

BY- OG REGIONFORSKNINGSINSTITUTTET NIBR

# Mange vil hjelpe, men hjelper det?

En gjennomgang av hjelpetjenester for personer utsatt for negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse

Mariann Stærkebye Leirvik, Aadne Aasland og Anne Balke Staver

OSLO METROPOLITAN UNIVERSITY  
STORBYUNIVERSITETET



Mariann Stærkebye Leirvik  
Aadne Aasland  
Anne Balke Staver

# **Mange vil hjelpe, men hjelper det?**

## **En gjennomgang av hjelpetjenester for personer utsatt for negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse**

NIBR-rapport 2020:5

Tittel: Mange vil hjelpe, men hjelper det? En gjennomgang av hjelpetjenester for personer utsatt for negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse

Forfatter: Mariann Stærkebye Leirvik, Aadne Aasland og Anne Balke Staver

NIBR-rapport: 2020:5

ISSN: 1502-9794  
ISBN: 978-82-8309-303-2 (Elektronisk)

Prosjektnummer: 201505

Prosjektnavn: Helhetlig gjennomgang av særskilte hjelpetjenester for personer utsatt for negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse

Oppdragsgiver: Kunnskapsdepartementet

Prosjektleder: Mariann Stærkebye Leirvik

Referat: Prosjektet handler om det samlede hjelpetilbudet som gis til utsatte for negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse oppleves som tilgjengelig, tilstrekkelig og helhetlig.

Sammendrag: Norsk og engelsk

Dato: April 2019

Antall sider: 209

Utgiver: By- og regionforskningsinstituttet NIBR  
OsloMet - storbyuniversitetet  
Postboks 4 St. Olavs plass  
0130 OSLO  
(+47) 67 23 50 00  
post-nibr@oslomet.no

Vår hjemmeside: <http://www.oslomet.no/nibr>

© NIBR 2020

## Forord

Denne rapporten er skrevet på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet. Oppdraget ser nærmere på hjelpetilbudet til utsatte for negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse, et hjelpetilbud som består av særskilte hjelpetjenester (inklusive tjenester fra sivilsamfunnsaktører) og generelle hjelpetjenester. I rapporten belyser vi følgende overordnede problemstillinger: 1) Er hjelpetilbudet til de som er utsatt for NTK helhetlig og oversiktlig, eller er det fragmentert og oppdelt? og 2) Får brukere av hjelpetilbudene den hjelpen de trenger?

Oppdraget er utført av et team forskere ved By- og regionforskningsinstituttet (NIBR), ved OsloMet, bestående av Mariann Stærkebye Leirvik, Aadne Aasland og Anne Balke Staver. Mariann Stærkebye Leirvik har vært prosjektleder, og har hatt et hovedansvar for helheten i rapporten. De tre forskerne har alle gjennomført innsamling av data og bidratt inn i arbeidet med skriveingen. Aadne Aasland har hatt hovedansvar for spørreundersøkelsene, Mariann Stærkebye Leirvik for intervjuer av nøkkelaktører på nasjonalt nivå, og brukerintervjuene ble foretatt av Anne Balke Staver og Mariann Stærkebye Leirvik. Hele teamet har gjennomført intervjuer med hjelpeapparat og workshoper i fire kommuner. Trine Myrvold har vært involvert på ulike stadier med kvalitetsikring.

Studien baserer seg på flere datakilder: 1) spørreundersøkelse til særskilte tjenester, sivilsamfunnsaktører og sentrale deler av det generelle hjelpeapparatet; 2) casestudier i fire kommuner. Casestudiene består av dybdeintervjuer med særskilte og generelle hjelpetjenester (inklusive sivilsamfunnsaktører, workshoper med potensielle brukere (gruppearbeid og spørreundersøkelse blant elever i videregående skole), og dybdeintervjuer med personer som har mottatt hjelp og 3) dybdeintervjuer med sentrale aktører på nasjonalt nivå.

Vi takker alle som har besvart spørreundersøkelsen og/eller har stilt opp til dybdeintervju. Vi vil rette en særlig takk til elever i videregående skole som deltok på workshop og til personer som har mottatt hjelp for å ha delt sine erfaringer. En ekstra takk går også til de i hjelpeapparatet som har hjulpet oss med rekruttering av personer med erfaring fra hjelpeapparatet. Vi vil også få takke referansegruppa som har kommet med anbefalinger.

NIBR, april 2020

Kristian Rose Tronstad  
Forskningssjef

# Innhold

|  |           |
|--|-----------|
| <b>Forord</b> .....  | <b>1</b>  |
| <b>Innhold</b> .....   | <b>2</b>  |
| <b>Tabelloversikt</b> .....  | <b>7</b>  |
| <b>Figuroversikt</b> .....   | <b>8</b>  |
| <b>Sammendrag</b> .....  | <b>10</b> |
| <b>Summary</b> .....   | <b>15</b> |
| <b>1 Innledning</b> .....  | <b>20</b> |
| 1.1 Problemstillinger .....  | 21        |
| 1.2 Avgrensning .....  | 22        |
| 1.3 Innhold i rapporten .....  | 24        |
| <b>2 Bakgrunn og tidligere forskning</b> .....   | <b>25</b> |
| 2.1 Ulike tjenester i hjelpeapparatet .....  | 25        |
| 2.2 Bakgrunn for kunnskapsoppsummering .....   | 32        |
| 2.3 Kunnskap, samarbeid og samordning .....  | 35        |
| 2.3.1 Kunnskap .....   | 36        |
| 2.3.2 Samhandling og samordning .....  | 39        |
| 2.3.3 Taushetsplikt, opplysningsrett, opplysningsplikt, meldeplikt og<br>avvergingsplikt ..... | 43        |
| 2.4 Behov og erfaringer blant brukere av tjenestene – hva vet vi? .....                        | 45        |
| 2.4.1 Brukererfaringer fra helsevesenet (kjønnslemlestelse) .....                              | 45        |
| 2.4.2 Brukererfaringer med botilbudet (tvangsekteskap eller æresrelatert<br>vold).....         | 46        |
| 2.4.3 Brukererfaringer med barnevernet (sterk sosial kontroll og/eller<br>vold).....           | 46        |
| 2.4.4 Brukererfaringer fra et samordnet tiltak (æresrelatert vold).....                        | 47        |
| 2.4.5 Brukererfaringer med minoritetsrådgiverordningen .....                                   | 47        |
| 2.4.6 Brukererfaringer blant unge med ufrivillige utenlandsopphold.....                        | 48        |
| 2.4.7 Foreldres brukererfaringer med hjelpeapparatet .....                                     | 48        |
| 2.5 Begrepsutvikling på feltet .....   | 49        |
| 2.5.1 Kjønnslemlestelse .....  | 49        |
| 2.5.2 Tvangsekteskap .....   | 50        |
| 2.5.3 Ekstrem kontroll.....  | 50        |
| 2.5.4 Alvorlige begrensninger .....  | 50        |
| 2.5.5 Negativ sosial kontroll.....   | 51        |

|          |  |           |
|----------|--|-----------|
| 2.5.6    | Begrepsdiskusjoner i forskningen .....                                 | 51        |
| 2.6      | Oppsummering .....   | 53        |
| <b>3</b> | <b>Metodiske og etiske betraktninger.....</b>                          | <b>55</b> |
| 3.1      | Datamaterialet.....  | 55        |
| 3.2      | Analytisk framgangsmåte .....  | 57        |
| 3.3      | Generelle etiske avveininger .....                                     | 57        |
| 3.4      | Nasjonale aktører.....   | 58        |
| 3.5      | Spørreundersøkelse til hjelpeapparatet.....                            | 59        |
| 3.6      | Rekruttering casestudier .....   | 61        |
| 3.7      | Workshoper i videregående opplæring.....                               | 62        |
| 3.8      | Intervjuer med brukere av de ulike tjenestene .....                    | 64        |
| 3.9      | Intervjuer med hjelpeapparatet.....                                    | 66        |
| <b>4</b> | <b>Resultater fra spørreundersøkelsen .....</b>                        | <b>68</b> |
| 4.1      | Arbeid med NTK-tematikken .....  | 68        |
| 4.2      | Målgrupper for arbeidet med NTK-tematikken: alder og kjønn .....       | 72        |
| 4.3      | Utsatte som ikke blir fanget opp av hjelpeapparatet .....              | 78        |
| 4.4      | Kjennskap til og samarbeid med de særskilte tjenestene .....           | 80        |
| 4.5      | Kjennskap til og synspunkter på Handlingsplanen .....                  | 86        |
| 4.6      | Ressurser og regelverk .....   | 87        |
| 4.7      | Generelle synspunkter på NTK-tematikken .....                          | 90        |
| 4.8      | Oppsummerende betraktninger.....                                       | 93        |
| <b>5</b> | <b>Arbeid med tematikken i hjelpeapparatet.....</b>                    | <b>96</b> |
| 5.1      | Innledning .....   | 96        |
| 5.2      | Arbeidet med NTK-tematikken .....                                      | 96        |
| 5.2.1    | Mest negativ sosial kontroll.....                                      | 96        |
| 5.2.2    | En stor bredde av aktiviteter .....                                    | 98        |
| 5.2.3    | Enkelt saker, forebyggende arbeid og kompetansehevede tiltak .....     | 98        |
| 5.3      | Hva er spesielt i arbeidet med NTK-tematikken?.....                    | 102       |
| 5.4      | Kompetanse og andre ressurser på NTK-tematikken .....                  | 104       |
| 5.4.1    | Kompetansen er ulikt fordelt .....                                     | 104       |
| 5.4.2    | Vurderingen av andre hjelpetjenesters kompetanse spriker.....          | 106       |
| 5.4.3    | God innsikt i regelverket, men flere gråsoner.....                     | 107       |
| 5.4.4    | Andre ressurser på NTK-tematikken.....                                 | 108       |
| 5.5      | Samarbeid og samordning .....  | 109       |
| 5.5.1    | Vurderinger av det lokale samarbeidet – og når fungerer det best?..... | 109       |

|          |   |            |
|----------|---|------------|
| 5.5.2    | Ulike typer lokalt samarbeid, og samarbeid som mangler .....                      | 110        |
| 5.5.3    | Samarbeid og samordning med regionale, nasjonale og særskilte tjenester .....     | 111        |
| 5.5.4    | Og hvordan ser de særskilte tjenestene på roller, samordning og samarbeid? .....  | 115        |
| 5.6      | NTK er ikke bare et storbyfenomen .....   | 116        |
| 5.7      | Hvilke begreper bruker hjelpeapparatet, og hva synes de om begrepene NTK? .....   | 118        |
| 5.8      | Hjelpeapparatets syn på NTK-tematikkens plassering og på Handlingsplanen .....    | 119        |
| 5.8.1    | Ønske om å integrere tematikken i handlingsplaner på vold i nære relasjoner ..... | 119        |
| 5.8.2    | Ulike syn på Handlingsplanen .....  | 121        |
| 5.9      | Betydning av politikk og mediefokus .....   | 121        |
| 5.10     | Oppsummerende betraktninger .....   | 124        |
| <b>6</b> | <b>Erfaringer med hjelpeapparatet .....</b>                                       | <b>127</b> |
| 6.1      | Introduksjon .....  | 127        |
| 6.2      | Om datainnsamlingen .....   | 127        |
| 6.2.1    | Workshoper i videregående opplæring .....   | 127        |
| 6.2.2    | Intervjuer med brukere .....  | 130        |
| 6.3      | Fenomenforståelse av negativ sosial kontroll .....                                | 131        |
| 6.3.1    | Fenomenforståelse i workshoper i videregående opplæring .....                     | 131        |
| 6.3.2    | Fenomenforståelse i forbindelse med brukerintervjuer .....                        | 133        |
| 6.4      | Kjennskap til, og orientering i, hjelpeapparatet blant unge .....                 | 134        |
| 6.4.1    | Orientering mot førstelinje, lavterskeltilbud og politi .....                     | 134        |
| 6.4.2    | Om å orientere seg på nett .....  | 136        |
| 6.4.3    | Om å ha en medhjelper på veien .....  | 137        |
| 6.4.4    | Hva sier ansatte i hjelpeapparatet? .....   | 138        |
| 6.5      | Valget om å be om hjelp .....   | 139        |
| 6.5.1    | Akutt kontra vedvarende problematikk .....  | 139        |
| 6.5.2    | Variabel tillit til ulike deler av hjelpeapparatet .....                          | 139        |
| 6.5.3    | Mange grunner til at man ikke tar imot hjelp .....                                | 140        |
| 6.5.4    | Strategisk oppsøking av hjelp .....   | 142        |
| 6.5.5    | Hva sier ansatte i hjelpeapparatet? .....   | 142        |
| 6.6      | Erfaringer med hjelpeapparatet .....  | 143        |
| 6.6.1    | Å bli sett, forstått og få nødvendig hjelp .....                                  | 143        |
| 6.6.2    | ...men ikke alt har gått som de hadde ønsket .....                                | 144        |

|          |  |            |
|----------|--|------------|
| 6.6.3    | Når man ikke vil bryte: kasteball og manglende samordning.....                             | 146        |
| 6.6.4    | Noen å snakke med.....   | 147        |
| 6.6.5    | Å starte på nytt .....   | 147        |
| 6.7      | Hvilke forbedringspunkter løftes fram? .....   | 148        |
| 6.7.1    | Ønsket om å bli hørt og om medvirkning.....  | 148        |
| 6.7.2    | Forebygging .....  | 148        |
| 6.7.3    | Overganger .....   | 149        |
| 6.7.4    | Tilgang til psykisk helsehjelp.....  | 150        |
| 6.7.5    | Grupper man ikke når fram til .....  | 150        |
| 6.8      | Oppsummering .....   | 152        |
| <b>7</b> | <b>Nøkkelaktører på nasjonalt nivå: synspunkter og perspektiver .....</b>                  | <b>154</b> |
| 7.1      | Et kompetent, men fragmentert hjelpeapparat?.....  | 154        |
| 7.2      | Rolleforståelse, samarbeid og samordning på nasjonalt nivå .....                           | 157        |
| 7.3      | Innretning og plassering av tematikken .....   | 159        |
| 7.4      | Begrepsutvikling på feltet .....   | 162        |
| 7.5      | Oppsummerende betraktninger.....   | 164        |
| <b>8</b> | <b>Sammenfattende diskusjon.....</b>   | <b>168</b> |
| 8.1      | Stor oppmerksomhet rundt tematikken.....   | 168        |
| 8.2      | Utfordringer i arbeidet .....  | 168        |
| 8.3      | Geografiske forskjeller .....  | 170        |
| 8.4      | Kjønnslemlestelse – et innsatsområde for bestemte hjelpetjenester? .....                   | 172        |
| 8.5      | Usynliggjøring av enkelte grupper? .....   | 173        |
| 8.6      | Kunnskap.....  | 175        |
| 8.7      | Et fragmentert hjelpeapparat? .....  | 176        |
| 8.7.1    | Et gjenstridig problem .....   | 177        |
| 8.7.2    | For de som ikke har brutt med familie framstår hjelpeapparatet som svært fragmentert ..... | 178        |
| 8.7.3    | For svake koblinger mellom særskilte og generelle tjenester? .....                         | 178        |
| 8.8      | De særskilte tjenestenes rolle og organisering .....                                       | 180        |
| 8.9      | Videreutvikling av lavterskeltilbud og mer forebyggende arbeid .....                       | 183        |
| 8.10     | Nettbaserte ressurser versus lokale ressurser .....  | 185        |
| <b>9</b> | <b>Oppsummering og anbefalinger .....</b>  | <b>186</b> |
| 9.1      | Sammendrag av empirikapitlene .....  | 186        |
| 9.1.1    | Sammendrag kapittel 4: Spørreundersøkelsen .....   | 186        |
| 9.1.2    | Sammendrag kapittel 5: Hjelpeapparatet på fire ulike steder .....                          | 187        |



|       |  |            |
|-------|--|------------|
| 9.1.3 | Sammendrag kapittel 6: Erfaringer med hjelpeapparatet .....                                  | 188        |
| 9.1.4 | Sammendrag kapittel 7: Nøkkelaktører på nasjonalt nivå:<br>synspunkter og perspektiver ..... | 189        |
| 9.1.5 | Er hjelpeapparatet fragmentert og når hjelpen fram? .....                                    | 190        |
| 9.2   | Anbefalinger.....  | 192        |
| 9.2.1 | Overordnet om NTK-tematikken og dens innretning .....  | 192        |
| 9.2.2 | Organisering og innretning av de særskilte tjenestene.....                                   | 193        |
| 9.2.3 | Fange opp de som er utsatt og de som utsetter andre.....                                     | 194        |
| 9.2.4 | Samarbeid og samordning .....  | 194        |
| 9.2.5 | Kompetanse .....   | 195        |
| 9.2.6 | Informasjonsspredning .....  | 195        |
| 9.2.7 | Ytterligere kunnskapsinnhenting.....   | 196        |
|       | <b>Appendiks 1: Forkortelser .....</b>   | <b>197</b> |
|       | <b>Appendiks 2: Anbefalinger fra hjelpeapparatet .....</b>                                   | <b>198</b> |
|       | Prioriteringer og satsinger .....  | 198        |
|       | Kompetanseheving og informasjonsspredning .....  | 199        |
|       | Samarbeid og samordning .....  | 201        |
|       | Andre anbefalinger.....  | 202        |
|       | <b>Appendiks 3: Intervjuguide til hjelpeapparat i fire case-kommuner .....</b>               | <b>203</b> |
|       | <b>Litteratur .....</b>  | <b>205</b> |

## Tabelloversikt

|   |     |
|---|-----|
| Tabell 2.1: Oversikt over særskilte tjenester .....   | 26  |
| Tabell 2.2: Oversikt over tilbud blant sivilsamfunnsaktører .....   | 28  |
| Tabell 2.3: Oversikt relevante statlige, regionale, fylkeskommunale og kommunale tjenester .....  | 29  |
| Tabell 3.1: Oversikt over data og hovedhensikten med dataene .....  | 55  |
| Tabell 3.2: Oversikt antall intervjuer/workshop i de fire casestudiene .....  | 56  |
| Tabell 3.3: Respondenter til spørreundersøkelsen fordelt på kategorier .....  | 60  |
| Tabell 4.1: Kjønnfordeling blant dem som oppsøker hjelp eller omfattes av virksomheten til særskilte og generelle tjenester. Prosent. ....  | 75  |
| Tabell 4.2: Grad av innvandrerfokus på NTK-innsatsområdene innenfor særskilte og generelle tjenester. Prosent. ....   | 76  |
| Tabell 4.3 Antatt fordeling mellom første- og annengenerasjons innvandrere blant dem som bruker særskilte og generelle hjelpetjenester. Prosent. ....                                   | 77  |
| Tabell 4.4: Hyppigste landbakgrunner blant dem som bruker tjenester på NTK-tematikken oppgitt av respondenter innenfor hhv. Særskilte og generelle tjenester. Antall ganger nevnt. .... | 78  |
| Tabell 6.1: Casebeskrivelser, workshoper i videregående opplæring .....   | 128 |

## Figuroversikt

|   |    |
|---|----|
| Figur 4.1: Befatning med NTK-tematikken i løpet av de siste to år i egen organisasjon (N=173).....  | 69 |
| Figur 4.2: Graden av fokus på ulike NTK-tematikker i de særskilte og de generelle hjelpetjenestene. Prosent (N=171).....  | 69 |
| Figur 4.3: Arbeidsoppgaver innenfor NTK-tematikken. Gjennomsnitt på en skala fra 1 (ikke i det hele tatt) til 4 (i stor grad)* (N=130). ....  | 71 |
| Figur 4.4: Opplevelse av at egne arbeidsoppgaver på NTK-tematikken er klart definert og at man vet hva som er eget ansvarsområde. Prosent (N=130).....  | 72 |
| Figur 4.5: Aldersgruppe(r) arbeidet knyttet til negativ sosial kontroll hovedsakelig retter seg mot. Prosent av tjenestene som svarer at arbeidet retter seg mot aldersgruppen (N=149).....   | 73 |
| Figur 4.6: Aldersgruppe(r) arbeidet knyttet til tvangsekteskap hovedsakelig retter seg mot. Prosent av tjenestene som svarer at arbeidet retter seg mot aldersgruppen (N=95).....             | 74 |
| Figur 4.7 Aldersgruppe(r) arbeidet knyttet til kjønnslemlestelse hovedsakelig retter seg mot. Prosent av tjenestene som svarer at arbeidet retter seg mot aldersgruppen (N=59).....           | 75 |
| Figur 4.8: Prosentandel i særskilte og generelle tjenester som mener egen organisasjon har spesielt vanskelig med å fange opp følgende grupper innenfor NTK-tematikken (N=141).....           | 79 |
| Figur 4.9: Prosentandel i særskilte og generelle tjenester som mener generelt hjelpeapparat har spesielt vanskelig med å fange opp følgende grupper innenfor NTK-tematikken (N=141).....      | 80 |
| Figur 4.10: Kjennskap til de særskilte tjenestene på NTK-tematikken. Gjennomsnitt på skala fra 1 (har ikke hørt om) til 4 (kjenner godt) (N=148).....   | 81 |
| Figur 4.11: Samarbeid med særskilte tjenester innenfor NTK-tematikken. Gjennomsnitt på skala fra 1 til 4 (1: ikke noe samarbeid, 4: svært mye samarbeid)* (N=142). ....                       | 82 |
| Figur 4.12: Samarbeid med generelle hjelpeapparatet og andre institusjoner på NTK-tematikken. Gjennomsnitt på skala fra 1 til 4 (1: ikke noe samarbeid, 4: svært mye samarbeid) (N=141). .... | 83 |
| Figur 4.13: Ulike former for samarbeid som praktiseres rundt brukere blant aktører i særskilte og generelle hjelpetjenester. Prosent (N=100).....   | 84 |
| Figur 4.14 Synspunkter på i hvilken grad dagens hjelpetjenester er rigget for å møte ulike brukere med ulike behov. Prosent (N=132). ....   | 85 |
| Figur 4.15: Synspunkter på i hvilken grad dagens hjelpetjenester er rigget for å møte kompleksiteten i enkeltbrukernes behov. Prosent (N=129). ....   | 85 |
| Figur 4.16: Kjennskap til Handlingsplanen blant aktører i de særskilte (venstre) og generelle (høyre) tjenester. Prosent (N=137).....   | 86 |

|   |     |
|---|-----|
| Figur 4.17: Synspunkter på om det bør være en egen Handlingsplan på NTK-tematikken eller om den bør integreres i Handlingsplanen mot vold i nære relasjoner. Prosent (N=107).....               | 87  |
| Figur 4.18: Hyppighet av nedprioritering av eget arbeid på NTK fordi man må utføre mer presserende oppgaver. Prosent (N=135). ....  | 88  |
| Figur 4.19: Andel som på spørsmål om de har tilstrekkelige ressurser i sitt arbeid med NTK, svarte 'mangelfullt, burde absolutt hatt mer'. Prosent (N=134).....                                 | 88  |
| Figur 4.20: Andel som på spørsmål om de har tilstrekkelig innsikt i ulike deler av regelverk omkring tematikken, svarte 'mangelfullt, burde absolutt hatt mer'. Prosent (N=134). ....           | 89  |
| Figur 4.21: Grad av enighet om påstander omkring fragmentering, antall aktører og tilgjengelighet innenfor NTK-tematikken. Snitt på en skala fra 1 (helt uenig) til 5 (helt enig) (N=128). .... | 91  |
| Figur 4.22: Grad av enighet om påstander omkring maktesløshet, kompetanse og innretning av tiltak innenfor NTK-tematikken. Snitt på en skala fra 1 (helt uenig) til 5 (helt enig) (N=128). .... | 92  |
| Figur 4.23: Grad av enighet om påstander omkring plassering og politiske føringer på NTK-tematikken. Snitt på en skala fra 1 (helt uenig) til 5 (helt enig) (N=128). ....                       | 93  |
| Figur 6.1: Opplegg for workshop i videregående opplæring .....  | 129 |
| Figur 6.2 Er dette temaer dere har snakket om på skolen tidligere? (Da tenker vi også på barne- og ungdomsskolen.).....   | 130 |
| Figur 6.3: Tror du at du selv ville tatt kontakt med noen voksne hvis du hadde hatt behov for det?.....   | 135 |
| Figur 6.4: Tror du at du ville anbefalt en venn å ta kontakt med noen voksne hvis de hadde vært i en situasjon som de tre personene i casene? ..  | 135 |

## Sammendrag

*Mariann Stærkebye Leirvik, Aadne Aasland og Anne Balke Staver*

### **Mange vil hjelpe, men hjelper det? En gjennomgang av hjelpetjenester for personer utsatt for negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse**

NIBR-rapport 2020:5

Formålet med denne studien er å kartlegge hvordan hjelpetjenestene for personer utsatt for negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse fungerer, med et spesielt fokus på de særskilte tjenestene på tematikken og hvordan disse inngår i det helhetlige hjelpetilbudet. Rapporten belyser hvorvidt hjelpetilbudet til de som er utsatt for negativ sosial kontroll, tvangsekteskap eller kjønnslemlestelse er helhetlig og oversiktlig, eller om det er fragmentert og oppdelt. Videre gir den innblikk i erfaringene til brukerne av tjenestene, om disse får den hjelpen de har bruk for, og hvordan potensielle brukere orienterer seg i hjelpeapparatet.

#### **Metode**

Data er samlet inn gjennom intervjuer med nøkkelaktører på nasjonalt nivå, en spørreundersøkelse besvart av aktører fra utvalgte særskilte tjenester og generelt hjelpeapparat, intervjuer med aktører i hjelpeapparatet på fire ulike steder i Norge, intervjuer med brukere av ulike typer hjelpetjenester, samt workshoper med elever på videregående skoler.

#### **Tidligere studier**

Det foreligger et omfattende materiale, både evalueringer og forskning, om problemstillinger knyttet til negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse. Noe av denne forskningen har også sett nærmere på hjelpeapparatets rolle og på erfaringene til brukere av tjenestene. Nyere studier viser at kunnskapen og beredskapen på tematikken er blitt bedre og at det har skjedd en positiv utvikling i det offentlige tjenesteapparatet samtidig som en del førstelinjetjenester fremdeles mangler nødvendig kunnskap. Det foreligger noen få nyere studier av brukererfaringer med de særskilte tjenestene, der studiene samlet sett belyser flere av de særskilte tjenestene. Det finnes imidlertid ingen systematiske studier verken av samarbeid og samordning, eller av brukererfaringer med hjelpeapparatet, innenfor *hele* det problemkomplekset som Handlingsplanen mot negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse 2017-2020 omfatter. Denne rapporten er i så måte et bidrag inn for å forstå helheten i hjelpetilbudet, der vi også belyser geografiske forskjeller.

#### **Et fragmentert hjelpeapparat**

Datainnsamlingen viser et hjelpeapparat som både er, og av mange oppleves som, fragmentert og oppdelt. Dette kommer fram både fra aktører i hjelpeapparatet og fra brukere av tjenestene. Fragmenteringen skyldes imidlertid ikke at det finnes særskilte tjenester som øker antallet aktører på tematikken. Fragmentering og oppdeling er noe tematikken har til felles med en rekke andre sosiale problemer, og det å få til godt tverrfaglig samarbeid er en kontinuerlig utfordring. Selv om vi finner mange samarbeidskonstellasjoner og mye interaksjon mellom de ulike aktørene, er det stor variasjon med hensyn til hvordan og hvor mye de ulike aktørene samarbeider. Dette bidrar også til at

mange ser at utsatte ikke får den hjelpen de har behov for eller at de har vanskeligheter med å finne fram i hjelpeapparatet.

### **Spesielt fragmentert for de som ikke har brutt med familie**

Intervjuene med informanter som har mottatt hjelp viser en viktig skillelinje når det gjelder samarbeid- og samordningsutfordringer for utsatte på tematikken. Det ser ut til at man har redusert fragmenteringen i saker der personer har valgt å bryte med voldsutøver(e). I disse tilfellene har de utsatte opplevd et samordnet hjelpeapparat som har tatt imot dem. De som ikke har brutt ut og fortsatt står i situasjonen, har imidlertid ikke den samme opplevelsen av koordinering, og har i noen tilfeller også endt med å oppleve at de «faller mellom to stoler». For disse tydeliggjøres også den emosjonelle belastningen ved å måtte gjenta historien sin til ulike hjelpeinstanser.

### **For svake koblinger mellom særskilte og generelle tjenester**

Rapporten avdekker en svikt i koblingen mellom de særskilte og de generelle tjenestene. Spesifikk kunnskap når ikke i tilstrekkelig grad ut til de generelle tjenestene. Selv om mange aktører i generelt hjelpeapparat både bruker og er fornøyd med de særskilte tjenestene, er det også mange som ikke kjenner til dem. En slik svikt i koblingen mellom tjenestene kan forklares med at de generelle hjelpetjenestene ikke har tilstrekkelig med tid til å finne fram til relevant kunnskap, inklusive hvilke tjenester som finnes. Når de særskilte tjenestene for de fleste befinner seg utenfor kommunen, kan også avstanden oppleves å være for stor. En konsekvens av en slik sviktende kobling er hjelpere i det generelle tjenesteapparatet ikke gis nødvendig råd og ekspertise og at hjelpen som gis til utsatte kan bli ulik. I tillegg kan det også bidra til at brukere som har behov for det, ikke gis hjelp av relevante særskilte tjenester, som f.eks. bo- og støtteordningen eller mentorordningen.

### **Særskilte tjenester samarbeider godt med hverandre, men brukes sporadisk av andre**

De særskilte tjenestene er preget av høy grad av kjennskap til og samarbeid med hverandre, og på denne måten fungerer de meget godt sett fra ståstedet til de særskilte tjenestene selv. De som har vært i kontakt med særskilte tjenester, uttrykker også jevnt over fornøydhet, noe som peker i retning av at de særskilte tjenestene fungerer etter hensikten når de blir brukt, og de framstår som aktører de generelle tjenestene kan «lene seg på» i sin håndtering av saker der personer er utsatt for negativ sosial kontroll, tvangsekteskap eller kjønnslemlestelse. Dette gjelder i særlig grad i bruken av minoritetsrådgivere og Kompetanseteamet mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og negativ sosial kontroll. Vi ser imidlertid at samarbeidet mellom de ulike særskilte tjenestene er betydelig større enn de generelle tjenestenes samarbeid med de særskilte tjenestene, som skjer sporadisk og usystematisk.

### **Stor oppmerksomhet rundt tematikken på ulike steder i landet**

Casestudiene på fire steder med svært ulik kommunestørrelse viser at det alle steder drives både utstrakt operativt arbeid med enkeltsaker og forebygging. Innenfor de særskilte tjenestene arbeider man også med kompetanseheving overfor det øvrige hjelpeapparatet. I storbyene driver sivilsamfunnsaktører i tillegg omfattende informasjonsarbeid rettet mot særskilte målgrupper, mens et slikt engasjement kun skjer sporadisk på mindre steder. Vi fant at det er stor og økt oppmerksomhet rundt tematikken i hjelpetjenestene, særlig omkring «negativ sosial kontroll». Samtidig er det flere som uttrykker at innsatsen også er personavhengig, det være seg på administrativt nivå i kommunen, innad i

hjelpeapparatet, eller i form av lokale ildsjeler med sterkt engasjement for tematikken. Til tross for stor og økt oppmerksomhet ulike steder i landet finner vi også noe geografisk variasjon.

### **Geografiske forskjeller**

Tematikken er aktuell over hele landet, noe som både skyldes at innvandring ikke lenger først og fremst er et storbyfenomen og at tematikken ikke bare er aktuell blant innvandrere, men også blant annet innenfor lukkede etnisk norske religiøse miljøer. Likevel er det slik at tjenestene i hovedstadsområdet oppgir å ha betydelig større fokus på tematikken (og særlig negativ sosial kontroll og tvangsekteskap), fulgt av tjenestene i større bykommuner. Fokuset er mye mindre i distriktskommunene. Tilsvarende finner vi et betydelig større fokus på tematikken blant tjenestene i innvandrertette kommuner enn i kommuner uten mange innvandrere. Dette underbygges også av hvor godt kjent Handlingsplanen er. På mindre steder sier flere tjenester at de gjerne skulle hatt mer kunnskap og kompetanse. De geografiske forskjellene kan forklares med omfanget av erfaring med saker innenfor tematikken, men også at det på små steder kan være vanskelig å få deltatt på kompetansehevende tiltak som skjer sentralt. Slike geografiske forskjeller er problematiske fordi de bidrar til å skape forskjeller i både avdekkerkompetansen og i den hjelp som gis.

### **Fortsatt behov for mer kompetanse**

Selv om det har skjedd betydelige positive endringer med hensyn til kompetansen i det ordinære hjelpeapparatet, er det fortsatt geografiske forskjeller i kompetanse på tematikken, og uavhengig av geografisk plassering framheves behovet for erfaringsutveksling og kompetansehevende tiltak. Mangler i fenomenkunnskap, metodikk og ressurser er fortsatt utfordringer i det generelle hjelpeapparatet. Det blir påpekt at pensum på tematikken innenfor relevante utdanninger er utilstrekkelig.

### **Mest fokus på negativ sosial kontroll; kjønnslemlestelse et spesialisert felt?**

Selv om både kjønnslemlestelse og tvangsekteskap er innsatsområder flere hjelpeinstanser kommer i berøring med, er det negativ sosial kontroll som fremstår som det innsatsområdet det meste av arbeidet er konsentrert omkring. Kjønnslemlestelse framsto som et noe mer perifert felt blant våre informanter og respondenter (de siste omfattet ikke helsetjenesten). Kjønnslemlestelse blir av mange også sett på som et spesialisert felt som ikke hører sammen med de to øvrige. Flere påpekte at kjønnslemlestelse oppleves så ekstremt at det vanskeliggjør arbeidet på de to andre feltene ved at det skaper hindre for at utsatte tar kontakt. På den annen side nevnte enkelte minoritetsrådgivere at koblingene mellom feltene gjør det enklere å ta opp nettopp disse problemstillingene.

### **Å gå i takt med den utsatte**

Selv om det er noe ulike vurderinger, mener flertallet av informantene at tematikken har høy prioritet og vies tilstrekkelig med ressurser. Satsingen på tematikken har bidratt til økt kompetanse i hjelpeapparatet. Arbeidet med negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse skiller seg imidlertid fra andre områder i hjelpeapparatets portefølje, ved at man må bruke mer tid på å komme i posisjon og bygge tillit til den utsatte og til familien rundt der denne trekkes inn. Denne utfordringen i arbeidet beskrives gjerne som et behov for å «sitte på henda» eller «å ha is i magen», der man gir de unge rom og prøver å «gå i takt med den utsatte». Blant de aktørene som opplever størst utfordringer når det gjelder å komme i posisjon og bygge tillit, nevnes særlig barneverntjenesten, men også politi. Hovedgrunnen til slike utfordringer er at de unge er redd for konsekvensene det «å fortelle» vil få for familien. Imidlertid må de tillitsutfordringer barnevern og politi står overfor, også forstås i lys av at de utgjør svært relevante samarbeidspartnere i saker på tematikken. Det er også grunn til å tro at både politi og barnevern er i ferd med «å tenke nytt». De er mer oppmerksomme på at det i mange tilfeller kan virke mot sin hensikt å iverksette tvangstiltak med en gang man får en bekymringsmelding, og det er økt bevissthet rundt konsekvensene av å trå feil.

### **Mange grupper fanges ikke opp i tilstrekkelig grad**

Blant aktørene, både i de særskilte og de generelle tjenestene, er det en rekke grupper som man mener ikke i tilstrekkelig grad fanges opp av hjelpetjenestene. De som nevnes oftest, er de med kort botid i Norge, fra familie med sterk forankring i eget etnisk nettverk, fra andre religiøse minoriteter (enn muslimer og kristne), fra ressurssterke familier, fra familier med svakt nettverk utenfor familien, gutter, kristne, de med etnisk norsk bakgrunn, norskfødte med innvandrerforeldre og fra ressursvake familier. I dybdeintervjuene med hjelpeapparatet kom det i tillegg fram at unge gutter som utsettes for ufrivillige utenlandsopphold, nyankomne med lite skolebakgrunn og begrenset norsk, familiegjenforente, folk fra lukkede kristne/religiøse miljøer, og arbeidsinnvandrere fra Øst-Europa er grupper som bør gis økt oppmerksomhet. Handlingsplanens tiltak, at dette voldsfeltet er skilt ut som et eget felt, og den økte kompetansen i hjelpeapparatet har bidratt til en større grad av beskyttelse for innvandrede barn og unge og norskfødte barn og unge med innvandrerforeldre. Samtidig kan det se ut til at forankringen av tematikken i integreringsfeltet gjør at noen grupper blir «usynlige» og ikke gis den hjelpen de trenger.

### **Behov for flere lavterskeltilbud**

Gitt utilstrekkelig samarbeid og samordning i hjelpeapparatet omkring personer som utsettes for tematikken, trengs «rådgivende hjelpere» som feks. minoritetsrådgivere, utekontakt og frivillige organisasjoner, som fungerer som brobyggere slik at de utsatte oppnår kontakt med hjelpeapparatet. De rådgivende helperne er også viktige pådrivere slik at de utsatte får den hjelpen de trenger og har rett på, de fungerer som en emosjonell støtte, og de koordinerer også opp mot andre instanser. Lavterskeltilbud som utekontakter, sivilsamfunnsaktører og minoritetsrådgivere fyller en viktig funksjon. Også de utsatte som har brutt med partner eller familien, der akuttinstitusjonen håndterer kontakt med annet hjelpeapparat, opplever å ha «nære» helpere. Betydningen av disse nære helperne tydeliggjøres i måten de utsatte omtaler dem på, de omtales om familie eller kompis. Videre løfter aktørene som arbeider med tematikken fram betydningen av forebyggende arbeid, samt å få til dialog med foreldre og endringsarbeid.



### **Unge finner ikke fram til spesialiserte nettbaserte ressurser**

Gjennom workshoper i videregående skoler kom det fram at elever i liten grad finner fram til spesialiserte nettbaserte ressurser når de skal lete opp hjelp til ungdom som er utsatt for situasjoner som kan betegnes som negativ sosial kontroll. Lokale ressurser som helsesykepleier, miljøterapeut og rådgiver, samt i de mest alvorlige tilfellene politi, fremstår som de mest nærliggende personer å henvende seg til for å få oppsøke hjelp. Av nettressurser flest ungdom fant fram til peker ung.no seg ut. Den spesialiserte NORA-nettsiden ble ikke funnet. Elever har jevnt over mye bedre oversikt over ressurser som befinner seg på skolen, enn ressurser man kan finne gjennom søk på internett. Undersøkelsen tyder på at dette i større grad handler om fenomenforståelse enn om navigasjonsferdigheter som sådan.

### **Anbefalinger:**

Rapporten inneholder en rekke anbefalinger med hensyn til tematikkens innretning; forslag til tiltak for bedre å fange opp de som er utsatt og de som utsetter andre; hva som kan gjøres for å styrke samarbeid og samordning mellom de ulike tjenestene og spesielt koblingene mellom de særskilte og generelle tjenestene; samt hvordan man kan styrke kompetansen og spre informasjon om tematikken. Fire anbefalinger fremheves som spesielt viktige:

- Sterkere satsing på lavterskeltilbud og ressurspersoner, eksempelvis gjennom utekontakter, sivilsamfunnsaktører og minoritetsrådgivere.
- Sikre et bedre hjelpetilbud i situasjoner der den utsatte velger å ikke bryte med familie/partner.
- Sørge for tilstrekkelig tverrfaglig samarbeid og samordning omkring enkeltbrukere og øke bruken av ansvarsgrupper med ansvarlig koordinator der enkeltbrukere har sammensatte utfordringer.
- Øke oppmerksomheten om at negativ sosial kontroll foregår i ulike grupper og miljøer, slik at man evner å fange opp alle som har behov for hjelp.

## Summary

*Mariann Stærkebye Leirvik, Aadne Aasland and Anne Balke Staver*

### **Many wish to help, but is it helping? A review of services for persons subjected to negative social control, forced marriage and female genital mutilation**

NIBR Report 2020:5

The purpose of this study is to map how services for persons at risk of being subject to negative social control, forced marriage and female genital mutilation work, with a particular focus on specialized services and how these are integrated into holistic service provision. The report elucidates whether services for persons at risk of negative social control, forced marriage and female genital mutilation are comprehensive and comprehensible, or whether they are fragmented and divided. Further, it gives insights into the experiences of users, whether they get the help they need, and how they navigate the support services.

#### **Methods**

Data was collected through interviews with key actors at the national level, a survey administered to selected specialized services and general services (e.g. child and family protective services, shelters, police) interviews with actors in services in four different municipalities, interviews with users of different services, as well as workshops with high school students.

#### **Previous studies**

There is an extensive extant literature, both in the form of research and evaluations, addressing questions related to negative social control, forced marriage and female genital mutilation. Some of this research has addressed the role of care services as well as user experiences. Recent studies show that awareness and knowledge about such issues within different services has increased, while adequate expertise is still lacking in some frontline services. A few recent studies examine user experiences from selected specialized services. There are, however, no systematic studies of coordination and cooperation, or studies which address user experiences across the range of services or across the range of issues addressed in the 2017-2020 Action plan to counter negative social control, forced marriage and female genital mutilation. This report is a contribution to filling this gap, with a focus on the entire range of services and capturing geographic differences.

#### **Fragmented support services**

Our data collection shows that support services are, and are often perceived as, fragmented and divided. This impression is shared among staff in various services and also among users. This fragmentation is not due to the presence of specialized services, and it is a challenge shared with various other complex social issues for which multidisciplinary cooperation is a continual challenge. While we find many different cooperation models and constellations, as well as high levels of inter-service interaction, there is a high level of variation with regard to how and how much different services cooperate with each other. This is highlighted by some informants as contributing to some users not getting the help they need or struggling to navigate the system.

### **Particularly fragmented for persons who have not left their families**

User interviews suggest an important distinction with regard to challenges in coordination and cooperation. It appears that where persons have left the family/partner exercising violence and/or control, the fragmentation has been reduced. Such persons have to a greater extent experienced that well-coordinated services have taken care of them. Those who have not left and remain in a situation of pressure and violence, had more often experienced «falling through the cracks» between services. For these, the emotional strain of their situation is further heightened by having to repeat their stories to new and different services.

### **Too weak connections between specialized and general services**

Our report reveals weaknesses in the connections between specialized and general support services. Subject matter knowledge is not adequate in all services. And while many staff members in general support services use the specialized services and are satisfied with the support they get from specialists, many are not aware of them. Such a weakness in these connections could be explained by the fact that general support services lack the time and resources to gain relevant expertise and orient themselves. When specialized services are generally located outside of the municipality, they may also perceive them as «too far away». A possible consequence of general support services staff not receiving advice and expertise from specialized services is unequal service provision to people in need. It could also mean that people in need do not reach the relevant specialized services such as the dedicated housing and support system for victims of forced marriage, or the mentor system.

### **Specialized services cooperate well with each other, but are only sporadically used by others**

The specialized services are familiar with each other and cooperate well, so from their own vantage point services function well. Informants from general support services who have been in touch with specialists are generally also pleased with the assistance they have received, which suggests that the specialized services function in accordance with their purpose when they are used. Staff in general support services can “lean on them” when confronted with situations involving negative social control, forced marriages and female genital mutilation. This is particularly the case for so-called minority advisers and the Expert team on forced marriage, female genital mutilation and negative social control. We see, however, that such cooperation between general and specialized services is sporadic and unsystematic.

### **Significant attention to these issues in different parts of the country**

Our case studies, carried out in four municipalities of different sizes, all demonstrate a high level of attention to individual cases and also a focus on prevention. Within the specialized services, there is also a focus on awareness raising and training with regard to general support services. In large cities there are also civil society organizations which do awareness raising work aimed at different target groups, but such civil society involvement appears more sporadic in smaller towns and places. We found significant and recently increased attention toward the subject area across support services, in particular with regard to “negative social control”. At the same time, multiple informants suggest that efforts are person-dependent, and require dedication to the cause within the municipal administration, within the various support services, and often by

advocates in the local community. In spite of a large and increased attention to these issues, we find some geographic variation.

### **Geographic differences**

The issue area has importance across the country, both due to the fact that immigration is no longer only a phenomenon in large cities, and to the fact that these issues do not only occur in immigrant communities but also, among others, within more or less isolated Norwegian religious communities. All the same, services in the greater Oslo area appear more attuned to these issues (in particular negative social control and forced marriage), followed by services in other large cities. Rural municipalities have less of a focus on these issues. Similarly there is a distinction between municipalities with high and low shares of immigrant residents. This finding also corresponds with how well-known the Action plan is within the services. In small municipalities, services say they wish they had more expertise and skills. Geographic differences can be explained with reference to the frequency with which services are presented with such cases, but also the fact that it can be difficult for staff in smaller or more rural municipalities to take part in relevant trainings. Such geographic variation is problematic as it creates differences in the ability to uncover cases and give appropriate follow-up.

### **Continued need for expertise**

While there have been significant improvements with regard to expertise within general support services, there are still geographic differences, and regardless of location informants highlight a need to learn more and exchange experiences. General services still have a lack of subject matter expertise and understanding as well as a lack of knowledge of methods and available resources. It is highlighted that the subject area is not adequately covered within relevant degree courses.

### **Most attention paid to negative social control – female genital mutilation as a specialized field?**

While female genital mutilation and forced marriage are issues with which various services are confronted, negative social control is the issue which most appear to focus on. Our informants and survey respondents (the latter did not include health services) perceived female genital mutilation as a somewhat more peripheral issue. Many see it as a specialized field which does not belong with the other two issues. Some suggested that it can be seen as so extreme that it makes it hard to address the other issues, as potential victims hesitate to come forward. On the other hand, some minority advisers highlighted that the connections between these issues might make it easier to address them.

### **Walking at the same pace as the persons at risk**

While assessments differ, most informants consider these issues to be of a high priority and to receive adequate resources. Past policies have contributed to increased expertise. Efforts to address negative social control, forced marriages and female genital mutilation differ from work in certain other areas due to the need to take time to build trust with the person at risk and their family (where applicable). This challenge is described as a need to «sit tight» and give the young person at risk enough space, and try to «walk at their pace». Among actors which struggle the most to build trust are child protective services, but also the police. A main reason for this is that young persons fear the consequences of telling their stories for their families. The particular challenges highlighted regarding child protective services and the police must be seen in light of their

centrality as partners for other services. There is also reason to believe that both police and child protective services are rethinking their approaches and methods. They are more attuned to the fact that it might be counterproductive to take coercive measures immediately upon receiving a report, and there is increased awareness with regard to the consequences of missteps.

### **Many groups are not adequately identified**

According to informants in both general and specialized services, there are various groups at risk that are not adequately caught or identified by support services. The most frequently mentioned ones are persons who newly moved to Norway, persons from families with a strong connection to their own ethnic networks, persons belong to ethnic minorities other than Muslims, persons from resourceful families, persons from families with a weak social network outside the family, boys, minority Christian groups, ethnic Norwegians, Norwegian-born with an immigrant background, and disadvantaged families. In interviews, boys subject to involuntary stays abroad, newcomers with limited schooling and Norwegian skills, family reunified persons, persons from closed Christian communities, and labor migrants from Eastern Europe were additionally highlighted. The Action plan, and the fact that these issues have been singled out from general efforts to tackle domestic violence, may contribute to increased attention and protection for immigrants and young persons in the second generation. At the same time, the political decision to place this issue within integration policy may make other groups “invisible” and reduce their ability to get assistance.

### **Need for low-threshold services**

In light of insufficient cooperation and coordination across services for persons at risk, there is a need for accessible persons who can give advice and build bridges toward relevant services. Such advisers can have important roles in ensuring that persons at risk get the help they need and are entitled to, and they can provide emotional support and assist in coordination. Low-threshold services such as outreach social workers, civil society organizations, and minority advisers in schools take on these roles and fill an important function. Victims who have left their families and entered institutions which handle coordination among services also see a need for “close” helpers. The importance of such close helpers is underlined by how our informants at risk refer to them, as family or “buddies”. Informants in the services also highlight the need to focus on prevention as well as dialogue with families to encourage behavioral change.

### **Young people do not find specialized web resources**

Our workshops in high schools revealed that pupils generally failed to identify specialized online resources for persons at risk or in situations which can be seen as negative social control. They highlighted school nurses, social workers and advisers, and in serious cases the police, as relevant places to get help. They also identified the general youth-oriented website ung.no, however none found the specialized website NORA. Pupils were well aware of services available in their school, but much less so of what else might be available or accessible online. Our findings suggests that this was due to their understanding (or lack thereof) of the concept negative social control, rather than their abilities to navigate the internet.

### **Recommendations**

The report contains a number of recommendations with regard to the organization of the issue, suggestions for identifying persons at risk and perpetrators, suggestions for improving cooperation and coordination, and suggestions for building expertise and raising awareness. Four recommendations can be highlighted as particularly important:

- Stronger emphasis on low-threshold services such as outreach social work, civil society actors and minority advisers in schools.
- Ensure better assistance for persons who choose not to leave their partner or family.
- Ensure adequate multidisciplinary cooperation and coordination around individuals at risk and increase the use of “responsibility groups” with a coordinator around users with complex needs.
- Increase awareness around the fact that negative social control takes place in a variety of communities to ensure identification and follow-up of people in need.

# 1 Innledning

Arbeidet med «negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse» er nedfelt i en egen handlingsplan *Retten til å bestemme over eget liv (2017-2020)*. I tillegg inkluderes tematikken i regjeringens integreringsstrategi *Integrering gjennom kunnskap (2019-2022)*, der retten til å leve et fritt liv er ett av fire innsatsområder som blir fremhevet for å sikre hovedmålet om innvandreres høyere deltakelse i norsk arbeids- og samfunnsliv. I Integreringsstrategien er ett av hovedgrepene å sørge for hjelpetjenester som er tilgjengelige, kompetente og effektive, herunder å styrke hjelpen for utsatte som bryter med familie og nettverk (Tiltak nr. 11). Et annet av tiltakene (nr. 47) angir at det er behov for en helhetlig gjennomgang av hjelpetjenestene med særlig vekt på å sikre brukerperspektivet. Utgangspunktet for denne rapporten er sistnevnte tiltak. Handlingsplanen for perioden 2017-2020 er rettet mot praksiser som er lovstridige eller begrenser den enkeltes rettigheter til livsutfoldelse, som tvangsekteskap, kjønnslemlestelse, «ufrivillige utenlandsopphold», negativ sosial kontroll, vold i nære relasjoner, barneekteskap, flergifte og æresrelatert vold. Noen av disse henger sammen, som at ufrivillige utenlandsopphold kan være en del av den sosiale kontrollen foreldre utsetter barn for.

Det er utfordrende å presist anslå omfanget av disse problemene<sup>1</sup>, men det finnes noe nyere forskningsmessig dokumentasjon. Eksempelvis viser Friberg og Bjørnset (2019) at det blant 16-17-åringer i videregående skole i Oslo og Akershus er et betydelig mindretall med foreldre fra det «globale sør» som rapporterer om alvorlige foreldrerestriksjoner i de unges sosiale liv. Oslo Economics (2019) har sett nærmere på omfanget av kommunenes arbeid med barn og unge som etterlates i utlandet mot sin vilje, og Johansen (2017) gir en oversikt over omfanget av antallet som har vært utsatt for kjønnslemlestelse før ankomst til Norge. Det foreligger også årlige rapporteringer fra minoritetsrådgivere som arbeider ved utvalgte skoler og integreringsrådgivere ved utvalgte utenriksstasjoner<sup>2</sup>, Kompetanseteamet mot tvangsekteskap og kjønnslemlestelse<sup>3</sup>, Røde Kors-telefonen om tvangsekteskap og kjønnslemlestelse, men det er grunn til å tro at antall saker de har, ikke gir et fullstendig bilde av antall utsatte.

Negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse har i hovedsak vært forankret i integreringsfeltet, og det er først og fremst foreldreskap blant innvandrede familier som har vært gjenstand for myndighetenes oppmerksomhet (Friberg 2019). Handlingsplanene fra 1998 og fram til i dag har stadig fått et bredere fokus, der ikke bare mer kulturspesifikke praksiser som tvangsekteskap og kjønnslemlestelse er gjenstand for tiltak, men også alvorlige begrensninger av unges frihet. Med handlingsplanene har altså oppmerksomheten omkring negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse blitt større, og det har kommet nye begreper til for å bedre forstå problematikken. Det er likevel ikke slik

---

<sup>1</sup> Se Elgvin og Bråten (2014) for grundige beskrivelser av omfang og utfordringer med å angi omfang.

<sup>2</sup> Eksempelvis har IMDi i mai 2020 rapportert fra minoritetsrådgiverne og integreringsrådgivernes arbeid (Se [rapport for 2019](#)).

<sup>3</sup> Heretter omtalt som Kompetanseteamet eller KT.

at sterk sosial kontroll og vold kun er noe som forekommer blant innvandrede familier. Eksempelvis viser Smette & Rosten (2019) at sterk sosial kontroll forekommer i miljøer uten innvandringsbakgrunn, eksempelvis i lukkede kristne menigheter, og dette nevnes også i Handlingsplanen. Tidligere forskning viser at kunnskapen om fenomenene i det ordinære hjelpeapparatet har blitt bedre (Lidén og Bredal 2017), noe som ses som viktig for å kunne gi den hjelpen de utsatte trenger. Manglende samhandling mellom offentlige instanser kan medføre at man ikke evner å avdekke, mens manglende samordning medfører at personer med omfattende hjelpebehov må forholde seg til mange hjelpeinstanser hver for seg (Bredal 2019, s. 49).

## 1.1 Problemstillinger

Denne rapporten er skrevet på oppdrag for Kunnskapsdepartementet (KD). De overordnede spørsmålene i rapporten er om hjelpetilbudet til de som er utsatt er helhetlig og forståelig, eller fragmentert og uoversiktlig, og også om brukere (herunder potensielle brukere) av hjelpetilbud får den hjelpen de trenger.

En viktig bakgrunn for disse spørsmålene er at det på dette området finnes hjelpetjenester både på kommunalt, regionalt og nasjonalt nivå, og at det kan skilles mellom særskilte hjelpetjenester og ordinære hjelpetjenester. I tillegg gis det tilskudd til ulike frivillige aktører. Man vet ikke nok om hvordan de ulike hjelpetjenestenes arbeid, samarbeid og samordning fungerer, og hvordan brukerne opplever hjelpeapparatet.

Tidligere forskning, inklusive evalueringer av handlingsplaner på feltet, har i stor grad enten fokusert på de særskilte tjenestene (som minoritetsrådgivere, integreringsrådgivere, bo- og støttetilbudet, Kompetanseteamet mot tvangsekteskap og kjønnslemlestelse, frivillige organisasjoners rolle på feltet), eller på bestemte instanser i det generelle hjelpeapparatet (som barneverntjenesten, politi, helsetjenestene). Det som derimot i mindre grad er belyst er hvordan samarbeid og samordning skjer innad i det generelle hjelpeapparatet<sup>4</sup>, og hvordan de særskilte tjenestene er samordnet eller sammenkoblet med og inngår i den større helhet av hjelpetilbud som gis til utsatte for negativ sosial kontroll, tvangsekteskap eller kjønnslemlestelse. En annen side av sammenkoblingen mellom de generelle og de særskilte tjenestene handler om kompetansen i de generelle hjelpeinstansene. Fra tidligere vet vi at det generelle hjelpeapparatet har fått økt kompetanse (Lidén og Bredal 2017), men at det fremdeles er rom for forbedring. Man vet likevel ikke tilstrekkelig om hvordan de særskilte tjenestene og de generelle tjenestene vurderer dette. Man vet heller ikke nok om hvordan hjelpeapparatet samlet sett oppleves for de som mottar hjelp, om de får den hjelpen de skal og om hjelpeapparatet oppleves som fragmentert. I tidligere handlingsplaner på tematikken har det vært gjennomført følgeevaluering, der ulike deler av tiltakene som har inngått i de ulike handlingsplanene har vært evaluert. I den inneværende perioden – fra 2017-2020 – har det derimot ikke vært gjennomført noen følgeevaluering. Denne rapporten bidrar derfor til å gi et innblikk i nåværende status på det arbeidet som er gjort i denne perioden, og hvordan dette vurderes av de som arbeider med tematikken og hvordan de som mottar hjelp vurderer arbeidet som gjøres.

---

<sup>4</sup> Vi redegjør for hva som menes denne begrepsbruken i neste kapittel (2.1).



Sammenliknet med tidligere forskning, der man har fordypet seg i konkrete instanser, det være seg særskilte eller generelle, bidrar denne rapporten til å si noe om helheten i arbeidet som gjøres.

Gitt vår bakgrunnsforståelse og det oppdraget Kunnskapsdepartementet har gitt, har vi utarbeidet to overordnede problemstillinger:

- i) Er hjelpetilbudet til de som er utsatt for negativ sosial kontroll, tvangsekteskap eller kjønnslemlestelse helhetlig og oversiktlig, eller er det fragmentert og oppdelt?
- ii) Får brukere av hjelpetilbudene den hjelpen de trenger?

For å besvare disse overordnede problemstillingene har vi ytterligere konkretisert disse inn i tre underordnede spørsmål:

- Hva slags arbeid, samarbeid og samordning finner sted innad i det generelle hjelpeapparatet, og mellom det generelle og det særskilte hjelpeapparatet?
- Hvilke erfaringer har brukerne med hjelpeapparatet samlet sett; får de den hjelpen de trenger og på hvilke måter oppleves eventuelt hjelpeapparatet fragmentert?
- Hvilke synspunkter har nasjonale aktører, særskilte og generelle tjenester om hvordan plassering og innretning av tematikken er av betydning for hjelpetjenestene utsatte har tilgang til og hjelpen de får?

For å besvare de overordnede problemstillingene og underordnede spørsmålene har vi brukt ulike metodiske grep. Vi har *for det første* gjennomført en spørreundersøkelse til særskilte tjenester og til et utvalg relevante aktører i det generelle hjelpeapparatet. *For det andre* har vi gjennomført casestudier i kommuner, der dybdeintervjuer med personer som har mottatt hjelp, workshoper blant elever i videregående opplæring, og dybdeintervjuer med personer i hjelpeapparatet inngår. *For det tredje* har vi dybdeintervjuer med sentrale aktører på nasjonalt nivå. Samlet sett har vi dermed empiri som går i bredden og dybden. De ulike informantgruppene a) særskilte hjelpetjenester, b) sivilsamfunnsaktører, c) generelt hjelpeapparat, d) «faktiske» brukere, e) «potensielle» brukere og f) nasjonale aktører, gir oss mulighet til å belyse de fire problemstillingene med ulike «blikk», noe som gjør det mulig å si noe om helheten i hjelpetilbudet.

## 1.2 Avgrensning

I det utlyste oppdraget fra Kunnskapsdepartementet ønsket de en helhetlig gjennomgang av de særskilte tjenestene. I vår oppdragsforståelse så vi det som mest hensiktsmessig å belyse de særskilte tjenestene ved å se på hvordan de inngår i helheten av de tilbud som gis til utsatte for negativ sosial kontroll, tvangsekteskap eller kjønnslemlestelse, i hele landet. De særskilte tjenestene utgjør ikke i seg selv en tiltakskjede, der en person utelukkende gis hjelp fra disse. Hovedvekten av hjelpen gis fra det generelle hjelpeapparatet, der ulike særskilte tjenester kan være et supplement til eller være rådgivende opp mot det generelle tjenesteapparatet. I denne rapporten har vi derfor fokus rettet mot de særskilte tjenestene, men vi gjennomgår ikke hver enkelt særskilte tjeneste hver for seg. De særskilte tjenestene er ikke en ensartet gruppe tilbud, og i kapittel 2 redegjør vi for de ulike i mer detalj.

En viktig del av dette oppdraget var å inkludere brukeres perspektiver på hjelpetjenestene. Vi har rekruttert brukere bredt, både fra særskilte tjenester, fra det generelle tjenesteapparatet, og fra frivillige organisasjoner, på ulike steder i landet. Vi ønsket å unngå å kun rekruttere fra de særskilte tjenestene, da de brukererfaringer som foreligger fra tidligere forskning har konsentrert seg om brukere i enkelte særskilte tjenester. Ved å rekruttere bredt, framfor å kun rekruttere brukere fra de særskilte tjenestene, har vi redusert risikoen for å få et ensidig positivt brukerperspektiv. Når man rekrutterer via tjenestene, vil det gjerne bli rekruttert personer med et tillitsforhold til den personen som formidlet kontakt. En slik rekrutteringsstrategi innebærer også noen utfordringer, og det gjelder særlig med tanke på å presentere brukeres erfaring med de særskilte tjenestene. Av anonymitetshensyn har vi ikke kunnet gå inn i detaljer i brukers erfaring med konkrete særskilte tjenester, og vi har valgt å presentere slike erfaringer i mer generelle vendinger.

De ulike datakildene inneholder litt ulike respondent- eller informantgrupper, og det legger noen begrensninger for hva vi kan belyse. Vi redegjør her kort for hvilke respondent- og informantgrupper som inngår i de ulike datakildene. I spørreundersøkelsen inngår respondenter fra bo- og støttetilbudet for utsatte for tvangsekteskap og æresrelatert vold (heretter bo- og støttetilbudet), integreringsrådgivere (IR), minoritetsrådgivere (MR), mentorordningen, og sivilsamfunnsaktører som har fått støtte gjennom Handlingsplanen. Fra det generelle hjelpeapparatet inngår familievoldskoordinator, barnevernsvakt, barneverntjeneste, familievernkontor og krisesenter (se også tabell Tabell 3.3). Når vi i kapittel 4 redegjør for funn, der vi skiller mellom særskilte og generelle tjenester, er det med utgangspunkt i disse respondentgruppene. I casestudiene inngår minoritetsrådgivere og bo- og støttetilbud fra de særskilte tjenestene, samt lokale sivilsamfunnsaktører. Fra det generelle hjelpeapparatet inngår lokale, regionale og statlige tjenester; politi, helsesykepleier/helsetjenesten, kommunale og statlige tjenester for voldsutsatte som krisesenter og familievern, barneverntjenesten, kommunale lavterskeltjenester som uteteam, opplæringsinstitusjoner som voksenopplæring, NAV, og regionale og/eller statlige aktører som RVTS og Bufetat (se også tabell Tabell 3.2). Når vi i kapittel 5 og deler av kapittel 6 redegjør for funn er det med utgangspunkt i disse informantgruppene. I casestudiene har vi altså et noe bredere tilfang fra de generelle tjenestene, samtidig som tilfanget fra de særskilte tjenestene er noe redusert, sammenliknet med spørreundersøkelsen. Vi har også gjennomført dybdeintervjuer med det vi har kalt nasjonale aktører. Vi kan ikke gå i detalj på hvem disse aktørene er gitt anonymiseringshensyn, men aktørene arbeider på feltet på et mer nasjonalt nivå, og består av personer i departementer, direktorater, frivillige organisasjoner og forskere på feltet.<sup>5</sup> Se kapittel 3.4 for en beskrivelse av dette datamaterialet.

Den brede brukerrekutteringen og valget av forskningsdesign, der vi ser på ulike deler av helheten i tilbudet som gis, gjør at vi kan drøfte noen av styrkene og noen av utfordringene som er i det samlede tilbudet, men som påpekt overfor gir det også noen begrensninger i hvordan vi kan fortolke funnene.

---

<sup>5</sup> Vi har foruten samtaler med nasjonale aktører gjennomført et fokusgruppeintervju med noen av personene som arbeider i Kompetanseteamet mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og negativ sosial kontroll (KT) der vi la fram foreløpige funn og fikk deres synspunkter på disse.

## 1.3 Innhold i rapporten

I det neste kapitlet (kapittel 2) redegjør vi for de ulike hjelpetjenestene på feltet, og presenterer tidligere forskning i form av en kunnskapsoppsummering. Forskningen som presenteres, er relatert til hovedfokus i denne rapporten. Vi løfter fram forskning som har sett på ulike sider av hjelpeapparatet (kunnskap, samarbeid og samordning), og forskning som har belyst behov og erfaringer blant brukere av tjenestene. Vi avslutter med en kort presentasjon av begrepsutviklingen på feltet. I kapittel 3 redegjør vi for rapportens datagrunnlag. Vi beskriver hvordan vi har gjennomført datainnsamlingen, og vi redegjør for de etiske avveininger vi har gjort. Deretter følger 5 analysekapitler. Vi har bygd opp de fire første analysekapitlene ved at vi først foretar empirinære analyser og avslutter med oppsummerende betraktninger der funnene ses i relasjon til tidligere forskning eller teori. De to første analysekapitlene belyser samarbeid og samordning, samt synspunkter på arbeidet. I det første av disse, kapittel 4, presenteres funn fra spørreundersøkelsen som speiler synspunkter «fra bredden» i de generelle og de særskilte tjenestene. Vi forlater bredden og går i dybden av hjelpeapparatet i fire kommuner i kapittel 5. Intervjuene av hjelpeapparatet fra de fire casestudiene brukes også inn i kapitlet der erfaringer med hjelpeapparatet presenteres (kapittel 6). Dette kapitlet tar i tillegg til hjelpeapparatets oppfatninger om brukernes erfaringer, utgangspunkt i erfaringene til det man kan betrakte som potensielle og faktiske brukere. I kapittel 7 belyses synspunkter blant de nasjonale aktørene. I det siste analysekapitlet, kapittel 8, samles trådene og vi ser vi de ulike funnene fra de fire foregående analysekapitlene i relasjon til hverandre og i relasjon til tidligere forskning. Det siste kapitlet, kapittel 9, består av en oppsummering av de fire empirikapitlene (kapittel 4-7), og vi relaterer våre funn til de overordnede problemstillingene. Vi avslutter kapitlet med anbefalinger for organisering av og videreutvikling av det hjelpetilbudet som gis.

I rapporten inngår en rekke aktører, på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå. Første gang disse nevnes sies de i sin helhet, med en forkortelse i parentes. Alle forkortelsene står i tillegg forklart i Appendiks 1.

## 2 Bakgrunn og tidligere forskning

Vi innleder denne rapporten med en framstilling av de ulike hjelpetjenestene. Deretter følger en kunnskapsoppsummering. Gjennomgangen av tidligere forskning vil begrense seg til det som er rapportens fokusområder. Gitt det oppdraget som ble gitt av Kunnskapsdepartementet og de problemstillinger vi på den bakgrunn har utarbeidet, er det særlig to temaer som peker seg ut som relevante. Vi vil for det første fokusere på forskning som sier noe om kunnskap, samarbeid og samordning i hjelpeapparatet. For det andre vil vi løfte fram forskning som belyser erfaringer fra de som har mottatt hjelp. I tillegg ser vi det som relevant å ha en kort gjennomgang av begrepsutviklingen på feltet.

### 2.1 Ulike tjenester i hjelpeapparatet

Ser vi på hjelpetilbudet til utsatte for negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse<sup>6</sup>, er det slik at det fins flere særskilte hjelpetjenester, som blant annet minoritetsrådgivere ved utvalgte skoler og Kompetanseteamet mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og negativ sosial kontroll. Det gis også tilskudd til mentorordninger, som fungerer som en støtte til unge som har brutt med familien, og det gis tilskudd til sivilsamfunnsaktører som arbeider forebyggende med tematikken. Hovedvekten av hjelpetilbudet gis likevel i det ordinære hjelpeapparatet med blant annet saksbehandlere i barnevernet, helsesykepleiere, politi, barne- og ungdomspsykiatri, krisesentre, NAV, uteteam/uteseksjon mm. I tillegg til slike hjelpeinstanser er det regionale aktører som skal bidra til kompetanseheving og samhandling på feltet; det er fem regionale ressursentre for vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging (RVTS). Det er også slik at det i kommunal eller interkommunal regi enkelte steder er opprettet konsultasjonsteam på vold og overgrep mot barn. Disse er ment som tverrfaglige rådgivende organ som det ordinære hjelpeapparatet kan henvende seg til.<sup>7</sup>

I rapporten benyttes begrepene generelle og særskilte hjelpetjenester. Disse begrepene er ment å tydeliggjøre skillet mellom tjenester som befinner seg i det ordinære hjelpeapparatet, og tjenester som kommer i tillegg til det ordinære hjelpeapparatet. Begrepene generell og særskilt hjelpetjeneste og sivilsamfunnsaktører forteller ingenting om hvilket nivå selve tjenesten utføres. Eksempelvis er minoritetsrådgiverne nasjonalt forankret i Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (heretter IMDi), men tjenesten utføres lokalt. Enkelte frivillige organisasjoner, som Røde Kors, har et nasjonalt hjelpetilbud (Røde Kors-telefonen om tvangsekteskap og kjønnslemlestelse), mens andre frivillige organisasjoner har et mer lokalt tilbud. Politiet er statlig, men utfører sine tjenester regionalt. For å tydeliggjøre hvor tjenesten utføres, skiller vi derfor

---

<sup>6</sup> For å unngå lange setninger og for å få et noe mer variert språk, vil vi noen ganger omtalte problematikken i Handlingsplanen fullt ut, mens vi andre ganger bruker forkortelsen NTK.

<sup>7</sup> I en evaluering av de tverrfaglige konsultasjonsteamene for vold og overgrep mot barn påpekes det imidlertid at teamene i for liten grad opererer med en bred forståelse av vold, der bredden i barns voldserfaringer inkluderes. Det anbefales blant annet at konsultasjonsteamene også inkluderer negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse, og at det gjenspeiles i teamenes kompetanse (Tonheim, Danielsen & Jakobsen 2019).

mellom nasjonalt – regionalt – og lokalt. Nedenfor gir vi en kort oversikt over de ulike hjelpetjenestene (Tabell 2.1, Tabell 2.2 og Tabell 2.3)

Vi har laget tre tabeller, der vi har skilt mellom særskilte tjenester, sivilsamfunnsaktører og generelle hjelpetjenester. Vi gjør imidlertid oppmerksom på at sivilsamfunnsaktørene gis statlige tilskudd. Noen får øremerkede tilskudd, andre gis tilskudd gjennom ulike tilskuddsordninger som IMDi forvalter. De er derfor å betrakte som en del av de særskilte tjenestene som yter bistand til utsatte for negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse. Vi har valgt å skille disse aktørene ut i en egen tabell, for å tydeliggjøre at det er sivilsamfunnsaktører som står for selve gjennomføringen av tilbudene.

I tabellene gir vi en oversikt over hvor tjenesten utføres, og hvilken sektor og hvilket nivå tjenesten er forankret. I tillegg konkretiserer vi om tjenesten er statlig, fylkeskommunal eller kommunal. I selve rapporten trekkes imidlertid ikke hvorvidt tjenesten er statlig, fylkeskommunal eller kommunal inn. Når vi skal se på hvordan de ulike hjelpeinstansene arbeider, samarbeider og samordner sine tjenester, ser vi det som mer hensiktsmessig å si noe om hvor hjelpetilbudet gjennomføres, og det er derfor vi har valgt å skille mellom nasjonalt, regionalt og lokalt nedslagsfelt.

