

RAPPORT

2009: 9

Kari Steen-Johnsen og

Hilde Lidén

Evaluering av handlingsplan
mot tvangsekteskap

Første delrapport, juni 2009

Kari Steen-Johnsen og Hilde Lidén

Evaluering av handlingsplan mot
tvangsekteskap

Første delrapport, juni 2009

Institutt for samfunnsforskning

Oslo 2009

© ISF 2009
Rapport 2009:9

Institutt for samfunnsforskning
Munthes gate 31
Postboks 3233 Elisenberg
0208 Oslo
www.samfunnsforskning.no

ISBN: 978-82-7763-302-2
ISSN: 0333-3671

Innhold

Forord	5
1 Innledning	9
2. Perspektiver og metodisk grunnlag for rapporten.....	21
3. Kompetanse, samarbeid og behandling av tvangsekteskapssaker i det offentlige tjenesteapparatet.....	31
Forekomst av tvangsekteskapssaker	33
Samhandling og koordinering av tvangsekteskapssaker	34
Barnevernet.....	42
Sosialtjenesten	46
Koordinatorerne for familievold og seksuelle overgrep (KFSO).....	50
Minoritetsrådgiveres og integreringsrådgiveres arbeid	56
4. Koordinering, styring og læring gjennom handlingsplansarbeidet.....	65
Sentrale arbeidsprosesser innenfor arbeidet mot tvangsekteskap	66
Hvordan handlingsplanens struktur og tiltak tilrettelegger for læring og forankring	70
Vurderinger av hvordan styring, koordinering og læring fungerer innenfor handlingsplansarbeidet	73
IMDi – erfaringslæring og koordinering	73
Koordinering på tvers i tvangsekteskapsarbeidet	77
Styring på departementsnivå.....	85
Konklusjoner og anbefalinger.....	89
Litteratur	97
Sammendrag/Abstract.....	99

Forord

Vi vil takke Barne- og likestillingsdepartementet for et lærerikt og utfordrende oppdrag, som vi nå har gjennomført første fase av.

Arbeidet med dette prosjektet har vært gjennomført av en gruppe ved Institutt for Samfunnsforskning bestående av Anja Bredal, Monica Five Aarset og Miriam Latif Sandbæk, i tillegg til de to rapportforfatterne. Denne gruppen har vært en stor ressurs i forhold til innsamling av data, og som et forum for diskutere analyser og funn underveis. Utkast til rapporten har i tillegg vært presentert i IMER-gruppen ved ISF. Vi vil dessuten takke Rune Karlsen for bistand med utformingen av spørreskjemaene og Guro Ødegård for gode innspill i forhold til analyse og presentasjon av spørreskjemadataene. Takk også til Anja Emilie Kruse for presis og god praktisk hjelp.

En omfattende datainnsamling ligger til grunn for denne rapporten. Vi ønsker å takke de sosialkontorene, barnevernkontorene og koordinatorene for familievold og seksuelle overgrep som har tatt seg tid til å samle sine erfaringer og gi oss tilgang til dem gjennom spørreskjema. Stor takk også til rekken av informanter som har stilt opp til kvalitative intervjuer og delt sine perspektiver og erfaringer. Dette har vært svært viktig for vår innsikt i arbeidet mot tvangsekteskap. Vi ønsker også å takke for den generelle velviljen vi har møtt i forhold til å få tilgang til dokumenter og annen informasjon. Særlig har IMDi gitt oss tilgang til et omfattende materiale og gitt oss mulighet til å delta i relevante møter og samlinger. Alt dette har vært viktig for å få et så sammensatt bilde av arbeidet med handlingsplanen som mulig.

Oslo, juli 2009

Kari Steen-Johnsen og Hilde Lidén

Forkortelser (alfabetisk)

AID	Arbeids- og inkluderingsdepartementet
BLD	Barne- og likestillingsdepartementet
Bufdir	Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet
FIM	Forum for integrering og mangfold
FOR	Forebyggingsenheten (i IMDi)
Helsedir	Helsedirektoratet
HOD	Helse- og omsorgsdepartementet
IMDi	Integrerings- og mangfoldsdirektoratet
IR	Integreringsrådgiver
JD	Justis- og politidepartementet
KD	Kunnskapsdepartementet
KKD	Kultur- og kirkedepartementet
KRD	Kommunal- og regionaldepartementet
KFSO	Koordinator for familievold og seksuelle overgrep
MR	Minoritetsrådgiver
NAV	Arbeids- og velferdsdirektoratet
NGO	Non-governmental organization
PMV	Primærmedisinsk verksted
POD	Politidirektoratet
RVTS	Regionalt ressursenter om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging
SEIF	Selvhjelp for innvandrere og flyktninger
UD	Utenriksdepartementet
UDI	Utlendingsdirektoratet
VOX	Læring for arbeidslivet (etat for voksenopplæring)

Innledning

Regjeringen lanserte den 29. juni 2007 en ny handlingsplan mot tvangsekteskap. Planen inneholder 40 nye og videreførte tiltak til over 70 mill. kroner, og er den største satsningen som noen gang er gjort for å bekjempe tvangsekteskap i Norge.

Handlingsplanen mot tvangsekteskap 2008-2011 innebærer en bred politisk satsing mot tvangsekteskap som både skal ivareta forebygging og sikre beskyttelse av dem som utsettes for overgrep. En rekke departementer, deres tilhørende direktorater og underliggende etater er involvert og tillagt oppgaver enten alene eller i samarbeid.

En hovedmålsetting i handlingsplanen er å styrke den offentlige forankringen av arbeidet. Tidligere ble mye av innsatsen utført av frivillige organisasjoner som Selvhjelp for innvandrere og flyktninger (SEIF) og Røde Kors. Med den nye handlingsplanen skal offentlige instanser arbeide mer målrettet mot tvangsekteskap på sine felt, noe som betyr både nye aktører og at de som allerede har vært involvert i arbeidet får nye roller. Behovet for koordinering, arbeidsdeling og oversikt blir stort. Den foreliggende evalueringen vil derfor særlig fokusere på hvordan samarbeid aktiveres i konkrete saker, og hvordan det legges til rette for slikt samarbeid.

Tvangsekteskap kan ramme kvinner og menn, men de fleste sakene gjelder unge kvinner. I *Tvangsekteskap – en veileder* (IMDi 2009) defineres tvangsekteskap som et ekteskap der minst en av partene ikke har reell mulighet til å forbli ugift eller å velge en annen partner på tvers av familiens ønsker uten å bli utsatt for represalier. Det omfatter også ekteskap der minst en av partene samtykker etter utilbørlig press, trusler eller annen psykisk eller fysisk vold. Handlingsplanen har mange tiltak som skal forebygge at unge kommer i en situasjon der de presses til å inngå ekteskap. Det er i de fleste tilfeller vanskelig å forutsi om det er dette som blir utfallet. Vi mener derfor at det er fornuftig å anlegge et bredt perspektiv på hvilke fenomener som faller innenfor det man skal arbeide med innenfor handlingsplanen mot tvangsekteskap. Ofte settes tvangsekteskap i sammenheng med autoritær oppdragelse, og erfaringer med kontroll og vold hjemme. Innsatsen mot tvangsekteskap bør dermed ses i sammenheng med den større offentlige satsningen mot vold i nære relasjoner

uttrykt i Handlingsplan mot vold i nære relasjoner (2008-2011) og Handlingsplan mot kjønnslemlestelse (2008-2011).

Oppdraget

Institutt for Samfunnsforskning har fått i oppdrag av Barne- og likestillingsdepartementet (BLD) å følgeevaluere arbeidet med Handlingsplan mot tvangsekteskap (2008-2011). En følgeevaluering innebærer at prosesser knyttet til handlingsplanen studeres og analyseres underveis i gjennomføringen. Et viktig formål med denne formen for evaluering er at resultatene som presenteres underveis kan bidra til eventuelle kursjusteringer. Denne rapporten utgjør første ledd i Institutt for Samfunnsforskning's analyser av hvordan arbeidet med handlingsplanen forløper. Det skal leveres en ny delrapport i mars 2010, samt en sluttrapport i 2011. I tillegg skal Drammensprosjektet, som er et eksempel på etablering av samarbeidsrelasjoner lokalt i en kommune (tiltak 23) evalueres i egen delrapport i 2010.

Det er blitt fastsatt at fire overordnede tema skal følge evalueringen: 1) Grad av forankring og samarbeid i det offentlige tjenesteapparatet, 2) Implementering og gjennomføring av planen 3) Effekten av planen som helhet, 4) Effekten av enkelttiltak.

I handlingsplan mot tvangsekteskap fremmes følgende seks hovedmål:

- Lovverket mot tvangsekteskap skal håndheves effektivt
- Tvangsekteskap skal forebygges
- Kompetanse og samarbeid skal styrkes
- Hjelpetiltakene skal være gode og tilgjengelige
- Internasjonal innsats og samarbeid skal styrkes
- Kunnskap og forskning skal styrkes

I tillegg til å fokusere på effekten av planen som helhet der disse seks hovedmålene skal vurderes, skal evalueringen også ta for seg en rekke enkelttiltak, og studere implementering og gjennomføring av disse spesielt. Tiltakene omfatter de mest sentrale innsatsområdene i planen. For det første gjelder det etablering av minoritetsrådgivere ved videregående skoler (tiltak 4) og opprettelse av integreringsrådgivere ved utenriksstasjoner (tiltak 31). Styrking og videreføring av kompetanseteamet (tiltak 19) er et annet sentralt evalueringsområde. Videre inngår å vurdere støtteordningen til frivillige organisasjoners holdningsskapende arbeid (tiltak 17). Etablering av ytterligere botilbud til unge over 18 (tiltak 27) og til unge under 18 (tiltak 28) skal også evalueres. Tiltak 23 som innebærer å etablere lokale samarbeidsprosjekter i regionene vil bli dekket gjennom å evaluere Drammensprosjektet. Etablering av rutiner for systematisk registrering av tvangsekteskapsaker er også ett av

evalueringspunktene. I tillegg skal håndhevelsen av lovverket gjennom kompetanseoppbygging og organisering i politidistriktene følges (tiltak 1, 2, 3).

Innledende betraktninger

En handlingsplan gir mulighet til å løfte frem et politikkområde og etablere et fokus på tvers av departementssektorer. Siden en handlingsplan både følges av økonomiske ressurser og er et fremforhandlet dokument som forplikter de involverte departementer på gjennomføringen av tiltak, sikrer den en prioritering av et arbeidsfelt innenfor et avgrenset tidsrom. Samtidig mener vi det er viktig å være seg bevisst de føringer som legges når et politikkområde skal løftes gjennom en handlingsplan. Vi vil derfor innledningsvis reflektere over noen vesentlige sider ved handlingsplanen som en type politisk virkemiddel.

Innsatsområdene til handlingsplanen vil i de fleste tilfeller gjennomføres innenfor eksisterende rammebetingelser (personale, regelverk, organisasjonsstruktur). Det finnes derfor klare føringer for hvordan tiltakene kan utformes. Dette er også hensikten med handlingsplanen: at man gjennom målretter innsats i en avgrenset periode tilfører virksomheten ressurser og påtrykk for å styrke kompetanse, etablere bedre samarbeidsstrukturer osv. Dette arbeidet skal forankres og videreføres i ordinær drift uten ekstra ressurser etter planperioden. Handlingsplanen skal således levere noe nytt og varig i de allerede foreliggende systemer.

Et annet kjennetegn er at en handlingsplan innebærer en oppdeling av innsatsen i konkrete tiltak med ulike ansvarlige instanser. Dette får konsekvenser, ikke minst på utførernivå. Gjennomføringen av planen som helhet innebærer koordinering både horisontalt, mellom en rekke departementet slik tilfellet er når det gjelder handlingsplanen mot tvangsekteskap, og vertikalt innenfor hvert av departementenes underliggende direktorater og etater. Ansvarsfordeling kan også føre til at det finnes praksisfelt som ingen er gitt ansvar for. Det kan også føre til at progresjonen stopper opp fordi f.eks. avklaringer lar vente på seg innenfor et delområde eller nivå i strukturen. Et annet moment her er fordelingen av friske midler som følger med handlingsplanen. Hvordan ressurser allokeres til ulike tiltak får konsekvenser for tyngdepunkter og føringer i feltet.

Handlingsplanen skal styrke og utvide innsatsen til offentlige instanser, men den inkluderer også frivillige organisasjoner. Arbeidet mot tvangsekteskap har vært kjennetegnet ved at frivillige organisasjoner som SEIF, Røde Kors og MIRA har spilt sentrale roller i hjelpen som ytes utsatte. Iverksettelsen av planen berører dermed spørsmålet om hvordan staten planlegger og gjennomfører sin politikk ved å inndra og legge føringer på organisasjoner i dette arbeidet.

Et viktig premiss for en handlingsplan er at den skal gjennomføres innenfor et avgrenset tidsrom. Dette gjør at mye skal koordineres og komme på

plass på kort tid. I vurderingen av gjennomføringen av planen må vi ta hensyn til at de ansvarlige for tiltakene har hatt kort tid til å gjennomføre til dels omfattende utviklings og implementeringsoppgaver. Samtidig må arbeidet vurderes i lys av den uttrykte ambisjonen om at arbeidet mot tvangsekteskap i løpet av planperioden ikke bare skal utvikles, men også forankres i ordinære systemer.

En handlingsplan legger til grunn en virkelighetsforståelse som begrunner behovet for en særlig innsats på feltet. Begreper som benyttes kan imidlertid dekke over uenighet eller være vanskelige å definere entydig. Et helt sentralt begrep i Handlingsplanen mot tvangsekteskap er f.eks. *tvangsekteskap*. Dette begrepet har vært omstridt, både når det gjelder å avgrense tvangsekteskap mot arrangerte ekteskap og når det gjelder hvordan tvangsekteskap knyttes til andre former for press og vold i nære relasjoner. Et annet begrep er sak. Som vi skal se kan det være vanskelig å definere hva som er en sak og når det er tegn på at det er en situasjon som trenger særlig oppmerksomhet fra offentlige hjelpeapparat eller andre.

En evaluering av en handlingsplan vil nødvendigvis ta fatt i slike underliggende forståelser og uklartheter. Den vil også se på koordineringen av ulike ansvarsområder, hva dette har å si for innsatsen som helhet og for enkelttiltak. Et spørsmål i denne sammenhengen er hvilken betydning tilføring av ekstra ressurser har å si i denne sammenheng. Dessuten vil vi se særlig på prosessen fra særlige innsatsområder til ordinær drift.

Fokus for denne delrapporten

Denne første delrapporten leveres på et tidspunkt da handlingsplanen har hatt begrenset virketid. Dette innebærer både at de tiltakene man har begynt å implementere i liten grad har hatt tid til å få målbar effekt, og at en del tiltak ennå ikke er iverksatt. I tråd med de forutsetningene som er lagt for vårt evalueringsarbeid fokuserer vi i denne delrapporten på to overordnede tema: grad av forankring i det offentlige tjenesteapparatet (Pkt. 2.1. i prosjektbeskrivelsen) og implementering og gjennomføring av planen (Pkt 2.2. i prosjektbeskrivelsen). For det første beskrives altså situasjonen i utvalgte deler av det offentlige tjenesteapparatet: politiet, barnevernet, sosialtjenesten/NAV. Disse er blitt spurt om hvorvidt de har hatt tvangsekteskapssaker, hvem de samarbeider med i behandlingen av dem, hvilke krav slike saker stiller til forskjell fra andre saker, samt hvilket kompetansebehov som eksisterer. Denne beskrivelsen er basert på spørreskjemaer som er distribuert til representanter for disse instansene i de største byene, samt i et utvalg mellomstore og mindre byer. I tillegg har også minoritetsrådgivere og integreringsrådgivere besvart tilsvarende spørreskjemaer, der de både beskriver sitt eget virke og hvordan arbeidet mot tvangsekteskap foregår på henholdsvis videregående skoler og ved utenriksstasjonene. For det andre beskrives og analyseres de arbeids-, koordinerings-

og styringsformer som er etablert rundt planen i deltagende departementer, underliggende direktorater og andre implementerende enheter (f.eks. kompetanseteamet, minoritetsrådgivere, og de regionale ressursentrene om vold og traumatisk stress og selvmordsforebygging (RVTS)). Denne analysen er basert på styringsdokumenter, kvalitative intervjuer med de aktuelle departementene/direktoratene, samt observasjon i møter og eksterne/interne seminarer.

Dersom man skal lykkes med et av planens hovedmål, å styrke den offentlige forankringen av arbeidet mot tvangsekteskap, mener vi det er avgjørende at erfaringer med håndtering og forebygging av tvangsekteskap omdannes til læring på ulike nivåer i tjenesteapparatet. Vi kommer derfor til å rette fokus mot hvordan koordinering og styring av planen legger til rette for læring gjennom utveksling av erfaringer og etablering av rutiner og samarbeidsmønstre.

Vår diskusjon blir knyttet til tre spørsmål:

- 1) Hva er situasjonen i det offentlige tjenesteapparatet når det gjelder håndtering av tvangsekteskapsaker og behov for kompetanse?
- 2) Hvordan fungerer de sentrale koordinerings- og styringsordninger som er lagt på plass i handlingsplansarbeidet?
- 3) Hvilke overordnede grep kan gjøres for å styrke læring og forankring gjennom handlingsplansarbeidet?

I vår behandling av disse spørsmålene vil vi vektlegge betydningen av at det offentlige, både på utførernivå og på styringsnivå, har innsikt i hva håndtering av konkrete tvangsekteskapsaker innebærer. Med utgangspunkt i dette begynner vi denne rapporten med tre casebeskrivelser som anskueliggjør hva en tvangsekteskapsak kan være.

Casebeskrivelse

Et kjennetegn ved tvangsekteskapssaker er at de ofte krever involvering av en lang rekke instanser. Vi vil innledningsvis konkretisere dette gjennom å presentere tre fiktive historier.

Mariam

Mariam er 13 år første gangen hun kommer i kontakt med barnevernstjenesten på hjemstedet. Helsesøster ved skolen hennes tar kontakt med barnevernet fordi hun er bekymret for om jenta har det bra hjemme. Læreren hennes har meldt om at hun har begynt å henge etter med skolearbeidet, at hun virker nedstemt og uopplagt. Barnevernkontoret bestemmer seg for å opprette en undersøkelsessak. De har tidligere erfart at når minoritetsungdom endrer skoleadferd kan dette handle om autoritær oppdragelse, eventuelt ledsaget av tvang og vold utøvd av foreldre og eller søsken.

Barnevernkontoret velger å snakke med Mariam alene i første omgang, fordi de antar at de problemene hun eventuelt måtte ha kan henge sammen med forhold i familien. I samtalen forteller Mariam at hun har det strengt hjemme, og at hun ikke får drive med aktiviteter på fritiden. Foreldrene mener at unge jenter skal holde seg hjemme, av hensyn til ryktet sitt. Mariam forteller også at hun er sliten fordi hun må ta mye praktisk ansvar hjemme, og at det er grunnen til at hun blir hengende etter på skolen.

Ut fra det Mariam forteller er det imidlertid vanskelig for barnevernet å gå videre med saken. Selv om Mariam virker som hun har det vanskelig, ønsker hun ikke at noen skal gripe inn på noen måte i forhold til familien hennes, heller ikke at familien skal vite at hun har snakket med barnevernet. På tross av at ansatte ved barnevernkontoret tenker at situasjonen Mariam er i kan føre til at foreldrene om noen år setter premissene for når og hvem hun gifter seg med, er det lite i kontakten med Mariam som tilsier at de kan eller bør behandle dette som en tvangsekteskapssak på det nåværende tidspunkt.

Neste gang Mariam er i kontakt med barnevernet, kommer hun i følge med en minoritetsrådgiver ved den videregående skolen hun går på. Hun er blitt 17 år. Denne gangen har Mariam selv tatt kontakt med minoritetsrådgiveren og fortalt at hun er redd for å reise til foreldrenes hjemland i skoleferien. Foreldrene har begynt å mase om at hun bør gifte seg og hun frykter at det vil skje i der forestående besøket. Barnevernkontoret blir enige med Mariam om at de skal arrangere et møte med foreldrene, der de vil forsøke å finne ut om det foreligger en reell fare for at hun vil bli tvangsgiftet. Før de innkaller foreldrene til møtet kontakter barnevernet politiet og ber dem vurdere risiko forbundet med at dette temaet tas opp direkte med foreldrene. Politiet vurderer situasjonen dit hen at det ikke er noen umiddelbar sikkerhetsfare forbundet med et

direkte møte. Man blir enige med Mariam om en del strategier, som at hun skal sitte nærmest døra og kunne forlate møtet dersom det blir ubehagelig.

Møtet forløper imidlertid rolig, foreldrene fremstår som omsorgsfulle og vektlegger at de bare vil det beste for Mariam. Samtidig vektlegger moren og faren hvor belastende det er for dem at Mariam har kontaktet det offentlige og ikke kunne dele sine bekymringer direkte med dem. Etter møtet gir Mariam barnevernkontoret og minoritetsrådgiveren beskjed om at hun ikke er bekymret lenger og at hun ønsker at de skal droppe saken.

Etter ferien møter ikke Mariam opp på skolen. Minoritetsrådgiveren blir bekymret, og i samråd med helsesøster og sosialpedagogisk rådgiver forsøker han å nå Mariam direkte via hennes mobiltelefon. Da han ikke oppnår kontakt, ringer han i stedet integreringsrådgiveren som dekker utenriksstasjonen i det landet det gjelder. Hun bruker ambassadens lokale kontakter til å finne ut hvor Mariams familie holder til og oppnår til slutt å få snakke med onkelen til Mariam på telefon. Onkelen gir henne beskjed om at Mariam ikke er tilgjengelig. Etter flere forsøk må integreringsrådgiveren gi opp å nå henne på denne måten. Slik står saken i dag.

Historien til Mariam beskriver hvordan offentlige aktører og instanser må tolke og ta stilling til flertydige signaler som i ettertid viser seg å utvikle seg i en alvorlig retning. For det første må lærerens bekymring, og på et senere stadium, minoritetsrådgivers informasjon, resultere i at barnevernet kontaktes. Barnevernet må ta stilling til om Mariams familiesituasjon på dette tidspunktet innebærer omsorgssvikt eller på annen måte krever at de griper inn. Hvis de skal gripe inn i noe som de forventer kan skje i framtiden må de ha hjemmel for dette i regelverket. Et dilemma her er Mariams ambivalente holdning til å involvere barnevernet i det som også for henne er en uoversiktlig situasjon. Hun ønsker selv at saken droppes. En konsekvens av at saken droppes er at når hun befinner seg i utlandet har barnevernet ingen lovhjemmel for å handle utenfor Norge så lenge det ikke allerede er opprettet en sak. Mariams historie beskriver dermed utfordringene ved når man kan definere at en sak handler om tvangsekteskap. Hvilke indisier i nåtid om noe som kan utvikle seg til en alvorlig situasjon i framtiden kan en legge til grunn? Hvor bredt skal man definere hva som er relevante saker?

Nasreen

Nasreens historie illustrerer nettopp at ikke alle saker som ligger innenfor nedslagsfeltet til arbeidet mot tvangsekteskap lar seg like lett tolke og avlese. Da blir det også vanskelig for hjelpeapparatet å vite hvordan man skal handle. Nasreen går andre året på videregående skole. Kontaktlæreren hennes har merket seg at hun virker som en pliktoppfyllende elev, men at hun er stille i klassen. Læreren har også inntrykk av at hun ikke er med på fritidsaktiviteter sammen med klassekameratene etter skolen, men går rett hjem hver dag. I

andre klasse har fraværet til Nasreen steget brått, og hun har fått problemer med å henge med i skolearbeidet. Minoritetsrådgiveren blir informert av kontaktlæreren, og bestemmer seg for å snakke med henne. Etter mange samtaler og mye tid opparbeider Nasreen tillit til minoritetsrådgiveren, og forteller hun at hun siden nyttår har bodd hos kjæresten sin. Grunnen til at hun valgte å flytte fra foreldrene var at hun var utkjørt av den strenge kontrollen hun var underlagt hjemme. Hun følte seg revet mellom plikter i hjemmet og lekselesing, og hadde ingen mulighet til å forfølge egne interesser. Dessverre har ikke Nasreen fått det bedre etter at hun flyttet til kjæresten, snarere verre. Han viser seg å være svært kontrollerende, og dominerer livet hennes med sin overvåkning av hva hun gjør og ikke gjør. Nasreen føler at hun har havnet i en håpløs situasjon. Det føles ikke som noen mulighet å flytte tilbake til foreldrene. Dersom de i det hele tatt ville være villige til å ta henne tilbake, oppfatter Nasreen at det er en nærliggende fare for at de vil forsøke å gifte henne bort så fort som mulig, for å få henne under kontroll.

I denne casen foreligger det ikke en direkte trussel om tvangsekteskap. Samtidig er muligheten for at tvangsekteskap kan finne sted ett element i et større kompleks knyttet til autoritær kontroll både fra foreldre og kjæreste. Spørsmålet minoritetsrådgiveren står overfor er hvordan denne saken skal håndteres og på hvilke måter den faller inn under hennes arbeidsområde. Bør fraværet danne inngangen til å hjelpe Nasreen? Faller saken inn under ordinær sosialpedagogisk rådgivning? Skal man jobbe med saken med utgangspunkt i at det forekommer autoritær kontroll og mobilisere lokale nettverk knyttet til vold i nære relasjoner?

Yasmin

Dette eksempelet illustrerer gangen i en tvangsekteskapssak når jenta forsøker å komme ut av ekteskapet. En jente, Yasmin (20 år), kontakter den norske ambassaden i foreldrenes hjemland for å søke visum til Norge. Hun har bodd sammen med slektninger i nesten tre år, og oppholdstillatelsen hun hadde er ikke lenger gyldig, siden hun har oppholdt seg i mer enn to år i utlandet. Dette er i utgangspunktet en ordinær konsulær sak ved ambassaden, men fordi flere ambassadeansatte var involvert i forsøket på å oppspore Yasmin to år tidligere fordi skolen hennes meldte henne savnet, kjenner de henne igjen. Dette leder til en mer utdypende samtale med henne, der det blir klart at hun er blitt tvangsgiftet drøye to år tidligere. En bakenforliggende årsak til at hun vil til Norge er at hun vil ut av ekteskapet, der hun utsettes for vold.

Integreringsrådgiveren blir involvert. Hun informerer kompetanseteamet om saken og rådfører seg med dem. Dette er begynnelsen på en lang rekke koordineringsoppgaver. En eventuell tilbakeføring av Yasmin til Norge krever involvering av en lang rekke instanser:

For det første må det avklares med Utlendingsdirektoratet (UDI) om det finnes juridisk grunnlag for at Yasmin kan få opphold i Norge. Dette kan ofte være komplisert og kreve grundige vurderinger fra sak til sak.

For det andre må det vurderes hvilke akutte og langsiktige sikkerhetstiltak som er nødvendige dersom Yasmin skal bo i Norge. I slike saker er det fare for at familien kan utøve vold eller true med vold hvis de får vite hvor hun befinner seg. Vurdering av sikkerheten krever politifaglig kompetanse, som enten kan hentes fra kompetanseteamet eller fra det lokale politikammeret der jenta bor. Eventuelt kan det nasjonale kompetanseteamet mot tvangsekteskap bistå politikammeret i dette.

For det tredje må det ut fra de sikkerhetsmessige vurderinger som gjøres avklares hvilke typer botilbud som er ønskelige og tilgjengelige. Trenger Yasmin plass i krisebolig? Hvilken oppfølging bør følge med botilbudet? Hvor i landet bør hun bosettes ut fra sikkerhetshensyn? Frivillige organisasjoner som Selvhjelp for Innvandrere og Flyktninger (SEIF) og Røde Kors har til nå spilt en sentral rolle i å tildele botilbudsplasser. Dermed må det gjøres avklaringer med dem i forhold til mulighetene.

For det fjerde må en del økonomiske forhold knyttet til Yasmins hjemreise og videre liv avklares. Det finnes avsatte midler som skal dekke transport hjem som BLD disponerer. De må dermed godkjenne bruken av disse midlene. I tillegg må det avklares hvem som skal betale for botilbudet til Yasmin. Siden hun er blitt over 18 år er det ikke lenger det lokale barnevernet som skal betale for henne. Kontakt må derfor opprettes med den lokale sosialtjenesten. De må ta stilling til hva hun eventuelt har krav på i form av bostøtte, men også hvilken støtte hun kan få til livsopphold, utdanning eller innføring i arbeidslivet.

Endelig må det avklares hvem som skal ta det praktiske ansvaret for oppfølgingen av Yasmin under forberedelsen av hjemreisen og etter at hun er kommet hjem. UD står for det praktiske arbeidet med å arrangere hjemreisen, men deres ansvar avsluttes med det samme Yasmin lander på norsk jord. Ett mulig prinsipp kan være at det er den som først får saken som tar ansvaret for dette. I dette tilfellet vil det da dreie seg om minoritets- eller integreringsrådgiver. I andre saker kan det være den lokale barnevernstjenesten eller sosialtjenesten. Frivillige organisasjoner, og da i størst grad SEIF, har ofte tatt seg av den praktiske dag-til-dag-oppfølgingen av de som er utsatt for tvangsekteskap. Kompetanseteamet har også i mange saker spilt denne rollen.

