med tidlig på 2000-tallet, var det ikke utviklet noe system for dette, og offeret ble plassert i varetekt første natt. De første sakene beskrives av alle de involverte aktørene som krevende saker. Ingen rutiner eller lovverk var tilpasset, og man opplevde å famle litt i blinde. Med tiden gjorde man seg noen erfaringer på hvilke lovhjemler som ble godkjent i fylkesnemnda (før innføringen av § 4-29). Hva som ble tilbydd av botilbud, var avhengig både av hva slags lovhjemmel som lå til grunn for akuttvedtaket, samt hva som var ledig av plasser i Bergen og omegn. I dag skal utfordringene knyttet til lovhjemmel være løst, men plassering av barn er fremdeles en utfordring. På grunn av nasjonale føringer fra Bufetat er alle institusjoner for barn mellom 0 og 12 år lagt ned. Dette henger sammen med at man mener at «for de fleste barn og unge er fosterhjem et bedre alternativ enn institusjon».³⁵ Årsaken er at «barn trenger å bygge trygge og gode relasjoner, og fosterfamilier har en annen mulighet for dette enn et profesjonalisert institusjonstilbud». For barn som blir identifisert som ofre for menneskehandel og er under 12 år, er derfor beredskaps- eller fosterhjem eneste alternativ. For barn mellom 12 og 18 år finnes en institusjon som tar imot akuttplasseringer hjemlet i omsorgsovertakelse, § 4-61 og § 4-62. Som nevnt i presentasjonen av sakene i Oslo er dette en hjemmel som ikke er blitt godkjent av fylkesnemnder som grunnlag for akuttplassering av barn som følge av mistanke om menneskehandel. I praksis er det derfor kun beredskaps- eller fosterhjem som er aktuelle plasseringer i Bergen. Det er mulig for Bufetat å kjøpe plasser på private barnehjem eller ungdomsinstitusjoner i regionen for øvrig, men det er ofte et sterkt ønske fra politiets side å holde barnet i nærheten så sant det er forsvarlig sikkerhetsmessig. Dette har, ifølge en representant fra politiet i Bergen, to årsaker. For det første innebærer det økte utgifter og mer tid dersom politiet må reise langt for å avhøre barnet, noe som vil påvirke straffesaken. I tillegg er det slik at i den første tiden etter akuttplassering og eventuell pågripelse av gjerningsmenn er det meste svært uavklart. Det har forekommet at politiet har pågrepet familiemedlemmer for mistanke om menneskehandel og ikke fått medhold i fengsling. Dersom det heller ikke er omsorgssvikt eller andre elementer som gjør at barnevernet kan holde på barna, og barna skal gjenforenes med foreldrene,

³⁵ Sitat fra Bufetats nettsider: <http://www.bufetat.no/om/statistikk/barnevern/>, <http://www.bufetat.no/Documents/Bufetat.no/For%20fagfolk/Barnevern/Barna-F%C3%B8rst.pdf>

kan det være en unødvendig påkjenning for ungene å ha flydd eller kjørt bil lenge med fremmede eller kanskje blitt skilt fra sine søsken.

Plassering vil altså alltid være basert på en avveining mellom hensyn til politiets etterforskning og barnas situasjon. For politiet vil det for eksempel stort sett være mest gunstig at søsken splittes for å unngå at de påvirker hverandres vitneutsagn senere, men det kan være situasjoner der dette vil innebære uforholdsmessig stor påkjenning for barna. I Bergen har man for eksempel erfaring med søskenflokker der de minste barna har vært så små at man ikke har funnet det forsvarlig å skille dem fra hverandre. Det er også slik at dersom hjemlene for akutt plasseringen endres, vil det kunne bety at barna må flyttes, noe det også har vært eksempler på i Bergen.

Nettopp fordi plasseringsalternativene i Bergen stort sett er private hjem, har barnevernet som praksis at barna ikke plasseres umiddelbart i akuttfasen. Barnevernet sørger for å at ansatte i barnevernet får vært sammen med barnet eller barna en tid før plassering for å kartlegge hvem de er, og om de er redde, aggressive, har atferdsproblemer eller andre spesielle behov, og de ansatte får også en oversikt over hvordan sikkerhetssituasjonen rundt barna er. Dette handler mye om hvor attraktivt barnet synes å være for nettverket rundt: Er nettverket aktivt og prøver å komme i kontakt med / finne barnet, er nettverket truende, eller forholder det seg rolig i forbindelse med saken? I denne fasen, som i den videre oppfølgingen av barnas sikkerhetssituasjon, er det et tett samarbeid med politiet. Man har for eksempel valgt å flytte barn som er akuttplassert, etter informasjon fra politiet om at deres etterretning tyder på at noen er på vei for å hente barnet.

Når barnet eller barna så er plassert i et fosterhjem eller institusjon, er den daglige omsorgen for barnet det kommunale barnevernet sitt ansvar, i Bergen da et av de to barnevernkontorene som deler det byomfattende ansvaret. Intervjuede representanter fra begge barnevernkontorene som har byomfattende ansvar for menneskehandelssaker, beskriver arbeidet som krevende. I tillegg til at det tar opp mye tid og flere personer på kontoret, blir sakene beskrevet som utfordrende fordi man i prosessen hele tiden må forholde seg til en unormalt stor mengde institusjoner og representanter som har direkte interesse i saken. En ansatt på det ene barnevernkontoret uttrykte seg på denne måten:

Dette har vært ekstremt resurskrevende saker å følge opp, langt utover det som er vanlig i saker vedrørende andre plasserte barn. Hele tiden er det mange som skal vite noe og mener at de ikke får vite nok. Så er det jo klart at det er barnevernstjenesten som hadde ansvar for den daglige omsorgen for ungene, som blir den som måtte hele tiden koordinere, ta imot og prøve å veilede folk videre. Så det er en stor produksjon som tar mye ressurser fra andre pliktoppgaver. Og vi blir jo ikke tilført ressurser i den grad vi bruker. Det er klart at hadde det vært slik at alle reiste hjem tidlig, som i noen saker, så ville dette her vært greit nok. Men sakene er resurskrevende også fordi de er langvarige, de er langvarige, og det er mange kokker.

Det beskrives i sitatet over en situasjon der det er «mange kokker» på banen i hver enkelt sak. Dette ble også trukket fram av andre aktører som noe av årsaken til at disse sakene opplevdes krevende. Samarbeidet mellom aktører har så langt hatt det man kan kalle en eksplorerende form, og veien er blitt til mens man har gått. Dette er en arbeidsmetode som synes å ha blitt satt stor pris på blant de deltakende aktørene, men flere påpeker at dette er arbeid som ikke er godt nok hjemlet i lov og forskrifter, og at det nå er behov for tydeligere retningslinjer for arbeidet og samarbeidet. Det er et ønske om at tydeligere rutiner og instruksjoner skal utvikles og styre det daglige arbeidet i disse sakene. Dette gjelder blant annet forholdet mellom aktører som arbeider i saken, med hensyn til taushetsplikt og opplysningsplikt.

Bistanden i praksis

Samtlige aktører i Bergen uttrykte bekymring i forbindelse med at mindreårige ofre for menneskehandel ble plassert i private hjem. Det var en felles opplevelse av at byen og regionen hadde et mangelfullt plasseringstilbud for barn i denne typen saker. En studie gjennomført i 2009 med vekt på samarbeidet mellom stat og kommune i barnevernet trakk fram at tiltaksapparatet i Bufetat var mangelfullt og lite differensiert med for få institusjonsplasser og fosterhjem (Gautun 2009: 29). Nettopp dette er en tilbagemelding fra representanter fra alle aktører, barnevernkontor, Barnevernvakten, TOT-koordinator, politi og Bufetat selv. Det var en gjengs oppfatning av at det ikke var ideelt at barn identifiserte som ofre for menneskehandel ble boende i private hjem eller flyttet langt vekk fra Bergen. Det var mange ulike grunner som ble trukket fram, for hvorfor dette var bekymringsfullt.

Fra et strafferettslig perspektiv er det en ekstra kostnad om barna bor langt vekk. Etterforskere må i så fall bruke mye tid på å reise for å kunne avhøre barna. I tillegg delte noen informanter en oppfatning om at institusjoner hadde kunnskap og erfaring om traumatiserte barn som sannsynligvis gjorde at de tidligere klarte å oppnå tillit og trygge barna. Å få barn til å føle seg trygge er sentralt for å få dem til å snakke og komme med mer informasjon som kan være relevant for saken.

Det var også informanter som trakk fram at sikkerhetsaspektet gjorde det uegnet å plassere barna i private hjem. Hvordan en familie som kanskje også har egne barn, vil reagere dersom noen forsøker å hente ut barna, og hva slags risiko det kan sette fosterfamilien i, mente noen informanter ikke ble tillagt nok vekt. Det vil også kunne være en større risiko for barna selv dersom de bor i et privat hjem uten sikkerhetstiltak eller rutiner for slike hendelser. Et annet sentralt poeng fremmet av flere informanter var at ny lovhjemmel, § 4-29, ikke kan følges i private hjem. Hvordan skal for eksempel

en familie håndheve at et barn ikke kan anskaffe mobiltelefon, eller hindre at han eller hun stikker av på natten?