*Tabell 2.1: Oversikt over særskilte tjenester*

| Aktør  | Plassering   | Oppgaver og omfang  |
|--|--|---|
| <b>Kompetanse-teamet mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og negativ sosial kontroll (KT)</b> | <p>Plassert under Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir), som ligger inn under Barne- og familiedepartementet (BFD).</p> <p>Tiltaket finansieres av Kunnskapsdepartementet (KD), som har en direkte styringslinje til Bufdir.</p> <p>Nasjonalt tilbud.</p> | <p>Tverretatlig nasjonalt fagteam som bistår det offentlige hjelpeapparatet og andre særskilte tjenester, norske utenriksstasjoner og UDI i konkrete saker. De har også ansvar for tildeling av plass i det nasjonale botilbudet for unge over 18 år utsatt for tvangsekteskap og æresrelatert vold.</p> <p>Teamet består av representanter fra Barne, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir), Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi), Utlendingsdirektoratet (UDI), Politidirektoratet (POD), Arbeids- og velferdsdirektoratet (AVdir) og Helsedirektoratet (Hdir).</p> |
| <b>Minoritetsrådgivere (MR)</b>  | <p>Plassert hos Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi), men har lokal forankring ved skoler.</p> <p>IMDi ligger inn under KD, som finansierer tiltaket.</p>   | <p>Minoritetsrådgivere bidrar med konkret rådgivning og oppfølging i enkeltsaker, og med kompetanseheving av skolens ansatte og det offentlige hjelpeapparatet. De skal også bidra til tettere samarbeid mellom skolen, det offentlige hjelpeapparatet og frivillige organisasjoner. De gir råd og veiledning til enkeltelever, og har samtaler med foreldre i enkeltsaker og grupper.</p> <p>Det er minoritetsrådgivere ved utvalgte skoler. I 2019 var det 39 MR'er ved en rekke videregående skoler, noen</p>  |

|  |   |   |
|--|---|---|
|  |   | <p>ungdomsskoler, og også ved fylkeskommunale veiledningssentre. Fra 2020 har IMDi utvidet ordningen ved å etablere ambulerende fagteam. Disse har ikke har fast tilknytning til enkeltskoler. I 2020 utgjør antallet minoritetsrådgivere 49.</p>   |
| <b>Integreringsrådgivere (IR)</b>  | <p>Tilknyttet utvalgte utenriksstasjoner. Integreringsrådgiverne er faglig underlagt både Utenriksdepartementet (UD) og KD, ved IMDi.</p> <p>Tiltaket finansieres av KD.</p>  | <p>Integreringsrådgiverne skal yte konsulær bistand til personer som er utsatt for negativ sosial kontroll, tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og æresrelatert vold. Integreringsrådgiverne skal også bidra til kompetanseheving i tjenesteapparatet i Norge gjennom råd og veiledning i enkeltsaker og gjennom kompetansehevingstiltak. De skal videre etablere og bygge nettverk i Norge og i utlandet og bidra med anbefalinger og innspill til utviklingen av fagfeltet gjennom årlige rapporteringer og utarbeidelse av fagnotater.</p> <p>Det er utstasjonert integreringsrådgivere ved 4 norske ambassader: Islamabad – dekker stasjonene fra Afghanistan og videre østover i Asia, Ankara – dekker stasjonene i Europa og Russland (Tsjetsjenia), Amman – dekker stasjonene i Midtøsten, Nord-Afrika og Iran, og Nairobi – dekker landene i Afrika sør for Sahara.</p> |
| <b>Bo- og støttetilbud for utsatte for tvangsekteskap og æresrelatert vold (bo- og støttetilbudet)</b> | <p>Bufdir har i samarbeid med utvalgte kommuner etablert et nasjonalt bo- og støttetilbud til personer over 18 år utsatt for tvangsekteskap og æresrelatert vold. Bufdir gir tilskudd til kommunene, som har ansvar for å drifte botilbudene. Kompetanseteamet mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og negativ sosial kontroll tildeler plass.</p> <p>Bufdir ligger inn under BFD, men tiltaket finansieres av KD, som har en direkte styringslinje til direktoratet.</p> <p>Botilbudene er plassert i 5 ulike kommuner, men er et nasjonalt tilbud.</p> | <p>Botilbudet er et tilbud som kommer i tillegg til kommunens lovpålagte tilbud til voldsutsatte, og beboerne får tilbud om plass i maksimalt 9 måneder. Det finnes totalt 22 plasser i tilbudet.</p> <p>Botilbudet har ulike oppgaver:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Beboerne får hjelp til å komme i kontakt med det øvrige hjelpeapparatet, som for eksempel politi, NAV, fastlege, DPS og familievernkontor.</li> <li>• Beboerne får i tillegg miljøterapeutisk oppfølging, tilpasset den enkeltes behov.</li> <li>• Det legges stor vekt på sikkerhet. Alle boligene er sikkerhetsvurdert av politiet.</li> <li>• Beboerne får oppfølging i inntil ni måneder.</li> <li>• Botilbudene finnes på ulike steder i landet. Tilbudet består både av leiligheter, hybler og kollektiv.</li> </ul>   |

Tabell 2.2: Oversikt over tilbud blant sivilsamfunnsaktører

| Aktør   | Plassering   | Oppgaver og omfang   |
|---|--|--|
| <p><b>Frivillige organisasjoner både på nasjonalt nivå eller med nasjonalt tilsnitt og frivillige organisasjoner lokalt</b></p> | <p>Det gis tilskudd til sivilsamfunnsaktører. Det er IMDi som forvalter tilskuddsordningen.</p> <p>IMDi ligger inn under KD, og KD finansierer tilskuddet.</p> <p>Noen sivilsamfunnsaktører har nasjonalt nedslagsfelt, andre er mer lokale.</p>   | <p>Det fins en rekke aktører som på ulike måter bidrar inn i arbeidet. De jobber forebyggende med å gi råd, veiledning og støtte. De fungerer også som brobyggere mellom ulike miljøer og det offentlige hjelpeapparatet og særskilte hjelpetjenester.</p> <p>I 2018 ble det gitt tilskudd til 58 frivillige organisasjoner eller andre sivilsamfunnsaktører.</p> <p>Røde Kors-telefonen om tvangsekteskap og kjønnslemlestelse og Selvhjelp for innvandrere og flyktninger (SEIF) sitt informasjons- og krisetilbud til ungdom som er utsatt for tvangsekteskap og kjønnslemlestelse mottar øremerkede midler fra Bufdir (se Tildelingsbrev til barne, ungdoms- og familiedirektoratet 2019).</p> |
| <p><b>Mentorordning</b></p>   | <p>Mentortilbud i regi av frivillige organisasjoner.</p> <p>Bufdir administrerer mentorordningen, og koordinerer et nettverk av frivillige organisasjoner som tilbyr ulike mentorløsninger.</p> <p>IMDi forvalter tilskudd som de frivillige organisasjonene kan søke på.</p> <p>KD finansierer tilskuddet. IMDi er underlagt KD, og KD har direkte styringslinje til Bufdir.</p> <p>I tillegg til IMDis tilskuddsordning, tildeler også Bufdir tilskudd til to organisasjoner som inngår i mentornettverket: Røde Kors («Mentorfamilie») og Oslo krisesenter (nettverket «Sammen»).</p> | <p>Formålet med mentorordningen er at unge utsatt for negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse får tilbud om mentor i form av støttepersoner, nettverk, erfaringskonsulenter, aktivitetsguide eller lignende. Målgruppen for ordningen er unge innvandrere og andre utsatt for negativ sosial kontroll.</p> <p>Det var til sammen 6 frivillige organisasjoner som fikk støtte i 2019, der Røde Kors og Oslo krisesenter fikk øremerket tilskudd.</p>   |

Tabell 2.3: Oversikt relevante statlige, regionale, fylkeskommunale og kommunale tjenester

| Aktør                                     | Plassering  | Oppgaver og omfang   |
|---|---|--|
| <p><b>Barnevern-tjenesten</b></p>         | <p>Det statlige barnevernet består av Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat) med 5 regionale barnevern-myndigheter og en sentral barnevernmyndighet og fagdirektorat, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir).</p> <p>Det kommunale barnevernet (Barneverntjenesten) er de som utfører det daglige arbeidet etter barnevernloven, og de yter et lokalt hjelpetilbud.</p> <p>På departementsnivå tilhører de Barne- og familiedepartementet (BFD).</p> | <p>Det er den kommunale barneverntjenesten som gir tilbud til utsatte.</p> <p>Barneverntjenesten har ansvar for:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Det forebyggende arbeidet</li> <li>• Utrede saker og gjennomføre en undersøkelse, jf. barnevernloven § 4-3, herunder å innhente sakkyndige utredninger i den grad det er behov for det.</li> <li>• Hjelpetiltak i hjemmet</li> <li>• Plassering av barn utenfor hjemmet skjer enten ved at kommunen selv treffer vedtak (frivillige tiltak), eller ved at kommunen fremmer sak for fylkesnemnda (tvangstiltak).</li> <li>• Oppfølging av barn plassert utenfor hjemmet</li> <li>• Godkjenning av fosterhjem</li> </ul> |
| <p><b>Politi- og lensmanns-etaten</b></p> | <p>Statlig, med regionale stasjoner og kontorer.</p> <p>Politi- og lensmannsetaten er inndelt i 12 politidistrikter.</p> <p>Politi- og lensmannsetatens fagdirektorat er Politidirektoratet (POD). På departementsnivå ligger de under Justis- og beredsskaps-departementet (JD).</p>   | <p>I hvert av de 12 distriktene har man en familievoldskoordinator. Måten politiet har organisert arbeidet med æresrelatert vold varierer mellom de ulike politidistriktene, men fra 2017 er det krav om at politidistriktene skal bruke SARA &amp; PATRIARK. Dette er risikovurderingsverktøy innenfor æresrelatert vold og partnervold, og arbeidet er forankret i det kriminalitetsforebyggende arbeidet, innenfor personorientert forebygging</p>  |
| <p><b>Familievernet</b></p>               | <p>Statlig, men regionalt hjelpetilbud.</p> <p>Organisatorisk er det Bufetat med 5 statlige regionkontorer som har ansvar for familievernet. De ligger igjen under Bufdir.</p> <p>På departementsnivå tilhører de Barne- og familiedepartementet (BFD).</p>   | <p>Alle som opplever vansker, konflikter eller kriser i familien kan få tilbud om behandling og rådgivning fra familievernet. På familievernkontorene møter du blant annet psykologer og sosionomer med videreutdanning i familieterapi.</p> <p>Familievernet tar imot enkeltpersoner, par og familier. Hvert år kommer rundt 110 000 mennesker til familievernet for å få bistand til parforholdet, foreldresamarbeid, ulike utfordringer i familien eller meklings. Noen ganger møter vi også utvidet familie, i saker som for eksempel handler om generasjonsproblemer, særkullsbarn, ny</p>  |



|   |  |   |
|---|--|---|
|   |  | familie, samspillsvansker eller kultur- og minoritetsspørsmål.  |
| <b>Krisesenter</b>                                    | Kommunalt, og tilbudet gis lokalt.   | <p>Krisesentrene tilbyr et midlertidig botilbud for kvinner, menn og deres barn med beskyttelsesbehov, men de tilbyr også hjelp til utsatte for vold i nære relasjoner som ikke bor på krisesenter.</p> <p>De tilbyr:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Samtaler</li> <li>• Hjelp til kontakt med hjelpeapparatet</li> <li>• Informasjon om rettigheter og muligheter</li> <li>• Veiledning</li> <li>• Samtalegrupper og aktivitetstilbud</li> <li>• Oppfølging</li> <li>• Rådgivning</li> <li>• Informasjon eller svar på spørsmål om hjelpetilbudet til pårørende, hjelpeapparat og skole</li> </ul> |
| <b>Elevteam skoler</b>                                | Fylkeskommunalt, med lokalt hjelpetilbud.  | <p>Elevteam på skoler er ikke en «reell» instans, men vi har for enkelhetsskyld lagd en slik gruppering.</p> <p>På skolene er det ulike aktører som kan fange opp utsatte, ha samtaler med utsatte, og som kan melde sin bekymring videre. Først og fremst er det lærere, rådgivere og helsesykepleiere, men ved enkelte skoler har man i tillegg miljøterapeuter, NAV, minoritetsrådgiver o.l. som inngår i skolens «elevteam». Enkelte kommuner har også utekontakter for ungdom.</p>   |
| <b>Helsestasjon for ungdom (HFU)</b>                  | Kommunalt tilbud, lokalt hjelpetilbud  | Alle kommuner skal ha et helsestasjonstilbud for ungdom opp til 20 år. Helsestasjon for ungdom (HFU) skal være et supplement til og ikke komme i stedet for skolehelsetjenesten.  |
| <b>Barne- og ungdomspsykiatrisk poliklinikk (BUP)</b> | Statlig, helseforetakene.<br>Regionalt, men ikke fylkeskommunalt.<br>På departementsnivå ligger de inn under Helse- og omsorgsdepartementet (HOD). | BUP er et spesialisthelsetjenestetilbud til barn mellom 0-18 år. De tilbyr utredning, diagnostisering og behandling av barnepsykiatriske symptomer og tilstander. Du må få henvisning til BUP fra lege eller barnevernleder, bortsett fra ved øyeblikkelig hjelp.   |
| <b>Distriktspsykiatrisk senter (DPS)</b>              | Statlig, helseforetakene.<br>Regionalt, men ikke fylkeskommunalt.  | <p>DPS-sentrene har:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Akutt- og krisetjenester, polikliniske tilbud, ambulante tilbud, kriseplasser</li> <li>• Vurdering og utredning av henviste pasienter</li> </ul>  |

|  |  |  |
|--|--|--|
|  | På departementsnivå ligger de under HOD.   | <ul style="list-style-type: none"> <li>Differensiert behandling i form av: poliklinisk undersøkelse og behandling til enkeltpasienter, par eller familier, ambulant behandling og rehabilitering til personer med alvorlige psykiske lidelser, strukturert dagbehandling, krise- og korttidsbehandling på døgnenhet, lengre tids døgnbehandling</li> <li>Opplæring av pasienter og pårørende</li> <li>Veiledning til psykisk helsearbeid i kommunene</li> <li>Forskning og kvalitetsutvikling</li> <li>Utdanning av helsepersonell</li> </ul> <p>Per januar 2008 var det i Norge til sammen 75 DPS. DPSene har et geografisk avgrenset opptaksområde med tiltenkt ansvar for 30 000 til 75 000 innbyggere.</p> |
| <b>NAV (Arbeids- og velferdsforvaltningen)</b> | Både statlig og kommunalt.<br>Ligger under Arbeids- og sosialdepartementet (ASD) | For arbeidet med NTK-tematikken er det de lokale NAV-kontorene (bydel/kommune) som møter brukerne for å finne løsninger. Dette er integrerte kontor der ansatte i arbeids- og velferdsetaten (statlig) og kommunens sosialtjeneste jobber sammen.  |
| <b>Utlendingsdirektoratet (UDI)</b>            | UDI ligger inn under Justis- og beredskapsdepartementet (JD).                    | UDIs viktigste oppgave er å behandle saker etter utlendings- og statsborgerskapslovgivningen, deriblant behandle søknader om visum, oppholdstillatelse, arbeidstillatelse, statsborgerskap og asyl. UDI kan i den forbindelse, på eget initiativ, identifisere voldsutsatte. De kan også innvilge opphold på selvstendig grunnlag til utsatte, eller avslå søknad om oppholdstillatelse, som virkemidler i arbeidet mot tvangsekteskap.  |
| <b>Voksenopplæring / Flyktningtjenesten</b>    | Kommunalt, lokalt tilbud.  | Kommunene plikter i tråd med Introduksjonsloven å tilby opplæring i norsk og samfunnskunnskap til ulike grupper innvandrere, samt et mer omfattende introduksjonsprogram til flyktninger og familiegjenforente med disse. Introduksjonsprogrammene har ulik organisering i ulike kommuner, og kan være forankret i kommunal voksenopplæring, flyktningtjeneste eller eventuelt NAV.<br><br>Foreldreveiledningskurs og livsmestringskurs har kommet inn som obligatoriske elementer i introduksjonsprogrammet. Opplæring i norsk og samfunnskunnskap er også en viktig kilde til kunnskap om ulike tilbud og instanser for nyankomne. Her gjøres altså  |

|   |   |   |
|---|---|---|
|   |   | forebyggende arbeid og informasjonsarbeid som er relevant for tematikken i Handlingsplanen.   |
| <b>Regionale ressursentre om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging (RVTS)</b> | Statlig, Helsedirektoratet.<br>Regionalt, men ikke fylkeskommunalt.<br>På departementsnivå ligger de under HOD. | De regionale ressursentrene om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging RVTS er en ressurs for de som i sitt arbeid møter mennesker berørt av vold og seksuelle overgrep, traumatisk stress, migrasjon eller selvmordsproblematikk.<br><br>De bidrar til kompetanseheving gjennom undervisning, veiledning, konsultasjon og nettverksarbeid på tvers av sektorer, etater og forvaltningsnivåer.<br><br>Sentrene skal fungere som en «en tjeneste for tjenestene» ved å bidra til bedre og mer helhetlige tjenester gjennom kompetansebygging i tjenesteapparatet, og utvikling av hensiktsmessige samarbeidsmodeller.<br><br>Det er 5 regionkontor:<br><br>RVTS Øst, lokalisert i Oslo<br>RVTS Sør, lokalisert i Kristiansand<br>RVTS Vest, lokalisert i Bergen<br>RVTS Midt, lokalisert i Trondheim<br>RVTS Nord, lokalisert i Tromsø |
| <b>Konsultasjonsteam for vold og overgrep mot barn</b>                                  | Kommunalt eller interkommunalt, lokalt hjelpetilbud for hjelpeapparatet.  | Disse arbeider per nå ikke spesifikt opp mot negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse.  |

## 2.2 Bakgrunn for kunnskapsoppsummering

Den nåværende Handlingsplanen mot negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse *Retten til å bestemme over eget liv (2017-2020)* er den femte handlingsplanen på området. Den første handlingsplanen mot tvangsekteskap kom i 1998. Den var den første av sitt slag i Europa. Den ble etterfulgt av nye handlingsplaner, men fra 2012 ble det presentert en samlet handlingsplan for tvangsekteskap og kjønnslemlestelse, og i perioden 2013-2016 ble også alvorlige begrensninger på unges frihet integrert (Bråten & Elgvin 2014, s. 7). I den siste handlingsplanen opprettholdes dette tredelte fokuset, men med begrepene negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse. Den kommende handlingsplanen, som vil gjelde fra 2021-2024, vil få tittelen «*Frihet fra negativ sosial kontroll og æresrelatert vold*». Når det gjelder kjønnslemlestelse som fagområde har det vært diskusjoner rundt hvor dette bør ligge. I mars 2020 ble det besluttet at tematikken ikke tas inn i den nye handlingsplanen for vold i nære relasjoner. I arbeidet med ny handlingsplan mot negativ sosial kontroll og æresrelatert vold vil det foretas en vurdering av behovet for nye tiltak mot kjønnslemlestelse. Dersom det vurderes dithen at det ikke er aktuelt med nye

tiltak, vil ikke kjønnslemlestelse som tematikk lenger inngå i «trioen» man nå har hatt de 10 siste årene.

Gjennom handlingsplanene og øvrig innsats mot vold og overgrep er en rekke tiltak blitt igangsatt for å styrke hjelpetjenestene, blant annet opprettelsen av flere minoritetsrådgivere, kompetanseheving i hjelpeapparatet og økte tilskudd til sivilsamfunnsaktører på feltet. Tjenestene på området finnes både på kommunalt, regionalt og nasjonalt nivå og berører en rekke statlige, kommunale og sivilsamfunnsaktører (Bråten & Elgvin 2014).

I en norsk kontekst har man i planverket og den praktiske innsatsen knyttet til voldsrelatert tematikk hatt en tosporet tilnærming.<sup>8</sup> Det er et hovedspor rettet mot partnervold og barn som lever med vold (vold i nære relasjoner), og et særspor mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og æresrelatert vold (Lidén og Bredal 2017). Den forrige handlingsplanen, fra 2013 til 2016, var opprinnelig ment å være den siste i særsportet. Formålet var at innsatsen skulle være forankret i ordinær virksomhet (det generelle hjelpeapparatet), og i hovedsporet, i tråd med sentrale prinsipper om sektoransvar og likeverdige offentlige tjenester (Lidén & Bredal 2017).

En viktig forklaring på at Norge har hatt separate handlingsplaner mot negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse, er at disse temaene har blitt sett på som særphenomen knyttet til visse innvandremiljøer, og innsatsen mot tvangsekteskap ble fra 2008 plassert innenfor integreringsfeltet. Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) ble utpekt som en viktig faginstans (Lidén & Bredal 2017). Politikken mot tvangsekteskap har altså helt fra starten av mer vært en del av innvandrings- og integreringspolitikken enn av likestillings- og antivoldspolitikken (Bråten & Elgvin 2014).

De to sporene er i dag forankret i tre ulike departement. Vold i nære relasjoner er forankret i Justis- og beredskapsdepartementet, vold mot barn og unge i og utenfor vold i nære relasjoner er forankret i Barne- og familiedepartementet, mens negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse er forankret i Kunnskapsdepartementet.<sup>9</sup>

Det foreligger et omfattende materiale, både evalueringer og forskning, om problemstillinger knyttet til negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse. Rapportene knyttet til følgeevalueringen av tiltakene i handlingsplanene fra 2008, og spesielt evalueringen av handlingsplanen for perioden 2013-2016, diskuterer mange vesentlige forhold rundt disse fenomenene (Oxford Research 2012; Steen-Johnsen & Lidén 2009; Bredal & Lidén 2015; Lidén & Bredal 2017). I 2014 publiserte Fafo en kunnskapsoppsummering som gir en historisk oversikt både over forskning og politiske tiltak på feltet (Bråten & Elgvin 2014). Friberg og Bjørnset (2019) skriver grundig både om omfang, holdninger og praksis knyttet til negativ sosial kontroll,

---

<sup>8</sup> Aadnanes (2020, s. 109) skiller mellom tre hovedspor på vold i nære relasjoner; vold i parforhold, vold mot barn og unge i og utenfor nære relasjoner og vold i familier med innvander- eller minoritetsetnisk bakgrunn.

<sup>9</sup> Selv om tematikken er forankret i ulike departement, er det samtidig slik at plassering av tjenester på vår tematikk er underlagt ulike departementer. De ulike feltene ses også i relasjon til hverandre. Eksempelvis er Kompetanseteamet mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og negativ sosial kontroll (heretter Kompetanseteamet eller KT) plassert i Bufdir, som ligger inn under BFD, der vold mot barn og unge i og utenfor nære relasjoner også er plassert.

og Friberg (2019) belyser tematikken både fra de unges og foreldrenes perspektiv. Særskilte innsatser som minoritetsrådgivere (Bredal m.fl. 2015) og integreringsrådgivere (Bråten og Kindt 2016), og bo- og støttetilbudet (Bredal & Orupabo 2008, Bye, Eggebø & Thunem 2016, Dullum 2010, Nadim & Orupabo 2014, Rambøll 2011) har vært evaluert. Mye av evalueringene og forskningen som er gjort på dette feltet, er gjort på oppdrag fra statlige aktører, og forskningen har særlig bidratt til å øke og endre forståelsen av disse temaene. Eksempelvis konkluderer Bredal & Skjerven i 2007 med at tvangsekteskap ofte blir et for snevert fokus med tanke på å avdekke «saker». De argumenterer for at det er behov for å fokusere på et bredere problemkompleks for å klare å avdekke og forebygge på et tidligere tidspunkt. Det er også slik at tvangsekteskap ikke er dekkende for å forstå de problemene unge opplever.

Noe av forskningen har også sett nærmere på hjelpeapparatets rolle, og i denne kunnskapsoppsummeringen ønsker vi å rette fokus spesielt mot litteratur som ser på de særskilte hjelpetjenestenes rolle, samhandling og koblinger til det ordinære hjelpeapparatet og litteratur som sier noe om behov og erfaringer blant brukere av tjenestene. Vi benytter både policy-dokumenter, evalueringer og annen forskning for å belyse dette. For å strukturere litteraturgjennomgangen har vi tatt utgangspunkt i noen overordnede temaer. Dette er temaer som også vil belyses ytterligere i rapporten, gjennom analyser av ulike datakilder. Avslutningsvis presenteres en gjennomgang av begrepsutviklingen på feltet. Som vi var inne på i innledningen, har arbeidet som springer ut av handlingsplanene med tiden fått et bredere fokus, og praksisfeltet har utviklet nye begreper for å bedre forstå problematikken. Slike endringer vil også kunne være av betydning for de som arbeider med personer som utsettes for negativ sosial kontroll, tvangsekteskap eller kjønnslemlestelse.

Forskningsfeltet på negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse (NTK) er tett sammenvevd med andre forskningsfelt, som blant annet sosial mobilitet blant innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre, samarbeid og samordning av ulike hjelpetilbud i hjelpeapparatet, og evaluering av og forskning på ulike ordninger og instanser knyttet til vold i nære relasjoner. Vi berører noen slike beslektede områder, men det faller utenfor rammene av denne kunnskapsoppsummeringens å gjennomføre en systematisk analyse der alle relevante forskningsbidrag på beslektede områder trekkes inn.

Mye av forskningen på feltet dreier seg om å forstå hva negativ sosial kontroll, tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og vold mot minoriteter dreier seg om, der et viktig tema har vært å belyse hva som eventuelt skiller volden særlig etniske minoritetskvinner utsettes for. Bråten og Elgvin (2014) gir en grundig oversikt over denne forskningen i skandinavisk sammenheng. De gjennomgår også forskjeller i myndighetenes arbeid med tvangsekteskap og vold mot etniske minoriteter i Norge, Sverige og Danmark, og måten slik problematikk blir håndtert. Det vil også snart foreligge en kartlegging om strategi, tiltak og metodier i arbeidet mot negativ sosial kontroll og æresrelatert vold i de nordiske landene fra Rambøll. Formålet med denne rapporten er imidlertid å belyse det helhetlige tilbudet som gis til de som utsettes for negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse i Norge, og hvordan utsatte her i landet opplever hjelpen. Vi har et spesielt fokus på de særskilte tjenestene og hvordan disse inngår i helheten av tilbud som gis. Av den grunn har vi funnet det mest relevant å konsentrere oss om norske forhold og norsk forskning på feltet.

## 2.3 Kunnskap, samarbeid og samordning

I en historisk gjennomgang av politikken og forskningen på feltet, påpeker Bråten & Elgvin (2014, s. 9) at det særlig på ett punkt har vært lite politisk gjennomslag for de forskningsbaserte anbefalingene. De sier at i alle evalueringer som har blitt gjort, har det blitt anbefalt at arbeidet mot tvangsekteskap bør integreres i det generelle arbeidet mot vold i nære relasjoner, altså at arbeidet burde «mainstreames». Bråten & Elgvin påpeker også at det fra forskningshold har blitt påpekt at dette er en svakhet både ved det generelle arbeidet mot vold i nære relasjoner og ved den spesifikke innsatsen mot tvangsekteskap. De argumenterer for at man ville vært tjent med å integrere tematikken under en felles ramme – vold i nære relasjoner – fordi man gjennom en slik institusjonell ramme ville kunnet fremme utveksling av kunnskap på tvers av de ulike områdene, der både politikk og tjenestetilbud tok høyde for fellestrekk og forskjeller mellom ulike typer kjønnsbasert vold (se også Lidén & Bredal 2017 for liknende argumentasjon). Aadnanes (2020, s. 110) argumenterer for at diskursen om vold i minoritetsetniske familier gir en fare for kulturalisering, det vil si at vold kulturforklares. Hun er kritisk til dette fordi at når man kulturforklarer volden, kan man også risikere at volden settes inn i sammenheng som ikke reflekterer hele situasjonen, og at man dermed står i fare for å sette inn tiltak som ikke treffer den spesifikke problematikken i den aktuelle saken.

Selv om opprettholdelsen av en tosporet tilnærming har blitt kritisert på disse grunnlagene, kan man også argumentere for at det har hatt positive effekter. Det å ha hatt en egen handlingsplan har bidratt til kompetanseheving og informasjonstiltak. Det har også stimulert til tverrsektoriell samordning og samarbeid. Kompetansen som er bygd opp gjennom særordninger, er på god vei til å bli en integrert del av innsatsen mot vold i nære relasjoner i bred forstand. Man har også fått tilført friske midler for å prøve ut nyordninger, eksempelvis minoritetsrådgivere ved videregående skoler og integreringsrådgivere ved utenriksstasjoner. Flere slike særordninger har vært initiert og prøvd ut i handlingsplanperiodene. Hvorvidt de har bidratt til å styrke kompetansen og beredskapen i det ordinære apparatet, eller om de har bidratt til fortsatt fragmentering, varierer (Lidén & Bredal 2017).

Tett koblet til spørsmålet om mainstreaming eller målrettet innsats i hjelpeapparatet, det vil si om det er hensiktsmessig med særskilte tjenester på siden av hjelpeapparat, er spørsmålet om hjelpeapparatets kompetanse. En rekke av særtiltakene som ble opprettet, som minoritetsrådgiverordningen, ble opprettet fordi kunnskapen om tematikken var for svak i det ordinære hjelpeapparatet. Man så at evnen til å avdekke og håndtere saker ikke var god nok, og at dette handlet om manglende kunnskap (Se f. eks. Paulsen mfl. 2011). Argumentasjon om at «spesialistkompetanse» er viktig for å kunne avdekke, gi den hjelpen det er behov for, og for å kompetanseheve det ordinære hjelpeapparatet, har altså vært en viktig drivkraft for opprettelsen av særskilte hjelpetiltak.

Et relevant spørsmål er derfor om de særskilte tjenestene bidrar til at kunnskap overføres til det generelle hjelpeapparatet. Da integreringsrådgiverordningen ble lansert i 2008, var hensikten med dem og andre særskilte tjenester at de skulle bidra til at utsatte for særskilte former for familievold ikke ble oversett og ignorert som en følge av mangel på kunnskap og erfaring i det ordinære hjelpeapparatet (Bråten & Kindt 2016, s 107). Bredal mfl. (2015) påpeker at det er en tendens til

at minoritetsrådgivere gjøres til avlaster for lærere og andre rådgivere, framfor å styrke det samlede «laget» av ansatte ved skolen. I de tilfellene der minoritetsrådgiver blir mer avlaster enn pådriver, overføres ikke kunnskapen til de ordinære tjenestene. Bråten & Kindt (2016) viser at integreringsrådgivere ved norske utenriksstasjoner også ofte gjøres til eller inntar rollen som avlaster, men at det også er flere eksempler på at integreringsrådgiver fungerer som en lagspiller. Når det skjer, bidrar det til å styrke utenriksstasjonen som sådan når det er behov for bistand. Kindt & Bråten (2016) påpeker også at integreringsrådgiverne skiller seg noe fra minoritetsrådgiverne, i det at de som en del av det operative oppdraget sitt også har en koordinerende funksjon på tvers av landegrenser. Denne funksjonen, sier de, kan ikke enkelt alminneliggjøres i tjenesteapparatet eller overtas av andre i tiltakskjeden. Når man betrakter integreringsrådgiverordningen som del av en tiltakskjede, er den altså først og fremst et pådrivertiltak i norsk utenriktjeneste, et koordinerende tiltak med en transnasjonal funksjon. Basert på disse evalueringene av to av de særskilte tjenestene, ser vi at det varierer hvorvidt slike særskilte ordninger bidrar til overføring av kunnskap til det ordinære hjelpeapparatet.

Samtidig som behovet for en økt grad av mainstreaming påpekes, vektlegges fortsatt behovet for et opprettholdt fokus på kulturspesifikk variasjon. I sin argumentasjon for økt integrering av handlingsplanens tematikker, argumenterer Lidén, Bredal & Hegstad (2015, s. 145) for at dagens begrep om vold i nære relasjoner nå har blitt mer modent og at det er bredt nok til å romme mer kulturspesifikk variasjon. De argumenterer altså for en integrering av temaene i handlingsplanen fordi det i dag er mulig å være spesifikk innenfor en generell ramme. De påpeker også at det er handlingsplanens arbeid som har tilrettelagt for dette, gjennom den oppsamlede kompetansen som har blitt utviklet.

I Integreringsstrategien (Kunnskapsdepartementet 2019) fremkommer det at det fortsatt er en jobb å gjøre med hensyn til å sørge for hjelpetjenester som ser og forstår de som er utsatt for negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse, og det blir stilt spørsmål rundt hvorvidt kunnskapen om skam- og æreskultur er tilstrekkelig i hjelpeapparatet. Tjenestetilbudet blir beskrevet som fragmentert, og det kan være vanskelig å få oversikt over tilbudene. I strategien påpekes det også at det mangler en systematisk tilnærming til effektevaluering av de ulike tiltakene som iverksettes, det vil si særskilte tiltak utenfor det ordinære tjenesteapparatet. Det påpekes også at det er behov for en gjennomgang av hvordan tjenestene virker og hvordan de særskilte og ordinære tjenestene kobles og samordnes. I Integreringsstrategien løfter man altså fram at det er behov for fenomenkunnskap i det ordinære hjelpeapparatet, men også at det er behov for økt kunnskap om hvordan det totale tjenestetilbudet virker, kobles og samordnes.

Så hva vet vi om kunnskap, samarbeid og samordning i tjenestetilbudet rettet mot negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse?

### **2.3.1 Kunnskap**

I evalueringen av forrige handlingsplan, delrapport 2, ble rollen til regionale nettverk og aktører som arbeider mot vold i nære relasjoner framhevet som viktig for å styrke den lokale innsatsen, fordi det kan bidra til både kompetanseheving av offentlig sektor og samordning av offentlige tjenestetilbud (Lidén og Bredal 2017). Det påpekes at sammenliknet med tidligere studier har kunnskapen og beredskapen blitt bedre, det har altså skjedd en utvikling i det offentlige

tjenesteapparatet. Et flertall av tjenestene sier de har fenomenkunnskap, kjenner til regelverk og er relativt fornøyd med samarbeidet med andre instanser. Til tross for en slik positiv utvikling, er det fremdeles førstelinjetjenester som mangler nødvendig kunnskap. Lidén og Bredal (2017) løfter fram at det fortsatt er behov for kompetanseheving på flere innsatsområder og i flere etater (familievernet, barnevernet og helsetjenesten).

Lidén og Bredal (2017) påpeker at det er viktig at familievernet får tilstrekkelig kompetanse om transnasjonale omsorgstvister, inkludert tiltak som kan forhindre barne bortføring og ufrivillige utenlandsopphold. Også i barnevernet er det behov for økt kompetanse knyttet til det transnasjonale perspektivet, med en særlig vektlegging av kunnskap om barne bortføringsaker og internasjonale saker. For barnevernets del er det også behov for en reetablering av tilliten, og de foreslår at man utreder hvordan konfliktskapende situasjoner mellom foreldre og barn kan håndteres på måter som bedre styrker dialog og samarbeid med foreldre. Det er altså ikke bare behov for fenomenkunnskap, regelverkskunnskap og beredskap, det er også behov for økt kunnskap om andre metodikker enn de barnevernet tradisjonelt tar i bruk. I helsetjenesten peker Lidén og Bredal (2017) på at det er behov for en styrking av kunnskap om psykisk vold og oppfølging av den psykiske helsen hos barn og unge som har opplevd eller opplever konflikter med foreldre, og at det generelt er behov for kompetanseheving om særlig sårbare grupper i helsevesenets første- og andrelinjetjeneste. De etterlyser spesielt at kompetansen hos faginstanser med ansvar for unge personer med funksjonsnedsettelse bør økes og at man sikrer at de gis tilstrekkelig oppfølging i overgangen mellom oppfølgingssystemene for funksjonshemmede barn og voksne. De ser også at det i ulike lavterskeltilbud er behov for økt kompetanse på diskriminerende praksiser på grunn av seksuell orientering, kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk.

Blant disse aktørene har særlig barnevernet blitt gjenstand for forskningsoppmerksomhet. Lidén & Bredal (2017) peker på en utfordring i barneverntjenesten, som også gjelder unge utsatt for negativ sosial kontroll, tvangsekteskap eller kjønnslemlestelse: Når barn flytter mellom kommuner, følger ikke sakene barna. De viser at barnevernet mangler tydelige føringer på dette området, og at det er opp til den enkelte saksbehandler å følge opp. Barneverntjenestens og fylkesnemndas håndtering av omsorgsovertakelsessaker i familier med etnisk minoritetsbakgrunn har også blitt belyst. Sentralt i barneverntjenestens argument for all ufrivillig omsorgsovertakelse er foreldrenes manglende evne til å se barnet, ta barnets perspektiv, og forstå barnets behov, og Aarset & Bredal (2018) påpeker at det kan være problematisk. Grunnlaget for vurderingen er ofte basert på at foreldrene ikke klarer å beskrive barnet, eller at de ikke kan beskrive barnet med vekt på den følelsesmessige delen. Forskerne er kritiske til at barneverntjenesten har krevende forventinger til at foreldre med lav utdanning og med bakgrunn fra andre oppdragerstiler og familiekulturer skal formidle seg verbalt på bestemte måter. Forskerne argumenterer videre for at foreldres evne til å ta barnets perspektiv (mentalisering) må forstås og vurderes med en større kultursensitivitet.

Aarset & Bredal viser også at det i barneverntjenesten er manglende bevissthet rundt det kulturspesifikke ved de metoder som brukes, de vurderinger som gjøres, og de hjelpetiltak som iverksettes. Forskerne finner indikasjoner på at slike mangler kan medføre at den som samtaler med eller observerer barn og foreldre misforstår eller ikke ser verbale / nonverbale uttrykk for tilknytning. Kultur



trekkes imidlertid eksplisitt inn i resonnementer og vurderinger når foreldres vold omtales, men det gjøres oftest på en overfladisk og stikkordsmessig måte. Det ser også ut til at diskusjonen om kultur fanges i en polarisert referanseramme som ikke fremmer den faglige forståelsen av saken. Sakene som Aarset og Bredal (2018) har gått igjennom, kan også handle om andre ting enn negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse. Som tidligere nevnt påpeker Aadnanes (2020, s. 110) nettopp at det kan være fare for at man ikke fanger opp bredden i voldserfaringene når vold kulturaliseres.

Når det gjelder behovet for kompetanse om kjønnslemlestelse knyttes det i en rapport fra NKVTS i særlig grad til helsefagutdanningene. Sammenliknet med tidligere studier har Johansen (2017) sett på en større bredde av helsefagutdanningene. Kompetansen blant ulike helseprofesjoner belyses blant annet ved å se på hvordan tematikken er inkludert i de ulike utdanningenes pensum. Helsesykepleier- og jordmordutdanning er de som i størst grad har pensum om tematikken, og flere av disse har hatt det inne som pensum siden tidlig eller midten av 2000-tallet. Det samme er ikke tilfelle for sykepleierutdanningen og legeutdanningen. Johansen er særlig bekymret for at kun tre av fem legeutdanninger underviser om temaet, fordi leger er viktige både for diagnostisering, henvisning og behandling. De ser det også som problematisk at kun fem av de tretten sykepleierutdanningene som svarte, har det inne på pensum. I tillegg er det knyttet bekymring til at en stor andel helsepersonell får sin utdanning utenfor Norge.<sup>10</sup> Johansen (2017, s. 96) peker også på en utfordring i kommunenes arbeid med kjønnslemlestelse. Til tross for at det er en rekke aktører som skal drive informasjonsarbeid overfor flyktninger og asylsøkere på kjønnslemlestelse, ble kunnskap om kjønnslemlestelse ofte sett på som spesialkompetanse konsentrert på få tjenesteytere, noe som bidro til en pulverisering av ansvar.

Både Lidén & Bredal (2017) og Oslo Economics (2019) påpeker at det er behov for økt kompetanse i kommunen på barn etterlatt i utlandet mot sin vilje. Oslo Economics (2019) viser at problemstillingen med etterlatte barn (barn etterlatt i utlandet mot sin vilje) er et underkommunisert tema i kommunene, og at det er behov for å styrke kunnskap og oppmerksomhet om problemstillingen i kommunen via informasjon til barnevern, skoler, barnehager, skolehelsetjenesten og helsestasjoner. Behovet for oppmerksomhet og kunnskap trekkes også fram i en rapport som har evaluert utbredelsen av og erfaringer med bruk av tverrfaglige konsultasjonsteam knyttet til saker med mistanke om vold eller overgrep mot barn. Tonheim, Danielsen & Jakobsen (2019) viser at det er stor geografisk variasjon i utbredelsen av slike team, og de anbefaler også at teamene bør utvide sitt tematiske fokus og dekke bredden i barns voldserfaringer, slik at blant annet negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse inkluderes. De påpeker også at det er nødvendig å sikre at konsultasjonsteamene har mangfoldskompetanse.

En annen viktig side når det gjelder kunnskap, dreier seg om kunnskap om hjelpeapparatet, altså om hvem som kan gjøre hva og hvordan ansvar er fordelt. Hvis vi særlig tenker på koblingen mellom det ordinære hjelpeapparatet og de særskilte tjenester, som er fokus i denne rapporten, er spørsmålet om hvorvidt de

---

<sup>10</sup> For mer utfyllende detaljer om forskjeller i de ulike utdanningene se Johansen (2017, s. 69-79).

særskilte tjenestene er kjent og brukt av det ordinære hjelpeapparatet, og om veiledere utarbeidet av ulike statlige aktører er kjent og blir brukt, helt sentralt. Oslo Economics (2019) viser til at Bufdir har utarbeidet veiledere til det kommunale barnevernet for arbeid med negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og æresrelatert vold, og at det også foreligger retningslinjer om etterlatte barn i utlandet. De påpeker at disse ikke er godt nok kjent i det kommunale barnevernet. De viser også til at det fins sentralt utviklede veiledere for å skape gode rutiner i skoler, barnehager og helsestasjoner, for eksempel fra Utdanningsdirektoratet om barn som ikke møter på skolen og IMDi sin nettside NORA. Disse er ikke godt nok kjent i disse opplærings- og hjelpeinstansene.

I tillegg til manglende kjennskap til relevante veiledere, som kunne vært brukt som en støtte i arbeidet, peker funnene i rapporten til Oslo Economics i retning av at koblingene mellom (enkelte av) de særskilte hjelpetjenestene og det ordinære tjenesteapparatet er svak. Oslo Economics (2019, s.7) påpeker at: «*Mange av kommunene som har hatt saker med etterlatte barn gir uttrykk for at det er behov for en sentralisert enhet med kompetansestøtte som kan bistå kommunene*». I rapporten tydeliggjør de at det er behov for tiltak som sørger for å øke kunnskapen om den kompetansesøtten som finnes utenfor kommunene, og at det særlig gjelder å øke kjennskapen til Kompetanseteamet mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og negativ sosial kontroll. De viser at kjennskapen til Kompetanseteamet og hva de kan bistå med er begrenset, og at det varierer mellom kommunene. Svært tilsvarende funn løftes fram i rapporten til den regjeringsutnevnte ekspertgruppa «Det var ikke bare ferie», der fokuset er unge som etterlates i utlandet mot sin vilje. De viser til at manglende kjennskap til Kompetanseteamet, veiledningsmateriell, kunnskap om rutiner, hvilke instanser som bør varsles, og hvordan ulike instanser bør samarbeide, er mangelfullt i førstelinjetjenesten (*Rapport fra ekspertgruppe om unge som etterlates i utlandet mot sin vilje*, 2020).

### 2.3.2 Samhandling og samordning

Problemkomplekset Handlingsplanen omfatter kan forstås som et «wicked issue» som kjennetegnes ved at det går på tvers av organisasjonsgrenser, forvaltningsnivå og departementsområder, og også at dets årsaksmønster og virkninger er usikre og tvetydige (Lægneid & Rykkja 2015). Problemet lar seg vanskelig løse på én bestemt måte eller innenfor ett saksfelt. Samordning og integrert forvaltning kan være løsninger myndighetene bruker for å motvirke økende fragmentering. I en rapport fra 2014, belyses samordning og samordningsutfordringer i norsk forvaltning av Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi). I rapporten har de sett på samordning og mulige veier til å forbedre samordning, spesielt der forvaltningen står overfor det Difi har kalt «gjenstridige problemer», det vil si såkalte «wicked issues». Difi påpeker at det foreligger lite systematisert kunnskap om gjenstridige problemer. I rapporten bruker de praktiske erfaringer fra samordning ved oppfølging av ungdom under opplæring og arbeid og ved integrering av innvandrere som en måte å tematisere utfordringer og mulige løsninger på samordningsutfordringer. Hva vet vi om samarbeid, samordning og eventuelle samordningsutfordringer knyttet til hjelpeapparatet når det gjelder tematikken i denne rapporten?

Samhandling er en lovfestet plikt, som omtales i ulike etaters tjenestelover. Eksempelvis står det i Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (sosialtjenesteloven), § 1, der lovens formål beskrives, at «Loven skal bidra til at utsatte barn og unge og deres familier får et helhetlig og

samordnet tjenestetilbud». I § 13 tydeliggjøres samarbeidet med andre deler av forvaltningen. På voldsfeltet forplikter krisesenterloven (Lov om kommunale krisesentertilbud) at kommunene sikrer samordning mellom krisesentertilbudet og andre deler av tjenesteapparatet. I politiets tjenestelov – Politiloven – er ikke samarbeid med andre aktører nevnt like eksplisitt, men inngår mer indirekte, blant annet i § 12 - Hjelp til syke og § 13 – Inngrep overfor barn.

#### *Samordning som tema i Handlingsplanen*

I handlingsplanen på NTK-tematikken løftes behovet for samordning og samarbeid fram. Det står blant annet at «Hovedutfordringene for arbeidet mot vold i nære relasjoner er kvaliteten på tjenestene, samarbeid og samordning innenfor de enkelte tjenestene, og tjenestene imellom. Samordning og samarbeid må i stor grad skje på lokalt nivå og involvere kommunale, fylkeskommunale og statlige tjenester». Det påpekes også at «Tilgjengeligheten til hjelpe- og behandlingstilbud varierer, og det er behov for å bidra til et likeverdig tjenestetilbud for de som er utsatt». Imidlertid er hovedfokus i tiltak (innenfor satsingsområde 4) rettet mot å styrke kompetansen i hjelpeapparatet. Det er færre tiltak som direkte handler om hvordan det fylkeskommunale- og kommunale tjenestetilbudet kan forbedres hva gjelder samordning og samarbeid, men det er noen tiltak der dette er fokus. I ett av tiltakene (24c), går det fram at en samordning mellom Enerhaugen familievernkontor og politiet skal testes ut. Per i dag er dette arbeidet avvirket. Handlingsplanen har også hatt som mål at lokal og regional samordning og samarbeid i arbeidet mot NTK skal styrkes. I tiltak 23, vises det til at det i handlingsplanen på vold i nære relasjoner (Opptrappingsplan mot vold og overgrep (2017-2021)) er et mål at RVTS i større grad skal bidra til å styrke lokalt og regionalt samarbeid og samordning mot vold. Dette tiltaket skal sørge for at temaene negativ sosial kontroll, tvangsekteskap, æresrelatert vold og kjønnslemlestelse inngår i denne styrkingen. Tiltak 23 i Handlingsplanen på NTK er sånn sett et tiltak i et mer overordnet samordningsarbeid på vold i nære relasjoner, der negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse er inkludert.

Som vi ser, viser Handlingsplanen på NTK til tiltak iverksatt i handlingsplanen på vold i nære relasjoner, og det er derfor hensiktsmessig å se disse i relasjon til hverandre. Enkelte tiltak iverksatt gjennom sistnevnte handlingsplan, vil også ha betydning for den samordning som gjøres i arbeidet med negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse. Et slikt samordnende tiltak tilknyttet handlingsplanen på vold i nære relasjoner, er prosjekt November. Politi, psykologer, og sosionomer er samordnet på ett sted. I tillegg til støttesamtaler og forebyggende arbeid for at volden ikke skal gjentas, har de også forsøkt å hjelpe de voldsutsatte i kontakten med det øvrige hjelpeapparatet. Prosjekt November er et tiltak som først og fremst retter seg mot personer i en tidlig akutfase. Hensikten med prosjekt November var å se om en slik modell kunne benyttes også andre steder (Bredal 2019). Parallelt med utprøving av prosjekt November, besluttet regjeringen å etablere offeromsorgskontor i hvert enkelt politidistrikt. De 12 støttesentrene for kriminalitetsutsatte kom på plass i 2017. Sentrene skal gi bistand til ofre for integritetskrenkende kriminalitet (hvor en stor andel antas å være utsatt for vold i nære relasjoner) slik at de blant annet klarer å stå i saker fra anmeldelse til avgjort sak. Det er også meningen at kontorene skal løse de som utsettes for integritetskrenkende kriminalitet til profesjonell hjelp i kommunalt og statlig tjenesteapparat (Bredal 2019, s 57-59). Vi ser altså at det på feltet vold i nære relasjoner og innenfor politiets arbeid med ofre utsatt for

integritetskrenkende kriminalitet arbeides med å finne samordnende tiltak som er ment å gjøre møtet med hjelpeapparatet mindre fragmentert for de utsatte.

### *Forskning om samarbeid og samordning*

I konkrete saker knyttet til negativ sosial kontroll, tvangsekteskap eller kjønnslemlestelse kreves det gjerne samarbeid mellom ulike aktører, men som Paulsen mfl. (2011) påpeker, er de utsatte en sammensatt gruppe med ulike behov. Der er derfor ikke alltid gitt hvilke aktører som skal samarbeide. I rapporten fra 2011, der det først og fremst er skolens rolle som er belyst, finner Paulsen mfl. (2011) at et formalisert og godt tverrfaglig samarbeid, med god informasjonsflyt også mellom fastsatte møtepunkter, og en tydelig ansvarsfordeling er viktig for å kunne bistå de utsatte på en god måte. Slike betraktninger kan ikke sies å være særegne for saker med negativ sosial kontroll, tvangsekteskap eller kjønnslemlestelse. Viktigheten av samhandling og samordning når det gjelder vold i nære relasjoner påpekes hos Bredal (2019, s. 49). De påpekninger hun gjør vil også ha gyldighet for personer utsatt for negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse. Hun sier at manglende samhandling mellom offentlige instanser kan medføre at man ikke evner å avdekke, mens manglende samordning medfører at personer med omfattende hjelpebehov må forholde seg til mange hjelpeinstanser hver for seg.

Med tanke på samarbeid og samordning for personer som utsettes for negativ sosial kontroll, tvangsekteskap eller kjønnslemlestelse, viser tidligere forskning at man kan forvente å finne kommunal og fylkeskommunal variasjon. Lidén og Bredal (2017) finner store variasjoner mellom kommunene med hensyn til hvordan de arbeider med vold i nære relasjoner, herunder kommunenes kompetanse og bevissthet. I evalueringen argumenteres det for at den store variasjonen i praksis knyttet til internasjonale saker er spesielt problematisk fordi tilbudet til barn blir så ulikeverdig.

Når det gjelder samarbeid mellom ulike deler av hjelpeapparatet, viser Aarset & Bredal (2018) sin gjennomgang av den barnevernfaglige litteraturen at det er få henvisninger til spørsmål rundt politianmeldelse og samarbeid med politiet. Litteraturen gir med andre ord ikke noen retning på hvordan slike samarbeid skal foregå, og heller ikke hvordan barneverntjenesten skal arbeide i saker som samtidig behandles i det strafferettslige sporet. Fra myndighetene sin side foreligger det imidlertid ulike retningslinjer og veiledning som viser hvordan samarbeid kan foregå. Eksempelvis holder Bufdir på å utarbeide retningslinjer for samarbeid mellom politi og barnevern<sup>11</sup> og det er også utarbeidet retningslinjer for samarbeid mellom ulike aktører i saker med ufrivillig utenlandsopphold<sup>12</sup>. Forskning viser imidlertid at slike veiledninger er lite kjent i kommunene (Oslo Economics 2019). Rapporten fra ekspertgruppa på unge som etterlates i utlandet mot sin vilje (2020) viser at det er behov for opprydding i veiledningsmateriellet

---

<sup>11</sup> Retningslinjene er for tiden under utarbeidelse, og er ikke tilgjengelig. Vi viser likevel til hovedsiden der disse dokumentene på sikt vil kunne finnes.

[https://bufdir.no/Barnevern/Fagstotte/Negativ sosial kontroll tvangsekteskap og arelatert vold en veileder til barnevernstjenesten/Verktoykasse/Relevante nettsider og veiledningsmaterieell/](https://bufdir.no/Barnevern/Fagstotte/Negativ_sosial_kontroll_tvangsekteskap_og_arsrelatert_vold_en_veileder_til_barnevernstjenesten/Verktoykasse/Relevante_nettsider_og_veiledningsmaterieell/)

<sup>12</sup> For en oversikt se:

[https://bufdir.no/Barnevern/Fagstotte/etterlatte barn/oppfolging nar et barn er etterlatt i utlandet/](https://bufdir.no/Barnevern/Fagstotte/etterlatte_barn/oppfolging_nar_et_barn_er_etterlatt_i_utlandet/)

som ligger ute, og den påpeker også at det i førstelinjetjenesten er usikkerhet knyttet til samarbeid, både hvem som bør samarbeide, og hvordan.

Tidligere forskning viser at det på arbeid med tematikken er behov for pådrivere for at unge skal få hjelp. Ekspertgruppas rapport på ufrivillige utenlandsopphold viser at det ofte er slik at de unge selv tar kontakt med hjelpeapparatet når de oppholder seg i utlandet. Hvorvidt de mottar hjelp eller ikke avhenger i stor grad av at enkeltpersoner tar tak i saken og fungerer som pådrivere innad i egen tjeneste og overfor andre instanser (*Rapport fra ekspertgruppe om unge som etterlates i utlandet mot sin vilje*, 2020). Også i saker «innenlands» har utsatte behov for noen som er pådrivere overfor andre hjelpeinstanser (Bredal, Bråten, Jesnes & Strand mfl. 2015; Bredal 2019; Nadim & Orupabo 2014). Dette peker i retning av det i førstelinjetjenesten forekommer både ansvarsfraskrivelse og manglende samarbeid i saker med utsatte for NTK-tematikken.

Johansen (2017a, s. 96) viser at det er mange ulike tjenesteytere som har ansvar for å gi informasjon om kjønnslemlestelse og tilby helsehjelp til flyktninger og asylsøkere. Aktørene er befinner seg blant annet i utlendingsforvaltningen, i introduksjonsprogrammet, i helsetjenestene, og i frivillige organisasjoner. I studien kommer det fram at mange tjenesteytere opplevde at de i deres kommune hadde laget et godt system for både arbeids- og ansvarsfordeling. Slike kommuner var kjennetegnet av sterkt engasjerte ildsjeler og lang erfaring i å ta imot flyktninger og asylsøkere. I noen kommuner, spesielt fra kommuner med begrenset erfaring på feltet, var informantene bekymret for om den store spredningen i oppgaver førte til pulverisering av ansvaret.

De samordningsutfordringene som vi ser på NTK, gjør seg også gjeldende på et svært beslektet fagområde. I en gjennomgang av utviklingen på feltet vold i nære relasjoner påpeker Skjørten, Bakketeig, Bjørnholt & Mossige (2019) at det har blitt betydelig flere aktører på feltet, og at dette har økt behovet for samarbeid og samordning av tilbudene. De påpeker at det å oppnå tverrfaglig samarbeid har vært en kontinuerlig utfordring i arbeidet med tjenestetilbudet til utsatte for vold i nære relasjoner, og at man i samtlige handlings- og strategiplaner de siste tiårene har tydeliggjort behovet for forbedret samarbeid (Skjørten mfl. 2019, s. 23). Både barnehusene og prosjekt November er eksempler på samordningstiltak der hensikten har vært å samle flere instanser under samme tak for at de voldsutsatte skal ha «en dør inn». Tanken bak er altså at de voldsutsatte skal slippe å måtte forholde seg til et fragmentert hjelpeapparat, der de må gå fra tjeneste til tjeneste for å få hjelp (Skjørten mfl. 2019, s 23).

I tillegg til spesifikk kunnskap om samarbeid og samordning knyttet til negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse, er mer generell kunnskap om tverrsektoriell samhandling også relevant. Det som kjennetegner landskapet generelt sett, vil også påvirke samarbeid og samordning på mer spesifikke fagområder. Det ligger utenfor rammene til denne kunnskapsoppsommeringen å gi en systematisk gjennomgang av all forskning som er gjort på tverrsektoriell samhandling. Vi velger likevel å nevne noen nyere studier.

Krane, Makarova & Brøndbo (2017) har gjennomgått forskning på tverrsektoriell samhandling mellom velferdssektorene med fokus på utsatte barn og unge. De finner at tidligere kunnskap om tverrsektoriell samhandling viser at det er mange forsøk på slik samhandling. Samtidig viser kunnskap på dette feltet at det er utfordrende å legge til rette for velfungerende tverrsektoriell samhandling. Hansen, Jensen & Fløtten (2020), som har sett på samordnet innsats for utsatte

barn og unge (med fokus på 0-24 samarbeidet), peker på generelle utfordringer når det gjelder «gjenstridige problemer» på oppvekstfeltet. Disse utfordringene er også relevante for samarbeid og samordning mellom ulike hjelpeinstanser når det gjelder utsatte for negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse. I Fafo-rapporten pekes det på flere årsaker til utfordringer med samordning, som deres respondenter i hjelpeapparatet har trukket fram. Den utfordringen flest løfter fram er manglende kjennskap til hva andre tjenester og profesjoner i kommunen kan bidra med og hvilken kompetanse de har. Mange framhever også manglende oppmerksomhet om helhetlige behov og vegring mot å ta ansvar for koordinering. Begrensede økonomiske ressurser kan også være hinder for samarbeid (Hansen mfl. 2020).

Til tross for slike samordningsutfordringer, peker Hansen mfl (2020) også på at det har vært og er et omfattende utviklingsarbeid i kommunene for å tilrettelegge for mer samordnet innsats på oppvekstfeltet. Slike utviklingsgrep kan blant annet handle om at skolen brukes som samarbeidsarena. Ifølge Hansen mfl. (2020, s 58-59) er det en økende oppmerksomhet om behovet for flere profesjoner i skolen, og at det etableres «et lag rundt eleven», som kan gi mer tverrfaglig oppfølging. De viser til at godt over halvparten av kommunene har sørget for at flere profesjoner enn lærere og helsesykepleiere har arbeidssted i skolen. Eksempler på slike profesjoner er barnevernpedagoger, psykologer, vernepleiere og miljøarbeidere. Det er også slik at NAV har hatt et prøveprosjekt, der man ved en pilotskole i hvert fylke har en NAV-veileder i videregående skole (se Salvanes, Reiling & Sandsør 2019)<sup>13</sup>.

### **2.3.3 Taushetsplikt, opplysningsrett, opplysningsplikt, meldeplikt og avvergingsplikt**

I arbeidet med personer utsatt for negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse vil typiske utfordringer i samarbeid og samordning gjøre seg gjeldende. En viktig årsak til utfordringer i tverretattlig/tverrfaglig/tverrsektorielt samarbeid har vært forståelse og anvendelse av regelverket knyttet til taushetsplikt, opplysningsrett (ytringsrett), opplysningsplikt, meldeplikt og avvergingsplikt. Statlige og kommunale forvaltningsorganer reguleres av forvaltningsloven § 13, og er i hovedregelen rettet mot «personlige forhold». Forvaltningsloven, som ble vedtatt i 1967, fikk i 1977 tilføyd § 13-13f, som omhandler taushetsplikten. I tillegg til slike generelle bestemmelser i forvaltningsloven styres profesjonene av særlover i sine tjenestelover som gir unntak fra eller supplerer de generelle bestemmelsene. Man kan altså si at det er tre sett av regler om taushetsplikt. Det er spesielle taushetspliktsregler etter helsepersonellovgivningen, den alminnelige taushetsplikten etter forvaltningsloven, og det er særlige taushetspliktsregler etter de ulike tjenestenes tjenestelovgivning (Myhrer 2014, NOU 2017:12, Kommunesektorens organisasjon 2018).

Når man snakker om taushetsplikten i dagligtalen, sier man gjerne at noen har strengere taushetsplikt enn andre, som at barnevernet og helsepersonell har strengere taushetsplikt enn politiet (Myhrer 2014; Myhre Lie 2015). Det er imidlertid ikke selve taushetsplikten, men unntakene fra taushetsplikten som er bestemmende for i hvilken utstrekning aktørene kan samarbeide og informere

---

<sup>13</sup> Se også beskrivelser på NAV sine sider: <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/kunnskap/forsok-i-regi-av-nav/nav-veileder-i-viderega%CC%8Aende-skole>

hverandre. Som den store hovedregel har aktørene den samme taushetsplikten, og utfordringene (reelle og opplevde) i tverretattlig samarbeid dreier seg altså om hvor absolutt taushetsplikten er (Myhrer 2014).

Unntak fra taushetsplikten, som gir rom for tverretattlig samarbeid om enkeltindivider, kan gjøres på ulike måter. For det første kan opplysninger bringes videre med informert samtykke fra den eller de opplysningene angår. For det andre kan opplysninger bringes videre dersom de er anonymisert, eksempelvis i form av anonyme drøftinger med barneverntjenesten. For det tredje kan de bringes videre uten slik anonymisering eller samtykke overfor bestemte tjenesteytere og ut fra bestemte kriterier. Man skiller da mellom opplysningsrett (ytringsrett), opplysningsplikt og meldeplikt (Kommunesektorens organisasjon 2018).

Opplysningsretten dreier seg om at man kan ha rett til å meddele opplysninger til andre. Det er da den som har opplysningene som gjør en vurdering om det er faglig, etisk og hensiktsmessig å dele informasjon med andre. Opplysningsplikten viser til at man har en plikt til å svare på henvendelser man får om å gi fra seg ellers taushetsbelagt informasjon. Den som da har informasjonen har da ikke noe valg, men må følge opp henvendelsen. I motsetning til opplysningsretten er man i slike tilfeller pliktig til å gi informasjon videre. Med meldeplikt menes vanligvis at man på eget initiativ meddeler videre de opplysninger man har, og plikten utløses av de aktuelle opplysningene man har (Myhrer 2014; Kommunesektorens organisasjon 2018).

Andre offentlige myndigheter er pliktige til å gi opplysninger til barneverntjenesten «når det er grunn til å tro at et barn blir eller vil bli mishandlet i hjemmet, utsatt for alvorlige mangler ved den daglige omsorgen, eller annen alvorlig omsorgssvikt; når det er grunn til å tro at et barn har en livstruende eller annen alvorlig sykdom eller skade og ikke kommer til undersøkelse eller behandling, eller at et barn med nedsatt funksjonsevne eller et spesielt hjelpetrengende barn ikke får dekket sitt særlige behov for behandling eller opplæring; når et barn viser alvorlige atferdsvansker eller gjentatt kriminalitet, misbruk av rusmidler eller en annen form for utpreget normløs atferd; når det er grunn til å tro at et barn blir eller vil bli utnyttet til menneskehandel» (Barnevernloven § 6-4). Opplysninger gis uten hinder av taushetsplikten. Det presiseres også at barneverntjenesten kan pålegge andre offentlige myndigheter å gi taushetsbelagt informasjon under bestemte vilkår.

Avvergingsplikten er regulert i straffeloven § 196, og denne sier at enhver er forpliktet gjennom anmeldelse eller på annen måte å søke å avverge enhver straffbar handling eller følgerne av den, på et tidspunkt da dette fortsatt er mulig og det framstår som sikkert eller mest sannsynlig at handlingen er eller vil bli begått. Avvergingsplikten gjelder for alle til enhver tid, og opphever eventuell taushetsplikt. Avvergingsplikten gjelder ikke alle straffbare handlinger, men en rekke straffbare handlinger (Se straffeloven § 196 for hvilke). I denne rapporten er det blant annet relevant å nevne straffelovens § 282 og 283, som omhandler vold i nære relasjoner (Henholdsvis mishandling i nære relasjoner og grov mishandling i nære relasjoner).

I NOU 2017:12, Svikt og svik, blir utfordringer knyttet til tverretattlig samarbeid og deling av informasjon omtalt. I denne vises det til at det råder stor usikkerhet i tjenestene, spesielt i helsetjenestene, både når det gjelder tolkningen og anvendelsen av reglene om taushetsplikt, opplysningsrett og avvergingsplikten. I

utredningen vises det til at det både er behov for regelverksendringer og for kompetanseheving i tjenestene. De sier videre at hvis tjenestene skal forstå og bli trygge på hvordan regelverket skal brukes, må reglene være så klare og enkle som mulig. Av den grunn har regjeringen besluttet å gjennomføre en utredning om disse fire bestemmelsene for forvaltningen (NOU 2017:12, s. 130). I januar 2018 fant det sted en endring i bestemmelsene om meldeplikt, der man harmoniserte alle lovtekster om meldeplikt slik at disse er like og i tråd med barnevernloven. En viktig presisering opp mot meldeplikten i lovteksten i barnevernloven § 6-4 er at det presises at «enhver som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan» har meldeplikt til barnevernet.<sup>14</sup> Kommunesektorens interesseorganisasjon (KS) har utarbeidet en veileder (Veileder: Taushetsplikt og samhandling i kommunalt arbeid for barn – ungdom – familier), og et digitalt kurs, om tverrfaglig samarbeid rundt barn og ungdom med vekt på taushetsplikt og opplysningsplikt.<sup>15</sup> Disse grepene er ment å tydeliggjøre hvilke unntak fra taushetsplikten som gjelder i ulike profesjoner, slik at man bedre forstår hverandre og hverandres regler, for derigjennom bidra til økt tverretattlig samarbeid, samt at meldeplikten til barnevernet tydeliggjøres og ansvaret individualiseres.

## 2.4 Behov og erfaringer blant brukere av tjenestene – hva vet vi?

Når det gjelder brukererfaringer med hjelpeapparatet blant utsatte for negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse, er det relativt få nyere studier. Brukernes erfaringer med tjenestene har for eksempel ikke utgjort noen viktig del av følgeevalueringene av handlingsplanene. Bråten & Elgvin (2014, s. 9) påpeker at en gjennomgående svakhet ved evalueringene av ulike tiltak er at de i overveiende grad ikke har undersøkt hvordan de unge som er i målgruppen selv oppfatter tiltakene, og at evalueringene mangler et brukerperspektiv. De senere årene har vi sett en framvekst av studier, der brukernes perspektiver inngår. I det følgende gir vi en kort oversikt og oppsummering av disse studiene.

### 2.4.1 Brukererfaringer fra helsevesenet (kjønnslemlestelse)

To forskere ved Nasjonalt kompetansesenter for migrasjons- og minoritetshelse (NAKMI) undersøkte i 2013 hvordan folk med bakgrunn fra Somalia, Eritrea og Etiopia opplever arbeidet med kjønnslemlestelse i det norske helsevesenet. Funnene pekte i litt ulike retninger. Informantene var godt fornøyd med hvordan de ble møtt i helsevesenet. Samtidig oppga et flertall at de opplevde tematiseringen som et uttrykk for kontroll fra myndighetenes side. Det er også verdt å merke seg at mens informantene i stor grad hadde mottatt informasjon om at kjønnslemlestelse var forbudt, hadde de i mindre grad fått pedagogisk informasjon om helsekonsekvenser og skader. Denne type informasjon ble sett på som viktig for å skape holdningsendringer (Ghebremedhin & Hjelde, 2013).

---

<sup>14</sup> Vi går her ikke dypere inn i de justeringer som ble foretatt i 2018.

<sup>15</sup> [KS: taushetsplikt/opplysningsplikt](#) (video lagt ut august 2019).



#### **2.4.2 Brukererfaringer med botilbudet (tvangsekteskap eller æresrelatert vold)**

Det foreligger også kunnskap om brukeres erfaringer fra botilbudet i en undersøkelse som ser på miljøterapi i dette tilbudet. Nadim & Orupabo (2014) har intervjuet 17 personer som på tidspunktet for datainnsamling enten bodde i, eller tidligere hadde bodd i, botilbudet for personer utsatt for tvangsekteskap eller æresrelatert vold. I tillegg ble de ansatte intervjuet om det de oppfattet som beboernes behov. Ettersom det dreide seg om akutte saker, der informantene til dels hadde sperret adresse, var sikkerhet et primærbehov. Videre hadde informantene ofte et stort oppfølgingsbehov som følge av traumer og psykiske problemer. De ansatte i botilbudet opplever at ensomhet er en stor utfordring. Dette som en følge av at beboerne har brutt med familie og ofte også venner og hjemstedet. Foruten slike utfordringer er det også vektlagt som typisk for gruppa at de mangler systemforståelse og at de har behov for praktisk bistand for å orientere seg i hjelpeapparatet. Behovet for en slik bistand kan til dels forstås ut fra et behov for selvstendigjøring og utvikling av evnen til å ta egne valg, ofte etter et helt liv der andre har tatt valgene for dem. Behovet for selvstendigjøring og systemkunnskap gjorde seg gjeldende både hos relativt nyankomne og de som er vokst opp i Norge. De ansatte opplever at dette arbeidet var mer tidkrevende blant de med kort botid, fordi språkproblemer skapte støy i kommunikasjonen og relasjonsarbeidet mellom ansatt og beboer. De ansatte snakker om at behovene kan komme i «bølger», heller enn lineære «faser». Mens det gjerne er mye praktisk i starten, så kommer følelsen av ensomhet mer etter hvert.

Foruten de ansattes erfaringer om beboeres behov, beskriver Nadim & Orupabo (2014, kap. 7) beboeres erfaringer med miljøterapi. De fleste beboere de har intervjuet vektlegger at de gjennom opphold i botilbudet fikk hjelp til å klare å tro på seg selv, og til å motivere seg selv i eget liv i en periode der alt var vanskelig. De ansatte i botilbudet har en helt spesiell plass i livene til et stort flertall av beboerne, og de omtaler relasjonen til de ansatte ved betegnelser som «familie», «mor» eller «søster». Forskerne beskriver også noen dilemmaer i det miljøterapeutiske arbeidet. Eksempelvis opplever beboerne at de «presses» til å ta egne valg, noe som oppleves som krevende. Beboerne oppfatter likevel at det gjør dem godt.

#### **2.4.3 Brukererfaringer med barnevernet (sterk sosial kontroll og/eller vold)**

Bredal og Melby (2018) har intervjuet 12 unge kvinner som har erfaringer fra barnevernet i et prosjekt som skulle frembringe forskningsbasert kunnskap om barnevernets arbeid med tenåringsjenter utsatt for vold og/eller streng kontroll i familier med innvandrerbakgrunn. Alle informantene hadde blitt utsatt for psykisk vold og streng kontroll, og de fleste hadde også vært utsatt for fysisk vold i familien. Mens noen av informantene var fornøyd med bistanden de hadde fått av barnevernet, hadde andre opplevd at hjelperne ikke klarte å se forbi deres sinne eller utagerende atferd, eller ikke hadde forstått omfanget av kontrollen. Informantene fortalte om utfordringer med relasjonsbygging, og om betydelige psykiske helseplager som følge av vold og overgrep. I rapporten drøftes muligheten for å gå sakte fram og unngå felles møter med foreldre tidlig i saker som ikke involverer akutte situasjoner, ettersom det fremstår som relativt vanlig at jenter trekker tilbake historiene sine under press fra familien. Jenter som plasseres utenfor hjemmet med sterke sikkerhetstiltak, kan oppleve ensomhet og savn.

Haugen, Paulsen & Caspersen (2017) har også inkludert brukerperspektiv i sin gjennomgang av barnevernets arbeid med vold i minoritetsfamilier. De ser på barnevernets håndtering av ulike voldsformer, og brukeres individuelle erfaringer med barnevernet beskrives. Forskerne viser at de ungdommene som føler de har fått god hjelp i stor grad både har hatt en god dialog og en stor grad av medvirkning. De har hatt flere og jevnlige møter med ansatte, har mottatt informasjon om prosessen underveis, har gått gjennom tiltaksplaner og de har selv deltatt i planleggingen. For ungdommer med et høyt sikkerhetsnivå har det å delta i planleggingen betydd at de har vært med på å utforme sikkerhetsplan der man har satt opp rutiner for kriser og/eller flukt. Betydningen av konkret medvirkning er noe som understrekes i flere intervjuer (Haugen mfl. 2017, s. 79).

#### **2.4.4 Brukererfaringer fra et samordnet tiltak (æresrelatert vold)**

I prosjekt November, inngår klinikere og faganalytikere i politiet i et tett samarbeid, et samarbeid som er samordnet og lokalisert ved Stovner politistasjon. Bredal (2019) har evaluert prosjekt November og har i den forbindelse også intervjuet brukere i prosjektet. De som har fått et tilbud i prosjekt November, har fått samtaletilbud, og de som anmelder, har også fått tett oppfølging både før og når saken er oppe for retten. Det har også blitt gitt sikkerhetstiltak. Noen av brukerne har videre fått hjelp til praktiske ting som bolig, økonomisk støtte, o.l. Brukernes erfaringer er varierte når det gjelder prosjekt Novembers bistand til slike praktiske ting, dvs. prosjektets evne til å løse og hjelpe dem i møtet med andre hjelpeinstanser. Bredal (2019, s. 43-44) viser hvordan prosjekt November kan hjelpe klienten med dokumentasjon, snakke på hans eller hennes vegne og «pushe» på saken, for eksempel overfor NAV, men at det likevel er tjenestens regelverk, kompetanse og skjønn som avgjør utfallet av den hjelpen de mottar eller ikke mottar. Prosjekt November kan, som Bredal sier, banke på døra sammen med klienten, men de har ingen «rød løper», og det er den samme døra de banker på som klienten gjør.

#### **2.4.5 Brukererfaringer med minoritetsrådgiverordningen**

I rapporten «Et blikk inn i skolen» ser Bredal, Bråten, Jesnes & Strand (2015) nærmere på hvilke erfaringer minoritetsrådgiveres brukergrupper – ungdom, foreldre, kollegaer og ledelse – har. Hovedspørsmålet de ønsker å belyse er hvorvidt minoritetsrådgiverordningen bidrar til likeverdighet i tilbudet. Forskerne (Bredal mfl. 2015, s. 46-50) viser at tendensen når det gjelder saker i minoritetsrådgivers kjernemandat – tvangsekteskap og kjønnslemlestelse – er at halvparten av elevene enten ikke vet hvem de skal snakke med, eller ikke vil snakke med noen voksne. Når det gjelder kontroll, er det slik at elevene ikke vet hvem de kan ta kontakt med, eller at de ikke har tenkt gjennom problemstillingen fordi den ikke vurderes som aktuell. Disse funnene gjelder både elever med innvandrerbakgrunn og elever med etnisk norsk bakgrunn, og det er ikke store forskjeller elevgruppene imellom. Det er også slik at det er mer utbredt å ha hatt «personlige samtaler» med helsesøster og rådgiver enn med minoritetsrådgiver, og elever med foreldre fra Afrika/Asia/Midtøsten bruker helsesøster og rådgiver til personlige samtaler i like stor grad som alle elever. Forskerne viser også til at elever de har intervjuet forteller om andre elever som gir uttrykk for en skepsis til å snakke med minoritetsrådgiver. For enkelte kan begrepet «minoritetsrådgiver» representere en terskel og et hinder for kontakt, det oppleves som at rådgiverfunksjonen kan skape fordommer. I tillegg handler skepsisen om elevers frykt for at det å betro seg til en slik type rådgiver kan få negative konsekvenser for familien.

Imidlertid viser intervjuene med de som har vært i kontakt med minoritetsrådgiver, at metodikken for rådgiverarbeidet fungerer godt. Minoritetsrådgivers kontaktform minner om strategiene som benyttes i oppsøkende ungdomsarbeid som i utekontakten, de oppnår tillit ved at de ikke «sladrer», og de viser at de har kunnskap og forstår livssituasjonen de unge står i, og de lar de unge ha medbestemmelse i hvordan man skal gå fram. Bredal mfl. (2015, s. 59) viser at en slik sosialfaglig arbeidsmåte ikke er unik for minoritetsrådgivere, men også utøves av andre funksjoner i skolen. Det som tydeligst skiller de fra andre rådgivere sett fra elevene som har hatt personlige samtaler med minoritetsrådgiver, er at de har kunnskap om hvordan familieforhold *kan* arte seg i enkelte familier med innvandrerbakgrunn. Bredal mfl. (2015, s. 63-64) oppsummerer elevenes erfaringer når det gjelder tillit og hjelp som at minoritetsrådgiver ses som annerledes, og at elevene tenderer til å personliggjøre sin relasjon til minoritetsrådgiveren. De tegner et bilde av minoritetsrådgiveren som «den ene» som har hjulpet dem gjennom livskriser. Elever beskriver minoritetsrådgiver som «familie», en betegnelse som Bredal mfl. mener at gis fordi eleven har innlemmet rådgiveren i sine og familiens innerste hemmeligheter, og at vedkommende dermed nesten anses som en del av familien.