Mariams, Nasreens og Yasmins situasjoner slik de er beskrevet her utgjør tre mulige forløp blant mange. Gjennom beskrivelsene har vi ønsket å få frem at tvangsekteskapsaker kan fremtre på ulike måter og omfatter flere former. Ofte er de vanskelig å identifisere i utgangspunktet, og dermed er det ikke enkelt for hjelpeapparatet å vite hvordan de skal gripe dem an. Det er samtidig viktig å peke på at en tvangsekteskapsak ofte må ses i et langsiktig perspek-

tiv, og at den i tidlige faser ikke fremtrer som denne type sak. Dette innebærer at fenomenet tvangsekteskap må ses i et bredt perspektiv.

Videre har vi villet vise at tvangsekteskapssaker gjerne involverer en lang rekke aktører som kan innta ulike roller. I konstruksjonen av Mariams, Nasreens og Yasmins situasjoner kunne vi derfor ha valgt å sette andre aktører i forgrunnen enn de som ble valgt her. Et viktig trekk ved de alvorligste sakene som krever at den utsatte beskyttes fra familien og må eventuelt hjelpes hjem fra utlandet, eller de sakene som havner i rettsapparatet, er at de involverer en rekke prosesser som må foregå parallelt, slik det er beskrevet ovenfor. Dette krever koordinering mellom ulike instanser. Forutsetningene for slik koordinering rundt tvangsekteskapssaker, i deres ulike former, er et viktig tema i denne rapporten. Som vi har sett er det å styrke den offentlige koordineringen og samarbeidet et hovedanliggende for *Handlingsplan mot tvangsekteskap*.

Når vi i denne rapporten omtaler tvangsekteskapssaker kan det i utgangspunktet omfatte alle formene for saker som vi har sett i disse tre casene: alt fra en helsesøsters bekymring til juridiske overveininger hos UDI. Det er viktig å ha dette i minne, fordi noe av utfordringen i det offentlige arbeidet mot tvangsekteskap nettopp er at ulike instanser har ulik befatning med dem og at de inngår i svært forskjellige kompetanseområder. Vi vil også presisere at vi betrakter tvangsekteskap i et bredt perspektiv. Dette innebærer at slike saker må forstås i lys av de sett av relasjoner den utsatte inngår i. En implikasjon av dette er at det ikke alltid er lett for hjelpeapparatet å avgjøre når man skal definere noe som en tvangsekteskapssak eller ikke.

Rapportens oppbygning

I rapportens kapittel 2 bygger vi opp et perspektiv på hva følgeforskningsprosjektet skal innebære. Det finnes ulike retninger innen evalueringsforskningen, og vårt prosjekt vil falle innenfor det man kaller en *prosessevaluering*. I denne første delen legger vi også opp en ramme som gjør det mulig å belyse prosjektets hovedproblemstillinger: Hva betyr det egentlig å forankre noe i det offentlige tjenesteapparatet? Hvilke krav stilles til styring og koordinering for at den skal være effektiv i denne spesifikke sammenhengen? Er det spesielle faktorer knyttet til tvangsekteskap som må hensyntas i arbeidet med planen? Denne delen skal dermed gjøre det tydelig hva det er vi har sett etter og hvordan vi har fortolket materialet. Endelig vil den innledende delen gi en oversikt over de dataene som er innhentet og en vurdering av hva de kan gi kunnskap om.

Kapittel 3 gir et bilde av det offentlige tjenesteapparatets befatning med og håndtering av tvangsekteskapssaker. Fokus legges på hvordan tvangsekteskapssaker defineres inn i det daglige arbeidet, på hvordan man samarbeider

lokalt rundt slike saker og på eksisterende kompetanse og kompetansebehov. I tillegg diskuteres hvordan det lokale nivået bruker og nyttiggjør seg de nasjonale og regionale ressursene som er tilgjengelige, samt hvilke udekte behov som uttrykkes i forhold til koordinering og ressurser. Arbeidet til minoritets- og integreringsrådgi verne presenteres også her.

Kapittel 4 fokuserer på koordinering, styring og forankring i de nasjonale instansene, departementer og direktorater, som har ansvar innenfor planen. Kompleksiteten i planen stiller sterke krav til slik koordinering og styring. Rapporten diskuterer ulike perspektiver på den koordineringen som har vært gjort så langt, i lys av spesifikke tiltaksområder i planen, og peker ut områder der koordinering og styring kan styrkes. I denne delen brukes noen sentrale enkelttiltak, særlig tiltakene knyttet til minoritets- og integreringsrådgi verneordningen, samt kompetanseteamet som et utsiktspunkt for å peke ut noen utfordringer i koordineringen av planen som helhet.

Rapportens femte del sammenstiller resultatene og fremmer anbefalinger for det videre arbeidet med planen.

Perspektiver og metodisk grunnlag for rapporten

Evalueringsdesign

Innenfor evalueringsforskningen skiller man gjerne mellom effektevaluering og prosessevaluering (Baklien, Pape, Rossow og Storvoll, 2007). Effektevaluering dreier seg om å påvise statistisk målbare sammenhenger mellom tiltak og effekt. Prosessevaluering innebærer en mer kvalitativ tilnærming, der fokus settes på samhandling og de konsekvenser den får for prosjektets fremdrift. Ifølge Baklien (2004) spør prosessevalueringen mer om «hvorfors ting blir som de blir» (Baklien, 2004: 50). Den evalueringen vi her gjennomfører faller innenfor en slik kategori. Chen (2005) peker på at utfallet av et prosjekt avhenger sterkt av organisasjonens kapasitet til gjennomføring: dens evne til koordinering og styring, evne til å allokere ressurser og til å bygge kompetanse og engasjement i forhold til saksområdet. Videre er evnen til å etablere samarbeid med eventuelle partnere, samt å forankre prosjektet i relevante deler av omgivelsene viktig for utfallet. Det er slike forhold en prosessevaluering setter fokus på.

I dette følgeforskningsprosjektet er det valgt et todelt design, der én del består i å undersøke de koordinerende prosessene som finner sted på departements- og direktoratsnivå, og den andre delen består i å hente data fra utførernivået, enten det er snakk om funksjoner som er opprettet i kraft av handlingsplanen; integreringsrådgivere og minoritetsrådgivere, ulike deler av førstelinjetjenesten eller rådgivende- og kompetansegivende organer. Dette gir anledning til å vurdere både den styring og koordinering som foregår i seg selv, slik den oppleves av de som er direkte involvert i den, og å diskutere opplevde *konsekvenser* av den sett fra utførernes side.

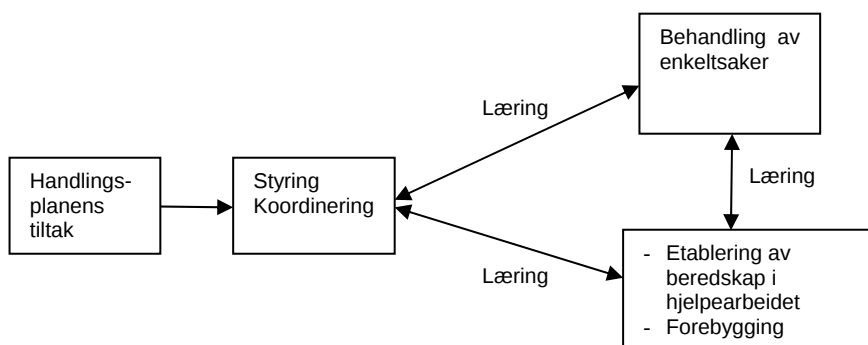
Dette designet gir først og fremst anledning til å se på effektene av planen som helhet innenfor det offentlige systemet: opplever utførerne av det forebyggende, hjelpende og lovhåndhevende arbeidet at de er i stand til å utføre arbeid av høyere kvalitet når handlingsplansperioden er over? Opplever de at

de er del av et velkoordinert system der roller er avklart og kompetansen tilstrekkelig og tilgjengelig? Selv om lokalnivået i utgangspunktet ikke omfattes direkte av handlingsplanens tiltak, mener vi likevel at planens effekter bør være merkbare på dette nivået. Effekten for brukerne av systemet, altså de som trues av eller utsettes for tvangsekteskap, blir ikke gjenstand for direkte undersøkelse. Vi mener likevel at når opplevelsene til utførerne av arbeidet studeres over tid, gir dette viktige indikasjoner på hvordan arbeidet fungerer.

Grunnleggende perspektiv: læring og forankring

Handlingsplan mot tvangsekteskap (2008-2011) har et erklært mål om å styrke den offentlige innsatsen mot tvangsekteskap. Dette skal skje gjennom å involvere og koordinere en rekke ulike departementer, direktorater og regionale ressursledd. Samordning og koordinering fremstår derfor som avgjørende for en vellykket gjennomføring av planen. En annen avgjørende forutsetning i planen er at den har en avgrenset virketid. Det forutsettes at man gjennom planperioden skal lykkes i å forankre arbeidet med tvangsekteskap på en slik måte at arbeidet videreføres også etter 2011. Et slikt mål om å forankre kan formuleres som et spørsmål om *læring*. Læringen kan omfatte at ulike deler av det offentlige apparatet øker sin kompetanse i forhold til hva tvangsekteskap er, hvordan ulike deler av apparatet bør samspille i arbeidet mot tvangsekteskap og hvordan dette best kan samordnes og styres fra departementalt hold. I denne evalueringen vil vi gjøre spørsmålet om læring til et grunnleggende kriterium for hvordan arbeidet med planen fungerer. Vi etablerer følgende modell:

Figur 1. Læring og forankring gjennom handlingsplansarbeidet



Som det fremgår av modellen er læring avhengig av tilbakeføring og tilbakemelding fra de aktivitetene som settes i verk og fra de erfaringer som gjøres når det gjelder samspill mellom instanser på ulike nivåer. Slike læringsløyper vektlegges i teorier om organisasjonslæring. Den anerkjente organisasjonslæringsteoretikeren Peter Senge (1990, 2006) fremhever at slike læringsløyper må settes i system og at et avgjørende element er at man sørger for at de enkelte delene av organisasjonen har en forståelse av helheten. En slik helhetsforståelse begynner med at de ulike delene av organisasjonen setter ord på hva det er de gjør og hvilken samhandling med andre som er nødvendig i arbeidet deres. Gjennom dette kan man utvikle en idé om hva man samlet sett forsøker å oppnå, samt av hvordan ens eget bidrag samspiller med andre bidrag. Dette gir muligheter til å avdekke sammenhenger mellom ulike hendelser og aktiviteter og avdekke årsaker til det som skjer.

En stor utfordring med arbeidet mot tvangsekteskap er at denne helheten er svært kompleks, samtidig som avhengigheten mellom de ulike instansene er stor. Slik det indikeres i modellen ovenfor mener vi det kan være nyttig å analytisk skille mellom to gjensidig avhengige helheter: den som angår behandlingen av akutte enkeltsaker og den som angår den langsiktige forebyggingen og kompetansehevingen i ulike deler av apparatet. Dette skillet tilsvarer til dels det skillet som ligger i planen, mellom effektiv håndheving av lovverk på den ene siden, og forebygging på den andre. Mange instanser vil gå igjen innenfor de to hovedområdene, men rollene deres og tyngdepunktet kan variere. I de mest alvorlige tvangsekteskapssakene spiller lov om tvangsekteskap og de juridiske grunnlagene ulike instanser har en avgjørende rolle for forløpet, og instanser som politiet og Utlendingsdirektoratet (UDI) er sentrale i å bestemme hva som er mulige handlingsforløp. I den langsiktige kompetanseoppbyggingen og forebyggingen ligger tyngdepunktet hos andre instanser, slik som Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi), skolene, samt Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) og Helsedirektoratet (Helsedir) med deres underliggende regionale ledd.

I denne evalueringen vil vi derfor stille spørsmål om hvordan styring, koordinering og læring foregår både i forhold til behandling av enkeltsaker og i forhold til forebygging. I tillegg er det avgjørende å se på sammenhengen mellom disse to, ikke minst hvilken læring som fanges opp fra enkeltsaker og som pløyes inn i forebyggingsarbeidet. Stillingene som ligger under IMDi (minoritetsrådgivere, integreringsrådgivere og kompetanseteamet) har for eksempel en potensiell formidlerfunksjon mellom disse to områdene, siden det ligger i deres mandat både å fange opp/bistå i enkeltsaker og å bidra til forebygging og kompetanseheving.

I tillegg til den styring og koordinering som foregår på overordnet nivå i planarbeidet er det behov for styring og koordinering i forhold til delområder og delnivåer i planen. Dette angår både koordinering mellom enkeltdepartementer, mellom direktorater og mellom direktorater og deres underliggende

etater eller regionale ledd. Den modellen vi har skissert ovenfor vil derfor kunne gjelde også innenfor delområder av planarbeidet og anvendes på ulike nivåer. Sammenhengen mellom det som foregår i deler av planarbeidet og hvordan dette bidrar til planarbeidet som helhet blir her viktig. I denne evalueringen vil vi ikke kunne undersøke og analysere alle delområdene av planarbeidet, men utvalget av enkelttiltak som skal evalueres vil gjøre det mulig å identifisere noen dynamikker.

I neste avsnitt vil vi utdype hvilke metoder som er brukt som underlag for denne rapporten og diskutere hva dataene gir grunnlag til å si noe om.

Metoder og datatilfang

Rapporten bygger på et variert tilfang av data: kvalitative individ- og gruppeintervjuer, deltagende observasjoner i møter og seminarer, kvantitative data hentet fra åtte ulike spørreskjema-undersøkelser, samt relevante dokumenter knyttet til handlingsplanen: høringsdokumenter, rapporter og styringsdokumenter og planer. Dataene dekker både det nasjonale samordningsnivået, departementer og direktorater, samt ulike deler av førstelinjetjenesten lokalt. De kvalitative dataene og dokumentene belyser først og fremst den sentrale styringen og koordineringen av planen, mens spørreskjemaundersøkelsen belyser førstelinjetjenestens håndtering og befatning med tvangsekteskapsaker. Men vi sammenstiller også dataene for å kunne gi noen indikasjoner om hvordan styring ovenfra og opplevelse av konsekvenser nedenfra henger sammen.

Under følger en oversikt over datatyper og hva de har blitt brukt til å gi kunnskap om:

Tabell 1. Oversikt over typer av data og hva de gir kunnskap om

	Kvalitative intervjuer	Deltagende observasjon/feltarbeid	Spørreskjema	Dokumenter
Overordnet styringsnivå	Departementer: BLD (4), AID, HOD, KD, KKD, UD Direktorater: IMDi, Helsedir, POD (2), Bufdir (2)	Møter i interdepartemental gruppe		Handlingsplanen Halvårlige rapporter Diverse tildelingsbrev og overføringsbrev
Koordinering på direktoratnivå og på regionalt nivå	Departementer: BLD (4), AID, HOD, KD, KKD, UD Direktorater: IMDi, Helsedir, POD (2), Bufdir (2) Drammensprosjektet (1) Integreringsrådgivere (3) Kompetanseteamet (2) Minoritetsrådgivere: Fokusgruppe	Møter i interdepartemental gruppe	Spørreskjema: alle involverte utenriksstasjoner, skoleledelse og rådgivere i videregående skoler, minoritetsrådgivere og integreringsrådgivere	Diverse tildelingsbrev og overføringsbrev Samarbeidsavtaler IMDi – strategiske dokumenter, rapporter, evalueringer
Lokal førstelinjetjenestes arbeid mot tvangsektorskap	Drammensprosjektet (1) Kompetanseteamet (2)	Deltagelse i referansegruppe for Drammensprosjektet	Spørreskjema. Strategisk valgte: Barnevern Sosialtjeneste Koordinator for familievold og seksuelle overgrep	
Sentrale tiltak i planen: minoritets- og integreringsrådgivere, kompetanseteam	IMDi (1) Integreringsrådgivere (3) Kompetanseteamet (2) Minoritetsrådgivere: Fokusgruppe	Deltagelse seminarer i regi av Forebyggingsenheten/Imdi Uformell kontakt med minoritetsrådgivere og integreringsrådgivere	Spørreskjema: alle involverte utenriksstasjoner, skoleledelse og rådgivere i videregående skoler, minoritetsrådgivere og integreringsrådgivere Strategisk valgte: Barnevernkontorer Sosialkontorer KFSO	Diverse tildelingsbrev og overføringsbrev Samarbeidsavtaler IMDi – strategiske dokumenter, rapporter, evalueringer

Data er samlet inn i perioden oktober 2008 til slutten av april 2009. Det er viktig å ta forbehold i forhold til at dette er et løpende prosjekt og at situasjoner kan ha endret seg mellom det tidspunktet dataene ble innhentet og rapporten skrevet. Likevel antar vi at noe av de strukturelle trekkene dataene gir anledning til å peke på kan være relevante også utover den enkelte situasjon der og da. I det følgende beskriver og diskuterer vi de ulike typene data noe mer i dybden.

Kvalitative intervjuer

De kvalitative intervjuene med departementer og direktorater danner kjernen i å belyse styring, koordinering og forankring/læring ovenfra. Kvalitative intervjuer er blitt gjennomført med Barne- og likestillingsdepartementet (BLD), Kirke- og Kulturdepartementet (KKD), Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID), Utenriksdepartementet (UD), Kunnskapsdepartementet (KD) og Helse- og omsorgsdepartementet (HOD). Den interdepartementale gruppen ble brukt som utgangspunkt for å inkludere informanter. I noen tilfeller var det mer relevant å intervjuer andre personer enn de som akkurat da deltok i gruppen, gitt at det hadde vært noen utskiftninger. Justis- og politidepartementet (JD) og Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) er ikke blitt inkludert i denne første runden grunnet de tidsmessige begrensninger, men vil bli hentet opp på et senere tidspunkt. I BLD er flere personer blitt intervjuet, gitt det ansvar departementet har og har hatt for å utforme og implementere planen.

I tillegg til disse departementene har Politidirektoratet (POD), IMDi, Bufdir og Helsedir vært intervjuet. I POD er to intervjuer gjennomført, med ansvarlig for fagfeltet vold i nære relasjoner og med ansvarlig for KFSO. I tillegg har vi blitt presentert for innholdet i PODs egen kompetansekartlegging. Det ville vært en fordel å ha snakket med både UDI og Utdanningsdirektoratet (Udir) i den samme runden, spesielt førstnevnte siden direktoratet fremstår som sentralt i behandlingen av enkeltsaker. Der UDIs rolle berøres i rapporten, må de konklusjoner som trekkes tolkes med forbehold om at vi ikke har hatt direkte kontakt med dem.

Intervjuene har vært semi-strukturerte, det vil si at de samme temaene ble berørt i alle intervjuene, men i ulike rekkefølge og med ulik vekt avhengig av departementet/direktoratets involvering i planen. Sentrale tema har vært hva man har gjort for å operasjonalisere og implementere tiltak, hvilke utfordringer som er knyttet til implementeringen, hvilke samordnings- og koordineringsbehov man ser i forhold til andre sektorer, samt hvordan man opplever at den sentrale koordineringen og styringen fungerer. Intervjuene med direktoratene har fulgt noe av samme mal, men her har variasjonen vært større. Fokus på det operative og hva som muliggjør god utføring av implementering har vært sterkere her.

Det er viktig å være klar over hvilke muligheter og begrensninger som ligger i denne typen intervjuer. Innenfor den gitte tidsrammen for hvert intervju har det ikke vært rom for å gå i detaljer når det gjelder ulike prosesser og tiltak. Intervjuene kan dermed gi et overordnet blikk på arbeidet og på samordnings- og styringsformer, men kan ikke danne utgangspunkt for en detaljevaluering av det enkelte tiltak. Videre er det viktig å være klar over at intervjupersonene i stor grad uttaler seg i kraft av sin posisjon, som offisielle personer, noe som har konsekvenser for hva de uttaler seg om og hvilke problematikker de går i dybden på. En viktig type kunnskap som kan tolkes ut av intervjuene dreier seg om hvordan man definerer og avgrenser arbeidet i forhold til tvangsekteskap hos de ulike departementene/direktoratene og hvilken helhetsforståelse man har av arbeidet. I denne sammenhengen er det også viktig å merke seg at flere av de som har blitt intervjuet har vært forholdsvis nye i stillingen. De har derfor ikke vært med på å utforme tiltakene i planen.

I tillegg til intervjuene med de nevnte departementer og direktorater er det blitt gjennomført et møte med leder for Drammensprosjektet, samt intervjuer med to av medlemmene av kompetanseteamet og med tre integreringsrådgivere. Det er også blitt gjennomført et fokusgruppeintervju med minoritetsrådgiverne i november 2008. Intervjuet med Drammensprosjektet og med kompetanseteamet bidrar til å gi en innsikt både i det konkrete arbeidet med tvangsekteskapsaker, samt det forebyggende arbeidet fra et utførerperspektiv. Disse intervjuene gir dermed verdifulle innsikter i samordning og koordinering i det offentlige, sett «nedenfra». Intervjuene med minoritets- og integreringsrådgivere, samt med kompetanseteamet gir innsikt i tiltakene de er en del av, men også nyttige perspektiver på koordinering og prosesser i tvangsekteskapsystemet som helhet. Disse intervjuene har vært nyttige komplementar til spørreskjemaundersøkelsene.

Spørreskjemaundersøkelsene

Spørreskjemaer ble sendt ut til barnevernstjenesten og sosialtjenesten i utvalgte byer, til koordinatorene for familievold og seksuelle overgrep (KFSO) i alle politidistrikt, til videregående skoler og utenriksstasjoner som omfattes av minoritetsrådgiver- og integreringsrådgiverordningen, samt til alle minoritetsrådgivere og integreringsrådgivere. Undersøkelsene ble gjennomført ved hjelp av det elektroniske verktøyet Questback. Undersøkelsene inneholdt forholdsvis mange sammenfallende spørsmål knyttet til antall saker, hvem som melder inn saker, hvem man henter kompetanse fra, hvilket kompetansebehov som finnes, hvem man samarbeider med, samt vurderinger av hva som særmerker tvangsekteskapsaker i forhold til andre saker. Alle instanser ble også spurt om hvor godt de kjente til handlingsplan mot tvangsekteskap og om hvor godt de kjente til kompetanseteamets, integreringsrådgivere og minoritetsrådgiveres arbeid. Hensikten med denne samkjøringen var å kunne sammenstille sva-

rene fra de ulike instansene. I utformingen av spørreskjemaene ble det tatt hensyn til at den samme type kartlegging skal gjennomføres i 2011, blant annet ved å avgrense den tidsperioden opplysningene ble gitt i lys av. Spørreskjemaene til skolene, utenriksstasjonene og minoritets- og integreringsrådgivere fokuserte i tillegg på de konkrete oppgavene som ligger til disse ordningene og på samarbeidsforhold lokalt.

Utvalget av instanser dekker noen av de sentrale offentlige aktørene innenfor tvangsekteskapsfeltet, men utelater også noen. Man kan for eksempel tenke seg at familievernkontorene og den kommunale helsetjenesten ville være relevante instanser. Videre er det slik at den kommunale organiseringen av arbeidet mot tvangsekteskap medfører at bestemte enheter, slik som SLT-koordinator (Samordning av lokale kriminalitets- og rusforebyggende tiltak), kan utgjøre viktige noder i den lokale koordineringen av arbeidet. Vi har likevel valgt å fokusere på noen aktuelle og potensielle kjerneinstanser, og hensyntar til dels de andre delene av førstelinjetjenesten ved at det spørres bredt om samarbeids- og kompetanseutvekslingsrelasjoner.

Når det gjelder barneverns- og sosialtjenesteundersøkelsene, gjorde vi et utvalg som besto av alle de største byene, et sett mellomstore byer/kommuner og et sett mindre byer og kommuner. Utvalgskriteriene besto i en kombinasjon av bystørrelse, omfang av relevant minoritetsbefolkning, den kjennskap vi har til forekomst av saker og graden av mobilisering i forhold til tvangsekteskapsarbeidet. En viss geografisk spredning ble også hensyntatt. Det endelige utvalget består av Oslo, Bergen og Trondheim (storbyer), Drammen, Stavanger, Kristiansand, Tromsø og Lørenskog (mellomstore) og Fredrikstad, Harstad, Skien, Askim, Salangen og Stord (mindre byer og kommuner). Til sammen mener vi dette gir god informasjon om den delen av norske barneverns- og sosialkontor som er mest berørt av tvangsekteskaps saker. Det er også viktig å merke seg at dette er svar fra kontorer, ikke enkeltpersoner. De ansvarlige ble bedt om å konsultere alle saksbehandlere som hadde befatning med slike saker i utfyllingen av skjemaet. Vi har et klart inntrykk av at det også foregikk på denne måten.

Selv om vi altså har foretatt et strategisk utvalg av respondenter, og i en del tilfeller har sendt skjema til alle innenfor en kategori, er det viktig å påpeke at gruppene vi analyserer er små: barnevernstjenesten (37), sosialtjenesten (46), KFSO (alle = 27), skoleledere og rådgivere ved alle videregående skoler med minoritetsrådgivere (28), utenriksstasjoner (16), minoritetsrådgivere (alle = 31) og integreringsrådgivere (alle = 6). Med slike små grupper er det ikke mulig å gjøre statistisk signifikante analyser av sammenhenger i materialet. Hovedhensikten med materialet er derimot å kunne gjøre deskriptive analyser som gir en oversikt over tilstanden i feltet. Det kan for eksempel være vanskelig å trekke slutninger knyttet til om kompetansenivået er høyere i de store byene enn i de mindre kommunene, men dataene vil kunne si noe om hvor stor andel av kontorene som mener de har tilstrekkelig kompetanse og om det

er stor variasjon knyttet til dette temaet. I analysene har vi til en viss grad gjort et skille mellom de kontorene/instansene som har hatt tvangsekteskapsaker og de som ikke har det.

Svarprosentene i de ulike delundersøkelsene varierer. I forhold til barneverns- og sosialtjenesten valgte vi å ringe rundt til alle de aktuelle kontorene i forkant, både for å sikre oss at vi fikk tak i de rette mottagerne, og å informere og motivere til å delta i undersøkelsen. Dette har gitt uttelling når det gjelder barnevernkontorene, der 26 av 37 (70,3 %) har svart. Hos sosialtjenesten er responsen betraktelig lavere, men etter gjentatt purring svarte 21 av 46 kontorer (45,7 %). Gjennom Questback kan vi se hvem som har svart (men ikke koble enkeltrespondenter til svarene som er avgitt). En gjennomgang av respondentlisten viste at vi i hovedsak har fått svar fra de store byene, men mellomstore og mindre byer/kommuner i liten grad er representert. Det er rimelig å anta at den lave responsen fra sosialkontorene henger sammen både med den pågående NAV-reformen og med at sosialtjenesten i mindre grad enn barnevernet er involvert i disse sakene. Vi antar at de kontorene som har svart er de som i størst grad har vært i befatning med problematikken. I sin undersøkelse av tvangsekteskapsaker i hjelpeapparatet brakte Bredal og Skjerven (2007) på det rene at de barnevernkontorene som ikke besvarte deres undersøkelse lot være å svare fordi de ikke hadde hatt saker.

Blant KFSO besvarte 16 av 27 selve undersøkelsen. I tillegg ga fire koordinatorene tilbakemelding om at de hadde vært så lite i befatning med problematikken at de ikke følte seg i stand til å svare. Det er ikke urimelig å anta at det samme gjelder en del av de andre koordinatorene som ikke har svart. Ordningen med KFSO i 100 % stilling er jo forholdsvis ny, og en del er også nye i stillingen. Dette kan forklare hvorfor feltet fremstår som noe ukjent for en del av koordinatorene. På den annen side dekker hver koordinator hele distrikter og dermed dekker disse 16 svarene store deler av landet når det gjelder politiets arbeid.

Undersøkelsen fikk god oppslutning fra minoritets- og integreringsrådgivere. Blant minoritetsrådgiverne svarte 26 av 30, mens 5 av 6 integreringsrådgivere besvarte skjemaet. Blant skoleledelse og rådgivere besvarte henholdsvis 16 av 28 og 15 av 24 undersøkelsen. Det er i hovedsak videregående skoler i de store byene som har svart, i tillegg til noen få mellomstore. Når det gjelder utenriksstasjoner har vi fått svar fra 10 av 16 stasjoner. Dette inkluderer 4 av de 6 hovedutplasseringsstasjonene.

Alle skjemaene besto av en kombinasjon av faste svaralternativer og muligheter for å gi utdypende kommentarer. Denne muligheten er i stor grad tatt i bruk av respondentene, noe som har vært svært viktig i tolkningen av svarene.