Høy grad av frustrasjon som følge av mangel på tilpassede plasseringssteder var gjennomgående blant informanter som arbeidet med å sikre barn bistand og beskyttelse i Bergen. Som nevnt i kapittel 6 er det bevilget til sammen 17 millioner kroner for å utvikle og etablere et særskilt institusjonstilbud for barn utsatt for menneskehandel som plasseres etter barnevernloven § 4-29. Det var stor undring i Bergen om hva dette kom til å resultere i, og stor skepsis og bekymring for om dette kom til å føre til tiltak sentralisert rundt Oslo og Østlandet, og at man i Bergen ville bli sittende igjen med samme tilbud som før.

Oppsummering

Det er stor stolthet knyttet til arbeidet som gjøres med å sikre barn identifisert som ofre bistand og beskyttelse i Bergen kommune. Det har vært en lang prosess som beskrives som positiv, hvor aktører har dratt i samme retning og hatt respekt for hverandres arbeidsoppgaver. I mye større grad enn i Oslo oppleves ansvaret for å sikre hjelp til barna som et kollektivt ansvar som krever kollektive løsninger. Ingen aktører opplevde TOT-samarbeidet som et unyttig mellomledd, det ble snarere trukket fram som det mest positive elementet i arbeidet. Det ble understreket av TOT-koordinator at den underliggende tanken med TOT er at man etter hvert får etablert så gode rutiner og en så tydelig tiltakskjede at TOT til slutt blir overflødig. Basert på tilbakemeldingene fra aktørene i nettverket er dette tidspunktet ennå ikke kommet. Den kollektive arbeidsmåten og den konstruktive måten utfordringer er blitt løst på, synes å ha skapt et prosessdriv og engasjement hos de ulike aktørene omkring disse sakene og denne tematikken som kommer barna til gode.

Det er likevel ikke slik at aktørene maler et glansbilde av arbeidet som gjøres. Som i Oslo er det i Bergen flere aktører som peker på at man har en sterk mistanke om at det også i rusmiljøet her befinner seg unge gutter som er ofre, men at man ikke har klart å komme videre fra denne mistanken. Flere aktører peker på en opplevelse av at lovverket ikke er tilpasset feltet, og at dette har hindret arbeidet. Spesielt gjelder dette mangel på hjemmel for å akuttplassere barn i saker der man har mistanke om menneskehandel. Dette er nå på plass gjennom § 4-29 i barnevernloven. Like fullt er det en stor utfordring at det ikke finnes tilpassede steder å plassere barn dersom denne paragrafen blir tatt i bruk. Når det er sagt, er dette et sitat som illustrerer holdningen hos aktørene som arbeider med barn identifisert som ofre i Bergen:

Vi har generelt en opplevelse om at alle har strekt seg så langt de kan, selv om lovverk og systemer ikke har vært på plass.

7 Hvorfor ser man forskjeller?

Den grunnleggende forskjellen mellom Oslo og Bergen når det kommer til bistand som ytes voksne ofre i refleksjonsperiode, har sammenheng med antallet reflektanter. Det er derfor interessant å spørre seg hvorfor man ser så store forskjeller i dette antallet. Hordaland politidistrikt er det politidistrikt med flest fellende dommer, likevel peker flere aktører på at man i Bergen synes å ha for få identifiserte ofre sammenlignet med hvor stort man tror problemet er i byen. Tall rapportert inn til KOM fra EXIT-gruppen i politiet viser at i 2011 ble seks personer identifisert som potensielle ofre for menneskehandel og mottok tiltak, i 2010 var tallet åtte, og i 2009 var tallet ti. TOT i Bergen har ikke rapportert inn tall selv, men viser til at sakene som er tatt opp i TOT-samarbeidet, tilsvarende tallene meldt inn av EXIT-gruppen. Dette er saker hvor politiet er aktive tidlig i prosessen og kan sies å være den identifiserende aktøren. I tillegg vil man, teoretisk sett, ha saker der ofre er identifisert av andre, og der politiet kontaktes gjennom en søknad om refleksjonsperiode. NAV Bergenhus som er ansvarlig for å yte tjenester til begge disse gruppene, melder om at de årlig har under en håndfull reflektanter. Én reflektant var som nevnt under oppfølging da intervjuer i forbindelse med denne studien ble gjennomført. Sammenlignet med Oslo som årlig gir støtte til omkring 60 reflektanter, er forskjellen påfallende. Noe av forskjellen kan tilskrives forskjeller mellom byene. Som hovedstad og Norges største by vil Oslo nødvendigvis ha særskilte utfordringer sammenlignet med andre byer i Norge. Det er imidlertid en utbredt oppfatning blant personer som arbeider med å sikre bistand og beskyttelse til ofre for menneskehandel, at dette ikke er hele forklaringen. En representant for et av tiltakene som jobber med kvinner i refleksjonsperiode i Bergen, uttrykte det på denne måten:

Vi har jo ikke så mange saker. Av og til lurar vi på hvorfor vi ikke har så mange saker. Det er påfallende. Det er jo ikke mange i forhold til hvor mange jeg vil tro det er i byen.

Dette er også et syn som støttes av politiet. En representant for politiet påpekte at det ikke var mangel på ofre som gjorde at man hadde få kvinner i refleksjonsperiode:

Hvis vi hadde hatt ressurser til det, så vil jeg påstå at vi nesten kunne gått ut og funnet en ny menneskehandelssak i Bergen hver eneste dag hvis vi ville det.

Det er derfor av interesse å se nærmere på hvorfor man ser disse ulikhetene i antallet ofre som blir identifisert, når det er en utbredt oppfatning at det ikke skyldes at det

ikke finnes ofre for menneskehandel i Bergen som trenger bistand. Rapporten peker på tre hovedforklaringer på denne tendensen. For det første ser man en tydelig forskjell mellom Oslo og Bergen i politiets arbeid på feltet, for det andre ser man en tydelig forskjell i hjelpeapparatet og deres arbeid i de to byene, og sist, men ikke minst, synes dette å henge sammen med en grunnleggende ulik oppfatning av refleksjonsperioden.

Politiets rolle

En forklaring på at det er så store ulikheter mellom de to byene, er politiets rolle i arbeidet. Det er tydelige forskjeller i hvor aktive politiet er i å identifisere ofre for menneskehandel og gi informasjon om mulighetene ofrene har. I Oslo er det i liten grad politiet som identifiserer ofre for menneskehandel, mens det i Hordaland er politiet som i hovedsak identifiserer ofrene. I evalueringen av refleksjonsperioden i 2010 trakk Brunovskis, Skilbrei og Tveit fram de ulike strategiene politiet tar i bruk i Oslo og i Bergen, og hvordan dette har bidratt til at offeret tidlig må forholde seg til straffesaks-sporet i Bergen, mens refleksjonsperiode i Oslo så å si bare handler om offerets behov for beskyttelse og assistanse (2010: 73). I Bergen betegnes politiet unisont som den viktigste aktøren i arbeidet mot menneskehandel. Det var jevnt over høy grad av stolthet over arbeidet som ble gjort på dette området i Bergen, de fleste aktørene skrøt av innsatsen, og målestokken for arbeidet var for mange antallet domfellelser. Samtlige aktører som var involvert i arbeidet, trakk fram politiet som avgjørende i arbeidet:

EXIT har skapt sakene. Hadde det ikke vært for det, så hadde det ikke blitt en sak. Da hadde vi sluppet barna tilbake til de foresatte slik som vi har gjort flere ganger tidligere.

Som sitatet over fra en av aktørene som arbeider med saker der barn er ofre, viser, oppleves politiets innsats og avveining av straffesaken som avgjørende for om barna skal betraktes som ofre og motta assistanse deretter. Dette er en gjengs oppfatning, spesielt i arbeidet med voksne ofre, men som sitatet avslører, også i arbeidet med å sikre barn. Siden suksesskriteriet for arbeidet så eksplisitt knyttes til straffesaker, har politiet stor definisjonsmakt når det kommer til å definere arbeidet mot menneskehandel, også når det gjelder hvem som anses å være ofre for menneskehandel. Forenklet sett blir en person først definert som et offer for menneskehandel når politiet har mistanke og mener man kan reise en sak. Dette står i klar kontrast til arbeidet i Oslo hvor politiet i all hovedsak kobles inn først etter at ofre har levert inn søknad om refleksjonsperiode og dermed er definert av systemet og har en egen erkjennelse av å være et offer for menneskehandel. Hvordan politiets roller og utførelse av eget mandat påvirker muligheten for straffeforfølgelse, er nøye framstilt i Brunovskis, Skilbrei og Tveit (2010: 69–93).

I denne rapporten er det imidlertid interessant hvordan det påvirker bistanden som ytes til ofre for menneskehandel.

Det var også en utbredt oppfatning at politiet ikke får tilført nok ressurser i dette arbeidet og derfor ikke kan prioritere feltet nok. Dette ble også sett på som en sentral forklaring på hvorfor man ikke identifiserte flere ofre når man mente at de fantes i byen. Som påpekt i kapitlene over er dette saker som er ressurskrevende for alle parter involvert, også politiet. For politiet er sakene ressurskrevende da mistenkte ofte må sitte lenge i varetekt, de innebærer ofte etterforskning i utlandet og lang bevisførsel i retten. Dette påvirker muligheten til å følge opp nye saker. En informant viste til at dette var det forståelse for i nettverket:

Det er jo sånn at når politiet har en stor sak gående, så har ikke de ressurser til å ta opp en ny sak. Da må de gjøre seg ferdig.