Til tross for slike erfaringer og karakteristikker retter Bredal mfl. (2015, s. 66-72) et kritisk blikk mot minoritetsrådgivers posisjon. De mener at minoritetsrådgiver posisjoneres som person og profesjonell helper som er mer unik enn det vedkommende kanskje er, sammenlignet med andre rådgivere, og at andre potensielle helpere ikke blir tatt i bruk slik de kunne ha blitt. Samtidig er de opptatt av ikke å underkommunisere at kjennetegn ved relasjonen minoritetsrådgiver har til de elevene de har snakket med, er noe andre kan lære av – både minoritetsrådgivere og andre som forholder seg til elever faglig og sosialt.

#### **2.4.6 Brukererfaringer blant unge med ufrivillige utenlandsopphold**

I en fersk rapport fra ekspertgruppa på ufrivillige utenlandsopphold presenteres brukeres erfaringer med hjelpeapparatet. Ofte er det slik at de unge selv tar kontakt med hjelpeapparatet når de oppholder seg i utlandet. For at de skal få nødvendig hjelp er de avhengig av at enkeltpersoner tar tak i saken og fungerer som pådrivere i egen eller andre hjelpeinstanser. Det informantene oppfatter som «god hjelp» fra hjelpeapparatet ved retur handler om å bli forstått, respektert og lyttet til. Det er i tillegg viktig at personer har tid til å bygge tillit og at de er tilgjengelige når de som har returnert, har behov for hjelp. Erfaringene er også knyttet til koordinering av hjelpen: «Å møte personer med kompetanse og forståelse for deres erfaringer, at hjelpen var lett tilgjengelig og godt koordinert, ble sett på som særdeles viktig» (*Rapport fra ekspertgruppe om unge som etterlates i utlandet mot sin vilje*, 2020).

#### **2.4.7 Foreldres brukererfaringer med hjelpeapparatet**

Foreldres erfaringer med kontakt med hjelpeapparatet blir berørt i en rapport av Smette og Rosten (2019), og diskutert mot et bakteppe av mye kritikk mot det offentlige hjelpeapparatets måter å gripe inn i minoritetsfamilier. Informantene forteller både om gode og dårlige erfaringer, der slike forhold som tillit, språkkompetanse, og brobyggerrollen til ressurspersoner i minoritetsmiljøer betyr mye for hvorvidt hjelpeapparatet oppfattes som motstander eller alliansepartner. Slike funn er i tråd med tidligere undersøkelser av møter mellom innvandrere og

barnevernet, der man viser at både kultur, språk og tillit er utfordringer som gjør seg gjeldende (se feks. Berg 2017; Bredal 2009; Fylkesnes 2018; Holm-Hansen, Haaland og Myrvold 2007). Betydningen av å bli møtt med forståelse og støtte for foreldre kommer også fram hos Bredal mfl. (2015, s.87). De peker på at det er foruroligende at det kommer så tydelig fram at flere foreldre oppfatter minoritetsrådgiver som den eneste som virkelig har ønsket å hjelpe deres barn og familie. Friberg (2019) sine analyser av foreldreperspektivet blant innvandrere fra Pakistan, Somalia og Sri Lanka, er i tråd med annen forskning på feltet. Han viser at et sentralt tema er foreldrenes ambivalente forhold til det som en del ser som en «invaderende» stat og storsamfunn. Mange ønsker hjelp og veiledning, men de er usikre på om aktører som skole og barnevern er en alliansepartner. Det er også slik at foreldrene gir uttrykk for en maktesløshet i foreldreskapet, og de føler at de mangler gode verktøy i oppdragelsen (Friberg 2019, s. 42).

## 2.5 Begrepsutvikling på feltet

Den første handlingsplanen mot tvangsekteskap kom som nevnt i 1998. Nå, over 20 år etter, arbeides det med innhold og iverksettelse av en sjettede handlingsplan på området.<sup>16</sup> Fokuset i handlingsplanene har med tiden også blitt bredere, som vi allerede har vært inne på. Det har også vært ulike begreper som har blitt benyttet på området, og i ulike deler av tjenesteapparatet brukes fremdeles noe ulike begreper. Når vi har snakket med personer i hjelpeapparatet og på «nasjonalt nivå», har vi spurt dem om deres forståelse og anvendelse av ulike begreper i deres arbeid og hvorvidt begrepsbruken har betydning for det arbeidet de utfører på tematikken. Denne begrepsmessige gjennomgangen gir et bakteppe for og en kontekstualisering av disse forståelsene.

### 2.5.1 Kjønnslēmlestelse

Kjønnslēmlestelse er en fellesbetegnelse på ulike typer inngrep på jenter og kvinner, der man helt eller delvis fjerner ytre kjønnsdeler eller påfører annen varig skade uten medisinsk begrunnelse (Johansen 2017). Verdens Helseorganisasjon (WHO) skiller mellom fire ulike kategorier kjønnslēmlestelse, som igjen har flere underkategorier. Type I: Klitoridektomi: Delvis eller fullstendig fjerning av klitoris eller hudfolden over klitoris. Type II: Eksisjon: delvis eller fullstendig fjerning av klitoris og indre kjønnslepper, med eller uten fjerning av ved fra ytre kjønnslepper. Type III: Infibulasjon: Innsnevring av skjedeinngangen ved at deler av kjønnsleppene skjæres bor og sys eller føyes sammen slik at det dannes et hudsegl som stenger skjedeinngangen. Ofte fjernes også klitoris. Type 4: Uklassifisert: Alle andre skadelige inngrep i kvinners kjønnsorgan av ikke-medisinske årsaker, for eksempel prikking, gjennomhulling, skjæring, skraping eller brenning. Disse underkategoriene er nyttige for forskning og medisinsk diagnostisering. Ettersom kjønnslēmlestelse kan klassifiseres medisinsk, har forståelsen av hva dette dreier seg om holdt seg ganske stabilt, men hvordan det praktiseres, hva slags kulturell mening det gis, og hvilke begrunnelser som gis for å gjennomføre slike inngrep varierer mellom ulike land (Johansen 2017a, Johansen 2017b).

---

<sup>16</sup> <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/forsetter-kampen-for-frihet-fra-negativ-sosial-kontroll-og-aresrelatert-vold/id2691185/>

### 2.5.2 Tvangsekteskap

Et tvangsekteskap forstås som et ekteskap der minst en av ektefellene ikke har reell mulighet til å forbli ugift uten å bli utsatt for represalier, ikke har en reell mulighet til å velge en annen partner uten å bli utsatt for represalier, eller har samtykket til ekteskap etter sterkt press, trusler eller annen psykisk eller fysisk vold. Bredal (2006) diskuterte grensene mellom arrangerte ekteskap og tvangsekteskap i boka «*Vi er jo en familie*». *Arrangerte ekteskap, autonomi og fellesskap blant unge norsk-asiater*. På dette feltet har forståelsen av fenomenet og hva det kan innebære økt gjennom arbeidene med handlingsplanene. Eksempelvis ble det etterhvert tydeligere at tvangsekteskap også kan gjelde gutter (Bredal 2011).

### 2.5.3 Ekstrem kontroll

Begrepet ekstrem kontroll ble i sin tid lansert av Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (heretter IMDi), i direktoratets arbeid med handlingsplanen mot tvangsekteskap for 2008-2011. Bakgrunnen for utviklingen av dette begrepet var at tvangsekteskap viste seg å være et for snevert begrep for de problematiske praksisene som særlig minoritetsrådgiverne fikk befattning med. I sluttrapporten «Ikke bare tvangsekteskap», som «Forebyggingsenheten mot tvangsekteskap» skrev i 2011 ble ekstrem kontroll definert som «*Systematisk sosial kontroll som bryter den enkeltes grunnleggende rett til selvbestemmelse og bevegelsesfrihet (i henhold til alder og modenhet). Kontrollen gjennomføres ved bruk av vold eller trusler om dette*» (Integrerings- og mangfoldsdirektoratet 2011 s. 29). Lidén, Bredal & Hegstad (2015, kapittel 6) viser til at ekstrem kontroll ble tett knyttet til vold ved at ekstrem kontroll enten ble definert som vold, eller ved at vold ble sett som et middel til ekstrem kontroll.

Begrepet ekstrem kontroll ble utviklet som et alternativ til «æresrelatert vold», for både i direktoratet og i andre deler av feltet var det i starten en viss motstand mot å bruke begrepet æresrelatert vold, blant annet fordi man mente at det innebar for mye fokus på kulturforskjeller og bestemte etniske minoritetsgrupper. I Norge har begrepet æresrelatert vold hatt en uavklart posisjon, og Lidén mfl. (2015, kapittel 6) påpeker at det så ut til at stadig flere brukte begrepet om mer eller mindre de samme praksiser som ble dekket av begrepet ekstrem kontroll.

### 2.5.4 Alvorlige begrensninger

Med handlingsplanen for 2013-2016 ble et nytt begrep på dette politikkområdet introdusert – alvorlige begrensninger av unges frihet (til å ta selvstendige valg). Ifølge Lidén mfl. (2015) hadde dette begrepet først og fremst blitt assosiert med tvangsekteskap. Dette var regjeringens forsøk på å begrepsfeste det som IMDi så langt hadde kalt ekstrem kontroll. Hensikten var altså å fange opp de praksiser som ikke ble tilstrekkelig dekket opp ved å kun snakke om tvangsekteskap. Som vi påpekte i forrige avsnitt var ekstrem kontroll tett knyttet til vold. Gjennom begrepet alvorlige begrensninger av unges frihet siktet man også mot å fange illegitime praksiser som ikke umiddelbart ville bli forstått som vold (Lidén mfl. 2015). Begrepet var altså ment å fange opp praksiser som inkluderte vold og praksiser som ikke inkluderte vold, men som likevel brøt med de unges frihet til å ta egne valg. Ifølge Bråten & Elgvin (2014) begrunnes det nye begrepet i handlingsplanen med de erfaringer minoritetsrådgivere har gjort seg, der tvangsekteskap som begrep kan være misvisende fordi de fleste unge som tar kontakt har utfordringer som dreier seg om ekstrem kontroll og frykt for å bli utsatt for represalier i form av vold eller tvangsekteskap. Tvangsekteskap behandles

som en represalie, som noe som kan oppstå i ytterste konsekvens av en familiesituasjon der den unge lever med ekstrem kontroll og er i opposisjon til de som utøver kontrollen. Ifølge Bråten & Elgvin kan alvorlige frihetsbegrensninger forstås synonymt med begrepene æresrelatert ekstrem kontroll og ærerelatert vold. Handlingsplanen knytter denne kontrollen til at foreldre og storfamilie har klare regler for hva som er akseptabel oppførsel, og denne oppførselen gjøres til et spørsmål om familiens ære, anseelse og respekt. Begrepet kobles også til barneoppdragelse, og på den måten er begrepet ment å dekke «et stort spekter av oppdragelsespraksiser», enkelte betydelig mer frihetsbegrensende enn andre» (Bråten & Elgvin 2014, s. 94).<sup>17</sup> Det påpekes også at som politisk satsningsområde lider begrepet «alvorlige begrensninger av unges frihet» av at det er en uklar merkelapp på en problematikk som ikke er ferdig utforsket eller beskrevet (Bråten og Elgvin 2014).

### 2.5.5 Negativ sosial kontroll

I den nåværende Handlingsplanen er begrepet alvorlige begrensninger byttet ut med begrepet «negativ sosial kontroll». Begrepet blir definert som:

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

I likhet med begrepet ekstrem kontroll har begrepet negativ sosial kontroll sitt utspring i praksisfeltet sin forståelse og begrepsfesting av et fenomen. Begrepet er på samme måte som ekstrem kontroll ment å favne praksiser som ikke fanges opp gjennom begrepet tvangsekteskap. Begrepet kan inkludere praksiser som innebærer vold, og praksiser uten et voldsaspekt som bryter med individets rettigheter. Liden mfl. (2015) påpeker at bruken av begrepet trolig skyldes påvirkning fra Danmark, samt at innholdet minner om måten man hadde definert og forstått ekstrem kontroll. I Danmark begynte man i praksisfeltet å snakke om sosial kontroll på en ny måte, som sosial kontroll i negativ forstand. Begrepet ble knyttet til etniske minoriteter med bakgrunn fra klassisk patriarkalske og kollektivistiske samfunn (Lidén mfl. 2015). Begrepet ble også en tydelig del av den norske offentligheten med «De skamløse jentene». I 2017 ga Nancy Herz, Sofia Nesrine Srouf & Amina Bile ut boka «Skamløs», der de har samlet inn historier fra jenter som har opplevd negativ sosial kontroll.

### 2.5.6 Begrepsdiskusjoner i forskningen

Som vi ser, har begrepsutviklingen på feltet i stor grad støttet seg på praksisfeltet og dets erfaringer. Dette har bidratt til en utvidelse av «fenomenforståelsen», og har på den måten bidratt til at rommet for inngrep fra offentlige myndigheter og derigjennom beskyttelse av unge som utsettes, har blitt større. Forskningen har også, i relasjon til begrepsutviklingen på praksis- og politikfeltet, drøftet ulike begreper. Vi vil ikke gå i dybden av denne forskningen, men kort nevne noe, for å vise diskusjonene som har vært.

---

<sup>17</sup> Se også Lidén mfl. 2015, kapittel 6 for en gjennomgang av argumentasjonen til Bråten & Elgvin (2014).

I 2009 presenterte Bredal (2009) begrepet «foreldre som er altfor nærværende». Med dette mente hun foreldre som kontrollerer og bestemmer for mye. Begrepet til Bredal presenteres som omsorgssviktens motsetning, som motsatsen til foreldre som ikke makter å være til stede for barna sine og følge dem opp. Foreldre som er altfor nærværende praktiserer noen normer og virkemidler som de selv oppfatter som legitime, men som storsamfunnet og til dels norsk lov vurderer som ulovlige. Normene og virkemidlene kan dermed ses i relasjon til straffelovens § 282 og 283, henholdsvis «mishandling i nære relasjoner» og «grov mishandling i nære relasjoner» (Leirvik 2016). Bredal sitt begrep om «foreldre som er altfor nærværende» er et forsøk på å begrepsfeste det som ble omtalt som ekstrem kontroll innenfor praksisfeltet, men der begrepet frikobles fra etnisitet. Innenfor barnevernsfeltet har begrepet «oppdragervold» vært brukt når man ser på vold i minoritetsfamilier, der man skiller mellom instrumentell og impulsiv vold. Den instrumentelle volden er ment å ha en oppdragende eller disiplinerende funksjon, en slik vold utøves mer kontrollert. En slik form for vold står i motsetning til impulsiv vold som er styrt av sinne, frustrasjon og aggresjon (Van der Weele, Ansar & Castor 2011). Ifølge Aadnanes (2020, s. 113) vil det å bruke et slikt begrepsskille bidra til at man i hvert enkelt tilfelle vil kunne vurdere om det er en ene eller andre voldsformen som gjør seg gjeldende, eventuelt begge, og kunne iverksette tiltak ut fra dette.

Begrepet negativ sosial kontroll har møtt en del kritikk fra forskningen. Kritikken handler ikke så mye om det fenomenet begrepet forsøker å beskrive, men det at man innenfor samfunnsvitenskapen ikke snakker om negativ og positiv sosial kontroll. Det gjør begrepet litt lite «tilgjengelig» for samfunnsforskningen. Utfordringen består i at begrepet negativ sosial kontroll tilsynelatende tar utgangspunkt i et samfunnsvitenskapelig begrep, men gir begrepet nytt innhold. Vi ser denne utfordringen tydelig i all forskning som gjøres på feltet, der forskerne først må redegjøre for hva som menes med sosial kontroll, og så på en eller annen måte redefinere det praksisfeltet betegner som negativ sosial kontroll. Eksempelvis påpekes det i flere arbeider at innenfor samfunnsvitenskapen innebærer sosial kontroll alle former for uformell og formell håndhevelse av normer i en sosial gruppe eller et samfunn. Sosial kontroll ses som en sentral funksjon i alle samfunn, og særlig i forbindelse med sosialisering og oppdragelse. Sosial kontroll er ikke i seg selv noe negativt, det er normativt nøytralt, og bruken av begrepet har et analytisk siktemål (Lidén mfl. 2015; Friberg 2019; Smette og Rosten 2019). Eksempelvis viser tidligere forskning at foreldreautoritet og sosial kontroll i det etniske nettverket, samt kollektivistiske familieverdier regnes som en sentral komponent i det såkalte «innvandrerdrevet» som bidrar til at en del barn av innvandrere jobber hardt og lykkes bedre i skole og utdanning enn man skulle forvente (Lauglo 2010; Friberg 2019; Leirvik 2016). Det er med andre ord slik at sosial kontroll kan ha positive og negative konsekvenser, og det kommer ikke så godt fram gjennom begrepet negativ sosial kontroll. Friberg (2019, s. 17) påpeker også at lite sosial kontroll kan være vel så stort problem som for mye sosial kontroll. Fra samfunnsforskningens ståsted er det derfor problematisk at praksisfeltet snakker om negativ og positiv sosial kontroll.

Det er også slik at praksisfeltet selv (de særskilte tjenestene, sivilsamfunnsaktører og det generelle hjelpeapparatet) også kan ha ulike synspunkter på begrepsbruken, og dette kommer vi tilbake til flere steder i rapporten. Empirien vi løfter fram i kapittel 5.7 og 7.4 viser at det er ulike synspunkter på begrepsapparatet både blant nasjonale aktører og aktører i hjelpeapparatet (det offentlige, sivilsamfunn og særskilte tjenester).

I denne rapporten brukes begrepet negativ sosial kontroll når vi presenterer funn, fordi vi da ligger tett opp til de beskrivelser som aktører på feltet og i hjelpeapparatet har. Imidlertid velger vi å støtte oss til Bredal (2019)<sup>18</sup> som bruker «sterk sosial kontroll og vold i hjemmet» (heretter forkortet til «sterk sosial kontroll og vold») når vi fortolker funnene. På denne måten forsøker vi å skille mellom når vi er empirinære og når vi «tar et skritt tilbake» og fortolker funnene. Dette gjør vi fordi vi ønsker å ta utgangspunkt i samfunnsvitenskapelige begreper og å ta hensyn til forskningen på feltet.

## 2.6 Oppsummering

Tidligere forskning viser at kunnskapen om negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse i det ordinære hjelpeapparatet har blitt bedre. Det varierer i hvilken grad særskilte tjenester har bidratt til reell kunnskapsoverføring. Der minoritetsrådgiver blir mer avlaster enn pådriver i skolens arbeid, overføres ikke kunnskapen. Forskningen viser at selv om kunnskapen har blitt bedre, er det fortsatt behov for økt kompetanse blant flere profesjoner. For barnevernets del presiseres det at det også er behov for metodisk utvikling i dialogarbeidet med familier, og det etterlyses større grad av kultursensitivitet. Kunnskap om unge som utsettes for ufrivillige utenlandsopphold er noe som særlig etterspørres i nylige arbeidere. Kunnskap om kjønnslemlestelse i ulike deler av helsetjenestene er noe som etterspørres. Foruten fenomenkunnskap pekes det også på manglende kjennskap til relevante veiledere, der ansvar og samarbeid gjennomgås, blant aktører i hjelpeapparatet. Når det gjelder koblinger mellom det ordinære og det særskilte hjelpeapparatet, påpekes det at særlig koblingen mellom det ordinære hjelpeapparatet og Kompetanseteamet mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og negativ sosial kontroll er svak (Oslo Economics 2019).

Når det gjelder samhandling og samordning, kan de utsattes møte med hjelpeapparatet forstås ut fra det som omtales som «gjenstridige problemer» eller «wicked issues» i forvaltningen. Behovet for samordning er viktig, og utgjør et tema i forskningen på feltet. Manglende samhandling mellom offentlige instanser kan medføre at man ikke evner å avdekke, mens manglende samordning medfører at personer med omfattende hjelpebehov må forholde seg til mange hjelpeinstanser hver for seg. Forskningen viser også at det er grunn til å forvente kommunal og fylkeskommunal variasjon i samhandling og samordning. Ettersom det er det generelle hjelpeapparatet som først og fremst håndterer utsatte på tematikken, er forskning på samordning på oppvekstfeltet mer generelt også relevant. Slik forskning viser at det foregår omfattende utviklingsarbeid i hjelpeapparatet, men at man også står overfor samordningsutfordringer. Taushetspliktsregler kan skape utfordringer i samarbeidet rundt enkeltindivider.

Som vi ser, foreligger det noe kunnskap om brukeres (og deres foreldres) erfaring med ulike deler hjelpeapparatet, men det foreligger ingen systematiske studier av brukererfaringer med hjelpeapparatet innenfor *hele* det problemkomplekset som Handlingsplanen 2017-2020 omfatter. Samlet sett kan man si at undersøkelsene vi har redegjort for peker på flere forhold. For det

---

<sup>18</sup> <https://partner.sciencenorway.no/child-health-domestic-violence-forskningno/minority-girls-in-need-of-a-more-uniform-child-welfare-system/1461680>



første er metodikken for rådgivningsarbeid og støttee arbeid av betydning for den tillit de unge viser, og hvor mye de tør å dele av sin livssituasjon. For det andre oppleves det å få hjelp til «praktiske ting» som viktig. I tillegg til praktisk hjelp kan en slik hjelper være en «pådriver» i den utsattes møte med andre instanser, noe som kan spille inn på hvor «god» hjelp den utsatte får, samt påvirke opplevelsen av møtet med andre hjelpeinstanser. Behovet for en hjelper eller pådriver kan blant annet forstås som resultat av manglende samordning i hjelpeapparatet. For det tredje er det arbeidet som er rettet mot foreldrene viktig, og måten hjelpeinstansene møter dem på. Brukererfaringer knyttet til kjønnslemlestelse skiller seg noe ut, fordi det først og fremst handler om erfaringer med helsevesenet. Vi ser likevel at det kan være noen likhetstrekk mellom brukererfaringer på disse områdene, der hjelpeapparatets arbeid kan oppfattes som en form for kontroll eller som stigmatiserende. En slik opplevelse ser ut til å gjøre seg gjeldende både hos unge og deres foreldre, men er nok tydeligere uttalt blant foreldrene. For foreldrene er betydningen av brobyggere inn til hjelpeapparatet viktige.

Arbeidet som har vært gjort som en følge av en lang rekke handlingsplaner, har ført til økt forståelse av ulike fenomener og praksiser, samt en begrepsutvikling på feltet. Forståelsene av kjønnslemlestelse og tvangsekteskap har vært noe mer stabile, mens det som i dag rommes av begrepet negativ sosial kontroll har hatt litt ulik innpakning, fra æresrelatert vold, ekstrem kontroll, alvorlige begrensinger i unges frihet, og til negativ sosial kontroll. Vi har også vist at det innenfor forskningen har vært diskusjoner rundt begrepsbruken. Det er særlig begrepet negativ sosial kontroll som har møtt kritikk, mye fordi sosial kontroll innenfor samfunnsvitenskapen er et analytisk og ikke normativt begrep. Vi velger i denne rapporten å bruke «sterk sosial kontroll og vold i hjemmet» når vi fortolker funnene våre.

## 3 Metodiske og etiske betraktninger

Hensikten med dette kapitlet er å beskrive hva slags datamateriale rapporten bygger på, samt kort beskrive gjennomføring, og hvilke etiske avveininger vi har gjort. Når det gjelder «brukerintervjuene» presenteres noe mer fylldige etiske betraktninger. Når det gjelder innholdet i workshopen gir vi en mer detaljert presentasjon av det i kapittel 6, fordi denne informasjonen er relevant å se i sammenheng med funnene som presenteres. Vi innleder dette kapitlet med en kortfattet presentasjon av metodiske framgangsmåter og en oversikt over datamaterialet. Deretter presenteres noen generelle etiske avveininger for prosjektet. Vi har deretter delt inn presentasjonen av framgangsmåte, metodiske og etiske betraktninger ut fra typen data.

### 3.1 Datamaterialet

Vi har brukt ulike metodiske framgangsmåter. Vi har for det første gjennomført semistrukturerte intervjuer med nøkkelaktører på feltet på nasjonalt nivå (departement, direktorat, forskere og sivilsamfunnsaktører). For det andre har vi gjennomført en spørreundersøkelse med både lukkede og åpne spørsmål til ulike deler av hjelpeapparatet (både særskilte tjenester, ordinært tjenesteapparat og sivilsamfunnsaktører). Noen av intervjuene med nøkkelaktørene ble gjennomført i forkant av spørreundersøkelsen, slik at vi kunne bruke informasjon fra disse inn i utforming av relevant tematikk i spørreundersøkelsen. Noen intervjuer ble gjennomført i etterkant. Disse intervjuene, samt funn fra spørreundersøkelsen, ble brukt inn til utforming av intervjuguide til casestudier i fire kommuner. I casestudiene intervjuet vi personer i hjelpeapparatet (ordinære tjenester, særskilte tjenester og lokale sivilsamfunnsaktører) og brukere av tjenestene, der vi fokuserte spesielt på bruk av og samarbeid med de særskilte tjenestene. I tillegg gjennomførte vi workshop i videregående skole, en på tre av stedene og to på ett sted. I Tabell 3.1 presenteres en oversikt over de ulike datakildene våre og hovedhensikten med dataene.

*Tabell 3.1: Oversikt over data og hovedhensikten med dataene*

| Data  | Hensikt  |
|---|--|
| Intervjuer med nøkkelaktører nasjonalt nivå og deltakelse dialogseminar hos IMDi                  | Forståelse av feltet, samarbeid nasjonalt nivå, synspunkter på innretning av arbeidet  |
| Spørreundersøkelse hjelpeapparat (inklusive sivilsamfunnsaktører)                                 | Kartlegge arbeid med tematikken, samarbeid og samordning i hjelpeapparatet, hvem som er brukere av tjenestene, og hjelpeapparatets forslag til forbedringer, forskjeller mellom særskilte og generelle hjelpetjenester |
| Intervjuer hjelpeapparat (inklusive regionale aktører og lokale sivilsamfunnsaktører)<br>4 steder | Kunnskap om kompetanse og ressurser i ulike deler av hjelpeapparatet, samarbeid og samordning med særskilte tjenester og generelt hjelpeapparat, og synspunkter på brukeropplevelser                                   |
| Intervjuer brukere 4 steder   | Erfaringer med hjelpeapparatet   |
| Workshop videregående 4 steder  | Få en forståelse av kunnskapen om hjelpeapparat hos potensielle brukere  |

I de fire analysekapitlene i denne rapporten vil ulike datakilder trekkes inn. I kapittel 4 presenteres funn fra spørreundersøkelsen. I kapittel 5 presenteres funn fra intervjuene med hjelpeapparatet i de fire casestudiene. Deretter følger kapittel 6, der erfaringer med hjelpeapparatet presenteres. I dette kapitlet brukes workshopene, intervjuer med brukere, og hjelpeapparatets synspunkter på brukeres erfaringer, til å belyse brukererfaringer. Kapittel 7 belyser perspektivene til nøkkelaktører nasjonalt nivå. I det avsluttende diskusjonskapitlet samles trådene fra de foregående analysekapitlene i noen overordnede temaer, og disse ses i sammenheng med tidligere forskning.

For å få en variasjon i typer steder for casestudier tok vi utgangspunkt i mål på sentralitet og innvandrerandel i spørreundersøkelsen når vi fant fram til aktuelle kommuner vi kunne gjennomføre casestudier i. Dermed kunne vi inkludere både «by og land», områder med høy innvandrerandel og områder med en lavere innvandrerandel. Når vi så hadde flere aktuelle kommuner, så vi på antall respondenter som hadde sagt ja til ytterligere kontakt, som et utgangspunkt for rekruttering lokalt.

*Tabell 3.2: Oversikt antall intervjuer/workshop i de fire casestudiene*

| Type tjeneste   | Antall    |
|---|-----------|
| Særskilte tjenester (minoritetsrådgivere, bo-og støttetilbud)               | 4         |
| Lokale sivilsamfunnsaktører   | 2         |
| Politi  | 2         |
| Helsesykepleier/ helsetjenesten   | 2         |
| Kommunale og statlige tjenester voldsutsatte (som Krisesenter, Familievern) | 2         |
| Barneverntjenesten  | 3         |
| Kommunale lavterskeltjenester (som uteteam)                                 | 2         |
| Opplæringsinstitusjoner (som voksenopplæring o.l.)                          | 3         |
| NAV   | 1         |
| Regionale og/eller statlige aktører (som RVTS, Bufetat)                     | 2         |
| Videregående klasse   | 5         |
| Brukere   | 9         |
| <b>Totalt</b>   | <b>37</b> |

Tabell 3.2 gir en samlet oversikt over antall intervjuer vi har gjort de 4 stedene, ut fra funksjon og antall intervjuer. Intervjuene med hjelpeapparatet var enten individuelle eller som gruppeintervjuer. Antall informanter er derfor noe høyere enn antall intervjuer. Størsteparten av intervjuene er gjort ansikt-til-ansikt, men noen få intervjuer er gjort per telefon fordi informantene ikke kunne ha intervju når vi var på de fire stedene. Totalt sett har vi hatt 23 intervjuer med ulike funksjoner i hjelpeapparatet, 9 intervjuer med brukere av hjelpeapparatet, og 5 workshoper i videregående opplæring. Vi gjennomførte også en spørreundersøkelse i de fem klassene vi hadde workshop i.

## 3.2 Analytisk framgangsmåte

Når det gjelder spørreundersøkelsene, har vi gjennomført analysen i IBM SPSS Statistics 26. For å finne mønstre i svarene, har vi i spørreundersøkelsen til hjelpeapparatet konstruert bakgrunnsvariabler med utgangspunkt respondentkategori, kommunesentralitet, innvandrерandel m.fl. Disse er brukt for å avdekke eventuelle forskjeller i svarene mellom ulike typer respondenter. Når det gjelder den lille spørreundersøkelsen under workshopen, valgte vi å ikke sammenlikne klassene, men analysere alle som enkeltindivider siden klassene var svært forskjellige, både i antall, alder, kjønns sammensetning, og andel etniske minoriteter.

Vi har brukt litt ulike strategier når det gjelder analytisk framgangsmåte på de ulike typene kvalitative data vi har. Når det gjelder intervjuene med nasjonale aktører, har vi funnet fram til sentrale temaer som skal belyses, og lest gjennom intervjuene på nytt for hvert nye tema. Hensikten i disse analysene var å lete etter variasjon i synspunkter. Datamaterialet var såpass oversiktlig at en slik metode fungerte fint. En liknende framgangsmåte er også benyttet i analysen av workshopene, som også var et oversiktlig datamateriale. Intervjuene med brukerne er sammenfattet og sortert inn i en datamatrikse. En slik strategi var hensiktsmessig for å få en oversikt over sentrale temaer i datamaterialet, og det gjorde det enklere å få øye på mønstre og variasjon i materialet. Ved å «splitte opp» intervjuene ut fra temaer har det også vært enklere å splitte opp informasjonen informantene ga i presentasjonen av empirien, noe som har bidratt til ivaretagelse av informantenes anonymitet. Intervjuene med hjelpeapparatet var langt flere i antall, og her har vi valgt å kode materialet. Vi har brukt Nvivo 12 Pro som verktøy, en programvare designet for å utføre kvalitative analyser. Kodene var basert på de viktigste temaene vi ønsket å belyse, og kodene ble videreutviklet og justert underveis i prosessen. Vi ønsket både å finne variasjon og mønstre i datamaterialet.

## 3.3 Generelle etiske avveininger

Prosjektet er meldt til Personvernombudet for forskning, Norsk senter for forskningsdata (NSD), og data er behandlet i samsvar med gjeldende regler. Alle informantene vi har intervjuet, respondenter som har deltatt i spørreundersøkelsen, og videregående klasser som har deltatt i workshop, er anonymisert. Det samme gjelder nøkkelaktører på nasjonalt nivå. Her har vi snakket med direktorater, departementer, sivilsamfunnsaktører og forskere og andre relevante aktører. I presentasjonen av deres synspunkter kobles ikke disse til institusjon. Vi presenterer disse i stedet som et felt, der ulike synspunkter er representert.

Når det gjelder de fire casestudiene, har vi vært ekstra oppmerksomme på å ivareta informantenes anonymitet. Vi sammenlikner ikke de fire stedene, da det ville gjort at vi måtte oppgi informasjon som kunne gjort stedene mer gjenkjennbare. For å ivareta anonymiteten til brukere som har opplevd sterk sosial kontroll, trusler om vold, vold, tvang, eller brudd med familie o.l., har det vært enda viktigere å anonymisere de fire stedene vi har gjennomført casestudier.

Vi har utvist stor varsomhet i behandlingen av innsamlede data. Dataene, både fra spørreundersøkelsen og intervjuene, oppbevares forsvarlig på OsloMets passordbeskyttede server og disse har kun vært tilgjengelig for prosjektets forskere. Eventuelle individuelle kjennetegn ved informantene er anonymisert. I kapittel 6 der funn fra intervjuene med hjelpeapparatet presenteres, ser vi nærmere på hvilke synspunkter informantene har på geografiske forskjeller. Disse er ikke koblet til spesifikke steder, men er gjerne mer generelle utsagn.

Spesiell varsomhet kreves for intervjuer med brukere av hjelpetjenestene som kan være i en sårbar situasjon. Vi har kun intervjuet informanter som er 15 år eller eldre. I henhold til NESH (2016) sine retningslinjer rundt barns deltakelse i forskning og hensynet til beskyttelse av barn, kan det i noen tilfeller være riktig å la barn delta i forskningen uten foreldrenes samtykke. I et prosjekt som dette, der årsaken til at de unge oppsøker hjelpeapparat eller frivillige organisasjoner kan handle om deres relasjon til foreldrene (der foreldrenes praksis er frihetsbegrensende på ulike måter), er det mer ivaretakende å la ungdom i alderen 15-18 år delta i forskningsprosjektet uten foreldres samtykke. Prosjektet er som nevnt meldt til NSD, og de hadde ingen innsigelser mot en slik framgangsmåte.

### 3.4 Nasjonale aktører

Intervjuene med nøkkelaktører på nasjonalt nivå innebærer intervjuer med departementer, direktorater, frivillige organisasjoner og forskere på feltet. Intervjuene var semi-strukturerte, med utgangspunkt i en intervjuguide. Det ble laget spesifikke intervjuguider til hvert enkelt intervju. Vi hadde laget en del felles spørsmål, som gikk igjen i alle intervjuene, men hvert enkelt intervju ble spisset ut fra den enkelte aktør. Noen av intervjuene var med enkeltpersoner, andre intervjuer var gruppeintervjuer. Det ble tatt notater underveis, og det ble i tillegg gjort opptak av intervjuene. Intervjuene ble renskrevet rett i etterkant av gjennomføring, og der det var uklarheter i notatene ble opptaket brukt. Opptakene ble slettet fortløpende etter at notatene var renskrevet. Det ble også skrevet en oppsummering av intervjuene med umiddelbare tolkninger og inntrykk. I ett av gruppeintervjuene var vi to som gjennomførte intervjuet, der en ledet intervjuet og en tok notater.

I tillegg til intervjuer deltok vi også på et dialogseminar avholdt ved IMDi – Dialog om æresrelatert vold og negativ sosial kontroll den 22.januar. I og med at seminaret ble innledet av daværende Kunnskaps- og integreringsminister Jan Tore Sanner og IMDis direktør Libe Rieber-Mohn har vi valgt å inkludere notater fra seminaret som en del av datagrunnlaget, som representanter for den politiske og byråkratiske toppledelsen. I tillegg deltok lokale aktører fra Holmlia. Disse holdt innlegg på seminaret, og deltok i en samtale med Rieber-Mohn. Innleggene som ble holdt og samtalen i etterkant kan forstås som en del av en «nasjonal» samtale om tematikken, og av den grunn behandles innholdet i hele seminaret

som en del av analysegrunnlaget i kapitlet om nasjonale aktører. Vi har også gjennomført et fokusgruppeintervju med flere av representantene i Kompetanseteamet, der vi la fram foreløpige funn og fikk deres innspill på disse. I og med at Kompetanseteamet ikke inngikk i spørreundersøkelsen, men utgjør en viktig særskilt tjeneste, fant vi det hensiktsmessig å få deres synspunkter på noen av våre funn. Informasjon fra intervjuet er brukt inn empirikapitler der dette er relevant, og vi tydeliggjør når vi gjør det.

De fleste intervjuer varte mellom en til halvannen time, ett varte i to timer. Intervjuguiden fungerte godt og bidro til å strukturere intervjuene. En utfordring med slike intervjuer er knyttet til anonymisering. Aktørene er relativt lett gjenkjennelige for de som arbeider på feltet, og spesifikk informasjon om hvordan aktørene jobber må gjøres generell, og kan noen ganger ikke brukes i selve analysen. Slik informasjon utgjør likevel et viktig bakgrunnstykke for vår forståelse av feltet, og de ulike aktørenes rolle, samhandling og ståsted.

Intervjuene hadde stort sett en god flyt, og vi opplevde informantene jevnt over som åpne og reflekterte i sine svar. Det kan imidlertid innebære særskilte metodiske utfordringer med å intervju personer som har ledende stillinger i forvaltningen (DeVault & McCoy, 2006). Styringsdiskurser eller institusjonelle forståelser er ofte sentrale når de beskriver arbeidet de gjør (Widerberg, 2015). Silke institusjonelle forståelser utgjør interessant datamateriale, men de forteller ofte lite om det konkrete arbeidet som gjøres i institusjonen, utover det diskursive. Selv om de ulike aktørene så klart representerer en institusjonell forståelse, der de forstår feltet ut fra sitt ståsted, og der de opplever å være representanter for en større helhet, opplevde vi kun ett av intervjuene som utfordrende med tanke på å «komme bakenfor» styringsdiskursen. I dette intervjuet svarte informanten i mer generelle vendinger og det opplevdes som at informanten holdt «kortene tett til brystet». Det virket også som om avstanden til «bakkenivået» (hjelpeapparatets utøvere) var lenger i dette intervjuet. Men hvorvidt det handlet om utfordringer med å trene bak styringsdiskursen eller om det faktisk handler om en større avstand til hjelpeapparatet i denne enheten er vanskelig å si. Dette intervjuet krevde noe mer kreativitet i måten å stille spørsmål på, noe som bidro til å komme litt «bakenfor». Intervjuet skiller seg likevel noe fra de andre intervjuene i å være tydeligere preget av at intervjuet framstår som en offisiell presentasjon av synspunkter.

### 3.5 Spørreundersøkelse til hjelpeapparatet

For å innhente informasjon om helheten i hjelpetjenestene ønsket vi å innhente erfaringer både fra de særskilte tjenestene og fra det generelle hjelpeapparatet. En utfordring var å skaffe til veie epostadresser til potensielle respondenter. Vi fikk hjelp fra Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) til å skaffe epostadresser til minoritetsrådgivere ved skoler, integreringsrådgivere ved utenriksstasjoner og mentorordningen. Når det gjelder bo- og støtteordningen, er epostadressene hemmelige, men vi fikk hjelp fra Kompetanseteamet mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og negativ sosial kontroll (Bufdir) til å sende ut invitasjon til disse. Vi fikk ikke tilgang til noen epostliste for mottakere i sivilsamfunnet som hadde fått tilskudd gjennom IMDis tilskuddsordning for frivillige organisasjoner som jobber med Handlingsplanens tematikk, og var dermed nødt til å innhente epostadresser gjennom søk på internett. Treffsikkerheten ble dermed ikke optimal. Når det gjelder det generelle

hjelpeapparatet, fikk vi hjelp til å skaffe adresser til barnevernvakter og familievoldskoordinatorer, samt at det var enkel tilgang til epostadresser til krisesentre og familievernkontorer. Mer komplisert viste det seg å være å skaffe epostadresser til landets barneverntjenester; her ble vi henvist til kommunenes postmottak. Disse ble dermed bedt om å videresende til barneverntjenesten i sine respektive kommuner. Da det er mye interkommunalt samarbeid om denne tjenesten, er det usikkert hvor mange som faktisk fikk invitasjon til spørreundersøkelsen og dermed hvor stor andel som besvarte undersøkelsen.

Tabell 3.3 gir informasjon om svarprosenten blant de enkelte kategorier respondenter. Fra ni av barneverntjenestene fikk vi beskjed om at problemstillingene ikke var aktuelle i deres kommune og at de derfor ikke ville svare på undersøkelsen. Dette gjaldt barneverntjenesten i distriktskommuner med få innvandrere. Andre svarte at de ikke kunne prioritere å svare på undersøkelsen på grunn av prosesser rundt sammenslåing av kommuner som krevde alle tidsressurser. Når det gjelder familievoldskoordinatorer, fikk vi beskjed om at epostadresselisten kunne være utdatert og upresis. Tabell 3.3 viser svarprosent blant de kategorier respondenter der det er sannsynlig at mottaker fikk invitasjon til undersøkelsen og antallet respondenter for øvrige kategorier.<sup>19</sup> Vi har bare tatt med respondenter som svarte på hele undersøkelsen eller et flertall av spørsmålene. Svarprosenten er, som tabellen viser, høy for de særskilte tjenestene. Selv om svarprosenten kunne vært høyere også for det generelle hjelpeapparatet, har vi god dekning av ulike typer respondenter. Vi regner også med at vi har fanget opp variasjonen blant de kategoriene og i de regionene der NTK-tematikken antas å være mest aktuell.

*Tabell 3.3: Respondenter til spørreundersøkelsen fordelt på kategorier.*

|                              | Antall inviterte | Antall svar | Svarprosent |
|------------------------------|------------------|-------------|-------------|
| <b>Særskilte tjenester</b>   |                  |             |             |
| Minoritetsrådgivere          | 38               | 26          | 68          |
| Integreringsrådgivere        | 4                | 3           | 75          |
| Mentorordning                | 5                | 4           | 80          |
| Bo- og støttetilbud          | *                | 5           | *           |
| Tilskudd gj. Handlingsplanen | *                | 22          | *           |
|                              |                  |             |             |
| <b>Generelle tjenester</b>   |                  |             |             |
| Familievoldskoordinatorer    | 15               | 5           | 33          |
| Barnevernsvakt               | 22               | 8           | 36          |
| Barnevernstjeneste           | *                | 55          | *           |
| Familievernkontor            | 49               | 22          | 45          |
| Krisesenter                  | 50               | 27          | 54          |
|                              |                  |             |             |
| Til sammen                   |                  | 177         |             |

\* Da vi ikke har sikre lister over respondenter, er det ikke mulig å kalkulere svarprosent for disse kategoriene.

<sup>19</sup> Spørreundersøkelsen gikk ikke til Kompetanseteamet siden svært mange av spørsmålene ikke ville passet for dem. I stedet gjennomførte vi et gruppeintervju med deler av teamet i etterkant av den øvrige datainnsamlingen.

Spørreundersøkelsen bestod av i alt ca. 60 spørsmål, men det var ulike ruter for ulike respondenter, slik at antallet spørsmål varierte en god del utfra svarene som ble gitt. Da det i tillegg var flere åpne spørsmål der respondentene kunne svare mer eller mindre utfyllende, var det stor variasjon i tiden som ble brukt på å fylle ut skjemaet. Snittet lå på omkring 20 minutter. Spørreskjemaet kan lastes ned her: <https://easyfact.no/reply/gauxbsbretq>.

For å sjekke hvorvidt svarene på undersøkelsen varierer med hensyn til respondentens arbeidssted, har vi brukt to variabler. Den ene angir hvor sentral kommunen respondenten arbeider i er, noe som har betydning for blant annet tilgang på tjenester. Her har vi delt respondentene inn i tre grupper: de mest sentrale (hovedsakelig kommuner rundt hovedstaden, sentralitetsklasse 1), andre sentrale kommuner, hovedsakelig større bykommuner (sentralitetsklasse 2 og 3) og mindre sentrale kommuner (sentralitetsklasse 4, 5 og 6), som vi i fortsettelsen kaller distriktskommuner.<sup>20</sup> Likeledes har vi analysert svarene utfra hvor innvandringstette kommunene er, dvs. kommuner der andelen innvandrere (inkludert norskfødte med innvandrerforeldre) utgjør henholdsvis opptil og mer enn 15 prosent. De særskilte hjelpetjenestene er oftere lokalisert i mer innvandringstette kommuner: snittet er 23,0 % innvandrere, mens respondentene fra de generelle hjelpetjenestene som har svart på undersøkelsen, arbeider i kommuner med et snitt på 16,1 % innvandrere.

Det er sterk korrelasjon mellom kommunenes sentralitet og innvandretetthet. I hovedstadsområdet er snittet blant respondentene for kommunens innvandretetthet 30,4 % (Oslo dominerer), i de større bykommunene er snittet 16,6 %, mens distriktskommunene har et snitt på 11,7 %.

I analysen av resultatene har vi systematisk delt respondentene inn i to grupper: særskilte og generelle tjenester. Hver av disse gruppene består av flere underkategorier, som vist i tabellen over. Siden disse underkategoriene som det fremgår av Tabell 3.3 kan være forholdsvis små, og at man ved å vise resultatene for enkeltkategoriene ville stå i fare for å kunne gjenkjenne enkeltrespondenter, viser vi resultatene innenfor de to gruppene samlet. Dette gjør at vi ikke presenterer resultater for de særskilte tjenestene enkeltvis.

## 3.6 Rekruttering casestudier

I spørreundersøkelsen ble deltakerne spurt om å oppgi kontaktinformasjon dersom de stilte seg positive til et oppfølgingsintervju. Vi brukte kontaktinformasjonen som var oppgitt for å rekruttere aktører fra hjelpeapparat (særskilte hjelpetjenester, frivillige organisasjoner og ordinært hjelpeapparat) på de fire stedene. Ofte var ikke dette tilstrekkelig, og vi lette oss fram til aktuelle aktører ved å søke etter offentlig informasjon, samt spørre de vi var i kontakt med. En utfordring vi møtte på var at vi ikke kjente identiteten til de som *ikke* ønsket å oppgi kontaktinformasjon i spørreundersøkelsen. Vi risikerte dermed å sende forespørsler til personer som allerede hadde sagt nei. Vi tok høyde for dette i utforming av informasjonsskriv. Vi laget et skriv for førstegangskontakt der denne informasjonen inngikk, og et annet skriv for annengangskontakt. Noen

---

<sup>20</sup> For en detaljert beskrivelse av sentralitetsindeksen, se <https://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/ny-sentralitetsindeks-for-kommunene>.



steder var det flere respondenter som hadde oppgitt kontaktinformasjon enn andre. Rekrutteringen på disse stedene gikk noe lettere.

I rekrutteringen til casestudiene har vi hatt et bredere nedslagsfelt hva gjelder ulike profesjoner enn i spørreundersøkelsen, og vi har også inkludert aktører innenfor helsetjenesten, flyktninghjelpen, uteteamet og familievernkontorer, samt noen regionale aktører. Disse ble rekruttert ved at vi spurte de vi var i kontakt med om det var andre tjenester vi burde snakke med, såkalt snøballrekruttering. I noen tilfeller fikk vi kontaktinformasjon, mens vi andre ganger kun fikk navn på tjenesten. Det innebar at vi måtte finne fram til kontaktinformasjon på slike «nye» informantgrupper. For alle nye informantgrupper og der vi ikke hadde respondenter som hadde sagt ja til ytterligere kontakt, brukte vi offentlig tilgjengelig informasjon for å rekruttere. Det var et tidkrevende arbeid. Det som virkelig har vært utfordrende er å få svar fra en del av de potensielle informantene. Vi har derfor brukt tid på «vennlig purring», samtidig som vi har balansert det med at det skal være frivillig å delta. Antall intervjuer varierer på de fire stedene, men samlet sett har vi en god dekning av ulike deler av hjelpeapparatet – både særskilte tjenester, det ordinære hjelpeapparatet og lokale sivilsamfunnsaktører – og vi har dermed fått dekket ulike perspektiver på samarbeid og samordning.

Vi ønsket også å gjennomføre workshopene på de fire utvalgte stedene, men måtte avvike noe fra dette. En av workshopene ble gjennomført i nabokommunen fordi den videregående skolen i vår utvalgte kommune takket nei til å delta. Nabokommunen var imidlertid svært lik vår utvalgte kommune med tanke på sentralitet og innvandrerandel. Den gruppen det har vært mest tidkrevende å få svar fra, har vært skolene vi har henvendt oss til, men når de først har sagt ja, har de vært svært hjelpelige.

Brukere utsatt for negativ sosial kontroll, tvangsekteskap eller kjønnslemlestelse, er en sårbar gruppe det kan være utfordrende å rekruttere. For å ivareta deres anonymitet, ikke bare i formidlingen av resultatene, men også overfor oss, har vi vært avhengig av assistanse til rekrutteringen fra de ulike lokale hjelpetjenestene. Første henvendelse om intervju har kommet fra representanter fra det offentlige tjenesteapparatet (særskilt og ordinært) og sivilsamfunnsaktører. Avtale om intervju foregikk også gjennom hjelpetjenestene, og vi fikk ikke oppgitt kontaktinformasjon. I ett tilfelle, der det ble gjennomført telefonintervju, ble telefonnummer oppgitt. Dette ble i etterkant av intervjuet slettet i alle kommunikasjonsformer (telefon, mail). Ingen annen personinformasjon ble gitt.

Det var flere hjelpere som ble mer positive til å bistå med rekruttering etter at vi hadde gjennomført intervju med dem, men vi opplevde også at noen i hjelpeapparatet var villig til å rekruttere i forkant av avtalt intervju med dem. Noen av helperne har spurt potensielle informanter som ikke har ønsket å delta, mens andre har vurdert brukerne «sine» som for sårbare til å kunne delta i et intervju. Vi har rekruttert brukere via ulike kanaler, fra det vi har kalt «lavterskeltilbud» og «institusjonaliserte tilbud» (Se 1.1.1 for mer informasjon). Vi har derfor en variert sammensetning av brukergruppa, der noen har erfaring med å møte ulike deler av hjelpeapparatet mens andre ikke har hatt en slik kontakt.

### 3.7 Workshoper i videregående opplæring

For å finne ut om tjenestene oppleves å være tilgjengelige og forståelige for brukerne, er det hensiktsmessig å ikke bare snakke med faktiske brukere av

tjenestene, men også *potensielle* brukere; det vil si ungdom som potensielt kan være utsatt for sterk sosial kontroll og press fra sine nærmeste, men som ikke nødvendigvis har henvendt seg til hjelpeapparatet, eller ungdom som har opplevd at venner utsettes for dette. Vi utarbeidet derfor en workshop som vi gjennomførte i fem klasser på fire forskjellige steder. Workshopen besto av tre caser, det vil si tre personhistorier som handlet om sterk sosial kontroll og vold, som elevene skulle arbeide med i grupper. De tre historiene ble utarbeidet med utgangspunkt i historier fra tidligere forskning eller frivillige organisasjoner.

For å redusere risiko for at enkeltelever opplevde seg stemplet, var hovedfokus for workshopen negativ sosial kontroll, der personene i to av casene hadde innvandrerbakgrunn, mens personen i den siste casen hadde etnisk norsk bakgrunn. I tillegg var opplegget ikke rettet mot elevene som enkeltindivider eller deres personlige erfaringer. Det vi var ute etter å fange var deres forståelse av casene og hvem de ville tatt kontakt med dersom de så for seg at en venn var i den situasjonen. Vi var alltid to som gjennomførte workshopene, slik at én kunne lede samtalen i plenum mens den andre noterte hva som ble sagt. Opplegget vi hadde lagt opp til fungerte godt for å få innblikk i hvordan de unge tenker rundt hjelpeapparatet om de skulle hjelpe en venn som sto i en vanskelig situasjon.<sup>21</sup>

Vi tok kontakt med rektorer på de aktuelle skolene i de fire kommunene. De 5 klassene vi gjennomførte workshopen i var ganske ulike. En av klassene besto av elever med kort botid i Norge, mens de fire andre klassene var i ordinær videregående opplæring. På noen av skolene hadde de minoritetsrådgiver, mens andre ikke hadde dette. Klassene var faglig sett ulike, og besto av klasser med ulike yrkesfaglige retninger og en klasse studiespesialisering.

Elevsammensetningen varierte også. I en klasse var det kun jenter, og i en annen var det en overvekt av jenter. Klassene var også ulike med hensyn til etnisk sammensetning. Refleksjonsnivået i de ulike klassene var noe ulikt, men workshopen har gitt oss et godt innblikk i hvordan de forstår de tre historiene de jobbet med, hva slags søkeord de bruker, og hvordan de orienterer seg i hjelpeapparatet.

Opplegget tok omtrent én time, og elevene hadde i forkant av besøket fått muligheten til å lese om prosjektet i et informasjonsskriv, eller se en liten videosnutt der forskerne i prosjektet muntlig fortalte det som sto i skrevet. Vi opplevde at lærerne i liten grad hadde gitt elevene detaljert informasjon om prosjektet i forkant. Vi innledet med å presentere oss selv og var påpasselige med å gå gjennom deres rettigheter ved å delta i forskningsprosjektet. Vi presenterte temaet for forskningsprosjektet på en svært overflatisk måte, for å unngå at elevene fanget opp de sentrale begrepene i prosjektet. Dette for å unngå å påvirke deres fenomenforståelse i gruppearbeidet. Deretter ble elevene presentert for de tre casene, og vi gjennomgikk oppgavene de skulle jobbe med. Til slutt fordelte vi casene på de ulike gruppene vi hadde delt de inn i.

---

<sup>21</sup> I den første workshopen, hadde vi ikke spesifisert alder på de fiktive personene. Dette ble etterspurt av flere av elevgruppene, ettersom de mente at hvorvidt personen var over eller under 18 år ville ha betydning for hvem man burde kontakte. I de fire andre workshopene ble derfor alder lagt til. To av de fiktive personene fikk alder under 18 år, mens den tredje («Sara») ble spesifisert til å være 18 år gammel. Dette var til dels fordi casen omtalte «private bilder», og disse kunne muligens oppfattes som barneporno dersom personen var under 18 år. Dette var ikke hovedhensikten med casen, så det ble enklere om hun var eldre.

Elevene arbeidet med casene i grupper. I noen klasser var det flere grupper som arbeidet med samme case, men det var avhengig av størrelsen på klassen. Vi delte selv inn gruppene i klassen. Noen få steder opplevde vi at enkelte grupper hadde noen samarbeidsutfordringer, men stort sett fungerte samarbeidet i gruppene godt. For å få elevene «i gang» og for å styre framdriften av oppgavene de skulle løse, var det i flere av klassene nødvendig og hensiktsmessig å gjenta instruksjoner gruppevis etter at informasjonen var gitt i plenum. Det opplevdes noe utfordrende å finne balansegangen mellom rollen som forsker og «lærer». Vi satte grensa ved at vi ikke blandet oss inn i hvordan gruppene fungerte samarbeidsmessig og sosialt, men at vi anså det å gi instruksjoner og «hanke de litt inn» som «innenfor». Når elevene arbeidet i grupper, kunne også den av oss som ledet diskusjonen gå rundt i de ulike gruppene for å høre hva de kom fram til underveis. Dette var hensiktsmessig fordi elevene tidvis var noe kortfattede under gjennomgangen i plenum, og det gjorde det enklere å stille oppfølgingsspørsmål i denne gjennomgangen. Det bidro til at vi fikk med oss mer av de diskusjonene de hadde underveis i arbeidet, og at vi for eksempel fikk fanget opp når det var uenigheter innad i en gruppe om hvordan casen burde forstås og løses.

Etter at arbeidet med casene var avsluttet, fortalte vi kort hva de tre casene hadde til felles, og forklarte kort hva som menes med negativ sosial kontroll. I den forbindelse viste vi også fram en nettressurs – NORA – som viser til hvilke aktører i hjelpeapparatet som kan være til hjelp i ulike typer utfordringer unge kan stå overfor. Vi avsluttet timen med en kort anonym spørreundersøkelse. Elevene ble bedt om å svare på om de opplever det enkelt å finne fram til tjenestene, om de opplevde det enklere etter gjennomført workshop, om de selv ville tatt kontakt med voksne ved behov, og om de ville anbefalt en venn å gjøre det om han/hun sto i en liknende situasjon som personene i casene. Bruken av spørreskjemaet sikret at vi også fikk innspill og perspektiver fra de som var mindre aktive muntlig.

### 3.8 Intervjuer med brukere av de ulike tjenestene

Vi spurte om bistand til å rekruttere brukere hos alle tjenester vi intervjuet som hadde direkte brukerkontakt, og gjentok generelt også forespørselen i etterkant av intervju. Det var viktig for oss å rekruttere brukere bredt på denne måten av flere årsaker. For det første hadde prosjektet kort tidsramme, og for å få inn tilstrekkelig med brukererfaringer, var det fornuftig å gå bredt ut. For det andre innebar rekrutteringsstrategien via tjenestene, som var den mest hensiktsmessige gitt tidsrammen, at det lå et tillitsforhold mellom brukeren og tjenesten til grunn for at vi fikk kontakt med dem. Dersom vi kun hadde rekruttert utelukkende via særskilte tjenester, kunne vi risikere å begå en type metodefeil i samfunnsvitenskapelig forskning der man gjør utvalget på den avhengige variabelen. Det kan introdusere systematiske skjevheter i funnene, og vi hadde risikert å kun fange opp positive erfaringer med bakgrunn i tillitsforholdet som lå til grunn for rekrutteringen.

Til slutt ble kun to brukere rekruttert via særskilte tjenester, mens de øvrige syv ble rekruttert via andre tjenester. En representant fra en særskilt tjeneste oppga at de brukerne de arbeidet med var for sårbare til å delta i denne undersøkelsen. Én bruker trakk seg også rett i forkant av avtalt intervju. Tidligere undersøkelser

med brukerperspektiv har i hovedsak rekruttert via en enkelt tjeneste, slik som botilbud eller barnevern. På den ene siden innebærer vårt datatilfang at vi ikke kan gå spesifikt inn på alle de særskilte tjenestene. Det legger også noen begrensninger på hvor detaljert vi kan beskrive opplevelser med enkelte tjenester, ettersom det blir mer utfordrende å anonymisere. På den andre siden kan man imidlertid si at bredden er en styrke ved vår studie, da den fanger opp både personer som har vært i berøring med særskilte tjenester og personer som ikke har vært det, slik at vi kan forstå brukeres vei til hjelp og hvorfor de eventuelt ikke får bistand fra særskilte tjenester.

De fleste av de ni brukerintervjuene ble gjennomført ansikt-til-ansikt, ett ble gjort på telefon på grunn av praktiske hensyn. I to av intervjuene ble det brukt telefontolk, de andre ble gjort på norsk. Grunnen til at telefontolk ble brukt, var at det opplevdes tryggere for informantene, fordi tolken da ikke kunne vite hvem de var. For informanter som har brutt med familien og som bor på krisesenter og/eller på hemmelig adresse, er det ekstra viktig å være trygg på at tolken ikke kan se dem. For noen informanter var det utfordrende å skulle gjennomføre intervju på kveldstid fordi de var utsatt for sterk sosial kontroll og/eller vold og det dermed kunne bli stilt spørsmål ved hvor de hadde vært. Vi var fleksible når det gjaldt å tilpasse tidspunkt til hva som var best for informantene, slik at de ikke skulle oppleve merbelastning ved å stille til intervju, for eksempel i form av ytterligere sosial kontroll eller eventuelt vold.

Vi la opp til å innhente så lite personidentifiserbare opplysninger som mulig, og vi spurte ikke informantene om personalia, slik at de også kunne opprettholde en viss grad av anonymitet overfor oss. Av den grunn vet vi ikke nøyaktig alder på alle informantene (noen oppga slik informasjon), men aldersspennet varierer fra 16 år til sannsynligvis sent i tyveårene. Vi kjenner heller ikke til alles migrasjonsbakgrunn, eller deres eller foreldrenes landbakgrunn. Noen hadde flyktningbakgrunn, og noen hadde kommet til Norge som familiegjenforente. Alle kan beskrives som etniske minoriteter. Botid i Norge varierte fra under ett år til hele livet, der litt over halvparten har bodd i Norge i under ti år.

Alle brukere hadde tilbud om at hjelperen som rekrutterte informanten kunne være med i deler av intervjuet for å trygge dem i situasjonen. I de fleste intervjuer var hjelper ikke med på intervjuet, eller kun med helt i begynnelsen av intervjuet. I to intervjuer var hjelper med over noe lenger tid. Fordelen med at hjelperen var i nærheten var at informantene da ville kunne ha noen å snakke med i etterkant av intervjuet dersom samtalen «trigget» følelser. Vi opplyste både hjelper og informant om at hjelper var der dersom de hadde behov i etterkant av intervjuet, enten fordi de hadde opplevd intervjuet som utfordrende eller bare hadde behov for å prate litt om det å bli intervjuet. Vi opplevde en viss ambivalens i de tilfeller hjelper var med på større deler av intervjuet. På den ene siden ga det nok trygghet i situasjonen, og informantene det gjaldt var også vant til at vedkommende tidligere hadde bistått dem i samtaler med andre instanser. På den annen side opplevde vi at de kunne «pushe på» og pirke i spørsmål vi selv ville ventet med til senere i intervjuet. At de «pushet» informantene på en slik måte bunner i deres eksisterende tillitsrelasjon, men man kan også spørre seg om det var farget av hjelperens ønske om å sørge for at vi fikk «mer» og «riktig» informasjon.

Før vi satte i gang med selve intervjuet, brukte vi god tid på å forklare informantenes rettigheter, og la mye vekt på hva frivillig samtykke innebærer og at det var rom for å trekke seg når som helst uten å oppgi grunn. Informantene

ble bedt om å ta kontakt med «sin hjelper» dersom de ønsket å trekke sitt samtykke, og at hjelperen da ville si fra til oss. Det ble tatt notater underveis i intervjuene, men vi tok også lydopptak. Disse ble slettet samme dag når intervjuene var renskrevet for å minimere lengden på oppbevaring av personidentifiserende opplysninger. Alle intervjuene med utsatte ble gjennomført med kun én forsker tilstede. Det var prosjektgruppas to kvinnelige forskere som gjennomførte brukerintervjuene. Sammenliknet med intervjuene med hjelpeapparatet, «krevde» intervjuene med brukere noe mer «tilstedeværelse» av forsker. Når den du snakker med forteller om egne vanskelige erfaringer med hjelpeapparatet, eller om voldserfaringer, krever det at man verbalt, men også gjennom kroppsspråk og øyekontakt uttrykker forståelse eller medfølelse. Vi tok notater underveis i intervjuet, men notatene ble gjerne noe mer ufullstendige enn i intervjuene med hjelpeapparatet. Vi har derfor støttet oss mer på lydopptakene i renskrivingen av disse intervjuene.

Det har vært viktig å gjennomføre intervjuene med brukerne på en etisk forsvarlig måte, ved for eksempel å understreke at de bestemmer hva de (ikke) vil snakke om. Vi tydeliggjorde dette før selve intervjuet begynte, og gjentok det også underveis, særlig når vi spurte om de kunne si noe om årsak til kontakt med hjelpeapparatet. I tillegg la vi opp til intervjuer der informantene i minst mulig grad skulle bli retraumatisert ved å måtte fortelle detaljer i utfordringene de har stått i. Hovedfokus var deres erfaringer med hjelpeapparatet. Men for å forstå deres erfaringer var vi nødt til å vite noe om årsaken til kontakt med hjelpeapparatet. Som nevnt presiserte vi, når dette spørsmålet ble stilt, at det var opp til dem hvor detaljerte de var, og at vi kun trengte å vite nok til å forstå deres erfaringer med hjelpeapparatet.

Vi hadde utarbeidet en generell intervjuguide for brukere som omhandlet deres erfaringer med hjelpeapparatet, og som i liten grad tok direkte opp hva de hadde opplevd. I de intervjuene der erfaringen med hjelpeapparatet var mer begrenset, for eksempel fordi informanten kun hadde vært i kontakt med lavterskeltilbud, opplevde vi at intervjuguiden traff mindre godt. I slike intervjuer var vi nødt til å være kreative i intervjusituasjonen, men det var likevel noe mer utfordrende fordi vi i liten grad ønsket å spørre dem om detaljer i deres historie. Når deres erfaringer med hjelpeapparatet var minimale, ble slike intervjuer derfor noe kortere i varighet. Slike intervjuer var likevel interessante fordi de forteller noe om hvorfor noen ikke har tatt kontakt med hjelpeapparatet. Det var også en vanskelig balansegang å forsøke å forstå situasjonen informantene sto i, men samtidig ikke stille invaderende spørsmål. Noen var svært forsiktige med å gå inn i konkrete forhold, mens andre ønsket å fortelle hele sin historie. Noen av disse historiene var komplekse, med mange aktører og episoder, og til dels vanskelig å forstå akkurat hvordan hang sammen. Hensynet til informantene tilsa at vi lot dem bestemme hva de ville dele med oss, også der det gikk på bekostning av vår egen forståelse.

### 3.9 Intervjuer med hjelpeapparatet

Vi gjennomførte 23 intervjuer med ulike aktører i hjelpeapparatet (det ordinære hjelpeapparatet, det særskilte og blant lokale sivilsamfunnsaktører). Vi hadde i forkant utarbeidet en felles intervjuguide for disse intervjuene, som ble sendt til de vi skulle intervjuer. Intervjuguiden fungerte godt, og gjorde at vi fikk dekket opp viktige temaer samtidig som den tok høyde for individuelle forskjeller. I og med at

aktørene representerte såpass ulike ståsteder, la vi opp til å være ekstra påpasselig med å stille oppfølgingsspørsmål basert på det informantene fortalte i selve intervjuet. I de to intervjuene med politiet, inkluderte vi også noen få tilleggsspørsmål i den intervjuguiden vi brukte.

En del av intervjuene gjennomførte vi med to forskere, der én hadde hovedansvar for gjennomføringen av intervjuet og én hadde ansvar for å ta notater. En slik arbeidsdeling var hensiktsmessig fordi vi da fikk tatt fyldige notater av intervjuet samtidig som forskeren som gjennomførte intervjuet kunne konsentrere seg om eventuelle oppfølgingsspørsmål. En annen fordel ved å være to var at den som skrev hadde en mer «tilbakelent» rolle som muliggjorde refleksjon underveis, og i intervjuene bidro også den som noterte med enkelte oppfølgingsspørsmål. Vi hadde satt av 3-4 dager til å gjennomføre intervjuer på hvert sted, og for å tilpasse oss informantenes timeplaner gjennomførte vi noen av intervjuene alene. Dette krevde noe mer etterarbeid med renskrivingen av notatene. Noen få intervjuer ble også gjennomført per telefon, dersom informantene ikke hadde mulighet i oppsatt tidsrom.

Intervjuene varte mellom én til halvannen time. Jevnt over opplevde vi at intervjuene fløt godt, og at informantene villig delte sine erfaringer og synspunkter. De reagerte heller ikke negativt på det som med fare kunne oppfattes som kritiske spørsmål rundt egen kompetanse, kunnskap om tjenesteapparatet, (manglende) samarbeid og samhandling, eller når de ble bedt om å presentere egne synspunkter på aktuelle problemstillinger på tematikken. Vi hadde i liten grad inntrykk av at informantene «pyntet på» for å fremstilles i best mulig lys når de reflekterte rundt disse spørsmålene. At vi så tydelig ga uttrykk for at ikke noe av de de sa ville kunne knyttes til dem, deres arbeidssted eller kommune i rapporteringen fra prosjektet, kan ha bidratt til at informantene ikke trengte være bekymret for at det de sa senere ville kunne sette dem selv eller deres kolleger i et dårlig lys. Se Appendiks 3 for intervjuguiden brukt i intervjuene med aktørene i hjelpeapparatet på de fire stedene.

## 4 Resultater fra spørreundersøkelsen

Dette kapitlet er viet resultatene fra spørreundersøkelsen som ble sendt til respondenter blant både særskilte tjenester (minoritetsrådgivere, integreringsrådgivere, bo- og støtteordningen, mentorordningen, samt sivilsamfunnsaktører som har fått støtte via IMDIs tilskuddsordning for frivillige organisasjoner som jobber med Handlingsplanens tematikk,) og aktører innenfor det generelle hjelpeapparatet (barneverntjeneste, barnevernvakter, familievoldskoordinatorer, familievernkontorer og krisesentre). I det forutgående metodekapitlet har vi gjort nærmere rede for data og metode for undersøkelsen. Siden antallet respondenter i hver hjelpetjeneste er forholdsvis begrenset, og svært lavt for noen enkeltkategorier, har vi valgt å se resultatene samlet for henholdsvis de særskilte og de generelle tjenestene som vi anser å være den viktigste skillelinjen. Dette gjør at vi ikke kan sammenligne svarene innen for de enkelte typer særskilte tjenester. Der sivilsamfunnsaktørene skiller seg tydelig ut sammenlignet med de øvrige særskilte tjenestene, har vi imidlertid kommentert dette i teksten. For de generelle tjenestene samt minoritetsrådgiverne som arbeider på lokalt nivå, sammenligner vi også resultatene med hensyn til sentralitet og innvandrerrettetthet i den kommunen respondentens tjeneste befinner seg i.<sup>22</sup>

I kapitlet gir vi først en oversikt over hvordan tjenestene arbeider med tematikken, hvilke deler av tematikken de arbeider med, og hvilke brukere tjenestene deres retter seg mot. Deretter presenterer vi oppfatninger hjelpetjenestene har med hensyn til hvilke grupper som de mener ikke fanges tilstrekkelig opp i hjelpeapparatet. Et underkapittel om kjennskap til tjenestene på tematikken blir fulgt av et underkapittel om samarbeid og samordning mellom tjenestene. Deretter ser vi på hvordan tjenestene vurderer ulike sider ved arbeidet. Avslutningsvis presenterer vi hjelpetjenestens synspunkter på ulike forhold ved NTK-tematikken.

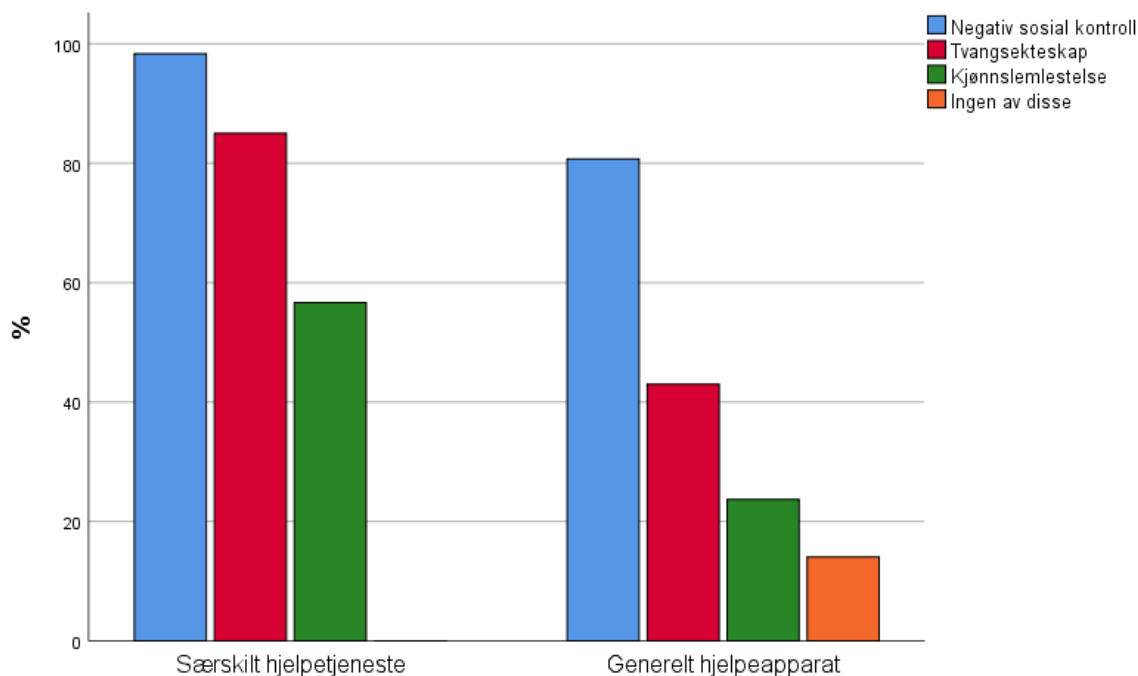
### 4.1 Arbeid med NTK-tematikken

Av spørreundersøkelsen framgår det i hvilken grad og hvordan de ulike tjenestene kommer i berøring med NTK-tematikken. Vi spurte om respondentene eller deres organisasjon i løpet av de siste to årene hadde arbeidet med spørsmål knyttet til henholdsvis negativ sosial kontroll, tvangsekteskap eller kjønnslemlestelse. Svarfordelingen er illustrert i Figur 4.1.

---

<sup>22</sup> For de øvrige særskilte tjenestene gir det liten mening å se på betydningen av geografi og antall innvandrere i kommunen der de er lokalisert, siden disse i hovedsak representerer det nasjonale nivå eller et større geografisk område.

Figur 4.1: Befatning med NTK-tematikken i løpet av de siste to år i egen organisasjon (N=173).



Som det går fram av figuren, arbeider så å si alle respondenter innenfor de *særskilte hjelpetjenestene*<sup>23</sup> med problemstillinger knyttet til negativ sosial kontroll. Et stort flertall arbeider likeledes med tematikk rundt tvangsekteskap og godt over halvparten med kjønnslemlestelse. I det *generelle hjelpeapparatet* oppgir også et stort flertall at de arbeider med negativ sosial kontroll, mens problemstillinger knyttet til tvangsekteskap og særlig kjønnslemlestelse er mindre utbredt. I denne kategorien er det også en mindre gruppe som ikke arbeider med NTK-tematikken i det hele tatt. Disse ble luket ut og svarte ikke på resten av spørsmålene i undersøkelsen. Dette gjaldt i særlig grad små- og mellomstore kommuner, og barneverntjeneste og familievernkontorer var de tjenestene som oftest ble luket ut.