Kompetanse, samarbeid og behandling av tvangsekteskapssaker i det offentlige tjenesteapparatet

I dette kapitlet skal vi se nærmere på hva slags erfaringer som barnevernet, sosialtjenesten og koordinator for familievold og seksuelle overgrep (KFSO) i politiet har gjort i forhold til tvangsekteskapssaker. Mot slutten av kapitlet skal vi også kort gi et innblikk i arbeidet til minoritets- og integreringsrådgiverne, som er to nye stillingstyper opprettet i forbindelse med planen. Til sammen representerer disse instansene et bredt sett av arbeidsoppgaver og funksjoner innenfor det lokale arbeidet mot tvangsekteskap.

I casene vi presenterte innledningsvis om Mariam, Nasreen og Yasmin så vi at barnevernet kunne være inne i en sak på flere stadier og med flere oppgaver. De hadde hatt en bekymringssamtale med Mariam da hun var yngre på initiativ fra helsesøster, senere en samtale med foreldrene da jenta kontaktet minoritetsrådgiver fordi hun var engstelig før en feriereise. Barnevernet er involvert i oppfølgingen av saker når barnet er under 18 år. I Yasmins tilfelle er det derimot sosialkontoret som kobles inn i oppfølgingen av henne økonomisk og praktisk, fordi hun er over 18 år. Nasreen blir først og fremst fulgt opp av kontaktlærer og minoritetsrådgiveren på skolen hun går.

KFSO i politidistriktene involveres ikke direkte i disse tre sakene. Ansvaret til KFSO er å være ressurspersoner i kontakt mellom politi og voldsofre, og å koordinere politiets innsats for å redusere familievold. Dette kan innebære direkte befatning med saker. I tillegg skal KFSO bistå med hensyn til kompetanseoppbygging og fremme forslag om rutiner/metodeutvikling. Han eller hun skal også ha god kunnskap om eksterne tjenesters mulighet til å bidra og etablere samarbeid med andre etater, institusjoner og organisasjoner. Vi antar dermed at KFSO besitter interessant kunnskap både om hvordan politiet arbeider lokalt med tvangsekteskapssaker, og hvordan de samarbeider med andre lokale instanser.

Hensikten med dette kapitlet er først og fremst å se de ulike delene av det offentlige tjenesteapparatet i sammenheng. Derfor har vi valgt å ta utgangs-

punkt i visse temaer: Samarbeid og koordinering, forutsetninger for god innsats og behov for kompetanseoppbygging. Ved å sette sammen data fra de ulike instansene får vi mulighet til å diskutere likheter og forskjeller mellom dem, og å gi et samlet bilde av situasjonen knyttet til de ulike temaene. Samtidig vil vi også diskutere de ulike instansene hver for seg, først og fremst med tanke på om det fremtrer enhetlige bilder, eller om det er stor variasjon og muligens uklarhet.

Spørreskjemaene skilte mellom de som har erfaring med tvangsekteskapsaker og de som ikke har vært borti dem. Spørsmålene om samarbeid og koordinering skulle bare besvares av de som hadde denne typen erfaring. Det betyr at tallene er svært små innenfor responsen på disse spørsmålene, og at analyser av variasjon må gjøres med forsiktighet. Samtidig er styrken at de som har besvart, gjør det ut fra konkret erfaring med tvangsekteskapsaker. Det er også slik at noen av svarene på en del av spørsmålene gir et svært samlet inntrykk for de ulike instansene. Vi har gjennomgående vært nøysomme i tolkningene og bare forholdt oss til de mest tydelige tendensene vi ser i materialet.

I det følgende reflekterer vi først rundt forekomsten av tvangsekteskapsaker hos barnevern, sosialtjeneste og KFSO. Deretter redegjør vi først for tre ulike samhandlings- og koordineringsformer knyttet til tvangsekteskap; melding, samarbeid og kompetanseinnhenting, og gjør ut fra det en vurdering av hvilken rolle ulike deler av det offentlige apparatet spiller per i dag. Deretter gir vi en beskrivelse av hvordan slike saker oppfattes og hvilke spesielle vanskeligheter som er knyttet til dem. Til slutt diskuterer vi uttrykt kompetansebehov og hvilke flaskehalser som påpekes i ulike deler av det offentlige systemet.

Forekomst av tvangsekteskapssaker

Innledningsvis har vi diskutert og presentert vårt perspektiv på hvordan tvangsekteskapssaker kan defineres, og påpekt viktigheten av å bruke en bred definisjon. I spørreskjemaene valgte vi en strategi der vi først ga en kortfattet definisjon av tvangsekteskap i tråd med formuleringen i *Tvangsekteskap – en veileder* (IMDi, 2009):

Tvangsekteskap kan defineres som et ekteskap som organiseres på en slik måte at minst én av ektefellene:

- ikke har en reell mulighet til å velge å forbli ugift uten å bli utsatt for represalier
- ikke har reell mulighet til å velge en annen partner på tvers av familiens ønsker uten å bli utsatt for represalier
- har samtykket til ekteskap etter utilbørlig press, trusler eller annen psykisk eller fysisk vold

Deretter presiserte vi at vi med tvangsekteskapssaker mente alle henvendelser og saker der tvangsekteskap var tema, enten mistanken om dette ble bekreftet eller ikke. I spørreskjemaene stilte vi også spørsmål om saker vi mener hører til samme felt, for eksempel autoritær oppdragelse/kontroll med jenters seksualitet for barnevernet, vold i nære relasjoner for politiet, elever som ikke returnerer etter ferier/fracfall for skolen. Dette gjorde vi både for å få et bilde av omfanget av tvangsekteskapssaker i forhold til andre beslektede saker, og for å lede respondentene inn på å tenke bredt rundt fenomenet. Vi stilte også spørsmål om hvor lett det er å identifisere og løfte frem tvangsekteskapssaker i møte med brukere/klienter.

Det generelle inntrykket er at tvangsekteskap utgjør et begrenset, men likevel høyst tilstedeværende saksfelt innenfor barnvern, sosialtjeneste og politi. Barnevernkontorene har til sammen fått 24 meldinger om saker, sosialkontorene har behandlet 19 saker og KFSO kjenner til 11 saker. Alle tre instansene understreker imidlertid at tallene de oppgir er usikre. Dels handler dette om at tvangsekteskap ikke registreres spesifikt i datasystemene. Dermed har man vært avhengig av de ansattes hukommelse når man skal rapportere. Dels handler det om at man kan ha mistanke om tvangsekteskap uten at det nødvendigvis blir en tvangsekteskapssak ut av det. Ut fra disse kommentarene antar vi at de sakene de tre instansene faktisk har oppgitt er saker de føler seg forholdsvis sikre på at dreier seg om tvangsekteskap. Omfanget av mer uklare saker kan dermed være høyere. Blant de 19 barnevernkontorene som hadde hatt saker i perioden 2000-2008 varierte antall saker i året 2008 mellom 0 og 3. Blant 8 sosialkontor hadde ett kontor hatt 6 saker, de andre mellom 0 og 3. KFSO rapporterer om mellom 1 og 3 saker i 2008, fordelt på 8 distrikter.

På det konkrete spørsmålet om hva som er utfordringene i forhold til å løfte frem tvangsekteskapssaker peker det seg ut to hovedsvar. På den ene siden oppleves disse sakene som svært komplekse. Det kan være vanskelig å få den utsatte til å melde fra om og snakke om denne typen saker, og dialogen med familien er ofte komplisert. På den annen side pekes det på mangelen på kompetanse hos de ulike offentlige instansene. Man mangler erfaringsbasert kunnskap, fordi omfanget av saker er så lite. Mangelen på kompetanse gjør det vanskelig å vite hvordan sakene skal gripes an og å våge å gå inn i problematikken. Betydningen av kunnskap for å kunne identifisere tvangsekteskapssakene innenfor de sakene som etterforskes understrekes særlig av KFSO. Sosialkontorene vektlegger i større grad enn de to andre instansene at tidspress gjør det vanskelig å gå inn i disse sakene. Noen nevner også at deres rolle blir såpass praktisk/økonomisk at det ikke er naturlig verken for dem eller bruker å gå inn i denne typen temaer. Blant annet kan det være vanskelig å stille konkrete og vanskelige spørsmål om privatlivet, spesielt når de mulige konsekvensene er så vidt store. Blant de åpne svarene er det ellers viktig å merke seg et svar som skiller seg ut blant barnevernkontorene. Ett kontor melder at det ikke er utfordringer knyttet til å løfte frem denne typen problematikker, da tematikken er godt kjent i lokalsamfunnet. Etter respondentens utsagn medfører dette både at ulike offentlige instanser vet hvordan de skal samordne seg, og at det er greit å ta opp temaet med foreldre. Ut fra helheten i dette spørreskjemaet er det tydelig at denne kommunen har hatt en systematisk og strukturert satsning på tvangsekteskap innenfor rammen av vold i nære relasjoner. Dette gir en antydning om viktigheten av hvilken samordning som foregår lokalt.

Samhandling og koordinering av tvangsekteskapssaker

I det som følger skal vi presentere noen mønstre for innmelding av saker, samhandling i saker og innhenting av kompetanse i henholdsvis barnevern, sosialtjeneste og hos KFSO. Dels fremviser disse instansene likeartede mønstre og dels er det interessante forskjeller mellom dem.

Innmelding av saker

Når det gjelder innmelding av saker er den overordnede tendensen at det er personen selv som melder inn saken. Dette gjelder alle tre instanser. Et delt trekk ser også ut til å være at de frivillige organisasjonene spiller en betydelig rolle, aller sterkest i forhold til sosialtjenesten. Videre spiller skolen en svært viktig rolle som innmelder til barneverntjenesten og til politiet. Krisesentrene ser ut til å være sentrale for både politi og sosialtjeneste.

Tabell 2. Hvem melder inn tvangsekteskapssaker? Andel av barneverntjenestene, sosialtjenestene og KFSO som rapporterer om meldende instanser som ofte eller av og til melder tvangsekteskapssaker.

Meldende instans	Barneverntjenesten	Sosialtjenesten	KFSO
	Absolutte tall	Absolutte tall	Absolutte tall
Bar-net/ungdommen selv	9	3	6
Barnevernet	*	*	1
Skolen	8	0	3
Voksenundervisning	*	1	2
Kommunal helse-tjeneste	1	0	1
Politi	0	1	4
Krisesenter	0	5	5
Venner av ved-kommende	2	0	2
Minoritetsrådgiver	1	1	2
Integreringsrådgiver	0	0	1
Kompetanseteamet mot tvangsekteskap	0	0	1
Frivillige organisasjoner (SEIF, Mirasenteret, Røde Kors og lignende)	3	3	2
N	13	7	7

* Har ikke blitt spurt om forekomst av aktuell meldende instans

I sammenligningen mellom instansene kan det videre være interessant å merke seg at KFSO ser ut til å ha et bredere sett av kanaler for innmelding av saker. Dette kan skyldes at politiet er en nødvendig instans å melde til i straffesaker, og dermed må alle typer innmeldere forholde seg til dem når sakene er av den karakter. I tillegg er KFSO plassert på distriktsnivå, noe som gjør at de favner bredere. Dette kan også forklare hvorfor minoritets- og integreringsrådgivere, samt kompetanseteamet mot tvangsekteskap kommer tydeligere inn her enn hos de andre instansene. I og med at de to førstnevnte har vært på plass i såpass kort tid er det verdt å merke seg at de allerede nå figurerer som innmeldere av saker. Minoritetsrådgivernes rolle vil for øvrig være avgrenset til de kommunene de er utplassert i. Det er dermed litt tilfeldig om de som har besvart spørsmålene hos barneverntjeneste, sosialtjeneste og KFSO holder til i kommuner der det faktisk finnes minoritetsrådgivere.

Det er ellers verdt å reflektere rundt det faktum at de utsatte selv er de viktigste innmelderne av saker. Sett i lys av at både barnevern, politi og sosialtjeneste mener at det er vanskelig å løfte frem tvangsekteskapssaker, og at det

dermed kan være store mørketall, kunne man tenke at et så bredt sett av kanaler for innmelding som mulig kunne være ønskelig. Samtidig indikerer det at personene selv melder inn saker at de har tillit til ulike offentlige instanser. Gjennom handlingsplanperioden vil det være interessant å studere hvordan de ulike instansenes sett av kanaler utvikler seg.

Samarbeid og koordinering

Det generelle inntrykket når det gjelder behandling av tvangsekteskap er at både barnevern, sosialtjeneste og KFSO involverer seg i et bredt sett av samarbeidsrelasjoner. Det er verdt å merke seg at sosialtjenesten ser ut til å ha et smalere sett av samarbeidskanaler enn de to andre instansene. Tildels lar dette seg forklare med at noen av de lokale instansene, slik som skole og kommunal helsetjeneste er mindre relevante når den utsatte er over 18 år. Samtidig er jo det kommunale helsetjenestetilbudet sammensatt, og omfatter både akutt og psykisk helsehjelp. Det er også verdt å notere at ingen av de sosialkontorene som har behandlet tvangsekteskapssaker har samarbeidet med de spesialiserte instansene på feltet, som RVTS, kompetanseteamet, integreringsrådgivere eller minoritetsrådgivere. Som vi skal komme tilbake til ser det ut til at arbeidsområdene til de tre sistnevnte instansene er mindre kjent hos sosialtjenesten enn hos barnevernet.

Tabell 3. Hvem samarbeider barnevernet, sosialtjenesten og KFSO med alltid eller ofte i tvangsekteskapssaker? Absolutte tall.

Samarbeidspartner	Barnevernet	Sosialtjenesten	KFSO
Statlig barnevern/fagteam	6	*	*
Barnevernet	*	1	5
Skolen/voksenopplæringen	11	0	2
Kommunal helsetjeneste	5	0	3
Krisesenter	4	5	5
Det lokale politidistrikt	10	2	5
KFSO i politidistriktet	4	5	5
Regionale ressursentre/RVTS	3	0	2
Sosialtjenesten/NAV	3	*	*
Frivillige organisasjoner (Røde Kors, Mirasenteret, SEIF, PMV o.l.)	6	3	3
Det nasjonale kompetanseteamet mot tvangsekteskap	4	0	2
Minoritetsrådgiver ved videregående skoler	3	0	2
Integreringsrådgivere	3	0	2
Andre	7	*	*
N	15	8	7

* Har ikke blitt forespurt om den aktuelle samarbeidspartner

Ellers er det også innenfor samarbeidsrelasjonene verdt å peke på krisesentrene og de frivillige organisasjonenes sentrale rolle. Dels er disse relasjonene sammenvevd ved at de frivillige organisasjonene har vært sentrale i å forvalte eksisterende botilbud. Dette resultatet understøtter betydningen av botilbud som et sentralt element i den koordineringen som foregår rundt tvangsekteskapssaker. Barnevernstjenesten skiller seg ut fra de to andre instansene ved å ha mindre samarbeid med krisesentrene. Dette er naturlig i og med at krisesentrene ikke benyttes som plasseringstilbud for barn og unge under 18 år. Den kontakten som foregår kan tenkes å handle om samarbeid rundt unge over 18 år, der barnevernet tidligere har vært involvert og kjenner saken.

I undersøkelsen har vi spurt spesifikt om hva samarbeidet med frivillige organisasjoner består i. I forhold til sosialtjeneste og barnevern brukte vi identiske kategorier, mens vi brukte et åpent svaralternativ hos KFSO. I sammenligningen mellom sosialtjeneste og barnevern kan det synes som om de frivillige organisasjonene spiller en viktigere og mer integrert rolle hos førstnevnte instans. I tillegg til å være viktige når det gjelder å ta kontakt på vegne av personen og å bistå i innledende samtaler, melder halvparten av sosialkontorene som har hatt tvangsekteskapssaker at de frivillige organisasjonene bistår i å finne botilbud og i sosial og psykologisk oppfølging av personen. Hos barnevernkontorene melder mer enn halvparten om at frivillige organisasjoner tar kontakt på vegne av personen, mens en fjerdedel rapporterer at frivillige organisasjoner bistår i forhold til botilbud og oppfølging. Både hos sosialkontor og hos barnevern bistår de frivillige organisasjonene til en viss grad med trover-

dighetsvurderinger (hhv. 2 av 8 sosialkontorer og 2 av 12 barnevernkontorer). KFSO rapporterer at frivillige organisasjoner bistår i psykososial oppfølging og etablering av nye nettverk, samt med vurdering av sikkerhetstiltak som for eksempel beskyttelse og hemmelig adresse. Dette er interessant, fordi det innebærer at de frivillige organisasjonene er involvert i arbeidsområder som klart kan karakteriseres som politifaglige.

Lokale samarbeidsmønstre

Barnevernkontorene, sosialtjenesten og KFSO synes i stor grad at de lykkes med samarbeid med andre instanser. Hos alle tre instanser mener alle respondenter som har hatt tvangsekteskapsaker at de lykkes meget godt eller godt med slikt samarbeid. Dette er et interessant funn, i og med at vi kan ha en antagelse om at samarbeidsmønstre rundt tvangsekteskap ofte ikke er fullt ut utviklet på lokalplan. Det er viktig å påpeke at dette svaret handler om hvordan de ulike instansene opplever at de *selv* lykkes, og at det ikke nødvendigvis er noen vurdering av det lokale samarbeidet som helhet. Samarbeid rundt enkeltsaker ser ut til å være den mest utbredte formen for samarbeid hos alle tre instanser. I stor grad ser det også ut til at uformell kontakt er et element i samarbeidet. Antageligvis er det denne erfaringen fra samarbeid fra sak til sak som legges til grunn når respondentene svarer at de lykkes med samarbeidet.

Barnevernkontorene skiller seg fra de to andre instansene ved at de i tillegg til samarbeid fra sak til sak har etablerte samarbeidsformer knyttet til tvangsekteskap. Dette gjelder omlag tre fjerdedeler av dem. I spørreskjemaet var det åpning for å spesifisere hva slike samarbeidsformer eventuelt besto i. Svarene viser et sammensatt sett av samarbeidsformer. Noen benytter allerede etablerte samarbeidsfora (for eksempel tverrfaglige team) innenfor kommunen, mens det andre steder er opprettet egne tverrfaglige innsatsteam. Initiativet til dette kan ligge både i kommunen/bydelen eller hos fylkesmannen. I én kommune er det opprettet en minoritetsrådgiverstilling¹ som koordinerer et nettverk mot tvangsekteskap bestående av en lang rekke statlige, fylkeskommunale, kommunale og frivillige enheter. I noen av kommunene er samarbeidet avgrenset til tvangsekteskap, i andre inngår det i samarbeid rundt familievold, æresrelatert vold eller kjønnslemlestelse. Det ene sosialkontoret som melder om at de inngår i etablerte samarbeidsformer rundt tvangsekteskap utdyper at dette dreier seg om den lokale prosjektgruppa knyttet til æresrelatert vold. Det overordnede bildet som fremtrer av de frie kommentarene er at mye er i emning når det gjelder samarbeid på dette feltet, og at ulike kommuner/fylkeskommuner velger ulike veier. Et viktig poeng vil være å kunne

1. Vi presiserer at det her ikke dreier seg om en minoritetsrådgiverstilling ved en videregående skole i regi av IMDi, men om en kommunal koordinatorstilling med samme betegnelse.

fange opp og vurdere hvordan disse ulike samarbeidsformene fungerer mer spesifikt.

Et annet perspektiv på det lokale samarbeidet oppnås ved å spørre om hvem som har ansvaret for den lokale koordineringen av arbeidet mot tvangsekteskap. Her fremkommer et interessant bilde. Hos alle tre instanser er det en stor andel som ikke vet hvem som har det lokale koordineringsansvaret. Hos sosialtjenesten gjelder det 8 av 20 respondenter, mot 10 av 24 hos barnevernstjenesten og 7 av 15 hos KFSO. I seg selv trenger ikke fraværet av koordinering å være et problem. Det påpekes av flere av respondentene at samarbeidsrelasjoner etableres fra sak til sak, og at det gjerne kan være den instansen som først får saken som vil ta ansvaret for å koordinere den. En viktig variasjon dreier seg også om hvorvidt den utsatte er under eller over 18 år, noe som får konsekvenser for barnevern- og sosialtjenestens respektive roller. Med utgangspunkt i Drammensprosjektets tenkning rundt lokal koordinering (Drammen Kommune, 2007), kan det også hevdes at slik koordinering hviler på at det finnes et felles sett av rutiner som foreskriver kontakt- og samarbeidsmønstre, heller enn på at det finnes én bestemt instans som tar ansvaret for koordineringen i alle sakene. Hos de respondentene som har slike rutiner lokalt, fremheves dette som positivt og velfungerende. På den annen side skriver flere av barnevernkontorene at de opplever den lokale ansvarsfordelingen som utydelig, og at de kunne ønske seg en klargjøring. Noen har også opplevd at samarbeid med ulike andre instanser, som politi og skole, har vært vanskelig, som følge av manglende koordinering. Det kan synes som om barnevernet opplever at de ender opp med ansvaret i en del saker, uten at dette skjer etter noen vurdering av kompetanse og hensiktsmessighet.

Ytterligere ett poeng kan hentes ut av spørsmålet om lokal koordinering. Hos hver av de tre instansene nevnes i hovedsak bare én instans som ansvarlig for koordineringen. Mens litt over en tredjedel av barnevernkontorene og en fjerdedel av KFSO peker på seg selv som ansvarlige for den lokale koordineringen, peker litt over en femtedel av sosialkontorene på frivillige organisasjoner. Dette bidrar til å bestyrke det inntrykket vi dannet tidligere, om at de frivillige organisasjonene spiller en spesielt viktig rolle overfor sosialtjenesten. I tillegg gir det grunnlag for å spekulere omkring hvorvidt det finnes i alle fall to ulike kretsløp rundt tvangsekteskapssaker; ett for de over og ett for de under 18 år. Bredal og Orupabo (2008) hevder i diskusjonen rundt botilbud at en slik oppdeling kan være uheldig og føre til manglende helhetssyn.

Hvem henter man kunnskap fra?

Den tredje typen utveksling som foregår rundt tvangsekteskapssaker handler om innhenting av kompetanse. Til dels foregår det jo en utveksling av kompetanse gjennom samarbeid, men disse rollene kan også være tildels atskilt, det vil si at enkelte instanser leverer svar i visse spørsmål uten at dette medfører

noen form for koordinering eller samarbeid. I noen relasjoner kan også kompetanseflyten gå tydelig i én retning, mens samarbeidet er mer gjensidig avhengig.

Det overordnede inntrykket er at sosialtjenesten i mindre grad enn de to andre instansene henter inn kompetanse fra andre. Ut fra de frie kommentarene kontorene gir knyttet til kompetansebehov er den mest sannsynlige tolkningen av dette er at de opplever de har en så vidt avgrenset rolle i forhold til tvangsekteskap at kompetansen deres er tilstrekkelig. I denne sammenhengen er det verdt å bemerke at sosialtjenestens rolle i liten grad klargjøres og spesifiseres i Handlingsplan mot tvangsekteskap. Dette tilsier at eventuelle endringer i sosialkontorenes rolle i stor grad er avhengig av det som skjer på kommunalt nivå. Et eksempel på dette finnes i Drammensprosjektets veileder for Vold i nære relasjoner. Der defineres en bred rolle for sosialkontorene. Det pekes på at sosialkontorene rår over et bredt sett av tiltak og virkemidler og at de har kompetanse til å se sosiale problemer og aktuelle tiltak i sammenheng (Drammen Kommune, 2007).

I svarene fra barnevern, sosialtjeneste og KFSO peker det seg likevel ut én felles kompetansegivende instans: det lokale politidistrikt. To tredjedeler av barnevernkontorene kontakter dem i de fleste saker. Det samme gjelder i underkant av en tredjedel av sosialkontorene og tre femtedeler av KFSO. Dette understreker at tvangsekteskapssakene, selv om de inneholder mange psykososiale, økonomiske og bostedsrelaterte elementer ofte også innebærer viktige politifaglige vurderinger i forhold til blant annet risiko- og sikkerhetsvurderinger. Vi mener også at dette tydeliggjør at politiet har etablert seg med tydelig kompetanse i forhold til vold i nære relasjoner. Et annet poeng som bør understrekes er betydningen av de lovmessige vurderingene ofte knyttes til disse sakene. Det kan gjelde både strafferett, utlendingslovgivning, taushetsplikt og meldeplikt hos ulike instanser. På dette feltet besitter politiet kompetanse som kan være relevant også for andre offentlige instanser, selv om disse også har spesifikke lovgrunnlag å jobbe etter. Det skal også nevnes at selv om UDI ikke utgjorde noen kategori i spørreskjemaet, nevnes direktoratet ofte når respondentene skal nevne andre instanser de enten samarbeider med eller henter kompetanse fra. Dette tyder på at det eksisterer et behov for kompetanse i forhold til norsk lovgivning, både utlendingslovgivningen og andre deler av lovgivningen, som del av behandlingen av saker.

Når det gjelder kompetanseinnhenting for øvrig følger de tre instansene til en viss grad de samme mønstrene som ble identifisert under samarbeid. Krisesentrene er viktige kompetanseenheter for KFSO og sosialtjenesten, i noe mindre grad viktig for barnevernet. Det ser for øvrig ut til at krisesentrene er viktigere som samarbeidspartnere enn som kompetansegivere. Skolen/voksenopplæringen er en viktig kompetanseenhet for barnevernet, i mindre grad for KFSO og ikke i det hele tatt for sosialtjenesten. Den kommunale

helsetjenesten er viktig både for KFSO og barnevern, men nevnes ikke av sosialtjenesten.

Også som kompetansegivere spiller de frivillige organisasjonene en viktig rolle, men dette følger litt ulike mønstre. Mens 8 av 17 barnevernkontorer oppgir at de innhenter kompetanse fra frivillige organisasjoner i *de fleste saker*, og 3 av 17 i *noen saker*, er de tilsvarende tallene for sosialtjenesten henholdsvis 2 og 1 av totalt 6 respondenter. Når det gjelder KFSO innhenter 1 av 6 kompetanse fra frivillige organisasjoner i *de fleste saker*, og 4 av 6 i *noen saker*. Det kan dermed synes som om kompetanseinnhenting fra frivillige organisasjoner er mest integrert i måten barnevernkontorene arbeider med tvangsekteskapssaker på. Som vi skal komme tilbake til kan dette henge sammen med erkjent kompetansebehov relatert til de typene funksjoner barnevernkontorene fyller i disse sakene. Siden sosialkontorene mener at de skal fylle et smalere sett av funksjoner, og også ser ut til å tillegge de frivillige organisasjonene større grad av ansvar for viktige deler av prosessen rundt tvangsekteskapssaker, er det rimelig at de ser sitt kompetansebehov som mindre. Når det gjelder KFSO er det rimelig at de innenfor sitt ansvarsområde har større behov for å samarbeide med frivillige organisasjoner om botilbud o.l. enn de har for å innhente kompetanse.

Når det gjelder spesialiserte, kompetansegivende enheter, slik som RVTS, kompetanseteamet, minoritets- og integreringsrådgivere opprettholdes det klare skillet mellom sosialtjenesten og de to andre instansene når det gjelder grad av bruk. Sosialtjenesten benytter seg i svært liten grad av de nevnte kompetanseenhetene. Barnevernet ser ut til oftest å gjøre seg bruk av kompetanseteamet, og benytter også til en viss grad de regionale fagteamene/Bufetat. Også hos KFSO ser kompetanseteamet ut til å være veletablert som kompetansegiver. Disse oppgir også at de til en viss grad benytter seg av minoritetsrådgivere og integreringsrådgivere for å innhente kompetanse. I noe mindre grad gjelder dette også barnevernet. Ut fra dette er det rimelig å slutte at særlig minoritetsrådgiverne, men også integreringsrådgiverne er i ferd med å bli synlige som kompetanseenheter både for barnevern og politi/KFSO, men ikke for sosialtjenesten.

Tvangsekteskapssakene: hvordan oppfattes de, hvordan lykkes man i å behandle dem og hvilken kompetanse trenges?

I dette underkapitlet skal vi se nærmere på hvordan tvangsekteskapssakene oppfattes hos barnevern, sosialtjeneste og politi. I spørreskjemaet har vi spurt om hvordan disse sakene står i forhold til andre sakstyper de ulike instansene arbeider med. Vi ønsket med dette å få frem hva som særpreger tvangsekteskapssakene, og også å kunne gjøre vurderinger av hvorvidt tvangsekteskap oppfattes som integrert i andre saksfelter. De ulike instansene ble også spurt om hvordan de opplevde at de lyktes med ulike deler av sakshåndteringen. I det følgende behandler vi først de tre instansene hver for seg, deretter gjør vi noen sammenligninger.

Barnevernet

I barnevernets vurdering av hva som kjennetegner tvangsekteskapssakene i forhold til andre familierelaterte saker fremgår det tydelig at behandlingen av tvangsekteskapssaker har særegne trekk. Det særegne kan analyseres langs to akser: kontakt med barnet/familien og fremgangsmåter og prosedyrer innenfor eget system. Det kan virke som førstnevnte tematikk er den sterkeste og viktigste. I særlig grad regnes kontakten med foreldrene som vanskelig, både når det gjelder samarbeid og vurdering av troverdighet. I frisvarene utdypes spesielt dette punktet; det pekes både på at det er vanskelig å få oversikt over situasjonen og de involverte parter og at ulike familiemedlemmer involverer seg sterkt og prøver å påvirke. Noen kontorer uttrykker også at det er vanskelig å vite hva familien egentlig mener om saken.