Når det kommer til hvordan hjelpeapparatet for øvrig forholder seg til denne situasjonen, forklarer en annen informant:

Vi får jo inn mange saker i form av bekymringsmeldinger. Hvis vi mener det er menneskehandel, så vil vi drøfte med politiet, med EXIT. Da kommer det litt på det med kapasitet og litt med muligheter: Hva er det kapasitet og mulighet til å sjekke opp? Og det har vel vært rimelig sprengt, tør jeg påstå, nå som det er jobbet med denne siste saken som gikk i retten. Det forstår jeg, saken har jo gått og gått.

Politiets sentrale rolle i arbeidet synes altså å ha indirekte virkning på muligheten ofre har til å komme i kontakt med hjelpeapparatet og få hjelp til å komme seg ut av situasjonen. Som det framkommer over, kan ikke dette alene forklares med politiets stilling i dette arbeidet, men det henger også tett sammen med hvordan hjelpeapparatet for øvrig er strukturert og tolker sitt mandat i dette arbeidet.

Hjelpeapparatets rolle

Det er ikke lett å si om det er politiets sentrale rolle som har ført til at hjelpeapparatet i Bergen fungerer annerledes enn i Oslo, eller om det er hjelpeapparatets struktur og sammensetning som har ført til at politiet har fått en så stor rolle. Det er like fullt liten tvil om at det er en tett sammenheng mellom de to forklaringene. Som skissert i avsnittet over anser store deler av hjelpeapparatet i Bergen det nødvendig med en dialog med politiet før man informerer mulige ofre om mulighetene for å få hjelp. Ifølge politiet har de ingen erfaring med saker der det er søkt om refleksjonsperiode før de er koblet inn i saken:

Forsker: Har dere vært borti saker der bistandsadvokat er kontaktet og refleksjonsperiode er søkt før dere er kontaktet?

Representant fra politiet: Nei, det har vi ikke. Vi har hatt saker der personer som har søkt refleksjon, har kommet til Bergen fordi de opplevde å få dårlig oppfølging i Oslo. Det har vi hatt, men det er ofte sanne saker som er krevende å etterforske, hvor de som kontrollerer, er i utlandet.

Noe av årsaken til at man ser denne forskjellen i kronologi på når politi kontaktes i disse sakene, kan være hva slags hjelpetiltak som finnes i de to byene, og hvordan de definerer sitt mandat. De mest sentrale hjelpetiltakene som jobber med voksne personer utsatt for menneskehandel i Oslo, er Nadheim og Pro Sentret. Begge er lavterskel hjelpetiltak rettet mot personer i prostitusjon. De kommer derfor i posisjon til personer og kan bygge tillit over tid. Dette gir rom for å informere om refleksjonsperiode og for personene til å dele sin historie i trygge omgivelser. Tiltakene arbeider oppsøkende i tillegg til å ha egne lokaler hvor de tilbyr ulike tjenester for brukerne, som rådgivning, helseoppfølging og kursing. Tiltakene er permanente med lang erfaring i miljøet og har en stor brukermasse. De har gjennom sitt arbeid og sin tilstedeværelse oppnådd tillit blant brukerne og kommer gjennom dette i posisjon til potensielle ofre. Dette gjør at tiltakene ofte vil være den første instansen der en vanskelig historie deles. Derfor ser man i Oslo at de aller fleste personer som blir innvilget refleksjonsperiode, kommer i kontakt med bistandsadvokat via hjelpetiltakene.

I Bergen er det to ikke-kommunale tiltak som arbeider i dette feltet, Kirkens Bymisjon (Prosjekt Fri) og Røde Kors (Prosjekt EVA). Begge tiltakene jobber imidlertid i all hovedsak med oppfølging av kvinner som allerede er innvilget refleksjonsperiode. Prosjektene er altså menneskehandelstiltak som kommer på banen først etter at personer er identifisert som ofre, og det er ikke en del av deres mandat å bidra til å identifisere ofre og informere om refleksjonsperiode. I tillegg til disse prosjektene driver Kirkens Bymisjon også en kveld i uka en kvinnekafé som er åpen for kvinner i gateprostitusjon og innemarkedet i Bergen.³⁶ Selv om informasjon fra informanter i denne studien tyder på at dette arbeidet har ført til mistanke om at enkelte kvinner kan være ofre for menneskehandel, synes dette å være veldig sjelden, og det er enda sjeldnere at det har ført til at personer har fått informasjon om refleksjonsperiode og blitt satt i kontakt med bistandsadvokat gjennom tiltaket.

I tillegg til tiltakene nevnt over har man i Bergen et kommunalt tiltak som jobber oppsøkende i byen. Utekontakten er et kommunalt oppsøkende sosialt tiltak rettet mot «risikoutsatte personer i marginaliserte miljøer», men retter seg primært mot to

³⁶ For mer informasjon, se Kirkens Bymisjons nettsider: <http://www.bymisjon.no/no/Virksomheter/Omsorgsbaser-for-kvinner/>

målgrupper: ungdom mellom 13 og 25 år og personer som selger seksuelle tjenester.³⁷ Tidligere hadde man i tillegg et lavterskeltiltak for kvinner i prostitusjon, men da dette var bygget opp for norske prostituerte med rusproblemer, ble tiltaket gradvis mindre brukt da gateprostitusjonen endret karakter, spesielt med inntoget av de nigerianske kvinnene i 2007. For det første flyttet prostitusjon nærmere sentrum, vektlegging av sårstell og ernæring ble gradvis utdatert, og det var et inntrykk blant Utekontaktens ansatte at tiltaket kun ble benyttet som kafé, og det ble vanskelig å forsvare det som et sosialt tiltak. Nå opererer derfor Utekontakten kun som en oppsøkende tjeneste. Det oppnås i mindre grad kontakt med og et tillitsforhold til kvinnene, og det er sjelden eller aldri at man kommer inn på de ulike kvinnene i den grad at man får innsyn i eventuell utnyttelse. Som en informant påpekte: «Det er ofte ikke så populært at de snakker med oss.» Feltarbeiderne er derfor ikke så opptatt av å informere om refleksjonsperiode. Det deles imidlertid ut poser med kondomer og glidekrem hvor det også ligger små informasjonsbrosjyrer med kontaktinformasjon til Fri og ROSA. I tillegg promoteres det i møtene med kvinnen at Utekontakten tilbyr helsehjelp. De som har behov, blir kjørt til helseundersøkelser. Ifølge en informant i Utekontakten gir dette en mulighet til å komme litt tettere på og få en dialog.

Det er tydelig at måten hjelpeapparatet er bygget opp på, også er med å forklare den store forskjellen man ser mellom antallet reflektanter i Oslo og Bergen. Flere informanter i studien hadde sterke meninger om hjelpeapparatets oppbygning i de to byene. På den ene siden var det de som hevdet at man i Bergen ikke hadde et system som var i stand til å identifisere ofre for menneskehandel. På den andre siden ble det påpekt at slik hjelpeapparatet var bygget opp i Oslo, medførte det misbruk av refleksjonsperioden og liten sannsynlighet for straffeforfølgelse. Uten å gå inn på hvorvidt noen av disse påstandene reflekterer virkeligheten, er det her nok å understreke at måten hjelpeapparatet er bygget opp, er en del av forklaringen på hvorfor man ser så store forskjeller i antallet reflektanter i de to byene.

Ulikt syn på identifisering og refleksjonsperiode

Det er tydelige forskjeller i den generelle oppfatningen av refleksjonsperiode mellom informanter i de to byene. I Oslo er det gjennomgående et inntrykk av at refleksjonsperiode, på tross av sine tydelige utfordringer, er et viktig tilbud til mennesker som trenger hjelp til å komme seg ut av en vanskelig situasjon. Blant informantene i Bergen er det påfallende mer skepsis til ordningen. Dette henger sammen med at refleksjons-

³⁷ For mer informasjon, se Utekontaktens nettsider: <https://www.bergen.kommune.no/omkommunen/avdelinger/utekontakten/9376?artSectionId=9376&articleId=93854>

periode i liten grad oppleves som et godt tilbud til mennesker i komplekse utnyttelsessituasjoner. På spørsmål om hvorfor man hadde flere refleksjonsøknader gjennom hjelpetiltak i Oslo, svarte en informant i Utekontakten:

Det at de bringer inn flere i Oslo, henger sammen med at de kanskje rett og slett er modigere enn oss i forhold til hva de tilbyr. Vi har sett disse ulike sporene og sett hva de blir til, og opplever ikke at vi kan gå ut og love noen noe.

Dette var en utbredt oppfatning hos flere aktører. Refleksjonsperioden ble ikke ansett å ha verdi i seg selv dersom det ikke førte til domfellelse og opphold i Norge. Mange påpekte at man gjennom å bryte med miljøet i seks måneder, ikke få bakmenn dømt og stå uten lovlig opphold i Norge etter endt refleksjonsperiode risikerte at ofrene ville være i en mer sårbar situasjon etter en refleksjonsperiode enn de var i utgangspunktet. Dette er en reell bekymring, og evalueringen av refleksjonsperioden fra 2010 viste til at noen kvinner angret på å ha søkt refleksjonsperiode. Brunovskis, Skilbrei og Tveit (2010: 97) skriver: «Når et offer for menneskehandel føler at hun hadde hatt bedre framtidsutsikter ved å bli hos menneskehandleren enn hun har etter å ha tatt imot den norske hjelpen, må man vurdere hva det er man tilbyr.» Flere informanter knyttet denne risikoen til hvorfor man i Bergen ikke så at hjelpetiltak tok samme tak i identifisering som i Oslo. En informant uttrykte seg slik:

Det er jo sagt at alle hjelpetiltak kan identifisere. Men altså for å søke refleksjonsperiode, eller for å få noe som helst innhold, så må jo politiet og påtalemyndighet være til stede, det må jo være en sak, ikke sant. [...] Ja, i prinsippet trenger man kun å oppnevne advokat og søke om refleksjon og kanskje man til og med oppnår den søknaden, men hvis det aldri blir noen sak av det, får du noe asyl da i Norge, tror du? Garantert ikke. Altså det er ikke slik at en person kan hevde selv å være offer for menneskehandel. [...] Skal du sikre at en person får noe, må du faktisk ha politiet med på banen. Det er de som på sett og vis står som garantisten for at dette er et offer. Og sånn er det i realiteten. Vi kan jo snakke på alle mulige andre måter, men det er sånn det er. Det er ikke ansvarlig av hjelpetiltak å presentere refleksjonsperiode som et tilbud til ofre dersom man ikke har politiet på banen og vet at det kan bli en sak av det.