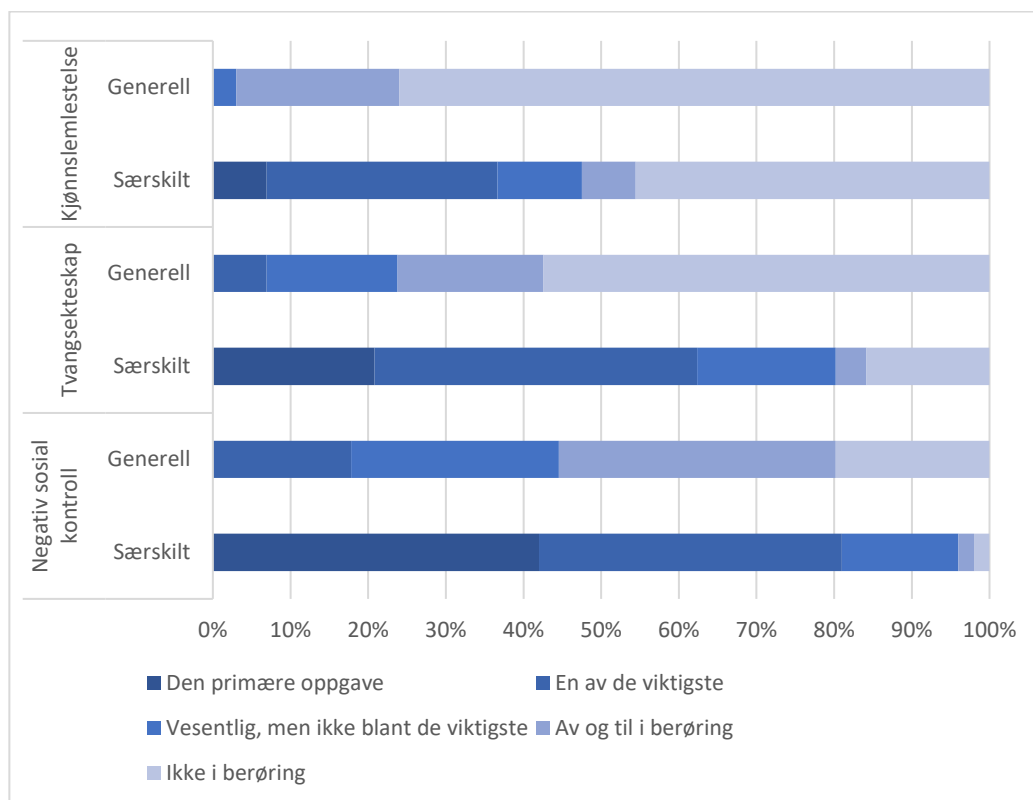
Selv om mange er i berøring med NTK-tematikken, er det mye variasjon med hensyn til hvor stort fokus de ulike tjenestene har på de ulike innsatsområdene.

Figur 4.2 viser graden av fokus på de ulike innsatsområdene oppgitt henholdsvis av de særskilte og de generelle hjelpetjenestene.

Figur 4.2: Graden av fokus på ulike NTK-tematikker i de særskilte og de generelle hjelpetjenestene. Prosent (N=171).

<sup>23</sup> Se Tabell 3.3 for en oversikt over de særskilte og generelle tjenester som er med i spørreundersøkelsen.





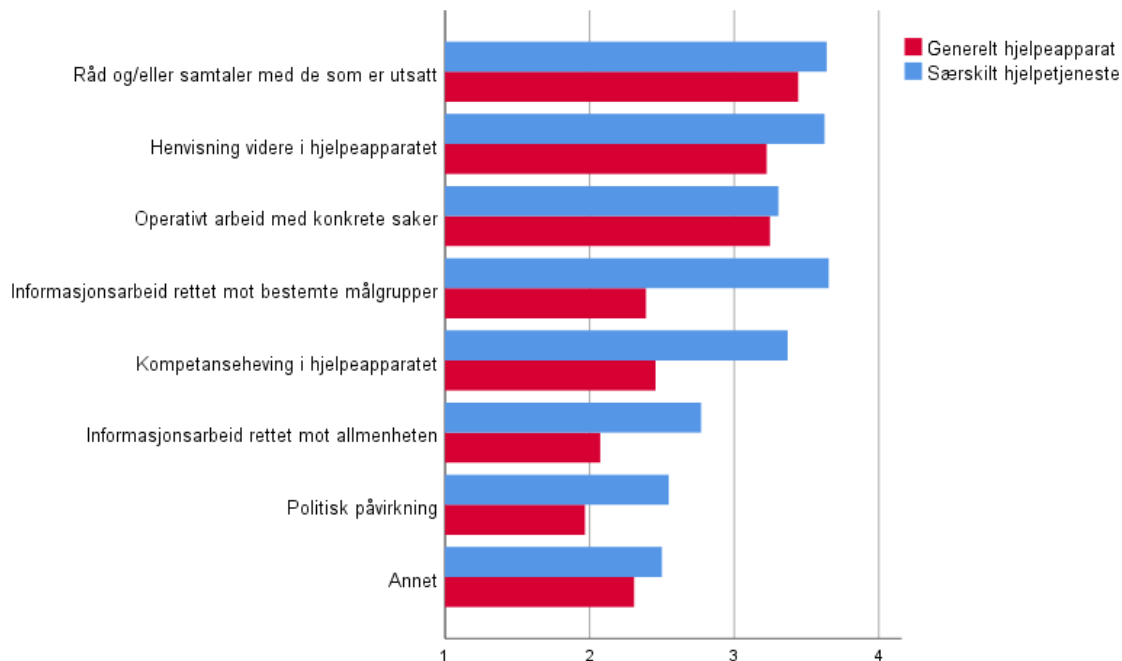
Av figuren går det fram at det er store forskjeller mellom de særskilte og de generelle tjenestene. Samtidig viser tabellen at et stort flertall av respondentene også innenfor de generelle tjenestene kommer i berøring med i hvert fall deler av tematikken, og da særlig spørsmål knyttet til negativ sosial kontroll.

Videre analyse av dataene viser at innenfor de tjenestene som er plassert på lokalt nivå (alle generelle hjelpetjenester samt minoritetsrådgiverne), oppgir tjenestene i hovedstadsområdet å ha betydelig større fokus på NTK-tematikken (og særlig negativ sosial kontroll og tvangsekteskap), fulgt av tjenestene i større bykommuner, mens fokuset er mye lavere i distriktskommunene.<sup>24</sup> Tilsvarende finner vi et betydelig større fokus på tematikken blant tjenestene i innvandrertette kommuner enn i kommuner uten mange innvandrere. Sivilsamfunnsaktørene har ikke fullt så høyt fokus på de tre innsatsfeltene som øvrige særskilte tjenester (sett samlet), men likevel en god del høyere enn de generelle tjenestene.

Det er også forskjeller mellom ulike typer tjenester når det gjelder på hvilken måte de arbeider med tematikken, slik Figur 4.3 viser. Her ble respondentene som har arbeidet med tematikken spurt om hvor mye de arbeider med ulike typer arbeidsoppgaver, og de kunne svare på en skala fra 1 til 4, der 1 står for 'ikke i det hele tatt' og 4 står for 'i stor grad'.

<sup>24</sup> På en skala fra 1 til 5, der 1 er 'ikke i berøring' og 5 er 'primær oppgave' er resultatene for negativ sosial kontroll i hovedstadsområdet 3,6; i større bykommuner 3,0 og i distriktskommuner 2,1. Tilsvarende for tvangsekteskap: 3,0 – 2,1 – 1,5. Og for kjønnsmlestelse: 1,6 – 1,6 – 1,3.

Figur 4.3: Arbeidsoppgaver innenfor NTK-tematikken. Gjennomsnitt på en skala fra 1 (ikke i det hele tatt) til 4 (i stor grad)\* (N=130).

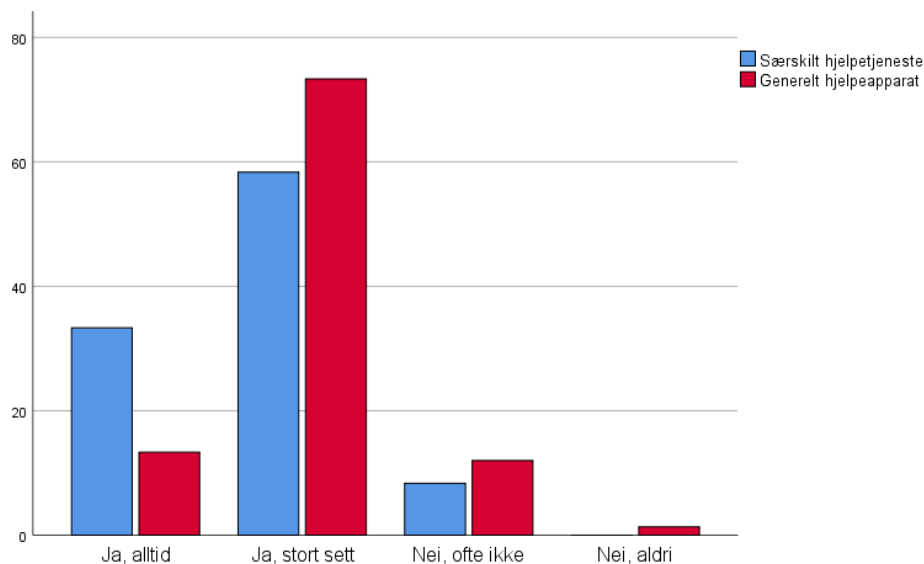


\*Kategorien 'vet ikke' (som varierte fra 1% til 6% i denne bolken) er ikke tatt med.

Som det går fram av figuren, arbeider alle tjenester direkte med de utsatte; gjennom råd og samtaler, henvisning videre i hjelpeapparatet og operativt arbeid med konkrete saker. Det er påfallende at denne arbeidsformen skjer nesten like hyppig innenfor det generelle hjelpeapparatet som i de særskilte tjenestene. I de særskilte tjenestene arbeider man i tillegg i utstrakt grad også med informasjonsarbeid mot bestemte målgrupper og kompetanseheving i hjelpeapparatet, og her drives det også hyppigere enn i det generelle hjelpeapparatet med informasjonsarbeid rettet mot allmenheten og politisk påvirkningsarbeid.

Det store flertallet respondenter synes arbeidsoppgavene på tematikken er klart definert og at de vet hva som er deres ansvarsområde, ifølge resultatene fra spørreundersøkelsen. Men flertallet svarer likevel hyppigere 'stort sett' enn 'alltid' på dette spørsmålet, slik Figur 5.19 viser. I de særskilte tjenestene svarer en større andel 'alltid' enn i de generelle.

Figur 4.4: Opplevelse av at egne arbeidsoppgaver på NTK-tematikken er klart definert og at man vet hva som er eget ansvarsområde. Prosent (N=130)



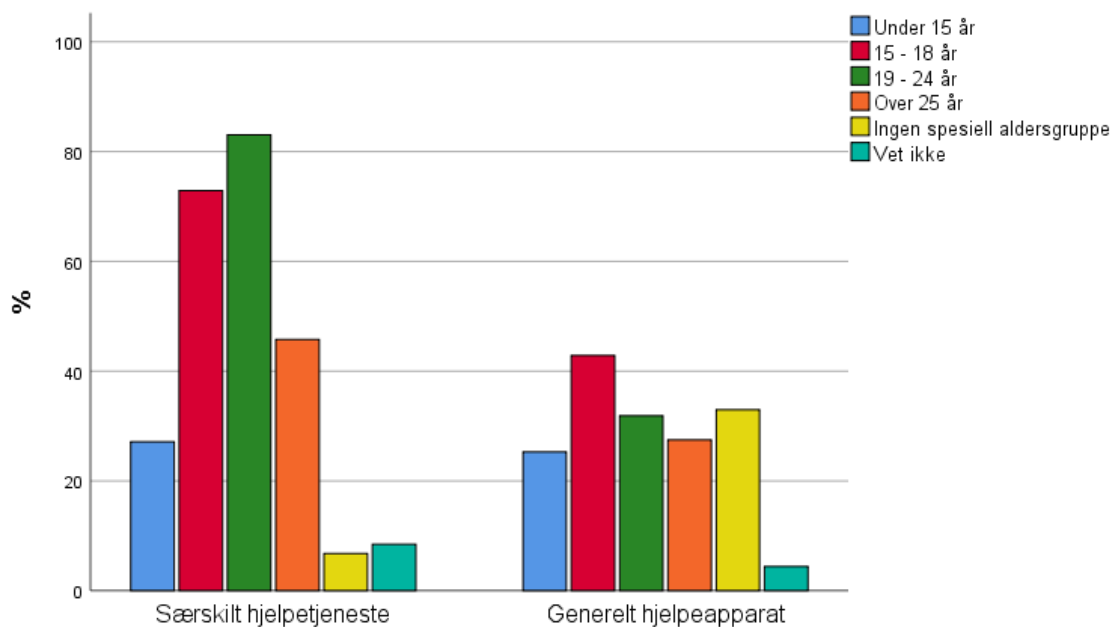
\*Kategorien 'vet ikke' (5%) er ikke tatt med.

## 4.2 Målgrupper for arbeidet med NTK-tematikken: alder og kjønn

I spørreundersøkelsen fikk vi informasjon om hvilke grupper arbeidet med NTK-tematikken særlig retter seg mot. Først spurte vi hvilke aldersgrupper som arbeidet med tematikken i egen organisasjon hovedsakelig omfatter. Svarfordelingene for de ulike innsatsområdene fremgår av de tre neste figurene. Kun de som svarte at de i hvert fall av og til kommer i berøring med hvert av de tre innsatsområdene besvarte disse spørsmålene. Siden respondentene kunne gi flere svar på hvert av spørsmålene, overstiger den samlede svarprosenten 100.

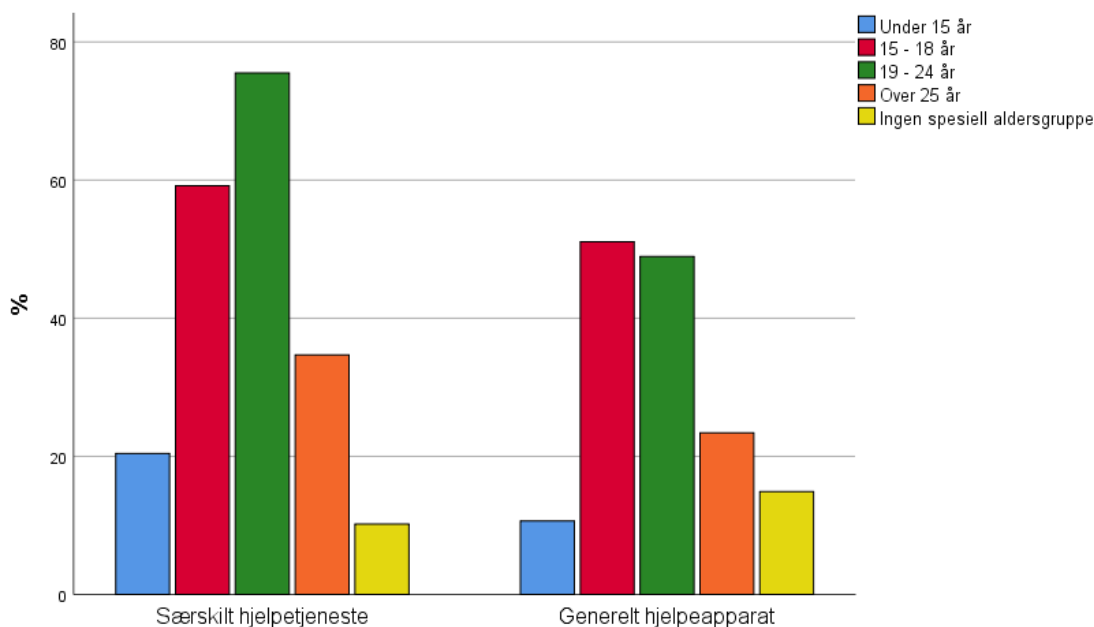
Figur 4.5 viser at for negativ sosial kontroll er fokuset i de særskilte tjenestene særlig rettet mot ungdom i aldersgruppene fra 15 – 24 år. Blant respondentene i de generelle tjenestene er det større spredning i aldersfordelingen, og andelen som svarer 'ingen spesiell aldersgruppe' er også en del høyere i de generelle tjenestene.

Figur 4.5: Aldersgruppe(r) arbeidet knyttet til negativ sosial kontroll hovedsakelig retter seg mot. Prosent av tjenestene som svarer at arbeidet retter seg mot aldersgruppen (N=149).



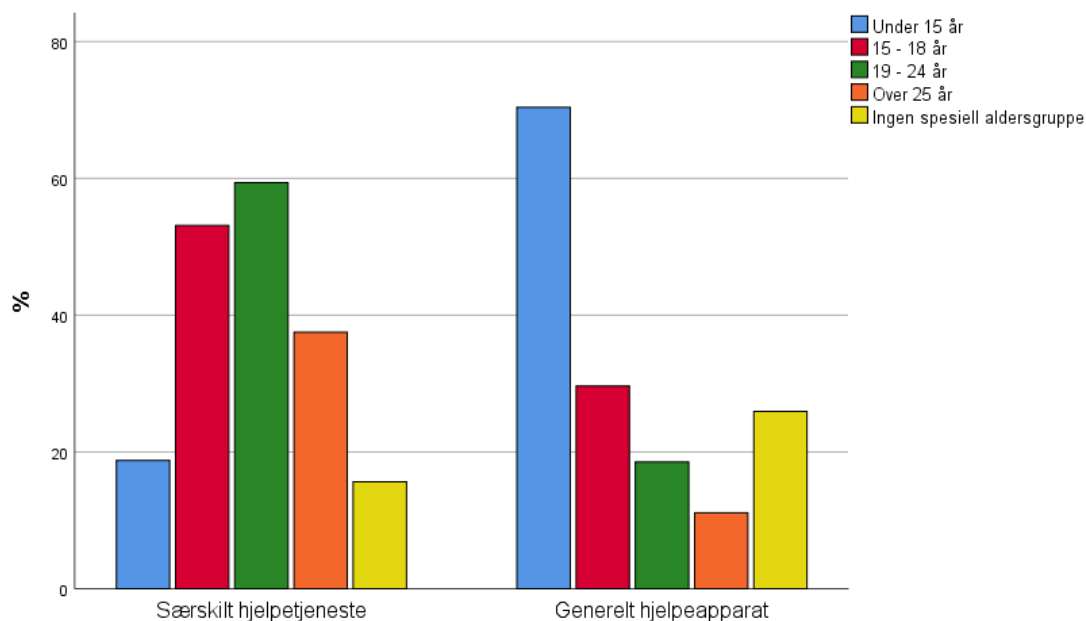
Både de særskilte og de generelle tjenestene fremhever aldersgruppene mellom 15 og 24 år som særlig vektlagt i arbeidet rettet mot tvangsekteskap. Blant de særskilte tjenestene er aldersgruppen mellom 19 og 24 år hyppigst nevnt, som vist i Figur 4.6.

Figur 4.6: Aldersgruppe(r) arbeidet knyttet til tvangsekteskap hovedsakelig retter seg mot. Prosent av tjenestene som svarer at arbeidet retter seg mot aldersgruppen (N=95).



Vi ser en stor forskjell mellom de særskilte og de generelle tjenestene med hensyn til svar på spørsmålet om hvilken aldersgruppe arbeidet innenfor området kjønnslemlestelse hovedsakelig er rettet mot (Figur 4.7). Respondenter i det generelle hjelpeapparatet sier at arbeidet deres hovedsakelig retter seg mot barn under 15 år. Her er det imidlertid viktig å merke seg at antallet som besvarte spørsmålet (og dermed befatter seg med dette området) er betydelig lavere enn for de andre to andre innsatsområdene. Det er dessuten neppe overraskende at barneverntjenesten, som utgjør en stor andel av respondentene innenfor de generelle tjenestene, er spesielt opptatt av de yngste barna når det gjelder å avdekke denne problematikken.

Figur 4.7 Aldersgruppe(r) arbeidet knyttet til kjønnslemlestelse hovedsakelig retter seg mot. Prosent av tjenestene som svarer at arbeidet retter seg mot aldersgruppen (N=59).



Videre spurte vi respondentene om det først og fremst er gutter eller jenter som oppsøker dem eller blir omfattet av deres virksomhet.

Tabell 4.1 viser at det både innen de særskilte og de generelle tjenestene er en overvekt av jenter som henvender seg eller får hjelp. Overvekten av jenter er større innen de generelle enn de særskilte tjenestene, med et unntak for kjønnslemlestelse. Vi kommer tilbake til kjønnsdimensjonen når vi ser på hvilke grupper tjenestene mener hjelpeapparatet ikke fanger opp.

Tabell 4.1: Kjønnsfordeling blant dem som oppsøker hjelp eller omfattes av virksomheten til særskilte og generelle tjenester. Prosent.

|                      | Negativ sosial kontroll (N=147) |          | Tvangsekteskap (N=95) |          | Kjønnslemlestelse (N=59) |          |
|----------------------|---------------------------------|----------|-----------------------|----------|--------------------------|----------|
|                      | Særskilt                        | Generell | Særskilt              | Generell | Særskilt                 | Generell |
| Klar overvekt gutter | 2                               | 2        | 2                     | 0        | 0                        | 0        |
| Noe overvekt gutter  | 3                               | 1        | 0                     | 0        | 0                        | 0        |
| Omtrent likt fordelt | 19                              | 11       | 14                    | 4        | 6                        | 7        |
| Noe overvekt jenter  | 33                              | 29       | 35                    | 13       | 0                        | 4        |
| Klar overvekt jenter | 38                              | 47       | 47                    | 81       | 94                       | 81       |
| Vet ikke             | 5                               | 10       | 2                     | 2        | 0                        | 7        |
| Totalt               | 100                             | 100      | 100                   | 100      | 100                      | 100      |

Tabell 4.2 viser at de særskilte tjenestene først og fremst har et innvandrerfokus når de arbeider med NTK-tematikken. Innenfor de generelle tjenestene derimot er bildet noe mer blandet. Der er det som oftest ingen prioritering mellom innvandrere og dem med norsk bakgrunn, selv om innvandrere også der oppgis å være mest berørt av tematikken. Både innenfor de særskilte og de generelle tjenestene er innvandrerfokuset størst med hensyn til kjønnslemlestelse, fulgt av tvangsekteskap, mens det er minst tydelig i saker som omhandler negativ sosial kontroll.

*Tabell 4.2: Grad av innvandrerfokus på NTK-innsatsområdene innenfor særskilte og generelle tjenester. Prosent.*

|   | Negativ sosial kontroll<br>(N=146) |          | Tvangsekteskap<br>(N=94) |          | Kjønnslemlestelse<br>(N=59) |          |
|---|------------------------------------|----------|--------------------------|----------|-----------------------------|----------|
|   | Særskilt                           | Generell | Særskilt                 | Generell | Særskilt                    | Generell |
| Kun fokus på de med innvandrerbakgrunn      | 29                                 | 2        | 25                       | 6        | 59                          | 30       |
| Mest fokus på de med innvandrerbakgrunn     | 34                                 | 8        | 50                       | 32       | 31                          | 15       |
| Ingen prioritering, innvandrere mest berørt | 26                                 | 66       | 21                       | 60       | 9                           | 48       |
| Ingen prioritering, omtrent likt fordelt    | 0                                  | 16       | 0                        | 2        | 0                           | 0        |
| Mest fokus på de med norsk bakgrunn         | 2                                  | 2        | 0                        | 0        | 0                           | 0        |
| Vet ikke / annet                            | 9                                  | 6        | 4                        | 0        | 0                           | 8        |
| Totalt                                      | 100                                | 100      | 100                      | 100      | 100                         | 100      |

Det er også på innsatsområdet negativ sosial kontroll det er størst forskjeller mellom hovedstadsområdet på den ene side og distriktskommuner på den annen (med andre større bykommuner i en mellomposisjon): bare 14% i distriktene sier arbeidet 'kun' eller 'for det meste' har fokus på innvandrere, mens i hovedstadsområdet er tilsvarende andel 36%. Tilsvarende sier ingen i hovedstadsområdet at fokuset omtrent er likt fordelt mellom innvandrere og andre; mot 22% i distriktene. Med andre ord er hjelpetjenestene på tematikken i distriktene i mye større grad rettet inn mot den generelle befolkningen uten et sterkt innvandrerfokus. En mulig tolkning kan være at tematikken er mer spesialisert i storbyer og større bykommuner og at de som har besvart undersøkelsen på slike steder, oftere arbeider direkte med innvandrerrelaterte spørsmål.

Vi var også interessert i om de blant innvandrere og deres etterkommere som har vært i kontakt med ulike deler av hjelpeapparatet først og fremst selv har innvandret (førstegenerasjon) eller er født i Norge (annen- eller senere generasjon). Som det fremgår av Tabell 4.3, gir spørreundersøkelsen ikke noe

entydig svar på dette. Det er betydelige variasjoner både mellom de ulike innsatsområdene og mellom de særskilte og de generelle hjelpetjenestene. Andelen respondenter som er usikre på dette er også forholdsvis høy, og særlig i det generelle hjelpeapparatet. Vi kan derfor slå fast at tematikken dermed angår både innvandrere og deres etterkommere, og med ulik tilknytning til Norge.

Innvandring til distriktene har kommet senere enn til (særlig) storbyene, og dette gjenspeiles også i svarfordelingen: I distriktene er brukerne først og fremst innvandrere som selv har kommet til Norge (førstegenerasjon), mens i storbyene er det annen- (eller senere) generasjons innvandrere som utgjør den største brukergruppen, med større bykommuner i en mellomposisjon. Unntaket er kjønnslemlestelse; der utgjør førstegenerasjonsinnvandrere den viktigste brukergruppen uavhengig av sentralitet.

*Tabell 4.3 Antatt fordeling mellom første- og annengenerasjons innvandrere blant dem som bruker særskilte og generelle hjelpetjenester. Prosent.*

|   | Negativ sosial kontroll<br>(N=120) |          | Tvangsekteskap<br>(N=94) |          | Kjønnslemlestelse<br>(N=57) |          |
|---|------------------------------------|----------|--------------------------|----------|-----------------------------|----------|
|   | Særskilt                           | Generell | Særskilt                 | Generell | Særskilt                    | Generell |
| Overvekt<br>førstegenerasjon                | 26                                 | 35       | 33                       | 36       | 50                          | 36       |
| Overvekt annen (eller<br>senere) generasjon | 32                                 | 18       | 33                       | 23       | 13                          | 16       |
| Omtrent likt fordelt                        | 30                                 | 28       | 31                       | 17       | 25                          | 20       |
| Vet ikke / annet                            | 11                                 | 19       | 2                        | 23       | 13                          | 28       |
| Totalt                                      | 100                                | 100      | 100                      | 100      | 100                         | 100      |

I denne bolken spurte vi avslutningsvis om landbakgrunnen til dem hjelpeapparatet kommer i kontakt med innenfor disse tre innsatsområdene. Respondentene kunne oppgi inntil tre land.<sup>25</sup> I Tabell 4.4 har vi laget en liste over land som ble oppgitt minst fem ganger for de ulike innsatsområdene. Bare de som hadde svart at de arbeidet med respektive innsatsområde innenfor NTK-tematikken, ble stilt dette spørsmålet. Med tanke på betydningen av kulturspesifikk kompetanse kan denne oversikten gi en pekepinn om landbakgrunnen det kan være nyttig å ha en ekstra oppmerksomhet rettet mot. Det er likevel svært viktig å understreke at dette ikke gir et representativt bilde av hvem som har størst risiko for å bli utsatt for de nevnte utfordringene. Innvandrergruppene varierer mye i størrelse i Norge og vil derfor i utgangspunktet ha ulik sannsynlighet for å bli nevnt, uavhengig av hvor utbredt fenomenet er innenfor landgruppen. Videre er det, som det vil bli vist til senere, viktig ikke å overse andre grupper (og enkeltpersoner) som kanskje ikke utgjør et flertall, men som likevel kan være sterkt berørt av tematikken og som lett blir oversett om man kun retter innsatsen mot spesifikke landgrupper.

<sup>25</sup> Ikke alle respondenter ønsket eller kunne nevne tre land.



En interessant observasjon er at Norge kommer på listen over land som er nevnt av respondenter i de generelle hjelpetjenestene når det gjelder negativ sosial kontroll. En mulig forklaring kan være at de særskilte tjenestene i større grad bruker Handlingsplanen som rettesnor for sitt arbeid på dette innsatsfeltet. Dermed konsentrerer arbeidet deres i større grad seg om innvandrere mens de generelle tjenestene har et bredere fokus.

*Tabell 4.4: Hyppigste landbakgrunner blant dem som bruker tjenester på NTK-tematikken oppgitt av respondenter innenfor hhv. Særskilte og generelle tjenester. Antall ganger nevnt.*

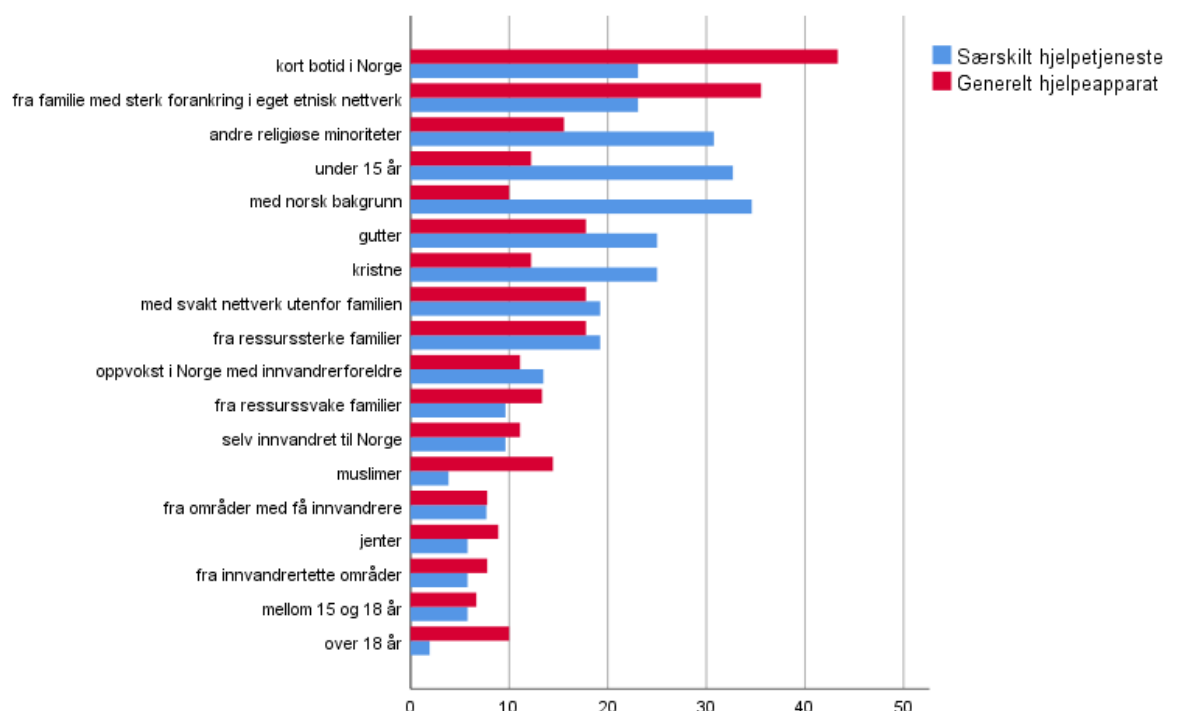
| Negativ sosial kontroll |    |                  |    |
|-------------------------|----|------------------|----|
| Særskilt (N=49)         |    | Generelle (N=55) |    |
| Afghanistan             | 29 | Afghanistan      | 35 |
| Somalia                 | 29 | Syria            | 25 |
| Syria                   | 24 | Irak             | 21 |
| Irak                    | 17 | Somalia          | 20 |
| Pakistan                | 17 | Pakistan         | 13 |
| Eritrea                 | 6  | Norge            | 8  |
| Tyrkia                  | 5  | Thailand         | 6  |
|                         |    |                  |    |
| Tvangsekteskap          |    |                  |    |
| Særskilt (N=40)         |    | Generelle (N=34) |    |
| Afghanistan             | 23 | Afghanistan      | 23 |
| Somalia                 | 19 | Syria            | 16 |
| Pakistan                | 16 | Pakistan         | 12 |
| Syria                   | 16 | Irak             | 11 |
| Irak                    | 14 | Somalia          | 8  |
| Russland                | 5  | Iran             | 5  |
|                         |    |                  |    |
| Kjønnsllestelse         |    |                  |    |
| Særskilt (N=29)         |    | Generelle (N=18) |    |
| Somalia                 | 28 | Somalia          | 17 |
| Eritrea                 | 11 | Eritrea          | 7  |
| Syria                   | 11 |                  |    |
| Irak                    | 5  |                  |    |

### 4.3 Utsatte som ikke blir fanget opp av hjelpeapparatet

Sammen med kjennetegn ved brukerne (4.2) er det også viktig å få respondentenes synspunkter på hvem som *ikke* blir fanget opp, både innenfor egne tjenester og i hjelpeapparatet generelt. Til sammen gir dette et inntrykk av hvem som bruker tjenestene og hvilke grupper som har udekkede behov. De særskilte og de generelle tjenestene har noe ulike erfaringer med hvilke grupper som de mener *egen organisasjon* ikke greier å fange opp i tilstrekkelig grad.

Figur 4.8 gir en oversikt over hva respondentene har svart på dette spørsmålet. Respondenter innenfor de *særskilte tjenestene* sier at de har vanskeligst for å fange opp de med norsk bakgrunn, personer under 15 år, samt de fra andre religiøse trossamfunn enn kristne og muslimer. De er også mer tilbøyelig til å svare 'gutter' og 'kristne' enn det respondentene fra det generelle hjelpeapparatet er. I det *generelle hjelpeapparatet*, er det innvandrere med kort botid i Norge og de med sterk forankring i eget etnisk nettverk som respondentene mener det er vanskeligst å fange opp. Innvandrertetthet på stedet tillegges liten vekt av begge kategorier respondenter.

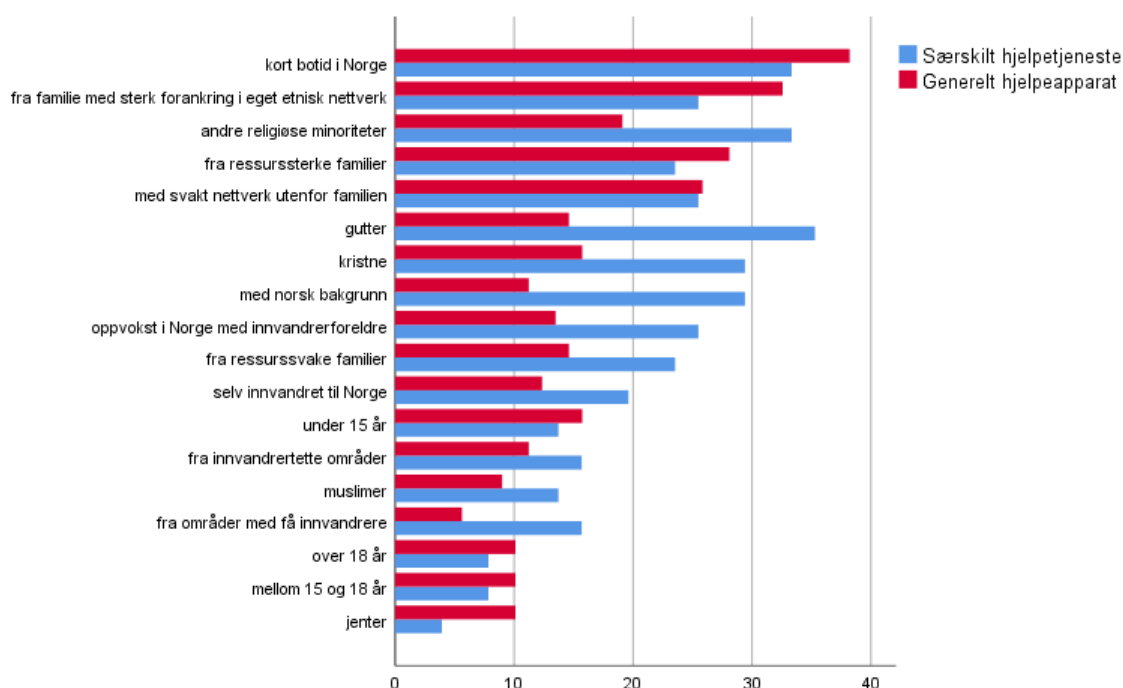
Figur 4.8: Prosentandel i særskilte og generelle tjenester som mener egen organisasjon har spesielt vanskelig med å fange opp følgende grupper innenfor NTK-tematikken (N=141).



Respondentene fikk også spørsmål om det er grupper de mener *hjelpeapparatet generelt* i for liten grad greier å fange opp. Figur 4.9 gir en oversikt over svarfordelingen på dette spørsmålet. Respondenter fra de særskilte tjenestene svarer i likhet med respondenter fra det generelle hjelpeapparatet at de med 'kort botid i Norge' er blant de med størst risiko for ikke å bli fanget opp av de generelle tjenestene på tematikken, men også at det samme gjelder gutter og personer med annen religiøs tilhørighet enn kristne og muslimer. I det generelle hjelpeapparatet svarer respondentene at det i tillegg til de 'med kort botid i Norge' også at de 'som kommer fra familie med sterk forankring i eget etnisk nettverk' som er vanskeligst å fange opp. Det er interessant å merke seg at de som arbeider i de særskilte tjenestene er mye mer tilbøyelig til å svare 'gutter', 'kristne' og 'de med norsk bakgrunn' enn det respondentene i det generelle hjelpeapparatet er. Vi finner altså at de særskilte tjenestene oftere tror disse gruppene lettere faller utenfor i arbeidet både til egen organisasjon og

hjelpetjenestene for øvrig. En mulig forklaring kan være at de observerer at fenomenet gjør seg gjeldende også utenfor de innvandrergруппene som oftest blir assosiert med tematikken (som typisk vil være muslimske innvandrertjenter) uten at dette i tilstrekkelig grad er blitt tematisert. De kan også oppleve at de ikke har gode verktøy til å håndtere negativ sosial kontroll blant disse gruppene. Hvis man ser de to tabellene i sammenheng, er det mye som tyder på at respondentene ser 'hjelpeapparatet generelt' i lys av erfaringene fra egen tjeneste.

*Figur 4.9: Prosentandel i særskilte og generelle tjenester som mener generelt hjelpeapparat har spesielt vanskelig med å fange opp følgende grupper innenfor NTK-tematikken (N=141).*



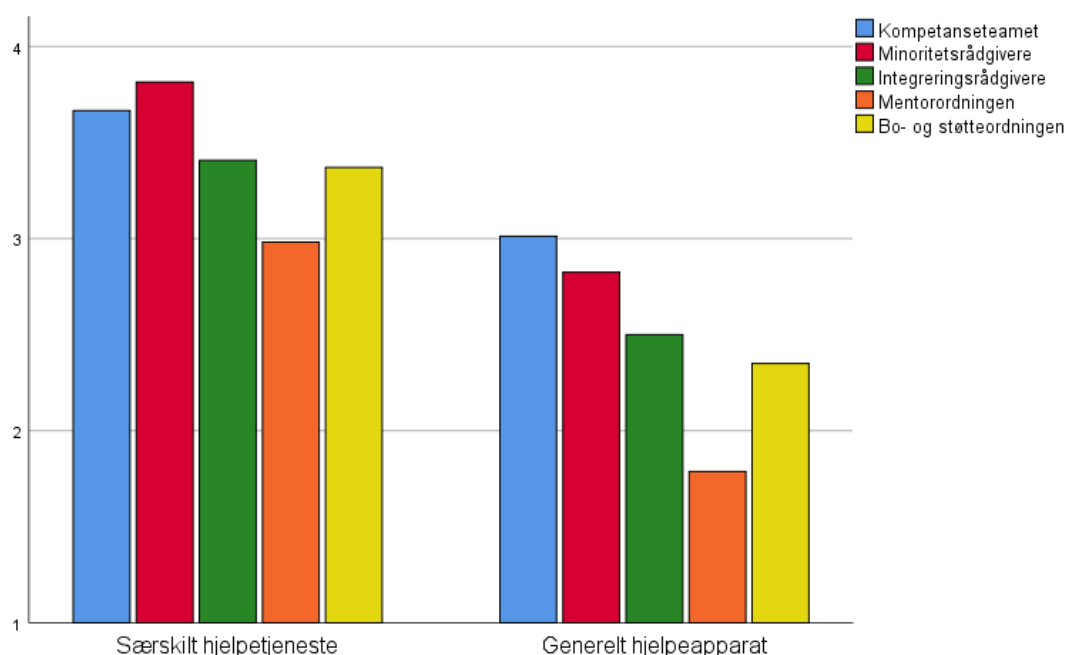
Også i intervjuer har vi etterspurt informasjon om ulike grupper informantene tenker at de ikke når fram til. Disse intervjuene ble gjennomført etter spørreundersøkelsen. Mens det var samsvar på mange punkter, kom også fram noen mer spesifikke undergrupper. Disse funnene presenteres og diskuteres i avsnitt 7.7.5.

## 4.4 Kjennskap til og samarbeid med de særskilte tjenestene

I dette avsnittet skal vi se på graden av kjennskap til de særskilte tjenestene, samt i hvilken grad de ulike tjenestene samarbeider med hverandre. Blant de som arbeider innenfor de særskilte tjenestene, er det forholdsvis god kjennskap til de andre særskilte tjenestene. Når respondentene blir spurt om hvor godt de kjenner hver enkelt av tjenestene på en skala fra 1 (har ikke hørt om), 2 (vet om, men kjenner ikke), 3 (kjenner litt) til 4 (kjenner godt) svarte de oftest 3 eller 4 som

vist i Figur 4.10. Særlig godt kjent blant disse respondentene er minoritetsrådgiverne og Kompetanseteamet. Innenfor det generelle hjelpeapparatet er kjennskapet til de særskilte tjenestene vesentlig mindre. De fleste vet om de ulike tjenestene, men det er kun et fåtall som kjenner dem godt, og flere av tjenestene er lite kjent. Best kjent er Kompetanseteamet fulgt av minoritetsrådgiverne. Det er også store forskjeller på hvor godt de enkelte tjenestene er kjent, beroende på sentralitet og innvandrertetthet der det, ikke uventet, er respondentene fra de mest sentrale og innvandrertette stedene som angir best kjennskap til alle disse tjenestene.<sup>26</sup>

Figur 4.10: Kjennskap til de særskilte tjenestene på NTK-tematikken. Gjennomsnitt på skala fra 1 (har ikke hørt om) til 4 (kjenner godt) (N=148).

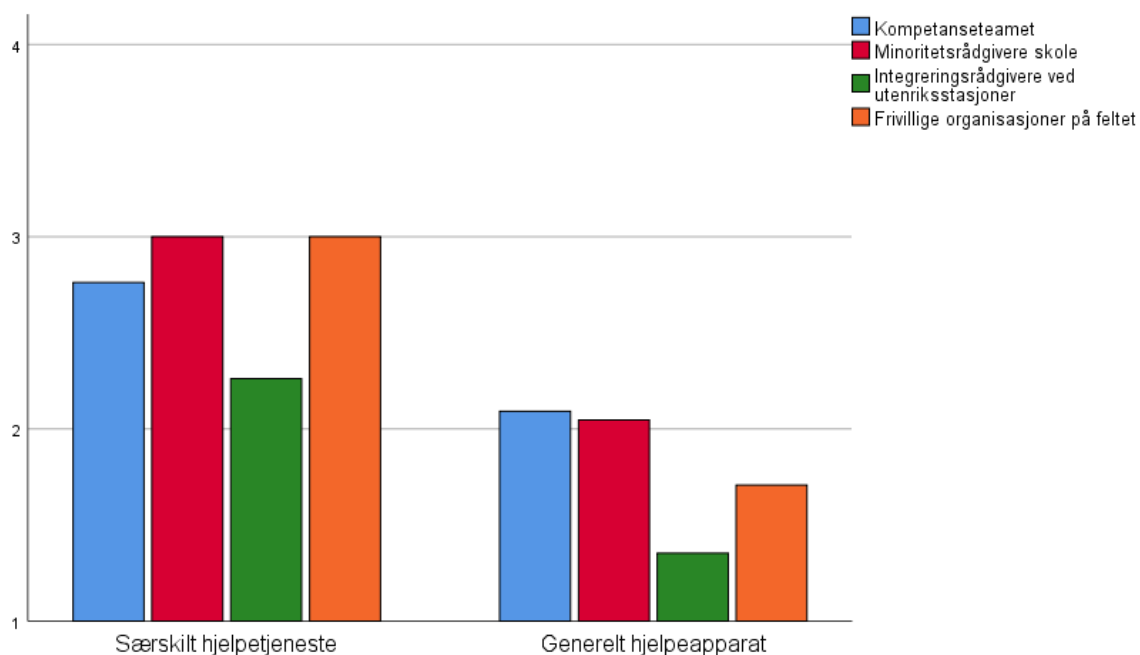


Når det gjelder samarbeidet med de særskilte tjenestene på NTK-tematikken, viser resultatene av spørreundersøkelsen at det er forholdsvis begrenset. Spørsmålet vi stilte, var hvor mye organisasjonen de arbeider i samarbeider med hver av de særskilte tjenestene. Respondentene ble bedt om å bruke en skala fra 1 'ikke noe samarbeid' 2 'ganske lite samarbeid' 3 'en del samarbeid' og 4: 'svært mye samarbeid'. Figur 4.11 viser gjennomsnittet for ulike typer respondenter. Som det går fram av figuren, ligger snittet for de generelle tjenestene på rundt 2 (ganske lite samarbeid) for samarbeid med Kompetanseteam og minoritetsrådgivere, og en god del under dette for integreringsrådgivere og

<sup>26</sup> Med bruk av samme skala finner vi gjennomsnittet for Kompetanseteamet i hovedstadsområdet på 3,6 – mot 2,8 i distriktskommunene. Minoritetsrådgiverne har samme score som Kompetanseteamet i hovedstadsområdet, mens minoritetsrådgiverne bare scorer 2,5 (altså et sted mellom 'kjenner litt' og 'vet om').

frivillige organisasjoner. Blant aktørene i de særskilte tjenestene er det betydelig mer samarbeid med de andre (og egne) særskilte tjenester. Vi finner videre, som forventet utfra det vi nettopp skrev, betydelige forskjeller i graden av samarbeid med de særskilte tjenestene mellom ytterpunktene hovedstadsområdet og distriktskommunene.<sup>27</sup>

Figur 4.11: Samarbeid med særskilte tjenester innenfor NTK-tematikken. Gjennomsnitt på skala fra 1 til 4 (1: ikke noe samarbeid, 4: svært mye samarbeid)\* (N=142).



**Kategorien 'vet ikke', som varierer fra 5% til 13% er ikke tatt med.**

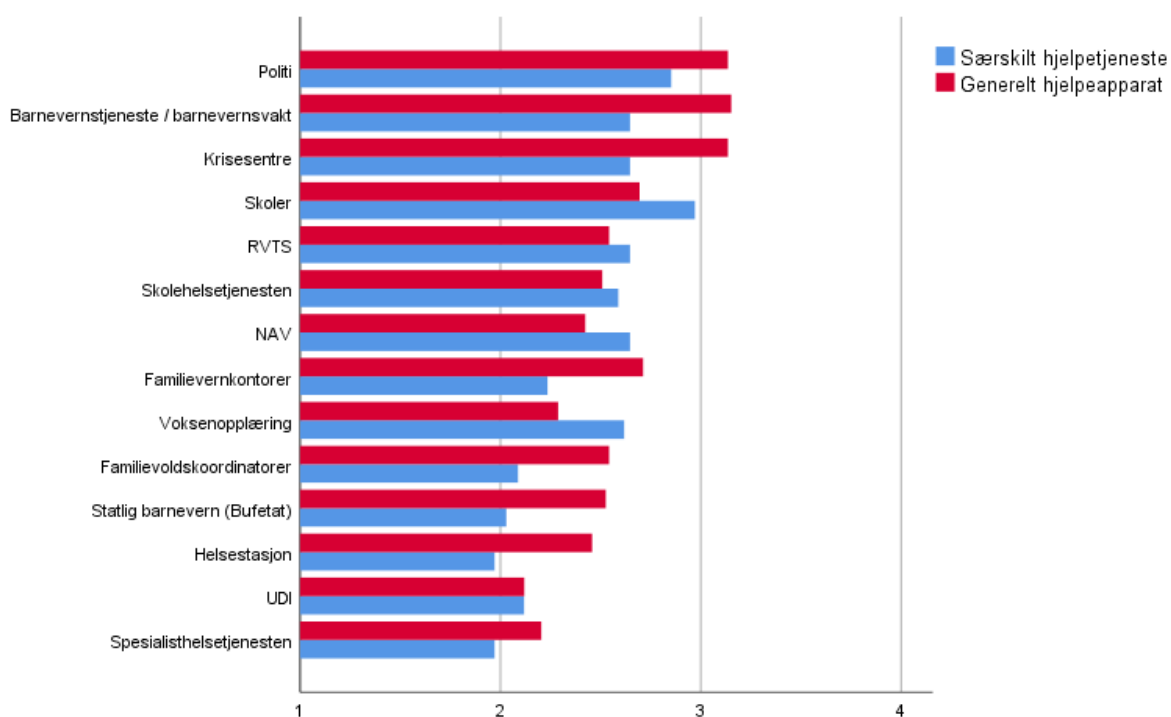
Samme type spørsmål ble stilt om samarbeidet med tjenester i det generelle hjelpeapparatet og noen andre aktuelle institusjoner som er involvert i NTK-tematikken. Her viser Figur 4.12 at det blant aktørene i det generelle hjelpeapparatet særlig er politi, barnevern og krisesentre de fleste samarbeider med – og at det her i snitt i hvert fall er 'en del samarbeid'. Blant aktørene i de særskilte tjenestene kommer skoler og politi øverst på lista.

Som det går fram av Figur 4.11 og Figur 4.12, er det mange aktører som er engasjert i ulike samarbeidskonstellasjoner. I gjennomsnitt rapporteres det om samarbeid på tematikken med 7,6 av de ulike institusjonene på lista per

<sup>27</sup> Ved bruk av samme skala viser resultatene at Kompetanseteamet har en score på 2,6 i hovedstadsområdet; 2,4 i større bykommuner; og 1,9 i distriktskommuner. Tilsvarende tall for minoritetsrådgivere er 2,7 – 2,5 – 2,0. For én type samarbeid har bykommunene høyere score enn hovedstadsområdet, og det gjelder samarbeid med sivilsamfunnsaktører på tematikken (1,9 vs. 2,1).

respondent (inkludert både de særskilte og de generelle). I og med at det er flere ulike tjenester representert i hovedstadsområdet enn i andre deler av landet, er det litt overraskende at respondenter herfra rapporterer færrest samarbeidspartnere på tematikken (samarbeid med 6,4 tjenester). Det største antall samarbeidskonstellasjoner rapporteres av respondenter i bykommuner (8,1), fulgt av distriktskommunene (7,3). Som forventet er imidlertid antallet samarbeidspartnere i gjennomsnitt høyere i innvandringsstette kommuner (8,5) enn i kommuner med færre innvandrere (6,2).<sup>28</sup>

Figur 4.12: Samarbeid med generelle hjelpeapparatet og andre institusjoner på NTK-tematikken. Gjennomsnitt på skala fra 1 til 4 (1: ikke noe samarbeid, 4: svært mye samarbeid) (N=141).



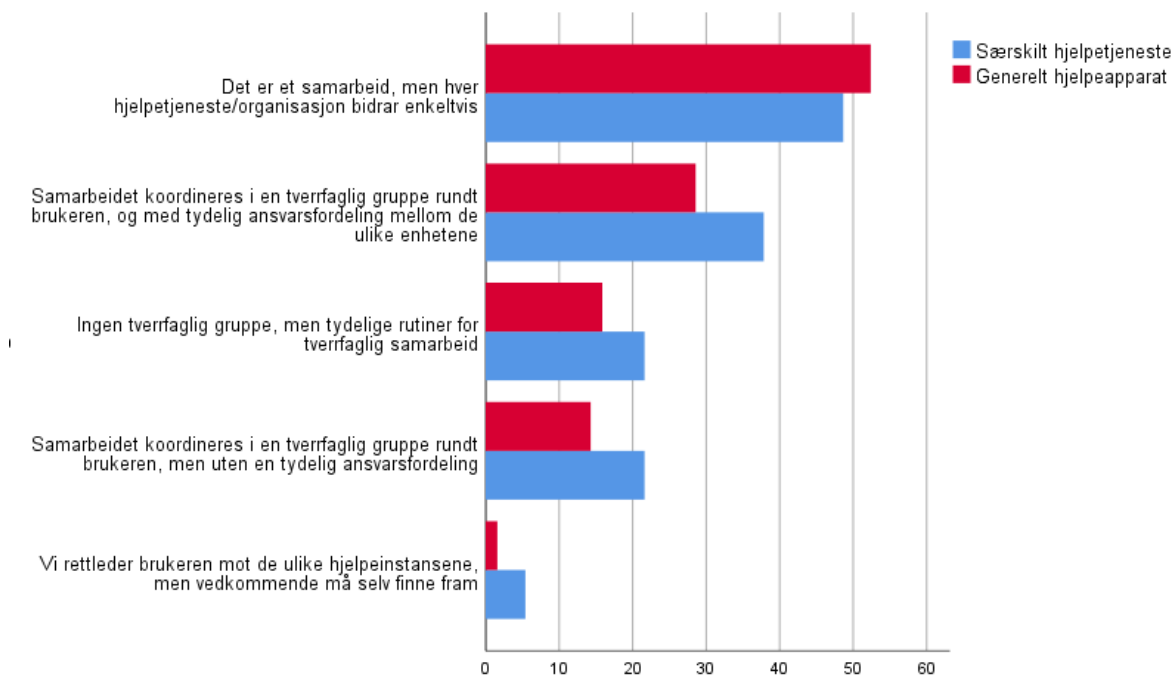
**Kategorien 'vet ikke', som varierer fra 5% til 13% er ikke tatt med.**

Blant de som arbeider direkte med de som er utsatt, spurte vi også hva slags typer samarbeid de praktiserer rundt enkeltsaker. Her var det mulig å gi flere svar, noe som gjør at samlet svarprosent overstiger 100. Som det framgår av Figur 4.13, er det mest vanlige at det er et samarbeid, men at hver tjeneste bidrar enkeltvis. Omkring halvparten rapporterte dette som en typisk samarbeidsform i slike saker. Den nest vanligste formen for samarbeid, og som er noe vanligere blant aktørene i de særskilte enn de generelle tjenestene, er der samarbeidet koordineres i en tverrfaglig gruppe rundt brukeren, og der det også er en tydelig ansvarsfordeling mellom de ulike enhetene. Slike ansvarsgrupper med tydelig ansvarsfordeling er minst like vanlig i distriktskommunene som i hovedstadsområdet og bykommuner, men det er også i distriktene at hver

<sup>28</sup> Igjen er aktører som opererer på nasjonalt nivå utelatt (mens MR som er plassert i det lokale hjelpetilbudet er med) når vi sammenligner de ulike kommunetyperne.

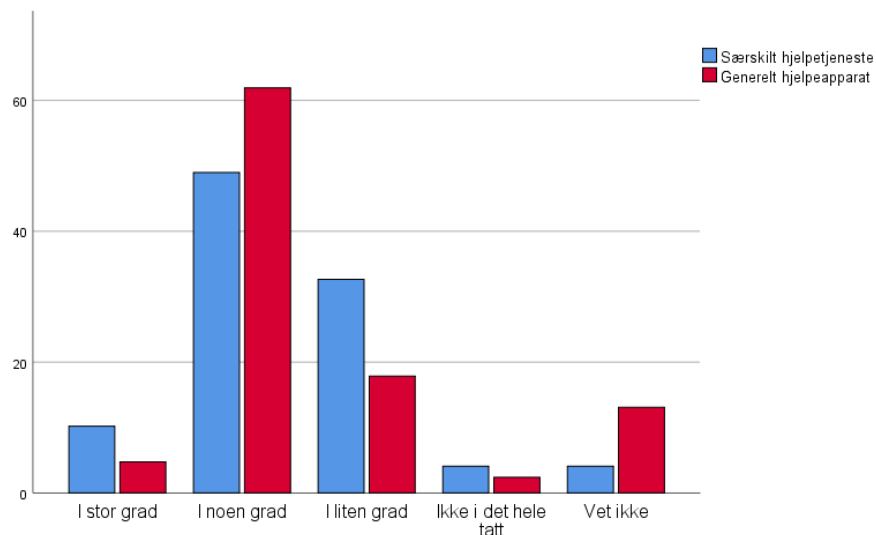
hjelpetjeneste oftest bidrar enkeltvis. Forøvrig kom det ikke fram store systematiske utslag i samarbeidsformer rundt enkeltsaker basert på kommunetype.

Figur 4.13: Ulike former for samarbeid som praktiseres rundt brukere blant aktører i særskilte og generelle hjelpetjenester. Prosent (N=100).



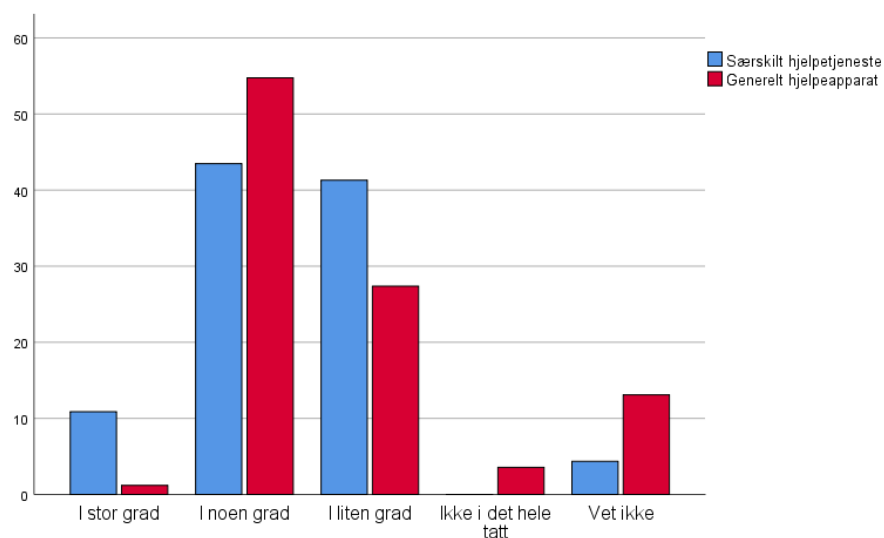
På spørsmål om i hvilken grad dagens hjelpetjenester (som inkluderer særskilte tjenester, frivillige organisasjoner og det generelle hjelpeapparatet) er rigget for å møte *ulike brukere med ulike behov*, mener et flertall at dette i hvert fall er tilfelle 'i noen grad' – mens veldig få svarer 'i stor grad' (Figur 4.14). Det er noen flere blant aktørene i de særskilte tjenestene som svarer 'i liten grad' eller 'ikke i det hele tatt', mens noen flere i de generelle tjenestene er usikre.

Figur 4.14 Synspunkter på i hvilken grad dagens hjelpetjenester er rigget for å møte ulike brukere med ulike behov. Prosent (N=132).



Bildet er forholdsvis likt når respondentene blir spurt om i hvilken grad de mener dagens hjelpetjenester (særskilte tjenester, frivillige organisasjoner og ordinært hjelpeapparat) er rigget for å møte *kompleksiteten i enkeltbrukernes behov*, men her er det til sammenligning, som Figur 4.15 viser, noen flere som svarer 'i liten grad'. Flertallet blant begge kategoriene respondenter mener likevel at dette i hvert fall er tilfelle 'i noen grad'.

Figur 4.15: Synspunkter på i hvilken grad dagens hjelpetjenester er rigget for å møte kompleksiteten i enkeltbrukernes behov. Prosent (N=129).

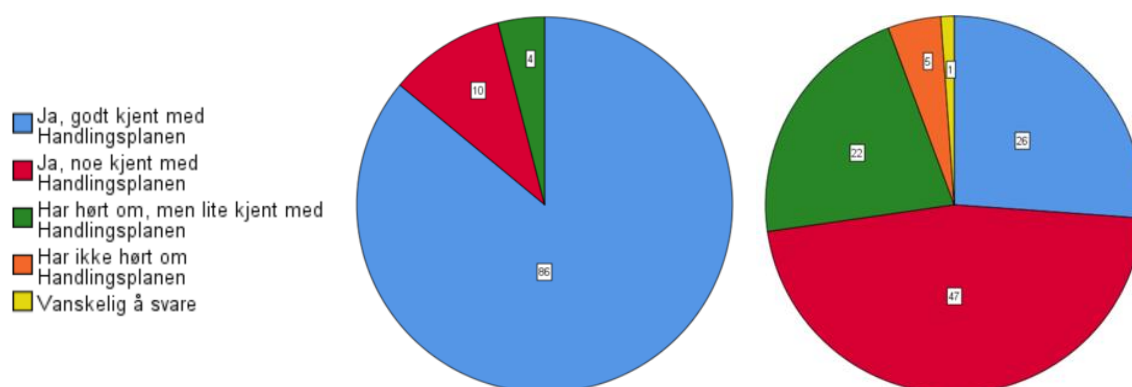




## 4.5 Kjennskap til og synspunkter på Handlingsplanen

De aller fleste respondentene, både i de generelle og de særskilte tjenestene, har et visst kjennskap til Handlingsplanen. Det er imidlertid store forskjeller mellom de to respondentkategoriene, som vist i Figur 4.16.

Figur 4.16: Kjennskap til Handlingsplanen blant aktører i de særskilte (venstre) og generelle (høyre) tjenester. Prosent (N=137).



Mens det store flertallet innenfor de særskilte tjenestene sier at de er godt kjent med planen (kun 4% er lite kjent med denne), er bildet blant aktørene i det generelle hjelpeapparatet mye mer variert, selv om det store flertallet i hvert fall er 'noe kjent' med planen. En drøy fjerdedel er enten 'lite kjent med' (22%) eller 'kjenner ikke planen i det hele tatt' (5%). I hovedstadsområdet og andre større bykommuner er det flere som er godt kjent med planen enn i distriktskommunene, og det er større kjennskap til den i kommuner med en høy andel innvandrere.<sup>29</sup>

Variasjon finner vi også med hensyn til hvor mye de ulike aktørene rapporterer at de bruker Handlingsplanen. Blant respondenter i de særskilte tjenestene sier 57% at de bruker Handlingsplanen mye; 34% bruker den noe, mens 9% bruker den i liten grad. Tilsvarende sier kun 6% av respondentene innenfor de generelle tjenestene at de bruker Handlingsplanen mye, 45% bruker den noe, 30% bruker den lite, mens de resterende 19% ikke bruker Handlingsplanen i sitt arbeid i det hele tatt (det siste inkluderer de som ikke kjenner til Handlingsplanen). Det er i de større bykommunene Handlingsplanen brukes mest flittig.<sup>30</sup>

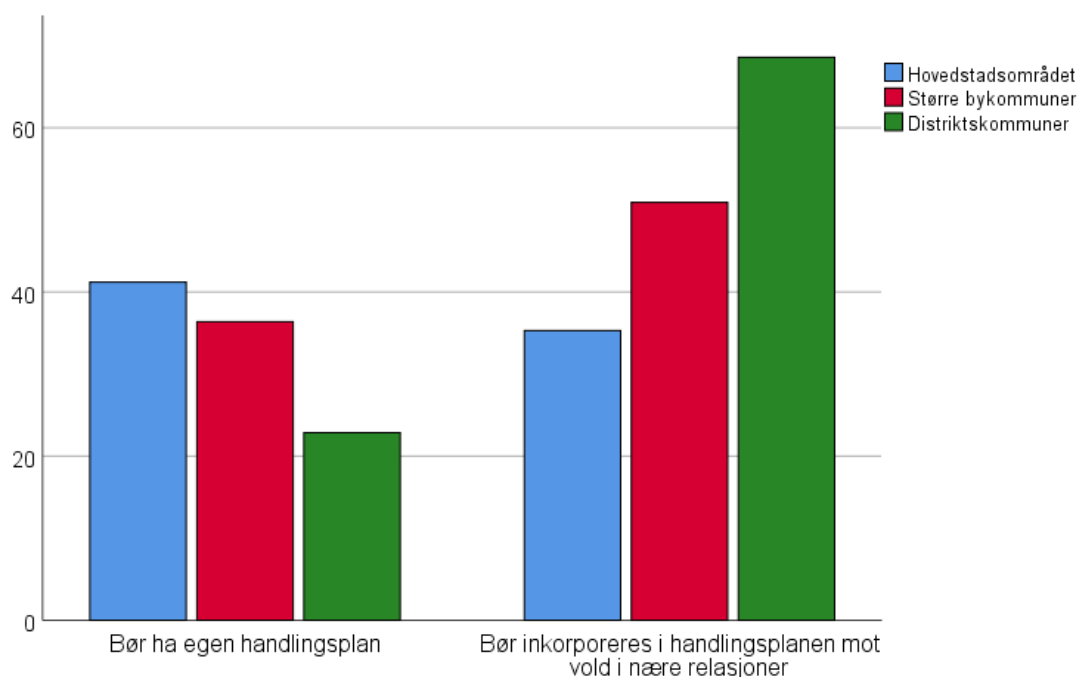
Det er videre noe ulike syn mellom respondentene i henholdsvis de særskilte og de generelle hjelpetjenestene om hvorvidt det er behov for en egen handlingsplan på NTK-tematikken, eller om tematikken heller bør inkorporeres i

<sup>29</sup> I kommuner med en høy andel innvandrere er det 48% som er godt kjent med Handlingsplanen, mot 28% i kommuner med en lav innvandrersandel. I hovedstadsområdet er det 41% som er godt kjent med planen, noe lavere enn i større bykommuner der 47% sier de kjenner planen godt, mens 26% av respondentene i distriktskommunene sier det samme.

<sup>30</sup> 73% sier her at de bruker planen mye eller noe, mot 53% i hovedstadsområdet og 48% i distriktskommunene. Tilsvarende for kommuner med høy andel innvandrere er 69% mot 53% i kommuner der andelen er lav.

det generelle arbeidet mot vold i nære relasjoner. I de særskilte tjenestene er det et flertall (54%) som mener det er behov for en egen handlingsplan, mens 42% går inn for inkorporering i det generelle arbeidet. De resterende 3% vet ikke eller ser ikke spørsmålet som aktuelt. Tilsvarende er det bare 26% i det generelle hjelpeapparatet som prioriterer en egen handlingsplan, 59% ønsker at tematikken skal innarbeides i det generelle arbeidet mot vold i nære relasjoner, mens 15% er usikre eller ser spørsmålet som uaktuelt. Mens respondenter i hovedstadsområdet har flere som ønsker egen handlingsplan (41%) enn at den bør inkorporeres er forholdet det motsatte i større bykommuner og særlig distriktskommuner slik Figur 4.17 viser.<sup>31</sup>

Figur 4.17: Synspunkter på om det bør være en egen Handlingsplan på NTK-tematikken eller om den bør integreres es i Handlingsplanen mot vold i nære relasjoner. Prosent (N=107).



Kategoriene 'vet ikke' (7%) og 'annet' (3%) er ikke tatt med.

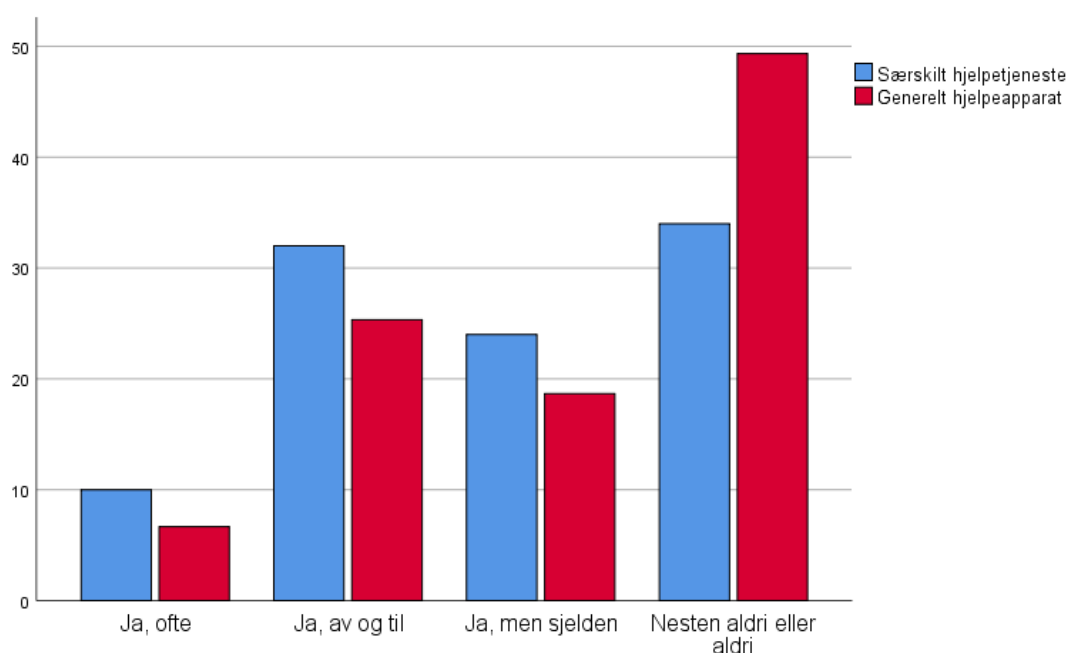
## 4.6 Ressurser og regelverk

Flere av spørsmålene i undersøkelsen dreide seg om ressurser aktørene opplever at de har til å utføre sine oppgaver på en tilfredsstillende måte. Vi spurte blant annet om de opplever at de må nedprioritere arbeidet med NTK fordi de må utføre andre mer presserende oppgaver. Fordelingen på de ulike svaralternativene er presentert i Figur 4.18. Her ser vi at dette oppleves noe oftere blant respondentene i de særskilte tjenestene enn i det generelle

<sup>31</sup> Tilsvarende mener bare 19% av respondentene i kommuner med lav innvanderandel at det bør være en egen handlingsplan, mot 41% i kommuner med en høy andel.

hjelpeapparatet. En mulig forklaring kan være at de særskilte tjenestene har sitt kjernemandat innenfor NTK-tematikken og erfarer at de må prioritere strengt mellom alle sakene som kommer opp. For de generelle tjenestene som har et bredere fokus, vil NTK-relaterte saker sjeldnere komme opp, og dermed vil de trolig sjeldnere oppleve at slike saker må nedprioriteres selv om de kan ha et like høyt arbeidspress for øvrig. I sistnevnte kategori sier omkring halvparten at det skjer sjelden eller aldri, mens det blant respondentene i de særskilte tjenestene bare er en tredjedel som sier det samme. Samtidig er det relativt få i begge kategorier som krysser av for at dette skjer ofte – kun én av 10 blant de særskilte og enda en del færre blant de generelle.

*Figur 4.18: Hyppighet av nedprioritering av eget arbeid på NTK fordi man må utføre mer presserende oppgaver. Prosent (N=135).*

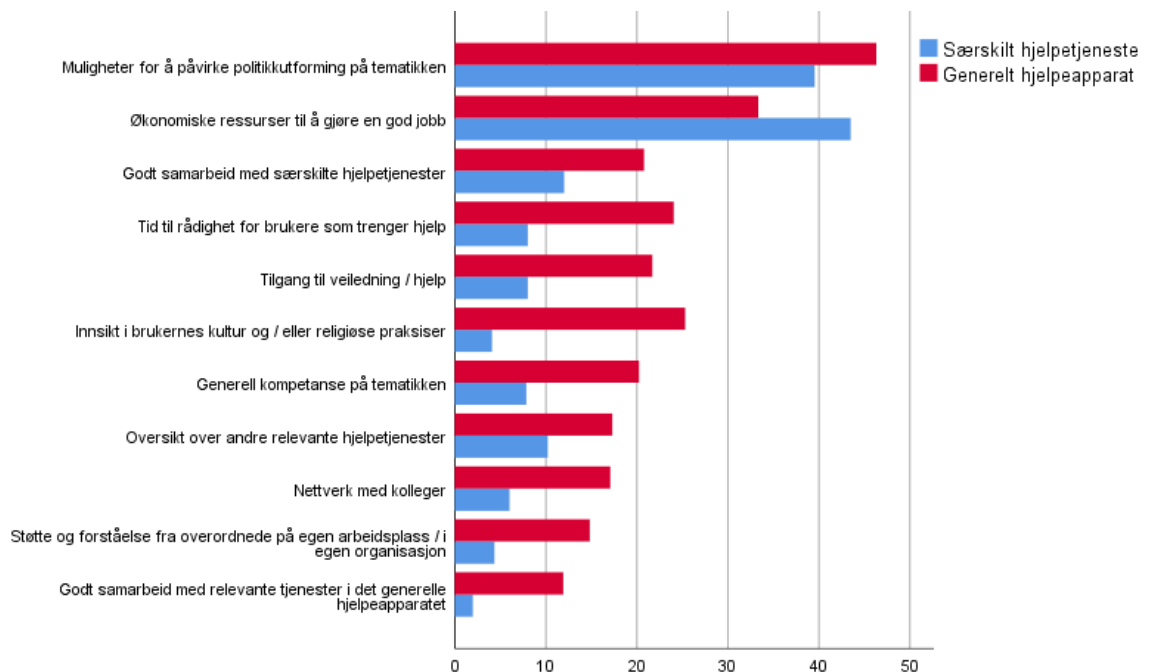


**Kategorien 'vet ikke' (6%) er ikke tatt med.**

Vi stilte videre et spørsmål der vi presenterte en liste over ulike ressurser man kan ha på NTK-tematikken og spurte i hvilken grad aktørene opplever å ha tilstrekkelig av hver av disse. I Figur 4.19 ser vi andelen som svarte 'mangelfullt, burde absolutt hatt mer'<sup>32</sup>.