Kontakten med barnet/ungdommen vurderes også som komplisert. I særlig grad pekes det på dilemmaene vedkommende opplever i forhold til å velge mellom familien og egen selvstendighet. For barnevernet er det en utfordring å gi mulighet for valg, påpekes det i frisvarene. Imidlertid er det viktig å merke seg at mens 14 av 26 kontorer mener at kontakten med barnet/ungdommen er mer komplisert i tvangsekteskapssaker enn i andre saker, mener bare 5 kontorer at vurderingen av barnets troverdighet er en større utfordring. Dette er interessant, sett i lys av at en del av ekspertene vi har intervjuet i feltet fremhever dette som et vanskelig trekk ved saker. Hva som ligger i dette er vanskelig å tolke ut, uten tilgang på kvalitative data. Det kan imidlertid være interessant å forsøke å nyttiggjøre seg den innsikten barnevernkontorene synes å besitte når det gjelder vurdering av troverdighet.

Når tre fjerdedeler av barnevernkontorene sier seg helt enig eller enig i at behandlingen av tvangsekteskapssaker krever spesiell kulturkompetanse er det

trolig opplevelsen av kontakten med familien som ligger til grunn. Ut fra frsvarene kan vi også fastslå at tilslutningen til påstanden om at denne typen saker krever en annen fremgangsmåte i stor grad handler om kontakten med bruker og dennes familie. Samtidig mener rundt halvparten av kontorene at rutiner og rammebetingelser i mindre grad er på plass her enn i andre typer saker. Uklarheter i forhold til behandling innenfor eget system og i samarbeid med andre deler av det offentlige tjenesteapparatet synes derfor å være et trekk ved disse sakene. Spesifikt nevnes tilgang på botilbud og det å sørge for å ivareta sikkerheten til den utsatte på en tilfredsstillende måte. På spørsmålet om hvorvidt det er vanskeligere å forutsi utfall i egen vedtaksinstans, fylkesnemnda, i tvangsekteskapssakene enn i andre saker, svarer mer enn en tredjedel (9 av 26) at de er helt eller ganske enig.

Det er viktig å merke seg at spørsmålet om særtrekk ved tvangsekteskapsaker er besvart av alle barnevernkontorene, ikke bare de som har hatt saker. Grunnlaget for å gjøre vurderingene varierer derfor. Dette kan være en grunn til at mellom 20 og 40 prosent ender opp med svaralternativet «verken enig eller uenig» til de ulike utsagnene. Det er også slik at for mange av utsagnene er det en spredning langs hele skalaen fra helt enig til helt uenig. Dette spennet kan tyde på flere ting. For det første bestyrker det inntrykket av at tvangsekteskapssaker er komplekse og at man kan trekke ulike konklusjoner på basis av ulike saker. For det andre antyder svarene at barnevernkontorenes opplevelse av å håndtere disse sakene varierer, sannsynligvis avhengig av i hvilken grad rutiner og rammebetingelser er på plass. For det tredje fremgår det av de frie kommentarene at grunnlaget for vurdering blir svakt gitt det lave saksomfanget. Dette siste er et viktig punkt som peker mot den generelle forankringen og kompetansehevingen i det offentlige tjenesteapparatet. Der som hvert kontor har et forholdsvis lavt antall saker og dermed et svakt grunnlag for læring, blir det desto viktigere å finne måter å formidle erfaringer på mellom kontorer og instanser.

En annen inngang til hvordan tvangsekteskapssakene oppfattes finner vi gjennom spørsmålet om hvor godt barnevernkontoret selv mener at de lykkes i ulike aspekter ved håndteringen av tvangsekteskap: kontaktetablering, risikovurdering, dialog med foreldre, psykososial oppfølging, oppfølging av gjenværende søsken, finne bostedsløsninger og løsninger i forhold til arbeid og utdanning, løse etiske dilemmaer og samarbeide med andre instanser. Det altoverskyggende funnet her er at barnevernkontorene i stor grad oppgir at de lykkes med disse ulike aspektene. For de fleste områdene oppgir 80 til 100 prosent av kontorene at de lykkes meget godt eller godt. De to unntakene er dialog med foreldrene, der 11 av 17 mener de lykkes godt, samt oppfølging av gjenværende søsken, der 7 av 16 mener de lykkes godt.

Denne beskrivelsen danner et annet bilde enn det vi beskrev når det gjaldt vurderingen av særtrekk ved disse sakene. Imidlertid mener vi at en klok lesning av disse tallene er at barnevernkontorene oppgir hvordan de lykkes under

gitte rammebetingelser, mens det foregående spørsmålet ga mulighet til i større grad å kommentere rammene. I frisvarene påpekes det også interessant nok at det er vanskelig å vurdere hva det betyr å lykkes i denne sammenheng. Man kan for eksempel ha lykkes i å finne et relevant botilbud og i å forhindre tvangsekteskap, samtidig som den utsatte sliter med de psykiske og sosiale følgene. Det kan også være slik at man lykkes i å finne skoletilbud, mens det er vanskelig å få ungdommen til å ta i bruk tilbudet. Ett kontor peker også på tidsaspektet: det er vanskelig å vurdere hvordan en sak egentlig har gått før etter noen år. Endelig påpeker flere kontorer at det er vanskelig å vurdere hvor godt man lykkes fordi erfaringsgrunnlaget er for tynt. Dette leder oss over i spørsmålet om opplevd kompetanse og kompetansebehov.

Kompetanse og kompetansebehov

Når barnevernkontorene spørres om hvordan de vurderer kompetansen sin i forhold til saker som angår tvangsekteskap deler de seg omtrent på midten: i overkant av halvparten (14 av 26) mener de har meget god eller god kompetanse, resten har liten kompetanse. Blant de 19 kontorene som har behandlet tvangsekteskapssaker er den selvopplevde kompetansen noe høyere. Her oppgir 13 av 19 at de har meget god eller god kompetanse. Dette bestyrker tesen om at kompetanse bygges gjennom erfaring med konkrete saker. Når 6 av 19 barnevernkontorer som har hatt saker likevel oppgir at de har liten kompetanse, tydeliggjør det samtidig at med det begrensede saksomfanget mange kontorer har, er ikke slik egenerfaring nok til å bygge god kompetanse.

Kontorene ble deretter spurt om hvilke felter de hadde størst behov for kompetanseheving på. Svarene antyder at det er ønskelig med kompetanseheving på bred front:

Tabell 4. På hvilke felter har barnevernkontoret størst behov for å styrke sin kompetanse? Absolutte tall.

Felt	Absolutte tall
Norsk lovverk	3
Internasjonale lovverk	8
Ungdomsfaglig kompetanse	1
Kulturell kompetanse	15
Intervjuteknikk	9
Troverdighetsvurdering	14
Risikovurdering	13
Sikkerhetstiltak	10
Kunnskap om botilbud	6
Annet, spesifiser her	4
N	24

Med unntak av ungdomsfaglig kompetanse og norsk lovverk, som begge kan regnes inn i basiskompetansen til barnevernkontorene, uttrykkes det behov for kompetanseheving på en lang rekke områder. Dette kan tyde på at lovgrunnlaget for behandling av tvangsekteskapssakene fremstår som klart, mens det er fremgangsmåtene i den enkelte sak som er problematisk. Behovet for kulturell kompetanse fremstår som det aller sterkeste. Troverdighets-, risiko- og sikkerhetsmessig kompetanse etterspørres også i sterk grad.

Selv om tallene er små, kan det være interessant å sammenligne denne fordelingen av kompetansebehov med behovene slik de uttrykkes hos de som har håndtert tvangsekteskapssaker. Den største forskjellen ligger i at behovet for troverdighetsvurdering og sikkerhetsvurdering oppjusteres noe hos de som har erfaring, mens behovet for kompetanse om risikovurdering og sikkerhetstiltak reduseres. Det samme gjelder behovet for kunnskap om botilbud, som mer enn halveres. Det er vanskelig å si hva som er grunnene til disse endringene, men tre generelle forklaringer virker rimelige: gjennom behandling av sakene kan man ha fått økt kompetansen innenfor visse felt og dermed redusert kompetansebehovet. De konkrete erfaringene kan også ha bidratt til å endre synet på hva som er viktig og nødvendig kompetanse i slike saker. Endelig kan saksbehandlingen ha tydeliggjort den relative ansvarsfordelingen, slik at kontoret ser hva det selv bør ha kompetanse på og hva det kan hente kompetanse på fra andre. Dette kan for eksempel være tilfellet med risikovurderinger og sikkerhetstiltak, som kan tenkes å ivaretas av politiet.

Tabell 5. På hvilke felter har barnevernkontoret størst behov for å styrke sin kompetanse? Barnevernkontorer som har behandlet tvangsekteskapsaker.

Absolutte tall

Felt	Absolutte tall
Norsk lovverk	1
Internasjonale lovverk	6
Ungdomsfaglig kompetanse	0
Kulturell kompetanse	11
Intervjuteknikk	8
Troverdighetsvurdering	11
Risikovurdering	7
Sikkerhetstiltak	6
Kunnskap om botilbud	2
Annet	4
N	18

Oppsummerende for denne oversikten over barnevernkontorenes vurdering, håndtering og kompetanse knyttet til tvangsekteskap er at dette er komplekse saker, som er vanskeligere å håndtere enn andre familierelaterte saker. Ønsket om kompetanseheving i forhold til en rekke felter er stort. Særlig peker kulturell kompetanse og troverdighetsvurderinger seg ut, noe som understreker at det vanskeligste i disse sakene er kontakten med den utsattes familie og med den utsatte selv. Selv om de som har erfaring med tvangsekteskapsaker uttrykker at de opplever sin kompetanse som noe høyere enn de som ikke har det, er fremdeles behovet for kompetanseheving sterkt til stede blant disse. Vår slutning er at den erfaringen som skaffes gjennom egen behandling av saker ikke i stor nok grad bidrar til tilstrekkelig kunnskapsoppbygging over tid. Kunnskapsutveksling og overføring er derfor viktig i dette feltet. At det er en bredde i hvordan barnevernkontorene forstår og vurderer denne typen saker i forhold til andre saker de behandler, understreker dette behovet.

Til slutt må det fremheves at barnevernkontorene uttrykker at de i stor grad lykkes med sakshåndteringen innenfor de rammene som finnes. Men de påpeker samtidig at saksgrunnlaget er lite og at det å lykkes er en relativ term.

Sosialtjenesten

Sosialtjenestens vurderinger av hva som kjennetegner tvangsekteskapsaker i forhold til andre familierelaterte saker avviker på noen interessante måter fra barnevernkontorenes. Det mest iøynefallende er at sosialkontorene i betydelig mindre grad vektlegger betydningen av kulturell kompetanse. Samtidig pekes imidlertid kontakten med bruker og foreldre ut som utfordringer av mange av kontorene (henholdsvis 11 og 15 av 21 respondenter). En mulig tolkning av

dette er at sosialkontorene ser forskjeller i brukerkontakt mellom ulike sakstyper, men at disse forskjellene ikke kulturaliseres.

En ganske stor andel av sosialkontorene (8 av 21) sier seg helt eller ganske enige i at tvangsekteskapssakene ikke er forskjellige fra andre saker, fordi alle saker må behandles individuelt. Dette understøtter tolkningen om at opplevde forskjeller i brukerkontakten ikke kulturaliseres. Ut fra helheten i svarene kan det synes som om det som skiller tvangsekteskapssaker fra andre saker er forskjeller i prosedyrer og fremgangsmåter, heller enn at de ses som vesensforskjellige. 13 av 20 kontorer sier seg helt eller ganske enige i utsagnet om at tvangsekteskapssaker krever andre fremgangsmåter enn andre saker. De vektlegger også i sterk grad fraværet av rutiner og rammebetingelser innenfor denne typen saker. Dette bildet endrer seg noe når vi bare ser på de sosialkontorene (8) som har behandlet tvangsekteskapssaker. Hele 7 av disse 8 kontorene uttrykker at de er helt eller ganske enige i at tvangsekteskapssaker krever en annen fremgangsmåte enn andre saker. Halvparten av disse kontorene mener at tvangsekteskapssaker er forskjellige fra andre saker, mens den andre halvparten ikke har noen mening. Det kan dermed synes som om det spesifikke ved behandlingen av tvangsekteskapssaker blir tydeligere for de som har vært i befatning med dem. Disse kontorene er også i enda større grad kritiske til eksisterende rutiner og rammebetingelser.

Imidlertid står ikke synspunktet om at tvangsekteskapssaker krever spesiell kulturell kompetanse vesentlig sterkere hos de som har behandlet tvangsekteskapssaker enn de som ikke har det. En mulig tolkning av dette er at de funksjonene sosialtjenesten utøver overfor utsatte for tvangsekteskap først og fremst er av teknisk/økonomisk art. Denne tolkningen understøttes av frsvar, der flere kontorer påpeker at de har begrenset befatning med disse sakene, og at andre aktører er tettere på de utsatte. Inntrykket understøttes av de kommentarene sosialkontorene gir til hvorvidt de lykkes med ulike aspekter ved behandlingen av tvangsekteskapssaker. I stor grad (75-100 prosent) oppgir de å lykkes meget godt eller godt med kontaktetablering, risikovurdering, oppfølging av brukeren sosialt og psykisk, finne bostedsløsninger og løsninger i forholdt til arbeid/utdanning, løse etiske dilemmaer og samarbeide med andre instanser. Samtidig peker de på at mange av disse oppgavene ikke utføres av dem, da særlig risikovurdering, som vurderes som politiets eller de frivillige organisasjonenes oppgave. Psykososial oppfølging nevnes også som en oppgave som utføres av andre.

I sin rapport om botilbud og tvangsekteskap peker Bredal og Orupabo (2008) på at sosialtjenesten kan se ut til å definere sin rolle som begrenset i saker som angår tvangsekteskap. Vår undersøkelse ser ut til å støtte dette funnet. Et viktig spørsmål i denne sammenheng er hvorvidt det er ønskelig at sosialtjenesten fyller en mer utvidet rolle i forhold til de som er utsatt for tvangsekteskap. Dette spørsmålet har også relevans for hvilken relativ rolle de frivillige organisasjonene og det offentlige skal spille i dette feltet. I særlig

grad ser det ut til at det er de frivillige organisasjonene og krisesentrene som utfyller sosialtjenesten når det gjelder oppfølging av brukeren.

Kompetanse og kompetansebehov

I tråd med den mer begrensede befatningen med tvangsekteskapssaker, uttrykker sosialkontorene at de har lavere grad av kompetanse på saksfeltet enn barnevernkontorene. En tredjedel oppgir at de har meget god eller god kompetanse når det gjelder saker som angår tvangsekteskap, mens to tredjedeler oppgir at de har liten kompetanse. Interessant nok er det en større andel som oppgir å ha liten kompetanse blant de som har behandlet tvangsekteskapssaker, nemlig tre fjerdedeler. Dette kan antyde at det å ha behandlet saker medfører en tydeliggjøring av kompetansebehov.

Når det gjelder kompetansebehov skiller to områder seg ut, nemlig norsk lovverk og kulturell kompetanse. Blant de som har hatt saker styrker betydningen av norsk lovverk seg i oppgitt behov for kompetanseheving, mens betydningen av kulturell kompetanse reduseres. Dette kan tenkes å samsvare med den antatt praktisk-økonomiske rollen sosialkontorene har spilt i disse sakene, noe som medfører at de i liten grad har måttet vurdere innholdet, for eksempel troverdigheten i sakene. I samsvar med dette skårer behovet for kompetanse innen intervjueteknikk og troverdighetsvurderinger lavt. Det økte behovet for innsikt i norsk lovverk kan leses både som et behov for å kjenne eget lovgrunnlag og som et behov knyttet til å kjenne de ulike lovgrunnlagene som andre instanser arbeider under. Disse kan ha konsekvenser for de muligheter og frister man har for egen saksbehandling, samt for fordeling av utgifter knyttet for eksempel til transport.

Tabell 6. På hvilke felter har sosialtjenesten størst behov for å styrke sin kompetanse? Absolutte tall.

Felt	Absolutte tall
Norsk lovverk	6
Internasjonale lovverk	3
Ungdomsfaglig kompetanse	0
Kulturell kompetanse	11
Intervjuteknikk	4
Troverdighetsvurdering	2
Risikovurdering	3
Sikkerhetstiltak	5
Kunnskap om botilbud	3
Annet	5
N	20

Det er også verdt å merke seg at behovet for kunnskap om botilbud er høyere hos de som har behandlet saker. Dette kan tyde på at disse tilbudene ikke fremstår som klare og tilgjengelige for alle som behandler denne typen saker. Vi vet ikke om dette behovet for kunnskap gjelder hvilke tilbud som er tilgjengelige for hvem eller om det går like mye på innholdet i tilbudene.

Tabell 7. På hvilke felter har sosialtjenesten størst behov for å styrke sin kompetanse? Sosialkontor som har behandlet tvangsekteskapssaker. Absolutte tall.

Felt	Absolutte tall
Norsk lovverk	3
Internasjonale lovverk	1
Ungdomsfaglig kompetanse	0
Kulturell kompetanse	3
Intervjuteknikk	1
Troverdighetsvurdering	0
Risikovurdering	1
Sikkerhetstiltak	2
Kunnskap om botilbud	2
Annet	2
N	7

Sosialkontorenes uttrykte kompetansebehov i denne undersøkelsen samsvarer dermed med deres nåværende rolle, og retter seg først og fremst mot en praktisk behandling av sakene.

Koordinatorerne for familievold og seksuelle overgrep (KFSO)

Før vi gjengir KFSOs tilbakemeldinger på hvordan de betrakter og behandler tvangsekteskapssaker, samt hvilken kompetanse det er behov for, er det viktig å bemerke at disse stillingene er inne i en etableringsfase som fulle stillinger. Flere koordinatorene ga tilbakemelding på at de mente de ikke hadde grunnlag for å besvare undersøkelsen ennå, på grunn av manglende erfaring med problematikken. Noen valgte derfor også å ikke besvare undersøkelsen. Når svarene fra KFSO i sterkere grad enn svarene fra de to andre instansene tenderer mot å vurdere tvangsekteskapssaker som annerledes og mer kompliserte enn andre saker, er dette sannsynligvis én av grunnene. Den andre sannsynlige grunnen er at tvangsekteskapssakene får en annen karakter innenfor politisystemet enn innenfor barnevern og sosialtjeneste. Politiet er de som i sterkest grad antas å komme i kontakt med de alvorlige risikoaspektene ved disse sakene.

I vurderingene av hva som kjenner seg ut som kjennetegner tvangsekteskapssaker sier hundre prosent av koordinatorerne seg helt eller ganske enig i at tvangsekteskapssaker krever spesiell kulturkompetanse. Utsagnene om at rutiner og rammebetingelser i mindre grad er på plass enn i andre saker, samt at tvangsekteskapssaker krever en annen framgangsmåte får også stor tilslutning (henholdsvis 13 og 11 av 16 sier seg helt eller ganske enige). I spørreundersøkelsen har vi ikke hatt mulighet til å gå i dybden på hva KFSO legger i rutiner og rammebetingelser. Resultatene antyder at det vil være hensiktsmessig for politiet å gå nærmere inn i dette, for å avklare om det er sider ved rutiner og rammebetingelser som kan forbedres. Samtidig antar vi at dette arbeidet med nødvendighet må ha en langsiktig karakter.

Det er også verdt å merke seg at i utsagnet om at tvangsekteskapssaker ikke er forskjellige fra andre saker, fordi alle saker må behandles individuelt, sier ingen av koordinatorerne seg helt enig, mens 6 av 16 sier seg ganske enig. Denne andelen er lavere enn hos barnevern og sosialtjeneste. KFSO opplever i enda sterkere grad enn de to andre instansene at kontakten med den utsatte og med foreldrene er vanskeligere enn i andre saker. Henholdsvis 13 og 14 av 16 respondenter sier seg helt enig eller ganske enige i disse to utsagnene.

Det bildet som fremtrer er dermed at KFSO i sterkest grad av de tre instansene opplever tvangsekteskapssakene som annerledes og vanskeligere å løse enn andre saker. Dette ser ut til å henge sammen med både kontakten med de involverte parter og med at rutiner og rammebetingelser i mindre grad er på

plass. Når det gjelder i hvilken grad koordinatorene mener at de og deres politidistrikt lykkes med å håndtere ulike aspekter ved tvangsekteskapssakene, er bildet noe mer variert enn hos barnevernet og sosialtjenesten. Mens koordinatorene i stor grad opplever å lykkes med kontaktetablering, troverdighetsvurdering og samarbeid med andre instanser, er de mer delt i forhold til andre områder. Halvparten av koordinatorene mener de lykkes meget godt eller godt med risikovurdering, mens den andre halvparten mener de lykkes mindre godt eller dårlig. Den samme fordelingen gjelder i forhold til å finne praktiske løsninger. Når det gjelder kontakt med familien mener bare en tredjedel at de lykkes godt med dette. Det er også verdt å merke seg at mens de to andre instansene i liten grad så etiske dilemmaer som noe problem, mener en tredjedel av koordinatorene at de og politidistriktet lykkes mindre godt med å løse slike dilemmaer.

Med utgangspunkt i disse svarene kan det være relevant å reflektere over hva slags saker tvangsekteskapssakene er innenfor politiets virkeområde, og hva de krever i forhold til andre saker. Politiets rolle i denne typen saker kan i utgangspunktet være bred, og inkludere en god del konsulterende virksomhet i saker som ikke nødvendigvis blir definert som formelle tvangsekteskapssaker. I tillegg består politiets oppgave i å etterforske og straffeforfølge tvangsekteskapssaker, og å sørge for sikkerheten til den utsatte. Disse arbeidsområdene kjennetegnes av at det stilles krav til svært presis informasjon og presise avgjørelser og vurderinger. Slik sett kan man hevde at det er klarere kriterier for hva det vil si å lykkes innenfor disse sakene enn når det gjelder barnevernets og sosialtjenestens involvering i dem. Dermed blir kanskje også den vurderingen KFSO gjør av politiets innsats strengere. På den annen side påpekes det i frisvarene at politiet kan ha vansker med å gå inn i denne typen problematikk på grunn av mangel på kunnskap. Dette kan medføre både at man vegrer seg for å stille spørsmål og at man ikke har blikk for at denne typen problematikk kan være relevante. Det pekes på at det etterforskningstekniske og politifaglige kan føre til et for smalt blikk, der forbrytelsen/volden kommer i forgrunnen, heller enn det som ligger bak. Med andre ord etterlyses en fenomenforståelse blant de som møter på problematikken i felt. Den sterke tilslutningen til utsagnet om at denne typen saker krever spesiell kulturell kompetanse kan leses i et slikt lys.

Kompetanse og kompetansebehov

Når det gjelder kompetanse og kompetansebehov ble KFSO spurt om å svare både med utgangspunkt i seg selv og med utgangspunkt i politidistriktet. I motsetning til respondentene innenfor barnevern og sosialtjeneste har koordinatorene et koordinerende og kompetansehevende ansvar overfor sitt politidistrikt, i tillegg til at de tildels er operative. Gjennomgående vurderte koordi-

natorene sin egen kompetanse som noe høyere enn politidistriktets, men det er likevel tydelig at det er stor etterspørsel etter kompetanse på tvangsekteskapsfeltet, også blant de som har et spesielt ansvar for disse sakene. Dette kan henge sammen med både at fulltidsstillinger først nylig er blitt realisert og med at KFSO har et bredere virkefelt, der tvangsekteskap utgjør én del.

I underkant av halvparten av koordinatorene (8 av 17) vurderte sin kompetanse som god eller meget god, resten vurderte den som liten. Når det gjaldt politidistriktens kompetanse vurderte 5 av 17 koordinatorene den som god eller meget god, 10 av 17 vurderte den som liten, mens 2 av 17 vurderte at politidistriktet ikke hadde noen kompetanse innenfor dette feltet. Den største andelen av politidistriktene har altså etter koordinatorenes vurdering liten eller ingen kompetanse på tvangsekteskap. Nå kan det hevdes at ikke alle politidistrikter trenger å ha kompetanse på dette, siden saksomfanget i noen deler av landet er lite. Tallene kan dermed gjenspeile rimelige prioriteringer i forhold til eksisterende trusselbilde. I politiets egen utredning om fremtidig bemanings- og kompetansebehov, *Politiet mot 2020* (2008) skisseres det en strategi der innsatsen i forhold til vold i nære relasjoner differensieres slik at det settes inn en spesiell innsats og kompetanseoppbygging i distrikter med høy innvandrerandel. Parallelt med dette løper et behov for en generell kompetanseoppbygging i politiet knyttet til «kulturforståelse og møte og dialog med innvandrerbefolkningen» (2008: 48).

Imidlertid er det viktig å merke seg at KFSO i stor grad ser ut til å mene at kompetanseheving er nødvendig:

Tabell 8. KFSO: På hvilke felter har henholdsvis du og politidistriktet størst behov for å styrke deres kompetanse? Absolutte tall.

Felt	Jeg	Politidistriktet	N
	Absolutte tall	Absolutte tall	
Norsk lovverk	7	8	9
Internasjonale lovverk	11	10	11
Ungdomsfaglig kompetanse	9	10	10
Kulturell kompetanse	13	15	15
Intervjuteknikk	7	10	10
Troverdighetsvurdering	8	8	8
Risikovurdering	12	14	14
Sikkerhetstiltak	7	8	8
Kunnskap om botilbud	10	11	12

Denne tabellen bør leses med tanke på de vurderinger vi har gjort ovenfor, angående noen av disse sakenes alvorlighetsgrad som politisaker og KFSOs forholdsvis nye rolle innenfor dette feltet. I denne sammenheng må man også merke seg at dette er et oversiktsbilde sett fra distriktsnivå, og at kompetansen i de lokale driftsenhetene ikke nødvendigvis er blitt fanget opp gjennom KFSOs svar. Det er også rimelig å anta at siden koordinatorene har et spesielt ansvar for å utvikle kompetanse, vil de fokusere på mangel på sådan. Likevel er det interessant å merke seg at KFSO etterspør kompetanse både på de politifaglige kjerneområdene og på områder som kan tenkes å høre spesielt til dette feltet, slik som ungdomsfaglig kompetanse og kunnskap om botilbud.

Når det gjelder vurderingen av politiets kompetanse innenfor tvangsekteskap er det imidlertid viktig å påpeke at det foregår et samspill mellom ulike instanser innenfor politiet. I mange tilfeller vil den enkelte driftsenheten/politistasjonen være den viktigste kompetansenheten innenfor et område. Som tidligere vist er den lokale politistasjonen nevnt som den viktigste samarbeidspartneren både for barnevernet, sosialtjenesten og for KFSO. Når koordinatorene bes nevne de viktigste flaskehalsene i deres arbeid mot tvangsekteskap, rangeres politidistriktets kompetanse som en viktigere flaskehals enn de lokale driftsenhetenes kompetanse (henholdsvis 4 og 3 av 7 respondenter). Dette tyder på at det utvikles en god del kompetanse lokalt, gjennom befatning med saker, men at denne kompetansen ikke nødvendigvis spres i distriktet. En viktig utfordring er dermed å få til en slik kompetansespredning. I denne sammenheng er det interessant at POD i forbindelse med planen skal opprette en sentral ressursgruppe i tillegg til den samordnende ressursen som finnes i kompetanseteamet (tiltak 3 i handlingsplanen). KFSOfunksjonen vil også være sentral i slik kompetansespredning.

Oppsummering: arbeidet mot tvangsekteskap hos barnevern, sosialtjeneste og koordinatorene for familievold og seksuelle overgrep (KFSO)

De tre undersøkelsene vi her har gjengitt gir et inntrykk av hvordan arbeidet mot tvangsekteskap oppfattes lokalt, med tanke på håndtering av saker, samarbeid og behov for kompetanse. Som nevnt knytter det seg en rekke forhold til undersøkelsene, ikke minst fordi det er et begrenset antall respondenter innenfor hver kategori som faktisk har hatt befatning med saker. Samtidig representerer de instansene som har svart på undersøkelsen viktige, faktiske erfaringer med arbeidet mot tvangsekteskap. De svarene som er gitt trekker også opp noen tydelige linjer som kan ha relevans for det videre offentlige arbeidet. I det følgende skal vi oppsummere noen av disse.

Sakskompleksitet og erfaringslæring

For det første synes det klart at tvangsekteskapssakene fremstår som kompliserte saker for både barnevern, sosialtjeneste og KFSO. Hos alle tre instanser peker man både på utfordringer i kontakten med bruker/foreldre og på at rutiner, rammebetingelser og fremgangsmåter i mindre grad er etablert enn i andre saker. Sosialtjenesten skiller seg fra barnevern og KFSO ved å betrakte slike saker som mindre særpregede enn de to andre instansene gjør, og ved at man i sosialtjenesten i mindre grad forbinder slike saker med krav til særskilt kulturell kompetanse. Vi har pekt på at dette kan henge sammen med sosialtjenestens mer avgrensede definisjon av sin rolle i forhold til disse sakene.