I Bergen var det altså en relativt utbredt opplevelse av at refleksjonsperioden ikke var av verdi dersom det ikke førte til opphold i Norge. Dette fører til at arbeidet med å sikre bistand og beskyttelse til ofre har strafferettssporet som utgangspunkt. I praksis betyr dette at dersom hjelpeapparatet har en mistanke, vil politiet kontaktes før en videre prosess settes i gang. Ser man igjen til evalueringen av refleksjonsperioden i 2010 der det ble gjennomført flere intervjuer med ofre for menneskehandel, skriver Brunovskis, Skilbrei og Tveit (2010: 67) i rapporten at «det er vanskelig å komme utenom at det å få bli her er målet for de fleste». Skepsisen og uvilligheten til å jobbe aktivt for

å identifisere ofre og fremme refleksjonsperiode som et tilbud må ses i lys av denne virkeligheten. Likevel er det en tydelig ulempe ved å behandle refleksjonsperiode på denne måten – færre personer som er ofre for menneskehandel, vil komme i kontakt med et hjelpeapparat som kan bistå i å bryte med nettverket og utnyttelsen. Også dette synet var representert hos noen informanter i Bergen:

Dette synet deler jeg ikke [at refleksjon ikke har noen verdi uten straffesak]. Det er en stor vurdering å ta på vegne av noen. Også tror jeg ikke man kan kjenne til saken godt nok. Noen ofre velger jo etter samtale med bistandsadvokat å søke asyl og gå rett inn i asylsporet, de får ikke refleksjon, men da får de jo oppfølging der og kommer seg ut av miljøet. I samtale med en kvinne som etter endt refleksjon ikke fikk opphold, men ble flyttet på asylmottak, spurte jeg om det var verdt det. «Skulle du ønske at du aldri hadde smakt på det livet du hadde under refleksjon?» Hun synes det var verdt det. Opplevelsen av normalitet. Og så mye stolthet og verdighet i det å ha gått på skolen. Det å være veldig førende i det valget for andre er jeg ikke så sikker på at er riktig vei å gå. Kanskje styrker det kvinnene, kanskje ikke. Hvem vet? Jeg mener man ikke kan ta dette valget for noen.

Det er tydelig et motsetningsforhold i arbeidet med å sikre bistand og beskyttelse til ofre for menneskehandel og strafferettssporet i menneskehandelssaker. I dag framstår refleksjonsperioden som et kompromiss mellom bistand- og straffeaspektet, noe som i varierende grad blir problematisk for de forskjellige aktørene på feltet (Brunovskis, Skilbrei & Tveit 2010: 96). Sammenligner man arbeidet som gjøres i Oslo og Bergen, synes det tydelig at det er forskjell i hvor man plasserer seg i dette dilemmaet. Det er på ingen måte konsensus mellom aktørene innad i de to byene, men et generelt inntrykk basert på informasjon fra informantene i de to byene er at det likevel er tydelige skillelinjer. Hvorfor man finner et grunnleggende ulikt syn, henger sammen med hvordan hjelpetiltakene har utviklet seg over tid, og hvilke erfaringer man har gjort seg. En annen faktor som kan tenkes å forklare noe av denne forskjellen, er at der man i Bergen ser at politiet har den mest framtrædende rollen i arbeidet, er mest synlig i media og deltar i debatter på feltet, er denne rollen i Oslo i stor grad blitt tatt av hjelpetiltakene. Hjelpetiltak og politi representerer hver sin side av dilemmaet presentert over – straffeforfølgelse versus ivaretagelse av ofre – noe som kan tenkes å påvirke den generelle oppfatningen av hvilket av de to sporene som er viktigst.

Ulikt syn på hvor ansvaret bør ligge

Det er i dag et kommunalt ansvar å sikre bistand og beskyttelse til ofre for menneskehandel. En annen tydelig forskjell som kommer fram i intervjuene, er synet på om

dette burde være et kommunalt ansvar eller ikke. I Oslo er et nesten unisont utvalg av informanter skeptiske til om dette er en ordning som bør videreføres, med det hovedargument at det var en statlig beslutning å innføre ordninger for denne gruppen, og at det avgjørende vedtak (vedtak om refleksjonsperiode) er statlig, mens det er kommunene som blir sittende igjen med utgiftene og konsekvensene av politikken. Dette sitatet fra en informant i Oslo illustrerer godt den rådende holdningen til dette spørsmålet:

Det var ikke Oslo kommune som bestemte at vi skal holde på med dette. [...] Det er statens ansvar. Det er staten som bestemte at dette var noe vi skulle gjøre. Dette pålegger kommunen mye utgifter. Dette burde ikke være et kommunalt ansvar.

Det er tydelig at holdningen til hvorvidt dette skal være et kommunalt ansvar, henger tett sammen med hva slags utfordringer det har vært for de to kommunene å ta på seg dette ansvaret. I Bergen har antallet ofre som er identifisert og har hatt krav på kommunal bistand, vært betraktelig lavere enn i Oslo. Kommunen har etter alles syn klart å ivareta behovene til de personene som er identifisert. Det var derfor bred enighet om at dette arbeidet burde fortsette å være et kommunalt ansvar, da det i praksis er her personene oppholder seg, og med argument om at det ikke vil være hensiktsmessig å bygge opp særtjenester for en gruppe som kan passe inn i kommunens øvrige tiltak for sårbare personer. Dette sitatet illustrerer godt denne posisjonen:

Dette er sårbare personer som bor i vår kommune, og de har krav på bistand og beskyttelse som andre borgere. Det bør forbli et kommunalt ansvar å sikre disse personene bistand og beskyttelse.

I Bergen er man jevnt over fornøyd med dagens ansvarsfordeling, og dette har derfor i liten grad vært en debatt som har blitt løftet fram av aktører som jobber i feltet. I Oslo har ansvarsfordelingen tvert imot vært gjenstand for stor debatt, spesielt rundt 2009 da bydel Grünerløkka truet med å trekke seg fra det byomfattende ansvaret på grunn av de høye kostnadene. Dette har også vært oppe til diskusjon mellom Oslo kommune og Justisdepartementet. Oslo kommune har ment at staten bør ta større del av regningen enn det de gjør i dag og har gjort de siste årene. Som presentert i kapittel 4 fikk Oslo kommune tidligere refundert utgiftene knyttet til denne bistanden fra staten, via NAV drift. Denne støtten er nå nedjustert til et statlig tilskudd som ikke dekker alle utgiftene. I 2011 fikk Oslo kommune et statlig tilskudd på 2,3 millioner kroner, mens de totale utgiftene samme år lå på omkring 9 millioner. I praksis vil dette si at de statlige midlene per i dag dekker saksbehandlerutgiftene som påløper på NAV Grünerløkka, men ingen av tiltakene slik som midlertidig botilbud, sysselsetting eller annen nødvendig oppfølging av reflektantene.

På tross av reduksjonen i utgifter de siste årene betalte Oslo kommune omtrent 7 millioner for å sikre disse menneskene bistand og beskyttelse. I det kommunale budsjettet er dette en vesentlig utgiftspost, og langt de fleste av aktørene som kritiserte at dette

var et kommunalt ansvar, pekte nettopp på utgiftene det medførte, som hovedårsak. Basert på hva som ble sagt i intervjuene, er dette fremdeles en pågående diskusjon. Fra kommunens side er det imidlertid per i dag akseptert at dette er et kommunalt ansvar. Kommunen har godtatt at denne gruppen har rett på et eget tilbud, og at kommunen tar på seg et ansvar for det, men dette har ikke ennå vært behandlet av byrådet.

Ulikheten i synet på om dette bør være et kommunalt ansvar kan hevdes å ha konsekvenser for arbeidet med å yte bistand og beskyttelse til reflektanter, samt bidra til å forklare noen av forskjellene man ser mellom byene. I Bergen er det en gjengs oppfatning at kommunen er «raus i bruk av ressurser», mens man i Oslo snakker om en kommune som «beskytter pengesekken sin». Visse informanter i Oslo pekte på at den utbredte oppfatningen om at dette ikke skulle være et kommunalt ansvar, la en brems på det kommunale arbeidet i feltet, og at dette var en av grunnene til at man ikke hadde klart å skape like mye entusiasme og prosessdriv i arbeidet som man ser i Bergen.