*Figur 4.19: Andel som på spørsmål om de har tilstrekkelige ressurser i sitt arbeid med NTK, svarte 'mangelfullt, burde absolutt hatt mer'. Prosent (N=134).*

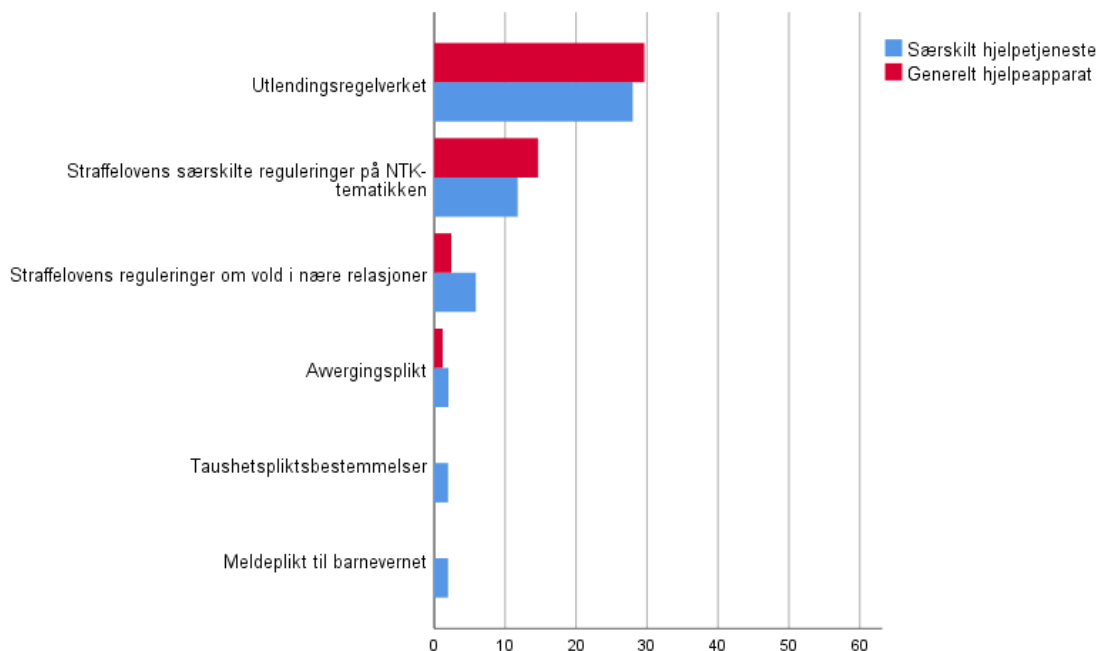
<sup>32</sup> Andre svaralternativ var 'Har tilstrekkelig', 'Har noe, men behov for mer', 'Har ikke, men har heller ikke behov for'.



Det er to typer ressurser som savnes mest blant begge kategorier respondenter, men med noe ulik fordeling mellom dem. Blant aktørene i de generelle tjenestene er det særlig mulighetene for å påvirke politikkutforming på feltet som oppleves som mangelfull, godt foran økonomiske ressurser til å gjøre en god jobb. Blant aktørene i de særskilte tjenestene er rekkefølgen mellom disse den motsatte, men også her er det flere som savner å bli mer hørt på et samfunns- og politisk nivå. Som det ble uttrykt av en representant for bo- og støttetilbudet: «Siden vi jobber direkte med brukere, vet vi også litt om hvor skoen trykker og hva som må til for å gi en bedre oppfølging av brukergruppen». Det er også verdt å merke seg at respondentene i de generelle tjenestene i mye større grad enn i de særskilte opplever at de mangler ulike typer ressurser i sitt arbeid. På den annen side, og med de unntakene vi beskrev over, er det heller ikke blant disse påfallende mange som rapporterer at de mangler ressurser til å utføre sitt arbeid.

Det samme gjelder i all hovedsak også når det gjelder innsikt i de ulike delene av regelverket som angår tematikken, der samme type spørsmål og med de samme svarkategorier ble stilt. Figur 4.20 viser at det kun er utlendingsregelverket en betydelig andel respondenter indikerer at de mangler innsikt i; dette dreier seg likevel kun om godt under en tredel av respondentene. Mens mellom 12 og 14% sier de har mangelfull innsikt i Straffelovens særskilte reguleringer på NTK-tematikken, er det svært få som sier det samme om de andre typer regelverk vi spurte om. Det er heller ikke betydelige forskjeller mellom de særskilte og de generelle tjenestenes svar på dette spørsmålet. Vi ser altså at både de generelle tjenestene og de særskilte vurderer egen kjennskap til mer generelle regelverk, som taushetsplikt, meldeplikt og avvergingsplikt, som langt bedre enn kjennskap til mer spesielle regelverk knyttet til tematikken.

*Figur 4.20: Andel som på spørsmål om de har tilstrekkelig innsikt i ulike deler av regelverk omkring tematikken, svarte 'mangelfullt, burde absolutt hatt mer'. Prosent (N=134).*



Respondentene fikk også anledning til å utdype svarene eller påpeke andre ressurser de savner i arbeidet sitt. Her kom det fram at minoritetsrådgivere savner at skolene legger bedre til rette for at de kan dele av sin kunnskap og sette NTK-tematikken på dagsorden. Det ble påpekt at det er store forskjeller mellom skoler, der rektors vilje til å sette problemstillingene på dagsorden og bruke penger på mat og aktiviteter for ungdommer varierer mye. Minoritetsrådgivere opplever også å sitte på ressurser som ikke i tilstrekkelig grad blir utnyttet. Minoritetsrådgivere trakk også fram at de burde hatt bedre tilgang til kompetanseheving og videreutdanning samt at de burde hatt egne tilskuddsmidler til å gjennomføre egne prosjekter.

En representant for bo- og støtteordningen svarte på det åpne spørsmålet at med flere ressurser ville vedkommende hatt mulighet for å skreddersy tilbudet bedre til hver enkelt bruker. Det ble hevdet at dette ville bedret oppfølgingstiden og gjort brukerne mer rustet til å stå på egne ben. En annen påpekte at flere ressurser ville gjort dem i stand til å øke antallet plasser og øke bemanningen i tiltaket.

## 4.7 Generelle synspunkter på NTK-tematikken

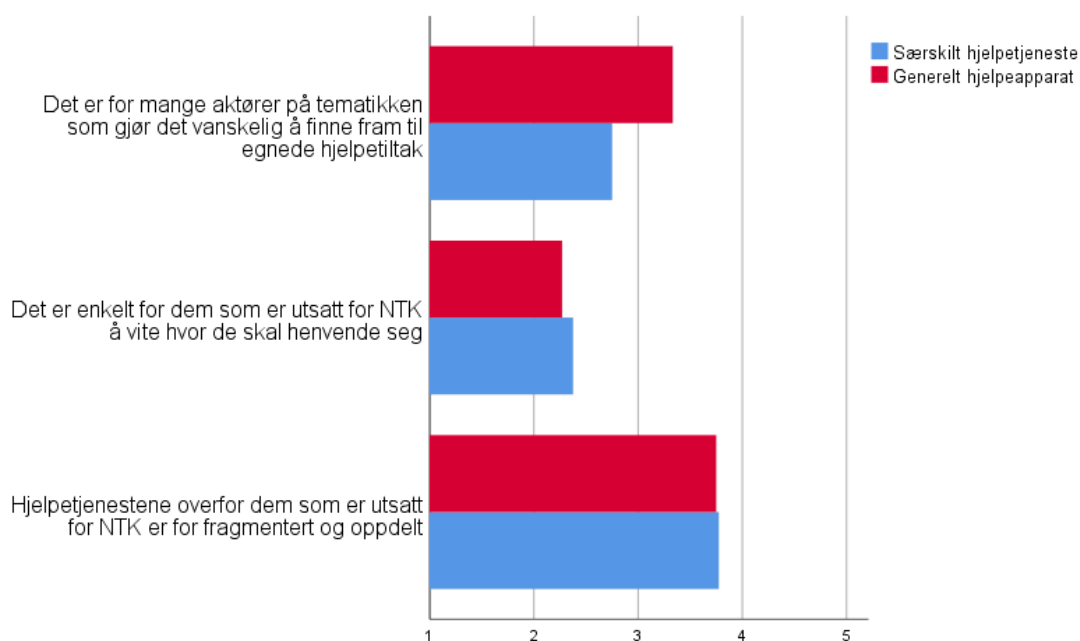
Avslutningsvis stilte vi en del spørsmål om respondentenes synspunkter på ulike problemstillinger knyttet til NTK-tematikken. De ble presentert for en liste med påstander som de på en skala fra 1 til 5 kunne være alt fra helt uenig (1) til helt enig (5) i.

Vi starter med spørsmål om antallet aktører på feltet og fragmentering av tjenestene.

Figur 4.21 viser at selv om aktører både innenfor de særskilte tjenestene og de generelle tjenestene i gjennomsnitt ligger ganske midt på treet med hensyn til om det er 'for mange aktører på feltet som gjør det vanskelig å finne fram til egnede

hjelpetiltak', er det større tilbøyelighet blant aktører i det generelle hjelpeapparatet til å ha denne oppfatningen. Begge kategorier er imidlertid «i gjennomsnitt» nært opptil 'ganske enig' i synspunktet om at 'hjelpetjenestene overfor dem som er utsatt for NTK er for fragmentert og oppdelt'. På den annen side er respondentene tilbøyelig til å være 'ganske uenig' i at 'det er enkelt for dem som er utsatt for NTK å vite hvor de skal henvende seg'; de er i gjennomsnitt nærmest 'ganske uenig' mens respondentene fra det generelle hjelpeapparatet er nøytrale til dette.

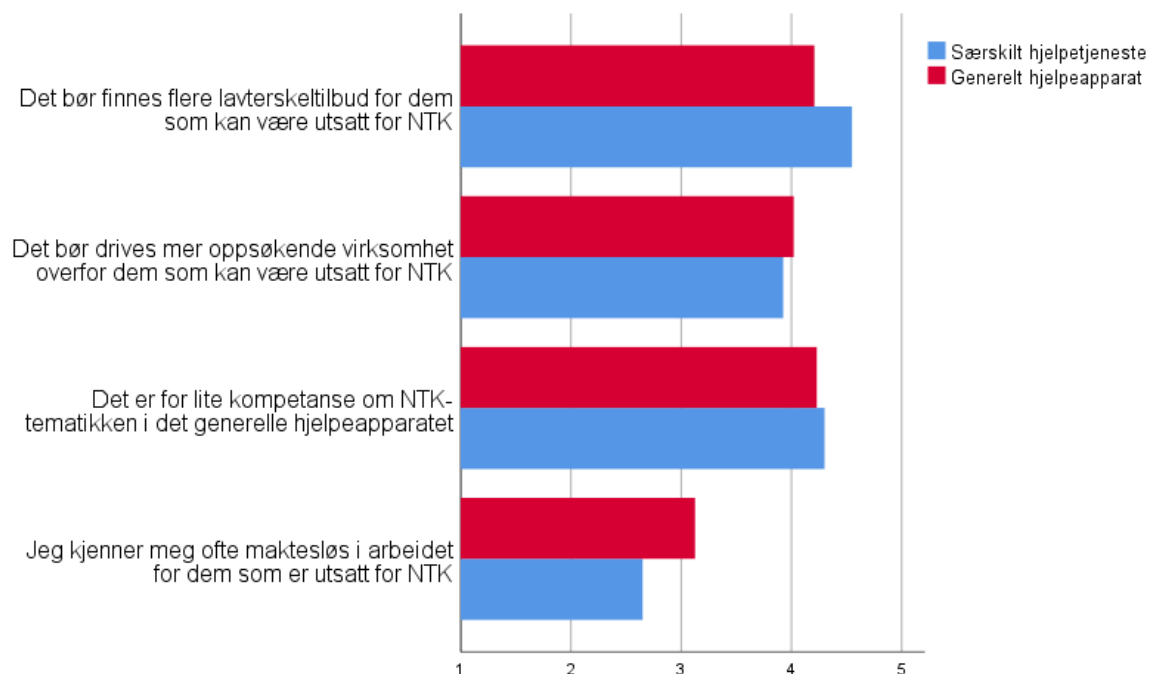
Figur 4.21: Grad av enighet om påstander omkring fragmentering, antall aktører og tilgjengelighet innenfor NTK-tematikken. Snitt på en skala fra 1 (helt uenig) til 5 (helt enig) (N=128).



**Kategorien 'vet ikke' (som varierte fra 6% til 9% i denne bolken) er ikke tatt med.**

Av Figur 4.22 framgår det at i gjennomsnitt svarer respondentene omtrent midt på treet med hensyn til om de ofte kjenner seg maktesløse i arbeidet for dem som er utsatt for NTK. Aktører i de generelle tjenestene kjenner noe oftere på dette enn de som arbeider i de særskilte. En av grunnene til dette kan være at de opplever at de ikke har den kompetansen de trenger; i hvert fall mener forholdsvis mange, og uavhengig av kategori, at det er for lite kompetanse om NTK-tematikken i det generelle hjelpeapparatet. Figuren viser videre at det er stor grad av støtte blant begge typer respondenter til synspunktene om at det trengs flere lavtersktilbud og bør drives mer oppsøkende virksomhet overfor dem som er utsatt for NTK.

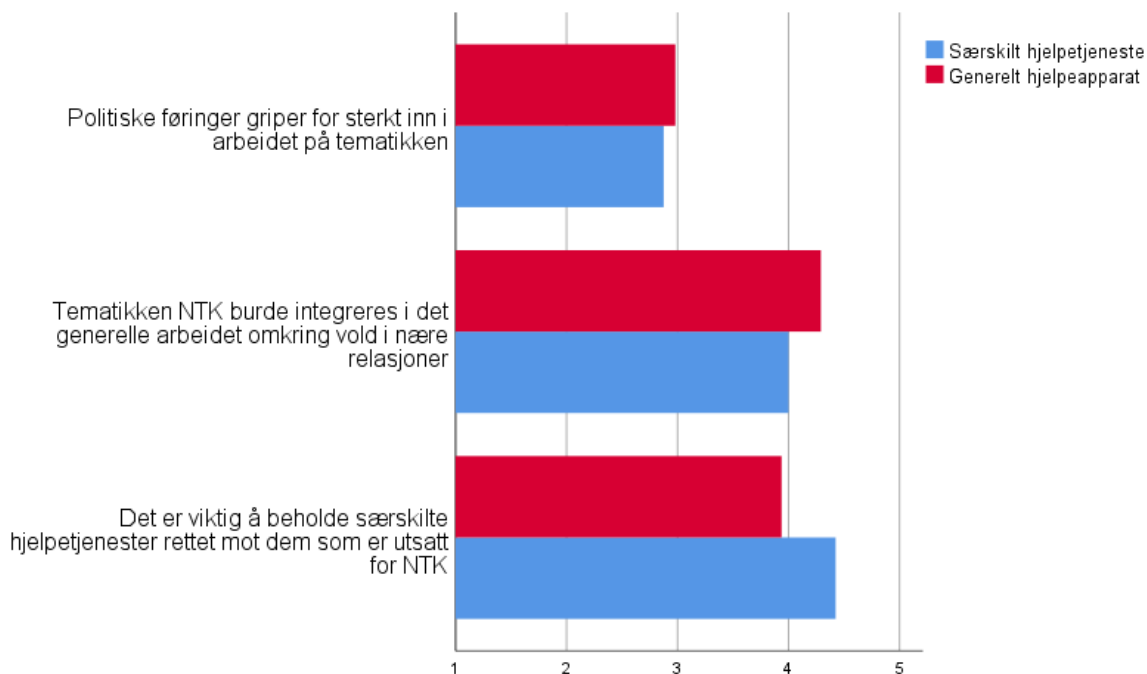
Figur 4.22: Grad av enighet om påstander omkring maktesløshet, kompetanse og innretning av tiltak innenfor NTK-tematikken. Snitt på en skala fra 1 (helt uenig) til 5 (helt enig) (N=128).



**Kategorien 'vet ikke' (som varierte fra 3% til 5% i denne bolken) er ikke tatt med.**

De siste spørsmålene er av en mer politisk natur og dreier seg om hvor tematikken bør være plassert, hvorvidt man bør ha særskilte hjelpetjenester og om politiske føringer griper for sterkt inn i arbeidet med NTK. Et flertall, som er noe større blant aktører i de særskilte tjenestene, mener det er viktig nettopp å beholde særskilte hjelpetjenester rettet mot dem som er utsatt for NTK (se Figur 4.23). Samtidig er det også stor oppslutning om synspunktet om at tematikken burde integreres i det generelle arbeidet omkring vold i nære relasjoner. Begge respondentgruppene er i gjennomsnitt nøytrale til påstanden om hvorvidt politiske føringer griper for sterkt inn i arbeidet med tematikken. Her er andelen som har svart 'vet ikke' spesielt stor blant respondentene i de generelle tjenestene – 24% – mot bare 2% blant de særskilte.

Figur 4.23: Grad av enighet om påstander omkring plassering og politiske føringer på NTK-tematikken. Snitt på en skala fra 1 (helt uenig) til 5 (helt enig) (N=128).



\*Kategorien 'vet ikke' (som varierte fra 3% til 12% i denne bolken) er ikke tatt med.

Det er stor variasjon innad i de to kategoriene respondenter med hensyn til hvordan de vurderer de ulike påstandene. Særlig stor er uenigheten når det gjelder spørsmålene om politiske føringer, hvorvidt det er enkelt for utsatte å vite hvor man skal henvende seg, og om det er for mange aktører på tematikken. Vi finner noe forskjell mellom sivilsamfunnsaktører og de andre særskilte tjenestene på enkelte av spørsmålene. Dette gjelder i første rekke om politiske føringer griper for sterkt inn (sivilsamfunnsaktører synes oftere det), og om det er for mange aktører på tematikken (dette synes også sivilsamfunnsaktørene oftere enn de øvrige særskilte).

## 4.8 Oppsummerende betraktninger

Spørreundersøkelsen gir rik informasjon om både særskilte tjenester og det generelle hjelpeapparatets arbeid med NTK-tematikken. Først viser undersøkelsen hvilke brukere hjelpetjenestenes arbeid retter seg mot på de ulike innsatsområdene og hvem de anser har størst risiko for å falle utenfor. Her fant vi at selv om både kjønnslemlestelse og tvangsekteskap er innsatsområder flere hjelpeinstanser kommer i berøring med, er det negativ sosial kontroll som fremstår som det innsatsområdet det meste av arbeidet er konsentrert omkring. Kjønnslemlestelse ser ut til å være et noe mer perifert felt, og særlig for de fleste av de generelle hjelpetjenestene som er med i undersøkelsen. En slik skjevhet i innsats må også forstås i lys av at helsetjenesten ikke er inkludert i spørreundersøkelsen ettersom de antakelig er de som arbeider mest med kjønnslemlestelse. Resultatet ville nok vært noe endret om de var inkludert, men i



og med at de kun er én sektor er det grunn til å anta at tyngdepunktet likevel ville vært på negativ sosial kontroll.

Når det gjelder brukere av tjenestene, har vi vist at innsatsen retter seg mot et stort spenn av brukere i ulike aldersgrupper, og selv om det er en overvekt av jenter som oppsøker hjelp, er det også mange som rapporterer om mange gutter blant brukerne sine. Dette gjelder først og fremst negativ sosial kontroll, men også delvis tvangsekteskap. Blant respondentene i de særskilte tjenestene var det videre mange som pekte ut gutter som noen som ikke i tilstrekkelig grad blir fanget opp.

De særskilte tjenestene har et større innvandrerfokus enn det generelle hjelpeapparatet, men også respondentene i det generelle hjelpeapparatet rapporterer at det er innvandrere som er mest berørt av NTKtematikken. Utsatte finnes både blant første- og senere generasjoner innvandrere, og her gjenspeiler svarene hvor i landet de ulike gruppene innvandrere bor. Både de særskilte og de generelle hjelpetjenestene angir at de som har kort botid i Norge er blant de som i størst grad risikerer å ikke bli fanget opp av hjelpeapparatet om de er utsatt for NTK<sup>33</sup>, men det er mange ulike grupper som blir utpekt av respondentene som vanskelige å fange opp, og vi fant ikke noe entydig mønster.

I kapitlet har vi også sett på i hvilken grad de ulike hjelpetjenestene kjenner til de særskilte tjenestene på tematikken. Her viser resultatene at aktørene i det generelle hjelpeapparatet i noen, dog varierende, grad er kjent med tilbudet. Imidlertid er det ganske begrenset hvor mange av hjelpetjenestene som benytter seg av hjelp og veiledning de særskilte tjenestene – samarbeidet med Kompetanseteamet og minoritetsrådgiverne rapporteres å skje kun i liten grad, og med de øvrige særskilte tjenester vi spurte om (integreringsrådgivere og sivilsamfunnsaktører) i enda mindre grad. Det samarbeides imidlertid forholdsvis mye på tematikken: politi, barneverntjeneste og krisesentre er de institusjonene som flest sier de samarbeider med, men også skoler, familievernkontorer, NAV, RVTS og en rekke andre aktører inngår i ulike samarbeidskonstellasjoner. I enkeltsaker med brukere er det mest vanlige at hjelpetjenestene bidrar enkeltvis i samarbeidet, selv om ulike former for tverrfaglig samarbeid rundt brukeren også gjør seg gjeldende. Bildet av hvorvidt tjenestene er rigget for å møte ulike brukere med ulike behov, og også for å møte kompleksiteten i enkeltbrukeres behov, er moderat positivt; flertallet sier ja, men mye oftere 'i noen grad' enn 'i stor grad'.

Handlingsplanen er godt kjent blant de særskilte tjenestene, men de generelle hjelpetjenestene er i varierende grad kjent med planen. Også når det gjelder bruken av Handlingsplanen er mønsteret liknende, vi finner høyst varierende bruk av planen innenfor de generelle tjenestene, men svært få rapporterer at de bruker den mye. Mens et knapt flertall i de særskilte tjenestene ønsker at det skal være egen handlingsplan på tematikken, ønsker et flertall i de generelle tjenestene at planen bør inngå i Handlingsplanen mot vold i nære relasjoner.

---

<sup>33</sup> Ulike kategorier respondenter vil kunne ha ulike oppfatninger om dette. Svarene vil nødvendigvis påvirkes av hvilke respondentgrupper som er med i undersøkelsen. Vi gjør oppmerksom på at Utlendingsdirektoratet (UDI), som ofte er den første instansen mange av brukerne møter, og som på eget initiativ kan identifisere voldsutsatte og innvilge eller avslå søknad om oppholdstillatelse, ikke er med blant respondentene i undersøkelsen.

Aktørene opplever at de som oftest har tid til å håndtere NTK-tematikken, og de vurderer i det store og det hele at arbeidsoppgavene er klart definert. De synes også de i hovedsak har god oversikt over gjeldende regelverk. Av ressurser forøvrig er det muligheter til å påvirke politikken på dette området og økonomiske ressurser aktørene oftest ønsker seg mer av.

Av synspunkter som kommer fram, viser undersøkelsen en så å si entydig oppfatning av at det trengs flere lavterskeltilbud og at det bør drives mer oppsøkende virksomhet overfor de barn og unge som er eller kan være utsatt for NTK. Fortsatt ser aktørene, også de generelle hjelpetjenestene selv, behov for mer kompetanse i det generelle hjelpeapparatet på NTK. Det er også et utbredt syn at hjelpetjenestene på tematikken er for fragmentert og oppdelt.

Når vi har kontrollert for sentralitet og andel innvandrere i kommunen, viser det seg at er det en god del variasjon i besvarelsene mellom ulike typer kommuner. Tematikken er imidlertid aktuell over hele landet, ikke minst fordi mange kommuner har opplevd økt innvandring det siste tiåret, og et stort antall flyktninger er bosatt i distriktskommuner. Dessuten viser spørreundersøkelsen klart at problemstillingene er aktuelle i mange ulike miljøer og ikke bare blant innvandrere. Derfor er det etter vårt syn verdt å merke seg også hvilke utfordringer og erfaringer aktører i distriktene rapporterer og er opptatt av.

Avslutningsvis vil vi peke på at svarene på spørreundersøkelsen bidrar til å forsterke inntrykket av NTK-tematikken som et «wicked social issue» – eller et såkalt gjenstridig problem – som, slik det ble nevnt i 2.3.2, involverer en rekke ulike aktører og går på tvers av organisasjonsgrenser, forvaltningsnivå og departementsområder, og med usikre og tvetydige årsaksmønstre og virkninger (Lægread & Rykkja 2015). Spørreundersøkelsen bekrefter at folk i hjelpeapparatet opplever at de opererer innenfor et fragmentert felt, og selv om vi finner mange samarbeidskonstellasjoner og mye interaksjon mellom de ulike aktørene, er det stor variasjon med hensyn til hvordan og hvor mye de ulike aktørene samarbeider. Dette bidrar også til at mange ser at utsatte ikke får den hjelpen de har behov for eller at de har vanskeligheter med å finne fram i hjelpeapparatet. Når den mest vanlige samarbeidsformen i enkeltsaker er at hver tjeneste bidrar enkeltvis, tyder det også på at det er en vei å gå når det gjelder å samordne tilbudet til de som er utsatt. Men er dette særegent for NTK-tematikken? Som det ble pekt på i kunnskapsoppsummeringen (kapittel 2), gjelder dette også, og kanskje i like stor grad, for andre beslektede sosiale utfordringer.

Selv om man har hatt handlingsplaner og særskilte tjenester på NTK-feltet i mange år, er det heller ikke gitt at aktørene opplever at det er disse satsingene som er mest relevante i deres arbeid på tematikken. Snarere er det andre aktører innenfor det generelle hjelpeapparatet som i spørreundersøkelsen blir framhevet som de viktigste samarbeidspartnerne. Det er også verdt å merke seg at veien synes lenger å gå med hensyn til å bruke de særskilte tjenestene for hjelpetjenestene i distriktene enn i mer sentrale strøk. Hvorvidt dette skyldes at behovet vurderes å være mindre, for eksempel fordi det er færre innvandrere i distriktskommunene, eller fordi nettopp den geografiske avstanden til disse tjenestene oppleves å være stor, er derfor noe vi ønsket å undersøke videre gjennom de kvalitative case-studiene der vi besøkte kommuner i ulike deler av landet.

## 5 Arbeid med tematikken i hjelpeapparatet

### 5.1 Innledning

I dette kapitlet skal vi se nærmere på hvordan hjelpeapparatet arbeider med NTK-tematikken. Som datamateriale bruker vi hovedsakelig intervjuene med hjelpeapparatet i de fire case-studiene (se kapittel 3 for mer om metode og gjennomføring og Tabell 3.2 for en oversikt over hvilke kategorier informanter som er intervjuet). I tillegg har vi i noen grad også brukt svar på åpne spørsmål i spørreundersøkelsen der disse bidrar til å belyse problemstillingene. I sitatene har vi av anonymitetshensyn ikke skilt mellom ulike steder og ulike typer informanter og respondenter. Der vi mener det er viktig hvilken type kilde informasjonen kommer fra, har vi gitt helt enkle opplysninger uten at det går på akkord med dette hensynet. Deler av intervjumaterialet fra case-studiene, som omfatter hvordan aktørene i hjelpeapparatet vurderer brukernes tilgang til og erfaringer med tjenestene, blir behandlet i neste kapittel (Kapittel 6).

Kapitlet starter med en gjennomgang av arbeidet hjelpeapparatet utfører på NTK-tematikken, herunder hvilke innsatsområder de konsentrerer seg om og hvilke typer aktiviteter og tiltak de er engasjert i. Vi får også innblikk i hva aktørene i hjelpeapparatet mener særpreger arbeidet nettopp med denne tematikken. Deretter presenteres funn omkring hjelpeapparatets kompetanse og øvrige ressurser de har eller savner. Ett underkapittel omhandler samarbeid og samordning mellom de ulike hjelpetjenestene, herunder mellom de særskilte og de generelle tjenestene. Dette blir fulgt av et avsnitt om hva kommunestørrelse og sentralitet betyr for hjelpetjenestene de ulike kommunene tilbyr. Så ser vi på hvilket begrepsapparat hjelpeapparatet bruker omkring NTK-tematikken før vi presenterer hva aktørene i hjelpeapparatet mener om tematikkens organisering, plassering og deres synspunkter på Handlingsplanen.

### 5.2 Arbeidet med NTK-tematikken

#### 5.2.1 Mest negativ sosial kontroll

Aktørene vi intervjuet på de fire utvalgte stedene, beskrev sine aktiviteter knyttet til NTK-tematikken på en måte som i stor grad gjenspeiler det bildet som ble gitt av respondentene i spørreundersøkelsen. I vårt datamateriale er det store forskjeller når det gjelder i hvilken grad hjelpeapparatet arbeider med de ulike innsatsområdene innenfor NTK-tematikken. I beskrivelsen av arbeidet de gjør, forteller alle at de arbeider med oppgaver som kan relateres til negativ sosial kontroll, selv om ikke alle nødvendigvis bruker dette begrepet. I de særskilte tjenestene og sivilsamfunnet beskjefte alle vi snakket med seg mye med negativ sosial kontroll. I det generelle hjelpeapparatet er det imidlertid mye mer variasjon, fra at aktørene møter fenomenet helt sporadisk til at det er noe som de både har høyt oppe på agendaen og som utgjør en betydelig del av arbeidet deres. Mange forteller imidlertid at de ikke arbeider spesifikt med tematikken, men at den kommer inn som en del av et større hele i enkeltsaker som de arbeider med. Graden av berøring med negativ sosial kontroll i hjelpeapparatet

varierer også mellom ulike typer steder, noe vi vil komme tilbake til i et senere underkapittel.

Problemstillinger omkring tvangsekteskap var i vesentlig mindre grad framme i våre intervjuer, og aktørene beskrev i denne sammenheng først og fremst tiltak med tanke på å avdekke risiko og sørge for at de som står i fare for å bli utsatt får nødvendig hjelp og støtte. Forebygging med særlig formål å forhindre at utsatte blir sendt til utlandet for tvangsgifte, er også noe flere av aktørene rapporterte at de arbeider med. Aktørene i de særskilte tjenestene bekreftet stort sett at dette er tematikk de har befatning med i sitt arbeid, mens et fåtall av aktørene vi snakket med i det generelle hjelpeapparatet, sa at de arbeider systematisk med denne problematikken. Tvangsekteskap ble til dels tematisert som en ekstrem form for negativ sosial kontroll.

Kjønnslemlestelse er noe de færreste aktørene vi snakket med, arbeider systematisk med. Det ble gjerne henvist til at dette er noe deler av helsetjenesten har spesialisert kunnskap om og innsats rettet mot, og er således i liten grad en 'felles' problemstilling for de aktørene vi intervjuet. Noen av minoritetsrådgiverne vi intervjuet, følger opp jenter som er blitt omskjært både med råd og veiledning og praktisk tilrettelegging. De ser dette som en viktig del av sitt arbeid. De helsesykepleierne vi har snakket med fortalte at de har kalt inn jenter som skal ut og reise for å informere om hva loven sier om kjønnslemlestelse. De ga eksempler om jenter som fortalte at de skulle på ferie, men der det var tvil om hva slags «ferie» det dreide seg om. I slike tilfeller gir helsesykepleieren informasjon om hva som er lovgivningen på området og om hvor jentene kan ta kontakt dersom de er redde eller står i fare for at noe skal kunne skje dem.

I tillegg til at negativ sosial kontroll er den delen av NTK-tematikken som hjelpetjenestene kommer mest i berøring med, ble det også av flere aktører understreket at problematikken er kommet høyere på dagsorden både i egen etat og i øvrig hjelpeapparat, slik for eksempel en representant for et familievernkantor ga uttrykk for:

Vi har ikke mange eksempler på tvangsekteskap og kjønnslemlestelse, men ganske mange på negativ sosial kontroll. Vi er blitt mer og mer opptatt av denne problematikken i forbindelse med voldssaker, både når det dreier seg om fysisk og psykisk vold. Med økt oppmerksomhet skjønner vi mer, vi tør å spørre mer, og resultatet er at vi avdekker mer også. I forbindelse med ditt besøk gikk jeg gjennom sakene med mine kolleger, og vi fant en lang liste med saker der negativ sosial kontroll er et tema, både der det er et høyt konfliktnivå og i forbindelse med samlivsbrudd.

Gjennom økt oppmerksomhet på ulike varianter av sterk sosial kontroll og vold, det som på praksisfeltet omtales som negativ sosial kontroll, har det blitt avdekket flere saker. Dette fører i sin tur til at større deler av hjelpeapparatet kommer i berøring med fenomenet. Det har de siste årene ikke vært en tilsvarende oppmerksomhet mot de andre to temaene, og særlig ikke mot kjønnslemlestelse, noe flere av våre informanter mener skyldes at det avdekkes veldig få saker med kjønnslemlestelse som skjer i Norge og at det meste av arbeidet på dette feltet er rettet mot helsehjelp til de som er omskjært før de kom til landet.

## 5.2.2 En stor bredde av aktiviteter

Aktørene vi snakket med, dekker en stor bredde av aktiviteter innenfor NTK-tematikken. Siden det dreier seg om svært ulike tjenester, er det nødvendigvis også stor variasjon med hensyn til hvordan de opererer. Overordnet kan vi si at mens de særskilte hjelpetjenestene og aktørene i det generelle hjelpeapparatet har stort fokus på råd og samtaler med de som er utsatt, samt operativt arbeid med konkrete saker, beskjefriger sivilsamfunnsaktørene seg aller mest med informasjonsarbeid rettet mot spesielle målgrupper.

Mye av det operative arbeidet de generelle og de særskilte aktørene driver, dreier seg om å henvise videre til andre deler av hjelpeapparatet. Flertallet av aktører i de særskilte tjenestene som vi snakket med, driver også utstrakt grad av kompetanseheving i det generelle hjelpeapparatet. Mange av aktørene gir informasjon om NTK-tematikken til allmenheten, og dette gjelder både de særskilte tjenestene, sivilsamfunnsaktørene og aktørene i det generelle hjelpeapparatet. Aktørene på feltet opererer altså i liten grad som siloer som tar fatt i en sak og løser den på egenhånd. Generelt kan vi si at de enkelte aktørene i de særskilte hjelpetjenestene vanligvis dekker et større knippe av disse aktivitetene, mens sivilsamfunnsaktørene gjerne fokuserer på én eller et par av dem. Det generelle hjelpeapparatet, på sin side, har typisk ikke et særskilt fokus på NTK-tematikken, men denne inngår, og i svært varierende grad, som en av mange tematikker de forholder seg til i sitt arbeid.

Det vil føre for langt å beskrive i detalj hva de enkelte aktører gjør på NTK-tematikken, gitt den store bredden i typer aktører vi har intervjuet. Selv innenfor en og samme kategori aktører finner vi store variasjoner. Det var for eksempel påfallende hvordan de tre minoritetsrådgiverne (MR) vi intervjuet opererer med ulik tematisk vektlegging, selv om hovedoppgavene er de samme. Stillingen gir da også stor grad av fleksibilitet til å tilpasses lokale forhold, noe MRene ga uttrykk for at de verdsetter. Det kunne dreie seg om ulik sammensetning av elever på skolen, størrelsen på det geografiske området de har ansvaret for eller andre lokale forhold. Vi fant tilsvarende lokale variasjoner mellom samme typer hjelpeapparat på de fire stedene vi besøkte.

## 5.2.3 Enkelt saker, forebyggende arbeid og kompetansehevende tiltak

Til tross for lokale variasjoner er det hensiktsmessig å dele arbeidet på tematikken inn i tre: i) arbeid med *enkelt saker*, som kan være alt fra individuelle samtaler til operativt arbeid som plassering i kritesenter, barneverninstitusjoner eller bo- og støttetilbudet; ii) *forebyggende arbeid*, som gjerne dreier seg om undervisningsopplegg i skoleklasser og veiledningskurs for foreldre, samt ulike typer relasjonsbyggende arbeid; og iii) *veiledning og kompetansehevende tiltak* overfor øvrig hjelpeapparat. Som sagt kan ulike aktører være involvert i flere eller alle disse typene virksomhet parallelt, noe som i særlig grad gjelder de særskilte tjenestene.

### *Enkelt saker*

Arbeidet med *enkelt saker* blir gjerne sett på som krevende; de kan være svært vanskelig å avdekke, det kan være vanskelig å oppnå et godt tillitsforhold mellom bruker og hjelpeapparat, konsekvensene av feil inngrep kan bli svært store, og det vil ofte ikke være én opplagt god løsning på et problem. De fleste av aktørene vi snakket med, og på alle de fire stedene, mener mørketallene er store og at særlig negativ sosial kontroll forekommer mye hyppigere enn det

hjelpeapparatet er klar over eller fanger opp. For mange utsatte sitter det svært langt inne å oppsøke hjelp. Ulike deler av hjelpeapparatet kan ha en mistanke om at noe er galt, men spør de direkte, vil de ofte få svaret: «*nei, alt går bra*». Vi kommer tilbake i kpittel 6 til ulike årsaker til at utsatte unngår å oppsøke hjelp, samt grupper hjelpeapparatet frykter at de ikke når ut til.

Aktørene presenterte flere ulike metoder for å oppnå kontakt med de som er utsatt. Ofte kvier de som er utsatt seg for å ta det første steget, og hjelpeapparatet må være bevisst på å fange opp mer subtile signaler. En minoritetsrådgiver forklarte for eksempel hvordan hun så ofte som mulig sier ja når elever henvender seg om ting som ikke i utgangspunktet har noe med stillingen hennes å gjøre – det kan være hjelp til å utforme en søknad eller noe annet praktisk. Hun har erfart at slike henvendelser kan være et første steg for en utsatt å opprette kontakt.

Siden brukerne ofte er redde for å ødelegge forholdet til foreldre, eventuell partner og familien, mente mange at det er nødvendig å skape et trygt rom der de vet at de kan snakke fortrolig uten at det iverksettes øyeblikkelige tiltak. Mange ser betydningen av å ha førstelinjetjenester som ikke umiddelbart anmelder til barnevern eller politi. Det trengs gjerne *tid* til å utvikle et tillitsforhold til den utsatte, og mange har erfart at en bruker har ombestemt seg selv etter at en relasjon er etablert:

I flere tilfeller ser vi at de vil trekke tilbake til familien, at de «ombestemmer» seg, og da er det bedre å ha fått til en dialog, der foreldre og barn gis verktøy for å få til en ok relasjon. Hvis man ser at det er en mulighet for endring, er dialog veien å gå.

Også politi og barnevern er blitt mer oppmerksom på at det i mange tilfeller kan virke mot sin hensikt å iverksette tvangstiltak med en gang man får en bekymringsmelding. Noen ganger er saken akutt, og det er behov for strakstiltak. Samtidig som de er opptatt av å sikre: «*sikkerhet først, det er vår hovedoppgave*», er det en økt bevissthet om at konsekvensene kan bli store hvis man trår feil. Flere aktører nevnte behovet for å ha «*is i magen*». Ett barnevernkontor vi intervjuet fortalte at de har endret praksis på dette området i løpet av de seneste tre årene:

Tradisjonelt har vi hatt nulltoleranse for vold. Vi har agert straks med å skrive vedtak og flytte barnet. Men [...] i en del tilfeller kan man unngå det traumet som ville skjedd hvis barnet ble flyttet ut, så en må spørre: hva er det beste for barnet? Dette må veies opp mot vold som blir utøvd og mot eventuell annen skade barnet blir påført hjemme. Vi vet at det skjer slike endringer i andre barneverntjenester også. [...] Dette er noe vi har jobbet systematisk med, og vi følger med på forskning på temaet.

Vi hørte likevel flere aktører i førstelinja som nevnte utsattes redsel for at særlig barnevern skal bli koblet på, som noe som hindrer dem i å ta kontakt med hjelpeapparatet.

Noen av aktørene vektla mest arbeidet de gjør med å trygge de utsatte i å ta egne valg, øke deres bevissthet om sin egen situasjon og hva de er utsatt for, og gjøre dem i stand til å stå opp mot dem som utsetter dem for kontrollen. Likevel var de fleste også opptatt av at man der det er mulig også må engasjere foreldrene (eventuelle andre utøvere av kontrollen), men at dette kan være en like stor og ofte større utfordring enn å arbeide med ungdommen. Flere av

aktørene er engasjert i tiltak som har som formål å bedre kommunikasjonen mellom barn og foreldre, også i enkeltsaker der det blir avdekket negativ sosial kontroll.

Hvordan håndtere foreldrenes redsel for barnevernet, var også et tema når hjelpetjenestene skulle fortelle om hvordan de kan tilnærme seg foreldre i saker der barn er utsatt for negativ sosial kontroll, og dette gjelder saker av ulik alvorlighetsgrad. Frykt for barnevernet kom opp som et mye hyppigere tema enn frykt for politiet i saker som involverer ungdom under 18 år. I den direkte kontakten mellom barnevern og foreldre, ble det også fortalt om utfordringer:

Vi jobber med å gi dem god informasjon, bygge en relasjon til dem, vi må bruke ekstra mye tid. Men vi kan heller ikke heller underkommunisere at vi *kan* komme til å flytte barna; her er det en vanskelig balansegang. Det er jo viktig å gi ærlig og redelig informasjon, og samtidig å jobbe med relasjonen. Dette er en utfordring for oss. Mange er redde for barnevernet. Det har vært tilfeller der vi har hørt at barna er blitt flyttet til utlandet fordi de var redde, det skjer, men er nok ikke veldig utbredt.

Aktører fra for eksempel sivilsamfunnsorganisasjoner og utetjeneste vektla at de har større mulighet for å oppnå en dialog med foreldrene fordi de ikke blir sett på som en trussel på samme måte som barnevern og politi:

Foreldre vet at vi ikke har noen sanksjonsmuligheter, vi representerer ingen andre enn oss selv. Dermed blir vi trygge samarbeidspartnere for dem, og de slipper oss som oftest inn, Vi kan godt si: «det du gjør, er ikke lov», men foreldrene vet at vi kan ikke ta dem på det. Jeg tror også det har noe å si hva slags typer mennesker som jobber hos oss; verktøyet er vi selv [...].

Vi ble også gitt eksempler fra samme type aktører på at NTK-tematikk blir avdekket direkte i samtaler med foreldre. De har opplevd at foreldrene forteller om redsel for eller erfaring med at barn involveres i rus og kriminalitet og derfor utøver strenge kontrolltiltak som utilbørlig begrenser de unges frihet. Da er det, ifølge informantene, viktig at foreldrene ikke kun irettesettes og blir gjenstand for moralsk forargelse, men gis mulighet til samtaler og får tid til å utvikle alternative verktøy de kan bruke til å håndtere de utfordrende situasjonene barna står i.

### *Forebygging*

Et flertall av aktørene vi snakket med, arbeider ikke bare med enkeltsaker, men er også i varierende grad engasjert i tiltak som har til hensikt å *forebygge* NTK. Også her retter arbeidet seg både mot de som kan være utsatt for, og de som kan være utøvere av, NTK. Ofte driver aktørene forebygging overfor begge disse gruppene – og det kan være glidende overganger.

En viktig arena for forebygging der man treffer ungdom er *skolene*, og her er flere aktører engasjert. Mest målrettet forebyggingsarbeid på tematikken foregår på de skolene som har en egen MR. Men også på skoler uten MR (som er de fleste) er både lærere, rådgivere, miljøterapeuter og skolehelsetjenesten i ulik grad engasjert i slikt arbeid. På enkelte skoler er flere aktører til stede. Flere av aktørene vi snakket med, ser det som svært viktig at skolene for det første løfter temaet i undervisningen, at dette skjer mer enn én gang i løpet av et skoleløp, og at de som tar opp temaet har god kompetanse på tematikken. Forebyggingen

kan rette seg mot alle elevene, samtidig som budskapet spisses mot dem som kan være særlig utsatt, slik en MR vi intervjuet, beskriver:

Jeg forteller dem om hvilke rettigheter du har i Norge. Jeg viser til ulike lover og paragrafer og forteller dem: «Du velger selv, det er din rett» Jeg forteller dem om myndighetsalder og aldersgrenser, det vil si klassiske ting de er veldig styrt på. Jeg forteller dem om at fra de er sju år skal meningene deres blir hørt og både om nasjonalt lovverk, barnekonvensjonen og FNs menneskerettigheter. Og jeg forteller dem om eget valg av partnere.

Også sivilsamfunnsaktører som vi snakket med, arbeider målrettet med forebyggingstiltak. Flere er opptatt av at de sakene som i utgangspunktet kanskje blir sett på som mindre alvorlige, også må få økt oppmerksomhet. Kontrollen som utøves, kan være alvorlig nok i seg selv, men kan også være et varsko om ytterligere kontroll når en person avslutter skolegang og blir ute av syne for storsamfunnet. Det er ofte da presset om å gifte seg og risikoen for tvangsekteskap er størst. Det blir derfor vektlagt å styrke ungdommen før de avslutter skolen, noe flere sivilsamfunnsorganisasjoner er engasjert i. Siden utsatte ofte har dårlig oversikt over tilbud i hjelpeapparatet, kan sivilsamfunnsaktører også virke som en brobygger inn mot det som kan oppleves som et fragmentert hjelpeapparat.

Andre viktige aktører når det gjelder å forebygge NTK, er voksenopplæringen og flyktningetjenesten eller andre organisasjoner som møter nyankomne innvandrere i Norge. Organiseringen av det obligatoriske Introduksjonsprogrammet for flyktninger varierer mye mellom ulike kommuner, men dette er uansett en arena en del innvandrere kan få informasjon om ulike sider ved livet i Norge, herunder hvilke lover og normer som gjelder på den aktuelle tematikken. Arbeidsinnvandrere er imidlertid i liten grad omfattet av disse ordningene.

Det finnes også flere ulike foreldreveiledningskurs, der NTK-tematikken kan løftes. I hvilken grad og hvordan NTK-tematikken blir behandlet, ble imidlertid vurdert ulikt av de ulike aktørene vi snakket med. Noen mente undervisningen har en tendens til å være for ensidig og enveis, at den skjer kun på ett tidspunkt, og da gjerne når de nyankomne enda ikke er mottakelige for informasjonen som gis. Deltakernes mulighet til å komme med innspill og relatere tematikken til egne erfaringer er også svært varierende, ifølge våre informanter. Det ble også fortalt om svært ulik kvalitet på foreldreveiledningskurs som tilbys. Aktører som har erfaring med arbeid med de samme foreldrene over tid og med en dialogbasert tilnærming, kunne imidlertid fortelle om gode erfaringer med dette:

Vi har jobbet dialogbasert med gruppene over lang tid. Det er ikke nok å holde foredrag med informasjon [om tematikken]. Man må være sikker på å treffe med informasjonen, vite at den går inn. Vi opplever også at eksterne kommer inn og snakker over hodet på deltakerne. Da er det viktig å spørre dem og snakke om: Hva skjønnte dere? Hva ikke? Dialoggrupper for foreldre er egnede fora for dette.

Det var også aktører som mente at introduksjonsprogram, foreldreveiledningskurs og annen formidling overfor foreldre i større grad enn tidligere setter av nok tid til NTK-tematikken, og det ble gitt flere eksempler på at det er blitt utviklet mer kompetanse og større fenomenforståelse blant dem som tilbyr undervisningen. Det er også kommet til flere aktører som har spesialisert seg på NTK-tematikk og som man kan søke hjelp hos eller engasjere i forebyggingsarbeidet.



Svært mange av våre informanter pekte på at forebyggingstiltak medvirker til avdekking av konkrete tilfeller av NTK. Når tematikken blir tatt opp, enten det skjer i en skoleklasse, på et foreldrekurs eller på en annen arena, er det ifølge disse aktørene nesten alltid noen som henvender seg, og forteller om egne erfaringer med NTK. Dette, forklarer de, viser at det er mange utsatte som ikke har kontakt med hjelpeapparat og som kan nås ved å sette temaet på dagsorden i ulike fora. En av utfordringene er at ikke alle er klar over at de er utsatt for NTK og at det de er utsatt for, ikke er greit, ofte også ulovlig. Forebyggingstiltak der NTK blir løftet, kan dermed være det ekstra puffet som skal til for at brukere skal komme i kontakt med hjelpeapparatet.

#### *Veiledning og kompetansehevende tiltak*

Mange, ikke minst på de mindre stedene, har behov for veiledning og støtte i enkeltsaker som dukker opp når de ikke har kompetanse som strekker til i egen etat. Det ble også uttrykt behov for mer kulturspesifikk kunnskap, fenomenkunnskap og innsikt i regelverket rundt tematikken. Det finnes flere ressurser som kan brukes til dette. Noen bruker kulturfolk, andre trekker på lokale ressurser (i flyktningetjeneste, voksenopplæring, minoritetsrådgiver der dette finnes og, i de større byene, aktører i sivilsamfunnet), mens andre igjen bruker de tilbudene som ligger regionalt (f.eks. blir RVTS nevnt av flere) eller nasjonalt (Kompetanseteamet m.fl.); eller en kombinasjon av alle disse. Det arrangeres også fagdager og andre samlinger, og det finnes tilbud om videreutdanning rundt tematikken. I hvilken grad de enkelte tjenester har tid og ressurser til å delta, varierer imidlertid. Selv om behovet for kompetansehevende tiltak er forskjellig, var så å si alle aktørene opptatt av å vedlikeholde og videreutvikle kompetansen på tematikken, og nytten av utveksling av erfaringer med andre aktører ble også sterkt vektlagt.

### 5.3 Hva er spesielt i arbeidet med NTK-tematikken?

Når vi spurte aktørene i hjelpeapparatet om hvordan arbeidet med NTK-tematikken skiller seg fra annen tematikk som de selv eller andre i deres organisasjon arbeider med, kom det fram ulike oppfatninger. Noen synes ikke at forskjellene er så store; utfordringer knyttet til fragmentering og samordning, sammensatte problemstillinger der en bruker trenger oppfølging fra flere instanser, og innslag av fysisk og psykisk vold er kjente fenomener som ikke er kjennetegn kun ved denne tematikken. Noen trakk derfor fram parallellene snarere enn forskjellene til andre felt.

Likevel framhevet mange av informantene forhold som særpreger nettopp NTK-tematikken. Noen dreier seg om at tematikken i sterkere grad berører innvandremiljøer som flere i hjelpeapparatet sier de har vanskeligere å komme i posisjon overfor. Dette krever ekstra tid og tålmodighet: «*Så mye dreier seg om tålmodighet og informasjonsutveksling når det gjelder fremmedspråklige – vi må si tydelig hvem vi er og hva vi står for når vi begynner å arbeide med dem*». En annen informant uttrykker det slik: «*En må ha ekstra is i magen når man jobber med denne tematikken; konsekvensene av for tidlig inngripen kan bli så store*». En tredje informant forteller at hun alltid tenker seg godt om før hun involverer noen andre, og da spesifikt barnevernet:

Hvis barnevernet skal kobles på, må man vite hva man gjør. Det kan få fryktelig store konsekvenser hvis man trår feil. I andre saker kan det være viktig med rask handling; her gjelder det å trå litt varsomt, selv om situasjonen kan fremstå akutt. Det kan gjøre vondt verre hvis man ikke gjør det riktige.

Flere opplever det ekstra vanskelig å komme i posisjon overfor en del innvandrere, og noen begrunner dette med at folk i innvandrer miljøer ofte er skeptiske til det offentlige hjelpeapparatet og nødig tar kontakt:

Vi har inntrykk av at det er mange [innvandrere] som sliter med negativ sosial kontroll-problematikk, men at innvandrere helst ordner opp selv i sitt eget miljø og har høyere terskel for å søke hjelp enn de med norsk bakgrunn. Sjelden kommer de til offentlige kontorer for å få hjelp. Hvordan skal vi få dem til å komme hit? Vår oppgave blir da å hjelpe dem til å endre holdninger til hjelpeapparatet sånn at de skjønner at de kan få hjelp. En ressursperson som selv er innvandrer som jeg har mye kontakt med, sier det er mye vold, sosial kontroll og begrensning som ikke noen får tak i, i innvandrer miljøene. [...] Det er veldig vanskelig å få til endring. De som står fram i innvandrer miljøene med å ta opp denne typen problemer blir ofte uglesett.

Men det kan også skyldes at aktørene i hjelpeapparatet mangler kulturspesifikk kompetanse og innsikt i miljøene der kontrollen utøves. Dette gjør seg særlig gjeldende på mindre steder, der det gjerne er færre saker og mange i hjelpeapparatet har lite erfaring med tematikken. En av aktørene på et mindre sted uttrykte det slik:

Jeg føler at det antakeligvis er altfor mye jeg ikke kjenner til i de ulike kulturene og de enkelte familiene. Vi har brukere fra veldig mange land. Det er sikkert ulikt om de kommer fra storby eller bygda og alle de variantene der. Du føler at du kjenner en norsk familie litt bedre. Jeg føler meg alltid litt mer usikker fordi det er så mye jeg ikke har peiling på, jeg er redd jeg kan tråkke i det og ødelegge.

Når NTK-relaterte saker likevel dukker opp, er mange avhengig av ressurspersoner som kan hjelpe en med å gå fram på riktig måte, enten disse befinner seg lokalt eller må oppsøkes regionalt eller nasjonalt. Vi fant eksempler på at lokale ressurspersoner risikerer å bli involvert i flere saker og på andre måter enn det deres stilling og ansvarsoppgaver skulle tilsi, noe som i visse tilfeller kan være problematisk både med hensyn til egen rolleforståelse og oppgavefordelingen lokalt.

Det er også visse forholdsregler som tas når man arbeider med NTK-tematikken i innvandrer miljøer, som flere av våre informanter understreket. Betydningen av profesjonell tolk, helst telefontolk, var noe flere påpekte. Det hindrer gjenkjenning og ryktespredning til storfamilie og lokalmiljø. Andre fortalte at de i saker med innvandrerpar der det er mistanke om partnervold eller sterk kontroll oftere snakker med paret enkeltvis: «*Vi får ofte en magefølelse under første møte om at her er det ting vi må forfølge med noen enkeltvis*». Det samme kan gjelde samtaler med foreldre der en ungdom har fortalt om sterk sosial kontroll og vold; her kan samtaler med mor og far enkeltvis få fram forhold som de ikke ville fortalt om dersom de var sammen.

I saker som har en æreskomponent er det ekstra store utfordringer, ifølge noen av informantene. Dette er ofte komplekse saker, der det kan være mange utøvere, sakene kan gå ut over landets grenser, og «*vi har ikke hundre prosent kontroll*», som en av informantene uttrykte det. At det er en mer kollektivistisk oppdragelse i en del innvandremiljøer, gjør også at utsatte ofte er redde for at mulige tiltak skal gå ut over familien, eller at kontakten med hjelpeapparatet skal påføre familien skam overfor storfamilien eller et større nettverk om den blir avslørt.

Flere informanter understreket at negativ sosial kontroll ikke kun foregår i hjemmet, men på mange ulike arenaer og der flere mennesker kan være involvert. Storfamilien og etniske nettverk kan ha representanter på skolene som rapporterer om elever som for eksempel ikke følger fastereglene under ramadan. De kan bruke mobiltelefonen til å ta bilder og film av folk i «kompromitterende» situasjoner, som kan bestå i for tett kontakt med en person av motsatt (eller samme) kjønn, feil klesdrakt eller liknende. Det ble også rapportert om taxisjåførere som benytter samme praksis. Slike bilder kan spres til familie eller miljøer i lokalsamfunn, eller storfamilie i opprinnelsesland. De kan medføre sanksjoner, og bare vissheten om at man kan bli filmet eller fotografert, utgjør i seg selv en sosial kontroll som begrenser friheten til den som blir utsatt. Også andre funksjoner på sosiale medier gjør at familie kan ha bedre oversikt over hvor deres barn befinner seg, som karttjenester på snapchat. Slike teknologiske verktøy har gitt «bedre» verktøy for å kunne utøve sosial kontroll.

Vi intervjuet aktører som fortalte at det i saker med negativ sosial kontroll oftere er slik at utøver ikke er klar over eller selv opplever at kontrollen som utøves er negativ. En del blir strengere med ungdommen når de møter det de opplever å være en altfor liberal norsk virkelighet som skremmer dem. Det handler altså om praksiser som oppstår i møte med «det norske». Dette kan gjøre det vanskeligere for representantene for hjelpeapparatet å finne en felles forståelse med den som utøver kontrollen. Derfor er mange av aktørene svært opptatt av å komme i dialog med foreldrene på et tidlig tidspunkt og arbeide forebyggende slik at potensielle utøvere gjør seg kjent med norsk lovverk og hva som er vanlig eller ikke akseptabelt innenfor barneoppdragelse i Norge. Men så å si alle understreker at holdningsendringer tar tid, og at de kan være så fasttømret at det ikke alltid nytter å endre dem.

## 5.4 Kompetanse og andre ressurser på NTK-tematikken

I dette avsnittet vil vi først se på hvordan aktørene vurderer sin egen kompetanse og kompetansen til andre aktører i hjelpeapparatet.

### 5.4.1 Kompetansen er ulikt fordelt

Det er stor variasjon blant aktørene vi intervjuet, både med hensyn til hvordan de vurderer egen og andre hjelpetjenesters kompetanse på NTK-tematikken. Som forventet mener de som har arbeidet med tematikken over et langt tidsrom, eller er spesialister på feltet, at de har god kompetanse på tematikken. Dette gjelder særlig aktørene innenfor de særskilte tjenestene. Disse kan også gi uttrykk for at de ikke opplever at det sies så mye nytt når de deltar på samlinger og kurs; det meste er kjent kunnskap. Likevel er også disse opptatt av mulighetene for å delta på samlinger, fagdager og liknende for å utveksle erfaringer og kompetanse.

Når det gjelder de generelle hjelpetjenestene på stedene vi besøkte, er variasjonen større. I de store byene opplever tjenestene selv stort sett at de har adekvat eller god kompetanse på tematikken, men det varierer også her ut fra hvor ofte tematikken er oppe i deres arbeidshverdag. På mindre steder sier flere tjenester at de gjerne skulle hatt mer kunnskap og kompetanse. Særlig kunne de ønsket mer kunnskap om ulike kulturer, noen nevner også religioner, når de står oppe i enkeltsaker. Som det ble sagt av lederen på et NAV-kontor: «*Det er sjelden det kommer opp, det er litt fjernt for oss, det er andre som oppdager det. Men jeg tror vi kunne oppdaget mer.*» Flere informanter sier at i enkelte saker googler de for å finne en hensiktsmessig framgangsmåte. Andre sier at om de står fast, så overlater de saken til andre etater som har mer spesialisert kunnskap på tematikken. Informanter uttrykte også at en sak med NTK-tematikk ikke ville bli oversett i organisasjonen, men at man ofte ville «*stå og lure på, hva gjør jeg nå?*»

Personer som selv har tatt etter- eller videreutdanning i fag som kulturforståelse, minoritetshelse eller liknende, ønsker seg også mer spisset kompetanse der de utover fenomenforståelse får mer kunnskap om hvordan man kan anvende denne kunnskapen og forståelsen i eget arbeid. En del viser også til behovet for å repetere og friske opp kunnskapen, og det gjelder særlig på steder der det sjelden dukker opp saker på tematikken.

Vi fikk inntrykk av at det er blitt arbeidet systematisk med kompetanseheving på tematikken i flere av hjelpetjenestene på de ulike stedene vi besøkte. Flere sier da også at kompetansen både i egen etat og i andre hjelpetjenester er blitt løftet de seneste årene. Spesielle satsinger, som Patriark i politiet, familieråd i barnevernet, og lokale tverrsektorielle satsinger (vi nevner ikke disse eksplisitt av anonymitetshensyn) har bidratt positivt. På mindre steder ser man gjerne NTK-utfordringen i sammenheng med andre tematikker som vold i nære relasjoner, oppdragervold eller kriminalitetsforebyggende arbeid, og har en helhetlig tilnærming til kompetanseutvikling på disse feltene. Betydningen av en åpen tilnærming på arbeidsplassen, der kolleger hjelper hverandre og der det er lov til å stille «*dumme spørsmål*» blir vektlagt. I større organisasjoner er det også viktig at de enkelte ansatte vet hvor i organisasjonen de kan trekke på mer spesialisert kompetanse på tematikken ved behov.

Noen forteller at de bruker egne personlige erfaringer når de snakker om eller håndterer NTK-tematikken. Enkelte informanter har selv enten vært utsatt for eller har nær personlig kjennskap til mennesker som har vært utsatt for NTK og kan bidra med egne innsikter. Dette kan, hevder de, gjøre at folk som er utsatt lettere åpner seg. På den annen side er historier og kulturer veldig ulike, og flere understreker viktigheten av å se kompleksiteten i hver enkelt sak slik at man ikke generaliserer fra egne til andres utfordringer. I det hele tatt vektlegger informanter at det er svært store forskjeller mellom ulike innvandrergupper og også at det «*er viktig ikke å skjære alle fra samme landbakgrunn over en kam*». Likevel snakker flere om betydningen av å ha ansatte med flerkulturelle bakgrunn – «*det er livsviktig*» blir det sagt. Dette er det også blitt mer oppmerksomhet rundt, selv om flere understreker at mye gjenstår.

De enkelte etater kan ha særlige utfordringer de må ivareta med hensyn til kompetanse. Ett eksempel er i politiet, der det blant annet er viktig at politivakta har nok kunnskap:

[s]ånn at de som dukker opp på politivakta, som endelig har tatt mot til seg, opplever at de forstår, og at de klarer å gjøre en vurdering på om det hører hjemme i familievern, eller om det er noen røde flagg og at saken bør til politiet.

Politiet er gjerne delt inn i patruljerende, forebyggende og etterforskende avdelinger, og da blir det viktig at også de som jobber i mer kontaktskapende funksjoner kan nok til at de kan forstå saken, stille de rette spørsmålene, samt at patruljerende enheter kan tilstrekkelig til å foreta såkalt «straksetterforskning», det vil si de initielle etterforskningsskrittene som må tas før mer spesialisert etterforskningskapasitet settes inn. Det betyr at det ikke er tilstrekkelig å kompetanseheve innad i egne familievoldsenheter, men at også generalistene i politiet må ha noe kunnskap på området. En representant for et politidistrikt vi har snakket med, forteller at de har iverksatt kompetanseheving på IP-trening<sup>34</sup>, og håper det vil sette mer «operativt» polititjenestepersonell i stand til å gjennomføre straksetterforskning på en god nok måte.

#### 5.4.2 Vurderingen av andre hjelpetjenesters kompetanse spriker

Vurderingen informantene gir av andre hjelpetjenesters kompetanse er sprikende. Noen informanter er svært kritiske («kompetansemangelen er overveldende, synes jeg») og flere mener det jevnt over er lite kompetanse på feltet i det generelle hjelpeapparatet. Denne manglende kompetansen, hevder de, gjør at det ikke blir truffet riktige avgjørelser eller gjennomført gode tiltak i enkeltsaker. Vi tar med et par sitater som fanger opp essensen i denne kritikken:

Man har ikke nok kunnskap i øvrig hjelpeapparat. Det er et stort problem at folk blir stressa når de har med denne typen saker å gjøre, de synes det er skummelt og farlig. Vi hører ofte: «vi kan ikke ta i dette fordi vi kan ikke noe om det». Resultatet kan dessverre bli at noen går for raskt fram med drastiske tiltak for å fjerne utsatte fra familien. [...] Mye kunne vært gjort med familiearbeid før drastiske tiltak ble satt i verk.

Det er jevnt over lite kunnskap om temaet. Mye av kunnskapen beror på hva man tror. Det trengs mye mer kompetanse. Saksbehandler i barnevern eller andre hjelpetiltak har en naiv holdning til tematikken, de tar utgangspunkt i egen bakgrunn. Noen ganger er det veldig farlig.

Noen informanter løfter fram spesielle tjenester og etater som de mener har utfordringer knyttet til kompetanse som går utover de utsatte for NTK. Oftest blir barnevernet trukket fram som den instansen der det skorter mest på kultursensitiv kompetanse, eller i hvert fall der en slik mangel er mest alvorlig, som i sitatet over. Men også andre tjenester, som politi, helsetjeneste, familievern, lærere på skoler, m.fl. blir trukket fram. En informant (i politiet) mener det er altfor lite kompetanse i det norske rettssystemet generelt, for eksempel at det kan være vanskelig å få dommer i saker der ære er motiv.

---

<sup>34</sup> Politiets innsatspersonell (IP) er delt inn i kategorier etter kompetanse. IP1 er Beredskapstroppen, IP2 er Livvaktjeneste, IP3 politidistriktenes utrykningsenheter (UEH), og IP4 er andre politifolk i operativ tjeneste. IP5 er ikke godkjent for å bruke våpen. IP4 gjennomfører årlig utdanning og godkjenningsprøve for tjenestevåpen. Når den politiansatte sier at de har gjennomført kompetanseheving på IP-trening, innebærer det at de har hatt opplæring på en samling for IP4.

Andre beskriver kompetansen i hjelpeapparatet som god og at mye har skjedd de siste ti årene. At NTK-tematikk er på dagsorden i media, i politikken og offentligheten for øvrig har bidratt, sies det. Folk er dermed blitt mer opplyste om NTK enn tidligere. De skamløse jentene, og filmen «Hva folk vil si» blir nevnt. En informant trekker fram at forhold som kultursensitivitet, kulturforståelse og fenomenforståelse er bra i de ulike delene av hjelpeapparatet. Andre peker også på at det har skjedd en utvikling i politi og barnevern, slik som følgende: «*Men barnevernet er jo ikke sånn de var tidligere, det har skjedd mye. De er flinkere til å være kultursensitive*». Særlig er det mange som trekker fram god kompetanse i politiet og at denne har utviklet seg svært positivt det siste tiåret. Flere nevnte at det er en velvillig og lærende innstilling i hjelpeapparatet generelt. Dette bidrar til at man søker å øke egen kompetanse, eller finne den der den ellers er å finne, slik at man kan løse sakene man står overfor på en best mulig måte.

Informantene har også synspunkter på hvordan man kan øke kompetansen i hjelpeapparatet. Flere er opptatt av utdanningene og at tematikken må tydeligere inn i alle relevante utdanninger, og mener den er mangelfullt eller sporadisk og tilfeldig inne i dag. Andre nevner forhold omkring organiseringen av tematikken i kommunen, der det for eksempel blir pekt på betydningen av en spisskompetanse i kommunen som de ulike hjelpetjenestene kan trekke på. Andre igjen ser behovet for et bedre system for å nyttiggjøre seg de regionale eller nasjonale sentrene med spisskompetanse på tematikken:

Det er viktig at småkommunene søker kompetansen utenfor egen kommune. Man kan ikke ha sitt eget RVTS på enhver øy, så da må de ta kontakt med RVTS hvis de har behov for det. Jeg tror dette skjer i veldig ulik grad, og det er ganske tilfeldig om det skjer eller ikke, det er nok veldig personavhengig.

En ønskesituasjon er selvfølgelig at alle som befatter seg med tematikken skal ha god kompetanse, men noen var opptatt av at hvis man må prioritere mellom spisset kompetanse i noen få miljøer og bredere kompetanse i hele hjelpeapparatet, så er det det siste som er viktigst og bør prioriteres.

#### **5.4.3 God innsikt i regelverket, men flere gråsoner**

Når det gjelder generelt *regelverk* som er særlig aktuelt for NTK-tematikken (taushetsplikt, avvergingsplikt og meldeplikt), synes flertallet av informantene at de har god innsikt og oversikt. Det er imidlertid gråsoner og dilemmaer som de kan oppleve at det kan være vanskelig å håndtere. Noen legger imidlertid vekt på at i slike gråsonetilfeller kan de ta en kontakt med politi og barnevern anonymt og drøfte problemstillingen før de tar en beslutning. Mange er opptatt av at man gjør de riktige grepene på det riktige tidspunkt for ikke å gjøre saken verre for den som er utsatt. Når det heter i avvergingsplikten at «Man skal anmelde eller på annen måte...» er det også en diskusjon i politiet om hvorvidt det å anmelde alltid vil være den eneste og beste måten å avverge og stanse en voldssituasjon. Andre måter å avverge på kan for eksempel være sikkerhetstiltak overfor den utsatte.

Noen mener at det lokale barnevernet er for restriktive når det gjelder å dele informasjon og bruker taushetsplikten som begrunnelse. Dette har, blir det hevdet, i ytterste konsekvens hatt den følge at barn er ute av landet før politiet har fått beskjed. Tverrfaglige ansvarsgruppemøter rundt en bruker blir trukket frem som arenaer der det gis gode muligheter for å dele informasjon som kommer de utsatte for NTK til gode.

#### 5.4.4 Andre ressurser på NTK-tematikken

I tillegg til kompetanse, er det også flere andre ressurser – økonomiske, organisatoriske og tidsressurser, samt kjennskap til andre deler av hjelpeapparatet – som må være på plass for å opprettholde gode hjelpetjenester på NTK-tematikken. Mens noen av våre informanter opplever gode eller i hvert fall akseptable muligheter til å utføre sine arbeidsoppgaver på tematikken på en tilfredsstillende måte, er det også informanter som mener nedskjæringer og ressursmangel hemmer dem i deres oppdrag. Flere mente de hadde «*fått flere og flere arbeidsoppgaver, og mindre og mindre ressurser*».

Å ha nok *tid* til rådighet er noe som ble vektlagt som spesielt viktig på NTK-tematikken fordi det tar lang tid å bygge opp relasjoner til brukere og også deres familie og nettverk, og skape den tilliten som skal til for å få til positiv endring. Flere opplevde tidspress og dermed manglende muligheter til å bruke den tiden som trengs til dette. I noen etater konkurrerer NTK med andre presserende oppgaver, og selv om det er oppmerksomhet rettet mot tematikken, er det ikke alltid det gjenspeiles i lokale prioriteringer. Flere kunne med andre ord ønske seg flere stillinger i egen organisasjon, og noen mente det trengs flere øremerkede stillinger til tematikken. Og mange pekte på behovet for flere minoritetsrådgivere: «*alle skoler burde hatt en egen minoritetsrådgiver*».

Manglende ressurser i politiet var et tilbakevendende tema blant informantene, både i og utenfor etaten selv. Mange la vekt på at mye godt arbeid gjøres i politiet på tematikken, men at ressursituasjonen gjør det vanskelig å utnytte den kompetansen som er bygget opp. Flere beklaget at samordnede tiltak som politiet har hatt med andre instanser er lagt ned. En informant hevdet at familievold ikke er et prioritert område i politiet. I tillegg til politiet var NAV og barnevernet etater som ble trukket fram av flere av informantene som institusjoner i kommunene som på grunn av stor saksmengde og tidspress ikke har ressurser til å gå inngående inn i NTK-tematikken.

Spesielt krevende oppleves situasjonen innenfor psykisk helsevern å være. Mange av informantene peker på svært lang ventetid og høy terskel for å komme inn i DPS og til dels BUP, noe som vanskeliggjør arbeidet med de utsatte for NTK.<sup>35</sup> Informantene som nevnte dette, mener imidlertid dette gjelder alle utsatte grupper med behov for psykisk helsehjelp og således ikke er noe særegent for denne tematikken. De ser det likevel som svært problematisk at det psykiske helsetilbudet generelt er for lite utbygd, og at de utsatte på NTK-tematikken (men også andre) ikke får den hjelpen de trenger.

Også andre sider av kvaliteten på tilbudet til utsatte for NTK berøres av ressursmangel. Noen nevnte kvaliteten på tolketjenester som spesielt viktig for denne tematikken, og der tjenestene ofte ikke har, eller tar seg, råd til å bruke profesjonelle tolker. Her har imidlertid flere også sett en betydelig bedring i når det gjelder å forstå viktigheten av høy kvalitet på tolketjenesten.

Sivilsamfunnsorganisasjoner opplever en litt annen type utfordring knyttet til sitt arbeid med NTK-tematikken. Når de gis støtte gjennom tilskuddsordningen på

---

<sup>35</sup> For ventetider i DPS og BUP, se Helsedirektoratets rapport «[Ventetider og pasientrettigheter 2019](#)».

tematikken, oppfattet noen det som at de kun kan få tilskudd for ett år av gangen (selv om det i tilskuddsordningen er presisert at man kan få tilskudd fra ett til tre år)<sup>36</sup>. Noen organisasjoner fortalte at ordningen gir lite forutsigbarhet og gjør at det er vanskelig å planlegge både aktiviteter og hvilke personellressurser man kan finansiere over en noe lengre tidshorisont. Hvis man knyttet slik støtte til tiltak i Handlingsplanen, ble det hevdet, ville dette muliggjøre tilskudd for flere år av gangen.

Til tross for bildet presentert over av en del ressursmangler, må det understrekes at flere av informantene uttrykte tilfredshet med ressursituasjonen både i egen organisasjon og i sin kommune. At tematikken er blitt løftet og blir prioritert både lokalt og nasjonalt, er noe flere la vekt på. Det å ha mange ressurspersoner i egen kommune som man kan finne de beste løsningene sammen med, ble nevnt som en viktig ressurs. Dette gjaldt de største kommunene med mange aktører som er involvert. Mange fortalte at de har økonomi og tid nok til å utføre oppgavene sine på en tilfredsstillende måte, noe som gjør at «*vi kan jobbe i dybden*». Noen med spesialkompetanse sier også at de kan avlaste mer belastede deler av hjelpeapparatet.

## 5.5 Samarbeid og samordning

Alle aktørene vi intervjuet, vektla betydningen av samarbeid og samordning omkring NTK-tematikken lokalt. En rekke instanser er involvert: De viktigste aktørene er barnevern, politi (inkludert familievoldskoordinatorer), kritesenter, helsetjenesten, familievern, skoler, samt evt. flyktningetjeneste og voksenopplæring. I tillegg er det samarbeid med NAV, barnehager, DPS og BUP, fastleger, jurister og, særlig i de større byene, med aktører i sivilsamfunnet, inkludert religiøse samfunn og private ressurspersoner. Minoritetsrådgivere, der de finnes, inngår også typisk som en del av det lokale hjelpeapparatet, men vi behandler deres rolle i neste avsnitt som del av de særskilte tjenestene. Vi vil også i liten grad gå inn på samarbeid og samordning internt innenfor de enkelte etatene.