En grunnleggende innsikt som kan leses ut av spørreskjemaene er at arbeidet med tvangsekteskapssakene for mange av respondentene fremstår som til dels uutforsket landskap. For de fleste instansene er saksomfanget så lite at det er vanskelig å gi klare svar, både på hvordan man håndterer dem og hvor godt man lykkes. Samtidig antyder sammenligningene av kontorer/koordinatorer som har hatt saker med de som ikke har det at det skjer en kompetanseheving gjennom konkret håndtering av saker. I forhold til handlingsplanens mål om styrking av den offentlige kompetansen er dette et sentralt funn, fordi det øker behovet for å ha systemer for erfaringsoverføring. Vi mener derfor at kompetanseheving og kompetanseoverføring knyttet til konkrete saker bør utgjøre et viktig element i styrkingen av kompetanse lokalt. Dermed understrekes viktigheten av tiltak 23 i handlingsplanen, som omhandler overføring av lokale modeller. Dette kan tenkes å komplettere mer sentralt og regionalt initierte tiltak for kompetanseoverføring (se blant annet tiltakene 9 og 24).

Kompetanseoverføring: betydningen av lokalnivået

Betydningen av det lokale nivået når det gjelder kompetanseoverføring styrkes når vi ser på hvem de ulike instansene henter kompetanse fra. Det lokale politi, krisesenter, skolen og helsetjenesten fremstår som svært viktige kompetansegivende enheter, om enn i varierende grad for ulike instanser. Når det gjelder mer sentrale/nasjonale ledd er det de frivillige organisasjonene som fremstår som de langt viktigste, både for barnevern, sosialtjeneste og KFSO. Kompetanseteamet oppgis å ha varierende grad av betydning, men kan betraktes som viktig både for barnevern og KFSO. Blant sosialkontorene oppgir 6 av de 8 som har hatt saker at de aldri kontakter kompetanseteamet. RVTS brukes i noen grad av barnevernet, men i svært liten grad av de to andre instansene. Når det gjelder minoritetsrådgiverne og integreringsrådgiverne er det vanskelig å vurdere deres rolle foreløpig, men særlig førstnevnte ser ut til å bli benyttet til å hente kompetanse. Dette må imidlertid betraktes som en lokal ressurs, selv om den er sentralt initiert.

To mulige slutninger kan trekkes ut fra dette: for det første ser det ut til å være nærliggende å hente kompetanse lokalt når det gjelder behandling av saker. For det andre synes det å være et uutnyttet potensial i å benytte seg av sentrale og regionale ressurser i dette arbeidet. Dette kan handle om manglende tydelighet fra disse instansenes side. Blant sosialkontorene oppgir for eksempel 17 av 21 at de kjenner arbeidsområdene til kompetanseteamet nokså dårlig eller ikke i det hele tatt. Det samme gjelder 14 av 24 barnevernkontorer og 8 av 17 familievernkoordinatorer. Blant de som har hatt saker er kjennskapen noe høyere, men henholdsvis 5 av 8 sosialkontorer, 9 av 18 barnevernkontorer og 2 av 8 KFSO sier fremdeles at de kjenner arbeidsområdene til kompetanseteamet nokså dårlig eller ikke i det hele tatt. Tallene for KFSO kan synes noe overraskende, i og med at politiet har hatt en tydelig medvirkning i kompetanseteamet over tid.

Til sammenligning kan det synes som om minoritetsrådgivere har oppnådd å bli synlige i arbeidet lokalt i løpet av den korte tiden de har vært i funksjon. Spesielt er dette tydelig hos barnevernet, der 12 av 24 respondenter oppgir at de kjenner arbeidsområdene til minoritetsrådgivere meget godt eller nokså godt. Det samme gjelder 5 av 21 sosialkontorer og 5 av 17 KFSO. Det kan derfor synes som om minoritetsrådgiverne har kommet i godt inngrep med barnevernet og at de til en viss grad også er synlige hos sosialtjenesten og i politidistriktene. Kjennskapen til integreringsrådgiverne er lavere. Mens 7 av 25 barnevernkontorer oppgir å ha god eller nokså god kjennskap til integreringsrådgivernes arbeidsområder oppgir 2 av totalt 21 sosialkontorer og 1 av 16 KFSO det samme. Her vil det være lokale variasjoner avhengig av rådgivernes utplasseringskommuner og av hvilke steder de som er utsatt for tvangsekteskap kommer fra.

Samarbeid og roller lokalt

I gjennomgangen av samarbeidsrelasjoner påpekte vi at det finnes ulike sett av relasjoner lokalt. Det lokale politidistriktet og krisesenteret er viktige samarbeidsinstanser både for barnevern og sosialtjeneste, men utover dette ser det ut til at barnevernet deltar i betydelig mer omfattende nettverk rundt arbeidet med tvangsekteskap enn det sosialtjenesten gjør. Ut fra dette lanserte vi hypotesen om at det kan eksistere to tildels atskilte kretsløp lokalt, som omhandler utsatte over og under 18 år. Det bør være et mål å styrke samhandling og koordinering på tvers av dette skillet. I forlengelsen av dette pekte vi på at sosialtjenesten generelt sett synes å være mindre integrert i det lokale samarbeidet og dessuten mindre involvert i de enkelte sakene. Dette reiser spørsmålet om sosialtjenestens aktuelle og potensielle rolle i dette arbeidet, noe som i liten grad er tematisert i handlingsplanen.

De frivillige organisasjonene spiller en viktig rolle i arbeidet med tvangsekteskapsaker slik det fremstår i dette materialet. Dette springer dels ut av

deres rolle knyttet til botilbud, men det er også tydelig at disse organisasjonene er sterkt involvert både i psykososial oppfølging og risiko- og sikkerhetsvurderinger. Samtidig spiller de som nevnt ovenfor en betydelig rolle som kompetansesentra for de ulike instansene. Et spørsmål som bør reises er hvorvidt deler av de roller som de frivillige organisasjonene per i dag fyller kan og bør være det offentliges ansvar. Samtidig er det viktig å ikke eliminere den kompetanse og erfaring disse organisasjonene per i dag representerer.

Til sist må det påpekes at samarbeid og koordinering lokalt ser ut til å anta mange ulike former og at det er store variasjoner når det gjelder hvordan dette ansvaret forankres. Dette kan ses på som en styrke, og som noe som sikrer lokal tilpasning. Samtidig understreker det behovet for erfaringsutveksling, slik at mulige læringspotensialer hentes ut.

Minoritetsrådgiveres og integreringsrådgiveres arbeid mot tvangsekteskap

Til slutt i dette kapitlet skal vi gi et kortfattet innblikk i arbeidet mot tvangsekteskap som minoritetsrådgivere og integreringsrådgivere gjør. Disse to stillingstypene er opprettet i forbindelse med handlingsplan mot tvangsekteskap, og det er av spesiell interesse å gi en beskrivelse av hva dette arbeidet består i og hvilke muligheter og utfordringer som avtegner seg så langt i dette arbeidet. Som antydnet gjennom casebeskrivelsene i innledningskapitlet, kan minoritetsrådgiverstillingene gi andre innganger til hva en tvangsekteskapsak er enn de vi finner innen barnevern, sosialtjeneste og politi. Vi vil i det følgende gi sterkere fokus til minoritetsrådgivernes arbeid enn til integreringsrådgivernes, først og fremst med utgangspunkt i hvilke data som for øyeblikket er tilgjengelig. Begge ordningene vil bli evaluert spesifikt i den neste delrapporten fra forskningsprosjektet.

Bakgrunn

IMDis arbeid med handlingsplanen er lokalisert til den nyopprettede Forebyggingsenheten (FOR). Under denne enheten ligger de 30 minoritetsrådgiverne, 6 integreringsrådgivere og koordinator for kompetanseteamet. Avdelingen er organisert i tre team, der både minoritetsrådgivere og integreringsrådgivere inngår i hvert team. Forebyggingsenheten ledes av en enhetsleder, som også er assisterende direktør i IMDi, med de tre teamlederne som et mellomledersjikt. Koordinator for kompetanseteamet inngår også i denne gruppen. I tillegg har avdelingen støttefunksjoner knyttet til rapportering og informasjon.

I juni 2008 plasserte IMDi minoritetsrådgiverne og integreringsrådgiverne på videregående skoler og utenriksstasjoner. Blant minoritetsrådgiverne ble 18 utplassert i Oslo, 3 i Akershus, 2 i Østfold, Hordaland og Buskerud, samt 1 i Rogaland, Sør-Trøndelag og Vest-Agder. Integreringsrådgiverne fordelte seg på følgende hovedstasjoner: Sri Lanka, Marokko, Tyrkia, Pakistan, Jordan og Kenya, men alle dekker også bi-land². Rådgiverne ble rekruttert gjennom en omfattende prosess, som blant annet inkluderte flere intervjuer, rollespill og praktiske/kreative oppgaver. Av 1300 søkere ble 170 innkalt til førstegangsintervju og 60-70 til annengangsintervju. Den endelige gruppen rådgivere har en sammensatt bakgrunn og inkluderer blant annet sosialantropologer, lærere, sykepleiere, sosialpedagoger, statsvitere og sosionomer. Mange har erfaring fra flyktninge- og integreringsarbeid og med internasjonalt hjelpearbeid, samt erfaring fra det offentlige tjenesteapparatet. En tredjedel av minoritetsrådgiverne har minoritetsbakgrunn.

Før utplassering ved skoler og utenriksstasjoner gjennomgikk rådgiverne et 10 ukers introduksjonskurs, som skulle heve deres kompetanse knyttet til tvangsekteskapsfeltet. Minoritetsrådgiverne har også gjennomført en studietur, der de besøkte utvalgte land og utenriksstasjoner og fikk innsikt i lokale forhold. I tillegg gjennomfører rådgiverne, samt kompetanseteamet, en 15 studiepoengs utdanning i coaching og relasjonsledelse i regi av Høgskolen i Akershus, med kurssamlinger fordelt gjennom året. Det foregår dermed en formell kompetanseheving i tilknytning til stillingene. IMDi arrangerer også jevnlig samlinger for alle tre gruppene i regi av Forebyggingsenheten. Dette er todagers samlinger som inneholder informasjon, presentasjoner av relevant kunnskap, samt erfaringsutveksling. Det er et mål for alle disse typene fora at de skal føre til utveksling både blant og mellom minoritetsrådgivere, integreringsrådgivere og medlemmer av kompetanseteamet.

Arbeidet til minoritets- og integreringsrådgiverne

Som påpekt tidligere er både minoritetsrådgiverne og integreringsrådgiverne tiltenkt en sammensatt rolle. Om minoritetsrådgiverne sier handlingsplanen for eksempel at de skal arbeide både individ- og systemrettet. Det betyr at de både skal håndtere de akutte tvangsekteskapssakene de kommer i befatning med og de skal bidra til kompetanseoppbygging ved «relevante deler av hjelpeapparatet, skoler, utenriksstasjoner og miljøer som praktiserer tvangsgifte»³.

2. Sri-Lanka, Colombo (dekker Sri-Lanka, Bangladesh og India), Marokko, Rabat (dekker Marokko og andre aktuelle land i Nord-Afrika), Tyrkia, Ankara (dekker Tyrkia og Iran), Pakistan, Islamabad (dekker Pakistan og Afghanistan), Jordan, Amman (dekker Nord-Irak, Syria, Jordan og eventuelt andre land i Midtøsten), Kenya, Nairobi (dekker Øst-Afrika og Afrikas horn)
3. Om minoritetsrådgivernes arbeid i felt. I IMDi (2008).

Det er viktig å understreke den utviklingskarakteren begge sider av dette arbeidet har. Som påpekt i gjennomgangen av det offentlige tjenesteapparatets oppfatninger av arbeidet med tvangsekteskapssaker i dette kapittelet er det i stor grad slik at rutiner og rammebetingelser ikke oppleves å være på plass lokalt. Dette ser også ut til å være tilfellet blant skolene og utenriksstasjonene. I spørreundersøkelsen til minoritetsrådgiverne oppgir disse at bare 2 av 27 skoler de er utplassert ved hadde rutiner i forhold til tvangsekteskap før minoritetsrådgiveren ble utplassert. Blant utenriksstasjonene oppgir 9 av 10 stasjoner selv at de ikke har hatt rutiner i forhold til tvangsekteskap. I forhold til kompetanseheving er det også slik at nettverkene som dette skal foregå i, og kontakten med enkeltinstanser og miljøer må bygges av den enkelte integreringsrådgiver og minoritetsrådgiver.

Tilbakemeldingene fra skolene og utenriksstasjonene tyder på at rådgiverne har funnet forskjellige løsninger på oppgavene de er satt til. Det samme inntrykket formidles hos Forebyggingsenhetens ledelse. Vi skal se på hva minoritetsrådgiverne og integreringsrådgiverne har brukt mest tid på så langt, for på den måten å få et inntrykk av virksomheten deres.

*Tabell 9. Hvor mye tid har du brukt på disse ulike arbeidsoppgavene hittil?
Minoritetsrådgivere. Absolutte tall.*

	Mye tid	Ganske mye tid	Noen tid	Ingen tid	N
Arbeidsoppgaver					
Supplere den sosialpedagogiske rådgivningstjenesten ved skolen	11	12	3	1	27
Supplere karriereveiledningen ved skolen	1	6	13	7	27
Avlaste den ordinære rådgivningstjenesten ved skolen	2	7	13	5	27
Bidra i forhold til tvangsekteskapssaker	5	5	11	4	25
Bidra i skolens arbeid for å redusere frafall	8	13	5	1	27
Bistå elever direkte med råd, veiledning og oppfølging knyttet til autoritær oppdragelse	8	9	7	3	27
Bidra til å utvikle foreldresamarbeid	3	4	15	5	27
Etablere dialogfora for minoritets elever, for eksempel gruppesamtaler	2	8	11	6	27
Bidra til kompetanseheving i skolen	0	7	19	1	27
Bidra til kompetansehevingstiltak rettet mot andre deler av hjelpeapparatet	1	6	13	7	27
Bidra til å etablere nettverk mellom skolen og andre relevante offentlige instanser	0	6	13	8	27
Bidra til å etablere nettverk mellom skolen og frivillige organisasjoner	0	4	16	7	27
Utvikle ressursmaterieell om tvangsekteskap	0	0	5	22	27
Være pådriver for økt og forskriftsmessig bruk av tolk i skolen	1	5	15	6	27

Det mest slående ved denne oversikten, i tillegg til variasjonen i hva minoritetsrådgiverne bruker tid på, er bredden i typen arbeidsoppgaver de er involvert i. Supplering av sosialpedagogisk rådgivertjeneste, arbeid mot frafall, samt direkte veiledning og oppfølging av elever peker seg ut som sentrale områder. I tillegg brukes det forholdsvis mye tid på å supplere den ordinære rådgivertjenesten, på kompetansehevende tiltak internt og eksternt, samt på etablering av dialogfora for minoritetselever. Forholdsvis mange har hatt tvangsekteskapssaker og har brukt mye eller ganske mye tid på disse. Det understrekes imidlertid at det kan være vanskelig å avgjøre hva som er en tvangsekteskapssak. Flere påpeker også at spørreskjemaet i for liten grad dekker det forebyggende arbeidet de driver med. Disse utsagnene bidrar til å bestyrke inntrykket av at minoritetsrådgiverne arbeider bredt i forhold til tvangsekteskap.

Listen over arbeidsoppgaver som minoritetsrådgiverne forholdt seg til i undersøkelsen tok utgangspunkt i IMDi's plattformdokument (IMDi 2008). Svarene tyder på at rådgiverne forholder seg aktivt til de retningslinjene som ligger der. Vi mener at det i utgangspunktet er en fornuftig strategi av IMDi å gi en bred inngang til arbeidet. Ikke minst representerer en slik definisjon av minoritetsrådgivernes arbeid en mulighet til å utvide definisjonene av hva tvangsekteskapssaker er, og hvilke fenomener de bør ses i sammenheng med. Samtidig fremgår det av spørreskjemaene til skoleledelse og rådgivere at det kan være en utfordring å avstemme forventningene til hvilke arbeidsoppgaver minoritetsrådgiveren skal utføre:

Tabell 10. I hvilken grad opplever du at skolens behov og forventninger i forhold til minoritetsrådgiverordningen stemmer overens med det minoritetsrådgiveren faktisk gjør? Absolutte tall.

Navn	Skoleledelse	Rådgivere	MR
I meget stor grad	1	4	1
I stor grad	8	6	11
I noen grad	5	2	11
I liten grad	2	3	4
N	16	15	27

Tabellen gir et klart inntrykk av at det er variasjoner i hvor godt avstemt minoritetsrådgiverrollen er ved ulike skoler. I denne rapporten har vi ikke anledning til å gå i dybden når det gjelder ulike tolkninger av dette, men vil påpeke at en rekke ulike faktorer kan spille inn; forhold ved den lokale skolen, trekk ved den lokale rådgivningstjenesten, samt måten minoritetsrådgiveren arbeider på. Det er verdt å merke seg at blant disse tre gruppene opplever rådgiverne i størst grad at det er samsvar mellom forventninger og realiteter, mens minoritetsrådgiverne er de som er mest delt i forhold til spørsmålet. En rimelig tolkning av dette er at det er minoritetsrådgiverne som i størst grad kjenner et eventuelt forventningsgap på kroppen.

Når det gjelder integreringsrådgiverne ser vi både gjennom spørreundersøkelsen og gjennom kvalitative intervjuer at deres roller også er varierte og sammensatt. Dette er i tråd med intensjonene for stillingstypen: IMDi uttrykker at de har ønsket å prøve ut ulike modeller ved ulike stasjoner. De lokale forholdene i utplasseringslandet og på utenriksstasjonene skaper stor variasjon i mulighetene og behovene for å gjøre en jobb på ulike felter. Flere av integreringsrådgiverne påpeker det langsiktige i dette arbeidets karakter. Det tar tid å bli integrert i utenriksstasjonenes ordinære arbeid på hensiktsmessige måter, og å vinne innpass med kompetanseheving krever også prosess. I forhold til systembyggende aktivitet arbeider integreringsrådgiverne både med å høyne bevisstheten om forhold knyttet til tvangsekteskapssaker hos ambassadeansatte, og å legge til rette mulige strukturer dersom saker skulle oppstå. Dette involverer etablering av lokale nettverk, kontakt med NGOer og utarbeidelse av praktiske løsninger. I flere av utplasseringslandene har det ikke vært tvangsekteskapssaker i perioden, mens noen av integreringsrådgiverne har vært sterkt involvert i og brukt mye tid på å håndtere slike saker.

For øyeblikket skal vi ikke gå inn i noen detaljert vurdering av hvordan minoritets- og integreringsrådgivernes utplasseringsinstitusjoner vurderer arbeidet deres. Vi mener likevel vi kan fastslå at mange skoler og rådgivere opplever at skolens arbeid i forhold til tvangsekteskap har endret seg som følge av at man har fått en minoritetsrådgiver på plass. 9 av 16 skoleledere mener at dette arbeidet har endret seg, blant annet når det gjelder systematisk oppfølging av enkeltsaker, økt fokus og bedre rutiner for oppfølging. Utenriksstasjonene er ikke blitt stilt det samme spørsmålet, men på spørsmål om hvorvidt integreringsrådgiverordningen er nødvendig for å styrke saksbehandlingen i forhold til tvangsekteskap, sier 6 av 10 stasjoner seg helt eller nokså enige. Av frsvarene fremgår det for øvrig at opplevd forekomst av slike saker varierer mellom stasjoner og dermed også opplevd behov.

Det bildet vi får når vi spør skolene om behovet for minoritetsrådgivere, er annerledes enn det vi finner hos utenriksstasjonene:

Tabell 11. Etter din mening, i hvilken grad har skolen behov for en minoritetsrådgiver?

Navn	Skoleledelse	Rådgivere
I meget stor grad	4	5
I stor grad	5	7
Til en viss grad	4	3
I liten grad	3	0
N	16	15

At 9 av 16 skoleledere mener at de i meget stor grad eller stor grad har behov for en minoritetsrådgiver er et høyt tall, ikke minst sett i lys av at ordningen bare har fungert et år. Enda sterkere er behovet uttrykt hos rådgiverne, der 12 av 15 mener det samme. Det er viktig å lese disse tallene i lys av at det eksisterer ulike oppfatninger om hva rollen skal innebære, men som påpekt er det også rådgiverne som i størst grad opplever samsvar mellom skolens forventninger til rollen og det arbeidet som faktisk gjøres. Når det gjelder utenriksstasjonene, er det verdt å merke seg at selv om de varierer i forhold til behov for en integreringsrådgiverordning, uttrykker de langt fleste at de er positive til at integreringsrådgiveren er ansatt av IMDi, men har utenriksstasjonen som arbeidsplass. Henholdsvis 5 av 9 og 6 av 9 mener at en slik organisering bidrar til nettverksbygging og kompetanseoverføring.

Oppsummering

Denne kortfattede gjennomgangen av noen sider ved minoritets- og integreringsrådgivernes arbeid og hvordan dette oppfattes hos henholdsvis skolene og utenriksstasjonene gjør det mulig å trekke noen konklusjoner. For det første er det tydelig at IMDi har lyktes med å etablere ordningene og å få de to typene rådgivere i funksjon ved sine respektive institusjoner. Dermed oppfyller IMDi den grunnleggende og viktigste delen av sitt ansvar for tiltak 4 og 31. Det må bemerkes at denne etableringen utgjør et svært kompleks og krevende prosjekt, både når det gjelder antallet medarbeidere som skulle rekrutteres, utforming av stillingene, samt koordinering og samarbeid med utplasseringsinstitusjonene og deres eiere.

For det andre tyder tilbakemeldingen fra skolene på at det finnes et opplevd behov for en minoritetsrådgiverordning, særlig sterkt uttrykt av de ordinære rådgiverne. Blant utenriksstasjonene uttrykkes en tro på at ordningen *kan* ha betydning, blant annet for saksbehandling, men flere stiller spørsmålstegn ved behovet ved deres stasjon. Uten å ha gått til bunns i disse problemstillingene mener vi at disse resultatene viser at minoritetsrådgiverordninger treffer et behov og et mulig arbeidsfelt innenfor skolene. Når det gjelder integreringsrådgiverordningen er det vanskelig å gi en generell vurdering av dette

innenfor rammen av denne rapporten annet enn å fastslå at variasjonen her vil være stor.

For det tredje viser gjennomgangen at selv om mange skoleledere og rådgivere er positive til minoritetsrådgiverordningen, hersker det blant en del skoleledere/rådgivere/minoritetsrådgivere en opplevelse av at det ikke er samsvar mellom forventinger til rollen og det minoritetsrådgiveren faktisk gjør. I arbeidet fremover er dette noe som vil kreve oppmerksomhet.

Helt avslutningsvis i dette kapitlet vil vi peke på viktigheten av at det innenfor planen arbeides med etablering og utvikling av kompetanse innenfor alle disse spesifikke fagfeltene som her har vært behandlet: barnevernsfaglig, sosialfaglig, politifaglig, skolefaglig og utenriksfaglig. Gjennom tiltakene 4 og 31 gir handlingsplanen spesiell vekt til utviklingen av de to sistnevnte feltene. Vi anser dette som viktig både for forståelsen og definisjonen av tvangsekteskap og for de arbeidsmåter som kan utvikles på feltet. I neste kapittel skal vi se på hvilke forutsetninger som legges for kompetanseutviklingen og sakshåndteringen på sentralt og regionalt nivå.

Koordinering, styring og læring gjennom handlingsplansarbeidet

Styring og koordinering kan vurderes fra et teknisk synspunkt. Det kan handle om å sørge for en hensiktsmessig fordeling av arbeidsoppgaver og etablering av rapporteringssystemer som gjør at man kan gjøre opp status for hvordan oppgavene løses av de som har fått ansvaret. Men styring og koordinering kan også ses fra et læringssynspunkt. Brukt i en slik forstand blir spørsmålet hvordan de informasjons- og kommunikasjonssystemene man har lagt på plass bidrar til at innsikter og erfaringer deles og forankres hos de ulike partene som skal jobbe innenfor et felt. I dette kapitlet er det denne siste forståelsen av styring og koordinering som legges til grunn. Innledningsvis argumenterte vi for at et læringsperspektiv kan være nyttig å anlegge der hvor målet er en utvikling og forankring av et kunnskaps- og praksisfelt, slik tilfellet er i Handlingsplan mot tvangsekteskap.

Spørsmålet om læring bringer oss raskt inn på spørsmålet om kompetanse. Et sentralt spørsmål i arbeidet med planen er hvilken type kompetanse som er nødvendig på ulike nivåer for å sikre effektiv lovhåndheving, forebygging og hjelp til de som utsettes for tvangsekteskap. I det som følger skal vi først forsøke å klargjøre hvilke typer kompetanse dette involverer. Deretter vil vi si noe om hvilke føringer og potensialer som ligger i handlingsplanen når det gjelder å styrke og forankre kompetanse. Med dette som utgangspunkt peker vi ut noen områder der handlingsplansarbeidet bør lykkes for å kunne nå sine mål. Mot dette bakteppet beskriver og diskuterer vi de strategier for koordinering og styring som har vært fulgt i arbeidet frem til nå, og peker på noen styrker og svakheter.

Sentrale arbeidsprosesser innenfor arbeidet mot tvangsekteskap

Meningene om hvilken kompetanse som kreves i arbeidet mot tvangsekteskap kan være delte. Blant annet henger dette sammen med at tvangsekteskap defineres forskjellig av ulike aktører og med at deres befatning med sakene varierer. Avhengig av ståsted vil man for eksempel kunne vektlegge betydningen av kompetanse på vold og kompetanse på forebygging i ulik grad. I vår diskusjon av kompetanse er det ikke denne typen avklaringer vi først og fremst er ute etter. Snarere er vi opptatt av hvilke ulike typer arbeidsprosesser som kan identifiseres innenfor arbeidet mot tvangsekteskap, og hvordan disse er koblet sammen. I beskrivelsene av disse har vi først og fremst tatt utgangspunkt i de beskrivelsene som gis av sentralt plasserte utøvere i feltet; integreringsrådgivere, minoritetsrådgivere og kompetanseteamet. Lokale erfaringer høstet gjennom Drammensprosjektet er også brakt inn⁴.

Overordnet sett mener vi det er hensiktsmessig å operere med tre sett av arbeidsprosesser i det offentlige arbeid mot tvangsekteskap: 1) håndtering av enkeltsaker, 2) etablering av beredskap til å håndtere enkeltsaker og 3) bredere forebyggende arbeid, blant annet knyttet til holdningsskaping i relevante deler av befolkningen, dialogarbeid m.v. Ansvar for disse arbeidsprosessene er til dels samlokalisert, til dels adskilt innenfor det offentlige tjenesteapparatet. Det er likevel viktig å erkjenne at disse prosessene må henge sammen på visse punkter, samt å reflektere over hvordan. Dette bør få konsekvenser for hvordan man helhetlig sett jobber med forankring og kompetansebygging. Vi skal ta for oss de tre arbeidsprosessene og peke på ulike koblingspunkter.

1) Håndtering av enkeltsaker

Håndteringen av enkeltsaker må betraktes som kjernen i tvangsekteskapsarbeidet. Sakene danner utgangspunktet for at det finnes en handlingsplan og dennes mest overordnede hensikt er å sørge for at sakene håndteres på den best mulige måte av det offentlige apparatet. I forbindelse med straffelovens § 222 – bestemmelsen om tvangsekteskap, 2003, ble grunnlaget lagt for dagens lovhåndheving i denne typen saker (Hennum, 2008). I en gitt tvangsekteskapsak settes i tillegg en rekke ulike lovgrunnlag og forskrifter for de ulike tjenestene som er involvert i spill. Disse lovene og forskriftene regulerer blant annet rett og plikt til å gripe inn, krav til samtykke og taushets/informasjonsplikt.

4. Det må presiseres at Drammensprosjektet ikke evalueres som del av denne rapporten. Prosjektets erfaringer med håndtering og beredskapsbygging brukes for å synliggjøre trekk ved behandling av saker.

I arbeidet med å styrke sakshåndteringen i forhold til vold i nære relasjoner og tvangsekteskap, har Drammensprosjektet eksplisert de relevante formelle bestemmelsene for barneverntjenesten, politiet, helsepersonell, sosialtjeneste, skole og barnehage og ut fra dette spesifisert hvilke roller de enkelte kan fylle i arbeid med voldssaker (Drammen Kommune, 2007). I tillegg har det blitt utarbeidet rutiner for behandling internt hos de ulike instansene og en foreskrevet saksflyt mellom instansene. Den eksplisitte tankegangen er at de fleste voldssaker involverer en rekke offentlige instanser. For å sikre at disse fyller sin rolle, og ikke løper i bena på hverandre, er det nødvendig at hver instans kjenner mulighetene og begrensningene innenfor sitt felt, og dessuten har innsikt i hvordan de andre instansene arbeider. Dette siste kan kalles en helhetsforståelse eller systemkunnskap. Rent konkret er det for eksempel viktig for barneverntjenesten å vite hvilke frister politiet arbeider etter i etterforskning av en sak.