Debatten løfter fram en prinsipiell utfordring ved å peke på at det er staten som fatter vedtakene som åpner for kommunale ytelser, «kommunen gjør, og staten styrer» som en informant ordla seg. Men det er tydelig at denne debatten handler mer om utgiftsdekning enn om den prinsipielle og praktisk utføringen av arbeidet. I samtaler med aktører i Bergen er de fleste informanter tydelige på at selv om de mener dette bør være en type arbeid som er forankret i kommunene, betyr ikke dette at de synes at kommunene selv bør finansiere alt. Til nå har ikke utgiftene til arbeidet vært avskrekkende, men informanter, også i Bergen kommune, peker på at dersom antallet identifiserte ofre hadde økt betraktelig, ville de hatt behov for tilskudd. De var klare på at kommunen skulle greie å løse utfordringene dersom antallet reflektanter økte, men påpekte at dette ikke var det samme som å mene at kommunene ikke burde tilføres ressurser.

Basert på informasjon fra intervjuene i denne studien er det tydelig at det er ulike meninger om hva den beste løsningen på dette spørsmålet vil være. To løsninger synes imidlertid å ha noe mer oppslutning. Den første løsningen var en stykkprisordning med tydeligere krav om hva kommunene skulle tilby, men at kommunene rundt om i landet fremdeles satt med ansvaret for å yte bistanden. Dette ble begrunnet med at dersom man beholdt dagens system, vil kommuner tolke rettigheter i minimal forstand med mindre midlene er øremerket. Den andre løsningen var å legge refleksjonsperioden inn mot asylinstituttet og at staten gjennom UDI kunne stå ansvarlig for å yte hjelp til identifiserte ofre. Denne siste løsningen ble begrunnet med at her ville man alltid ha senger tilgjengelig, man ville kunne tilby aktiviteter i tråd med hva asylsøkere får tilbud om, og man ville minimere ulikhetene i praktiseringen av refleksjonsperiode. Det ble også pekt på at mange ofre etter endt refleksjonsperiode søker asyl, og at denne overgangen er en spesielt utfordrende problematikk i arbeidet (for mer informasjon om denne utfordringen, se Brunovskis, Skilbrei & Tveit 2010: 61–68, 83–84). Denne rapporten vil ikke konkludere med hva som er den beste løsningen på hvordan dette arbeidet i framtiden bør struktureres, til det er dokumentasjonen for tynn.

8 Oppsummering og diskusjon

I arbeidet mot menneskehandel er det behov for et lokalt apparat som fungerer i tillegg til det nasjonale. Arbeidet med å sikre bistand og beskyttelse for ofre for menneskehandel er i dag et kommunalt ansvar, men i praksis avhenger det i stor grad av samarbeid mellom flere aktører, både private, kommunale og statlige. Hensikten med denne rapporten, som påpekt i introduksjonen, er å se nærmere på denne samhandlingen mellom ulike aktører. Målet har vært å kartlegge hvordan det arbeides i Oslo og Bergen for å sikre bistand og beskyttelse til ofre for menneskehandel, hvilke utfordringer man har møtt, og om man har lyktes i å sikre ofrene de rettighetene de har krav på.

Det er store forskjeller i hvordan det offentlige yter bistand til voksne personer som har søkt refleksjonsperiode i de to byene, og også i arbeidet som legges ned for å sikre bistand til barn som er ofre for menneskehandel:

- Arbeidet som gjøres i Oslo for voksne ofre, bærer sterkt preg av at antallet ofre er enormt mye høyere sammenlignet med Bergen og sammenlignet med saker der barn er ofre. Arbeidsfordelingen mellom aktører er ikke strukturert gjennom samarbeidsforum, men gjennom direkte kontakt de aktuelle partene imellom. Gjennom bred erfaring har man etablert en tydelig tiltakskjede med klar rollefordeling mellom de ulike aktørene. Det er også her man finner de tydeligste konfliktlinjene i arbeidet. Konfliktene handler om ulik oppfatning mellom hjelpetiltak og det ansvarlige NAV-kontor av hvorvidt ofre for menneskehandel skal behandles likt som andre brukere med lignende behov eller ei. Sentrale spørsmål er for eksempel om reflektanter kan trekkes i sosial stønad dersom de ikke møter på en aktivitet. En utfordring i arbeidet for å sikre voksne reflektanter bistand som byen har slitt med i flere år, er mangelen på tilpassede boliger for denne gruppen.
- I Bergen har man få voksne ofre for menneskehandel som har søkt refleksjonsperiode, men man har likevel en god merittliste når det kommer til domfellelser i menneskehandelsaker. Arbeidet er som i Oslo strukturert gjennom en tydelig etablert tiltakskjede med lite aktiv bruk av lokale samarbeidsforum. Arbeidet har få eller ingen tydelige konflikter, men det er tvil om hvorvidt arbeidet ville vært bærekraftig gitt at man hadde fått en økning i identifiserte ofre tilsvarende det man ser i Oslo.
- Arbeidet med å sikre barn som er ofre for menneskehandel i Oslo, bærer også preg av en ryddig og etablert tiltakskjede. Bydel St. Hanshaugen har relativt nylig eta-

blert en egen tiltaksgruppe med ansvar for ungdom i sentrum som delvis fungerer som et samarbeidsforum for aktørene. I denne gruppen arbeides det med ulike aktuelle tema og problemstillinger, det er ikke en operativ enhet i arbeidet. Det praktiske arbeidet og samarbeidet om å sikre bistand og beskyttelse beskrives som velfungerende. Det er like fullt et nært unisont ønske fra aktørene involvert om å gjøre barnevernansvaret byomfattende for å sikre kompetanse og tettere samarbeid mellom aktørene. To utfordringer trekkes spesielt fram i arbeidet med å sikre bistand og beskyttelse til mindreårige ofre for menneskehandel i Oslo. For det første har det vært et problem at barna som er tatt hånd om av barnevernet som antatte ofre for menneskehandel, har stukket av eller blitt hentet når de er plassert på barneverninstitusjoner. For det andre erkjenner store deler av feltet at man har problemer med å nå fram til enkelte grupper man ser som spesielt utsatte, da spesielt mindreårige utnyttet i rusmiljøet i byen.

- Den tydeligste tverrfaglige profilen finner man i arbeidet med å sikre bistand og beskyttelse til barn i Bergen som er ofre for menneskehandel. Her har man et velfungerende tverrfaglig operativt team (TOT) som koordinerer arbeidet. Arbeidsformen beskrives av aktørene som en suksess, ikke minst fordi det har resultert i flere rettskraftige domfellelser. En stor utfordring i arbeidet er mangel på barneverninstitusjoner som kan ta imot akutt plasserte barn. Fordi institusjonene i regionen er nedbygd, har barn identifisert som ofre for menneskehandel bodd i fosterhjem, noe det er bred enighet i feltet om at er lite heldig. Som i Oslo er det også flere aktører som er bekymret for at man ikke klarer å bistå mindreårige utnyttet i rusmiljøet.

Selv om samarbeidet jevnt over omtales som godt i begge byene, er det påfallende at alle aktører melder om store utfordringer i arbeidet. Ifølge aktørene selv har disse utfordringene blitt tatt opp gjentatte ganger i de eksisterende samarbeidsforumene både lokalt og nasjonalt. Det er derfor verdt å spørre seg hvorfor det er slik at man fortsatt sliter med grunnleggende utfordringer som å få klarhet i hva reflektanter har krav på, å plassere barn som er utsatt, i sikre boliger eller vite hvem som har ansvaret for ulike deler av prosessen.

Utydelig regelverk

En sentral forklaring på hvorfor man sliter med flere av utfordringene nevnt over, er at de styrende dokumentene for arbeidet er svake. Handlingsplanen Sammen mot menneskehandel 2011–2014, som er det mest sentrale nasjonale dokument som regulerer dette arbeidet, er betydelig mer presist enn de tidligere, men lar fremdeles en rekke elementer være usagt eller med rom for tolkning. De nasjonale lovene som

styrer utøvelsen av arbeidet med å sikre bistand til ofre, er sosialtjenesteloven når det kommer til bistand til voksne ofre, og barnevernloven når det kommer til saker der barn er identifisert som ofre. Dette er lovverk som ikke har vært tilpasset dette arbeidet, og lovene i seg selv har i noen tilfeller gjort arbeidet vanskelig. Dette gjelder spesielt den manglende hjemmelen for akutt plassering av barn med passende sikkerhetstiltak. Denne hjemmelen kom i høst på plass gjennom § 4-29. At lovverk og praksis ikke er sammenfallende, er noe som henger sammen med at systemet for å sikre ofre har « vokst frem som en respons på et press om å handle raskt mot menneskehandel » (Brunovskis, Skilbrei & Tveit 2010: 95). Dette er forståelig gitt behovet for å få et system på beina, og dette er på alle måter et felt hvor veien er blitt til mens man har gått. Like fullt er det visse utfordringer som aktører opplever å ha kommunisert i årevis gjennom ulike samarbeidsforum, uten at de har opplevd å se endringer eller få tydelige svar. Som en informant uttrykte det: « Det har jo skjedd litt i dette feltet, men det har gått veldig sakte, selv om det er ting alle synes er bekymringsfullt. »

Konsekvensen av at regelverket er utydelig, er at det i praksis har blitt overlatt til enkelte instansers vilje til å gjøre noe. Mangelfull presisering av regelverket har ført til at ulike aktører har tolket det forskjellig fordi det er uklart hvor langt forpliktelsene strekker seg. Dette har også bidratt til konflikter da det åpner for ulik tolkning av hva det vil si å yte bistand og beskyttelse til ofre for menneskehandel. Her er sysselsetting av reflektanter et godt eksempel. Handlingsplanen vitner om gode intensjoner og understreker at det er viktig å fylle refleksjonsperioden med innhold. Utover at dette kan styres av sosialtjenesteloven, gis ingen føringer. Dermed har reflektanter i Bergen fått tilbud om daglig norskundervisning, mens reflektanter i Oslo har fått ulike aktiviserings tiltak med trekk i sosialstønad dersom de ikke møter. Med hensyn til sysselsetting og trekk i økonomisk stønad har det i flere saker blitt klaget fra reflektant med bistand fra hjelpetiltakene. Man har fått endret noen vedtak, men dette spørsmålet er, etter hva vi kjenner til, ikke løftet til et prinsipielt nivå – hvorvidt dette er virkemidler som kan eller bør brukes til personer i refleksjonsperiode.