### 5.5.1 Vurderinger av det lokale samarbeidet – og når fungerer det best?

Vurderinger av hvordan aktørene synes samarbeidet lokalt fungerer, varierer mellom de ulike stedene vi besøkte og også til dels mellom de ulike tjenestene på samme sted. Det er særlig fire forhold som blir framhevet som viktige for at samarbeidet skal fungere godt.

*For det første* understrekes viktigheten av forankring og engasjement for tematikken hos øverste ledelse – både i kommunen og i egen etat. Ledelsen må sette NTK på dagsorden og prioritere tematikken i kommunens planer. Forankring er avgjørende for god og langsiktig planlegging. Oppmerksomhet omkring tematikken hos ledelsen bidrar til å øke bevisstheten omkring NTK i de enkelte etater, det blir oftere avsatt tilstrekkelig økonomiske og menneskelige ressurser på tematikken, og det gjør det enklere å opprette arenaer for samarbeid og samordning. I en av kommunene vi besøkte hadde de tidligere hatt en arena for det flere informanter karakteriserte som et godt tverrsektorielt samarbeid, der også NTK kunne inngå som en naturlig komponent. Imidlertid var dette samarbeidet blitt innstilt, ifølge noen av informantene som følge av skifte av

---

<sup>36</sup> Se [tilskuddsordning for frivillige organisasjoner 2018](#)



rådmann og nye prioriteringer i kommunen. Dermed var det ikke lenger noen arena der de ulike etatene kunne drøfte mer overordnede problemstillinger knyttet til denne tematikken, og samarbeidet nå var blitt mer tilfeldig og først og fremst knyttet til enkeltsaker.

*For det andre* mente flere at det er viktig å ha en overordnet tilnærming til hvor tematikken skal være plassert og hvordan ansvaret skal være fordelt i kommunen. Noen mente det burde være en egen person eller enhet med et hovedansvar. Informantene som nevnte dette, var mest opptatt av at et slikt knutepunkt burde være på plass og mindre opptatt av hvilken etat eller enhet det ville være naturlig å plassere en sånn samordnende funksjon under. Flere steder mente hjelpetjenestene at det manglet en sånn funksjon, noe de var redde kunne gå ut over enkelte utsatte. Disse må gjerne innom mange ulike hjelpetjenester for å få den hjelpen de trenger, samarbeidet på tvers blir mer tilfeldig, og det blir vanskelig å få en god oversikt over hvor i kommunen kompetansen ligger.

*For det tredje* understreket flere informanter at graden av og kvaliteten på samarbeidet de opplevde med andre etater er svært personavhengig. Noen har en høy bevissthet om og kompetanse på tematikken, mens for andre oppleves tematikken som fjern og mindre aktuell. Både graden av erfaring, kulturell sensitivitet, fenomenforståelse og personlig egnethet ble trukket fram som viktige egenskaper. Noen mente det var viktig å ha med flerkulturelle ansatte i arbeidet både for å skape tillit hos de involverte og fordi de kan ha en annen innsikt i de aktuelle problemstillingene og miljøene. Men enkelte pekte på at det ikke må være slik at noen kvoterer inn uten at de har den relevante kompetansen. Det ble videre påpekt at på mindre steder der det er noen ildsjeler som brenner for tematikken, er det mer sannsynlig at den blir grepet fatt i og vektlagt.

*For det fjerde* var det flere som mente samarbeid og samordning er avhengig av en felles forståelse med barnevern og politi med hensyn til når det er hensiktsmessig å sende en bekymringsmelding eller anmelde et forhold. Flere hjelpetjenester fortalte at de tenker seg svært godt om før de går til et sånt skritt fordi de er bekymret for en overreaksjon som vil gjøre saken verre heller enn bedre. Imidlertid var det også flere som hadde svært gode erfaringer med hvordan de skulle håndtere slike saker. Av disse ble det særlig ble trukket fram som positivt at de kan henvende seg anonymt til barnevern, politi og barnehus for å drøfte en sak, og dermed bedre forstå når det er avgjørende å sikre og sette inn akuttiltak, og når det er bedre å avvente og arbeide mer langsiktig med relasjonen. Noen var, som nevnt tidligere, også opptatt av at taushetsplikten noen ganger kan strekkes for langt og dermed vanskeliggjøre samarbeid på tvers av enheter og etater.

### **5.5.2 Ulike typer lokalt samarbeid, og samarbeid som mangler**

Samarbeidet og samordningen lokalt foregår både rundt *enkeltsaker* og den kan være av mer *overordnet* art. Når det gjelder samarbeid og samordning rundt enkeltsaker, fikk vi presentert flere modeller, fra tilfeller der dette skjedde svært sporadisk, ad-hoc og lite koordinert, til formalisert og koordinert samarbeid mellom de ulike etatene rundt brukeren. Alle aktørene samarbeidet i ulik grad rundt enkeltsaker, men det vi fant var mest vanlig, var at hver hjelpetjeneste søkte den støtten og assistansen de fant mest hensiktsmessig og nødvendig i hvert enkelttilfelle: «*Vi er involvert i samarbeid, men ikke i et system. Vi ville ønsket det*». I noen kommuner var det ganske lite samarbeid på tvers. Det var blant disse aktørene vi fant mest frustrasjon, fordi flere syntes det var vanskelig å

orientere seg, det ble litt tilfeldig hvem de så det mest hensiktsmessig å trekke inn, og man var mer ukjent med kompetansen i omkringliggende etater: «*Vi sitter med mye kunnskap i kommunen alle mann, men ungdom kan snakke med fem ulike instanser uten at vi kjenner til hverandre*».

Der det var etablert sterkere grad av rutiner gjennom tverrfaglig samarbeid og man visste hvem som skulle inn i ulike typer saker, fungerte samarbeidet bedre. Best erfaringer hadde man på steder der det ble etablert *ansvarsgrupper* eller andre tverrfaglige grupper rundt brukeren, og der det var en tydelig ansvarsfordeling mellom de ulike enhetene. Dette gjaldt særlig i tilfeller der vedkommende bruker har komplekse utfordringer og trenger oppfølging fra flere ulike deler av hjelpeapparatet. Følgende er ett eksempel på hvordan en slik ansvarsgruppe fungerer i en større by:

Vi er koordinator for disse ansvarsgruppene. I sånne saker avhenger det av den enkelte saken hvem som kalles inn. [Navn på instans] kaller inn, og må samle de som er involvert i saken for å få oversikt. Brukeren skal som hovedregel være med sjøl. Men det kan også være greit om alle møtes en halv time før, der vi planlegger hva vi skal si til bruker om ansvarsfordeling, og bestemmer hvem som møter personen først og loser ham eller henne inn på møtet. Det varierer hvem som er koordinator i enkeltsakene. Veldig mange kan være inne; vi har et veldig spesialisert tjenesteapparat i kommunen. Det er ofte en utfordring at det er så mange spesialister på ulike felt, men disse gruppene bidrar til samordning.

Når det gjelder mer *overordnet samarbeid*, fant vi i flere av kommunene at det var blitt opprettet samordningsgrupper eller faste samarbeidsmøter mellom ulike etater som berører NTK-tematikk. Disse møtene er gjerne ikke satt opp først og fremst med NTK-tematikken for øye, men tematikken inngår blant et større knippe relaterte temaer. I tillegg til SLT (en samordningsmodell for lokale, forebyggende tiltak mot rus- og kriminalitet) ble også andre arenaer som var særegne for den enkelte kommune nevnt, for eksempel på temaer som ungdom og familie. Vi beskriver ikke disse i mer detalj her av anonymitetshensyn. Erfaringen med å samles på tvers på slike faste og mer formaliserte arenaer er overveldende god, og mange av informantene etterlyser mer av denne typen samarbeid. Noen av etatene mener også de selv kunne bidratt mer om de i større grad var trukket inn i slike samarbeidsfora: «*Vi er kanskje for dårlige til å selge oss og kompetansen vår*».

I tillegg arrangeres det egne *fagdager* både innad i og på tvers av enheter og etater. Også slike fagdager er det gode erfaringer med, og mange informanter forteller at det både styrker kompetansen lokalt og bidrar til bedre samarbeid og samordning på tvers. Av og til kan slike samlinger være vanskelig å prioritere i en hektisk arbeidshverdag, og flere er lei for at de ikke har nok anledning til å delta. En av informantene mente at ved siden av slike fagdager som arrangeres internt for hjelpeapparatet, bør man også trekke inn representanter fra miljøer der NTK-tematikken er særlig aktuell, for på den måten å opprette en dialog og samtidig få en bedre forståelse av hvordan innvandrerforeldre tenker for eksempel om barneoppdragelse og kjønnsroller.

### **5.5.3 Samarbeid og samordning med regionale, nasjonale og særskilte tjenester**

Hjelpetjenestene på stedene vi besøkte benytter seg i svært varierende grad av tilbud utenfor egen kommune eller omland (for de tjenester som skal dekke et

omkringliggende område). Vi tenker her særlig på regionale tjenester, som RVTS, og slike særskilte tjenester på NTK-tematikken som Kompetanseteamet (KT), minoritetsrådgivere (MR), integreringsrådgivere (IR) og sivilsamfunnsorganisasjoner som har fått støtte via tilskuddsordningen på tematikken.

### *Minoritetsrådgivere*

Flere av kommunene vi besøkte, har egen MR. I disse kommunene er MR kjent i hjelpeapparatet, og det er betydelig samarbeid, både rundt enkeltsaker og omkring forebygging av NTK. Også i kommuner uten egen MR var det slik at deler av hjelpeapparatet hadde samarbeid med MR i regionen. Her var naturlig nok samarbeidet mye mer sporadisk og knyttet til enkelte forebyggingstiltak og noe rådgivning i enkeltsaker (*“Det er fint å ha en å kunne drøfte saker med”*). Det var det imidlertid også flere her som aldri hadde hørt om MR i regionen.

De som har erfaring med samarbeid med MR, mener i all hovedsak at de fyller en viktig funksjon. Et par informanter hadde noe varierende erfaringer med ulike MR og mente deres kompetanse, men også personlig egnethet i form av evnen til å få ungdommen til å åpne seg, er avgjørende for at vedkommende skal fungere godt. Mange ønsker flere MR i skolene, også i ungdomsskolen sa noen, og at de bør være mer spredt ut i landet og innføres på skoler også på mindre steder gitt at NTK-tematikken ikke kun gjør seg gjeldende i byene (se under). Nå har det skjedd en økning i antallet MR,<sup>37</sup> og under feltarbeidet var noen også spente på hvordan den nye ordningen med ambulering vil fungere. Vi møtte alt fra skepsis (*“Fysisk plassering er veldig mye mer hensiktsmessig enn ambulering. Det tar tid å bygge opp kompetanse og bevissthet.”*) til mer avventende og positive forventninger.

MRene selv verdsetter den fleksibiliteten stillingen gir mulighet for, ved at de kan vektlegge den NTK-tematikken som er mest aktuell på egen skole og lokalmiljø og til dels bruke de metoder de selv finner mest hensiktsmessig. Det er også tilfeller der MR ser utover skolen og også går inn i annen NTK-tematikk på lokalt nivå.

### *Integreringsrådgivere*

Det var kun få av våre informanter som hadde fått bistand fra IR, selv om et flertall var kjent med ordningen. Noen hadde for eksempel fått hjelp med hensyn til lovgivning når et barn ikke er fast bosatt i Norge og var godt fornøyd med den hjelpen de hadde fått. Også saker der unge hadde vært tilbakeholdt i utlandet hadde blitt løst på en tilfredsstillende måte. Andre hadde hatt saker der det var begrenset hva IR kunne få gjort på grunn av at det kan være vanskelig for norske myndigheter å operere i utlandet. Det var også noen som hadde gitt opp fordi det ble krevet så mange opplysninger for at IR kunne agere som det var umulig for den aktuelle hjelpetjenesten å skaffe til veie.

---

<sup>37</sup> Se [revidert statsbudsjett om minoritetsrådgivere](#).

### *Kompetanseteamet*

Flere av de vi snakket med, bruker KT aktivt i arbeidet sitt og berømmer kompetansen som de besitter (*“de er kjempeflinke” “godt å kunne ringe dem” “har hatt god nytte av det når de har fått opprettet kontakt med en kontaktperson i sitt fagspor”*). Og, som det ble sagt av en MR: *“Vi har et veldig godt samarbeid. De er veldig viktige. Jeg kan ha samtaler med dem, ofte og sjelden. Det er en helt avgjørende andrelinjefunksjon for oss.”* Mange i det generelle hjelpeapparatet har fått god rådgivning og hjelp og støtte i enkeltsaker. Vi fikk også gode tilbakemeldinger på det arbeidet de gjør innenfor bo- og støtteordningen. Noen mente KT hadde gitt dem mer selvtillit med hensyn til egne beslutninger fordi de flere ganger hadde gitt dem råd som sammenfalt med de vurderingene de selv hadde gjort.

Likevel er tilbakemeldingene på KT's arbeid ganske sammensatte. Det var for det første påfallende mange som aldri hadde hørt om dem: (*«nei, har ikke hørt om dem»; “det er skremmende at vi tilhører samme etat og jeg aldri har hørt om dem”*) eller det var tilfeldigheter som gjorde at de hadde fått kjennskap til teamet: (*«da jeg klaget til en venninne over en sak jeg jobber med, fortalte hun meg [om] KT; jeg hadde ikke hørt om dem før”*). Behovet for en funksjon som den teamet tilbyr er til stede, men det hjelper lite når tjenesteapparatet ikke er kjent med den, som følgende sitat er et uttrykk for:

Det burde vært en telefon dit du kan ringe og stille spørsmål [...] Jeg vet ikke om det finnes en sånn telefon, og når jeg ikke vet det, er det ikke sannsynlig at andre vet om det heller. En telefon der hjelpeapparatet, når de har behov, kan si, for eksempel: Jeg har denne saken, et arrangert ekteskap som er tvang, hva skal jeg gjøre?

Også flere av de informantene som selv kjenner godt til KT, tror ordningen er lite kjent.

Noen av informantene etterspør derfor mer informasjon om ordningen. Det følgende utsagnet er det sterkeste av dem som uttrykker at det drives for lite målrettet informasjonsarbeid: *“KT - det er en PR-katastrofe!”*. Vi har vært i dialog med KT, og når de blir forelagt slike tilbakemeldinger, er det tydelig at de ikke er ukjente med problemet. De viser blant annet til svært høyt arbeidspress rundt enkeltsaker som gjør at tiden til noen andre viktige oppgaver, som informasjon om ordningen overfor hjelpeapparatet, blir mangelfull. Også andre deler av Bufetat arbeider nå mer aktivt med å formidle informasjon om de særskilte tjenestene, herunder KT, på fagdager og konferanser eller besøk i kommunene.

En annen oppfatning av KT som noen informanter trekker fram, er at de sitter for langt unna og at de derfor ikke framstår som så relevante for dem. De tror ikke de kjenner utfordringene på NTK i ulike lokale kontekster: *“Det høres kanskje litt arrogant ut, men de er ikke så viktige for oss. De er så langt borte.”* Noen mente det derfor burde være kompetanseteam på regionalt heller enn, eller i tillegg til, på nasjonalt nivå, og det var også de som foreslo at noen av KT's oppgaver med fordel kunne overtas av RVTS (se mer om dem under). Det ble imidlertid påpekt at RVTS per nå ikke har de tjenestene inne som skal til for å arbeide med akutte saker; de finnes i dag kun i KT.

En annen informant mente teamet konsentrerer seg mest om de ekstreme sakene, mens de også burde hatt større fokus på midtsjiktet av saker som er litt

mindre alvorlige. Det var også en av informantene som fortalte at han assosierer KT med kvinner og barn som blir satt igjen i utlandet.

Noen av de vi har snakket med forteller at den tverrfagligheten som kompetanseteamet innehar er hensiktsmessig, og det gjelder personer i de særskilte tjenestene og det generelle hjelpeapparatet. Det gjør at man kan diskutere en sak med de fagpersonene som kan mest om det man trenger hjelp til. For eksempel kan representanten fra Arbeids- og velferdsdirektoratet (AVdir) si noe om regelverk og ansvar hos NAV med tanke på muligheter for hjelp. Eller når folk i hjelpeapparatet har behov for hjelp, kan de ta kontakt med den i sin enhet eller etat som sitter i kompetanseteamet. Det som framheves som positivt, er at man på den måten kan de få drøftet saken med en som både kjenner fagfeltet og etaten. Erfaringene med dette er imidlertid noe blandede. En aktør i politiet sier det slik:

Jeg har ikke så mye erfaring med kompetanseteamet personlig, men jeg har erfart at det ikke har vært kapasitet når vi har kontakt med dem i vårt fagspor. Vi hadde for lite kunnskap for etterforskning og avdekning for å få etterforsket og få til retten, men da fikk vi svar at det ikke var kapasitet. Men barnevernet fra flere kommuner jeg har henvist [til Kompetanseteamet] beskriver at de har fått egen kontaktperson i pågående akutte saker og fått god støtte. Det fungerer nok i noen fagspor, men kanskje ikke i alle? Kanskje jeg har vært uheldig.

Vi ser altså at måten Kompetanseteamet er organisert, der ulike etater og faginstanser er representert, framheves som positivt. Samtidig har ikke alle positive erfaringer innenfor sitt fagspor.

#### *RVTS*

Av de regionale aktørene på NTK-tematikken er det RVTS som fremstår som den klart viktigste. Flere av våre informanter har erfaring med at RVTS driver veiledning på forespørsel. Hjelpeapparatet kan kontakte dem om de har problemstillinger innenfor NTK, RVTS kan gi veiledning til kommuner og tjenester, og mer generelle råd. Noen informanter hadde deltatt når RVTS arrangerer fagdager, konferanser osv., der særlig negativ sosial kontroll hadde blitt løftet som en egen tematikk. RVTS kan videre reise ut til kommuner og ha møter med aktuelle hjelpetjenester, og særlig gjelder dette kommuner som har spesielle utfordringer på tematikken. Og de koordinerer regionale nettverk mot negativ sosial kontroll. Vi snakket også med informanter som hadde fått veiledning i enkelt saker av RVTS selv om dette ikke inngår i RVTS sitt mandat som en primær funksjon.<sup>38</sup>

RVTS fikk i hovedsak god omtale av informantene som hadde samarbeidet med dem. De blir sett som en *“spisskompetanse som kan bistå oss”* og ble nevnt som

---

<sup>38</sup> I RVTS sitt mandat går det fram at sentrene skal bidra til kompetanseheving gjennom undervisning, veiledning, konsultasjon og nettverksarbeid på tvers av sektorer, etater og forvaltningsnivåer. Sentrene skal fungere som en «en tjeneste for tjenestene» ved å bidra til bedre og mer helhetlige tjenester gjennom kompetansebygging i tjenesteapparatet, og utvikling av hensiktsmessige samarbeidsmodeller. Deres primære funksjon er ikke å gi veiledning i enkelt saker. Vi har ikke snakket med representanter for alle RVTSer, og det kan være variasjoner mellom ulike sentre.

“en av kunnskapsutøverne og kunnskapsbank på dette feltet for kommunene”. Flere hadde deltatt på fagdager som RVTS hadde arrangert med godt utbytte. Det var imidlertid også her noen mer kritiske røster: “RVTS kan konsekvensene, men forstår ikke omfanget av fenomenet”. En MR tror det er tilfeldig og personavhengig om hjelpeapparatet benytter seg av tjenestene til RVTS. Det ble også, som beskrevet over i avsnittet om KT, uttrykt usikkerhet omkring hvor god samordningen og arbeidsfordelingen er mellom RVTS og KT og at det kan være uklart når det er RVTS og når det er KT som skal gi veiledning overfor hjelpeapparatet og om hvorvidt RVTS kan og skal bidra inn i enkeltsaker.

Det er også flere av de hjelpetjenestene vi snakket med, som er hyppig i dialog og samarbeid med andre nasjonale aktører enn KT; ulike departementer, UDI, andre deler av Bufetat, IMDi, m.fl. ble nevnt. Slike kommentarer utgjør imidlertid en for liten del av vårt datamateriale til at det gir mening å beskrive hjelpeapparatets samarbeid med eller inntrykk av disse. Av sivilsamfunnsorganisasjoner som opererer nasjonalt, vil vi imidlertid trekke fram Røde Kors-telefonen som av flere ble ansett å være et svært godt tilbud til utsatte for NTK der de kan ringe anonymt og få råd om hvor de kan henvende seg videre. Flere andre organisasjoner og prosjekter ble også trukket fram, men disse ble også nevnt kun av én eller et par informanter og blir således ikke diskutert nærmere her.

Som det går fram av det som er beskrevet over, er det utstrakt samarbeid mellom generelt hjelpeapparat og minoritetsrådgivere der slike finnes lokalt. Dette samarbeidet beskrives av de fleste som viktig og godt. For noen er også Kompetanseteamet en viktig støttespiller man kan henvende seg til for å få veiledning, men vårt inntrykk er likevel at teamet er forholdsvis lite kjent og lite brukt av det generelle hjelpeapparatet rundt i kommune-Norge. De vi snakket med hadde ellers lite erfaring med de øvrige særskilte tjenestene (bo- og støtteordningen, integreringsrådgivere, mentorordning, sivilsamfunnsaktører) slik at case-studiene ikke gir holdepunkter for å vurdere dem enkeltvis.

#### **5.5.4 Og hvordan ser de særskilte tjenestene på roller, samordning og samarbeid?**

Siden det er begrenset med særskilte tjenester representert i de fire kommunene vi besøkte, bygger dette avsnittet hovedsakelig på svarene representanter for de særskilte tjenestene ga på de åpne spørsmålene i spørreundersøkelsen om hvordan de vurderer egen rolle og om samordning og samarbeid i hjelpeapparatet. Mange delte positive erfaringer. *Minoritetsrådgivere* fremhevet at hjelpetjenestene reagerer raskt når de bringer opp en sak og at det er et godt samarbeid med de personene som har kompetanse på området:

I mitt dagelig virke ser jeg at samarbeidet mellom minoritetsrådgiver og integreringsrådgiver, Kompetanseteamet, politiet og krisesentrene fungerer veldig greit.

Andre la vekt på godt samarbeid med andre rådgivere på skolen, skolehelsetjenesten, miljøarbeidere og familievernkantor. Fleksibiliteten som blir utøvd fra andre institusjoner ble høyt verdsatt. Videre ble det lagt vekt på at det er gode rutiner for samarbeid når det gjelder å ivareta ungdom i situasjoner der det er akutt behov for hjelp. Viljen til samarbeid oppleves å være god.

I *bo- og støttetilbudet* ble det vektlagt at de hadde opparbeidet svært gode nettverk av hjelpetilbud de unge trenger når de benytter tjenesten; «alt fra økonomi til helse». Veiledningstelefonen til Kompetanseteamet ble også fremhevet som en viktig ressurs det samarbeides godt med. En respondent uttrykte i denne sammenheng tilfredshet med at det er en nasjonal instans som koordinerer plasser i botilbudet. Her er det imidlertid ulike syn. En annen representant for bo- og støtteordningen mente for eksempel at det ikke er hensiktsmessig at det er KT som tildeler plassene fordi de som arbeider i bo- og støtteordningen i følge vedkommende bedre selv kan vurdere hvem som egner seg og hvem som ikke egner seg til å ta i bruk botilbudet. Det var også en representant for en annen særskilt tjeneste som påpekte at selv om tilbudet som gis gjennom bo- og støttetilbudet er unikt og viktig, er det tilbudet de kan gi sammenliknet med barnevernets tiltaksvifte mye mer begrenset. Denne særskilte tjenesten skulle derfor ønske seg at barnevernet hadde et ansvar ut over de som har fylt 18 år.

Når det gjelder forhold som respondenter fra de særskilte tjenestene rapporterte at ikke fungerer optimalt, var *minoritetsrådgivere* opptatt av at det eksisterer en del fordommer i skolen som gjør at det enkelte steder er manglende interesse for å jobbe med denne typen saker. Dermed blir sakene og ansvaret skjøvet over på minoritetsrådgiverne som lett blir stående alene i stedet for å fungere som en veileder og bidragsyter.

Noen av respondentene innen de særskilte tjenestene mente det er rom for forbedring av det tverrfaglige samarbeidet, og samarbeidet mellom barnevern, familievern, skole og politi ble løftet fram. Manglende fenomenkunnskap i det generelle hjelpeapparatet ble av flere trukket fram som årsak til at samarbeidet ikke fungerer optimalt. Det ble særlig hevdet at kompetansen er lav på mange mindre steder og i småbyer. At sakene blir løst ulikt på grunn av ulikt kompetansenivå hos saksbehandlere, ble også løftet fram som et problem, og her ble det særlig pekt på kompetansen blant ulike saksbehandlere i NAV-systemet.

Noen respondenter var spesielt opptatt av lav kapasitet i hjelpeapparatet, og det gjelder særlig politi og DPS. Det går utover brukere når politi ikke har kapasitet til å følge opp saker, eller når henvisninger til DPS avslås eller det tar for lang tid å komme inn i systemet. Dette er et hinder for godt samarbeid rundt bruker. En respondent ga uttrykk for at systemet rundt UDI er vanskelig og tungvint og at saksbehandlingen tar alfor lang tid. Samme respondent mente også at politiet jobber ulikt i denne type saker og at de er dårlige til å informere samarbeidspartnere om endringer de gjør internt.

## 5.6 NTK er ikke bare et storbyfenomen

I utvelgelsen av case for feltarbeidet ønsket vi, som vi skrev i metodekapitlet (Kapittel 3)) foran, en variasjon både med hensyn til stedets størrelse og andel innvandrere i befolkningen. Tidligere forskning, som den siste delrapporten i ISFs og NOVAs følgeevaluering (Lidén og Bredal 2017) fant store variasjoner mellom kommunene med hensyn til hvordan de arbeider med vold i nære relasjoner. Paulsen mfl. (2011) antydte også at barnevern og sosialtjenester i de større byene trolig ligger i forkant av resten av landet når det gjelder kompetanse på slike problemstillinger. I denne gjennomgangen har vi derfor ønsket å undersøke om brukerne møter et tilsvarende tjenestetilbud uavhengig av hvor de bor. Selv

om den største andelen av innvandrere bor i Oslo og andre storbyer, bor en stor og økende andel innvandrere også i norske distriktskommuner (Søholt mfl. 2014). Mange mindre kommuner har hatt en betydelig pågang av flykninger etter flyktningkrisen i 2015 (Søholt mfl. 2018). Videre kan sterk sosial kontroll og vold, som vi har skrevet over, også være utbredt i etnisk norske miljøer. Beredskapen overfor og oppmerksomheten omkring fenomenet bør derfor være til stede i hjelpeapparatet over hele landet.

Ikke uventet fant vi at tjenestetilbudet til de som er utsatt for NTK varierer betydelig mellom ulike steder i landet. Kommunestørrelsen ser ut til å være viktig: i de større byene er det et mye mer omfattende og variert hjelpeapparat, det finnes en rekke sivilsamfunnsorganisasjoner som bidrar, og tilgjengeligheten av mer spesialisert kunnskap omkring tematikken er mye større. Samtidig ble det, også på det minste stedet vi gjennomførte feltarbeid, anerkjent at *«[d]et er en fare for oss det at vi kanskje tenker at dette [NTK] er storbyfenomen. Men det er det jo ikke. Vi har disse problemene hos oss, og vi må være oppmerksomme på dem»*. Eller, slik det ble formulert av en etatsleder i en mindre by:

Det man ser og hører om i Oslo, for eksempel at det er mye vold blant unge, det samme ser vi også her. Vi har så mange ulike miljøer, og jeg vet at politiet er veldig obs på disse problemene her også. Det dreier seg ikke bare om etniske minoriteter; det er så mange ulike kulturer som bor i kommunen, også etnisk norske. Det koker her også.

Distriktskommunene vi besøkte, har visse ulemper når det gjelder håndteringen av NTK. Små kommuner vil alltid ha mindre volum på tjenestene, og derfor også mindre muligheter til å yte spesialiserte tjenester til små befolkningsgrupper. I og med at innvandringen til distriktene har kommet senere enn i byene, er det videre jevnt over mindre erfaring med deler av tematikken, og geografiske avstander kan også gjøre mer spesialisert kompetanse mindre tilgjengelig. En barneverntjeneste i en av distriktskommunene vi besøkte må for eksempel vurdere i hvert enkelt tilfelle om det er hensiktsmessig å bruke Barnehuset i en større by i voldssaker fordi avstanden er så stor at det vil kreve overnatting, noe som utgjør en ekstra belastning for det utsatte barnet. I en annen mindre sentral kommune, hadde helsetjenesten knappe budsjetter og kunne ikke bruke tid og penger på å sende folk på kompetansehevende tiltak på NTK-tematikken. Det finnes få sivilsamfunnsorganisasjoner som hjelpeapparatet kan samarbeide med omkring tematikken på mindre steder, og man blir mer avhengig av enkeltstående ressurspersoner hvis de finnes. En MR fortalte også at store avstander mellom MR i mange av distriktene gjør det vanskelig for disse å samarbeide og skape synergier seg imellom.

Samtidig har distriktskommunene også noen fordeler når de skal arbeide med NTK-tematikken, og noen av disse ble løftet fram av informantene. Byene kan være mer polarisert med hensyn til inntekt og sosiale forhold som påvirker NTK, og en som arbeider i en distriktskommune, hadde en oppfatning om at *«De mest utsatte bor i blokkleiligheter i byene»*. Informanten mente også at de etniske innvandrernettverkene vanligvis er mindre kontrollerende i distriktskommunene:

Innvandrerne utgjør her en så liten andel at de ikke er mange nok til å danne et eget miljø. Dermed er det mye friere, man trenger ikke gå i 'kirka', de kan leve mer som de selv vil, og de opplever ikke så mye press fra etniske nettverk. Og det er også lettere for dem å bli integrert fordi de blir sett på en annen måte.



Forholdene kan imidlertid variere fra én kommune til en annen. På ett av stedene vi besøkte bor det mange arbeidsinnvandrere i bygdene (noe som er typisk for mange norske distriktskommuner), og mange av disse kommer fra Polen og Litauen, der skepsisen til barnevernet ifølge våre informanter er stor. Siden arbeidsinnvandrere heller ikke er omfattet av introduksjonsprogram eller annen integreringspolitikk, uttrykte hjelpetjenestene frustrasjon over vanskelighetene med å komme i kontakt med og «innfor» dette miljøet: «*Det er vanskelig å nå folk på foreldremøter, samt i idrett og andre fritidsaktiviteter. Noen lar barna delta, men ikke alle*».

## 5.7 Hvilke begreper bruker hjelpeapparatet, og hva synes de om begrepene NTK?

Når vi snakket med de ulike hjelpetjenestene om NTK-tematikken, var det ikke alle som brukte disse begrepene i sitt arbeid – om ulike deler av tematikken ble det også brukt begreper som ‘æresrelatert vold’, ‘oppdragervold’, ‘vold i nære relasjoner’, ‘psykisk vold’, ‘sterk (sosial) kontroll’, ‘ekstrem kontroll’ og ‘trakassering’ mens noen ikke var veldig bevisste på begrepsbruk og brukte ulike begreper i konkrete saker: “*Vi er ikke bevisste her på hvilke begrep vi bruker. Jeg måtte gå i meg sjøl når jeg så skrivene deres [intervjuguiden som ble sendt ut på forhånd]; jeg måtte gå noen runder. Vi bruker ikke de begrepene*”.

På dette området fant vi særlig store sprik mellom informantene, og det gjelder både begrepsbruk og synspunkter på begrepene. *Tvangsekteskap* var det minst problematiske av de tre; her er det tydeligvis en felles forståelse av hva dette dreier seg om, og begrepet oppleves av de fleste verken som stigmatiserende eller uklart. Når det gjelder *kjønnslemlestelse*, er det imidlertid en del som synes at begrepet er problematisk. Det dreier seg i første rekke om begrepet i seg selv: “*Kjønnslemlestelse er et forferdelig ord. Når gutter omskjæres og jenter kjønnslemlestes ... Vi har problematisert dette internt. Hva gjør det med oss når vi bruker disse begrepene i offentligheten?*”. Flere valgte derfor bevisst å bruke ‘kvinnelig omskjæring’ eller beskrive fenomenet med andre uttrykk når de snakket om dette temaet med ungdom og foreldre. En av våre informanter sier at:

Det høres for dramatisk ut når vi sier til noen at de har lemlestet barna sine – selv om i virkeligheten er det jo det de har gjort, de har skjært i et friskt menneske, men man må tilpasse begrepsbruken til dem man snakker med.

Flere av de vi snakket med var også opptatt av at det var problematisk for arbeidet med negativ sosial kontroll at det er gruppert sammen med *kjønnslemlestelse*. Det ble hevdet at når *kjønnslemlestelse* nevnes i samme kontekst som negativ sosial kontroll, risikerer man å støte folk man ønsker å kommunisere med, bort. En av informantene våre tydeliggjør dette poenget:

Når man bruker [...] *kjønnslemlestelse* og kobler det til negativ sosial kontroll, da fjerner det folk. Folk ønsker ikke ha noe med det som relaterer seg til [*kjønnslemlestelse*]. Det er mye bedre hvis vi snakker om negativ sosial kontroll som noe allment og som noe som skjer i nære relasjoner, og ikke koble det til *kjønnslemlestelse* som så fort knytter an til skam.

Flere av informantene var også tydelige på at de mener ansvaret for dette feltet heller bør ligge i helsesektoren, også fordi det er her kompetansen finnes.

Størst engasjement knyttet seg nok likevel til begrepet *negativ sosial kontroll*. Om dette begrepet var synspunktene svært delte. Ganske mange fant det formålstjenlig, slik som:

Jeg er veldig positiv til begrepet NSK. Det er et ikke-stigmatiserende begrep. Det har et bredere nedslagsfelt enn andre begreper som blir brukt. Begrepet favner alle. [...] Det er bra å bruke sånne universelle termer for å jobbe mot stigmatisering og generalisering av spesielle grupper. NSK favner over mye, og ikke alt kan hektes på ære. Det er et veldig oppklarende og nyttig begrep.

Noen synes det er bedre å bruke 'negativ sosial kontroll' enn for eksempel 'sterk kontroll', fordi det siste ikke skiller mellom det som er positivt og negativt. Begrepet gir en inngang til å kunne snakke om hvor grensene går. Og informanter hadde observert at begrepet er begynt å bli brukt i ungdomsmiljøene.

Men det er omtrent like mange som uttrykker at de har problemer med *negativ sosial kontroll*-begrepet. Begrepet oppleves av flere som diffust: "Når er det egentlig negativ sosial kontroll, og når er det ikke det?", og for lite alvorlig: "Negativ sosial kontroll er et mildt begrep. Jeg vet ikke helt hva omfanget er, men jeg tror ikke det er kjent hvor ille det faktisk kan være. Fenomenet blir pakket litt inn i alle miljøer, og begrepet bidrar til dette". Av samme grunn er det også noen som mener man heller burde bruke voldsbegrepet også i tilknytning til det som blir beskrevet som negativ sosial kontroll, og da gjerne operere med 'psykisk vold'.

Andre mener det er bedre å snakke om sosial kontroll og synes det er unødvendig å legge til 'negativ': "Man trenger ikke være rakettforsker for å forstå at når man problematiserer sosial kontroll, så er det gjerne negativt". Et annet sitat sier noe av det samme:

Hvem definerer egentlig hva som er 'negativt' og hva som er en kultur? [...] Det er så mange nyanser av det. Jeg tror ikke negativ sosial kontroll er noe folk flest har i sitt repertoar. Bruker du 'sosial kontroll', så får du et annet utgangspunkt, du vil måtte forholde deg til det. Det er så lett å si at «negativ sosial kontroll, det har vi ikke her». Det er et veldig ladet begrep.

Mange liker også dårlig at begrepet kobles så tett til tvangsekteskap og kjønnslemlestelse, og at alle tre stadig kommer opp samtidig; nettopp kombinasjonen gjør at når Handlingsplanen eller NTK løftes som en enhet, går folk ut fra at dette dreier seg om «de andre». Dermed vil begrepet, uavhengig av om det beskriver fenomenet på en god eller dårlig måte, automatisk knyttes til enkelte innvandrergupper og religioner, og man får ikke tydelig nok fram at dette er et fenomen som er aktuelt i mange ulike kulturer og miljøer.

## 5.8 Hjelpeapparatets syn på NTK-tematikkens plassering og på Handlingsplanen

### 5.8.1 Ønske om å integrere tematikken i handlingsplaner på vold i nære relasjoner

Informantene i hjelpeapparatet uttrykte mange ganske sterke, og av og til motstridende, synspunkter på tematikkens plassering. Selv om det ikke var full enighet blant informantene om dette, mente et overveldende flertall av dem vi

snakket med at tematikken burde integreres sterkere, delvis eller helt, i øvrig arbeid og handlingsplaner på vold i nære relasjoner. Det var flere argumenter som ble vektlagt i denne sammenheng.

Hjelpeapparatet på mindre steder så dette i stor grad som et praktisk spørsmål. Det er begrenset med menneskelige ressurser, og egne satsinger på mange felt kan komplisere arbeidet og samordningen mellom enhetene i hjelpeapparatet - som uttrykt i disse sitatene: *“hvis man tenker mer praktisk, hvordan man jobber, er det mer naturlig å ha det inn under vold i nære relasjoner”*. I stedet for mange enkeltsatsinger bør man derfor se sammenhengen mellom ulike tematikker og jobbe på tvers. Da kan det være hensiktsmessig å ha færre satsinger (og handlingsplaner), men at NTK-tematikk blir en integrert del av øvrig arbeid i hjelpeapparatet. De fleste kommuner har en egen handlingsplan på ‘vold i nære relasjoner’ og tematikken burde derfor bli viet oppmerksomhet nettopp i denne handlingsplanen, mente flere informanter: *“Dette sier jeg utfra en praktisk hverdag: Hvordan skal man finne fram i mylderet av tjenester? Det er så mange forskjellige team, og derfor hadde det vært mer hensiktsmessig om dette lå under vold i nære relasjoner”*. Mange veiledere og rutiner på ulike felt kan lett føre til at noe glipper.

For andre handler det om at feltets plassering etter deres syn skaper et inntrykk av at dette i all hovedsak dreier seg om innvandrerbefolkningen, «de andre». Dette har flere negative konsekvenser. For det første blir det på den måten mindre oppmerksomhet om negativ sosial kontroll som finner sted i andre miljøer enn i innvandrer miljøer, som i lukkede kristne miljøer, eller blant «folk flest»:

Vi må slutte å behandle negativ sosial kontroll som noe som er spesielt for innvandrere, vi må heller se på det som noe som er universelt for alle innbyggere i Norge. Derfor bør temaet behandles som et allment tema under vold i nære relasjoner. [...] Vi snakker om integrering, men vi segregerer gjennom alle våre hjelpesystemer.

For det andre vil man ved å behandle tematikken på integreringsfeltet risikere at grupper som på denne måten får søkelyset rettet mot seg lett vil kjenne seg stigmatisert og angrepet fordi de ikke blir sett på som en integrert del av det norske samfunnet. Det blir derfor lett vanskeligere å få disse i tale og inn i en dialog, og man oppnår dermed det motsatte av hva man egentlig ønsker.

Flere av de som ønsker tematikken integrert i «vold i nære relasjoner», er også opptatt av at tematikken må styrkes eller behandles som et eget undertema innenfor denne overskriften, der NTK ellers kan bli litt oversett:

Negativ sosial kontroll kan være eget kapittel under vold i nære relasjoner – for det er tross alt noen spesielle kjennetegn ved denne tematikken. Det er noe her som er noe litt annet. Og på denne måten kan vi få fram at vi også har negativ sosial kontroll i norske familier. Dermed vil heller ikke tematikken bli så skummel å forholde seg til.

Selv om mange mener det bør integreres i vold i nære relasjoner, framfor dagens plassering på integreringsfeltet, var det ulike meninger om dette. Noen var godt fornøyd med temaets plassering i dag og også at feltet har en egen Handlingsplan, som de mener sikrer tilstrekkelig oppmerksomhet på en tematikk de fortsatt ser som svært aktuell og som fortsatt krever ekstra innsats. Andre mente tematikken bør ligge flere steder parallelt – både som en integrert del av vold i nære relasjoner og som en egen tematikk samtidig. De mente at problemet

med at tematikken ligger på integreringsfeltet, og dermed at det lett blir sett først og fremst som en innvandrertutfordring, kan dempes ved å utvide forståelsen av integrering slik at det også kan handle om kulturer i etnisk norske miljøer.

### 5.8.2 Ulike syn på Handlingsplanen

Vi spurte informantene om de bruker Handlingsplanen aktivt i sitt arbeid, og her var bildet at den blir mye brukt av aktørene i de særskilte tjenestene, men i begrenset grad av de som arbeider i det generelle hjelpeapparatet. Blant de siste hadde flere ikke engang hørt om den. Et mer representativt bilde når det gjelder dette spørsmålet, får man imidlertid ved å se på resultatene av spørreundersøkelsen i et tidligere kapittel.

Imidlertid kom det i intervjuene og i de åpne spørsmålene i spørreundersøkelsen også fram ulike synspunkter på planen. Det var flere, både blant de særskilte og de generelle tjenestene, som mener man ikke trenger noen egen handlingsplan på tematikken; at den eventuelt bør integreres i Handlingsplanen mot vold i nære relasjoner. Noen reagerer på innretningen:

Den har en innretning som fokuserer på synlige minoriteter, muslimer og innvandrere generelt. Dette er kontraproduktivt og unødvendig avgrenset da problematikken i aller høyeste grad er et samfunnsproblem som mange flere grupper kan bli og blir rammet av.

Men andre er ikke enige: «Den [Handlingsplanen] setter fokus på utfordringer som unge mennesker med innvandrer/flyktningsbakgrunn lever i, og det er nødvendig da dette ennå er langt mer utbredt enn de fleste er klar over». Flere andre synes også det er bra med en egen handlingsplan, men foreslår noen forbedringspunkter. Det ble blant annet sagt at myndighetene bør satse mer på forebygging, og at dette sterkere burde gjenspeiles i Handlingsplanen. En mente det bør være mer fokus på den «usynlige» kontrollen, eller mental kontroll som blant annet handler om internalisering av foreldrenes normer og verdier, og at de unge dermed gjør som foreldre ønsker. Det ble også ytret ønske om at planen i sterkere grad bør knyttes opp til det generelle arbeidet mot utenforskap.

Til slutt er det flere som synes Handlingsplanen er god som den er. Av disse synes likevel enkelte det er et problem at det ikke er nok kompetanse på tematikken i hjelpeapparatet:

Den første handlingsplanen fra 2008 er god, og den siste er enda bedre, og det er bred politisk enighet om den. Men [...] den har liten effekt på grunn av manglende kompetanse nedover i systemet. [...] De har ikke fagfolk som greier å håndtere utfordringene, de setter ikke nok penger i det.

## 5.9 Betydning av politikk og mediefokus

Etter vår oppfatning har NTK-tematikken de senere årene fått økt oppmerksomhet av politikere og i massemedia, og vi lurte på om dette har hatt innvirkning på hvordan hjelpetjenestene arbeider med tematikken. Ikke alle var imidlertid enige i vårt premiss – noen av de vi intervjuet mener tvert imot at det er relativt lite fokus på tematikken i offentligheten. Svarene vi fikk på spørsmålet vårt kan grupperes i tre kategorier (selv om det var flere nyanser og glidende overganger).

*i) Oppmerksomheten fra politikere og i massemedia har ikke hatt innvirkning på det praktiske arbeidet med tematikken.*

Blant de som mener at politikk og media ikke har særlig innvirkning på arbeidet på tematikken, kan det være ulike oppfatninger av hvordan media og politikere fremstiller NTK. Men helt uavhengig av dette, mener de at det ikke gjør noen forskjell verken for eget arbeid eller hjelpeapparatets arbeid generelt: "At det er oppmerksomhet – vel, vi merker ikke noen forskjell"; "Uavhengig av politikk: vi beholder grunnprinsippene – uansett hvordan dette framstilles i media"; "Jeg tror ikke det har noe å si for oss"; "Politikk har ingen innvirkning på arbeidet vårt. Vi har aldri tatt det opp her om det har vært en sak i media. Vi er mer opptatt av hva de er utsatt for; vi ser individet".

*ii) Politikere og/eller massemedia fokuserer på NTK på en måte som hindrer godt arbeid på tematikken.*

Forholdsvis mange har negative synspunkter knyttet til politikere og/eller massemedias måte å uttale seg eller skrive om NTK på. Enkelte mener at det er et så stort fokus på de ekstreme sakene blant politikere og i media, at man kan risikere å støte fra seg både utsatte og deres familier i stedet for å spille på lag. En informant mener politikerne driver skremselspropaganda i media. Han savner en mykere framtoning, siden dette er et sårbart tema for mange. Dermed er det behov for å trå varsomt i stedet for å bruke så store ord og overskrifter. Han anerkjenner likevel at temaet er alvorlig og at det er mange som blir utsatt for NTK.

I barnevernet er de spesielt opptatt av den negative oppmerksomheten de har vært utsatt for på generelt grunnlag, men som vanskeliggjør arbeidet deres også på denne tematikken. Mange får dermed misoppfatninger om at barnevernet er ute etter å ta barna deres fra dem («til og med går det et rykte om at nordmenn gjør dette fordi de ikke får nok barn selv»). Dette medfører at «folk har en tendens til å lukke døra for oss i stedet for å samarbeide». I barnevernet ble det også pekt på at de savner å bli framsnasket av politikere og byråkrater i egen etat i media – de synes de kunne fått mer drahjelp og med tydeligere budskap fra egne fagorganisasjoner og egne fagdirektorer.

De som har kontakt med ulike trossamfunn, får også tilbakemeldinger om at disse synes det er uheldig at det blir så negativt fokus om dem i media. Det ville lettet arbeidet med NTK-tematikken om det hadde vært brukt mer dialog og informasjon, sier de. Andre reagerer også på vinklingen av tematikken fra politikere og media som de mener "blir for tabloid". Dette bidrar til at frontene kan bli hardere. En sier: "Jeg synes noen ganger debatten i media er stigmatiserende, det gjør det helt sikker ikke lettere for utsatte å oppsøke hjelp".

En informant fra en av storbyene vi besøkte, synes tematikken rundt negativ sosial kontroll kunne blitt løftet sammenlignet med alt fokuset på rus og kriminalitet: Både media og politikere har lett for å fokusere på de ekstreme sakene i stedet for å rette søkelyset mer mot ulike dilemmaer ved å vokse opp i Norge. En annen er opptatt av hvem sine historier som kommer fram i media og hvem sine som blir borte: "Hvem er på arenaen og diskuterer negativ sosial kontroll? Jo, det er veldig godt integrerte kvinner med høy utdanning. Gjerne andre generasjon. Hvordan er det for de som kommer nå? De nås ikke".

Enkelte har også observert en negativ utvikling i hvordan media behandler NTK-tematikken og etterlyser større grad av nyansering:

Noe har skjedd i Norge i måten man snakker om andre kulturer på, hvordan man snakker om de som bekjenner seg til islam. Det er fremmed, farlig, skummelt og ikke lov. Det blir veldig svart hvitt og lite nyansert. Svart hvitt, i stedet for å utforske hva det handler om. Den politiske vinden vi har hatt i Norge de siste årene; jeg kjenner den igjen i måten vi snakker om tematikken. Det er blitt mye hardere, mer polarisert. Det kommer fram at det handler om «noen andre».

*iii) Økt fokus er positivt, og det at politikere og massemedia er opptatt av tematikken, har bidratt til å rette samfunnets, herunder hjelpeapparats, søkelyset på NTK.*

Denne kategorien, som også er relativt stor, er de som synes det er positivt med politikere og medias fokus på tematikken:

Det er fint at man får fokus på det, for det har vært litt sånn at dette skjer ikke i Norge. Det er bra med folkeopplysning – at folk er klar over at det skjer mye i kulissene. Hvis man ikke vet om at det finnes, så er det vanskelig å avdekke. Man har jo på de brillene man har.

De skamløse jentene og filmer som “Hva vil folk si” har hatt betydning for offentligheten og dermed hvordan også hjelpeapparatet arbeider med NTK-tematikken hevder en annen. «*Jeg husker tidligere, hvis jeg fikk en sak om tvangsekteskap, så ville jeg tenkt, hva skal jeg gjøre nå? Nå har vi kommet mye lenger*». En annen i førstelinjetjenesten mener det bidrar til å holde fokuset oppe i eget arbeid og være obs på at det kan være NTK når det kommer folk innom: «*Vi synes det er positivt at det er oppmerksomhet rundt det*». En annen tror medias og politikeres søkelys har vært medvirkende til at det er blitt opprettet flere stillinger på NTK-tematikken, «*selv om enda flere behøves*».

Så er det også informanter som mener man ikke bør trå så forsiktig i innvandremiljøene ved å være redde for å ta debatten om NTK:

Det er veldig viktig å få tematikken på dagsorden. [Vi] må ikke være redde for å ta debatten, og debatten må være realistisk. Vi ser at innvandrere som har kommet til Norge har tatt med seg noen nye elementer til gata, som ikke var så fremtredende før de kom. Det dreier seg om gjengkultur, en ny type vold, våpen og slike nye elementer. [...] Selvfølgelig framstiller media også sakene noen ganger som de vil, og kan gi dem en spesiell vinkling. Men det er bedre enn at sakene ikke kommer fram i lyset. Det er bra at politikere har dette i søkelyset.

Innenfor de to siste kategoriene, de som overveiende ser positivt og de som er mer kritiske til politikernes og medias oppmerksomhet, er det flere som trekker fram at det er positivt med medieoppmerksomhet og søkelys på tematikken, men som også ser noen farer, slik som følgende sitat understreker:

Representerer det vi ser virkeligheten vår? Ja, men i varierende grad. Vi ser jo ikke samme hyppighet av de mest alvorlige sakene. Jeg har fortsatt ikke registrert drapssaker eller grove voldssaker hos oss. Jeg heier likevel på oppmerksomheten rundt det. Før snakket vi ikke om vold i hjemmet. Men jeg er samtidig redd for polarisering mot innvandrere som blir fremstilt med “elendige verdier” og “kvinneundertrykkende holdninger”.

## 5.10 Oppsummerende betraktninger

Kvalitative intervjuer med hjelpeapparatet på fire ulike steder i Norge, med ulik størrelse og innvandrerandel, bekrefter mange av funnene fra spørreundersøkelsen beskrevet i forrige kapittel. Samtidig gir intervjumaterialet mer utdypende forklaringer på og forståelser av både hvordan hjelpeapparatet arbeider med tematikken og deres syn på spørsmål som kompetanse og ressurser, samarbeid og samordning, og tematikkens organisering og plassering, fra det lokale til det nasjonale. Alt dette har betydning for hvorvidt de som er utsatt for NTK, fanges opp og hvilket tilbud de får.

Mange ulike hjelpeinstanser er involvert i arbeidet med NTK lokalt. De arbeider alle med negativ sosial kontroll, i betydelig mindre grad med tvangsekteskap, mens arbeid med kjønnslemlestelse ble nevnt kun av minoritetsrådgivere og av helsetjenesten – og blir av mange sett på som et spesialisert felt som ikke hører sammen med de to øvrige. Det drives både utstrakt operativt arbeid med enkeltsaker, forebygging og – særlig innenfor de særskilte tjenestene – kompetanseheving overfor det øvrige hjelpeapparatet. Mens vi i storbyene også fant sivilsamfunnsaktører som driver omfattende informasjonsarbeid rettet mot spesielle målgrupper, fant vi på mindre steder kun sporadisk sivilsamfunnsengasjement på tematikken. Mye ble sagt å være *personavhengig*, det være seg på administrativt nivå i kommunen, innad i hjelpeapparatet, eller i form av lokale ildsjeler med sterkt engasjement for tematikken.

Arbeidet med NTK-tematikken skiller seg fra andre områder hjelpeapparatet arbeider med ved at det må brukes mer tid på å komme i posisjon og bygge tillit både til den utsatte og til familien rundt der denne trekkes inn. Konsekvensene av å begå feiltrinn kan være ekstra store. I små kommuner er det mindre erfaring med tematikken, og det mangler oftere kulturspesifikk kompetanse enn i de større byene. Det er stor variasjon i hvordan aktørene vurderer sin egen og andres kompetanse, men alle ser behovet for erfaringsutveksling og kompetansehevende tiltak. Samtidig verdsettes det systematiske arbeidet som flere steder er blitt gjort på kompetansebygging det siste tiåret, som også har bidratt til å øke oppmerksomheten mot mindre synlige former for sosial kontroll. Hvorvidt aktørene vurderer ressurs situasjonen som tilfredsstillende, varierer mellom ulike etater; mange ønsker flere stillinger for å kunne arbeide mer systematisk og utadrettet.

Når det gjelder samarbeid og samordning, forholder de fleste seg først og fremst til de andre tjenestene i det lokale hjelpeapparatet. Selv om det er mange forsøk på tverrsektorielt samarbeid, er det svært ulikt i hvilken grad det praktiseres og hvordan det fungerer. Best erfaringer rundt samarbeid og samordning i *enkelt saker* har de stedene der det nedsettes ansvarsgrupper rundt brukeren og der det er klart hvem som har et hovedansvar, samtidig som de ulike instansene følger opp. Mange savner en mer overordnet kommunal samordning av tjenestene rundt NTK-tematikken som kunne bidratt til en mer systematisk og mindre tilfeldig tilnærming til tematikken. De fleste har erfaring med slik samordning på andre temaer. På den måten ville også utsatte slippe å forholde seg til mange ulike hjelpeinstanser for å få den hjelpen de trenger.

Bruk av og samarbeid med de særskilte tjenestene skjer forholdsvis sporadisk. Mange uttrykker behov for ytterligere råd og veiledning på tematikken, men få bruker Kompetanseteamet, og flere er ikke klar over at tjenestene

Kompetanseteamet tilbyr, finnes. Der det finnes minoritetsrådgivere, brukes disse i varierende grad av det lokale hjelpeapparatet, men det er stor oppslutning om betydningen av gode rådgivningstjenester på skolene. De andre mer spesialiserte særskilte tjenestene er mindre kjent og blir lite brukt av hjelpetjenestene på stedene vi besøkte. Ellers blir RVTS fremhevet som en viktig aktør for å styrke kompetanse, og fungerer som rådgiver overfor kommunene på NTK-relatert tematikk.

Det er stor og økt oppmerksomhet i hjelpetjenestene om ulike former for sterk sosial kontroll og vold, men det brukes ulike begreper i ulike hjelpetjenester, og ikke alle har en felles forståelse av hva som inngår og hva som faller utenfor de begrepene som blir brukt. I hjelpeapparatet er det ellers overveldende oppslutning om at det er behov for å integrere NTK-tematikken i handlingsplaner og arbeid som gjøres i kommunene omkring vold i nære relasjoner. Særlig i mindre kommuner med færre ansatte i hjelpetjenestene ble det ansett som uhensiktsmessig med flere parallelle satsinger. I hjelpetjenestene vi besøkte, understreket alle viktigheten av NTK-tematikken, og alle informantene (og et stort antall respondenter i spørreundersøkelsen) har tydelige anbefalinger til hvordan tilbudet til de som er utsatt kan forbedres. Disse dreier seg særlig om synspunkter på hvilke prioriteringer som bør gjøres (styrke forebygging), kompetanseheving (mer målrettet informasjonsarbeid), samt samarbeid og samordning (dedikert instans i kommunen som koordinerer innsatsen) (se Appendiks 2).

Når det gjelder analysen av hjelpetjenestene og hvorvidt disse er rigget for å møte brukere med ulike behov, kan det avslutningsvis være nyttig å trekke inn Lipskys (2010) arbeid om «street-level bureaucracy». Lipsky har studert konsekvensene av å levere offentlige tjenester gjennom politifolk, lærere, sosialarbeidere og andre grupper av «bakkebyråkrater» som samhandler direkte med brukerne av tjenestene. Han påpeker at de ansatte i velferdsstatens førstelinje håndterer store saksmengder. Målene de opererer etter kan være tvetydige, og mange opplever utilstrekkelige ressurser. I kombinasjon med betydelig rom for skjønnsutøvelse og tolkning av politiske signaler, kan forskjellen mellom myndighetenes politikk i teori og praksis bli betydelig.

Hvilke funn kan vi så trekke fram fra våre case-studier som kan bidra til å belyse hvordan ansatte i hjelpetjenestene rigger arbeidet sitt med hensyn til å balansere slike behov, krav og forventninger både fra brukere og myndigheter? Vi vil særlig vektlegge tre forhold:

For det første: At NTK-tematikken er sammensatt og dekker et bredt felt, at ulike deler av hjelpeapparatet arbeider med ulike deler av den, at begrepsapparatet som blir brukt ikke er enhetlig, og at hva som oppfattes å falle 'innenfor' og 'utenfor' tematikken ikke er klart definert; alt dette bidrar til fragmentering og mangelfull helhetsforståelse. Til tross for at det har vært handlingsplaner og målrettet innsats både nasjonalt og lokalt, arbeider de fleste førstelinjetjenester med en begrenset målgruppe og med mer avgrensede konkrete saker. Det å ha et enhetlig system som sørger for at de som kan være utsatt, fanges opp, skjer ikke av seg selv; det krever at det skjer en samordning og overordnet styring. Sterk forankring av tematikken hos lokal politisk og administrativ ledelse blir dermed avgjørende. Her avdekket case-studiene store variasjoner.

For det andre: Det er ulike syn og oppfatninger blant aktørene i hjelpeapparatet når det gjelder de overordnede politiske signaler og føringer på tematikken. Selv



om det er stor grad av enighet om de negative effektene av sterk sosial kontroll og vold, er det ulike vurderinger av hva det betyr at tematikken er plassert på integreringsfeltet og får en slagside mot innvandremiljøer. Mange mener dette fører til at ikke nok søkelys blir rettet mot den sosiale kontrollen som skjer i befolkningen for øvrig. Flere i hjelpeapparatet er også bekymret for at en utbredt oppfatning av fenomenet som noe som kun gjelder «de andre» heller bidrar til stigmatisering og at de man ønsker å nå trekker seg unna. Andre igjen mener den større oppmerksomheten om sterk sosial kontroll og vold i innvandremiljøer har vært udelt positiv og fått satt problemstillingene tydeligere på dagsorden. Påvirker så dette det arbeidet som gjøres? Ikke alle tror det. Men det er flere i hjelpeapparatet som enten heier på eller bekymrer seg for det de oppfatter som politiske signalers positive eller negative effekter på arbeidet med tematikken. I case-studiene fant vi at det er rom for utøvelse av en stor grad av skjønn med hensyn til hvordan saker med NTK-tematikk blir fanget opp, vektlagt og prioritert. Dette blir igjen påvirket av hvordan aktørene leser og innretter seg etter politiske føringer.

For det tredje: I hjelpeapparatet er det ulik vurdering av både egen og andres kompetanse og ressurser innenfor NTK-tematikken. De fleste gir imidlertid uttrykk for at disse sakene bør gis høy prioritet og bli viet tilstrekkelig med ressurser. Den ressursen det tilsynelatende skorter mest på er *tid*, og det handler både om tid til å avdekke saker, til å arbeide med relasjonsbygging i aktuelle miljøer, og ikke minst til å arbeide forebyggende. Det er særlig barnevern og politi, men også psykisk helsevern og NAV, som blir trukket fram som de som oftest mangler de nødvendige menneskelige ressurser til å gå dypt nok inn i sakene. Også på dette punktet fant vi imidlertid lokale variasjoner.

Våre case-studier viser at det er høy motivasjon og gjøres betydelig innsats i hjelpeapparatet rundt NTK-tematikken. Mange utsatte får da også god hjelp og oppfølging. Samtidig er det enighet blant de som arbeider i hjelpeapparatet, om at mørketallene er store og at mange av de utsatte ikke fanges opp. Hvordan brukere og potensielle brukere vurderer tilbudet og hjelpen som gis, er tema for neste kapittel.

## 6 Erfaringer med hjelpeapparatet

### 6.1 Introduksjon

I dette kapitlet vil vi fokusere på erfaringene til brukere og potensielle brukere av hjelpeapparatet. Analysen i kapitlet tar for seg informasjon fra ulike kilder: workshoper i videregående skoleklasser, intervjuer med brukere, og intervjuer med ansatte i hjelpeapparatet. I første del av kapitlet diskuteres de to første kildene, altså workshoper og brukerintervjuer. Intervjuene med hjelpeapparatet ble beskrevet i metodekapitlet (Kapittel 3). I de intervjuene stilte vi spesielt tre spørsmål som er relevante for dette kapitlet: 1) *hvilke grupper de tror hjelpeapparatet ikke når fram til*, 2) *hva slags tilbakemeldinger de får fra brukerne når det gjelder egne tiltak*, og 3) *hva slags tilbakemeldinger de får på de andre tjenestene*. Vi trekker også inn noen av de kvalitative dataene fra spørreundersøkelsens åpne felt. I dette kapitlet spesifiserer vi i liten grad hvem som har sagt hva, ut fra anonymiseringshensyn.

Kapitlet er delt i flere ulike bolker. Først tar vi for oss fenomenforståelse når det gjelder negativ sosial kontroll, der vi i hovedsak bruker materiale fra workshoper. Så tar vi for oss kjennskap til hjelpeapparatet og det å orientere seg i apparatet, der vi trekker på både workshoper og intervjuer. Så tar vi for oss valget om å be om hjelp, herunder refleksjoner rundt tillit til hjelpeapparatet, hovedsakelig med bakgrunn i brukerintervjuer. Vi går deretter inn i brukernes konkrete erfaringer, før vi mot slutten går gjennom forbedringspunkter som brukerne selv har trukket fram. Underveis speiler vi hva brukerne selv har sagt med hva informanter i hjelpeapparatet har fortalt oss. Det er i stor grad samsvar mellom brukerefaringene og hva de i hjelpeapparatet har trukket fram som utfordringer.

### 6.2 Om datainnsamlingen

Innledningsvis ønsker vi å dele noen refleksjoner rundt datainnsamlingen blant faktiske og potensielle brukere. Detaljer rundt metode og rekruttering er å finne i kapittel 3.

#### 6.2.1 Workshoper i videregående opplæring

Som vi beskrev i metodekapitlet, gjennomførte vi workshoper i videregående skoleklasser der elevene fikk presentert tre ulike fiktive personer. Vi brukte ikke uttrykket *negativ sosial kontroll* innledningsvis, da vi ikke ønsket å «legge ord i munnen» på elevene. Vi sa at de fikk høre 3 historier om noen som hadde det vanskelig (3 workshoper), eller at det var historier der noen bestemte for mye i livene til de unge (2 workshoper). Det var ikke noe forskjell i hva elevene fant som kan spores til hvordan vi beskrev historiene innledningsvis.

Tabell 6.1: Casebeskrivelser, workshoper i videregående opplæring

|       |  |
|-------|--|
| Adil  | «Adil» (17 år) får høre at lillesøsteren har en hemmelig kjæreste. Vennene til Adil sier til han at han må passe bedre på søsteren, at han ikke har kontroll på henne. Adil prøver å si at de ikke har noe med det, men de fortsetter å plage han. Til slutt presser Adil søsteren sin til å gjøre det slutt og love at hun aldri skal møte gutten igjen, selv om han egentlig ikke har lyst. Dette plager han veldig og søsteren hans er veldig sint på han.  |
| Sara  | «Sara» (18 år) har et godt forhold til sine foreldre. De er ikke spesielt konservative, men de forventer at Sara følger visse regler angående kontakt med gutter. På videregående skole innleder Sara et kjæresteforhold som må holdes hemmelig. Hun vet ikke hvordan foreldrene ville reagert, men ønsker ikke å sette dem i det hun tror ville bli en vanskelig situasjon. Kjæresten viser seg imidlertid å være en drittsekk. Forholdet utvikler seg i stadig mer negativ retning, med manipulasjon, misbruk, trusler og vold. Sara ønsker å bryte forholdet, men kjæresten truer med å fortelle det til hennes familie og vise fram private bilder av henne. Hun er så redd for konsekvensene at hun ikke tør å slå opp. |
| Laila | Faren til «Laila» (15 år) har en viktig stilling i menigheten. Foreldrene ønsker at Laila skal døpe seg, både fordi de vil hennes beste og fordi presten i menigheten truer med at faren mister stillingen om ikke Laila døper seg. Hver gang noen klager på Lailas oppførsel til presten, snakker ikke moren og faren til henne på flere dager. Laila har egentlig ikke lyst til å døpe seg, men en dag blir hun holdt fanget i en bil av to damer i menigheten. De holder henne der i en og en halv time for å overbevise henne om å døpe seg. Laila sier ja selv om hun ikke vil. Hun angrer seg og lurert på hvordan hun skal komme ut av det, og hun er redd.   |

Hver elevgruppe arbeidet med sin case, og de skulle «løse» casen ved å finne fram til hvilke aktører det var relevant å kontakte for å hjelpe personen i casen. I Figur 6.1 presenteres de spørsmålene vi brukte i opplegget rundt casene.

Figur 6.1: Opplegg for workshop i videregående opplæring

## Jobb med case i grupper



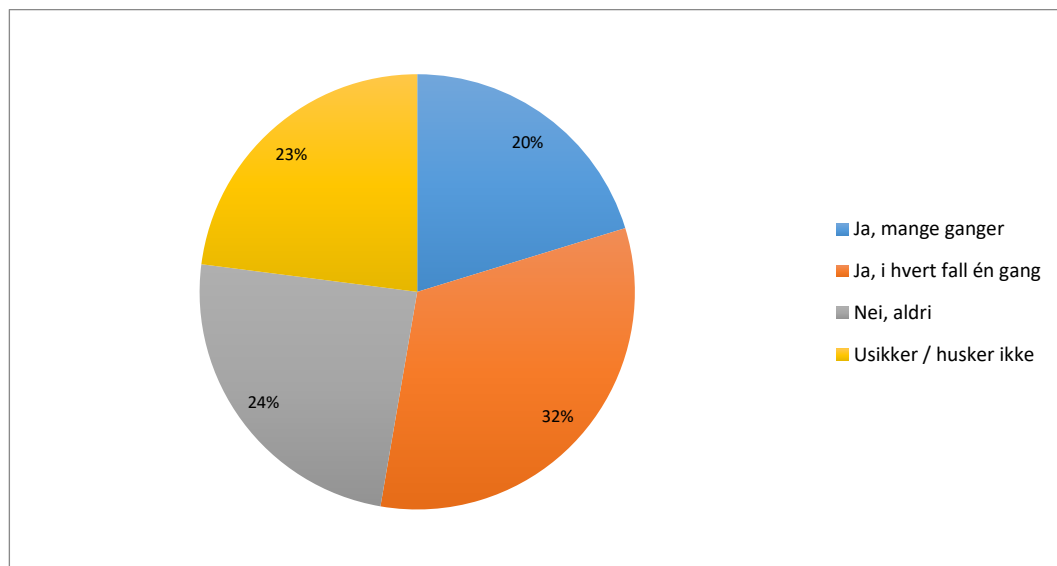
- 1) Hvem ville dere anbefalt personen i historien å snakke med? Diskuter og skriv ned hvem dere tenker det ville vært lurt å snakke med og hvorfor det er lurt.
- 2) Tenk dere at dere ikke vet noe om dette fra før, og bruk nettet til å finne ut av hvem dere kan ta kontakt med for at personen skal få hjelp.
  - Hvilke søkeord kan dere bruke? Lag en liste.
  - Finn ut hvem som tilbyr hjelp og hva slags hjelp.
- 3) Hvem ville dere nå anbefalt å kontakte? Hvorfor?

Hver gruppe presenterte sine funn i plenum mens vi tok notater av det elevene hadde funnet fram til og synspunkter de selv kom med. Vi spurte de også om de synes det var lett eller vanskelig å finne fram til informasjon om hvem som kan hjelpe.

Avslutningsvis gjennomførte vi en liten spørreundersøkelse i skoleklassene for å fange opp erfaringer og synspunkter fra hele klassen og ikke bare de som hadde uttalt seg i plenum etter gruppearbeidet. Vi understreket at deltakelsen var frivillig og at man ikke ville kunne gjenkjenne individuelle respondenter. Til sammen 74 respondenter svarte på spørreskjemaet.

Første spørsmål var om de temaene som var blitt berørt under workshopen, var noe elevene hadde snakket om på skolen tidligere – og vi understreket at dette også gjaldt barne- og ungdomsskolen. Som vist i Figur 6.2 Er dette temaer dere har snakket om på skolen tidligere? (Da tenker vi også på barne- og ungdomsskolen.) I Figur 6.2 var det kun litt over halvparten som sa at dette var tilfelle, og bare 20% sa at det hadde skjedd mange ganger. Til sammen 47% mente enten at dette aldri hadde skjedd eller de var usikre og husket ikke.

Figur 6.2 Er dette temaer dere har snakket om på skolen tidligere? (Da tenker vi også på barne- og ungdomsskolen.)



Elevene syntes stort sett det var greit å finne fram til hjelp i caset de jobbet med. På dette svarte 47% ja; de syntes det var enkelt, 39% svarte 'middels', og bare 8% svarte 'nei'. De siste 5% svarte 'vet ikke'.

Drøyt halvparten av elevene syntes det var blitt enklere å finne ut hvor man kan få hjelp etter at workshopen var gjennomført: 18% svarte 'mye enklere' og 38% litt enklere. Like mange (38%) svarte 'samme som før' mens de siste 7% var usikre. Vi fikk også vite hva elevene syntes om workshopen gjennom å vise dem 5 smiljefjes: 43% ga beste karakter som vi tolker som at de var svært fornøyde, 28% var ganske fornøyde, 20% verken eller, 5% ganske misfornøyde og de siste 3% svært misfornøyde.

### 6.2.2 Intervjuer med brukere

Vi intervjuet til sammen 9 brukere, hvorav to gutter og syv jenter. De er nærmere omtalt i metodekapitlet. For å sikre deres anonymitet når vi bruker sitater fra intervjuene, har vi valgt å ikke gi dem fiktive navn, slik at ulike sitater kan kobles sammen (jf. Bredal og Melby 2018). Videre har vi til dels byttet om på personlige pronomen (han/hun) der kjønn ikke er relevant, slik at de to guttene ikke skal kunne identifiseres i materialet.

Hensikten med intervjuene var å belyse informantenes erfaringer med hjelpeapparatet, og av hensyn til informantene skulle vi ikke fordype oss i deres personlige historier. Intervjuene ble derfor innledet med et spørsmål om hva slags råd de ville gitt til en venn eller venninne i samme situasjon. På den måten ble det opp til dem selv hvor mye de fortalte om akkurat hva som gjorde at de selv hadde oppsøkt hjelp. Det kom likevel for en dag at informantene hadde vært i kontakt med hjelpeapparatet av en rekke ulike årsaker. Disse inkluderte frykt for tvangsekteskap, sterk kontroll fra foreldre, sterk kontroll fra søsken, ufrivillig tilbakeholdelse i utlandet, menneskehandel, partnervold, frykt for å bli sendt tilbake til hjemlandet av mann i Norge, og kontroll i ungdomsmiljøer. Noen av

dem levde fortsatt i situasjonen, mens andre hadde vært gjennom et brudd eller en utvikling slik at deres nåværende situasjon var annerledes.

Informantene hadde samlet sett vært i kontakt med en lang rekke aktører i hjelpeapparatet: politi, barnevern (saksbehandlere, beredskapshjem fosterhjem, institusjon), NAV, helsesykepleier, uteteam/uteseksjon, sivilsamfunnsaktører, aktører i skolen (lærer, rådgiver, miljøarbeider), lærere i voksenopplæring, fritidsklubb, krisesenter/bo- og støttetilbud, barne- og ungdomspsykiatri, DPS, ressurspersoner og mentorfamilier, og bistandsadvokater. Imidlertid var det stor variasjon mellom dem når det gjaldt hvor mange av disse de hadde vært i kontakt med og i hvilken kombinasjon. Dette hang til dels sammen med hvorvidt de hadde valgt å bryte ut eller om de fortsatt var i situasjonen, men ikke gjennomgående.

I dette kapitlet deler vi inn hjelpeapparatet på en annen måte enn ellers i rapporten for å opprettholde informantenes anonymitet. Vi bruker her en todelt inndeling mellom det vi kaller «lavterskeltilbud» (førstelinjetjeneste i skole, andre lokale tilbud slik som uteteam og også sivilsamfunnsaktører) og det vi kaller «institusjonaliserte tilbud» (barnevern, krisesenter/ botilbud og liknende). Denne inndelingen går på tvers av skillet mellom generelle og særskilte tjenester. Grunnen til at vi har gjort det slik er at kun to av informantene ble rekruttert via de særskilte tjenestene (fra to ulike tjenester). Dette innebar at vi i liten grad kunne abstrahere og finne igjen mønstre i nettopp erfaringene med særskilte tjenester spesielt, og at dersom vi gikk spesifikt inn på disse informantenes erfaringer, ville vi vanskelig kunne opprettholde anonymiteten.

Med bakgrunn i dette utvalget informanter, kan vi ikke gå konkret inn på erfaringer med hver enkelt særskilte tjeneste eller med særskilte tjenester generelt. Imidlertid kan vi si noe generelt om veien til å få hjelp, og hvordan det har vært å oppsøke hjelp, for unge mennesker i målgruppa for de relevante tjenestene. Datagrunnlaget gir oss også mulighet til å si noe om hvorfor unge *ikke* oppsøker hjelp, eller ikke nødvendigvis vet om særskilte tilbud.

## 6.3 Fenomenforståelse av negativ sosial kontroll

Akkurat hva som er negativ sosial kontroll, og hvordan fenomenene som inngår i Handlingsplanen skal defineres og forstås, er en diskusjon i hjelpeapparatet. Hvordan er fenomenforståelsen blant unge, og er den i samsvar med hjelpeapparatets?