Kompleksiteten i tvangsekteskapssakene, og behovet for både intern kompetanse og systemkompetanse hos de involverte instansene, understrekes av medlemmer av kompetanseteamet og de rådgiverne som har vært i befatning med saker. Dette behovet blir ytterligere forsterket i forhold til en viss type saker: saker der den som er tvangsgiftet eller som trues med tvangsgifte befinner seg i utlandet. Disse sakene kjennetegnes av at norske myndigheter har mer begrenset jurisdiksjon og at man er avhengig av samarbeid/avklaring overfor andre lands myndigheter. I tillegg vil det i mange av sakene være behov for en avklaring av vilkår for tilbakeføring/opphold i Norge, noe som krever involvering fra Utlendingsdirektoratets (UDI) side. Et annet kompliserende element er at det vil eksistere et samordnings- og rolleavklaringsbehov mellom ulike departementer og lokale instanser, der blant annet overtagelse av ansvar ved ankomst Norge inngår. Blant annet vil UD ha en rolle i dette, siden de praktisk bistår med hjemsendelse, mens BLD til nå har hatt ansvar for tildeling av de økonomiske midlene, den såkalte hjemsendelsespotten.

Et ytterligere element ved noen typer tvangsekteskapssaker, som disse utenlandssakene tydeliggjør, er at de er risikofylte. Enhver inngripen og forsøk på å hjelpe unge til å rømme fra familien innebærer risiko for den det gjelder. Denne risikoen er desto større når dette skjer i utlandet, der norske myndigheter har begrensede maktmidler. Kravene til risikoanalyser og til håndtering av sikkerhet er derfor sterke. Det samme gjelder samordning og koordinering.

Samtidig er det viktig å fastholde et bredt perspektiv på hva som er saker. Som casen med Nasreen tydeliggjorde, vil mange saker ikke involvere lovanvendelse og kanskje heller ikke risikovurderinger. For de som arbeider innenfor skolen, enten de er del av den ordinære skolevirksomheten eller minoritetsrådgivere, vil befatningen med tvangsekteskapssaker i mange tilfeller handle om å få en skolehverdag til å fungere og fokusere på å sikre at skole-

gang gjennomføres. Også denne typen sakshåndtering er viktig å ta med som del av handlingsplanens nedslagsfelt.

2) Etablering av beredskap til å håndtere enkeltsaker

Som det fremgår av det ovenstående karakteriseres tvangsekteskapsaker av at de er det man i organisasjonsteorien kaller «unanalyzable» (Jacobsen og Thorsvik, 2002; Perrow, 1970), det vil si at det er vanskelig å løse og analysere oppgaven man står overfor. I tillegg er det stor variasjon mellom sakene. Ut fra dette er det klart at etableringen av en beredskap for å håndtere enkeltsaker bør inneholde en komponent av erfaringsbasert læring. Et avgjørende poeng i forhold til beredskapsbygging må derfor være å sørge for at sakserfaring blir omdannet til læring. Siden saksomfanget hos store deler av det offentlige tjenesteapparatet vil være forholdsvis lite er det svært viktig at det finnes muligheter for å formidle og nedfelle erfaringer.

Som vi skal komme tilbake til finnes det innenfor rammen av handlingsplanen og dens tiltak et sett muligheter til slik erfaringslæring. Målet om å oppnå dette er også tydelig uttrykt, blant annet i IMDis arbeid, som jo i sterk grad er et utviklingsarbeid (se for eksempel Fjeldvær, 2008). Det kan tenkes en rekke ulike metoder og systemer for slik erfaringslæring, som kan ha betydning på ulike nivåer. I det følgende peker vi ut noen vi mener bør ha relevans for arbeidet med handlingsplanen.

For det første krever læring at den eller de som er involvert i å utføre arbeid/håndtere saker *evaluerer* det arbeidet som er gjort. Et interessant perspektiv på slik evaluering er at den er mest effektiv når den foregår i nær tilknytning til gjennomføringen, slik at detaljene og erfaringene med hva som fungerte og ikke fungerte er presente. Et uttrykk i denne forbindelse er «læring gjennom små feil» (Sitkin, 1992). I dette ligger at en organisasjon gransker utførte oppgaver i detalj og fokuserer på de små forbedringspotensialene. Et viktig utgangspunkt for dette er at organisasjonen har klare ideer om hva den prøver å oppnå. Dette er en presis måte å lære på som gir en annen type kunnskap enn evalueringer som dekker større tidsspenn. Et eksempel vil være når kompetanseteamet eller den tverretatlige gruppa i Drammen setter seg ned og gjennomgår hendelsesforløpet i enkeltsaker og trekker lærdom av hva som har lyktes og ikke.

For det andre blir det viktig innenfor et slikt erfaringsbasert læringsperspektiv at det etableres *arenaer* for erfaringsutveksling og evaluering. I etableringen av slike arenaer er det to sett av hensyn som må tas: hvem skal delta og hvilke linjer bør arenaen ha til beslutningsnivåene i systemet? Spørsmålet om hvem som skal delta er viktig, fordi det her avgjøres hvilken type erfaringskunnskap som skal kobles sammen. Med tanke på å bygge beredskap er det viktig at de instansene som nødvendigvis samarbeider om en sak og må koordinere seg er involvert. Det andre spørsmålet, om linjer i systemet, har stor

betydning for om sikring av et helhetsperspektiv på det arbeidet som gjøres. I et så kompleks system som det håndteringen av tvangsekteskapsaker utgjør er det avgjørende at de leddene som sitter med myndighet til å fordele og koordinere roller og ressurser får tilstrekkelig erfaringsbasert informasjon til å gjøre riktige valg. Videre er det viktig at det finnes ledd som kan sørge for horisontal spredning av kunnskap, for eksempel på regionalt nivå.

For det tredje må det reflekteres over hvordan erfaringer kan *nedfelles* i en form som er hensiktsmessig for læring og beredskapsbygging. Et trekk ved tvangsekteskapsfeltet, som har vært påpekt av Bredal og Skjerven (2007) er at arbeidet i stor grad hviler på kompetansen og erfaringen til enkeltpersoner med lang fartstid i feltet. Som påpekt ovenfor synes nettopp erfaringslæring å være avgjørende for beredskapen i enkeltsaker, men for å trekke så mye som mulig ut av denne læringen for så mange som mulig, blir skriftlig nedfelling av erfaringene viktig. Et eksempel på dette er den typen rutine- og rolleavklaringsbeskrivelser som er utarbeidet i forbindelse med Drammensprosjektet (Drammen, 2007), samt *Tvangsekteskap – en veileder* (IMDi, 2009) som ble lansert i februar 2009. Rapportene på fremdriften i de ulike tiltakene kommer også inn her. Det er viktig å vurdere i hvilken grad disse ulike nedfellingsformene bidrar til beredskapsbygging på ulike nivåer.

I vurderingen av hvorvidt arbeidet med handlingsplanen bidrar til å etablere en beredskap i forhold til håndtering av enkeltsaker blir dermed følgende forhold viktige: graden av kontinuerlig evaluering, etablering av arenaer og deres horisontale og vertikale linjer, samt hvordan erfaringene nedfelles skriftlig.

3) Breder forebyggende arbeid

Den tredje typen arbeidsprosess som kan identifiseres er knyttet til et bredere forebyggende arbeid, for eksempel representert ved støtte til frivillige organisasjoner og dialogarbeid ved skolene. Dersom man anlegger et bredt perspektiv på tvangsekteskap, der tvangsekteskapet ses som utslag av andre, vedvarende mønstre i familien, blir forebygging et viktig element. Den typen kunnskap som det forebyggende arbeidet benytter seg av kan ikke ses løsrevet fra arbeidet med konkrete saker, siden disse sakene bidrar til en fenomenforståelse. Men samtidig krever det brede forebyggende arbeidet utvikling av særegne metoder og strategier. Et eksempel på dette er det arbeidet minoritetsrådgiverne gjør ved de videregående skolene.

I utviklingen av denne typen kunnskap innenfor handlingsplanen gjelder noen av de samme overlegningene som ovenfor, nemlig at det bør legges til rette for læring gjennom erfaring, og at arenaer der dette kan foregå er viktige. Videre bør det reflekteres over linjer horisontalt og vertikalt. Når det gjelder de horisontale linjene er det viktig at de bidrar til spredning og utveksling av erfaring mellom grupperinger som arbeider med lignende arbeidsoppgaver.

For eksempel kan dette handle om erfaringsdeling mellom skoler, mellom skole og barnevern lokalt, men også mellom lokalsamfunn. Samtidig er det av betydning at forbindelsen til de som håndterer enkeltsaker opprettholdes. De vertikale linjene blir også her viktige, for å koordinere og systematisere kunnskapsproduksjonen. For eksempel kan dette dreie seg om at ansvarlige for koordinering innenfor kommunen sørger for at erfaringsutveksling skjer. Det kan også handle om at regionale enheter, som Barne- Ungdoms- og Familie-etaten (Bufetat) eller fylkeskommunen bidrar til utveksling blant sine enheter, som barnevernkontorer eller videregående skoler. På nasjonalt nivå kan IMDi spille en slik rolle i formidling av skoleerfaringer. Men samtidig blir disse linjene mindre prekære her enn i etableringen av beredskap, der koordineringsbehovet som en integrert del av sakene er sterkere uttrykt. Nedfelling av kunnskap og erfaringer er også viktig på dette feltet.

I det som følger skal vi reflektere over hvordan handlingsplanen gjennom settet av tiltak og ansvarsfordeling legger til rette for læring innenfor de tre sentrale arbeidsprosessene: håndtering av enkeltsaker, etablering av beredskap og forebyggende arbeid. Deretter vil vi basert på materialet vi har innhentet diskutere hvor godt potensialene i handlingsplanen utnyttes i det konkrete arbeidet på ulike nivåer.

Hvordan handlingsplanens struktur og tiltak tilrettelegger for læring og forankring

Handlingsplan mot tvangsekteskap er en omfattende plan, med tiltak som omfatter virkefeltene til åtte ulike departementer: Barne- og likestillingsdepartementet (BLD), Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID), Justis- og politidepartementet (JD), Utenriksdepartementet (UD), Kunnskapsdepartementet (KD), Helse- og omsorgsdepartementet (HOD), Kultur- og kirkedepartementet (KKD) og Kommunal- og regionaldepartementet (KRD). Den gjenspeiler dermed et ønske om å gjøre en bred innsats på tvangsekteskapsfeltet. Denne innsatsen omfatter både håndtering av saker, bygging av beredskap, samt bredere forebyggende arbeid. Videre er det tydelig at man i utformingen av planen har vært seg bevisst at det tverretatlige samarbeidet krever formidling på tvers. Forholdsvis mange tiltak er rettet mot informasjon og kunnskapsformidling (se for eksempel tiltakene 9, 20, 21, 23 og 24).

I den tidlige iverksettingsfasen av planarbeidet ble det gjort noen viktige valg når det gjaldt kompetanseoppbygging. Ansvaret for kompetanseteamet ble overført fra UDI til IMDi, som dermed fikk ansvaret for fire tunge tiltak i planen: integrerings- og minoritetsrådgiverordningene (tiltak 31 og 4), støtten til frivillige organisasjoner (tiltak 17) og kompetanseteamet (tiltak 19). Gjennom planen ble IMDi tilført betydelige stillingsressurser. Selv om det også

finnes andre tyngdepunkter for kompetanse i planen, for eksempel RVT Sene og de regionale Bufetat, mener vi at IMDi gjennom disse grepene ble gjort til en sentral enhet for utvikling og formidling av kompetanse.

Ut fra det ovenstående resonnementet knyttet til læring gjennom erfaring finnes det et rasjonale bak denne organiseringsformen. Mandatene for integreringsrådgivere, minoritetsrådgivere og kompetanseteam inneholder alle et operativt element, det vil si at man skal behandle saker, og et beredskapsbyggende element (lokalt for integreringsrådgivere og minoritetsrådgivere, nasjonalt for kompetanseteamet). Både integreringsrådgivere og minoritetsrådgivere har også et bredere, forebyggende ansvar, for eksempel gjennom å bidra til å endre holdninger til tvangsekteskap og beslektede tema i minoritetsbefolkningen og gjennom å bidra til å etablere lokale nettverk. Dermed ligger det et potensiale for at erfaringen gjennom håndtering av enkeltsaker kan omdannes til økt beredskap og gi stimulans til forebygging. Omvendt kan også den brede kultur- og integrasjonskompetansen som IMDi besitter, samt de erfaringer som høstes i det forebyggende arbeidet, kunne tilflyte arbeidet med håndtering av enkeltsaker. Forutsetningene for at dette potensialet skal utløses er både at erfaring gjøres til læring gjennom evaluering, at arenaene for utveksling av erfaring fungerer, samt at velfungerende linjer er etablert horisontalt og vertikalt.

Samtidig er det viktig å merke seg at valget av IMDi som kompetansetyngdepunkt kan innebære et bortvalg av andre mulige tyngdepunkter for arbeidet mot tvangsekteskap. En alternativ strategi ville være å legge hovedfokus på kompetansen knyttet til vold i nære relasjoner. Slik kompetanse er i sterkere grad lokalisert hos barnevernet/Bufdir og hos politiet. Det er også viktig å peke på at man *ikke* har valgt å knytte forebyggende kompetanse direkte til utdanningssektoren, gjennom forankring for eksempel hos fylkeskommunene. IMDi besatt ikke i utgangspunktet spesifikk kompetanse i forhold til tvangsekteskap og har måttet bygge opp denne kompetansen. Organiseringen stiller i tillegg store krav til IMDi når det gjelder utveksling og sammenkobling med andre sentrale kompetanseområder. Som vi vil komme tilbake til stiller dette i sin tur krav til styring og koordinering fra departementsnivå.

Ut fra planens forutsetninger fremstår altså IMDi som en kompetansenode innenfor arbeidet med planen, som både skal knytte sammen ulike typer arbeidsprosesser og arbeidet som foregår på lokalt og sentralt nivå. I tillegg til denne arenaen er det viktig å vurdere hvilke andre arenaer og linjer for kompetansebygging som er antydnet eller eksplisert i handlingsplanen.

Når det gjelder håndtering av saker og beredskapsbygging i forhold til tvangsekteskap har vi ovenfor argumentert for at lokalnivået er en sentral arena. Handlingsplanen inneholder et begrenset antall tiltak knyttet til dette nivået. En viktig grunn til dette er at staten besitter begrensede virkemidler i forhold til det kommunale arbeidet. En overordnet logikk ser derfor ut til å være

at kompetansen skal sildre ned ovenfra, innenfor de ulike sektorene, som utdanning, barnevern, politi/justis, sosialtjeneste. Et viktig unntak fra dette er tiltak 23, som går på å etablere lokale samarbeidsprosjekter i regionene, basert på erfaringer fra Drammensprosjektet. De regionale ressursentrene om vold og traumatisk stress og selvmordsforebygging (RVTS) er tiltenkt en sentral funksjon i etableringen av slike nye, lokale prosjekter. De skal altså spille en koordinerende rolle på regionalt nivå. Gjennom tiltak 20 er de også gitt en bredere rolle når det gjelder kompetanseutvikling og samarbeid på tvers av sektorer.

Når det gjelder kompetanse- og erfaringsformidling fremstår det regionale nivået som viktig innenfor planen. Tiltak 24 *Etablere årlige nettverkssamlinger* er sentralt i denne sammenhengen. Disse samlingene tenkes å integrere et bredt sett av aktører fra lokalnivået, både frivillige og offentlige. I og med at samtlige deltagende departementer (med unntak av KRD) står ansvarlige for tiltaket, ligger det også en føring om å integrere de ulike sektorkompetansene her. Vi vurderer dette tiltaket som viktig, i og med at det potensielt involverer opprettelsen av arenaer som kobler sammen sakshåndtering og erfaringslæring. Disse arenaene kan utgjøre gode kanaler for å spre kunnskap horisontalt, men også å formidle kunnskap vertikalt, til sentrale beslutningsledd. Hva arenaene fylles med er imidlertid avgjørende. Vi vil påpeke viktigheten av at arenaene er tilkoblet konkret og praktisk førstehåndskunnskap om behandlingen av enkeltsaker. Tiltaket er overført til Bufdir, og formell kontakt er opprettet med Helsedir, slik at RVTSene er varslet i sitt overføringsbrev for 2009 om at de kan få oppgaver i forbindelse med disse samlingene i inneværende år (BLD, 2009).

En avgjørende forutsetning for hvordan flyten av kompetanse og erfaring foregår på det regionale nivået er hvordan innsatsen koordineres og styres fra sentralt/nasjonalt nivå. Mye av denne styringen foregår i sektorlinjene, fra departement via underliggende direktorat. For å sikre koordinering på tvers av dette er det opprettet en interdepartemental styringsgruppe på departementsnivå, ledet av BLD ved Samlivs- og likestillingsavdelingen. Denne møtes fast fire til seks ganger i året etter behov. I tillegg arrangeres møter der relevante direktorater innkalles sammen med departementene. Et viktig arbeidsredskap i denne gruppen er den halvårlige rapporteringen på tiltakene fra de ulike ansvarlige departementene med underliggende direktorater og regionale enheter. Ut over arbeidet i gruppen forventes departementene å ta direkte kontakt med hverandre der hvor de ser koordineringsbehov. Det samme kan også foregå mellom direktorater. Det finnes dessuten etablerte tverretatlige fora som kan brukes til koordineringsformål. Et eksempel på dette er FIM – Forum for inte-

grering og mangfold – der ni statlige direktorater⁵ møtes jevnlig for å utveksle erfaringer og koordinere seg innenfor integreringsfeltet.

Samlet sett finnes det altså et potensiale i handlingsplanens tiltak, samt i dens styrings- og koordineringsstruktur for at kompetanse basert på erfaring med enkeltsaker deles mellom de som er involvert på ulike nivåer. Dette systemet er dels basert på ordinære offentlige kanaler. I tillegg utgjør IMDi en særegen kompetansenode som har direkte linjer mellom sentralnivået/direktoratet og en førstelinjetjeneste i form av minoritetsrådgivere, integreringsrådgivere og kompetanseteamet.

Vurderinger av hvordan styring, koordinering og læring fungerer innenfor handlingsplansarbeidet

I våre vurderinger av styring, koordinering og læring vil vi i tråd med perspektivet vi har utviklet ovenfor ta utgangspunkt i prosessen fra lokalnivå/førstelinjetjenestenes erfaringsbasis til de overliggende nivåene (regionalt og sentralt). Gjennomgangen vil vi begynne med IMDi på grunn av enhetens rolle som særegen kompetansenode, der sakshåndtering og bredere forebyggende arbeid knyttes sammen, og der det finnes linjer fra en førstelinjetjeneste inn i de sentrale styringssystemene. Deretter vil vi se på hvordan koordinering i forhold til håndtering av enkeltsaker og i forhold til kompetansebygging foregår regionalt og på direktoratsnivå. Dette leder frem mot en diskusjon av de forutsetninger som er lagt når det gjelder styring og koordinering på departementsnivå innenfor planen.

IMDi – erfaringslæring og koordinering

IMDis arbeid innenfor handlingsplanen er i utgangspunktet definert gjennom ansvaret for tiltakene 4, 17, 19 og 31. Tiltakene 4 – Etablere ordning med minoritetsrådgivere ved videregående skoler, 17 – Øke støtten til frivillige organisasjoners holdningsskapende arbeid og 31 – Opprette integreringsattachéstillinger er alle tiltak som innebærer utforming og implementering av nye strukturer og arbeidsformer. IMDi har siden oppdraget ble mottatt sommeren 2007 utført et omfattende utviklingsarbeid knyttet til hva ordningene skulle innebære, i tillegg til å iverksette dem. I forrige kapittel viste vi at selv om det finnes variasjoner, synes både minoritets- og integreringsrådgiverordningene

5. Arbeids- og velferdsdirektoratet (NAV), Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir), Helsedirektoratet, Husbanken, Politidirektoratet, Utdanningsdirektoratet, UDI, VOX og IMDi

å være etablert og i funksjon. Som tidligere påpekt stiller oppgavens karakter store krav til samordning med utdanningssektoren på ulike nivåer, samt med utenrikstjenesten.

Vi mener det er riktig å se på IMDi oppgaver som utviklingsoppgaver og å understreke det komplekse i dette arbeidet. Satt på spissen innebærer oppdraget at IMDi skal bygge ny kompetanse innenfor sin egen organisasjon, samtidig som denne skal innpasses i andre sektorområder enn IMDi eget. Dette er både faglig krevende og ressurskrevende. Handlingsplanen definerer et svært avgrenset tidsrom for utvikling, implementering av ordningen og forankring av kompetanse i utplasseringsinstitusjonene. I tråd med IMDi eget perspektiv krever dette et fokus på hvordan kunnskap formidles, utveksles og blir felleseie (IMDi, 2008). Selv om IMDi kapasitet i denne første fasen av planarbeidet naturlig nok har vært rettet mot etablering av ordningene, mener vi kunnskapsutvikling er av en slik viktighet innenfor planarbeidet som helhet at det er riktig å rette fokus mot denne siden av arbeidet.

Omdanning av erfaring til læring innenfor IMDi

Ut fra tilbakemeldinger fra minoritetsrådgivere og integreringsrådgiveres fremstår det som tydelig at IMDi ikke i tilstrekkelig grad klarer å fange opp de erfaringene som gjøres ute i felt. I spørreskjemaet uttrykker for eksempel 64 prosent av minoritetsrådgivere at IMDi i nokså liten eller liten grad har kunnskap om og forståelse for de utfordringene de møter i arbeidet sitt. Det må understrekes at slik vi ser det handler ikke disse tilbakemeldingene om den personlige oppfølgingen som den enkelte får. Denne kan variere, og flere minoritetsrådgivere og integreringsrådgiveres uttrykker i intervju at de får god personlig oppfølging av sin teamleder. På spørsmål om hvordan de opplever kontakten med IMDi stab/teamledelse, svarer 16 av 25 minoritetsrådgivere at de opplever denne kontakten som svært god eller god. Problemets kjerne er heller at IMDi, gjennom de måtene de arbeider på ikke klarer å fange opp erfaringene fra det daglige arbeidet. Det både minoritetsrådgivere og integreringsrådgivere spesielt etterlyser er systemer for erfaringsutveksling. Minoritetsrådgiverne peker på at de opplever å prøve ut arbeidsmåter og tiltak uavhengig av hverandre og uten å vite om de andre gjør seg erfaringer som de kan trekke på. Det som først og fremst etterlyses er koordinering og nedfelling av erfaringer på en måte som gjør den tilgjengelig for alle som har bruk for den. Vi skal se litt nærmere på dette.

I utgangspunktet har IMDi etablert både arenaer og skriftlige rapporteringsformer som kunne bidra til den koordineringen som etterlyses. Imidlertid synes det som om potensialet for erfaringsutveksling ikke tas ut i de arenaene som er gjort tilgjengelige. En tilbakemelding fra rådgiverne er at samlingene ikke bidrar til erfaringsutveksling på en måte som gjør at man kan lære av det. Dette handler både om at det settes av nok tid til diskusjon, og at de erfaring-

ene som utveksles tydelig blir brukt til noe og får følger. Den samme typen tilbakemelding blir gitt i forhold til det 10 ukers introduksjonskurset. Flere av rådgiverne har uttrykt at de hadde forventninger om og følte behov for å bli kjent med hverandre og hverandres kompetanse, samt å få mulighet til å diskutere og utveksle erfaringer. Isteden opplevde de at vekten ble lagt på kunnskap gjennom forelesninger. En svakhet ved dette rent læringsmessig er at man går glipp av noen muligheter til å omdanne teoretisk kunnskap til praksiskunnskap, og å gjøre denne kollektiv.

Det kan synes som om noe av dette i økende grad er blitt tatt til etterretning i forhold til samlingene gjennom året 2008/2009, og at større vekt er blitt lagt på erfaringsutveksling i grupper, der konklusjonene er brakt inn i plenum. Likevel tyder både spørreskjemaene og kvalitative intervjuer i løpet av våren 2009 på at det fremdeles er mer å hente på dette feltet. Et avgjørende punkt i denne forbindelse er etter vårt syn fraværet av *systematikk*. Slik vi påpekte innledningsvis er et kjennetegn ved lærende organisasjoner at de danner seg forventninger om hva de skal oppnå, og at de erfaringer som høstes settes i sammenheng med disse forventningene. I IMDi tilfelle ville dette for eksempel bety at man ut fra en bevisst strategi prøvde ut for eksempel ulike modeller for foreldresamarbeid ved skolene, og at man deretter sammenfattet og konkluderte i forhold til de ulike erfaringene. Dette står i motsetning til å hente opp erfaringene etter hvert som de kommer, mer eller mindre tilfeldig. Vi opplever at både minoritetsrådgiverne og noen av integreringsrådgiverne etterlyser en slik systematisk utprøving. I tillegg, og like viktig, etterlyser de en tilbakeføring og synliggjøring av informasjon. Det vil si at diskusjoner og erfaringsutvekslinger nedfelles skriftlig og at det tydeliggjøres hvordan den lærdommen som er trukket danner utgangspunkt for det videre arbeidet.

Den samme typen tankegang kan anlegges i forhold til rapporteringssystemer fra rådgivere. Slik vi har forstått det har det her vært prøvet ut litt ulike former og det opprinnelige formatet er blitt revidert, blant annet for å tillate mer fritekst. Rapporteringen foregår i henhold til visse styringsparametre for rådgivernes arbeid, som er avklart med AID. Det er altså ikke slik at rapporteringen foregår uten struktur. Likevel synes det altså som om rapportene, etter rådgivernes syn, ikke bidrar til økt forståelse hos IMDi for det arbeidet som gjøres. I samling for Forebyggingsenheten i april 2009 ble reviderte maler for rapportering presentert for rådgiverne og av den påfølgende diskusjonen fremgikk det at hensikten med rapporteringen ikke var fullstendig tydelig. Handlet den for eksempel om å registrere tvangsekteskapssaker, eller om å synliggjøre arbeidet til rådgiverne lokalt? For at slik rapportering skal kunne bidra til økt forståelse av arbeidet, må hensikten være klar, både for de som skal rapportere og for de som skal motta rapporteringen. Videre er det avgjørende at resultatene av rapporteringen bearbeides og formidles tilbake i en slik form at det gir en helhetlig forståelse av hvilken retning arbeidet tar.

I tillegg til betydningen av gode arenaer for erfaringsutveksling, samt gode rapporteringskanaler peker både minoritets- og integreringsrådgivere på betydningen av at erfaringslæringen skjer kontinuerlig. Dette er i tråd med teorien om læring gjennom små feil, der evaluering og tilbakeføring skjer i nær tilknytning til det arbeidet som er gjennomført. Innenfor IMDi-systemet vil et viktig element i slik kontinuerlig erfaringslæring handle om den daglige koordineringen. På grunn av den geografiske spredningen av arbeidsstedene representerer dette en betydelig ressursmessig utfordring. Innenfor grunnstrukturen IMDi har lagt er teamene og teamlederne tenkt å ivareta en koordinerende funksjon. Samtidig er det slik at koordineringsbehovene kan oppstå på tvers av teamene. Ikke minst fremheves det blant noen av Integreringsrådgiverne at de har et behov for å koordinere seg på tvers av de tre teamene de tilhører.

Tilbakemeldingene om at rådgiverne kan oppleve at de jobber alene, uten støtte verken fra IMDi eller andre rådgivere, kan tyde på at koordineringen mellom de tre kompetansegruppene (minoritetsrådgivere, integreringsrådgivere og kompetanseteamet) ikke fungerer optimalt. Samtidig må det understrekes at det foregår mye kontakt mellom disse gruppene. På spørsmål om hvem de har samarbeidet med/hentet kompetanse fra i konkrete tvangsekteskapssaker oppgir 8 av 17 minoritetsrådgivere som har hatt slike saker at de har vært i kontakt med andre minoritetsrådgivere i de fleste eller noen av sakene. 12 minoritetsrådgivere har kontaktet kompetanseteamet i de fleste eller noen saker, mens 8 har kontaktet integreringsrådgivere. Dette tydeliggjør potensialet i å samlokalisere disse ulike funksjonene under én organisasjon. Tilbakemeldingene tyder imidlertid på at det er mer å gå på her, både i forhold til håndtering av enkeltsaker, og i forhold til koblinger når det gjelder forebygging. Et eksempel kan være samordning og bruk av de tre typene kompetanse i informasjonsmøter ved skolene.