Dette er symptomatisk for mange av utfordringene i dette feltet. På tross av tydelig uenighet og uklarheter klarer man ikke å finne årsakene til at man opplever disse konfliktene, og heller ikke å finne løsninger som gjør at man kommer et steg videre. Dette henger igjen sammen med at strukturene rundt arbeidet ikke er tydelige nok – det er ikke klart hvem som har ansvar for å bringe ting oppover i systemet. I lys av evalueringen av KOM (Elvegård, Dyrliid & Berg 2010) synes det nå som om KOM har funnet ny form som fungerer bedre for å adressere problemene som blir løftet fram. Fra en tidligere vektlegging av allmøter suppleres dette nå med mindre arbeidsgrupper som løfter konkrete problemstillinger videre. Men det er likevel en utbredt frustrasjon over at man ikke får klare svar når utfordringer blir løftet i KOM. Hvorvidt dette skyldes at utfordringene ikke blir tatt videre, eller om det skyldes at man ikke er i stand til å finne løsninger, har ikke denne rapporten kommet til bunns i. Dette har imidlertid ført til

at mange opplever at arbeidet med å sikre bistand og beskyttelse best løses gjennom å operere lokalt og finne egne løsninger fordi man har mistet troen på at det er mulig å løse utfordringene på et mer overordnet plan. Foruten TOT i Bergen ble de tverrfaglige samarbeidsforumene på både lokalt og nasjonalt nivå beskrevet som forum der man gjentok de samme problemene til de samme folkene, uten at noen gjorde noe med dem. Noe av årsaken til denne følelsen av maktesløshet er nok blant annet en utbredt mangel på skriftliggjøring. Selv der hvor saker er tatt videre og kanskje funnet løsninger på, har ikke dette blitt delt med alle aktørene. Det kan derfor antas at beskrivelsen av mangelen på framdrift i feltet ikke bare reflekterer at lite er gjort, men at det også delvis skyldes at det som er gjort, ikke er blitt tydelig kommunisert.

Et «ildsjelbasert» felt

Med den graden av frustrasjon som tidvis kom til uttrykk, og den tydelige mangelen på retningslinjer i deler av arbeidet er det betimelig å spørre hvorfor man jevnt over likevel finner at folk er fornøyde med arbeidet som gjøres, og betegner samarbeidet mellom aktører som godt. Noe av forklaringen ligger nok i at viktige aktører i arbeidet er vant med å jobbe litt mer ad hoc-basert med vekt på prosjekter og med stor glede knyttet til det å utvikle løsninger på nye utfordringer. I tillegg synes det å ha utviklet seg en kultur i hele feltet som vektlegger fleksibilitet og ad hoc-løsninger. Der man har møtt uklarheter i regelverk eller mangel på ressurser, har svaret helt opptil departementsnivå vært preget av en «dette løser vi»-holdning. Et konkret eksempel er Luras hus. Her bor det per i dag ingen reflektanter, men flere ofre for menneskehandel som er ferdige med sin refleksjonsperiode og nå har søkt asyl. Disse kvinnene får ikke lenger støtte gjennom NAV, men fra UDI. Luras hus er imidlertid ikke lagt ut på anbud, og penger kan i prinsippet ikke utbetales til tiltaket, men dette ble løst ved at man gjorde et unntak.

Arbeidet for å sikre bistand og beskyttelse til ofre for menneskehandel er altså bygget på en fleksibel arbeidsmetode der nettverk er viktige. Noen informanter beskrev feltet som «ildsjelbasert». Det synes generelt å være slik at i hver del av hjelpeapparatet er det noen «spesialister» som jobber med problemstillingen. Det er derfor relativt mange aktører, men for de fleste er problemstillingen ganske marginal. Som en aktør understreket: «Vi hadde ikke lyktes dersom vi ikke hadde noen dedikerte medarbeidere på dette.» Dette gjør at arbeidet er personavhengig på godt og vondt. På den positive siden skapes det lettere tett samarbeid mellom aktører fordi man treffer på de samme menneskene ofte. På den andre siden gjør dette systemet sårbart for sykdom, utskiftninger og personkonflikter.

Vippepunkt

Arbeidsformen beskrevet over synes å fungere i noen deler av arbeidet i dag, mens det spesielt i arbeidet med å sikre voksne ofre hjelp i Oslo synes å være mindre egnet. Metoden der man belager seg på fleksibilitet, god vilje og ønske om å hjelpe, blir satt på prøve når man opplever at systemet er så presset som det man ser i Oslo i dag. Å være raus slik som NAV Bergenhus i Bergen beskrives, er kanskje mulig når man har to reflektanter i året som ønsker norskundervisning, verre er det når man bistår 60 ofre som koster kommunen 7 millioner kroner. Mulighetene for å strekke seg litt ekstra, ta individuelle hensyn og «bare fikse det» er åpenbart betraktelig mindre i den sistnevnte situasjonen. Man kan si at arbeidsmetoden man har operert med i feltet, har fungert og vært nyttig, men bare til et visst punkt. Et sted mellom 2 og 60 reflektanter ligger det et vippepunkt der selve utgangspunktet for samarbeidsformen, fleksibilitet, forsvinner. Bærekraftigheten blir satt på prøve, risikoen for konflikter mellom aktørene øker, og i siste ledd vil det gå utover tilbudet som gis den enkelte reflektant i kommunen. Systemet fungerer ikke uavhengig av hva det er satt til å løse.

9 Anbefalinger

Som nevnt i kapittel 1 vil ikke denne rapporten konkludere med å trekke fram en arbeidsmetode som den beste til etterfølgelse for andre deler av landet. Sammenligningen i denne rapporten mellom arbeidet som gjøres i Bergen og i Oslo for å sikre ofre for menneskehandel bistand og beskyttelse, gir imidlertid en god bakgrunn for å si noe om under hvilke forutsetninger hvilke arbeidsmetoder og strukturer fungerer. Funnene i denne rapporten peker i retning av at en fleksibel arbeidsmetode, basert på dedikerte personer som gir litt ekstra, er en arbeidsmetode som har fungert godt for å sette dette arbeidet på kartet og skape de strukturene vi har i dag. Arbeidsmetoden viser seg like fullt å være mindre egnet når strukturene grovt sett er på plass og antallet identifiserte ofre vokser. Som denne rapporten viser, opplever de fleste at ansvarsfordelingen mellom ulike aktører er tydelig, men i et system som er opptatt av løsninger i enkeltsaker mer enn å sørge for at problemstillinger drøftes oppover i systemet, blir arbeidet fort stående litt på stedet hvil.

I framtiden vil det være nødvendig å vurdere hvordan man kan fordele ansvaret ikke bare mellom aktører i nettverket, men også mellom ulike nivåer. Feltet er i stor grad basert på nettverksarbeid. I dag er mye av oppfølgingsansvaret for menneskehandel lagt på KOM. Skal nettverksarbeid fungere, må man finne en arbeidsform som er konstruktiv og sende utfordringer og potensielle løsninger oppover. Det er imidlertid en felles følelse av at KOM fram til nå ikke har maktet å løfte de problemstillingene som oppstår, høyere opp. Som en informant tydelig uttrykte det: «Det kan synes som at mange problemstillinger nærmest blir drøftet i hjel i nettverkene uten [at] noen må bryne seg på departementsnivå.»

Det er viktig å løfte utfordringene man møter lokalt, oppover i systemet. For å hindre vilkårlig behandling av ofre samt for hindre potensielle konflikter blant aktørene som arbeider i feltet, er det nå viktig at lovverk, retningslinjer og ansvar gjøres tydeligere. Å skape strammere rammer i dette arbeidet vil muligens medføre noe motstand da denne fleksibiliteten av mange også anses som nødvendig for å kunne møte de ulike behovene til personene som identifiseres som ofre. Det må likevel argumenteres for at tiden er moden for å ta noen strukturelle grep i arbeidet, ikke minst for å sikre alle potensielle ofre i Norge så like muligheter til å bli identifisert og hjulpet som mulig. Under følger noen eksempler på områder der det er behov for slike presiseringer.

Taushetsplikt

Det er tydelige utfordringer i tolkningen av taushetspliktbestemmelser i dette arbeidet. I rapporten har vi ikke hatt anledning til å gå inn i bestemmelsene omkring dette, og det kan derfor være at noen av de følgende situasjonene er klare rent juridisk. Det er like fullt et behov for en presisering overfor aktørene da det er uklarhet og uenighet omkring praksis som fører til vilkårlighet i behandlingen av sensitiv informasjon, i tillegg til at det bidrar til å skape konflikter i nettverket som arbeider med å sikre ofrene bistand.

Et eksempel er forholdet mellom barnevernet og UDI, der barnevernet tidvis opplever det vanskelig å få tilgang til den informasjonen de ser på som nødvendig i saker der potensielle ofre for menneskehandel tidligere har søkt asyl. Det må presiseres hva slags informasjon UDI plikter å utgi til barnevernet i slike saker. Skal hele asylintervjuet oversendes ved forespørsel, kun deler eller kun informasjon om tidspunkt for søknad?