### 6.3.1 Fenomenforståelse i workshoper i videregående opplæring

Som vi har beskrevet overfor, hadde vi utarbeidet noen «caser» som vi anså som relativt typiske eksempler på negativ sosial kontroll slik det omtales i handlingsplaner og offentlige debatter. Workshopene i videregående opplæring viste imidlertid at elevene ikke alltid delte vår lesning og oppfatning av disse historiene.

#### Adil

Denne historien hadde fellestrekk med den mye omtalte Holmlia-saken, der en gutt døde i 2017, men uten det alvorlige utfallet. Vi hadde tenkt på dette som et tilfelle der Adil utøver sterk kontroll over sin yngre søster, men etter press fra

miljøet rundt. Elevene hadde ulike løsninger av denne saken. I flere grupper ble saken tolket som lite alvorlig, «det er ikke en stor sak». Flere var tydelige på at de mente at dette burde Adil ordne opp i selv, ved å « snakke med søsteren sin», snakke med vennene sine, og eventuelt beklage til søsteren.

Vi spurte om hva slags søkeord de ville brukt for å finne hjelp, og da nevnte elevene følgende: *press, gruppepress, hvordan takler du press, hvem kan jeg kontakte, hvem kan jeg kontakte dersom noen plager, plage på skolen, hjelp venneproblemer, jeg blir manipulert av vennene mine, konflikt med venner, mobbing, manipulasjon i nære relasjoner, kontrollerende venner*. Valgene av søkeord tyder på en lesning av historien som handler om mobbing og gruppepress i Adils relasjon til vennene sine, uten at søsteren egentlig er en faktor i det. Søsteren ble i svært liten grad tematisert, med unntak av at noen mente han burde si unnskyld. Vi hadde imidlertid sagt at dette handlet om Adil, så det kan være noe av forklaringen.

Søkeordene ledet dem ikke så veldig langt på vei, og de fant i hovedsak fram til diskusjonsforum og sider som ung.no. Søkeord som er knyttet til gruppepress leder blant annet til sider som omhandler press til å prøve alkohol. I tilfellene der søkeordene var nærmere opp mot mobbing eller plaging, kom de fram til *barneombudet eller råd om å kontakte for eksempel rektor*. Gjennomgående var det tilsynelatende ingen grupper som oppfattet denne saken som et tilfelle av negativ sosial kontroll, og den ble lest på en individualisert måte. I en klasse tok noen opp MOT-timer, som er et undervisningsopplegg for ungdomsskoleelever om å tørre å si nei og stå for egne valg (nettopp i tilfeller med gruppepress for å drikke alkohol og liknende).<sup>39</sup> Vi oppfattet at mange av elevene forsto Adils situasjon gjennom en slik tilnærming.

### Sara

Saras situasjon ble oppfattet som mye mer alvorlig av elevene, da den hadde flere åpenbart vanskelige elementer, men det varierte litt hva slags dimensjon de fokuserte på. Mens noen grupper var mest opptatt av at dette var et tilfelle av vold i nære relasjoner, var andre opptatt av at det foregikk utpressing med deling av private bilder. Noen grupper tok opp begge dimensjonene. De som fokuserte på voldskomponenten brukte søkeord slik som *misbruk, kjæreste voldelig, trusler og vold fra kjæreste, voldelig kjæreste partner, jeg er i et voldelig forhold hva kan jeg gjøre*. De som fokuserte mer på spredning av bilder søkte på *blackmail, utpressing, utpressing med bilder*. De fant fram til politiet som relevant hjelp i alle tilfeller. *Slettmeg.no* kom opp som en relevant ressurs med tanke på spredning av bilder, og noen fant fram til *dinutvei.no* med tanke på vold i nære relasjoner. Noen fant også fram til krisesenter og overgrepsmottak, som en vei inn i ulike tilbud til personer som er utsatt for vold i nære relasjoner. Ingen av gruppene reflekterte rundt den delen av Saras historie som handlet om at foreldrene hadde «visse regler angående kontakt med gutter», og at hun ikke våget å fortelle dem om kjæresten nettopp på grunn av denne kontrollen hjemmefra. De var kun opptatt av kontrollen som ble utøvet over henne av kjæresten.

---

<sup>39</sup> Tilbudet, som ble startet av idrettsutøvere etter OL i 1994, er beskrevet på [www.mot.no](http://www.mot.no) på følgende måte: «MOT-konseptet er basert på formålet om å skape et tryggere samfunn gjennom å styrke ungdoms robusthet, bevissthet og mot – mot til å leve, mot til å bry seg og mot til å si nei.»

## Laila

Denne casen var den elevene oppfattet nærmest et tilfelle av negativ sosial kontroll, og de tok den gjennomgående alvorlig. Imidlertid var det i hvert fall én klasse der elevene var uenige om i hvor stor grad foreldre har lov til å bestemme hva slags religion barn skal ha, eller om barn har lov til å bestemme selv. Søkeord som ble brukt var *tvangsdøping, kidnapping, psykisk vold, i bil mot egen vilje, true med å miste jobben, snakke med voksne på skole, og tvunget til religion av foreldre*. I det siste tilfellet kom de til en side som tilhørte barnevernet, mens *tvangsdøping* ledet til historier om folk som hadde opplevd dette, uten at de fant fram til noen bestemt hjelpeinstans. Søkeord slik som kidnapping ledet til politiet, og en gruppe fant også fram til en Bufdir-side. Imidlertid var denne rettet mot hjelpeapparatet, og ikke brukere. Mens de som jobbet med Adil ikke var opptatt av den yngre søsteren, var det noen grupper som jobbet med Laila som også opptatt av at *faren* til Laila ble utsatt for press her fra sin arbeidsgiver. De vurderte at også dette var ulovlig og eventuelt burde tas opp med bispedømmet, arbeidstilsynet eller politi.

Vi spurte på slutten av de fleste workshopene om elevene hadde hørt om negativ sosial kontroll, og da svarte de ofte ja, og utdypet for eksempel at «*negativ sosial kontroll kan være ødeleggende for psykisk helse*». Vi oppfattet imidlertid at de generelt sett ikke hadde tenkt i disse baner underveis, og at de unge ikke egentlig tolket situasjonene som tilfeller av sterk sosial kontroll, men fokuserte på de individuelle forholdene. Det gjorde at de ikke søkte etter hjelpetiltak som er rettet mot dette kjerneområdet, og derfor heller ikke fant dem med de søkeordene de brukte. Vi kommer tilbake til dette nedenfor med en ytterligere diskusjon om det å orientere seg på nett.

### **6.3.2 Fenomenforståelse i forbindelse med brukerintervjuer**

I intervjuguiden vi brukte med informanter hadde vi i liten grad tematisert deres egen fenomenforståelse og hva de mente om begrepsbruk på feltet, siden vi var opptatt av deres brukererfaringer. Imidlertid opplevde vi at i hvert fall én av informantene hadde reflektert mye rundt hva som er lov, hva som er «normalt», og hvordan deres egen situasjon stilte seg i forhold til dette i prosessen der de selv vurderte hva de skulle foreta seg: «*det jeg opplevde kan sies å være litt i gråsonen for tvangsekteskap, og det visste ikke jeg. Jeg trodde at tvangsekteskap var sånn at du opplever vold og at du blir tvunget til å gifte deg med en bestemt person*». Denne informanten gikk da selv målrettet inn for å lære mer om tvangsekteskap på nett: «*jeg gjorde naive søk, som kan jeg bestemme sjøl*». Som vi vil ta opp nedenfor, er dette atypisk for de vi har snakket med, og vi kan ikke si om denne informanten eventuelt er mer eller mindre representativ for målgruppa som helhet. Informanten skulle ønske seg at noen hadde forklart henne før, på skolen for eksempel, at det kunne være mye variasjon i fenomenet: «*det hadde vært fint å vite at det er ulike ting, at det ikke bare er det typiske. Da er det nok mange som [tar kontakt med hjelpeapparatet]*». Implikasjonen her er at informanten antar at mange ikke ber om hjelp fordi de ikke innser at de selv er i en situasjon som er lovstridig eller problematisk. En annen informant mente at «*situasjonen min var litt sånn spesiell*», og at det derfor var vanskelig å gi råd til andre. Dette tolket vi også til at vedkommende ikke helt kjente seg igjen i de mest typiske historiene.



## 6.4 Kjennskap til, og orientering i, hjelpeapparatet blant unge

På IMDis dialogmøte om negativ sosial kontroll stilte en ung jente fra Holmlia som deltok i paneldebatten det svært relevante spørsmålet om hvor man skal henvende seg når man står i en situasjon med negativ sosial kontroll. Konteksten var den såkalte Holmlia-saken, der en elev i denne jentas parallellklasse døde som følge av en voldshendelse. Eleven hadde hatt et forhold til gjerningsmannens søster. Paneldeltakeren reflekterte rundt at hun selv ikke ville visst hvem hun skulle henvendt seg til dersom hun hadde vært i samme situasjon. Vi har samlet informasjon både fra potensielle og faktiske brukere om deres kjennskap til hjelpeapparatet, og eventuelt hvordan de endte med å oppsøke hjelp og hvor. Vi mener at materialet gir et helhetlig «nedenfra-og-opp»-bilde av hjelpeapparatet fra unges perspektiv.

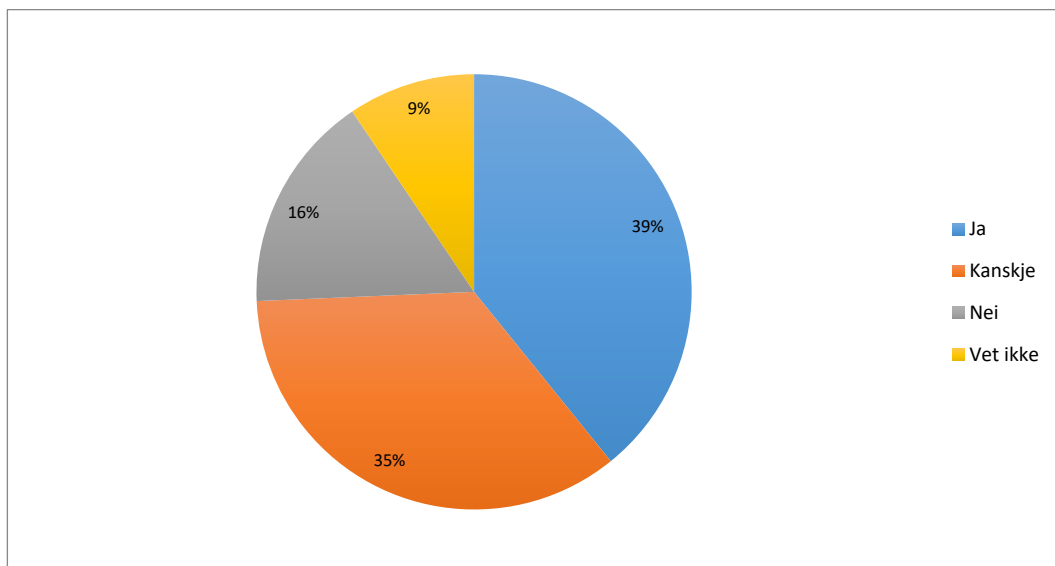
### 6.4.1 Orientering mot førstelinje, lavterskeltilbud og politi

Vi opplevde at elevene i workshopene gjennomgående hadde relativt god oversikt over mulige hjelpere i sin umiddelbare nærhet, slik som rådgiver, miljøterapeut, lærer og helsesykepleier. Der de oppfattet at situasjonen var alvorlig og innebar mulige lovbrudd, var de også gjennomgående åpne for at politiet skulle kontaktes. Kun når det gjaldt historien om Laila, ble barnevernet nevnt som noen man kunne kontakte. I en klasse var det uenighet om dette, og elevene diskuterte seg imellom om dette kunne gjøre saken verre. I en klasse med relativt nyankomne elever ble ikke barnevernet nevnt i det hele tatt. Elevene tok på generell basis ikke opp særskilte tjenester. Der det fantes minoritetsrådgiver på skolen, kan det tenkes at elevene tenkte på vedkommende når de foreslo *rådgiver*, imidlertid ble ikke dette spesifisert.

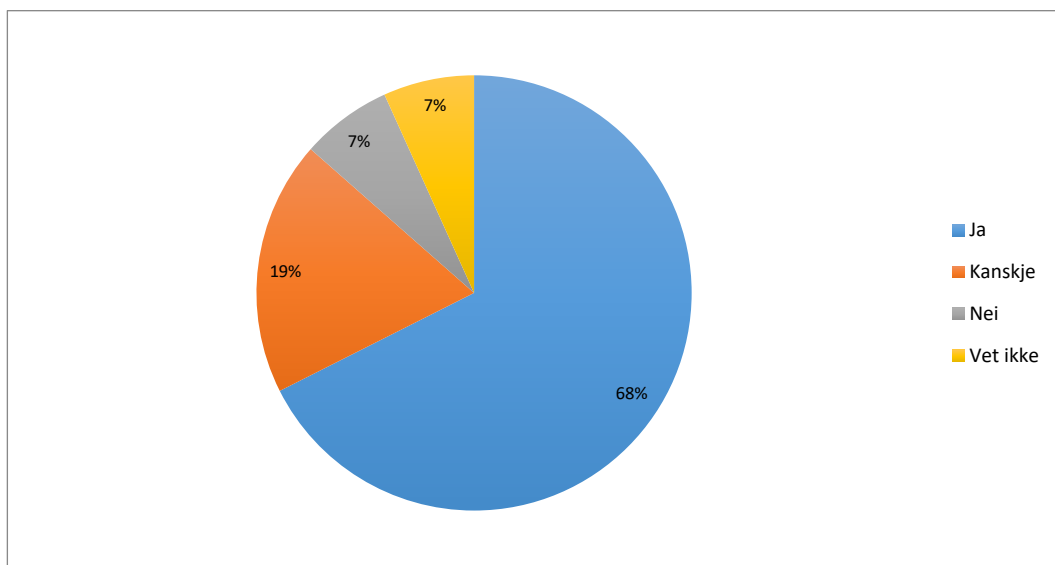
Det var imidlertid ikke alltid de mente at man skulle be om hjelp i det hele tatt, og at det viktigste var å snakke med en venn / venninne og løse situasjonen selv. Noen løftet også fram at selv om de visste hvem man kunne snakke med i hjelpeapparatet, ville de ikke nødvendigvis sagt ifra til hjelpeapparatet hvis de skulle hjelpe en venn/venninne slik de fikk beskjed om i casene. De ville stå overfor et dilemma, der de var dratt mellom å støtte venn / venninne gjennom det vanskelige eller si fra til noen rundt. Det å si fra til noen mente de kunne oppleves som et tillitsbrudd, og da var det bedre å være en støtte.

I spørreundersøkelsen vi gjennomførte på slutten av workshopene spurte vi om elevene tror de selv ville tatt kontakt med noen voksne hvis de hadde hatt behov for det – og videre om de trodde de ville anbefalt en venn å ta kontakt med noen voksne hvis de hadde vært i en situasjon som de tre personene i casene. Det er interessant å merke seg at andelen som svarte ja er atskillig høyere for spørsmålet om de ville anbefale en venn å kontakte en voksen enn om de ville gjort det selv (se Figur 6.3 og Figur 6.4)). Mens drøyt to av tre er sikre på at de ville anbefalt en venn å ta kontakt, ville færre enn to av fem gjort det samme om det gjaldt dem selv.

Figur 6.3: Tror du at du selv ville tatt kontakt med noen voksne hvis du hadde hatt behov for det?



Figur 6.4: Tror du at du ville anbefalt en venn å ta kontakt med noen voksne hvis de hadde vært i en situasjon som de tre personene i casene?



Vi kartla i brukerintervjuene hvordan informantene våre hadde funnet fram til hjelpeapparatet, og i flere av tilfellene var det nettopp via hjelpere i deres nærhet, slik som lærere og rådgivere på skole, eller andre lavterskeltilbud. Dette kan ses i sammenheng med funnene fra workshopene, der de unge var orientert mot disse typene tjenester i sin nærhet. I noen tilfeller hadde slike hjelpere mer eller mindre oppsøkt dem, og avdekket at det var noe vanskelig de strevde med. Den første personen de hadde åpnet seg for, hadde gjerne fortalt dem om hva annet som fantes av tilbud, eller eventuelt hjulpet dem videre. Vi kommer tilbake til dette med å ha hjelp på veien i avsnitt 6.4.3. Informantene hadde gjerne ikke kjent til

de ulike mulighetene før de ble fortalt om dem av noen i sin nærhet. En fortalte at rådgiver på skolen «*fortalte om politi og barnevernet og krisesenter, og ulike instanser som jeg aldri kjente til før*». Noen hadde også fått høre om lavterskeltilbud via venner. I tillegg var det flere av informantene som hadde vært gjennom mer akutte situasjoner der de hadde oppsøkt politi uten at de først hadde vært hos et lavterskeltilbud. Informantene hadde i liten grad oppsøkt særskilte tjenester, og der de hadde kommet i berøring med dem, var det i hovedsak via det ordinære hjelpetilbudet. Det var gjerne første kontaktpersoner som gjorde dem oppmerksomme på at relevante tilbud fantes.

Vi spurte informantene hva de ville anbefale folk å gjøre i en liknende situasjon som de selv hadde vært i, og i hovedsak anbefalte de andre å gjøre slik de selv hadde gjort. Flere av informantene som vi intervjuet, fremhevet imidlertid det å begynne med lavterskeltilbud for å ha noen å snakke med, heller enn å gå til en del av hjelpeapparatet som besitter tvangsmidler. En forklarte at dersom hun skulle gi råd til en venninne

[ville jeg ikke] bedt henne gå til noen direkte som er mektig, hvordan skal jeg si det, at hun ikke skulle gå direkte til noen som er powerful da, men heller gå til en som kan lytte, gi deg råd, veilede deg til noen andre, det var sånn jeg gjorde.

Noen løftet også fram at det kunne være bra å ringe anonymt først. Dette kan handle om flere ting. For det første har mange helt enkelt behov for å snakke med noen, tenke gjennom muligheter, lære seg om hva som finnes. For det andre kan det være med på å skape en følelse av kontroll, ettersom man ikke helt vet hva som kan skje om for eksempel barnevern kobles på. Vi kommer tilbake til spørsmål rundt tilliten til hjelpeapparatet nedenfor.

#### 6.4.2 Om å orientere seg på nett

Det finnes relativt omfattende nettbaserte ressurser med informasjon om NTK-tematikken, inkludert nettsider rettet mot unge med informasjon om hvor de kan få hjelp. I workshopene vi gjennomførte, ba vi elevene om å søke etter ulike hjelpeinstanser som kunne passe i de ulike sakene. Som vi har sett, brukte de søkeord som handlet mest om mobbing, partnervold og utpressing. Hos gruppene som jobbet med Laila-historien var de inne på psykisk vold og tvangsdøping, men ingen brukte søkeord slik som *negativ sosial kontroll* eller *sterk sosial kontroll*, og ingen var heller inne på ære eller tilsvarende konsepter. Det medførte at de i liten grad fant fram til spesialiserte ressurser på nett. I ett tilfelle fant en av gruppene som jobbet med Laila fram til ressurser på sidene til Bufdir, men disse var laget med hjelpeapparatet som publikum, ikke unge selv. Det tok elevene lang tid til å finne informasjon om hvor de eventuelt kunne henvende seg. I hovedsak fant elevene fram til *ung.no* blant offentlige nettressurser rettet mot ungdom. I en klasse søkte de etter *hjelpelinje*, men det ledet dem til en hjelpetelefon for spillavhengige. I en klasse som fant fram til mange ulike ressurser og der blant annet *krisesenter* kom opp etter at de hadde søkt på nett, reflekterte de i etterkant at de fant så mange ulike muligheter at det ble vanskelig å vite hva man skulle velge. I løpet av de fem workshopene var det ingen av de rundt 25 elevgruppene som fant fram til IMDis NORA-side – heller ikke på en skole der vi fikk høre at elevene hadde blitt introdusert til ulike ressurser som også inkluderte NORA kun noen uker i forveien.

En mulig tolkning er at unge har begrensede navigasjonsferdigheter på nett, noe som har framgått i tidligere forskning (Frønes 2017). Imidlertid, og som vi har

vært inne på over, tydet workshopene på at de unges forståelsesramme ikke automatisk leder dem til å tenke i retning av de tilbudene som finnes spesifikt for NTK-tematikken. Dersom unges forståelse av sine egne eller venners livssituasjoner ikke innebærer de konseptene som brukes i politikken og i hjelpeapparatet, vil de ikke nødvendigvis oppsøke de mest relevante tilbudene, og de vil heller ikke finne fram til disse på nett, ettersom de ikke bruker de «rette» søkeordene. Det handler da ikke om navigasjonsferdigheter som sådan, men at de ikke leter etter det vi forventer at de skal lete etter.

De unge brukerne som er intervjuet i dette prosjektet, beskrev i relativt liten grad at de hadde brukt internett selv til å orientere seg når de selv oppsøkte hjelp. Som vi har nevnt, var det kun én som hadde brukt nettsøk til å lære om tvangsekteskap for å vurdere om egen situasjon kunne være det, men dette var et unntakstilfelle. Et par av de andre reflekterte at kanskje det fantes informasjon tilgjengelig via google når vi spurte dem om hva de ville ha gitt av råd til en venn eller venninne, uten at de selv hadde funnet fram den veien.

### 6.4.3 Om å ha en medhjelper på veien

Et gjennomgående funn er at informantene har hatt hjelp og bistand på veien. Disse personene kan sies å ha tre ulike funksjoner: de hjelper med å orientere seg i apparatet, de «pusher» og motiverer til å oppsøke ytterligere hjelp og er en emosjonell støtte på veien, og de kan fungere som et slags sannhetsvitne eller bekreftelse overfor andre instanser med tanke på sakens alvorlighetsgrad.

Flere av informantene har fått hjelp underveis eller med å orientere seg videre i hjelpeapparatet av en første kontaktperson. I noen tilfeller handler dette om at de har blitt fortalt om hva som finnes av tilbud, mens i andre tilfeller har de blitt henvist videre for eksempel av en rådgiver på skolen. Informantene som har kommet inn i et akutt/institusjonsbasert løp har gjerne opplevd at «noen har ordnet opp» og tatt kontakt med andre instanser. For eksempel forteller en at «*Når jeg gikk legen, pusha de, de gikk med meg til legen. Og når jeg trengte psykolog skrev de søknad for meg.*» Andre som har kommet inn i lavterskeltilbud beskriver også at de i stor grad har hatt nytte av noen som kan bli med dem på veien videre: «*[hun] kontaktet andre, noen hun kjente fra før, i barnevern og NAV*», forteller en. «*Jeg hadde hele tiden kontakt med [medhjelperen min] – hun var mitt bånd til de andre*», forteller en annen.

En del av dette er også at disse medhjelperne jobber med å motivere utsatte til å oppsøke ytterligere hjelp, og til å ta den imot. En informant beskriver den første samtalen med sin hjelper slik: «*Da prata vi, jeg sa ikke så masse der og da, var fortsatt redd, tenkte at det er ikke alvorlig. Men hun sa, jo selvfølgelig – det er alvorlig.*» Gjennom en slik bekreftelse fikk hjelperen fram at dette var noe informanten ikke skulle finne seg i. Hjelperen ble med på videre møter i andre instanser, og var en viktig støtte underveis.

Til sist kan medhjelperne sørge for at andre instanser tar saken alvorlig. De uttrykker at de ikke alltid blir tatt like alvorlig uten slik bistand. En av informantene forsøkte å få bistand fra NAV – mye mer omfattende bistand enn tilbudet de så ga – og hadde med en tillitsperson fra en annen del av hjelpeapparatet i møtet: «*NAV har jeg bare møtt en gang med [kontaktperson]. De skulle gi meg busskort og trening og sånt sa de foran [ham], men etterpå sa de bare at det går ikke.*» Her opplevde informanten å bli tatt mer alvorlig når medhjelperen var med. Medhjelpere kan også være fine å ha for å slippe å gjenta historien flere ganger. Det å måtte fortelle historien om igjen til nye personer, ble av noen informanter

opplevd som en belastning. Da var det en lettelse å ha noen andre som kunne forklare hva som var på gang.

#### 6.4.4 Hva sier ansatte i hjelpeapparatet?

Som en nasjonal aktør oppsummerte det, så «*kan jo [vi] synes at tjenestetilbudet er effektivt organisert, men om de ikke opplever det sånn, hjelper det jo ikke*». En del informanter i de generelle hjelpetjenestene tok opp at hjelpeapparatet for mange kan oppfattes som vanskelig å orientere seg i, kanskje spesielt grupper slik som familiegjennforente og nyankomne generelt, men også for unge. De tok for eksempel opp at en del funksjoner ikke finnes i innvandreres hjemland, slik at det er vanskelig å forstå hva de gjør. Språkutfordringer kan ytterligere forsterke dette. Informantene i hjelpeapparatet påpeker også at: «*de glemmer det fort selv om de har fått informasjonen én gang.*» Informantene mente derfor at informasjonsarbeidet må være gjentakende over tid, og relateres til noe de ulike målgruppene kan forstå.

Som vi har vist, har de unge vi har snakket med ikke nødvendigvis oppfattet situasjonene de selv sto i som sterk sosial kontroll og vold eller til og med mulighet for tvangsekteskap, og da vil de heller ikke oppsøke spesialiserte tjenester som arbeider med dette. Samtidig er det også informanter i hjelpeapparatet som bemerker at det kan være positive sider ved et komplekst system, i hvert fall for grupper som har bedre forutsetning til å orientere seg i det. En aktør sier at «*brukerne synes vel kanskje det er greit at det er så mange, de slipper å levere hele historien sin til én instans, de kan shoppe litt tilbud. Og de veit veldig godt hva de har fortalt til hvem.*» Vi kommer litt tilbake til denne noe mer strategiske tilnærmingen nedenfor (se 6.5.4).

Når det gjelder det å ha med seg en medhjelper på veien, har en rekke av informantene i hjelpeapparatet også tatt opp dette. På den ene siden kan de bidra med utfyllende informasjon, slik en som jobber i et lavterskeltilbud forklarer: «*Ofte hjelper vi de andre instansene å få nok informasjon, de kan bli avleid på bakgrunnen av den informasjonen de gir.*» En annen, som har vært med unge til en annen instans der de tidligere var ansatt selv, sier at «*det er ikke pent å se utenifra hvor vanskelig det er for ungdommen å få kontakt og få igjennom alvoret i sin sak*». Det at ungdom ikke blir tatt på alvor, kan skyldes at hjelpeapparatet ikke tilstrekkelig forstår situasjonen de står i. Det kan muligens relateres til spørsmål rundt fenomenforståelse, eller at man ikke understreker de «riktige» tingene. En informant i en annen del av hjelpeapparatet gir uttrykk for usikkerhet rundt hva som svikter:

Mange føler seg dårlig behandlet av NAV, men de sier det er noe helt annet når vi er med på møtene. Vi har spurt oss selv hvorfor de opplever det sånn. Snakker vi på en annen måte enn brukerne? Gir NAV bedre tjenester når vi er med? Jeg vet ikke hva det handler om. Noen kan være sinte, [og er kanskje] bedre til å regulere sinnet når vi er med, [eller] mulig vi klarer å fortelle på en mer lettfattelig måte hva saken dreier seg om?

Her kan man se for seg at det er mange årsaker til at hjelpeapparatet ikke gir den responsen som brukere ønsker, enten det er på grunn av språk, andre misforståelser, manglende kjennskap blant brukere til hva den instansen skal og kan bistå med, eller en faktisk forskjellsbehandling. Uansett kan det tyde på at det kan være viktig å ha en person eller en instans som kan følge opp over tid,

og være med på å koordinere opp mot andre tjenester, slik at de som har behov for det får den bistanden de trenger.

## 6.5 Valget om å be om hjelp

Alle informantene vi har intervjuet har på et tidspunkt tatt et valg om hvorvidt de vil be om hjelp og hva slags hjelp de vil be om. Dette kan innebære at de tar steg som innebærer et brudd, eller at de blir i situasjonen, men oppsøker for eksempel en samtalepartner. Dette valget påvirkes av en rekke ulike faktorer. Noen ganger er det en ytre faktor, slik som en endring i situasjonen. Eksempler i materialet er trusler om å bli sendt til opprinnelsesland, eller faktisk å bli tatt med til flyplassen. Andre ganger er det mer indre faktorer som avgjør hvorvidt man i det hele tatt har tillit til at det offentlige kan være til hjelp. Tillit til det offentlige Norge, og spesielt tillit til barnevernet, har blitt svært mye diskutert de siste årene. Også blant informantene i denne studien er dette ofte et tema. Utover tillit er det også mange andre grunner til å utsette eller unngå å oppsøke hjelp som kommer fram. Informantene gir også til dels uttrykk for noen strategiske valg. Imidlertid er det noen situasjoner der valget presser seg fram, som vi først vil ta for oss.

### 6.5.1 Akutt kontra vedvarende problematikk

Mens noen av informantene i denne studien hadde brutt med familien eller partner og vært gjennom det som kan kalles en akutt fase, levde andre fortsatt i vanskelige situasjoner preget av sterk kontroll og/eller vold. Når de som har brutt ut forteller om hva som har skjedd, beskriver de gjerne et bristepunkt: *«og så var det en periode der det ble verre og verre og til slutt måtte jeg bare si ifra»*. I flere tilfeller var valget om å oppsøke bistand presset fram av endringer i omstendighetene. Spesielt ser vi at flere informanter har fryktet for å bli sendt ut av Norge – eller var i ferd med å bli sendt ut av Norge – slik at de opplevde at det var siste mulighet: *«jeg var redd for at pappa skulle gifte meg bort fordi vi skulle til [annet europeisk land] fordi vi har familie der.»* I noen tilfeller oppsøkte de hjelp på flyplassen før avgang. I slike tilfeller har de tatt kontakt med politiet, og de utsatte har opplevd at politiet har tatt dem på alvor og at de har blitt tatt tak i umiddelbart og fulgt opp. Noen uttrykker at de har vært positivt overrasket over politiet i slike situasjoner, på bakgrunn av at de ikke hadde tillit til politiet i sitt opprinnelsesland: *«jeg følte meg trygg, at de beskyttet meg, og den følelsen savnet jeg i hjemlandet.»*

Andre har valgt å ikke bryte ut. Det fremsto ikke for oss som om det var noen direkte sammenheng mellom graden av sosial kontroll og/eller vold eller omfanget av de alvorlige opplevelsene mellom de to gruppene, og at forskjellen hovedsakelig var at reaksjonen ennå ikke hadde tvunget seg fram. Imidlertid har gruppa, som fortsatt står i kontrollen, en annerledes opplevelse av hjelpeapparatet. De har ikke vært i kontakt med like mange deler av det, og de har opplevd en lavere grad av samordning hjelpeinstansene imellom, noe vi berører i mer detalj når vi tar for oss erfaringene deres (se 1.1 **Feil! Fant ikke referanseilden.**).

### 6.5.2 Variabel tillit til ulike deler av hjelpeapparatet

Den offentlige debatten rundt barnevernet, og den litt mindre offentlige ryktebørsen, farger flere av informantenes erfaringer. De har hørt rykter, de vet om tvangsom plasseringer av andre med samme bakgrunn som de kjenner, eller andre elever på skolen, og de ønsker ikke en slik løsning på egen situasjon.

Én forklarer det slik: «Jeg har vokst opp i en familie hvor den instansen ... at de er helt forferdelige, at hvis du sier noe tar de barna dine bort.» Mange tenker at en slik omplassering er utfallet dersom barnevernet trekkes inn, og kjenner tilsynelatende ikke til eventuelle andre virkemidler barnevernet måtte ha. Imidlertid har også flere av informantene også egne negative erfaringer med barnevernet, knyttet enten til seg selv eller nære familiemedlemmer, slik at mistilliten ikke kun bygger på rykter eller det de har hørt. De har opplevd tilfeller der barnevernet har vært inne uten at det har gjort situasjonen bedre, eller der den til og med har blitt verre. Vi beskriver noen av disse opplevelsene nedenfor.

Den manglende tilliten til barnevernet kan medføre at man unngår eller utsetter å oppsøke hjelp til man er over 18 år. Dette er tilfelle for i hvert fall to av informantene, som har trukket seg når de fikk vite at barnevern måtte kontaktes om de ville gå videre, eller som bevisst har avvendt. Dette kan ha konsekvenser i etterkant som informantene ikke selv er klar over, spesielt med tanke på at tilgang til ettervern krever at man har hatt en sak i barnevernet på et tidspunkt før fylte 18 år. Ved å ikke involvere barnevernet snevres tiltaksvifta inn. Dermed blir man mer avhengig av instanser slik som politi og krisesenter, som har færre virkemidler enn barnevernet.

Flere informanter uttrykker at de på bakgrunn av erfaringene fra hjemlandet har hatt tilsvarende lav tillit til politiet som til barnevernet, men der de har vært i kontakt med politiet i Norge har de imidlertid gjerne blitt positivt overrasket. Vi har allerede sett ett slikt eksempel, og en annen sier at «først var jeg litt redd fordi at jeg tenkte at politiet var som i [hjemlandet], men det er ikke det samme, de er snillere. Jeg følte meg tryggere.» En tredje informant, som har bodd lenger i Norge, beskriver at hun tok kontakt med hjelpeapparatet og «fikk to fantastiske politi» som lyttet og tok henne på alvor.

Det kan virke som det er ganske høy tillit til lavterskeltilbudene blant informantene, både der vi har rekruttert via disse og ellers. Det er mulig å tenke seg at de fremstår som «mindre skumle» fordi de ikke har tvangsmidler de kan anvende, slik informanter blant lavterskeltilbud i hjelpeapparatet også har vært inne på. Dette betyr også at de ansatte er mer avhengig av å arbeide med dialog og relasjon på måter som er tillitsbyggende. Samtidig viser de gjennomgående positive erfaringene informantene har med politiet, at det er mulig å kombinere det å ha kraftfulle virkemidler tilgjengelig med å arbeide på en måte som bygger tillit og tiltro.

### 6.5.3 Mange grunner til at man ikke tar imot hjelp

Informantene beskriver på generell basis en motvilje mot å oppsøke hjelp, av ulike grunner som ikke bare har å gjøre med manglende tillit. Informantene har gjennomgående en høy grad av lojalitet til familie og/eller ektefelle. Flere av informantene har landbakgrunner der det er viktig at familien unngår å «tape ansikt» eller opprettholder familiens ære i eget etnisk nettverk nasjonalt og transnasjonalt. Dette, i kombinasjon med å ha en kollektivistisk livsanskuelse, bidrar til at de prøver å «beskytte» familiens omdømme.<sup>40</sup> Lojalitet til familien handler da om familiebandene, men også om kulturelle normer. En forteller at «jeg synes ikke barnevern og krisesenter er riktig valg for oss fra utlandet». En annen forteller at «jeg prøvde holde familielivet mellom meg og mannen min

---

<sup>40</sup> For en ytterligere diskusjon av dette, se for eksempel Bredal (2006) og Leirvik (2016)

*privat helt til siste stund [...] Jeg hadde ikke tenkt å ta kontakt med politi, og det var for å bevare og beskytte han.» En tredje, som beskriver ønsket om å ikke involvere barnevern, forteller at «Jeg ville ikke at de skulle rammes, annet enn ved at jeg flytta, jeg ville ikke gi de andre problemer.»*

Når sterk sosial kontroll utøves av nær familie, er den en del av komplekse og nære familieband og omsorgsrelasjoner: «*det som får meg til å si nei til hjelpen, er at noen ganger så blir han veldig veldig snill.»* Informantene gir uttrykk for at familien ønsker det beste for dem: «*de ville hjelpe meg, men de gjorde det på feil måte.*» Selv der familien har utøvet vold, fremheves kjærligheten og omsorgen som også er en del av relasjonen.

Noen av informantene uttrykker at de på noen måter mener at de burde bryte ut, men at de ikke får det til eller ikke tør. På spørsmål om hva slags råd man ville gitt en venn, svarer en av informantene at «*jeg klarer ikke hjelpe meg selv, så det blir vanskelig.*» En annen forteller at hun har fått råd om å flytte hjemmefra, eller å si nei, og hun reflekterer at «*Det er gode råd, men det bare spør om man tør å fullføre det.*» Dette reflekterer igjen at det oppleves som et svært stort steg å gå til.

I flere tilfeller har informantene yngre søsken som de tenker mye på. De frykter at dersom de oppsøker hjelp selv, og eventuelt blir tatt ut av familien, vil søsknene bli igjen. De føler at de har ansvar for å ta vare på yngre søsken, som de ikke vil kunne ivareta om de bryter ut. En informant sammenfatter flere av de ulike momentene som kan gå inn i en slik vurdering:

Jeg vet at jeg ikke ville gått til barnevernet. Det som er dårlig med meg, eller kanskje som er bra, jeg vet ikke. Jeg vil ikke skade familien min, men jeg vil ikke skade meg selv heller. Når familien min ikke blir skadet, så blir jeg skadet selv. Men jeg kan ikke gå til barnevernet [...]. Da blir det dårlig for søsknene mine også som er litt yngre enn meg.

Her ser vi at informanten uttrykker et valg om å bli i en vanskelig situasjon – selv der det går utover eget velbefinnende – for å beskytte både familien generelt sett, og yngre søsken spesielt. Det knyttes opp mot hvordan personen selv ønsker å være – altså en som ikke skader andre.

Informantene uttrykker også at de er motvillige av årsaker som går ut over hensyn til direkte familie i Norge. Dette kan handle om skam og frykt for rykter både lokalt der de bor, i bredere familienettverk, og transnasjonalt. En informant knytter sammen det personlige og det mye bredere:

Jeg prøvde å snakke med noen og si at jeg trenger hjelp og vil flytte hjemmefra, men jeg klarte ikke fordi jeg er veldig redd og bekymrer meg for søsknene mine. Og du tenker hvorfor bekymrer du deg? Og grunnen er kultur, det er skam.

Hun forklarer dette med skam med at personer kommer til å si «*dårlige ting*» i hjemlandet, og at det kommer til å skade familie og kjente dersom de får høre at hun har flyttet hjemmefra. To andre informanter snakker tilsvarende om hvordan det å ha brutt ut av et ekteskap skapte et rykte som ville medføre at de ikke vil bli akseptert tilbake i familien i hjemlandet. En av dem beskrev det slik:

Vi som kommer tilbake fra Europa, vi vil ikke bli akseptert av familie, slektninger, når vi drar tilbake men har brutt ekteskapet, det er sånn at om vi har brutt ekteskapet, at vi må aldri komme tilbake.



Denne kombinasjonen av frykt, kjærlighet, lojalitet, ansvarsfølelse og omsorg for søsken er godt kjent i tidligere forskning og praksis både på vold i nære relasjoner og sterk sosial kontroll. Det som skiller denne type saker fra generelle vold i nære relasjoner-saker er det at de unge risikerer å miste hele nettverket sitt, og at de potensielle konsekvensene derfor er enda større ved brudd med voldsutøver(e). Det at de fleste ikke ønsker, eller klarer, å bryte ut, kan tilsi at det er viktig for hjelpeapparatet å arbeide spesielt med å finne løsninger som ikke nødvendigvis innebærer et slikt brudd.

#### 6.5.4 Strategisk oppsøking av hjelp

Mens hjelpeapparatet kan oppfattes som forvirrende og massivt, kan det faktum at det finnes mange ulike tjenester med ulike virkemidler også skape noen muligheter for brukerne. De kan bruke lavterskeltilbud til å lære og til å orientere seg, og de kan begynne med å kun avsløre litt informasjon. En informant beskriver forsiktighet rundt det å åpne seg, der man først spør litt generelt før man senere avdekker at det handler om en selv: *«men når jeg snakka med hun, så fortalte jeg ikke direkte, men indirekte først, til jeg hørte rådene henne ga meg. Og så fortalte jeg at det er liksom angående meg.»* Her kan det godt tenkes at motparten i hjelpeapparatet forsto at det var slik det hang sammen hele tiden, men det viktige er at informanten opplevde rom for å fortelle historien i sitt eget tempo. Dette ga informanten en følelse av å ha en viss kontroll over situasjonen og konsekvensene av å fortelle som hun hadde opplevd å ikke ha i møte med andre instanser.

En annen informant forklarte at hun *«kunne ikke si det til [kontaktpersonen] fordi han har ansvar for å passe på om det er fare»*. Dette gir uttrykk for en bevissthet rundt meldeplikt og de ulike instansenes forskjellige betingelser og virkemidler. Informanten vet at dersom det ble klart hvor ille stilt det var, ville kontaktpersonen ikke hatt noe annet valg enn å kontakte barnevern eller politi. Anonyme tilbud gir på samme måte en anledning for å orientere seg og finne ut av mulighetene.

#### 6.5.5 Hva sier ansatte i hjelpeapparatet?

Manglende tillit til det «offentlige Norge» er en kjent utfordring blant informantene i hjelpeapparatet, og de er klar over at mange ikke ønsker å be om hjelp. En informant beskriver at det ikke er *«uvanlig at de kvier seg for å ta kontakt. Ofte er de redde for å sladre – på foreldre, søsken, venner.»* Andre beskriver også den høye graden av lojalitet og også bekymringen for yngre søsken, som vi har sett at informantene uttrykte.

Videre er det stor bevissthet rundt den manglende tilliten til barnevernet – både blant de vi har vært i kontakt med som jobber i barneverntjenesten og i andre tjenester. En informant i hjelpeapparatet beskriver de unges perspektiv slik: *«barnevernet opplever de som rigid og skummelt, de sier at barnevernet gir dem to valg: enten eller, hvis du sier at det er sånn, da må vi gjøre sånn, det blir veldig voldsomt for veldig mange.»* Andre beskriver at unge de er i kontakt med har opplevd forverring i situasjonen etter at barnevern kom inn. Informanter beskriver også at det er stor mistillit til barnevernet blant foreldrene til de utsatte. Informanter i barnevernet oppgir også at de ser høyere grad av redsel i innvandremiljøer og behov for å «trygge» familiene på hva de skal. En av de vi snakket med oppgir at de jobber med å finne arbeidsmåter som ikke innebærer tvangsflytting. De har i større grad begynt å se på mulighetene for å ikke akutt plassere eller tvangs plassere på institusjon, med bakgrunn i en

anerkjennelse av at traumene slike brudd gir bør veies opp mot traumene som volden man utsettes for gir.

En observasjon fra våre besøk i ulike kommuner er at ryktene om konkrete barnevernsaker muligens kan ha spesielt stor avskrekkende effekt på mindre steder eller miljøer der «alle kjenner hverandre». En informant i hjelpeapparatet i en kommune illustrerer dette på en god måte: «*Men sånn som den saken fra sist uke [...], det ryktes. Så da tør ingen å si noe. Det er dessverre sånn. [Det blir] sikkert lenge før noen tør å si noe igjen*». Imidlertid må man anta at rykter går i alle typer miljøer, spesielt der det nettopp foregår utstrakt sosial kontroll.

Informantene tar også opp at det på generell basis er vanskelig for utsatte å ta valget om å bryte ut, og at det oppleves «voldsomt» slik det ble uttrykt over. Som en informant i hjelpeapparatet uttrykte det med tanke på å bryte med ektefelle:

Alle vold i nære-ofre beskriver jo akkurat det. Det er et fenomen vi kjenner til, [at det er] høy terskel for å gå til politiet. Det vi tror, og det vi formidler internt og eksternt er at det kan være høye terskler fordi konsekvensene oppleves som så mye større enn det gjør for.. om det var meg som gikk fra partneren min ville jeg fått støtte fra min familie og kanskje også hans familie. Damene her kan være like redd for egne storebrødre og familie.

Her ser vi at terskelen kan være enda høyere enn i andre saker som har å gjøre med vold i nære relasjoner. Om sterk sosial kontroll-saker generelt uttrykte denne informanten at «*det er gjennomgående for sakene ihvertfall det siste halvåret når det gjelder unge mellom 15 og 25, at de ikke klarer å bryte med familien.*» Dette understreker, for flere, behovet for å arbeide forebyggende og dialogbasert, og med å støtte unge i å eventuelt ta valget om å bryte.

Imidlertid er flere opptatt av at «*det ikke alltid er løsningen er at de bryter med familien*», og at det kan være «*manko på verktøy med hensyn hvordan man angriper en æressak og samarbeider med familier*». En respondent påpekte i spørreundersøkelsen at «*når en situasjon er akutt, er det gode rutiner for å ivareta ungdom og utsatte, både når ungdommen er over og under 18 år.*» Dette er i samsvar med det vi ellers har hørt. En sivilsamfunnsaktør setter ord på et inntrykk vi sitter igjen med fra brukerne også: «*det er masse gode tiltak for de som opplever veldig alvorlige situasjoner. Men hva med de som ikke klarer å si nei til foreldrene? Og som lider under det.*» Vi kommer tilbake til denne forskjellen i den videre diskusjonen om de unges erfaringer.

## 6.6 Erfaringer med hjelpeapparatet

I denne delen av kapitlet vil vi ha en tematisk gjennomgang av de ulike erfaringene som har kommet fram i brukerintervjuer. Her vil vi speile brukernes erfaringer med det personer i hjelpeapparatet har fortalt oss underveis.

### 6.6.1 Å bli sett, forstått og få nødvendig hjelp

Ettersom vi rekrutterte informanter via tjenestene, bygget rekrutteringen i utgangspunktet på at de informantene vi fikk tilgang til hadde et tillitsforhold til i hvert fall én person i hjelpeapparatet (enten i en sivilsamfunnsorganisasjon, det ordinære eller særskilte hjelpeapparatet). Én beskrev dette som «*en trofast tillitsperson*» som hadde fulgt med gjennom prosessen. Informantene uttrykte gjennomgående at de var fornøyd og takknemlige med tanke på den hjelpen de hadde mottatt, kanskje spesielt fra den instansen vi rekrutterte gjennom.

En del av informantene omtalte sine hjelpere, som på ulike måter hadde vært «tett på dem» gjennom svært vanskelige situasjoner, med hedersbetegnelser slik som *kompis, venn* eller *som familie*, eller det ble understreket at *disse* – noen ganger i motsetning til de andre tjenestene – lyttet og forsto. Dette understreker det viktige og nære tillitsforholdet som har gjort det mulig å be om hjelp.

Vi innledet som tidligere nevnt intervjuene ved å spørre om hva de ville anbefalt dersom en venn eller venninne var i samme situasjon som dem selv. De fleste anbefalte å gjøre nettopp det de selv hadde gjort. Flere av dem forklarte til og med at de hadde forsøkt å opprette kontakt mellom venner av seg og hjelpeapparatet: «*jeg har en venn som er nesten i min situasjon som jeg tok med hit i går for å få hjelp*». Flere uttrykte at de ville anbefalt å ikke vente så lenge som de gjorde selv:

Jeg ville anbefalt å snakke og få hjelp så fort som mulig. Jeg har vært veldig treig på å spørre om hjelp fordi jeg har vært redd for konsekvensene og hvordan det kan bli framover. Da jeg turte å si ifra gjorde det det bare ting hundre ganger lettere.

Det at de fleste informantene tydelig anbefaler andre å gjøre som de selv har gjort, understreker at hjelpeapparatet i mange tilfeller gjør riktige vurderinger og gir utsatte god hjelp. Også en informant som over flere år har fått ulike former for hjelp av barnevernet oppsummerer at «*uten dem så vet jeg ikke hva jeg skulle gjort, de har gjort mye for meg*».

De som hadde direkte erfaring med politi i akutte situasjoner, slik som ved trusler om å bli sendt ut av Norge av sine nærmeste, har understreket at de ble møtt på effektive og profesjonelle måter fra politi og andre instanser som blir koblet på i slike nødstilfeller (slik som kritesenter, og for eksempel koordinering opp mot søknad om opphold på selvstendig grunnlag der det var påkrevet). En beskriver sin opplevelse med politiet slik:

De virka interessert, de var villig til å hjelpe meg, tok meg seriøst, og det gjorde at jeg opplevde at jeg kunne stole på de. At det var noen jeg kan ta kontakt med hvis noe skulle skje. Jeg har hatt et fantastisk samarbeid med de, og jeg kan fremdeles ta kontakt.

Vi forklarte i intervjuer at det var naturlig å være takknemlig når man hadde fått hjelp i en alvorlig situasjon, og at vårt ønske ikke var å få informantene til å klage på hjelperne sine, men at vi var ute etter å finne ut hva som kunne bli bedre. Vi forklarte at dette var bakgrunnen for at vi spurte oppfølgings spørsmål om hva som ikke hadde fungert. De fleste, og spesielt de som hadde vært gjennom akutte situasjoner, var likevel opptatt av å formidle at det i hovedsak hadde vært bra. Det er vanskelig å vurdere i hvor stor grad disse tilbakemeldingene er farget av rekrutteringsstrategien og det underliggende tillitsforholdet, men det må bemerkes at de positive erfaringene ikke bare gjaldt tjenesten vi hadde rekruttert gjennom, men som regel også andre instanser de hadde vært i kontakt med.

### **6.6.2 ...men ikke alt har gått som de hadde ønsket**

Det var imidlertid ikke alt som hadde vært like positivt. Vi vil gå litt nærmere inn på det som handler om samordning nedenfor, men informantene ga uttrykk også for negative opplevelser med bestemte aktører eller tjenester som vi mener er viktig å løfte fram.

For det første uttrykte noen at de skulle ønske at noen hadde tatt tak og sett problemene deres og spurt litt tidligere. En informant beskrev følgende:

Jeg hadde lærere som kjente meg i flere år, og de visste at jeg ikke var som de andre, at jeg alltid sto aleine [...], [de] visste at jeg var lite på skole, at jeg aldri var glad og at jeg aldri smilte. Og jeg følte kanskje de overså det litt, at de var ikke så bevisste over det.

Informanten tenker at dersom de hadde fulgt henne opp og stilt spørsmål som kunne avdekke hva som var galt på hjemmebane, kunne utfordringene denne informanten har stått i, ha blitt fanget opp på et tidligere tidspunkt. Dette understreker viktigheten av at aktørene som ser unge i det daglige er oppmerksomme og følger opp når noe skurrer. Når hun først fikk hjelp, var det etter en akutsituasjon og via andre kanaler.

Informantene som på ulike måter har hatt kontakt med barnevernet, har hatt svært ulike opplevelser av dette. En informant hadde hatt besøk av barnevernet på et tidligere tidspunkt i forbindelse med en annen situasjon i familien. Opplevelsen da var at representanten fra barnevernet hadde mer forståelse for foreldrenes situasjon enn de hadde interesse for barna, og at representanten også diskuterte egne utfordringer med barneoppdragelse med foreldrene. Informanten opplevde at barnevernet lærte opp foreldrene i et slags ultimatum, at dersom barna ville gjøre noe som ikke var forenlig med foreldrenes kultur, så kunne de flytte hjemmefra. I etterkant av denne «opplæringen» fikk hun til svar av foreldrene at om hun ønsket å gjøre noe de ikke likte, så kunne hun jo bare flytte. Hun mente derfor at barnevernet ikke hadde hjulpet i det hele tatt, og at barnevernet har gjort altfor lite.

En av de andre informantene har derimot opplevd et barnevern som «gjør for mye, for raskt». En av informantene forteller at hun snakket om utfordringer i familien til rådgiver på skolen. Rådgiveren meldte straks bekymring til barnevernet, som etter en rask samtale med jenta besluttet å akutt plassere henne i fosterhjem, samt å anmelde et familiemedlem til politiet, uten at hun ønsket det. For informanten ble tiltakene fra barnevernets side iverksatt altfor raskt, og dette var ikke noe hun hadde forestilt seg ville skje. Hun trodde hun kunne dra hjem, og at de deretter ville prøve å finne fram til en løsning. Hun opplevde at de ikke lyttet underveis. Når informanten ved et senere tidspunkt igjen hadde behov for hjelp, valgte informanten å vente med å oppsøke hjelpeapparatet til etter myndighetsalder, for å unngå at noe slikt skulle skje igjen.

I begge disse tilfellene har opplevelsene med en sentral aktør i hjelpeapparatet vært bestemmende for hvordan de oppfatter det offentlige hjelpeapparatet, og hvor de velger å oppsøke eller ikke oppsøke hjelp etterpå. I det ene tilfellet gjorde barnevernet kanskje for lite, og i det andre tilfellet for mye eller for fort. Noen informanter beskriver nettopp denne type balansegang som et behov for å «sitte på henda», der man gir de unge rom og prøver å «gå i takt med den utsatte». Dette kan være vanskelig:

Det er litt som å velge mellom pest eller kolera – og det handler om å ha respekt for det valget de står i. Det kan ta tid. Om de blir presset til å ta et valg, vil de ikke kunne stå i det, og derfor er det så viktig at det basert på deres samtykke, at de selv har kommet dit i prosessen at de ønsker det.

### 6.6.3 Når man ikke vil bryte: kasteball og manglende samordning

Som vi har vært inne på, har de personene som har brutt med familie eller partner, ut fra det de opplever som en akutt situasjon, gjerne gjennom kontakt til politiet, i hovedsak opplevd at det står et apparat klart til å ta dem imot. Politiet tar sakene alvorlig, og de opplever at slik kontakt gjør at de kommer inn i en akutt plassering og et trygt sted man kan oppholde seg. De får bistand til de nødvendige neste stegene, slik som å søke om oppholdstillatelse og å ta kontakt med NAV, eller eventuelt bistand og tilbud fra særskilte tjenester som kan følge dem opp over tid. Om man ikke tar det steget og ber om hjelp, som vi har sett at mange av ulike grunner er motvillige til å ta, er ikke apparatet like effektivt og samordnet, og virkemidlene er ikke åpenbare. Slike svakheter kan også være tilfelle der hele eller deler av hjelpeapparatet ikke forstår situasjonen, eller alvoret i den. Tre av informantene har opplevd negative konsekvenser av manglende koordinering mellom tjenestene, og ut fra det informantene forteller ser vi at slike utfordringer er spesielt store i overgangen til myndighetsalder.

En informant opplevde å bli holdt tilbake utenfor Norge mot sin vilje (såkalt ufrivillig utenlandsopphold). Kontaktpersonen i hjelpeapparatet fikk en oppringning fra utlandet med en bønn om hjelp, men fikk ikke tilstrekkelig bistand fra andre instanser til å få vedkommende hjem, etter at barnevernet meldte at de ikke hadde noen virkemidler i situasjonen. Etter det vi ble forklart, ble ikke særskilte tjenester koblet inn i denne saken. En rekke omstendigheter førte til at informanten likevel kom seg hjem selv, da i konflikt med hele familien. På tross av den alvorlige situasjonen informanten befant seg i, endte vedkommende som en kasteball mellom flere instanser. Barnevernet ville ikke sette inn tiltak, skolen ville ikke gjøre unntak fra fraværs grensa og gi tilbake skoleplassen, og NAV ville ikke bistå. Informanten selv beskrev problemet slik: *«barnevernet sa at du er 17 år, vi skal ikke bruke penger på deg... Det er vanskelig å være 17 år»*. Slik informanten oppfattet situasjonen, ville ikke barnevernet ta ansvar fordi det var så kort tid til myndighetsalder, og NAV ville ikke ta ansvar fordi informanten var under myndighetsalder. Informanten opplevde det som frustrerende og vanskelig å forstå: *«det høres veldig rart ut [at de ikke har plass til meg]. Norge bruker mye penger på barnevern, har de ikke plass til én person?»*. Informanten opplevde å bli sett som en slags utgiftspost, som ingen ønsket å ta.

En annen informant, som hadde hatt tiltak fra barnevernet tidligere, opplevde på liknende vis at NAV og barnevernet «kranglet» i tre måneder om hvem som hadde ansvar for saken, og om hun falt inn under ordningene for ettervern.<sup>41</sup> I slike tilfeller blir de utsatte lidende under krangler om hvilket budsjett en kostnad skal dekkes på. Et tredje eksempel er en som har forsøkt å oppsøke hjelp under en høytid, og opplevd å få beskjed om å ringe igjen etter ferien. Innen den tid hadde vedkommende ombestemt seg. Det å trekke seg er ikke uvanlig, og det fremstår som spesielt viktig at unge ikke får slike avvisninger som kan resultere i at man trekker seg tilbake. Nettopp dette påpekte vi også at noen i hjelpeapparatet var opptatt av, i det foregående kapitlet, der viktigheten av at de

---

<sup>41</sup> Barnevernstjenesten skal tilby ordninger for ettervern fram til 23 års alder for barn som har hatt barnevernstiltak og som samtykker til dette. Målet med ettervern er å gi ungdom hjelp på veien til selvstendighet. Tiltak kan inkludere psykososial støtte, praktisk hjelp når det gjelder bolig, utdanning, jobb, økonomi og sosialt nettverk – det er altså en bred tiltaksvifte.

som sitter i politivakta forstår for at de kan klare å møte de som endelig har tatt mot til seg på en god måte.

Noen konsekvenser av manglende samordning som vi allerede har vært inne på, er at utsatte kan oppleve å måtte fortelle historien sin flere ganger. De kan også oppleve at ulike instanser ikke tar dem alvorlig eller forstår situasjonen deres tilstrekkelig godt. Her har flere, som sagt, hatt konkret hjelp av noen som har blitt med dem på møter, eller bistått med å formidle informasjon til andre instanser. Vi har sett at informanter i hjelpeapparatet til dels har følt på frustrasjon overfor andre instanser, og at de ikke har gode nok virkemidler i de tilfellene der de unge ikke har brutt. Dette speiler altså i stor grad det brukerne selv forteller.

#### 6.6.4 Noen å snakke med

Det å ha noen å snakke med fremstår som et gjennomgående behov, og behovet kan være mer omfattende enn det lavterskeltilbudene dekker. For personer som har kommet inn i et mer akutt forløp, fremstår det som at man har rutiner for å trekke inn psykolog ved behov, men dette varierer noe. En informant fikk beskjed om at det ville være mulig å få psykolog når hun var etablert på et nytt sted, og hun skulle ønske at hun ikke måtte vente så lenge. En som hadde fått psykolog som mindreårig, hadde ventet i fire måneder fra hun ble henvist, noe hun opplevde som altfor lenge. Senere, som voksen, tok det enda lenger tid. En annen informant hadde nettopp fått psykolog, og ville gjerne formidle hvor viktig hun opplevde det:

Intervjuer: Du har bare vært der to ganger, men jeg forstår på det du forteller at det har vært bra?

Informant: Ja. Jeg føler at om jeg har noen å prate med, så er det lettere. Det kan du også ta med deg.

Informanter i hjelpeapparatet tar også opp dette (se kapittel 5) som er en kjent utfordring også i andre sammenhenger. Flere nevner at det gjennomgående tar fire måneder å få psykolog, og at ikke alle får det. En beskriver det som et «*fryktelig nåløye*». En annen informant forteller at «*jeg drømmer om å kunne ha en fleksibel psykolog som jeg kan tilby for å tilby rask, akutt hjelp, uten kostnader, også der en person ikke er umiddelbart suicidal*». Dette er en som ellers jobber med å ha samtaler med unge, men som erfarer at mange trenger mer enn det som er mulig i et lavterskeltilbud som ikke har som oppgave å utføre noen form for behandling.

#### 6.6.5 Å starte på nytt

For de som bryter ut, har tidligere forskning funnet at ensomhet er en vanlig utfordring. Flere av informantene, både de som har brutt og de som har opplevd å være i en svært vanskelig situasjon uten tilstrekkelig støtte rundt dem, gir uttrykk for at de på ulike tidspunkt har følt seg svært alene. Én beskriver det som en «*sorgperiode*». En informant beskriver at det ble vanskeligere å starte på nytt fordi hun måtte bli boende i samme kommune på grunn av oppholdstillatelse og rettigheter i forhold til introduksjonsprogram: «*Og for meg har jeg måttet være i [kommunen], og fordi eksmannen min bor her og fordi alt det vanskelige jeg har opplevd har skjedd her, hadde det vært viktig for meg å kunne flytte til et annet sted. Da kunne jeg startet på nytt.*» Hun opplevde det som urettferdig og belastende å måtte bli boende, fordi hun hadde så mange vonde minner på dette stedet. Å starte på nytt et annet sted kunne innebære å skape gode minner, og unngå å bli påminnet de opplevelser hun har vært igjennom i like stor grad.

Ulike hensyn er med på å avgjøre om en person blir boende i samme by eller kommune, eller om de flytter et annet sted. På den ene siden vil politiet gjennomføre trusselvurderinger. Der personer lever på sperret adresse, enten offisielt med såkalt kode 6 og kode 7 (se fotnote 46), eller ved at de på andre måter forsøker å unngå at familiemedlemmer finner ut hvor de er, kan dette medføre praktiske utfordringer, for eksempel med tanke på postlevering. I tillegg til at det innebærer at man er helt avskåret fra sitt tidligere liv. På den andre siden vil noen være omfattet av bosettingsregler for nyankomne flyktninger og familiegjenforente med disse, som begrenser mulighetene til å bytte kommune. Når det gjelder relokalisering for nyankomne og familiegjenforente, skal det være mulig å få skjønnsmessige unntak fra bosettingsreglene, men som vi ser har altså ikke dette blitt iverksatt overfor informanten.

En del av det å starte på nytt kan innebære et ønske og behov om rettferdighet, kanskje spesielt i de tilfellene der noen har brutt ut i forbindelse med partnervold. En annen informant beskrev situasjonen slik: *«Og han har ikke fått den straffen som han fortjener. Han lever sitt liv helt normalt, er gift på nytt, mens jeg lever i ruiner, og har det vanskelig inni meg.»* Det kan oppleves som svært urettferdig at man selv mister «alt», mens partneren som utøvet vold ender med å ikke oppleve noen konsekvenser. Samtidig er informanten klar over utfordringene ved å bevise hva som har skjedd i partnervoldsaker, og spør retorisk om hun skulle satt opp kamera på soverommet.

En informant i en sivilsamfunnsorganisasjon tok også opp utfordringene med å oppnå rettferdighet, og mente at dette kunne være en umulig kamp, men at det også var vanskelig å si til folk at de burde la være å prøve. Tilsvarende trakk andre informanter i hjelpeapparatet fram at det kunne være utfordrende å motivere personer som er utsatt for vold og overgrep til å anmelde når man vet at det er lite sannsynlig at man vinner fram. Denne type problemstilling gjelder vold i nære relasjoner generelt, men det har også blitt trukket fram at det er utfordrende å få gjennomslag for saker med æresmotiv i rettsvesenet på grunn av utilstrekkelig kulturkompetanse og fenomenforståelse.

## 6.7 Hvilke forbedringspunkter løftes fram?

### 6.7.1 Ønsket om å bli hørt og om medvirkning

Flere informanter trakk fram opplevelser der de ikke i tilstrekkelig grad opplevde at de hadde blitt hørt eller at de ikke hatt fått medvirke i avgjørelsene som omhandlet dem, og også at de fryktet at avgjørelser kunne tas over hodet på dem. Dette gjaldt kanskje spesielt med tanke på hva de forventet av tiltak fra barnevern. Et konkret ønske var dermed å få være med å bestemme hva som ville skje i en bestemt situasjon. Dette kan man muligens se i lys av ønsket om å beskytte familien. Som vi har vært inne på, var mange av de unge informantene svært bekymret for inngripende tiltak som de tenkte kunne skade foreldene eller etterlate søsknene i en vanskelig situasjon..

### 6.7.2 Forebygging

Flere informanter ønsker seg mer forebyggende tiltak. De informantene som har brutt ut av et ekteskap har ikke nødvendigvis ønsket dette. På spørsmål om hva som kunne vært bedre, forteller en informant at:

jeg tenker på hvis det finns noen organer og instanser for å kunne hjelpe ektepar, for eksempel om de kunne sitte sammen og orientere nye

ektepar når deres relasjon blir dårlig på grunn av familieinnblanding og sånne greier. Kanskje istedenfor at situasjonen blir dårlig så kanskje de kan løse situasjonen.

Familievernkontor kan tenkes å spille en rolle i slike situasjoner. Imidlertid var ikke informanten kjent med dem og deres funksjon. Manglende systemkunnskap kan tenkes å særlig gjelde de som kommer som familiegjenforente., ettersom de er gjennom et mindre omfattende integreringsopplegg i kommunene enn flyktninger. De skal likevel gjennomføre kurs i samfunnskunnskap der slike tilbud kan nevnes.

I løpet av de siste årene har foreldreveiledningskurs kommet inn i introduksjonsprogrammet for flyktninger. Noen av informantene var positive til en form for opplæring av foreldrene sine, samtidig som de til en viss grad tvilte på om de ville lytte. En av informantene våre fortalte at foreldrene i en felles samtale mellom informant, foreldre og barnevernet hadde bedyret at de ikke ville presse barna på at de skulle gjenfortelle innhold i de samtaler barna hadde alene med barnevernet. Men i etterkant av barnas samtaler med barnevernet, opplevde de å bli utsatt for betydelig press av foreldrene. Dette tematiseres hos noen av informantene i hjelpeapparatet. En informant i hjelpeapparatet beskriver at mulighetene for å oppnå endring gjennom dialogbaserte tilnærminger er noe de ser an i ulike tilfeller:

Hvis man ser at det er en mulighet for endring, er dialog veien å gå. Men man kan også se at her er det ingen velvilje, eller at de bare prater oss etter munnen, men det er også verdifull informasjon, for da vet vi at dialog ikke vil funke.

Flere beskrev at foreldrene visste hva som var lov i Norge når det gjaldt fysisk vold, og gjerne holdt seg innenfor grensene. Men som en sa det, «*pappa skjønner ikke at det finnes psykisk vold, ikke bare fysisk*». Det fremsto som om disse informantene anså det som en pedagogisk utfordring for foreldrene å skulle endre oppførsel ytterligere, særlig fordi foreldrene allerede hadde nok å stri med. Likevel fremstår dette med forebygging og bruk av virkemidler som ikke resulterer i et dramatisk brudd som ønskelig fra flere av informantenes side.

### 6.7.3 Overganger

Det kan virke som flere av områdene der det er rom for forbedring, er i «overganger» - overgangen til myndighetsalder, overgang fra skole til voksenliv, og overgang fra et institusjonalisert tilbud til et mer «normalt» selvstendig liv. Vi har beskrevet noen av utfordringene som kan oppstå i overgangen til at man blir 18 år, med tanke på samordning og at barnevernet bortfaller som en sentral aktør. Videre beskriver informanter at overgangen fra et institusjonalisert tilbud til å stå på egne bein kan være brå. En forteller at «*jeg mista alle de voksne i livet mitt som pusha meg, som støtta meg. Så det hadde vært bedre at de ikke bare forsvinner sånn hundre prosent.*» Informantene i hjelpeapparatet trekker fram en tilsvarende utfordring med tanke på perioden når unge slutter i videregående skole. Da blir det plutselig lengre vei til hjelpeapparatet – man har ikke lenger daglige muligheter til å oppsøke helsesykepleier eller rådgiver, eller en lærer som ser hvordan det står til – og samtidig kan noen oppleve at for eksempel press om å gifte seg plutselig oppstår eller blir sterkere. Også elever som faller fra videregående skole, vil av samme grunn ha mindre tilgang til hjelpeapparatet. Oppfølging i overgangsfaser, og det å ha enkeltpersoner som kanskje følger en



gjennom disse («rådgivende hjelpere» / «medhjelpere»<sup>42</sup>), fremstår dermed som noe flere av informantene hadde ønsket seg. Dette kunne skapt «mykere landinger» ut fra institusjonsbaserte tilbud, og også sørget for at utsatte ikke «glipper» i overgang mellom en tjeneste og en annen. I noen kommuner har vi sett at dette løses med ansvarsgrupper som opprettes rundt enkeltbrukere (se 5.5.2). Ut fra erfaringene vi ser, kan det være positivt at for eksempel utekontakt og liknende lavterskeltilbud har tilstrekkelige ressurser til å «bli med» på møter med andre instanser. En slik funksjon kunne også tenkes fylt av sivilsamfunnsaktører tilsvarende mentorordningen, og vi ser at Røde Kors i noen tilfeller tar denne type rolle.

#### 6.7.4 Tilgang til psykisk helsehjelp

Flere av informantene uttrykte at de hadde et ønske om å få tilgang til psykisk helsehjelp som enten ikke hadde blitt imøtekommet eller som hadde tatt svært lang tid før det ble det, slik vi beskrev over (se 6.6.4). Dette er ikke en utfordring som er eksklusiv for denne målgruppa, og det er trolig ikke en utfordring som enkelt kan løses, men det er en forbedring som etterspørres av både brukere og personer i hjelpeapparatet.

#### 6.7.5 Grupper man ikke når fram til

I spørreundersøkelsen kartla vi brukergrupper som respondentene mente de ikke nådde fram til (se avsnitt 4.3). De påfølgende kvalitative undersøkelsene ga et mer nyansert bilde av dette spørsmålet, og noen bestemte grupper vi ikke hadde tenkt over som mulige kategorier kom fram. I dette avsnittet tar vi for oss hva ansatte i hjelpeapparatet mente om dette.

To av gruppene som ble mye omtalt er representert i våre brukerintervjuer, nemlig familieegjenforente og unge gutter.

Flere i hjelpeapparatet trekker fram unge gutter som en gruppe som generelt ikke får tilstrekkelig oppmerksomhet. Noen ser en fare for at det fokuseres for mye på den sterke sosiale kontrollen muslimsk ungdom, og særlig muslimske jenter, utsettes for, og at man dermed ikke ser den sterke sosiale kontrollen som forekommer i andre mindre eksponerte innvandrer miljøer:

Det er viktig å se gutter med asiatisk bakgrunn. Disse får veldig ofte ikke den hjelpen de trenger. Man tenker at det er unge jenter med hijab som trenger hjelp. Det er sånn myndighetene tenker. Hva med en fra Sri Lanka? Ingen ser ham. Jeg vet om mange som opplever ekstrem sosial kontroll i sitt etniske miljø, som føler seg pressa, men fordi de ikke er muslimer, ikke jenter, ikke fra Pakistan eller Somalia, er det ingen som ser dem. Det gjør det enda verre, de blir usynlige, og sliter skikkelig.

En informant trakk fram at guttene kan stå spesielt i fare for ufrivillige utenlandsopphold, av litt andre årsaker enn jentene. Personer som blir

---

<sup>42</sup> Vi bruker betegnelsen rådgivende hjelpere eller medhjelpere for å beskrive personer i typisk lavterskeltilbud som bistår med råd og veiledning av brukere. Disse hjelper også brukere med kontakt med hjelpeapparatet. Vi har valgt å kalle de rådgivende hjelpere i og med at de selv ikke er iverksetterne av offentlige hjelpetiltak, men fungerer som en ressurs når det gjelder å påse at de generelle eller særskilte hjelpetjenestene gir slik hjelp.

familiegjenforent med norsk eller nordisk borger, eller en person med permanent oppholdstillatelse, har rett og plikt til å delta i 600 timer opplæring i norsk og samfunnskunnskap<sup>43</sup> – i motsetning til flyktninger og familiegjenforente med disse som følger et mer omfattende introduksjonsprogram. I introduksjonsprogrammet inngår for eksempel nå et foreldreveiledningskurs, og kommunene kan trekke inn ulike tjenester og aktører for å holde foredrag og informere. Mange familiegjenforente vil ikke ha like stor tilgang til denne type opplæring. Om de lever under sterk kontroll hjemme, kan man til og med tenke seg situasjoner der de ikke får delta i den pliktige norskopplæringen, og de kan være vanskelig å få i tale på tomannshånd for hjelpeapparatet. De med lite utdanning, lite norskkunnskaper eller som ikke kan lese og skrive, trekkes fram som vanskelige å formidle til. En informant i hjelpeapparatet uttrykte spesiell bekymring for familiegjenforente, og hadde opplevd i hvert fall to alvorlige saker av ulik art der det hadde vist seg at ingen i «det offentlige Norge» var kjent med at den utsatte kvinnen, som hadde kommet på familiegjenforening, i det hele tatt befant seg i landet.

Selv om et flertall av aktørene hovedsakelig eller utelukkende arbeider med tiltak rettet mot innvandrere og deres etterkommere, vektlegger veldig mange av dem at sterk sosial kontroll både forekommer i innvandrer- og etnisk norske miljøer:

Negativ sosial kontroll skjer i mange ulike kulturer – ikke bare i land som Syria og Sudan. Dette gjelder også norske ungdommer – på en annen måte, kanskje, men effektene er de samme.

Når det gjelder de etnisk norske, er det særlig den kontrollen som forekommer i lukkede kristne miljøer som blir fremhevet av informantene. Flere nevner de private, kristne friskolene som utfordrende med tanke på utøvelsen av sterk sosial kontroll. Det er ikke enkelt for storsamfunnet å få innsikt i den kontrollen som forekommer i en del slike miljøer: «*Det er et paradoks: Regjeringen satser millioner på religiøse friskoler, men de går ikke inn og kontrollerer*».

En informant hos politiet ser også en sammenheng mellom sterk sosial kontroll i kristne miljøer og æresrelatert vold: «*Det var jo også sånn i Norge i gamle dager at vi hadde æreskultur. Det blir på samme måte selv om det er norsk kultur også*». Noen knytter fenomenet verken til kultur eller religiøse miljøer, slik utsagnet gitt av en leder ved et familievernkontor er et eksempel på:

De vi er i kontakt med [på denne tematikken], er hovedsakelig etnisk norske. Det er mye negativ sosial kontroll blant disse også. Her snakker vi om trakassering, trusler, osv. – og vi ser dette ofte i forbindelse med samlivsbrudd. Når du blir forlatt, kan det være mye som settes i gang – og dette kan i noen grad sidestilles med æresvold og skam. [...] En kan se mange paralleller mellom æresdrap kontra norske menn som tar livet av kona; det handler om mye av det samme: tapet, fallet, ydmykelsen.

Andre grupper som ble trukket fram blant informanter i hjelpeapparatet inkluderer personer med psykisk og fysiske nedsatte evner i minoritetsfamilier, skeive, og arbeidsinnvandrere fra Øst-Europa. Denne gruppa trekkes fram av informanter i distriktskommuner. En informant påpeker at denne gruppa «*kanskje en enda vanskeligere gruppe å nå enn flyktninger*», og at «*tilliten til barnevernet er lav i*

---

<sup>43</sup> Familiegjenforente med arbeidsinnvandrere fra utenfor EØS har plikt til 300 timer norsk og samfunnskunnskap, men må betale for dette selv.