Hittil har vi altså pekt på at på tross av at en del grunnstrukturer er lagt på plass på en hensiktsmessig måte, har IMDi forbedringspotensialer når det gjelder følgende punkter:

- Tydeliggjøring av en helhetstenkning når det gjelder det utviklingsarbeidet rådgivere (og kompetanseteam) utfører. Det vil både si at målene gjøres klare og at det gjøres klart hvilken rolle den enkelte skal spille i å nå målene
- Mer systematikk i utprøving av ulike metoder og arbeidsstrategier lokalt
- Dokumentasjon og nedfelling av erfaringer på måter som gjør tydelig for alle involverte hvilken retning man går i og hvilke fremskritt man gjør
- Videreutvikling av arenaer for erfaringsutveksling slik at:
 - Erfaringsutvekslingen gir mening i et helhetsperspektiv - hvordan bidrar det som er gjort til utviklingen av arbeidsmetoder lokalt?
 - Resultatet av erfaringsutvekslingen blir synliggjort gjennom vedtak, referater og tydelige justeringer av strategier/arbeidsformer

Koordinering på tvers i tvangsekteskapsarbeidet

I det som følger skal vi se nærmere på de horisontale linjene som eksisterer i det sentrale offentlige systemet når det gjelder arbeid mot tvangsekteskap, med et primært fokus på regionalt nivå og direktoratsnivå. Her vil vi først se på behandlingen av enkeltsaker og deretter diskutere de linjene som eksisterer når det gjelder det bredere arbeidet mot tvangsekteskap.

Håndtering av saker og beredskapsbygging

I kapittel 3 fokuserte vi på behandling av saker først og fremst på lokalt nivå, slik det skjer hos barneverntjeneste, sosialtjeneste og politi, og pekte på noen utfordringer når det gjelder koordinering og samarbeid. I dette kapitlet skal vi se nærmere på enkeltsaker der sentrale ledd, slik som kompetanseteam, integreringsrådgivere, utenriksstasjoner, UD og UDI er involvert. Det dreier seg spesielt om det vi for enkelthets skyld vil betegne som «utenlandssaker», det vil si saker der hovedpersonen befinner seg i utlandet eller saker som krever juridiske avklaringer i forhold til oppholdstillatelse, bosettingstillatelse e.l.

Et fåtall av det vi her har definert som tvangsekteskapssaker har denne karakteren. Vi retter søkelyset mot disse sakene fordi vi mener det er viktig å vurdere hvor godt denne spesifikke delen av sakshåndteringen fungerer. Sakene er i tillegg interessante som eksempler på hvordan samarbeidet rundt saker foregår på nasjonalt nivå og kan også gi kunnskap om koblingene mellom det sentrale og det lokale.

Diskusjonen rundt håndteringen av disse tvangsekteskapssakene vil i det følgende i forholdsvis stor grad knyttes til kompetanseteamets rolle og arbeid. I denne sammenhengen må det tas et svært viktig forbehold. Kompetanseteamets viktigste oppgave er å gi råd og veiledning til tjenesteapparatet i enkeltsaker⁶. Det betyr at den operative håndtering av enkeltsaker ikke er en primæroppgave for teamet. Diskusjonen som følger kan dermed gi et skjevt bilde av kompetanseteamets helhetlige virksomhet og gjøre at det fremstår som mer operativt enn det som reelt sett er tilfelle. I disse spesielle sakene som her diskuteres blir kompetanseteamet likevel et viktig fokuspunkt, siden det er den mest sentrale koordinerende instans i tilknytning til saker. Teamet utgjør en viktig kobling mellom direktorater som er direkte involvert i håndtering av tvangsekteskapssaker, og kobler også sammen regionale ressursenheter og førstelinjetjenesten lokalt.

Det nye teamet har hatt forholdsvis kort funksjonstid, inkludert nåværende koordinator. Vi vil derfor avvente senere rapporter før vi går mer detaljert inn i hvordan ulike sider ved teamets arbeid fungerer. Derimot mener vi det kan være nyttig på det nåværende tidspunkt å se på hvordan kompetanseteamet som koordineringsinstans samspiller med andre koordineringsformer i direktorats/departementssystemet og om det eventuelt er behov for avklaringer i dette forholdet. Handlingsplanens tiltak 19 innebærer en videreføring og styrking av kompetanseteamet, blant annet gjennom økte ressurser. Per i dag har kompetanseteamet to ansatte i 100 % stilling, koordinatoren ansatt i IMDi og en representant ansatt i POD. I tillegg er to personer ansatt i 50 % stilling, én person i Bufdir og én i UDI.

Ut fra det vi så i studien av førstelinjetjenesten og i tilbakemeldingene fra minoritetsrådgiverne er det tydelig at kompetanseteamet spiller en sentral rolle som kompetansegivende instans i tvangsekteskapssaker. Gjennom endringen av mandatet våren 2009 har man bekreftet at denne rollen i enkeltsaker er et nødvendig som ledd i det kompetansehevende arbeidet teamet skal drive overfor ulike deler av førstelinjetjenesten. At teamet fra 2009 får overført ansvaret for tildeling av plass i nye bo- og støttetilbud (tiltak 27) befester teamets sentrale rolle når det gjelder koordinering i akutte saker.

Kompetanseteamet har i 2008/2009 gjennomgått til dels store forandringer, både gjennom forflytning av ansvarlig direktorat og gjennom nytilsettelser og utskiftninger. I denne sammenheng har det vært diskusjoner når det gjelder hvilke typer kompetanse som er de mest sentrale i forbindelse med teamets arbeid. Blant annet har politiets representant påpekt viktigheten av juridisk kompetanse i håndteringen av saker. Et annet spørsmål som har krevet oppmerksomhet er spørsmålet om taushetsplikt og de begrensninger den legger i forhold til deling av informasjon internt i teamet. I forhold til registrering av

6. I henhold til Mandat for Kompetanseteamet, februar 2009

saker har man hatt en krevende situasjon fordi man har avventet godkjenning fra Datatilsynet.

Saker som involverer hjemreise fra utlandet kan dukke opp via ulike kanaler. De kan oppstå ved ambassadene og meldes til UD, de kan bli meldt til minoritetsrådgivere som del av en kontakt som allerede er etablert, eller de kan bli oppfanget og håndtert av integreringsrådgiverne som en del av deres tilknytning til regioner, land eller ambassader. En rekke ulike lokale instanser, som barnevern, familievern eller skoler kan også være første oppfangingsinstans for slike saker, for eksempel ved at det er undertegnet egenerklærings-skjema før besøk i hjemlandet.

Det synes ikke som det er noe entydig prinsipp for hvem som tar ansvaret for koordineringen i en gitt sak. Kompetanseteamet er ofte en instans man henvender seg til, men det er ikke gitt at det er teamet som blir sittende med det overordnede koordineringsansvaret. Fra høsten 2008 har integreringsrådgivere og minoritetsrådgivere vært involvert i håndteringen av slike saker og har i en del tilfeller tatt ansvaret for saken over tid. Disse prosessene beskrives som tunge og svært arbeidskrevende. En viktig grunn til dette er koordineringen som kreves i forhold til offentlige instanser i Norge. En særlig problematikk er knyttet til det juridiske grunnlaget for tilbakevending til Norge. I denne sammenhengen står UDIs avklaring av lovgrunnlag i den enkelte sak sentralt.

Et eksempel på et felt som har vært uavklart i praksis er overgangen mellom utenlandssystemet og det norske offentlige systemet. Når en person hjelpes med hjemtransport involverer det UD, som forestår det praktiske rundt transporten, BLD, som til nå har forvaltet de økonomiske midlene til transporten samt UDI som forvalter det juridiske grunnlaget. Et uavklart spørsmål i en del saker er imidlertid hvilken instans som overtar ansvaret for saken med én gang personen det gjelder lander på norsk jord. Dersom bestemte instanser i hjemkommunene ikke er blitt eller er involvert på forhånd har dette vist seg komplisert å få avklart på kort varsel.

Sannsynligvis er det ikke noe mål i seg selv at én instans har det overordnede koordineringsansvaret i enhver sak, siden saker er forskjellige. Det kan for eksempel være gode grunner for at en integreringsrådgiver som kjenner et land og de forutsetningene som ligger der skal ha det overordnede ansvaret i noen saker, mens det lokale barnevernet er den relevante instans i andre saker. Det som derimot synes som et fornuftig grep vil være å tydeliggjøre roller og ansvar i slike saker. Med dette menes en avklaring av myndighetsområdet og handlingsbetingelsene for den enkelte instans, samt mulige rutinebeskrivelser når det gjelder samhandlingen mellom dem.

En viktig avklaring, som inngår i dette bildet, handler om kompetanseteamets myndighet i enkeltsaker. Et kjennetegn ved kompetanseteamet er at det er tverrsektorielt. Med forankring både i UDI, Bufdir, POD og IMDi skal teamet besitte sektorkompetanse inn mot tvangsekteskapsfeltet. Dette skal i

prinsippet sikre god fagkompetanse i den enkelte sak, samt et godt utgangspunkt for å drive formidlingsvirksomhet på bred front. Det som derimot er uklart for oss er hva kompetanseteamets tverrsektorielle forankring innebærer i forhold til å sørge for at saker drives gjennom relevante offentlige systemer. De ulike medlemmene har ingen lederfunksjon i sine respektive direktorater, men er avhengige av at saker tas opp i ordinære linjer. Dette vil også gjelde kompetanseteamets koordinator, som sitter i sin linje i IMDi, men som ikke har noen myndighet over de andre direktoratenes behandling av saker. Et spørsmål blir dermed hvem som kan drive frem prosesser, for eksempel i forhold til UDI og UD der hvor disse har en rolle i enkeltsaker.

Selv om eksempelmaterialet er begrenset, viser tvangsekteskapsaker som har vært behandlet i løpet av året 2008/2009 at det er behov for sterkere grad av koordinering i saker der departementer eller direktorater spiller en direkte rolle som utøvere/saksbehandlere. Vi mener det vil være formålstjenlig å avklare hvordan en slik koordinering eventuelt skal foregå. For eksempel bør det avklares om kompetanseteamet skal ha en rolle i å koordinere direktoraters/departementers sakshåndtering, eller om dette bør tas i ordinære linjer. I så fall blir det viktig å plassere myndigheten og ansvaret til å drive saker gjennom på riktig nivå i ett av de involverte direktoratene.

I forlengelsen av dette er det også et interessant spørsmål hvordan læringen som foregår i disse enkeltsakene nedfelles. Kompetanseteamet driver kompetanseformidling i ulike former. I 2009 ble *Tvangsekteskap – en veileder*, basert på kompetanseteamets erfaringer, utgitt av IMDi (IMDi 2009). Veilederen retter seg mot alle deler av hjelpeapparatet, og har som mål å gi konkret kunnskap om fenomenet tvangsekteskap og hvordan det kan håndteres. Kompetanseteamet driver også løpende kompetansehevingsarbeid gjennom å bistå førstelinjetjenesten med råd og informasjon. Noen av medlemmene driver dessuten med utstrakt foredragsvirksomhet og kunnskapsformidling.

Relatert til det vi har diskutert ovenfor er spørsmålet om man i tillegg til disse formene for kompetanseoverføring burde finne måter å institusjonalisere håndteringen av sakene i det sentrale offentlige apparatet på, og dermed øke beredskapen i denne delen av systemet. Dette kan handle om en klargjøring av de respektive instansenes ansvar, om rutiner internt hos enkeltinstanser og om å fastsette hva som bør være normal saksflyt i slike saker. Ikke minst handler dette om å gjøre seg mindre avhengig av enkeltpersoners kompetanse. Vi har til nå fokusert på horisontale linjer knyttet til håndtering av enkeltsaker og beredskapsbygging i forhold til disse. I det som følger skal vi se nærmere på noen viktige horisontale linjer i det forebyggende arbeidet.

Det bredere arbeidet mot tvangsekteskap

Handlingsplan mot tvangsekteskap er ambisiøs i sine mål om å etablere et godt forankret tverrsektorielt arbeid rundt tvangsekteskap. Disse strategiene stiller sterke krav til koordinering, ikke minst på direktoratsnivå. Vi skal peke på tre koordineringsområder som vi mener vil kreve økt oppmerksomhet i det videre arbeidet med planen; direktoratskontakter knyttet til minoritetsrådgiver og integreringsrådgiverordningene, koordineringen av innsats på regionalt nivå, samt samarbeidet med de frivillige organisasjonene.

Koordinering av minoritets- og integreringsrådgiverordningene

Tiltakene 4 og 31, minoritetsrådgivere og integreringsrådgivere, er originale tiltak som innebærer at ett direktorat, IMDi, administrerer og leder aktiviteter innenfor sektorområdene til henholdsvis KD/Udir/fylkeskommunen og til UD. Betegnelsen «gjøkungemodell» som ble anvendt av IMDi i forbindelse med lanseringen av *Tvangsekteskap – en veileder* sammenfatter noe av utfordringen som ligger i dette, nemlig at logikken fra ett arbeidsfelt integreres inn i hjertet av virksomheten i et annet felt. At minoritetsrådgivere og integreringsrådgivere gjør en god jobb i felt i forhold til å vinne innpass i utplasseringsinstitusjonen, danner én forutsetning for at dette skal lykkes.

I tillegg til dette kreves det etter vårt syn en stor grad av koordinering og felles tenkning mellom IMDi og henholdsvis Udir og UD. Et viktig poeng i denne sammenheng er at minoritetsrådgiver- og de fleste av integreringsrådgiverstillingene er midlertidige. Dette innebærer at man i løpet knappe tre år må ha fått forankret kunnskaper og arbeidsmetoder innenfor utplasseringsinstitusjonene. Behovet for et samarbeid mellom IMDi og Udir kan anskueliggjøres gjennom et tema som har vært diskutert blant minoritetsrådgiverne og i Forebyggingsenheten: nemlig spørsmålet om hvorvidt en minoritetsrådgiverordning vil være enda mer hensiktsmessig på ungdomsskolenivå. Refleksjonene rundt innplassering av slike ordninger i forhold til ulike faser i skoleløpet vil kunne danne et interessant utgangspunkt for erfaringsutveksling og modellbygging mellom IMDi og Udir.

IMDi og Udir har hatt noe kontakt så langt i planperioden, og AID har uttrykt overfor KD at denne kontakten bør styrkes. Selv om 12 av 15 av de skolelederne som har svart på undersøkelsen uttrykker at samarbeidet med minoritetsrådgiverne fungerer meget godt eller godt, tyder andre svar på undersøkelsen på at det vil være nyttig å samarbeide tettere rundt ordningen, både med skoleeiere/skoleledelse og med Udir. I forhold til skoleeiere og de enkelte skolene handler dette om praktiske ting rundt ansettelsesforholdet, slik som at minoritetsrådgiverne brukes til en del utredningsoppgaver av IMDi og at felles samlinger begrenser tilgjengeligheten deres. Det handler også om forventningene til hva minoritetsrådgiverne skal være. Skolene deler seg om-

trent på midten i synspunkter på om skolens behov og forventninger i forhold til minoritetsrådgiverordningen stemmer overens med hva minoritetsrådgiveren faktisk gjør. En skole oppgir at det er meget stor overensstemmelse, 8 oppgir stor grad av overensstemmelse, mens henholdsvis 5 og 2 skoler oppgir noen eller liten grad av overensstemmelse.

I forhold til Udir er imidlertid spørsmålet hvordan arbeidet mot tvangsekteskap på lengre sikt kan forankres innenfor skolesektoren. Udir vil kunne gi IMDi råd knyttet til hvordan skolefaglige hensyn setter rammer for arbeidet mot tvangsekteskap. IMDi kan med basis i de erfaringer som minoritetsrådgiverne nå gjør i de videregående skolene kunne bidra med perspektiver på utfordringer og muligheter i arbeid med minoritets elever i den videregående skolen. Et mål må være at disse typene kunnskap kan brukes til å utforme langsiktige strategier for arbeidet innenfor utdanningsområdet når det gjelder og oppdage problemer knyttet til tvang og vold blant elever på ulike nivåer.

Samarbeidet mellom IMDi og UD dreier seg om lignende problemstillinger: hvordan arbeidet til integreringsrådgiverne kan fungere best mulig i handlingsplansperioden, samt hvordan dette arbeidet kan forankres og videreføres. Slik vi har forstått det har IMDi og UD allerede hatt kontakt med tanke på å sikre at integreringsrådgivernes tilknytning til utenriksstasjonene fungerer så godt som mulig. Spørsmål om forankring bør være en viktig del av denne kontakten. Når utenriksstasjonene spørres om hva som skal til for å sikre at integreringsrådgivernes arbeid skal tilfalle utenriksstasjonene på sikt, vektlegger de utviklingen av saksbehandlingsrutiner og heving av utenriksstasjonens kompetanse. 8 av 10 utenriksstasjoner sier seg helt eller nokså enige i at dette er viktige forutsetninger. Dette understreker behovet for å integrere tvangsekteskapskompetansen i det daglige arbeidet ved utenriksstasjonene, noe som betinger utveksling og samttenkning mellom UD og AID/IMDi. En viktig side ved integreringsrådgivernes arbeid er også at de bygger opp lokale samarbeidsstrukturer, for eksempel til NGOer og til lokal ekspertise. Dette tilsier også at en kontinuitet må sikres i dette arbeidet.

Koordinering av kompetanseheving, informasjon og nettverksbygging

Vi har tidligere i rapporten pekt på at det regionale nivået utgjør et svært viktig koordineringsspunkt i handlingsplanen, fordi det kan bidra til å knytte sammen førstelinjeerfaringer på lokalt nivå, og også bidra til at kunnskap fra førstelinjen bringes videre oppover til det nasjonale nivået. Handlingsplanen har tydelige og gode ambisjoner på dette feltet.

Erfaringen fra fjoråret viser at direktoratene og deres underliggende ledd, som for eksempel Bufdir og de regionale Bufetat, Helsedir og RVT Sene, i stor grad har tatt fatt i informasjons- og formidlingsoppgavene de er blitt tildelt. Som et resultat av dette er det blitt arrangert en rekke seminarer og samlinger i alle regioner i løpet av høsten 2008.

Samtidig har man underveis i året erfart at det er behov for en sterkere grad av koordinering, både for å unngå dobbeltarbeid, og for å sikre at man utnytter den enkelte etats kompetanse på en så målrettet måte som mulig. Dette er også tydelig erkjent i den siste halvårsrapporten for arbeidet med handlingsplanen:

Erfaring har vist at det kan være nyttig å ha et møte for etater som jobber med kompetanseheving innenfor tematikken tvangsekteskap og kjønnslemlestelse for slik å kunne klargjøre roller, ansvar, målgrupper og eventuelt behov for samarbeid. (Tiltak 24: Etablere årlige nettverkssamlinger. Spesielle forutsetninger rundt tiltaket)

Vi mener dette behovet for samordning er en viktig erkjennelse. Samtidig vil vi peke på viktigheten av at slik samordning ikke begrenser seg til det enkelte tiltak, men at man ser på kompetanseheving bredt, på tvers av tiltakene som angår dette. Arbeidet med formidling og skreddersying av veiledere (tiltak 21) er et eksempel på et tiltak som bør ses i sammenheng med nettverkssamlingene.

I tillegg mener vi det er viktig å avklare rollen til de RVTSene på en tydeligere måte. Spørsmålet om finansiering står her sentralt. Slik det er formulert i handlingsplanen er RVTSene tiltenkt en rolle i forhold til flere ulike tiltak. I tillegg til å styrke den lokale helsetjenestens arbeid med tvangsekteskap (tiltak 20) og bidra til nettverkssamlinger (tiltak 24) skal de også samarbeide med Kompetanseteamet om deres kunnskapsformidling (tiltak 19) og bidra i etablere lokale prosjekter etter modell av Drammensprosjektet (tiltak 23). Noen av disse oppgavene faller tydeligere innenfor RVTSenes kjernearbeidsfelter enn andre. Dermed kreves det avklaringer mellom Helsedir og andre tiltakseiere som for eksempel AID og BLD det gjelder hvem som finansierer hvilken del av virksomheten. Når det gjelder årene 2008 og 2009 kan det synes som om RVTSene ikke har vært tiltenkt noen medvirkning i forhold til tiltak 23, Drammensprosjektet. I halvårsrapporten for handlingsplanen, våren 2009 rapporteres det om at kontakter er etablert med tanke på etablering av nye prosjekter, men RVTSenes rolle nevnes verken her eller i RVTSenes oppdragsbrev for 2009. Dersom RVTSene ikke skal bistå i formidlingen av erfaringene fra Drammen er det viktig å tydeliggjøre hvordan dette skal organiseres. Drammensprosjektet har gjort det klart at de må prioritere sitt eget lokale arbeid og at de ikke har kapasitet til å drive utstrakt formidlingsvirksomhet.

De frivillige organisasjonenes rolle

Det siste feltet vi vil peke ut i forhold til koordinering er forholdet mellom det offentlige og de frivillige organisasjonene. Et av handlingsplanens hovedanliggender er å styrke den offentlige innsatsen mot tvangsekteskap. Samtidig har de frivillige organisasjonene, da først og fremst Røde Kors, SEIF og

MIRA, men også andre, spilt en betydningsfull rolle på dette feltet (Bredal og Skjerven, 2007; Bredal og Orupabo, 2008). Vår studie av hvordan førstelinjetjenesten arbeider lokalt med tvangsekteskapssaker understreker den viktige og integrerte rollen de frivillige organisasjonene har i konkrete saker og i formidling av kompetanse. Det er viktig å merke seg at de ulike frivillige organisasjonene arbeider på forskjellige måter.

Flere av handlingsplanens tiltak berører implisitt de frivillige organisasjonenes rolle. Det tydeligste punktet gjelder styrkingen av det offentlige botilbudet for ungdom under og over 18 år (henholdsvis tiltak 28 og 27). Det kan synes som om de frivillige organisasjonene opplever at avklaringene har vært mangelfulle i forhold til hvilke endringer dette konkret innebærer, men at BLD og den interdepartementale gruppen nå har tatt fatt i dette. Vi mener det er viktig at disse avklaringene skjer på departementsnivå, før utføreransvaret overføres til underliggende direktorater. Disse avklaringene bør omhandle de frivillige organisasjonenes rolle sett under ett og ikke begrense seg til botilbud. For eksempel kan det være interessant å diskutere koordinering i konkrete tvangsekteskapssaker og den rollen de frivillige organisasjonene spiller der. De frivillige organisasjonene er jo for øvrig tiltenkt en viktig rolle innenfor det holdningsskapende arbeidet mot tvangsekteskap (tiltak 17). I stor grad er det andre frivillige organisasjoner som har søkt og fått midler innenfor disse tiltakene. De ulike rollene frivillig sektor kan spille bør likevel ses i sammenheng. Dette vil innebære at de departementene som har tiltak som berører rollen til de frivillige organisasjonene sammen vurderer hvordan man skal samspille med disse, og at kontakten ikke brytes ned på enkeltdepartementer.

Vi har nå pekt på noen koordineringsutfordringer på sentralt og regionalt nivå:

- fordeling av ansvar og roller blant sentrale/nasjonale aktører i håndteringen av enkeltsaker
- direktorats-/departementskontakt med tanke på forankring av minoritets- og integreringsrådgiorderingen
- koordinering med tanke på informasjon og kompetansebygging
- rolleavklaringer med de frivillige organisasjonene.

Felles for disse utfordringene er at de bare kan løses gjennom departemental styring og koordinering. I siste delen av dette kapitlet skal vi ta for oss dette nivået.

Styring på departementsnivå

Arbeidet med handlingsplanen koordineres og styres av BLD, ved Samlivs- og likestillingsavdelingen. Departementet fyller denne rollen gjennom å innkalle til jevnlig møter i den interdepartementale gruppen, ved å sørge for at det rapporteres halvårlig fra ansvarlige departementer på alle de 40 tiltakene i planen, samt ved å drive oppfølging av enkeltdepartementer der hvor det er behov.

I samtalene med de ulike involverte departementene fremgår det at det er ulike perspektiver på hvordan koordineringsarbeidet bør foregå. Generelt beskrives BLD som aktive i sin rolle. For eksempel innebærer det at manglende rapportering følges opp raskt og at det uttrykkes en forventning om at departementene skal gjøre så mye som mulig innenfor rammen av sine tiltak. Flere departementer har påpekt det nødvendige og positive i en slik rolle.

Samtidig er det viktig å peke på at det er stor variasjon blant departementene når det gjelder hvor omfattende tiltaksportefølje de har og dessuten hvilket koordineringsbehov de har knyttet til disse tiltakene. Denne variasjonen gjør også at vurderingen av den koordineringen som foregår varierer. Mens noen departementer mener at koordineringen knyttet til planen er for omfattende, mener andre at det er behov for ytterligere grad av styring i forhold til planen. Ut fra de koordineringsbehov som er blitt beskrevet tidligere i kapitlet, og ut fra denne variasjonen i tilbakemeldinger, mener vi det kan være nyttig å se både på innholdet i de interdepartementale gruppemøtene og på den styring og koordinering som foregår utenfor denne sammenheng.

Styring og koordinering gjennom den interdepartementale gruppen

Slik vi forstår intensjonene og praksisen i den interdepartementale gruppen, dreier arbeidet seg både om å holde oversikt over hvordan gjennomføringen av tiltakene i planen forløper, og å ta tak i enkeltspørsmål som krever spesiell oppmerksomhet, enten på overordnet eller mer detaljert nivå. Det har for eksempel dreid seg om de frivillige organisasjonenes rolle i forhold til planen og om plassering av ansvar ved retur av norske borgere til Norge.

Denne kombinasjonen av helhets- og delfokus virker i utgangspunktet hensiktsmessig. Ut fra intervjuene kan det likevel synes som om det kan være nyttig å forsøke å dreie den overordnede oppmerksomheten fra gjensidig informasjon til utvikling av felles synspunkter, for eksempel på hva som er og skal være kompetansetyngdepunktene i planen og hvilken rollefordeling som er hensiktsmessig mellom det offentlige og de frivillige organisasjonene. Vi mener dette både kan gi sterkere involvering fra noen av departementene med mer begrensede roller i planen, og bidra til at man identifiserer problemområder mer i forkant. Gjennom diskusjoner der man søker å klarlegge felles perspektiver kan man også synliggjøre de ulike sektorområdenes muligheter og begrensninger i forhold til arbeid mot tvangsekteskap. Dette vil på sikt også

kunne bidra til forankring av dette arbeidet innenfor de ulike sektorene, fordi kunnskapen øker om de respektive rollene og hvordan de står i forhold til hverandre. Vi mener det er viktig at denne formen for helhetstenkning foregår på overordnet nivå, nettopp fordi det ligger i handlingsplanens ambisjoner å utvikle nye former for tverrgående kompetanse i det offentlige apparatet.

To grep kan tenkes for å styrke etableringen av felles perspektiver. Det første dreier seg om utforming av spesifikke problemstillinger og diskusjonstemaer som har potensiale for å bringe opp ulike perspektiver. Disse problemstillingene burde knyttes til det man forsøker å oppnå med planen i den gitte fasen man er i. Et eksempel kunne være en diskusjon av hvilken rolle de ulike sektorområdene skal spille innenfor formidling av kompetanse, og hvordan disse områdene henger sammen. Et bakteppe for en slik diskusjon kunne være at man fikk seg forelagt innholdet i de nettverkssamlingene som til nå er arrangert. Et annet eksempel er at man peker ut de områdene der det er sterkest behov for koblinger mellom sektorer, som for eksempel mellom utdanningsfeltet og de andre feltene, helsefeltet og de andre feltene og diskuterer muligheter og begrensninger med utgangspunkt i de føringer handlingsplanens tiltak gir.

Det andre grepet handler om å tydeligere hente læring ut av førstehåndserfaringene med arbeidet mot tvangsekteskap. En forutsetning for å kunne styre og korrigere kursen på en hensiktsmessig måte er tilstrekkelig informasjon om det konkrete arbeidet som utløses av planen. Halvårsrapporteringen utgjør én slik kilde til informasjon, men i en knapp og oppdelt form. For å få satt søkelys på utfordringene i det konkrete arbeidet mot tvangsekteskap og på hvordan arbeidet betinges av det som foregår i overliggende ledd, kan det være nyttig å bringe inn og å dokumentere ulike typer førstehåndserfaringer. Det kan for eksempel dreie seg om erfaringer med håndtering av saker hos barnevernet, lokale erfaringer slik som i Drammensprosjektet, samt erfaringer fra integrerings- og minoritetsrådgivere, både når det gjelder forebygging og sakshåndtering. Sistnevnte vil for eksempel også kunne gi oppspill til en diskusjon om hvordan tvangsekteskapstematikken kan integreres i det skolefaglige. Det vil være fornuftig at utvalget av slike erfaringer som blir brakt inn ses i lys av de spesifikke problemstillingene man har formulert.

Styring og koordinering i sin helhet

Handlingsplanen inkluderer åtte ulike departementer. I tillegg er det slik at gjennomføringen av en lang rekke tiltak er overført til underliggende direktorater, blant annet IMDi, POD, Bufdir, UDI og Udir. Dette skaper en spesiell koordineringsutfordring, fordi det i en del tilfeller er behov for utveksling ikke bare mellom direktorater, men mellom direktorater og departementer som ikke er eierdepartement. Et eksempel på dette er IMDis behov for koordinering med UD i tilknytning til integreringsrådgiverordningen.