Det er også behov for å presisere hva slags informasjon NAV kan og bør få av hjelpetiltak om personer i refleksjonsperiode. Hjelpetiltakene står ofte nærmere ofrene og kan få opplysninger om graviditet, planlagte reiser til utlandet eller annen informasjon som de sosiale tjenestene mener de hadde hatt behov for å ha. Det er behov for å presisere hva slags informasjon hjelpetiltakene i slike tilfeller er pliktige å dele, og hva som anses å falle under taushetsplikten.

Det er også behov for klargjøring av taushetsplikt og opplysningsplikt mellom barnevern og politi. Det er tydelige motstridende tolkninger av hva politiet kan kreve av informasjon av barnevernet. Dette sitatet er fra en ansatt i barnevernet som fortalte om sin erfaring med politiet som ønsket mer informasjon om barn som da var i barnevernets omsorg:

Vi har ingen opplysningsplikt til politiet. De må tvert imot ha en hjemmel for å hente inn fra oss. Vi kan hente inn fra politiet i gitte situasjoner, men de kan ikke hente inn fra oss. Og jeg personlig har vært utsatt for utilbørlig press i så måte.

På den andre siden opplever politiet at de i en tilsvarende situasjon har krav på informasjon:

Vi opplever at barnevernet og andre misforstår taushetsplikten og har for høy terskel for å gi informasjon til politiet, for eksempel informasjon om misbruk, bakmenn, hva foreldre har gjort mot barna. Vi opplever i en del saker at andre aktører ikke forstår at de ikke har taushetsplikt, men opplysningsplikt i forhold til å bidra til å stanse en alvorlig kriminell virksomhet og hindre at andre blir utsatt for det samme. [...] Noen aktører ser ut til å ønske ofre, men ikke straffesaker.

Identifisering

Evalueringen av refleksjonsperioden fra 2010 påpekte nødvendigheten av «en avklaring av hjemmel for kontakt mellom politiet og reflektanter» (Brunovskis, Skilbrei & Tveit

2010: 100). Det ble pekt på at refleksjonsperioden var å anse som en forvaltningssak og ikke en politisak, men at dette i praksis ble oppfattet svært ulikt. Som i denne rapporten ble forskjellene mellom Hordaland politidistrikt og Oslo politidistrikt trukket fram. Ulikhetene fører til en praksis der politiet i Bergen arbeider aktivt med identifisering av ofre og har tett kontakt med reflektantene, mens politiet i Oslo i de fleste tilfeller venter til det er kommet en anmeldelse. Denne rapporten støtter de tiltak som forslås i evalueringen av refleksjonsperioden om å klargjøre hvordan kontakt mellom reflektant og politi bør være, men vil legge til at det også er et behov for å klargjøre forholdet mellom hjelpetiltak, potensielle ofre for menneskehandel og politi. Rapporten viser til dels svært ulik praksis med hensyn til identifisering, og det er et behov for at det presiseres nærmere hvordan hjelpeapparatet skal forholde seg ved mistanke om menneskehandel. Skal politiet kontaktes umiddelbart, skal man informere om refleksjonsperiode / agere på annen måte uten at politi kobles inn? Her er det nødvendig med klare praksisrettede retningslinjer, da det er tydelig at gode intensjoner om identifisering fører til at det er vilkårlig hvordan et offer for menneskehandel møtes av hjelpeapparatet i Norge.

Syssetting

Brunovskis, Skilbrei og Tveit (2010: 99) trakk også fram som en av sine anbefalinger at det var viktig å få klarhet i hva slags aktiviteter reflektanter bør tilbys. Arbeidet med denne rapporten tyder på at dette fremdeles er et behov. Det er presisert at ofre skal behandles som brukere i NAV etter sosialtjenesteloven, men innenfor disse rammene synes det tilfeldig hva reflektanter i praksis får tilbud om. Det bør presiseres hva slags aktiviteter reflektanter skal tilbys, samt om reflektanter er pliktige til å takke ja til et slikt tilbud. I forlengelsen av dette bør det klargjøres hvilke av virkemidlene innen sosialtjenesteloven som kan benyttes overfor reflektanter. Kan for eksempel reflektanter bli trukket i livsopphold dersom de ikke møter på aktiviteten de har fått tilbud om?

Reflektant – en særskilt gruppe?

Punktet over forholder seg til en større og mer prinsipiell debatt: Skal og bør reflektanter særbehandles? Er det slik at reflektanter fordi de mottar hjelp fra NAV-kontoret, skal behandles som andre brukere med lignende behov, eller er de å anse som en gruppe med så spesielle behov at det krever andre framgangsmåter? Denne rapporten vil ikke konkludere i noen retning, men anbefaler at disse spørsmålene reises systematisk, og at det på bakgrunn av dette presiseres i hvilke situasjoner ofre for menneskehandel rammes av særbestemmelser, og i hvilke situasjoner man skal stille samme krav til reflektanter som til andre.

Konkrete utfordringer

Foruten en klargjøring av formelle retningslinjer og lovverk er det også andre, mer konkrete utfordringer som bør adresseres:

Botilbud

Evalueringen av refleksjonsperioden fra 2010 anbefaler at «arbeidet med å finne egnede bosteder til ofre for menneskehandel bør fortsette» (Brunovskis, Skilbrei & Tveit 2010: 99). Det er vanskelig å se at det er gjort noen framskritt på dette de siste to årene, og denne rapporten støtter fullt ut en anbefaling om at dette arbeidet ikke bare bør fortsette, men adresseres eksplisitt. I en årrekke har NAV Grünerløkka meldt om utfordringer knyttet til å skaffe egnede boliger for reflektanter uten at tilbudet er blitt noe bedre. Blant informanter i denne studien synes det å være uklart hvor ansvaret for å sikre egnede boliger ligger, og hvorfor det ikke er gjort noe med dette på tross av at dette er blitt meldt oppover i systemet i en årrekke. Mangelen på egnede bosteder henger tett sammen med spørsmålene om hva en «egnet bolig» er, og hva kvaliteten på disse bør være. Dette er også en utfordring som strekker seg utover menneskehandelsfeltet. *NOU Rom for alle. En sosial boligpolitikk for framtiden* (2011: 161) understreker at det på generelt grunnlag er «behov for klarere kvalitetskrav til kommunene når det gjelder midlertidig bolig. Det er ikke tilstrekkelig å vise til at tilbudet skal være forsvarlig. Slike krav burde være gitt i forskrifts form, noe som krever hjemmel for å kunne gi forskrifter i lov om sosiale tjenester i NAV».

Minst like prekært er det at det sikres trygge og sikre botilbud for barn som er identifisert som ofre for menneskehandel. I 2012 fikk Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) og Oslo kommune bevilget til sammen 17 millioner kroner for å utvikle og etablere et særskilt institusjonstilbud for barn utsatt for menneskehandel som plasseres etter barnevernloven § 4-29. Dette arbeidet bør prioriteres og videreføres. Videre bør det prioriteres å sikre at barn identifisert i andre kommuner i Norge får tilgang til institusjoner av lignende kvalitet.

Rutiner

Denne anbefalingen er noe mer generell og er delvis overlappende med noen av de ovenstående anbefalingene. Like mye som det er behov for å tydeliggjøre de formelle strukturene i arbeidet gjennom lovverk og retningslinjer, er det et behov for utarbeidelse av mindre formelle rutineskriv som kan brukes i det praktiske arbeidet. Det er etterlyst praktisk rettede guider som punktvis tar for seg hva man skal og bør huske på når man står overfor en menneskehandelssak. En av informantene som hadde vært gjennom flere saker der barn var identifisert som ofre, fortalte at: «Vi har ikke hatt mulighet til å utarbeide en rutine. Det skulle jeg ønske at vi hadde.» En skriftliggjøring av rutiner basert på erfaringer vil kunne bidra til å svekke sårbarheten som i dag

ligger i systemet fordi det er få personer med direkte erfaring med sakene. Det kunne også ha ført til smidigere erfaringsutveksling mellom kommuner som har erfaring, og kommuner som ikke har det. Eksempler på erfaringer man i dag har gjort seg, men som i liten grad er skriftliggjort og formidlet, er hvordan man best forholder seg til utenlandske myndigheter ved tilbakeføring av barn. Dette arbeidet bør i stor grad baseres på de institusjoner, organisasjoner og personer som gjennom sitt arbeid har opparbeidet erfaring og kunnskap. Selv om det er stor interesse for en slik skriftliggjøring og utarbeidelse av rutiner hos de enkelte aktørene, er det naivt å tro at dette vil prioriteres dersom det ikke tilføres midler spesielt rettet mot dette formålet. Som tidligere nevnt i rapporten er menneskehandel en marginal problemstilling på de fleste arbeidsplasser som er involvert.

Kartlegging

I lys av anbefalingen om skriftliggjøring av rutiner er det en klar anbefaling at arbeidet med å føre statistikk og kartlegge feltet videreføres. Spesielt viktig er det å vite hvor mange barn som har unndratt seg omsorg etter at barnevernet er koblet inn. Dette er svært alvorlige hendelser, og det er behov for å vite hvor utbredt det er at barnevernet ikke makter å beskytte barn man mistenker er utsatt for grov utnyttelse. Det er viktig å kartlegge hvor utbredt dette er, for å sikre kunnskap om hvordan det kan forhindres. Kun gjennom å systematisk kartlegge slike data fra hele landet vil man skape et utgangspunkt som gjør det mulig å måle om man er blitt bedre – for eksempel kunnskap om hvorvidt § 4-29 i barnevernloven faktisk er effektiv.