De interdepartementale møtene kan ikke løse alle disse utfordringene, fordi det krever spesifikke diskusjoner som ikke vil være relevante for alle de tilstedeværende departementene. Dessuten vil behovet for koordinering være løpende, mens de interdepartementale møtene finner sted forholdsvis sjelden. Det synes derfor hensiktsmessig at BLD bidrar til etablering og formalisering av noen koordineringsstrukturer innenfor delområder av planen. Eksempelvis kan det gjøres tydelig at AID har ansvar for koordineringen mellom IMDi og UD når det gjelder integreringsrådgiverne og BLD et ansvar for koordineringen mellom Bufdir og KRD når det gjelder botilbud.

En gjennomgang av slike delkoordineringsforhold vil være nyttig, ikke minst for å identifisere hvor det finnes koordineringsbehov mellom direktorater. I og med at det er departementene som er tiltakseiere er det ikke gitt at direktoratene som utførere identifiserer sine koordineringsbehov. Et eksempel kan være Udir som har ansvaret for gjennomføringen av tiltak knyttet til utvikling av ressursmaterieil til bruk for elever og lærere (tiltak 5). AID er ikke nevnt som ansvarlige for dette tiltaket, men det kan likevel tenkes at det er svært formålstjenlig at Udir har kontakt med IMDi for å nyttiggjøre seg erfaringer hentet gjennom minoritetsrådgiverne, samt sørge for at det ikke er overlap mellom materieil som utvikles av disse og Udirs materieil. En gjennomgang av koordineringsbehov mellom departementer vil kunne bringe frem i dagen slike behov for koordinering mellom direktoratene.

I tillegg til gjennomgangen av delkoordineringsforhold, mener vi det kan være nyttig å tenke helhetlig gjennom hvordan direktoratenes koordinering på tvers best kan sikres. Noen av departementene har valgt å inkludere direktoratene i de vanlige interdepartementale gruppemøtene, og dermed koble dem tett til den overordnede koordineringen av handlingsplanen. Dette gjelder til dels AID/IMDi, samt HOD/Helsedir. Andre departementer, som for eksempel KD, uttrykker at kontakten med underliggende direktorat er mer begrenset og knyttet til rapportering. Gitt det omfattende behovet for utvikling av kompetanse på tvers, på direktoratsnivå, mener vi det vil være nyttig å tenke systematisk gjennom hvilken del av koordineringen som løses henholdsvis gjennom det interdepartementale møtet med underliggende etater, gjennom etablering av delkoordineringsforhold og gjennom dialogen mellom enkeltdepartementer og direktorater. Av spesiell interesse her er hvordan møtet med underliggende etater kan bidra til å sikre en retning for det tverrgående arbeidet på direktoratsnivå.

Sammenfattende mener vi at styring og koordinering av arbeidet med handlingsplanen kan styrkes gjennom:

- En mer målrettet identifisering av innsatsområder og koordineringsutfordringer
- Et sterkere fokus på å bringe inn førstelinje-/grasroterfaringer som grunnlag for diskusjoner
- En tydeliggjøring og formalisering av delkoordineringsområder i planen
- En gjennomtenkning av hvilken sammensetning av former som skal brukes for å sikre retning for og koordinering av direktoratenes arbeid

Konklusjoner og anbefalinger

I denne rapporten har vi presentert og diskutert status for arbeidet mot tvangsekteskap på tre nivåer: i det offentlige tjenesteapparatet lokalt, på regionalt nivå og på departements- og direktoratsnivå. Vi har befattet oss med tvangsekteskapssaker i et bredt perspektiv, og fokusert både på håndtering av enkeltsaker, på beredskapsbygging og på forebyggende arbeid. Vår hovedfokus har ligget på hvilke føringer som er lagt når det gjelder utvikling og forankring av kompetanse gjennom organiseringen av arbeidet med handlingsplanen. Et avgjørende spørsmål i denne sammenheng er hva slags kompetanse og forankring man først og fremst forsøker å etablere: er det en særegen og spisset kompetanse på tvangsekteskap eller handler det om å knytte denne kompetansen til andre typer faglighet?

Når det gjelder arbeidet med denne handlingsplanen kompliseres dette spørsmålet av at det eksisterer to andre handlingsplaner med til dels sammenfallende tiltak og foki, nemlig Handlingsplan mot vold i nære relasjoner (2008-2011) og Handlingsplan mot kjønnslemlestelse (2008-2011). En mulig konsekvens av dette sammenfallet er at voldsfeltet spesialiseres og kobles løs fra andre områder innenfor de ulike departementene og direktoratene. Dette er til syvende og sist et spørsmål om «mainstreaming», det vil si hvorvidt tvangsekteskapsarbeidet integreres i andre saksfelter både sentralt og lokalt.

Innenfor en slik sammenheng er det spesielt viktig å være klar over at den ansvarsdeling som gjøres gjennom handlingsplanen har mulige konsekvenser for hvordan tvangsekteskap avgrenses og defineres blant utførere og førstelinjetjeneste. Vi har spesielt pekt på at allokeringen av tunge kompetansebyggingstiltak til IMDi gir noen interessante muligheter når det gjelder utvikling av nye former for kompetanse, men at det samtidig skaper viktige koordinerings- og forankringsutfordringer i forhold til andre sektorområder. Det er spesielt viktig at man på departementsnivå har et blikk for disse utfordringene. Samtidig er det viktig at man på styringsnivå har strategier for hvordan ulike kompetanseområder skal vektes og utvikles gjennom planen, for eksempel knyttet til voldsfeltet, barnevernfeltet og til helsefeltet.

Før vi oppsummerer funnene vil vi minne om kompleksiteten og omfanget til det prosjektet som handlingsplanen utgjør. Gjennom handlingsplanen investerer det offentlige betydelige midler i dette feltet, med mål om å styrke og forankre arbeidet mot tvangsekteskap i bred forstand. Dette innebærer med nødvendighet koordineringsutfordringer. I denne rapporten har vi pekt på noen av de punktene der vi mener det er mest avgjørende å få til slik koordinering. Nedenfor skal vi oppsummere de utfordringene vi har sett på disse feltene og komme med forslag til tiltak.

Svar på rapportens spørsmål: koordinering, styring og læring gjennom handlingsplanen

Vi skal nå vende tilbake til de tre spørsmålene vi stilte innledningsvis og gi svar på dem i lys av det resonnementet vi har ført i rapporten. Følgende tre spørsmål ble stilt:

- 1) Hva er situasjonen i det offentlige tjenesteapparatet når det gjelder håndtering av tvangsekteskapsaker og behov for kompetanse?
- 2) Hvordan fungerer de sentrale koordinerings- og styringsordninger som er lagt på plass i handlingsplansarbeidet?
- 3) Hvilke overordnede grep kan gjøres for å styrke læring og forankring gjennom handlingsplansarbeidet?

1) Det offentlige tjenesteapparatets håndtering av tvangsekteskapsaker og behov for kompetanse

Vår undersøkelse av det offentlige tjenesteapparatet gir først og fremst tilgang til hvordan arbeidet mot tvangsekteskap foregår i de store byene. Barnevern, sosialtjeneste og politidistriktene i disse områdene tenkes å ligge i forkant av resten av landet når det gjelder befatning og erfaring med tvangsekteskapsaker og tilgrensende problematikker. Det tydelige bildet som fremkommer på dette nivået er at tvangsekteskapsaker oppleves som mer kompliserte enn andre typer saker, og at det er behov for både en styrking av rutiner og rammebetingelser og av kontorers/distrikters kompetanse. En konklusjon er også at erfaring med saker bidrar til økt kompetanse, men at saksomfanget hos hver enkelt instans er for lite til å skape tilstrekkelig kompetansebygging.

I forlengelsen av dette blir det alvorlig at arbeidet rundt tiltak 23 - etablering av lokale prøveprosjekter tilsvarende Drammensprosjektet – ikke har fått noen tydelig organisering utad. Slike lokale prosjekter kan ha den styrke at de både fører til etablering av rutiner og rammebetingelser, parallelt med en gjensidig overføring av kompetanse. Vårt første forslag til tiltak er dermed:

- Gi formidlingen av lokale prøveprosjekter en tydelig organisatorisk og ressursmessig forankring, enten det er i RVTS eller et annet sted.

Samtidig er det viktig å utnytte erfaringene fra de *ulike* lokale organisasjonsmodellene som er i ferd med å etableres lokalt. Det ligger et tydelig potensiale for dette i de regionale nettverkssamlingene som ble arrangert i 2008. At dette potensialet utnyttes fullt ut krever imidlertid:

- Bedre samordning og koordinering mellom Bufdir/Bufetat og Helse-dir/RVTSene, samt med andre relevante direktorater og regionale enheter (for eksempel fylkeskommuner, KFSO) i forhold til regional kompetanseutveksling og –formidling.

Vi anbefaler at disse samlingene ses i et bredt perspektiv, og at de over tid inkluderer alle relevante sektorområder. Ut fra de beskrivelsene vi har gitt av lokalnivået kan det være spesielt interessant å se på hvorvidt NAV/sosialtjenesten skal integreres sterkere i dette. Videre er det viktig at samlingene fungerer som reelle arenaer for erfaringsutveksling og læring og dermed ikke bare involverer kompetanseoverføring ovenfra og ned.

Et viktig funn når det gjelder kompetanseoverføring var at den i første rekke foregår lokalt. Selv om den lokale kompetanseflyten er viktig, har vi påpekt at det finnes et uutnyttet potensiale for overføring av kunnskap fra det regionale og det sentrale nivået. Særlig tydelig er dette hos sosialtjenesten, der 17 av 21 sosialkontorer oppgir at de kjenner arbeidsområdet til kompetanseteamet dårlig eller ikke i det hele tatt. Vi mener at dette funnet først og fremst tyder på at sosialtjenesten avgrenser sin rolle når det gjelder tvangsekteskapsaker og at de frivillige organisasjonene kommer inn og fyller eventuelle kompetansehull.

Dette leder oss til et siste tema vi mener det er viktig å ta med seg fra lokalnivået, nemlig spørsmålet om sosialtjenestens rolle. I samsvar med tidligere undersøkelser viser vår undersøkelse av førstelinjetjenesten at sosialkontorene definerer sin rolle som avgrenset til økonomisk støtte, og at de dermed ikke tar i bruk andre virkemidler knyttet til psykososial oppfølging og hjelp. Sosialtjenestens rolledefinisjon er interessant i bredere forstand, fordi den aktualiserer relasjonen mellom det offentlige og de frivillige organisasjonenes rolle. Samtidig er det slik at sosialtjenestens rolle i liten grad er tematisert i handlingsplanen og ikke spesifisert inn mot noe tiltak. Vi mener at denne typen avklaring vil være viktig, ikke bare lokalt, slik det skjer innenfor kommunalt samarbeid, men også på sentralt nivå. Vår anbefaling er derfor:

- Gjennomgå og klargjøre sosialtjenestens rolle i arbeidet mot tvangsekteskap, og se dette i sammenheng med de respektive rollene til det frivillige og det offentlige.
- Vurdere om det er formålstjenlig å integrere sosialtjenestefeltet tydeligere i det interdepartementale samarbeidet/samarbeid på direktoratsnivå.

2) Sentrale koordinerings- og styringsordninger innenfor planarbeidet

Vi har gjentatte ganger pekt på det komplekse i arbeidet med Handlingsplan mot tvangsekteskap. Samtidig har et mål med denne rapporten vært å redusere noe av denne kompleksiteten ved peke ut spesielle områder vi mener bør fokuseres i det videre arbeidet. For å kunne gjøre tydeligere hva som er viktig har vi gjort et skille mellom tre ulike typer arbeidsprosesser innenfor arbeidet mot tvangsekteskap, nemlig:

- håndtering av tvangsekteskapssaker
- beredskapsbygging i forhold til saker
- bredere forebyggende arbeid

Vårt utgangspunkt har vært at iverksettelsen av handlingsplanen etablerer potensialer innenfor disse tre områdene. Samtidig er det viktig å være oppmerksom på at planen på noen punkter endrer eksisterende arbeidsmønstre, og at disse til dels må få sette seg igjen.

Når det gjelder håndtering av tvangsekteskapssaker og beredskapsbygging i forhold til disse, har vi pekt på rutinene og samarbeidsmønstrene ikke ser ut til å være fullt ut avklart i de sakene som involverer saksbehandling hos nasjonale instanser. Mens det på lokalt nivå, for eksempel innenfor Drammensprosjektet, finnes skriftlige dokumenter som tydeliggjør involverte instansers roller og grunnlag for å agere, samt en ideell saksflyt mellom instansene, er dette så langt vi kan se ikke tilfelle i saker som involverer samhandling mellom UDI, UD, kompetanseteam, integreringsrådgiver og politi, for å nevne noen mulige instanser. Gitt at saker kan være svært forskjellige er det ikke gitt at saksflyten lar seg skjematisk på noen entydig måte, men vi mener det kan være nyttig å reflektere over roller i denne sammenheng. Vår anbefaling knyttet til håndteringen av konkrete tvangsekteskapssaker er derfor at man:

- Tydeliggjør fordeling av ansvar og roller blant sentrale/nasjonale aktører i håndteringen av enkeltsaker. Dette kan innebære:
 - Tydeliggjøring av hvordan tvangsekteskapssaker, og da særlig hastesaker, skal behandles innenfor enkelte direktorater, da først og fremst UDI og IMDi
 - Tydeliggjøring av roller, ansvar og myndighet blant de instansene som er involvert i konkret sakshåndtering (for eksempel kompetanseteam, integrerings- og minoritetsrådgivere, IMDi, UDI, politiet)
 - Utarbeidelse av modeller for skjematisk saksflyt mellom instanser (jf. Drammensmodellen)

I tillegg til at dette vil bedre håndteringen av enkeltsaker, vil det også bidra til beredskapsbygging. I denne sammenheng vil det også være gunstig å gjenomtenke på hvilke måter kompetanseteamet kan nedfelle sine erfaringer, innenfor rammen av de anonymitetshensyn som gjelder.

Når det gjelder det bredere forebyggende arbeidet, har vi pekt på viktigheten av at de erfaringene som nå høstes gjennom IMDis ansatte ved de videregående skolene, ved utenriksstasjonene og gjennom kompetanseteamet fanges opp, nedfelles og systematiseres. Selv om vi ikke har gått i detalj i forhold til hvordan integreringsrådgiver- og minoritetsrådgiverordningene fungerer, mener vi ut fra spørreundersøkelsen vi har gjennomført at rådgiverne i stor grad gjør en forskjell ved sine utplasseringsinstitusjoner, i form av økt fokus, kompetanse og systematikk i det forebyggende arbeidet. Disse erfaringene må bringes sammen og synliggjøres. Vår anbefaling i denne sammenheng blir dermed:

- Å gjøre IMDis arbeid med erfaringsbearbeiding og læring knyttet til tiltakene de forvalter mer målrettet og systematisk

I tillegg til den typen erfaringslæring som foregår i IMDi innenfor planperioden er det viktig å fastholde at tunge tiltak innenfor handlingsplanen er midlertidige og at målet på sikt er forankring i ordinær virksomhet. I denne sammenhengen mener vi for det første at de kontakter som etableres mellom IMDi og skolesektoren; på enkeltskolenivå, blant skoleeiere og i forhold til Utdanningsdirektoratet, er av betydning. Innenfor rammen av det man har kapasitet til bør samtenkning og kontakt styrkes mellom disse instansene.

For det andre blir igjen lokal og regional erfaringsutveksling viktig. Bakkenfor spørsmålet om samordning og organisatorisk forankring av nettverksamlinger og lokale samarbeidsprosjekter, ligger spørsmålet om hvilken kompetanse som mest formålstjenlig bør formidles til hvem av hvem. I denne sammenhengen har vi påpekt betydningen av erfaring med enkeltsaker, altså en kunnskap som bygges nedenfra og opp. Videre mener vi det er viktig å

gjennomtenke koblingen mellom sektorer: hvilket samarbeid bør erfaringsmessig skolene og det lokale barnevernet ha? Hvilken kompetanse besitter KFSO som kan bli for eksempel sosialtjenesten til del? Denne typen gjennomtenkning bør gjøres både i forhold til beredskapskompetanse og kompetanse knyttet til forebygging. Anbefalingen kan sammenfattes slik:

- At man på sentralt nivå gjør en helhetlig og overordnet vurdering av hvilken kompetanse det er behov for på tvers av sektorer, samt hvem som bør tilby den til hvem.

3) Overordnede grep for å styrke læring og forankring

Helt avslutningsvis vil vi slå fast at arbeidet med Handlingsplan mot tvangsekteskap er godt i gang, i den forstand at de fleste tiltak er igangsatt, og at BLD i stor grad følger opp gjennomføringen av tiltakene gjennom sin kontakt med de ansvarlige departementene. Samtidig har vi pekt på en svakhet i tiltakslogikken; nemlig at arbeidet splittes opp og at sammenhengene blir vanskelige å få øye på. På overordnet nivå mener vi derfor at styringen og koordineringen av arbeidet med handlingsplanen kan styrkes gjennom en mer målrettet identifisering av innsatsområder og koordineringsutfordringer:

- I forhold til håndtering av enkeltsaker
- I forhold til erfaringsutveksling og læring

Denne rapporten kan leses som et bidrag til en slik identifisering av innsatsområder, slik de er spesifisert i dette sluttkapitlet. Gjennom arbeidet med å samle inn data fra dem som arbeider mot tvangsekteskap på ulike nivåer er vi blitt klar over hvor innsiktsgivende det er å få direkte kunnskap om enkeltsaker, i de utfordringer som ligger der og i hvor det stopper opp i de offentlige systemene. Innsikt i dette er en nøkkel til å forstå sammenhenger mellom instanser og hviler roller de respektive kan fylle. Derfor har vi også fremmet et læringssyn der man bestreber seg på å få tak på og systematisere konkrete erfaringer. I tråd med dette perspektivet på læring vil vi derfor anbefale at førstelinje- og grasroterfaringer får en viktig plass som kilde til forståelse av hvordan helheten i tvangsekteskapsarbeidet fungerer. Dette bør imidlertid ikke skje tilfeldig, men som følge av man forsøker å lære systematisk av disse erfaringene.

Tiltak i Handlingsplan mot tvangsekteskap 2008-2011

I kursiv: Tiltakets forankring i ett av handlingsplanens seks hovedmålsettinger.

I parentes: Ansvarlig departement for hvert enkelt tiltak.

Lovverket mot tvangsekteskap skal håndheves effektivt

- Tiltak 1 Styrke kompetanse og organisering i politidistriktene (JD)
- Tiltak 2 Oppdatere håndbok for KFSO (JD)
- Tiltak 3 Etablere en sentral kompetansegruppe i politiet (JD)

Tvangsekteskap skal forebygges

- Tiltak 4 Etablere ordning med minoritetsrådgivere ved videregående skoler (AID)
- Tiltak 5 Utvikle ressursmateriell om tvangsekteskap til bruk for elever og lærere (KD)
- Tiltak 6 Styrke den sosialpedagogiske rådgivningstjenesten i skolen (KD)
- Tiltak 7 Bruke foreldrenettverk (KD)
- Tiltak 8 Bidra til at kommunene har gode rutiner for oppfølging når elever uteblir etter skoleferien (KD)
- Tiltak 9 Oppdatere informasjonsmateriell tilpasset ulike målgrupper (BLD)
- Tiltak 10 Etablere kampanjeside og spørsmål og svartjeneste (BLD)
- Tiltak 11 Bevisstgjøre deltakere i norskopplæringen om tvangsekteskap (AID)
- Tiltak 12 Bruke foreldreveilederprogrammet aktivt i arbeidet mot tvangsekteskap (BLD)
- Tiltak 13 Etablere nettverk av ressurspersoner (BLD)
- Tiltak 14 Bistå unge som ønsker hjelp for å unngå brudd med familien (BLD)
- Tiltak 15 Involvere trossamfunnene i arbeidet mot tvangsekteskap (KKD)
- Tiltak 16 Inkludere informasjon om tvangsekteskap i opplæringsprogram for forstandere (KKD)

- Tiltak 17 Øke støtten til frivillige organisasjoners holdnings-
skapende arbeid (AID)
- Tiltak 18 Etablere jente- og gutteklubber (BLD)

Kompetanse og samarbeid skal styrkes

- Tiltak 19 Styrke og videreføre Kompetanseteam mot tvangs-
ekteskap (AID)
- Tiltak 20 Styrke de regionale ressursentrenes kompetanse på tvangsek-
teskap (BLD)
- Tiltak 21 Utarbeide veiledere og gi opplæring til hjelpeapparatet (BLD)
- Tiltak 22 Bidra til at helsetjenesten følger opp tvangsekteskaps-
saker (HOD)
- Tiltak 23 Etablere lokale samarbeidsprosjekter i regionene (BLD)
- Tiltak 24 Etablere årlige nettverkssamlinger (BLD)
- Tiltak 25 Heve kompetansen i folkeregistrene (BLD)

Hjelpetiltakene skal være gode og tilgjengelige

- Tiltak 26 Utrede kvaliteten i dagens bo- og behandlingstilbud (BLD)
- Tiltak 27 Etablere ytterligere botilbud til unge over 18 år (BLD)
- Tiltak 28 Etablere ytterligere botilbud til unge under 18 år (BLD)
- Tiltak 29 Videreføre støtte til å hjelpe ungdom i krise (BLD)
- Tiltak 30 Styrke familievernet for å øke innsatsen i behandling og råd-
givning i tvangsekteskapsaker (BLD)

Internasjonal innsats og samarbeid skal styrkes

- Tiltak 31 Opprette integreringsattachéstillinger (AID)
- Tiltak 32 Bedre rutinene for håndtering av tvangsekteskapsaker (UD)
- Tiltak 33 Heve kompetansen i utenrikstjenesten (UD)
- Tiltak 34 Videreføre ordningen med refusjon av utgifter til hjemsendel-
se ved tvangsgifte (BLD)
- Tiltak 35 Utvikle samarbeid mellom myndigheter og organisasjoner i
Norge og i foreldrenes opprinnelsesland (UD)
- Tiltak 36 Ta opp tvangsekteskap i politiske samtaler med andre
land (UD)
- Tiltak 37 Styrke nordisk samarbeid (BLD)
- Tiltak 38 Bidra til europeisk samarbeid (AID)

Kunnskap og forskning skal styrkes

- Tiltak 39 Styrke forskning og evaluering (BLD)
- Tiltak 40 Etablere rutiner for systematisk registrering av tvangsek-
teskapsaker (BLD)

Litteratur

- Barne- og likestillingsdepartementet (2009): *Handlingsplan mot tvangsekteskap 2008 – 2011. Rapport på fremdrift av arbeidet med handlingsplanen pr. mars 2009.*
- Bredal, Anja og Orupabo, Julia (2008): *Et trygt sted å bo. Og noe mer. Evaluering av botilbudet til unge som bryter med familien på grunn av tvangsekteskap.* Oslo: Institutt for Samfunnsforskning. Rapport 2008:7.
- Bredal, Anja og Skjerven, Lill (2007), *Tvangsekteskapsaker i hjelpeapparatet. Omfang og utfordringer.* Oslo: Senter for Kvinne og Kjønnforskning, Universitetet i Oslo
- Drammen Kommune (2007). *Veileder ved arbeid mot vold i nære relasjoner.*
- Chen, Huey-Tsyh (2005). *Practical Program Evaluation. Assessing and Improving Planning, Implementation and Effectiveness.* Thousand Oaks: Sage.
- Fjeldvær, Skjoldvor (2008): IMDi arbeid mot tvangsekteskap. I *Integreringskart 2008. Tvangsekteskap – en kunnskapsstatus.* IMDi-rapport 6-2008.
- Hennum, Ragnhild (2008): Straffeloven § 222 – bestemmelsen om tvangsekteskap. I *Integreringskart 2008. Tvangsekteskap – en kunnskapsstatus.* IMDi-rapport 6-2008.
- IMDi (2008): *Plattform for arbeidet mot tvangsekteskap.* Forebyggingsenheten – IMDi. 27.mai 2008.
- IMDi (2009): *Tvangsekteskap – en veileder*
- Jacobsen og Thorsvik (2002): *Hvordan organisasjoner fungerer.* Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad og Bjørke.
- Perrow, Charles (1970): *Organizational Analysis: A Sociological View.*
- Politidirektoratet (2008): *Politiet mot 2020. Bemannings- og kompetansebehov i politiet.* Rapport.
- Senge, Peter (1990). *Den femte disiplin. Kunsten å skape den lærende organisasjon.* Oslo: Hjemmets bokforlag.
- Senge, Peter (2006). *The Fifth Discipline. The Art and Practice of The Learning Organisation.* London: Random House.
- Sitkin, S. B. (1992) «Learning through failure: The strategy of small losses», *Research in organizational behaviour*, Vol. 14 (231-266).

Institutt for samfunnsforskning

Rapport 2009:9

<i>Forfatter/Author</i> Kari Steen-Johnsen og Hilde Lidén
<i>Tittel/Title</i> Evaluering av handlingsplan mot tvangsekteskap Første delrapport, juni 2009
<i>Sammendrag</i> Som del av Institutt for Samfunnsforskning oppdrag med å følgevaluere arbeidet med Handlingsplan mot Tvangsekteskap (2008 - 2011) skal det leveres årlige delrapporter. Denne første delrapporten fokuserer på to hovedtemaer: 1) forankring av arbeidet mot tvangsekteskap i det offentlige tjenesteapparatet og 2) de sentrale forutsetninger som er lagt for implementering av handlingsplanen gjennom tiltak, ansvarsfordeling og styrings- og koordineringsordninger. Rapporten tar som utgangspunkt at arbeidet med handlingsplanen innebærer at kompetanse om tvangsekteskap skal utvikles og forankres bredt i det offentlige tjenesteapparatet. Vi skiller mellom tre former for arbeidsprosesser knyttet til tvangsekteskap: håndtering av enkeltsaker, beredskapsbygging, samt bredere forebyggende arbeid. Et hovedpoeng er at læring i det offentlige tjenesteapparatet må ta utgangspunkt i de konkrete erfaringene som høstes gjennom disse arbeidsprosessene. Dette innebærer blant annet at man må ha gode systemer for å bringe sammen førstelinjetjenestenes erfaringer lokalt og regionalt. I forhold til det første temaet konkluderer rapporten med at det er et stort uttrykt kompetansebehov i førstelinjetjenesten. Samtidig fremgår det av undersøkelsen at det eksisterer interessante erfaringer lokalt, både når det gjelder håndtering av saker og når det gjelder samarbeidsformer. Gjennom minoritets- og integreringsrådgiverordningene utvikles det også nye arbeidsformer innenfor feltet. Et hovedanliggende for de som har ansvaret for implementering av handlingsplanen er å sørge for at disse ulike typene erfaring dokumenteres og at kompetanse utveksles på tvers av lokalmiljøer og kompetanseområder. I forhold til det andre temaet, forutsetningene som er lagt for implementering av planen, konkluderer rapporten med at de fleste tiltak er igangsatt og de følges opp gjennom rapportering og departementskoordinering. Det er likevel behov for styrket innsats, både i forhold til koordinering og formidling av kompetanse gjennom regionale ledd og i forhold til koordinering på tvers av departementer og direktorater når det gjelder kompetanseutvikling. Rapporten peker også på et behov for sterkere koordinering av sentrale organers rolle i håndtering av enkeltsaker.
<i>Emneord</i> Tvangsekteskap, migrasjon, familiepolitikk, implementering, etniske minoriteter
<i>Summary</i> As part of the assignment to perform a program evaluation of the Action Plan for Combating Forced Marriages, 2008-2011, the Institute for Social Research produces yearly reports on the progress of the plan. This first yearly report focuses on two main themes: 1) how the work against forced marriages is embedded within public services and 2) the preconditions that have been established for implementation of the plan through measures, divisions of responsibility and arrangements for coordination and steering. The report takes as its point of departure that the Action Plan should lead to a broad development of competence on forced marriages within the public systems. We make a distinction between three types of work processes that are involved in the work against forced marriages: the handling of concrete cases, building of a capacity to act and finally preventive work in a broad sense. We claim that in order to enhance learning among the involved public services, the concrete experiences that are made in relation to these work processes must be captured and transferred. This requires good systems for bringing together street level experiences locally and regionally. In relation to the first theme of this report, we conclude that the local and regional public services have an expressed need for an enhancement of competence. At the same time, it is clear that useful experiences of

the handling of cases and of modes of cooperation exist in the local contexts. The new positions that were established through the plan, minority and integration advisors, also have the potential to develop new work methods and knowledge within this field. A major concern for those who are responsible for the plan is therefore to establish systems that ensure the documentation and exchange of knowledge, across localities and areas of competence.

In relation to the second theme, the preconditions for implementation, the report concludes that most measures have been initiated and are followed up through reports and coordination at the ministry level. There still exist a need for a stronger effort, especially concerning coordination of competence at the regional level and concerning coordination between ministries and directorates in the development of new knowledge. The report also points out a need for stronger coordination of roles within the handling of singular cases in the central public systems.

Index terms

Forced marriage, migration, family policy, policy implementation, ethnic minorities