Søkelys på dem man ikke når

Det er en reell risiko forbundet med å kun se på de konkrete utfordringene man har med å sikre bistand og beskyttelse til ofre som er identifisert og tatt opp av hjelpeapparatet – risikoen for at man fortsetter å systematisk utelukke de samme gruppene (se Brunovskis & Surtees 2007). Flere informanter i denne studien har trukket fram at ofre for menneskehandel som er utnyttet på andre arenaer enn prostitusjon, i mindre grad passer inn i dagens system. Dette inkluderer en rekke utnyttelsesformer som tvangsarbeid, utnyttelse til misbruk av trygdesystemet og organdonasjon. Men i arbeidet med denne rapporten har én gruppe blitt trukket fram spesielt.

Det er spesielt unge, gjerne mindreårige gutter som utnyttes til kriminalitet forbundet med rusmiljøet. Disse unge blir i dag systematisk oversett som potensielle ofre på grunn av manglende kunnskap og systemer som er tilpasset denne gruppen. All den tid denne rapporten konsentrerer seg om den bistanden som ytes ofre i dag, er ikke dette en problemstilling som er viet mye plass. Det er imidlertid ikke basert på en manglende anerkjennelse av utfordringen, og vi anbefaler at arbeidet med å etablere kunnskap om andre utnyttelsesformer generelt, og unge personer i rusmiljøet spesielt, fortsetter

med målsettinger om å utarbeide et system for identifisering og hjelp til antatte ofre for menneskehandel i disse miljøene.

Referanser

- Arbeidsdepartementet. (2003). Rundskriv U-5 /2003. *Veileder for kvalitetskrav til midlertidig husvære etter lov om sosiale tjenester § 4-5*. <http://www.regjeringen.no/nb/dep/ad/dok/rundskriv/2003/u-52003.html?id=109238>
- Arbeids- og inkluderingsdepartementet. (2008). *Instruks AI-64/08 - Instruks om oppholds- eller arbeidstillatelse til utlendinger som har vitnet i straffesak om menneskehandel* <http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/stoltenberg-ii/aid/rundskriv/2008/ai-6408-instruks-om-oppholds--eller-arbe.html?id=534411>
- Arbeids- og velferdsdirektoratet. (2012). *Rundskriv hovednr. 35. Lov om sosiale tjenester i NAV*. <http://www.nav.no/rettskildene/Rundskriv/Hovednr.+35+--+Lov+om+sosiale+tjenester+i+NAV.312829.cms#stonad-til-livsopphold>
- Barne- og likestillingsdepartementet. (2006). *Rundskriv Q-11/2006 B - Barnevernets ansvar for mindreårige som er utsatt for menneskehandel samt barnevernets samarbeid med andre etater i slike tilfeller* http://www.regjeringen.no/upload/kilde/bld/rus/2006/0008/ddd/pdfv/285900-rundskriv_q-11.pdf
- Bergen kommune. (2008). *Handlingsplan mot prostitusjon og menneskehandel 2009 – 2012*.
- Brunovskis, A. & Surtees, R. (2007). *Leaving the past behind. When victims of trafficking decline assistance*. Fafo-rapport 2007:40. Oslo: Fafo.
- Brunovskis, A. & Tyldum, G. (2004). *Crossing borders: An empirical study of transnational prostitution and Trafficking in Human Beings*. Fafo-report 2004:426. Oslo: Fafo.
- Brunovskis, A., Skillbrei, M-L. & Tveit, M. (2010). *Pusterom eller ny start? Evaluering av refleksjonsperioden for ofre for menneskehandel*. Fafo-rapport 2010:45. Oslo: Fafo.
- Bydel St. Hanshaugen. (2012). *Bydel St. Hanshaugens koordinerende tiltaksenhet for mindreårige i sentrum 2011/2012*. Oslo: Oslo kommune, bydel St. Hanshaugen.
- Drøpping, J. A. (2005). *Bo- og tjenestetilbud for bostedsløse. Hvordan kommunene ivaretar sin plikt til å finne midlertidig husvære for dem som ikke klarer det selv*. Fafo-notat 2005:19. Oslo: Fafo.
- Elvegård, K., Dyrliid, L. & Berg, B. (2010). *Dagens KOM – fremtidens KOM? Evaluering av den nasjonale koordineringsenheten for ofre for menneskehandel*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning AS.

- Gallagher, A. (2006). Recent legal developments in the field of human trafficking: A critical review of the 2005 European convention and the related instruments. *European Journal of Migration and Law*, 163-189.
- Gautun, H. (2009). *Det nye barnevernsbyråkratiet. En studie av samarbeid mellom kommune og stat innen barnevernet*. Fafo-rapport 2009:41. Oslo: Fafo.
- Koordineringsenheten for ofre for menneskehandel (KOM). (2012). *Rapport fra Koordineringsenheten for ofre for menneskehandel 2011*. Oslo: Politidirektoratet.
- Kommunerevisjonen. (2011). *Bruk av private døgnovernattingstilbud. Rapport 05/2011*. Oslo: Oslo kommune, kommunerevisjonen.
- NOU 2001: 15. *Rom for alle. En sosial boligpolitikk for framtiden*. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet.
- ROSA. (2012). *ROSA årsrapport 2011. Bistand og trygge oppholdssteder til kvinner utsatt for menneskehandel*. Oslo: Krisesentersekretariatet.
- SALTO. (2012). *Barne- og ungdomskriminaliteten i Oslo. Rapport laget av Oslo politidistrikt og Oslo kommune basert på data fra 2011*. Oslo: Politiet.
- Skaar, R. (2006). *Innendørs prostitusjon i Bergen. En kartleggingsrapport om: Kvinnenes bakgrunn, situasjon og behov, markedet, eksisterende tiltak og handlingsplan*. Bergen: Utekontakten.
- Smeby, S. (2009). *Menneskehandel med barn – avdekking, anmeldelse og straffefølgelse*. Oslo: Redd Barna.
- Utlendingsdirektoratet. (2007). *Rundskriv 2007-011. Alternativ mottaksplassering – tilskudd til kommuner som inngår avtale med UDI*. <https://www.udiregelverk.no/no/rettskilder/udi-rundskriv/rs-2007-011/>
- Utlendingsdirektoratet. (2010). *Rundskriv 2010 – 141. Oppholdstillatelse for utlendinger som antas å være utsatt for menneskehandel*. <https://www.udiregelverk.no/no/rettskilder/udi-rundskriv/rs-2010-141/>
- Utlendingsdirektoratet. (2011). *Håndtering av spørsmål knyttet til menneskehandel*. <https://www.udiregelverk.no/en/documents/udi-internal-practices/im-2011-002/>
- Utlendingsdirektoratet. (2011). *Rundskriv 2011-007. Utlendingsforvaltningens ansvar for å legge til rette for å identifisere og gi oppfølging til mulige ofre for menneskehandel*. <https://www.udiregelverk.no/no/rettskilder/udi-rundskriv/rs-2011-007/>
- Vollebæk, L. R. (2012). *Menneskehandel med barn. Barnevernets kunnskap om og arbeid med barn utnyttet i menneskehandel*. Oslo: Redd Barna.

Vedlegg: Institusjoner representert i intervjuer

Nasjonalt

- Arbeids- og velferdsdirektoratet
- ROSA
- Arbeidstilsynet
- UDI
- KOM

Oslo

- TOT-koordinator
- Politiet
- Oslo kommune, byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester
- **Ofre over 18 år**
 - NAV Grünerløkka
 - Nadheim, Kirkens bymisjon
 - Pro Sentret
 - Røde Kors, Sofia og Aurora-prosjektene
- **Ofre under 18 år**
 - Barnevernet bydel St. Hanshaugen, ledelse
 - Barnevernet bydel St. Hanshaugen, saksbehandlere - 2
 - Uteseksjonen
 - Redd Barna
 - Barnevernvakten

Bergen

- TOT-koordinator,
- Politiet
- Bergen kommune, etat for barn og familie
- **Ofre over 18 år**
 - NAV Bergenhus
 - Røde Kors, prosjekt EVA
 - Kirkens bymisjon, FRI
 - Bergen Krisesenter
 - UDI Region Vest
- **Ofre under 18 år**
 - Fyllingsdalen barneverntjenester
 - Ytrebygda barneverntjenester
 - Barnevernvakten, Bergen
 - Utekontakten, Bergen
 - Bufetat

Bistand og beskyttelse til ofre for menneskehandel

Arbeidet med å sikre bistand og beskyttelse for ofre for menneskehandel er i dag et kommunalt ansvar, men det avhenger i praksis av samarbeid mellom kommunale, statlige og private aktører. I denne rapporten ser vi på hvordan arbeidet er organisert i Oslo og Bergen. Vi finner store forskjeller mellom de to byene i antall identifiserte ofre, antall som mottar kommunal bistand og antall fellende dommer på feltet. Disse forskjellene gir seg utslag i ulik organisering og ulike utfordringer. Arbeidet har til dels hvilt på stort engasjement og stor evne til å strekke seg hos de ulike aktørene, noe som har vært viktig i en oppstartfase. Men med et høyere antall ofre som trenger bistand, vil utgangspunktet for denne samarbeidsformen – fleksibiliteten – forsvinne.



Fafo

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

Fafo-rapport 2013:01
ISBN 978-82-7422-968-6
ISSN 0801-6143
Bestillingsnr. 20291