*disse gruppene*», mens det ikke er noen «*som har et offentlig ansvar for dem*». Med dette mener informanten at arbeidsinnvandrere som kommer til Norge i tråd med EØS-reglene ikke er omfattet av introduksjonsloven og i liten grad av integreringspolitikken generelt.

Til sist er det noen som trekker fram at det nettopp er *foreldrene* som glipper for hjelpeapparatet, ved at de for eksempel ikke møter på foreldremøter. Dette fremstår som et viktig poeng – nettopp at hjelpeapparatet ikke i tilstrekkelig grad kommer i kontakt med utøverne av sterk sosial kontroll og vold, men kun fanger opp en del av de utsatte.

## 6.8 Oppsummering

I dette kapitlet har vi fokusert på erfaringene til faktiske og potensielle brukere av hjelpeapparatet, basert på data samlet inn gjennom workshoper i videregående opplæring, intervjuer med ni brukere av hjelpeapparatet, og intervjuer med informanter som jobber i de generelle og særskilte tjenestene. Vi har sett at de unge elevene i videregående skole ikke automatisk tolket situasjoner som vi anså som eksempler på negativ sosial kontroll inn i denne forståelsesrammen. Dette gjorde at de i liten grad fant fram til spesialiserte ressurser på nett. De var imidlertid orientert om og åpne for å ta kontakt med hjelpere i sin nærhet, slik som helsesykepleier og rådgiver, i mange tilfeller. Noen ganger mente de at man helst skulle løse utfordringene selv uten å blande inn andre, men der de oppfattet situasjonen som alvorlig, var de åpne for å ta kontakt med politiet. I noen tilfeller så vi også at elevene mente foreldrene hadde rett til å bestemme mye mer i barnas liv enn det vi forventet, inkludert i situasjoner vi ville forventet at de ville anse som negativ sosial kontroll. Disse funnene, der man generelt er noe skeptisk til å involvere en voksen, speiler funnene til Bredal mfl. (2015). Man kan også trekke andre paralleller til deres funn, som omhandler arbeidet til minoritetsrådgivere. De fant også at mange som kom til minoritetsrådgiverne ikke alltid umiddelbart beskrev utfordringer som falt inn i deres kjernemandat, men så viste det seg at det likevel gjorde det etter ytterligere avdekkende samtaler. For eksempel ble problematikken knyttet til ære og kontroll avdekket via symptomer og helt andre faktorer, slik som at noen sliter med konsentrasjon.

Informantene som hadde vært i kontakt med hjelpeapparatet hadde i stor grad hatt hjelp av en person i et lavterskeltilbud eller en form for førstelinjetjeneste med tanke på å orientere seg i hjelpeapparatet. De hadde hatt stor nytte av å ha noen som hjalp dem på veien, og kunne koordinere opp mot andre instanser samt bekrefte overfor disse instansene at de faktisk hadde behov for hjelp og var i en alvorlig situasjon. Nyttene av å ha en medhjelper på veien bekreftes også i Bredal (2019) sin rapport om Prosjekt November. Vi finner at de utsatte omtaler sine nære hjelpere med familiære termer. Dette er i tråd med funnene til Nadim og Orupabo (2014) og også Bredal mfl. (2015). Bredal mfl. tolker dette som en konsekvens av at de har vært tett på i en livskrise.

De fleste hadde imidlertid ikke ønsket å be om hjelp i utgangspunktet, enten av lojalitet til familie, frykt for konsekvenser, mangel av tillit til barnevernet eller bekymring for yngre søsken. Noen har likevel brutt ut, gjerne som følge av at omstendighetene har endret seg og de har kommet i en akutt situasjon, slik som frykt for å bli sendt ut av Norge av partner eller familie. I disse tilfellene har de opplevd et samordnet hjelpeapparat som har tatt imot dem (se også Nadim & Orupabo 2014). De som ikke har brutt ut og fortsatt står i situasjonen, har ikke

nødvendigvis den samme opplevelsen av koordinering, og har i noen tilfeller også endt med å falle mellom to stoler. Integreringsstrategien legger opp til at man skal «sørge for hjelpetjenester som er tilgjengelige, kompetente og effektive, herunder styrke hjelpen for utsatte som bryter med familie og nettverk» (Kunnskapsdepartementet 2018, s. 55). Våre funn tyder på at man også bør gjøre en innsats for å nå de som ikke, eller ikke ennå, har brutt med familie og nettverk.

Både de som har brutt ut og de som fortsatt lever med sterk kontroll, uttrykker et behov for noen å snakke med som ikke alltid kan ivaretas av lavterskeltilbudene alene. De opplever det som vanskelig at det er svært lange ventetider for å få psykolog. Det kan også være vanskelig å «starte på nytt», spesielt der man for eksempel har brutt ut av partnervold og ikke hatt mulighet til å flytte til en annen kommune, slik at man vet at voldsutøveren er i nærheten. Informantene trekker fram noen spesifikke ønsker om forbedringer, slik som ytterligere medvirkning, mer fokus på forebygging, og bedre tilgang til psykisk helsehjelp. Her er flere av våre funn i tråd med tidligere forskning der man har intervjuet beboere i bo- og støttetilbudet (Nadim & Orupabo 2014). De finner at beboerne kan slite med ensomhet og ha behov for tett oppfølging. På samme måte som oss, finner de at de utsatte kan ha behov for hjelp til å orientere seg i hjelpeapparatet.

Informanter i hjelpeapparatet mistenker at det er en rekke grupper man ikke i tilstrekkelig grad når ut til. Dette inkluderer unge gutter, nyankomne med lite skolebakgrunn og begrenset norsk, familiegjennforente, lukkede kristne/religiøse miljøer, og arbeidsinnvandrere fra Øst-Europa. Flere av disse gruppene har til felles at de i enten ikke er omfattet av integreringspolitikken – enten fordi de ikke har innvandrerbakgrunn, eller fordi de har kommet gjennom EØS-regelverket og dermed ikke er omfattet av Introduksjonsloven og ordningene som reguleres under denne.

## 7 Nøkkelaktører på nasjonalt nivå: synspunkter og perspektiver

I dette kapitlet vil vi bruke intervjuene med det vi har kalt nøkkelaktører på nasjonalt nivå, der vi presenterer aktørenes synspunkter på fire temaer: hvorvidt hjelpeapparatet forstås som fragmentert og hvordan de oppfatter kunnskapsnivået i det generelle hjelpeapparatet; organisering og samordning på nasjonalt nivå, plassering av tematikken på nasjonalt nivå og hvilken betydning de mener dette har for utforming av hjelpetiltak; og begrepsutviklingen på feltet. Vi presenterer i liten grad mønstre i materialet, og vi kommenterer ikke om det er få eller mange som representerer ulike synspunkter, men der det er flere som mener det samme, kommenteres dette. Vi har i analysen vektlagt å løfte fram de ulike perspektivene vi ser gjør seg gjeldende på de ulike tematikkene, med andre ord er det en analyse av nyansene som framkom i materialet.

### 7.1 Et kompetent, men fragmentert hjelpeapparat?

I Integreringsmeldingen (Kunnskapsdepartementet 2019) blir det framhevet at brukerne møter et fragmentert hjelpeapparat, og i intervjuene med informantene fra nasjonalt nivå spurte vi om det ut fra deres kjennskap til feltet var slik at brukerne opplevde et mer fragmentert hjelpeapparat enn andre med sammensatt problematikk fordi hjelpeapparatet på NTK-tematikken består av både særskilte tjenester, ordinære hjelpetjenester og frivillige organisasjoner. Det er ulike synspunkter blant aktørene på dette.

En av aktørene forteller at:

De blir sluset inn i disse ordningene. Det kan virke litt uoversiktlig gitt at det særskilte tilbudet er lite, noen har en MR, på mange skoler er det ikke. Noen hører om Røde kors telefonen. Men jeg vet ikke helt. (...). Det særskilte er der for å fylle ut det ordinære, for dem tenker jeg at det ikke oppleves fragmentert, det spiller ikke noen rolle om det er et særskilt hjelpetilbud for brukerne. Det som er viktigere og som handler om brukerne er hvis de tar kontakt – er det et mottakerapparat på andre sida – blir de tatt på alvor? Er det noen som skjønner hva de snakker om?»

Aktøren mener at den største utfordringen ikke ligger i om hjelpeapparatet er fragmentert, men hvorvidt de på mottakersida har nok kompetanse til å forstå det den utsatte forteller. Aktøren reflekterer noe mer over dette, og ser det i relasjon til barn og unge som har opplevd vold i hjemmet. Aktøren tror nok også at de kan oppleve at det er vanskelig å ta kontakt med hjelpeapparatet, men at det blant de som er utsatt for negativ sosial kontroll, tvangsekteskap eller kjønnslemlestelse kan være et «ekstra lag», at de er redd for ikke å bli trodd eller tatt på alvor fordi de opplever å bli sett på som annerledes, og at det kan gjøre det vanskeligere å ta kontakt. En av de andre aktørene tematiserer en annen side av fragmenteringen på feltet, og informantens utsagn indikerer at det er «huller» i ansvaret mellom ulike hjelpeinstanser fordi rollene til ulike hjelpeinstanser ikke er klart nok definert.

Flere aktører med ulikt institusjonelt ståsted mener imidlertid at hjelpeapparatet framstår like fragmentert for alle med sammensatte problemer. En av aktørene sier det på denne måten:

Det er en generell utfordring at vi har et fragmentert hjelpeapparat. Om du er en somalisk dame som blir slått av mannen din, og du har 7 barn, trenger du litt hjelp fra alle. Du trenger hjelp fra politiet, og så krisesenteret, og helsetjenesten, og du kan jo ikke bo så lenge på krisesenter, så da trenger du hjelp fra NAV kanskje. Det vil være det samme for en jente som har blitt tvangsgifta, hun vil også måtte forholde seg til mange folk, det er ikke en dør du skal inn. (...) brukerne møter et fragmentert hjelpeapparat uansett.

Til tross for at flere ser på problematikken med fragmentering som en generell problematikk som gjelder alle med sammensatte utfordringer, blir fragmenteringen forstått som et problem også for denne brukergruppa, og noen mener at de nok også kan være noe mer sårbare i møte med et fragmentert hjelpeapparat. Blant ulike aktører gis det eksempler på viktigheten av samarbeid og samordning av ulike tjenester for å redusere brukernes opplevelse av et fragmentert hjelpeapparat. Flere aktører etterlyser at det opprettes «ansvarsgrupper» rundt enkeltindivider, der de ulike aktørene i hjelpeapparatet samarbeider, slik at møtet med hjelpeapparatet blir mindre fragmentert og mindre belastende, som i dette sitatet: *«Nå har jeg en sak der bruker opplever utfordringer med (...). Det er så mange tjenester som er inne, hun er kjempesliten. Hvis man hadde hatt koordinator, kan man ha et samarbeidsmøte der det er noen som koordinerer det hele»*. Aktørene opplever at det er varierende i hvilken grad dette gjøres.

Det er også noen som påpeker viktigheten av rådgivende hjelpere som kan fungere som støttespillere i de utsattes møte med et fragmentert hjelpeapparat. Ut fra det som fortelles i intervjuene, er det tydelig at slike hjelpere er viktige som brobyggere for å oppnå kontakt med hjelpeapparatet slik at man får hjelp, og at de er en støtte for å forstå hva som sies i kommunikasjonen med hjelpeapparatet. Samtidig kan de også være pådrivere overfor hjelpeapparatet slik at brukerne får den hjelpen de har rett på. Implisitt i utsagn om rådgivende hjelperes pådriverrolle pekes det også på at hjelpeapparatet ikke alltid har tilstrekkelig kompetanse på tematikken og at de derfor ikke alltid forstår hva de utsatte har rett på.

Blant aktører som er tettere på brukerne, tematiseres samarbeid med ulike instanser. I beskrivelser av erfaringer fra samarbeid i hjelpeapparatet er det flere kritiske innvendinger som løftes fram, og det er særlig NAV som peker seg ut. En aktør forteller at NAV utgjør en utfordring for brukere å forholde seg til, og at det også er utfordrende å forstå hva de vil. Aktøren håper at den nye «kanalstrategien» hos NAV,<sup>44</sup> vil resultere i at det opprettes funksjoner som kan hjelpe brukere som tilhører sårbare grupper (rus, psykisk helse, vold, negativ

---

44 NAV-strategien går ut på at NAV skal kommunisere med ulike brukergrupper gjennom ulike kanaler. De fleste brukere skal primært kommunisere med NAV digitalt. Det skal i sin tur frigjøre ressurser til oppfølging av brukere med størst behov, slik som personer med rusproblemer, utfordringer med psykiske helse, og målgruppa i denne studien, som blir utsatt for negative sosial kontroll.

sosial kontroll) til å forstå systemet og hvordan de kan navigere i det. Det vil gjøre at de får et bedre tilbud. Det er også flere aktører som er kritiske til barnevernsansatte som ikke benytter andre strategier i måten å håndtere foreldre-barn-relasjonen på i sin kartlegging. Det framheves at det å ta kontakt med foreldre i saker der den unge opplever negativ sosial kontroll, der det er bekymring knyttet til tvangsekteskap, eller andre alvorlige utfordringer i relasjonen mellom foreldre og barn, har svært uheldige konsekvenser, «*der resultatet etter [barnevernets] kontakt med foreldre har vært at barn sendes ut av landet, og da er de «lost»*». Politiet framheves som en sentral samarbeidsaktør, og beskrivelser av kompetanse og samarbeid er positive, men noen aktører påpeker at de ser at politiets ressursituasjon har hatt en negativ innvirkning på deres muligheter til å prioritere saker. Politiet og barnevernet ses altså som viktige aktører, men det påpekes at tilliten til disse instansene er lav, noe som forklares med at de utsatte er veldig redde for hvilke konsekvenser det å ta kontakt med slike hjelpende instanser kan medføre for familien. Vi ser altså at det både er fenomenkompetanse, metodikk og ressurser som brukes som forklaringer på mangler i hjelpeapparatet.

Dette med tilstrekkelig kompetanse i det ordinære hjelpeapparatet er en tematikk som ble belyst av flere i intervjuene. Flere informanter understreker viktigheten av at hjelpeapparatet har nok kompetanse på fenomenet, at de har nok kompetanse om ulike deler av hjelpeapparatet, og om hvilke tiltak som er hensiktsmessige å iverksette. Samlet sett er det slik at aktørene på nasjonalt nivå opplever at det fremdeles er behov for at disse ulike formene for kompetanse styrkes, og av enkelte framheves det at det er geografiske forskjeller. Noen få aktører påpeker at behovet for kompetanse i det generelle hjelpeapparatet har blitt større etter 2015, noe som kan forstås i lys av antallet flyktninger som kom og bosettingen av disse. Samtidig påpekes det fra flere aktører at det har skjedd betydelige endringer hva gjelder kompetansen i hjelpeapparatet. Dette poenget tydeliggjøres ved refleksjoner rundt at behovet for særskilte tjenester som minoritetsrådgivere ikke nødvendigvis handler om kompetanse. Minoritetsrådgivere er spesialisert på avdekkerkompetanse, men det som særlig skiller dem fra andre rådgivere er at de har tid til å bygge relasjoner og tillit, og tid til å avdekke, noe de andre rådgiverne ikke har.

En aktør forteller at det å tro man kan kompetanseheve alle deler av hjelpeapparatet er en utopi, ettersom stadige utskiftninger i arbeidsstokken gjør at det hele tiden vil være noen som ikke har kompetanse på tematikken. Andre aktører argumenterer for at når man skal iverksette kompetansehevede tiltak, er det ikke tilstrekkelig kun å rette seg mot arbeidsstokken. Et viktig kompetansehevede tiltak er å integrere mangfoldskompetanse eller kunnskap om tematikken, samt kunnskap om relevante samarbeidsaktører og måter å samarbeide på, i ulike utdanninger. Det framheves som viktig at slike tiltak ikke kun er enkeltstående foredrag, men at det reflekteres i pensum på barnevern, sosionom, sosialt arbeid, politi, osv., både i grunnutdanningen og i etter- og videreutdanningstilbud.

Jevnt over er fragmenteringen av hjelpeapparatet noe som framstilles som negativt og utfordrende for brukerne, men en av de som også er særlig tydelig på utfordringene det fragmenterte hjelpeapparatet gir, framhever at brukere også kan være fornøyd med at er mange aktører fordi de da kan «shoppe litt tilbud». Da unngår de å måtte levere hele historien sin til én instans. At det finnes ulike

aktører med litt ulik spisskompetanse er også hensiktsmessig for hjelpeapparatet, fordi man da kan trekke inn den kompetansen det er behov for i et samarbeid.

## 7.2 Rolleforståelse, samarbeid og samordning på nasjonalt nivå

Deler av intervjuene handler en om rolleforståelse, samarbeid og samordning på nasjonalt nivå. Imidlertid er det mye av denne informasjonen som ikke kan brukes fordi det vil gå på bekostning av informanternes anonymitet.

Presentasjonen i dette delkapitlet er derfor bygd opp som kortfattet sammenfatning ut fra fortellingene til alle aktørene. De nasjonale aktørene vi har snakket med som arbeider på feltet, har ulike roller. Noen er iverksettere av politikk, mens andre jobber mer operativt, det vil si at de er involvert i saker, enten i direkte kontakt med brukere eller i kontakt med hjelpeapparatet.

Nasjonalt foregår det samarbeid og koordinering på ulike felt. Samarbeid mellom aktører på nasjonalt nivå innad i feltet beskrives som godt. Det foregår også samarbeid mellom «vold i nære relasjoner» og «negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse» på ulike forvaltningsnivåer, og sammenliknet med tidligere opplever aktørene på feltet en større grad av integrering av tematikken i «vold i nære relasjoner». I tillegg til slike samarbeid, beskrives samarbeid med sivilsamfunnsaktører som viktig, fordi de kan bidra med relevant kunnskap som kan integreres i forvaltningen. Det er likevel noen som også forteller om utfordringer. Det påpekes at det er for få møtepunkter mellom de særskilte tjenestene, de regionale tjenestene, og frivillige organisasjoner. Slike møtepunkter kunne lagt forholdene bedre til rette for at de kunne fått en større forståelse for hva de andre gjør og også brukt hverandre i større grad. Ettersom det er ulike sektorer som har ansvar for de ulike tjenestene, er det ingen overordnet enhet som har oversikt.

For enkelte aktører innebærer det operative arbeidet også å jobbe forebyggende, og dette gjøres på ulike måter. Et tiltak flere aktører har som ansvarsområde er å bidra med kompetansehevende tiltak. Kompetanseheving forstås av aktørene som et forebyggende tiltak fordi det å øke oppmerksomheten og kunnskapen om tematikken i det generelle hjelpeapparatet gjør at flere får et «blikk» for unge som er utsatte for tematikken. De forteller at hver gang de holder foredrag om tematikken til hjelpeapparatet gir resultater i økte henvendelser. Tiltaket blir altså sett som forebyggende fordi det bidrar til at hjelpeapparatet blir dyktigere til å avdekke problematikken. En av aktørene har også gjort seg noen refleksjoner rundt hvordan man organiserer kompetansehevende tiltak. Aktøren poengterer at dersom man fra nasjonalt hold ønsker å vektlegge å forebygge og hjelpe, burde kompetansehevende tiltak i form av foredrag ikke basere seg på store konferanser. Det å snakke i mindre fora, der det også er rom for å diskutere saker, beskrives som mer virkningsfullt. Aktører som jobber operativt etterlyser også mer ressurser, fordi de mener det ville gitt dem bedre muligheter til å kompetanseheve, samtidig som de kan gi råd, støtte og hjelpe.

Noen aktører løfter fram at det er flere fordeler med å ha en egen handlingsplan, og det påpekes at det også er av betydning for samarbeidet på nasjonalt nivå. Det å ha en handlingsplan presenteres som gunstig fordi det bidrar til at det satses på tematikken og at det legger grunnlaget for forpliktende samarbeid. En aktør sier det på følgende måte: «*Ved å ha en handlingsplan gir man økt*



*oppmerksomhet og midler til en tematikk, og at de ulike departementene og etatene blir ansvarliggjort». Flere aktører påpeker at det er positivt at det gis oppmerksomhet til tematikken, og at det er lettere å gjøre ved å ha en handlingsplan på tematikken. Medieoppmerksomhet kan ytterligere underbygge at tematikken vies oppmerksomhet, noe «Dialogseminaret» som ble avholdt ved IMDi i januar 2020 er et eksempel på.*

Samtidig som det å ha en handlingsplan og derigjennom politisk oppmerksomhet om tematikken gir slike positive gevinster, kan det også skape mer negative konsekvenser for de som jobber operativt i hjelpeapparatet. Det å ha en handlingsplan har en symbolverdi i det at regjeringen kan vise handlekraft. Dette er noe de kan kommunisere utad, og nettopp det ses ikke utelukkende som en fordel. Noen aktører forteller at den politiske interessen knytta til innvandring og integrering, og særlig måten man snakker på, kan gjøre det mer krevende å stå i møter med personer som utsettes for negativ sosial kontroll, tvangsekteskap eller kjønnslemlestelse fordi:

(...) de som jobber med folk må kompensere for politikerspråket, de er nødt til å kompensere for den offentlige debatten, det gjør det mer krevende å håndtere. Det er helt avgjørende at de som er der ute, at de er kloke når de forvalter møtet med menneskene.

For å vise på hvilke måter den politiske debatten kanskje kan bidra til slike utfordringer ønsker vi å løfte fram noe av språkbruken fra politisk og byråkratisk toppnivå, slik vi observerte den på dialogseminaret på IMDi. Seminaret ble innledet av IMDis direktør og deretter av daværende Kunnskaps- og integreringsminister.

IMDis direktør uttalte blant annet:

Loven er lik for alle, og det er ikke noen unnskyldninger i religion eller i en vanskelig migrasjonsprosess. [Det er et problem at ] mennesker som tror de flykter for å få frihet, opplever at den samme ufrihet opprettholdes her. Jeg er helt uenig med de som vil la de unge ta frigjøringskampene alene. Det er viktig at de vet at de har myndighetene i ryggen.

Kunnskaps- og integreringsministeren sier blant annet:

Libe hadde en kronikk om dødsfallet på Holmlia<sup>45</sup>, men dette er hele Norges tragedie. Æresrelatert vold er et samfunnsproblem, og i ytterste konsekvens kan det ta liv, og for mange betyr det begrensninger i livene. I noen kulturer betyr ære mer, men i Norge skal andre verdier bety mer. Men likevel blir mange fratatt sin frihet, og av sine nærmeste. Ungdommene har vår – myndighetene – sin støtte. Jeg føler på en håpløshet, selv som statsråd, i møte med æresrelatert vold og negativ sosial kontroll. Det er vanskelig for storsamfunnet å bryte inn i dette. Dette er en kamp vi må vinne, og det er en av vår tids viktigste frihetskamper.

Dersom vi ser på disse to sitatene, viser de en bekymring for unge som utsettes for negativ sosial kontroll, og en vilje til å gjøre noe med utfordringer som unge står i. Vi ser at tematikken kun forstås i relasjon til innvandrere, der betydningen av ære blant innvandrere forstås som problemet. Retorikken som brukes kan forstås som en «unntakstilstandens retorikk» eller som en form for

---

<sup>45</sup> [På tide å snakke høyt om Mohammed](#)

«krisretorikk». Problemet er at man snakker om problematikken som et innvandrerenfenomen, og at innvandrernes kultur gjøres til «fienden», mens «det norske» er det gode, og der bruken av krigsmetaforer underbygger fiendebildet. Eksempelvis kan utsagnet «I Norge skal andre verdier bety mer» forstås som et etnosentrisk ståsted, der noen kulturer (den norske) rangeres høyere enn andre. Dersom retorikken gjør at motstanden til hjelpeapparatet blir høyere og tilliten lavere, slik det blir påpekt av noen av de nasjonale aktørene, er det problematisk fordi det gjør det vanskeligere å avdekke, få til dialog og endringsarbeid.

### 7.3 Innretning og plassering av tematikken

I denne rapporten er hovedfokus samordning mellom det ordinære og det særskilte hjelpeapparatet, og sivilsamfunnsaktører, og også hvordan utsatte for negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse har erfart hjelpeapparatet. Gitt et slikt fokus kan det synes underlig at vi har spurt nasjonale aktører om innretning og plassering av tematikken. Det er også slik at det er besluttet at en ny handlingsplan på tematikken skal iverksettes. Vi synes likevel det var interessant å få aktørenes perspektiver på disse spørsmålene fordi vi antok at det ville ses i sammenheng med hjelpetjenestene utsatte har tilgang til og hjelpen de får. I tillegg ønsker oppdragsgiver anbefalinger på innretning og organisering av de særskilte tjenestene, og det er derfor relevant å få en forståelse av hvordan aktørene på nasjonalt nivå tenker rundt innretning og plassering. Når det gjelder innretning og plassering av tematikken i det nasjonale politiske landskap og i byråkratiet, er det ulike synspunkter. Det er to posisjoner som peker seg ut. I den ene posisjonen argumenteres det for hvorfor tematikken «hører hjemme» i integreringsfeltet, mens andre mener at tematikken burde vært en integrert del av «vold i nære relasjoner».

Blant de som argumenterer for hvorfor tematikken bør tilhøre integreringsfeltet, er det både faglige og mer strategiske argumenter. En av aktørene sier at fra politisk hold ses innsatsen mot negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse som integreringsfremmende arbeid. Det å være utsatt for slike fenomener kan påvirke muligheten til å arbeide og til å ta utdanning, og det å arbeide med tematikken forstås derfor som et ledd i integreringsarbeidet. Aktøren presenterer her hvordan dette forstås fra politisk hold, men underbygger også argumentasjonen med mer «praksisnære» synspunkter på hvorfor tematikken bør ligge inn under integreringsfeltet. Informanten forteller at det også er viktig at arbeidet med disse utfordringene ses i sammenheng med andre integreringsutfordringer som rasisme eller manglende språklig fungering. Individuer som opplever rasisme eller utenforskap parallelt med negativ sosial kontroll, tvangsekteskap eller kjønnslemlestelse, befinner seg i en særskilt sårbar posisjon. I tillegg mener informanten at selv om det også finnes saker med negativ sosial kontroll fra lukkede kristne miljøer, er omfanget av dette mindre, og at det derfor likevel er naturlig at tematikken ligger inn under integreringsfeltet.

En annen aktør mener at det er hensiktsmessig at tematikken er på integreringsfeltet og ikke er en integrert del av vold i nære relasjoner fordi tematikken bør forstås som noe «mer enn vold». Aktøren mener at arbeidet på dette området bør forstås som å handle om relasjon mellom foreldre og barn og utfordringer som oppstår i denne relasjonen for familier som har migrert. Dette handler om utfordringer i kommunikasjonen mellom foreldre og barn, og at foreldrene i sin oppdragelse mangler gode verktøy. Dersom NTK ble plassert

under vold i nære relasjoner, er aktøren redd for at tematikken kun vil forstås som vold, og det ville påvirket måten man arbeider med tematikken. Dagens plassering av tematikken ses som hensiktsmessig fordi det gjør det mulig å jobbe mer forebyggende opp mot de unge, men også opp mot foreldre, slik at man «*kan ta tak i ting før de har vokst seg større og kanskje blir til vold*».

En annen aktør bruker liknende argumentasjon, og mener at dersom tematikken lå inn under vold i nære relasjoner, ville det påvirket hvordan man jobber forebyggende. Aktøren mener med andre ord at det ville vært rom for å jobbe forebyggende uansett, men at innretningen på det forebyggende arbeidet ville blitt endret. For å underbygge dette viser aktøren til at under paraplyen negativ sosial kontroll kan nyansene være store. Mens det for noen egentlig bare handler om dårlig kommunikasjon mellom foreldre og barn, at foreldrene mangler gode verktøy i oppdragelsen, dreier det seg for andre om at foreldrene utsetter dem for «hardcore omsorgssvikt» og at det må iverksettes «kode 6-tiltak».<sup>46</sup> Ved å beholde tematikken på integreringsfeltet og i Kunnskapsdepartementet, kan man beholde denne bredden i forståelsen av feltet. Ser vi de to aktørenes argumentasjon i sammenheng, tolker vi deres forståelse dithen at de mener at dersom det forebyggende arbeidet lå under Justis- og beredskapsdepartementet, ville det i større grad betydd et fokus på forebygging av gjentatte voldshandlinger, mens forebygging slik det gjøres i dag på integreringsfeltet i større grad også kan handle om tidlig intervensjon før foreldrenes sosiale kontroll resulterer i psykisk eller fysisk vold, samt forebyggende arbeid overfor foreldre for å gi dem verktøy i oppdragelsen som ikke innebærer bruk av vold.

I tillegg til slike faglige argumenter om at plassering av tematikken påvirker måten man kan jobbe med det, og hvor tidlig innsats man kan ha, er det også argumenter av mer strategisk art. En aktør mener at det er taktiske hensyn som ligger til grunn for at man i dag har to spor, og at det har vært et ønske om å plassere de to feltene (vold i nære relasjoner og negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse) i ulike departementer fordi det bidrar til at begge feltene i større grad vektlegges, prioriteres, og at det settes av ressurser til arbeidet med de to feltene. Aktøren påpeker at: «*Grunnen til at det ligger der det gjør, har vært en god mix av politisk, strategisk og noe faglig. Det er ikke noen konkrete personer som sitter og bestemmer dette*». En annen aktør argumenter også på en liknende måte. Aktøren mener at dersom tematikken var en integrert del av vold i nære relasjoner, ville man kunne få en mer helhetlig satsing. Samtidig påpekes det at voldsfeltet samlet sett er et stort felt med ulike spesialområder som allerede er fordelt på ulike sektorer, og at tematikken må være plassert et sted. Slik vi tolker det, mener aktøren at plasseringen av negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse på integreringsfeltet og

---

<sup>46</sup> Hemmelig adresse (relokalisering), adressesperre og ny identitet er noen blant flere virkemidler politiet kan ta i bruk for å beskytte deg hvis du utsettes for vold eller trusler. Det finnes to typer adressesperre - strengt fortrolig adresse kode 6 eller fortrolig adresse kode 7. Adressesperre kode 7 («fortrolig adresse») innebærer at opplysninger om din adresse og annen GEO-lokalisering informasjon ikke skal gis ut til noen. Adresseopplysninger er likevel tilgjengelig for enkelte offentlige myndigheter som har tilgang til opplysninger fra folkeregisteret. Dersom opplysninger skal gis ut til aktører som ikke har innsyn, må dette være et dokumentert krav. Adressesperre kode 6 («strengt fortrolig adresse») innebærer at GEO-lokalisering informasjon om deg ikke skal gis ut til noen. Den egentlige adressen din har kun noen få i politiet og skatteetaten tilgang til. Se [Din utvei - beskyttelsestiltak](#) eller [politiet – vold i nære relasjoner](#)

overordnet hos Kunnskapsdepartementet ikke utgjør et brudd med den organisatoriske spredning aktøren ellers mener gjør seg gjeldende på voldsfeltet. Noen av de som argumenterer for at det er strategisk lurt med to spor presenterer seg samtidig som ydmyke for at det ikke er den eneste mulige løsningen: «... og at sånn det er organisert nå er ikke det eneste rette svaret, men det handler om å tilpasse mulighetene til å gjennomføre tiltak».

Noen av aktørene i feltet som mener tematikken bør forbli på integreringsfeltet, har likevel forståelse for argumentasjonen til de som mener at tematikken burde vært en integrert del av «vold i nære relasjoner» og underlagt Justisdepartementet framfor dagens ordning. Disse aktørene løfter særlig fram at dagens organisering med særskilte tjenester utgjør en utfordring for og kan bidra til økt stigmatisering, segregering eller «othering». En av aktørene uttaler at:

Den største utfordringen med de særskilte tjenestene (...) er at det kan ha en segregerende effekt. [Slike ordninger] gjør at flere får hjelp, at de tar kontakt med hjelpeapparatet, så det har noen helt klare fordeler. Men dette med stigmatisering eller en segregerende effekt er et hittil uløst problem. Det er forvaltningens oppgave å finne praktiske løsninger på det, men det har man ikke klart.

En annen aktør påpeker at: «... jeg tror ikke den utfordringen ville forsvunnet bare ved at tematikken ble en del av handlingsplanen på vold i nære [relasjoner]». Sett i sammenheng tolker vi det disse aktørene sier som at de opplever et dilemma og en uløst utfordring. Spisset oppmerksomhet på feltet innebærer at man i større grad klarer fange opp og arbeide målrettet med personers om utsettes for negativ sosial kontroll, tvangsekteskap eller kjønnslemlestelse. Samtidig kan det bidra til at grupper i samfunnet som allerede er i en minoritetsposisjon i enda større grad blir forstått som «annerledes» i kraft av sin etnisitet, men at en inkludering av tematikken i vold i nære relasjoner ikke nødvendigvis ville løst denne utfordringen.

En aktør som er mer kritisk til at tematikken er forankret på integreringsfeltet konkretiserer noe mer rundt hvilke konsekvenser det har med tanke på stemping og stigmatisering. Aktøren mener at et resultat av arbeidet på feltet er at «enkelte grupper blir framstilt som ille (...), mens andre grupper ikke syns, grupper som gjerne klarer seg godt på andre integreringsområder». Implisitt sier aktøren at man gjennom plassering av tematikken på integreringsfeltet bidrar til å forsterke negative og positive stereotyper av bestemte grupper. Aktøren mener altså at «otheringen» som gjøres ikke gjelder alle innvandrer- og etterkommergrupper, men at enkelte grupper utsettes for dette i større grad. Aktøren er også bekymret for at det også bidrar til at man i mindre grad klarer å avdekke utsatte med tilhørighet til bestemte landbakgrunner eller andre religiøse tilhørigheter, at de ikke blir «sett» fordi man ikke er tilstrekkelig oppmerksom på at også de kan oppleve sterk sosial kontroll og vold.

Noen av aktørene løfter fram at det har vært en utvikling på feltet, og at selv om tematikken rent organisatorisk ikke ligger inn under vold i nære relasjoner, er tematikken likevel blitt en mer integrert del av, og tydeligere ses i sammenheng med, vold i nære relasjoner. «Det er langt mer integrert i dag enn for 10 år siden. Man har lykket å få det dette som en del av vold av i nære [relasjoner]. Det har vært et byggeklossarbeid som gir resultater.» En slik forståelse underbygges også av andre aktører, som forteller at det er betydelig samarbeid på nasjonalt

nivå mellom aktører på de to feltene, og at de to feltene ikke er to felt med «tette skott», men at det er betydelig formelt samarbeid mellom dem.

Aktører som argumenterer for at tematikken bør integreres i vold i nære relasjoner og som påpeker utfordringer ved å ha særskilte tjenester, tematiserte ikke utfordringer med «othering». De var mer opptatt av praktisk håndtering i enkeltsaker, særlig i forbindelse med utenlandssaker og brukeres tilgang til «like tjenester». Eksempelvis påpekes det at aktører som integreringsrådgivere og Kompetanseteamet er spesialistteam som ikke er gitt myndighet til å fatte vedtak i utenlandssaker. Ettersom det ikke fattes vedtak, er det heller ikke anledning til å klage på håndtering av en sak. Vurderingene av hvem som skal gis hjelp og hva slags hjelp de skal få er skjønnspregete. Bistanden som gis de enkelte er ikke lik, og det er grunn til å spørre om en slik ordning sikrer at individrettigheter blir oppfylt. De har heller ikke mulighet til å påklage håndteringen. I forvaltningssystemet ellers er det lagt opp til at selv om også skjønnsmessige vurderinger tas, skal diskrimineringsforbudet og forbudet mot usaklig forskjellsbehandling respekteres. Det er også mulig å påklage vedtak som er fattet til en klageinstans, i praksis ofte Fylkesmannen. At arbeidet med «operative» hjelpetiltak ikke er undergitt disse rammene, forstås innenfor dette ståstedet som problematisk fordi det skaper ulikhet i hjelpetilbud, på et område der rommet for skjønnsmessige vurderinger er stort. Ståstedet til aktører som argumenterer, blir i et intervju spissformulert i følgende utsagn: «*Juridisk omtrentlighet får passere for visse deler av befolkningen. Når folk er brune*».

## 7.4 Begrepsutvikling på feltet

I intervjuene ble informantene spurt om deres synspunkter på begrepsutviklingen som har vært rundt det som i dag omtales som «negativ sosial kontroll». I løpet av de ulike handlingsplanene har man brukt ulike begreper og man har for eksempel snakket om oppdragervold, ekstrem kontroll og æresrelatert vold, for deretter å tematisere det under alvorlige begrensninger av unges frihet, mens man i dag omtaler det som negativ sosial kontroll.

En av aktørene mener at begrepet negativ sosial kontroll har gitt unge mennesker som opplever slike utfordringer et begrep som gjør det mulig å tematisere utfordringene, og dette ses som positivt. Samtidig mener aktøren at det er noen problemer knyttet til begrepet. Empirisk snakker man ikke om positiv og negativ sosial kontroll, man skiller mellom svak og sterk kontroll, og aktøren påpeker at det også er slik at sterk sosial kontroll kan være positivt, som når «nabokjerringa følger med». Aktøren påpeker at begrepet negativ sosial kontroll har sitt utspring i begrepet ekstrem kontroll, og i likhet med det «gamle» begrepet forstås negativ sosial kontroll som et politisk begrep. En litt mer praktisk side av den samme utfordringen tematiseres i noen av de andre intervjuene. En aktør mener at begrepet er bedre operasjonalisert enn tidligere, men at begrepet i seg selv ikke løser utfordringer med å skille mellom «*hva som er streng oppdragelse og hva som er foreldres rett til å ha ulik kulturell variasjon i sin oppdragelse av barna og når det går over til å være systematisk kontroll som bryter med barnets rett [til selv å bestemme]*».

Noen av aktørene reflekterer også rundt hva begrepet kan romme. På den ene siden mener noen at begrepet gjør at man kan favne bredere fordi også andre grupper omfattes av begrepet, og at man snakker om typen vold og ikke bare bakgrunnen til de som utfører volden. Negativ sosial kontroll kan også

forekomme i etnisk norske lukkede miljøer, og dermed kan man utvide ved å si at det er hemmende for sosial integrasjon i storsamfunnet framfor å kun snakke om «integreringshemmende» blant innvandrere. På den andre siden påpeker noen av aktørene at begrepet kan fungere bagatelliserende fordi ordet vold ikke er eksplisitt inkludert som et eget ord på fenomenet. En av aktørene sier det på denne måten:

Det bidrar til å bagatellisere psykisk og fysisk vold, at man tenker at det ikke er så alvorlig. Det rommer liksom alt. Det gjør at det er vanskeligere å skille mellom strenge foreldre og når kontrollen går over til å være straffbar. Grensene blir utydeligere med et slikt begrep (...). Når man bruker æresrelatert vold får man framhevet voldsaspektet, mens nå inngår æresrelatert vold i en større pakke.

Samtidig er det aktører i feltet som er mer positive til begrepet, noe vi kan se ut fra argumentasjonen om at plassering av tematikken åpner opp for å jobbe mer forebyggende. Argumentasjonen kan tolkes dithen at begrepets «gråsoner» åpner opp for økt forebyggende arbeid, der man for eksempel kan jobbe opp mot foreldre eller med foreldre-barn-relasjonen. Dermed kan man i større grad bidra til å forebygge framtidig vold.

En annen utfordring som løftes fram av en av aktørene i materialet når det gjelder endringen av begreper er at hjelpeapparatet stadig må forholde seg til skiftende begreper, og det kan bidra til at det blir vanskeligere «å ta i det», når de kanskje ikke var godt nok kjent med det forrige begrepet. En av aktørene tydeliggjør dette i følgende utsagn: «Hjelpeapparatet skjønner ikke helt hva dette er. Det er alt og ingenting».

Aktøren mener altså at de stadige justeringer og endringer av begreper på feltet kan vanskeliggjøre det ordinære hjelpeapparatets arbeid med de som utsettes for sterk sosial kontroll som bryter med barn og unges rett til selvbestemmelse.

Hvis vi ser nærmere på dialogseminaret som ble avholdt i januar 2020, ser vi at tematikken som ble diskutert, kan gjøre det utfordrende å forstå hvilke fenomener som tilhører begrepet *negativ sosial kontroll*, og hva som ligger utenfor. Utgangspunktet for seminaret var at IMDi inviterte til dialog med lokale krefter fra Holmlia, om æresrelatert vold og negativ sosial kontroll. Seminaret kom i kjølvannet av medieoppmerksomheten rundt rettsaken mot en 21-årig mann. Mannen ble i Oslo tingrett dømt til fengsel i ett år for grov kroppsskade mot en 16-årig gutt. Straffeutmålingen inkluderer også at 21-åringen ikke tilkalte nødvendig helsehjelp. Motivet for handlingen var ifølge 21-åringen at han mislikte lillesøsterens vennskap med 16-åringen. Det har kommet fram at 21-åringen har forbindelser til den kriminelle gjengen Young Bloods. I mediediskusjonen som fulgte denne rettsaken, kom det fram at æresvold ble tatt ut av tiltalen fordi vitner ikke turte å forklare seg av frykt for represalier fra den tiltaltes vennekrets. Hensikten med dialogmøtet var å få til en samtale med «lokale krefter» fra Holmlia om æresrelatert vold, og at man skulle skape et rom for at disse kunne gi innspill til myndighetene.

På seminaret snakker man om utfordringene man står overfor, med en særlig vekt på «taushetskulturen» i ungdomsmiljøet. Representantene fra Holmlia forteller om en ungdomskultur der det å snakke med voksne blir sett på som «snitching», det vil si å tyste. Å være en «snitcher» kan gi represalier, og da særlig fra kriminelle miljøer. Denne taushetskodeksen, eller det som omtales som «snitche-kultur», er problematisk fordi det skaper frykt – både blant de unge og

deres foreldre – men også fordi det hindrer de som utsettes for negativ sosial kontroll i å snakke med voksne. Samlet sett mener representantene fra Holmlia at taushetskodeksen er noe særegent, samtidig som de kobler det til æreskultur blant innvandrere. Æreskulturen i de kriminelle grupperingene forstås som en forlengelse av æreskulturen i foreldregenerasjonen. En av representantene sier at: «(...) Kollektivet er ikke bare familie lenger, men også guttegjengene. Det har dannet seg egne grupper ut fra landbakgrunn. Det er en kamp om hegemoni, og det er blodshev, og det handler om ære»<sup>47</sup>. Det skisseres flere ulike årsaker til at de unge ikke snakker om problemer med myndighetene, og særlig med politiet, og med voksne generelt. Ansvar for taushetskodeksen forstås med utgangspunkt i en overføring av æreskodeks fra innvandrerforeldre; den forstås som en overføring av innvandrerforeldres skepsis mot å involvere myndighetene og heller løse problemer internt; den forstås ut fra at gjengene gir represalier om man tyster; og den forstås som et resultat av at det er viktig å være lojal til området man vokser opp og at man skal unngå at det skapes dårlige rykter om området i offentligheten.

I tillegg til en ungdomskultur preget av en slik taushetskodeks snakkes det om at guttene utøver sterk sosial kontroll av jenters moralske atferd. En representant fra Holmlia forteller: «Jeg lurer på om det er sånn at hvis jeg hadde hatt en storebror, om han ville blitt plaget av kompisene for at han ikke kontrollerte meg, og hvor mye de ville plagd han når jeg er åpent skeiv». Begge disse fenomenene omtales under merkelappen negativ sosial kontroll i ungdomsmiljøene, og slik vi tolker det, ser det ut til å være en felles forståelse blant de «lokale representantene» og myndighetene – representert ved IMDi's fagdirektør og daværende Kunnskaps- og integreringsminister. At sterk sosial kontroll i ungdomsmiljøer også forstås som en del av begrepet negativ sosial kontroll, er ikke noe nytt. På IMDi sin (relativt nyopprettede) nettside NORA<sup>48</sup> er det flere eksempler fra virkeligheten som handler om sosial kontroll i ungdomsmiljøer. Eksempelene handler om unge som sprer bilder og videoer av andre i det som av familie og slekt nasjonalt og transnasjonalt kan fortolkes som umoralsk atferd.<sup>49</sup>

## 7.5 Oppsummerende betraktninger

De fleste aktørene på feltet mener at hjelpeapparatet ikke framstår som mer fragmentert enn for andre med sammensatte problemer, men at dette er et generelt problem som også rammer utsatte for negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse. At brukerne må forholde seg til et fragmentert hjelpeapparat framstår som problematisk, og behovet for samarbeid og samordning framheves som viktig. Det er fremdeles en vei å gå for å få på plass et samarbeidende hjelpeapparat, og det er også en vei å gå for at brukerne møter et samordnet hjelpeapparat. Ettersom det er mangler på disse områdene, er det behov for rådgivende hjelpere som kan fungere som brobyggere slik at de utsatte oppnår kontakt med hjelpeapparatet. De rådgivende hjelperne er også viktige pådrivere slik at de utsatte får den hjelpen de trenger og har rett på.

---

<sup>47</sup> Vi gjør oppmerksom på at vi ikke har tatt opptak av seminaret, og at sitater er basert på notater.

<sup>48</sup> <https://www.imdi.no/nora/>

<sup>49</sup> Se for eksempel: <https://www.imdi.no/nora/historier/vennene-mine-sviktet-meg/> eller <https://www.imdi.no/nora/historier/na-vet-alle-det/>

Ut fra det aktørene på feltet forteller, har det skjedd betydelige positive endringer når det gjelder kompetansen i det ordinære hjelpeapparatet. Denne er blitt betraktelig bedre, men det påpekes at det er geografiske forskjeller, og at det fremdeles er behov for mer kompetanse. Noen påpeker at behovet for kompetanse har økt i hjelpeapparatet, og det kan forstås som en følge av langt flere kommuner enn tidligere mottok flyktninger i forbindelse med «flyktningskrisa» i 2015. Mangler i fenomenkunnskap, metodikk og ressurser brukes som forklaringer på mangler i hjelpeapparatet. Enkelte påpeker at det å skulle kompetanseheve alle deler av hjelpeapparatet er en utopi fordi det er stadige utskiftninger i arbeidsstokken. Alternativer til kompetanseheving av arbeidsstokken løftes fram, der utdanningsinstitusjonenes rolle framheves.

Det er ulike synspunkter blant aktørene på nasjonalt nivå når det gjelder innretning og plassering av tematikken. På den enes siden finner vi posisjoner i feltet som mener at man ved å integrere tematikken i vold i nære relasjoner kunne fått en mer helhetlig satsing, som samtidig kunne vært fordelaktig for å unngå stigmatisering eller «othering». På den andre siden finner vi aktører som mener dagens plassering på integreringsfeltet er den mest hensiktsmessige. Flere av disse mener det er fordi det påvirker hvordan det arbeides med tematikken, og at denne innretningen gjør det mulig å arbeide mer forebyggende, der det gis muligheter for å redusere eskalering av problemer og avverging av vold framfor kun å forebygge gjentatte voldshandlinger. De mener altså at begrepets «gråsoner» åpner opp for økt forebyggende arbeid. Aktører som mener dagens organisering er hensiktsmessig, er også opptatt av stigmatiseringsproblematikk.

Det å ha en handlingsplan presenteres av noen aktører som gunstig fordi det bidrar til at det satses på tematikken, og at det legger grunnlaget for forpliktende samarbeid. I tillegg gir tiltak i en handlingsplan rom for ulike tiltak, inklusive kompetansehevende tiltak av det generelle hjelpeapparatet. Gjennom arbeid i den nåværende Handlingsplanen og tidligere handlingsplaner er det også slik at kompetansehevende tiltak har vært vektlagt. De nasjonale aktørene som jobber mer «operativt» forteller at de ser hvor viktig et slikt arbeid er. Kursvirksomhet og foredrag gir resultater i at flere får et «blikk» for de som er utsatt for negativ sosial kontroll, tvangsekteskap eller kjønnslemlestelse. De har også sett at det resulterer i økte henvendelser. Med andre er det flere som blir sett og som får hjelp.

Noen av aktørene påpekte at det at politikerne kan vise handlekraft på integreringsfeltet gjennom Handlingsplanen. Det kan skape oppmerksomhet om tematikken, og således er det positivt fordi flere utsatte kan bli fanget opp og flere utsatte kan tørre å be om hjelp. Imidlertid forstås ikke denne oppmerksomheten utelukkende som noe fordelaktig, særlig på grunn av retorikken som brukes. Enkelte aktører forteller at de som jobber med å gi hjelp til utsatte kan oppleve at de må kompensere for «politikerspråket», og at det kan vanskeliggjøre arbeidet. Vi ser altså at en bestemt måte å snakke om fenomenene på kan være uheldig det gjør det vanskeligere for hjelpeapparatet å oppnå tillit, avdekke, og også gi de utsatte hjelp.

Ser vi aktørenes synspunkter på begrepsutviklingen samlet, ser vi at synspunktene på dette ikke er helt entydige. På den ene siden kan begrepsbruken bidra til å kamuflere at blant annet psykisk og fysisk vold inngår som et aspekt, og dermed bagatelliseres volden de unge kan oppleve. Det kan være at hjelpeapparatet opplever de utfordringene de unge står i som mindre



alvorlige enn de faktisk er, fordi begrepet i seg selv «skjuler» voldsaspektet. På den annen side kan begrepets «gråsoner» og det at framstår som «mindre alvorlig» bidra til å åpne opp rommet for forebyggende arbeid der man kan arbeide med «foreldre-barn-relasjonen» og foreldres oppdragelse på måter som gjør at man kan forhindre voldsutøvelse. Vi ser altså at det er ulike synspunkter på hvorvidt begrepet er velegnet for å arbeide opp mot det fenomenet man mener begrepet beskriver. Noen framhever også at det er positivt at begrepet negativ sosial kontroll har gitt de utsatte et begrep å sortere og forstå det de opplever gjennom. Det kan også tenkes at det gjør det lettere å oppsøke hjelp. Begrepsutviklingen på feltet, har som vi så i kunnskapsoppsummeringen, bidratt til å øke forståelsen av det problemkomplekset man så at ikke ble dekket opp av «tvangsekteskapskategorien». Noen av aktørene er likevel bekymret for at en stadig endring av begrepene kan føre til at hjelpeapparatet får «berøringsangst», slik at de utsatte møter mindre forståelse og ikke får den hjelpen de trenger. Som vi ser er det i liten grad enighet blant aktørene om hvilke konsekvenser selve begrepet og begrepsutviklingen kan ha for den hjelpen de utsatte gis.

Materialet viser også at grensegangene mellom hva som er «streng oppdragelse» og hva som er sosial kontroll som bryter med de unges rett til selvbestemmelse ikke har blitt tydeliggjort gjennom begrepet. Fremdeles er det slik at dette må operasjonaliseres ved å vise til eksempler på hva som kan utgjøre slike brudd.

At disse grensegangene er utydelige også på andre måter ble illustrert av samtaleene på dialogseminaret IMDi avholdt. Det ser ut til at man tolker taushetskodeksen og represaliene som kriminelle grupperinger utøver dersom kodeksen brytes, som negativ sosial kontroll. Æreskodeksen i de kriminelle etniske grupperingene forstås som en generasjonsoverføring. Den sosiale kontrollen som skjer i ungdomsmiljøer, der brødre utøver kontroll, og der teknologien legger til rette for spredning av bilder og videoer av «umoralsk atferd», fortolkes også innenfor rammene av negativ sosial kontroll.

At sosial kontroll utøvd av brødre forstås som negativ sosial kontroll, er i tråd med tidligere forskning. Bredal (2011) viser at flere gutter både utsettes for sterk sosial kontroll og vold av foreldrene, og at de selv forventes å «passe på» sine søstre. Rosten (2015) viser at ryktespredning foregår blant jevnaldrende venner og bekjente fra skole og nærmiljø, både gutter og jenter, på Furuset. Lokalmiljøet som helhet setter altså begrensninger på deltakelse i aktiviteter, og på samvær med andre av motsatt kjønn. Den sosiale kontrollen blant jevnaldrende med innvandrerbakgrunn kan som vi ser forstås som en del av en større helhet, der den yngre generasjonen bidrar til ryktespredning som kan ha negative konsekvenser for de som utsettes for dette når ryktene når familien. Imidlertid er bruken av bildespredning som en form for sosial kontroll også et generelt problem blant ungdom, og noe man er opptatt av innenfor det kriminalitetsforebyggende politiarbeidet.<sup>50</sup> Vi ser altså at det er glidende overganger mellom generelle utfordringer i ungdomsmiljøer, som i stor grad tilhører kriminalitetsforebygging og oppvekstfeltet, og det som forstås som negativ sosial kontroll.

---

<sup>50</sup> Vi gjør oppmerksom på at dette utsagnet ikke er forskningsbasert, men bygger på kjennskap til politiets kriminalitetsforebyggende arbeid (gjennom «hospiteringer» i politiet og undervisning i kriminalitetsforebyggende politiarbeid på Politihøgskolen i perioden 2014-2018).

Når det gjelder taushetskodeks og æreskodeks i de kriminelle grupperingene, kan det stilles noe mer spørsmål ved om dette bør forstås som negativ sosial kontroll. Sandberg (2005) viser til de diskusjoner som har vært i forskningen rundt hvordan æreskodeksen skal forstås. Han sier at i studier av gjengkultur og minoritetsbasert vold har man vektlagt begreper som ære og respekt. Noen forskere har forstått dette som føydale tenkemåter fra foreldrenes fødeland. Sandberg avviser slike forståelser gjennom egen forskning, og viser også til forskning som har påpekt at minoritetsguttene æresbegrep i liten grad stemmer overens med tidligere generasjoner. Sandberg (2005, s. 42) underbygger argumentasjonen ved å påpeke at også andre grupper som punkere, nynazister, motorsykkeltgjenger osv. har spilt på frykt for å dominere situasjoner og områder.

Gitt diskusjonen ovenfor, kan det altså være at motivet for voldsepisoden med en 16-åring på Holmlia i 2017, og «taushetskodeksen» som kom fram i kjøvannet av denne saken, kan forstås innenfor en slik kontekst. Det er likevel grunn til også å vektlegge mer typiske mekanismer knyttet til subkultur, som det å skape frykt. Slike utfordringer tilhører vanligvis det kriminalitetsforebyggende- og bekjempende feltet. Når subkulturelle utfordringer derimot forstås innenfor rammene av negativ sosial kontroll og/eller æresrelatert vold, blir grensene for hva som ligger innenfor og hva som ligger utenfor begrepet mer diffust. Det kan være uheldig fordi måten man forstår noe på, betyr noe for hvilke hjelpeinstanser som trekkes inn og hva slags tiltak som iverksettes for å gjøre noe med problemet. At kriminelle grupperinger sprer frykt blant unge er et alvorlig problem, og det er viktig at de instansene som har spesialistkompetanse på kriminalitetsforebyggende- og bekjempende arbeid, bruker sin kompetanse og sine forebyggende og straffefølgende virkemidler inn i arbeidet med et slikt problem.<sup>51</sup>

---

<sup>51</sup> I en kronikk skrevet av en politibetjent som arbeider kriminalitetsforebyggende løftes problematikken med «snittekulturen» fram. Se [«Jævla snitch» av Jonas Andreassen i Aftensposten 3.05.20](#)

## 8 Sammenfattende diskusjon

I dette kapitlet ønsker vi «å løfte blikket» litt. I denne undersøkelsen har vi belyst de overordnede spørsmålene gjennom ulike datakilder, og vi har presentert våre empiriske funn over fire kapitler. Formålet med et slikt overordnet analysekapittel er for det første at vi ønsker å se de ulike funnene i relasjon til hverandre. For det andre ønsker vi å belyse funnene ved å relatere de til tidligere forskning, slik den er presentert i kunnskapsoppsummeringen. Hva er i tråd med tidligere forskning, og hva er nytt? Vi vil i dette kapitlet ikke foreta en oppsummering av funnene våre, noe som betyr at enkelte funn framheves mens andre ikke berøres i dette kapitlet. Det gjøres i det siste og avsluttende kapitlet, der vi oppsummerer funnene fra empirikapitlene (kapittel 4-7), og anbefaler.

### 8.1 Stor oppmerksomhet rundt tematikken

Hvis vi først ser på det arbeidet som gjøres i hjelpeapparatet samlet sett, viser casestudiene at det drives både utstrakt operativt arbeid med enkeltsaker og forebygging. Innenfor de særskilte tjenestene arbeider man i tillegg med kompetanseheving overfor det øvrige hjelpeapparatet. I storbyene driver sivilsamfunnsaktører omfattende informasjonsarbeid rettet mot særskilte målgrupper, mens et slikt engasjement kun skjer sporadisk på mindre steder. De vi har snakket med har ulik grad arbeidet med tematikken. De forteller at det er stor og økt oppmerksomhet rundt tematikken i hjelpetjenestene, særlig omkring «negativ sosial kontroll». Dette er i tråd med tidligere forskning, som viser at kunnskap om tematikken i hjelpeapparatet har blitt bedre (Lidén & Bredal 2017). Samtidig uttrykte flere at mye er personavhengig, det være seg på administrativt nivå i kommunen, innad i hjelpeapparatet, eller i form av lokale ildsjeler med sterkt engasjement for tematikken.

### 8.2 utfordringer i arbeidet

De som arbeider i det generelle hjelpeapparatet opplever at arbeidet på NTK-tematikken skiller seg fra andre områder i hjelpeapparatets portefølje, ved at de må bruke mer tid på å komme i posisjon og bygge tillit til den utsatte og til familien rundt der denne trekkes inn. De særskilte tjenestene (inklusive sivilsamfunnsaktører) har ikke det samme sammenlikningsgrunnlaget, men også her løftes betydningen av å ha tid og bygge tillit. Denne utfordringen i arbeidet beskrives gjerne som et behov for å «sitte på henda» eller «å ha is i magen», der man gir de unge rom og prøver å «gå i takt med den utsatte».

I hjelpeapparatet er det ulik vurdering av både egen og andres kompetanse og ressurser innenfor NTK-tematikken. De fleste gir imidlertid uttrykk for at disse sakene bør gis høy prioritet og bli viet tilstrekkelig med ressurser. Den ressursen det tilsynelatende skorter mest på er *tid*. Det handler både om tid til å avdekke saker, til å arbeide med relasjonsbygging i aktuelle miljøer, og ikke minst til å arbeide forebyggende. Det er særlig barnevern og politi, men også psykisk helsevern og NAV, som blir trukket fram som de som oftest mangler de nødvendige menneskelige ressurser til å gå dypt nok inn i sakene. Også på dette punktet fant vi lokale variasjoner.

Blant de aktørene som opplever størst utfordringer når det gjelder å komme i posisjon og bygge tillit nevnes særlig barneverntjenesten. Informanter i ulike

del av hjelpeapparatet mener at brukernes manglende tillit, men også redsel for å skade familien (og dens rykte) er sentrale ingredienser som står i veien for barnevernets muligheter til å hjelpe. Det er flere som forteller at de utsatte venter til de er 18 år med å spørre om hjelp, nettopp for å unngå involvering fra barnevernet. Det fortelles også om en frykt for konsekvensene dersom politiet involveres, men denne er av noe mindre omfang enn «frykten for barnevernet». Disse utfordringene er også noe de nasjonale aktørene trekker fram. Bildet er altså ganske entydig, og barnevern og politi er også selv veldig bevisst disse utfordringene. Basert på brukernes fortellinger ser det ut til at deres ønsker om å unngå involvering fra barnevernet baserer seg på tidligere erfaringer, men også forestillinger om hvilke tvangstiltak de vil iverksette. Vi ser at våre funn er i tråd med tidligere forskning, der det påpekes at det for barnevernets del er behov for en reetablering av tillit, samt at man ikke benytter andre metoder enn de man tradisjonelt benytter i barnevernet (Lidén & Bredal 2017). Samtidig er det også viktig å framheve at noen brukere framhever at barnevernets inngripen i form av midlertidig eller varig omsorgsovertakelse har betydd mye for dem. Brukere som har vært i kontakt med politiet, forteller jevnt over om gode erfaringer, der de har blitt tatt på alvor, og der politiet har «sluset» dem videre inn i hjelpeapparatet.

Basert på våre analyser er det grunn til å tro at både politi og barnevern er i ferd med «å tenke nytt». Blant våre informanter i hjelpeapparatet, ser det ut til at både politi og barnevern er mer oppmerksomme på at det i mange tilfeller kan virke mot sin hensikt å iverksette tvangstiltak med en gang man får en bekymringsmelding, og det er økt bevissthet rundt konsekvensene av å trå feil.

Informanter både på nasjonalt nivå og i hjelpeapparatet påpeker at det vil være hensiktsmessig for barnevernet med mer utadrettet virksomhet, og at andre hjelpere «framsnakker» barnevernet og de ulike formene for hjelp som de kan tilby. En mulighet som noen av de vi har vært i kontakt med har skissert, er at en barnevernsrepresentant inngår i tverrsektorielle elevteam på skolene. Det kan imidlertid tenkes at enkelte vil ha motforestillinger mot slik samordning fordi barnevernet besitter de inngripende virkemidlene de gjør, og at skolens hovedfokus er på læring.<sup>52</sup> Gitt de utfordringer som skisseres i arbeidet med sterk sosial kontroll, vold og tvangsekteskap, ser vi likevel en slik løsning som fordelaktig for den hjelpen som kan gis til utsatte. Når barnevernet involveres, har de en større tiltaksvifte enn andre hjelpetjenester (som NAV, politi og kritesenter), men de utsatte og deres familier er ikke klar over dette. Hjelpetjenestene fra barnevernet kan også gis fram til fylte 23 år, som etterverntilbud dersom barnevernet blir involvert før fylte 18 år. På samme måte som NAV inngår i enkelte elevteam, som en som kan gi svar og som kan bygge bro til saksbehandlerne i NAV, kan også barnevernet være tjent med en slik brobyggende representant. Når vi også vet psykisk og fysisk vold kan påvirke læringsevnen (Van der Weele mfl. 2011), vil slike brede tverrsektorielle elevteam der også barnevernet er involvert ses som fordelaktig for «læringsfokuset» i skolen. Et slikt arbeid er også i gang i en rekke kommuner. Det er en økende oppmerksomhet om behovet for flere profesjoner i skolen, og godt over halvparten av kommunene har sørget for at flere profesjoner enn lærere og helsesykepleiere har arbeidssted i skolen, eksempelvis barnevernspedagoger,

---

<sup>52</sup> Slike diskusjoner om tilstedeværelse av andre etater på skolene gjøres når det gjelder politiets kriminalitetsforebyggende arbeid (Se Lie 2015), og det er grunn til å tro at noen vil ha liknende argumentasjon overfor barnevernet gitt at de i likhet med politiet besitter tvangsmidler.

psykologer, vernepleiere og miljøarbeidere (Hansen mfl. 2020, s. 58-59). På videregående skoler der man har minoritetsrådgiver, vil også denne være en del av slike tverretatlige elevteam.

Vi ønsker også å påpeke at fortellingene om de tillitsutfordringer barnevern og politi står overfor, må forstås i lys av at de utgjør svært relevante samarbeidspartnere i saker på tematikken, og da først og fremst når det gjelder sterk sosial kontroll og vold, og tvangsekteskap.<sup>53</sup> I spørreundersøkelsen kom det fram at politi og barnevern er de aktørene flest samarbeider med<sup>54</sup>, og disse aktørene var også hyppig nevnt som samarbeidsaktører i casestudiene. I tillegg er det også slik at de har rådighet over mye mer inngripende tvangsmidler enn det andre i hjelpeapparatet har. Og nettopp dette vanskeliggjør tillitsarbeidet.

### 8.3 Geografiske forskjeller

Tidligere forskning har avdekket stor variasjon mellom kommuner i Norge både med hensyn til hjelpeapparatets kompetanse og deres bevissthet omkring problemstillingene knyttet til negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse (Lidén & Bredal 2017). Eksempelvis finner Røsdal, Nesje, Aamodt, Larsen & Tellmann (2017) variasjon mellom kommuner i sin kartlegging av kompetanse i barneverntjenesten. De viser at små kommuner har et tynnere erfaringsgrunnlag med spesielle saker enn i kommuner med en større saksmengde. Store kommuner og tjenester har mulighet til å organisere seg slik at medarbeidere kan spesialisere seg på bestemte typer saker. I små tjenester må de ansatte i større grad være generalister. For å overkomme disse problemene er det mange mindre kommuner som organiserer barnevernet i interkommunale tjenester (Røsdal mfl. 2017, s. 142). Dette gjør det interessant å se nærmere på eventuelle geografiske forskjeller i håndtering av NTK-problematikk, noe vi har gjort.

Når vi har kontrollert for sentralitet og andel innvandrere i kommunen, viser det seg at er det en god del variasjon i besvarelsene mellom ulike typer kommuner. Tematikken er imidlertid aktuell over hele landet, ikke minst fordi mange kommuner har opplevd økt innvandring det siste tiåret, og et stort antall flykninger er bosatt i distriktkommuner (Søholt mfl. 2014; Søholt mfl. 2018). Dessuten viser spørreundersøkelsen klart at problemstillingene er aktuelle i mange ulike miljøer og ikke bare blant innvandrere. Våre analyser viser at innenfor de tjenestene som er plassert på lokalt nivå (generelle hjelpetjenester på lokalt nivå samt minoritetsrådgiverne) er det slik at tjenestene i hovedstadsområdet oppgir å ha betydelig større fokus på NTK-tematikken (og særlig negativ sosial kontroll og tvangsekteskap), fulgt av tjenestene i større bykommuner. Fokuset er mye mindre i distriktkommunene. Tilsvarende finner vi et betydelig større fokus på tematikken blant tjenestene i innvandringstette kommuner enn i kommuner uten mange innvandrere. Dette underbygges også av hvor godt kjent Handlingsplanen er. Vi finner her et tilsvarende mønster. I hovedstadsområdet og andre større bykommuner er det flere som er godt kjent

---

<sup>53</sup> I saker med kjønnslemlestelse vil det være andre samarbeidskonstellasjoner som er viktigere, eksempelvis helsesykepleiere, skole og fastlege. Vi har mindre informasjon om slike samarbeid.

<sup>54</sup> I tillegg til politi og barnevern løftes krisesentre fram som en av de samarbeidspartnere flest samarbeider med.

med Handlingsplanen enn i distriktskommunene, og det er større kjennskap til den i kommuner med en høy andel innvandrere.

Våre funn er altså i tråd med tidligere forskning, og analysene av dataene fra spørreundersøkelsen viser at det å ha fokus på tematikken er vanskeligere i distriktskommunene, og i kommuner uten mange innvandrere. Som Røsdal mfl. (2017) påpekte, kan dette handle om at man i små kommuner har et tynnere erfaringsgrunnlag og mindre mulighet for spesialisering. I casestudiene utdypes nettopp slike poeng. I de store byene opplever tjenestene selv stort sett at de har adekvat eller god kompetanse på tematikken, men det varierer også her utfra hvor ofte tematikken er oppe i deres arbeidshverdag. På mindre steder sier flere tjenester at de gjerne skulle hatt mer kunnskap og kompetanse. Særlig kunne de ønsket mer kunnskap om ulike kulturer, noen nevner også religioner, når de står oppe i enkeltsaker. En del viser også til behovet for å repetere og friske opp kunnskapen, og det gjelder særlig på steder der det sjelden dukker opp saker på tematikken. På små steder forteller de også at det å ha mulighet til å delta på kompetansehevende tiltak som avholdes mer sentralt, kan være vanskelig. Reiseveien er lang, tiden er knapp og budsjettene som er satt av til slikt har kanskje blitt kuttet. Det gjør at de ikke alltid kan prioritere å delta på kurs, samlinger eller liknende kompetansehevende tiltak. Vi fikk likevel inntrykk av at det er blitt arbeidet systematisk med kompetanseheving på tematikken i flere av hjelpetjenestene på de ulike stedene vi besøkte. Flere sier da også at kompetansen både i egen etat og i andre hjelpetjenester er blitt løftet de seneste årene. Spesielle satsinger, som Patriark i politiet, familieråd i barnevernet, og lokale tverrsektorielle satsinger har bidratt positivt.

Slike geografiske forskjeller er problematiske fordi de bidrar til å skape forskjeller i både avdekkerkompetansen og i den hjelp som gis. Samtidig er det viktig å framheve at slike geografiske forskjeller også vil kunne gjøre seg gjeldende for andre problemfelt, og at disse utfordringene på den måten er generelle. Vi ønsker heller ikke å overdrive de geografiske forskjellene, da det er tydelig at oppmerksomheten og kunnskapen om NTK-relatert tematikk generelt er bedre. Men som våre informanter på små steder selv har påpekt, kan tilgangen til kompetansehevende tiltak være begrenset på små steder med lange avstander til en større by. Dette er noe man bør ta høyde for i den kommende handlingsplanen, og at det i arbeidet med denne drøftes hvordan man best kan styrke kompetansen på slike steder. I tidligere forskning (se blant annet Johansen 2017), og også påpekt blant våre nøkkelaktører på nasjonalt nivå, er en mulighet å sikre at tematikken inngår i pensum og undervisning blant ulike helsefag, barnevern, sosionom, sosialt arbeid, politi, osv., både i grunnutdanningen og i etter- og videreutdanningstilbud. Slike tiltak vil ivareta kompetansen i kommunene på sikt, men det kan også være relevant med andre tiltak. I nåværende Handlingsplan har man i tiltak 23 vektlagt at lokal og regional samordning og samarbeid skal styrkes gjennom RVTS'ene. Det framstår som hensiktsmessig å videreføre arbeidet i tiltak 23, samtidig som man tilrettelegger for mulighetene til å delta i kompetansehevende tiltak og nettverkssamarbeid, eksempelvis gjennom tilskuddsordninger for kommuner med slike behov. Det er viktig at slike tilbud gis til alle de lokale tjenestene, som barnevern, familievern, helsetjenester, politi, voksenopplæring, flykningtjeneste, NAV, utekontakter, skolepersonell mm.

## 8.4 Kjønnsløstelse – et innsatsområde for bestemte hjelpetjenester?

I spørreundersøkelsen går det fram at selv om både kjønnsløstelse og tvangsekteskap er innsatsområder flere hjelpeinstanser kommer i berøring med, er det negativ sosial kontroll som fremstår som det innsatsområdet det meste av arbeidet er konsentrert omkring. Kjønnsløstelse ser ut til å være et noe mer perifert felt, særlig for de fleste av de generelle hjelpetjenestene som er med i undersøkelsen. En slik skjevhet i innsats må også forstås i lys av at helsetjenesten ikke er inkludert i spørreundersøkelsen, ettersom de antakelig er de som arbeider mest med kjønnsløstelse. Resultatet ville nok vært noe endret om de var inkludert, men i og med at de kun er én profesjonsgruppe er det grunn til å anta at tyngdepunktet likevel ville vært på negativ sosial kontroll, noe som underbygges av casestudiene våre. Der hadde vi som nevnt et bredere nedslagsfelt hva gjelder hvilke hjelpefunksjoner som ble inkludert, men et liknende bilde avtegner seg. De vi har snakket med arbeider alle med negativ sosial kontroll, i betydelig mindre grad med tvangsekteskap, mens arbeid med kjønnsløstelse kun ble nevnt av minoritetsrådgivere og av helsetjenesten. Dette feltet blir av mange også sett på som et spesialisert felt som ikke hører sammen med de to øvrige. Brukerne vi har snakket med, har vært utsatt for ulike alvorlige og/eller lovstridige handlinger, som sterk sosial kontroll og vold fra foreldre og/eller søsken, ufrivillig utenlandsopphold, menneskehandel, partnervold, frykt for å bli sendt tilbake til hjemlandet av ektefelle og sterk sosial kontroll og vold i ungdomsmiljøer.

Ettersom empirigrunnlaget er slik det er, kan vi i mindre grad si noe om det arbeidet som gjøres når det gjelder kjønnsløstelse og heller ikke hvilke utfordringer man står overfor i hjelpeapparatet og hvilke erfaringer brukere har. Det er likevel grunn til å tro at fokuset på kjønnsløstelse, fordi det av flere ses som et spesialisert felt, generelt er svakt i hjelpeapparatet. Det kan handle om at det er færre saker om dette, men det kan også handle om manglende oppmerksomhet rundt de utfordringer (tidligere) omskjærte opplever blant ulike instanser.<sup>55</sup> Noen av våre informanter påpeker også at kjønnsløstelse oppleves så ekstremt at det vanskeliggjør arbeidet på de to andre feltene, at det skaper hindre for at utsatte tar kontakt. Et spørsmål er derfor om tematikken vil være tjent med å skilles ut, og enda tydeligere forankres som tematikk i helsetjenestene. Slik Johansen (2017) påpeker, er det behov for at et bredere spekter av helsefag inkluderer tematikken som pensum i utdanningene sine, som lege- og sykepleierutdanning, men også fysioterapi. Som nevnt i innledningskapittelet, har det vært diskusjoner rundt hvor kjønnsløstelse bør være plassert. I mars 2020 ble det besluttet at tematikken ikke tas inn i handlingsplanen for vold i nære relasjoner. I arbeidet med ny handlingsplan mot negativ sosial kontroll og æresrelatert vold, som vil gjelde for perioden 2021-2024, vil man foreta en vurdering av behovet for tiltak mot kjønnsløstelse. Det betyr at det også kan tenkes at tematikken går ut av «trioen» som de siste 10 årene har vært plassert sammen.

---

<sup>55</sup> Johansen (2017a) viser til at de fleste saker med kjønnsløstelse handler om at inngrepet har skjedd før ankomst til Norge. Arbeidet med personer som er utsatt for dette handler som en følge av det mest om informasjonsarbeid og de helsemessige utfordringer som følger av slike inngrep.

## 8.5 Usynliggjøring av enkelte grupper?

I spørreundersøkelsen spurte vi om hvilke grupper de særskilte og generelle tjenestene mener at egen organisasjon ikke fanger opp i tilstrekkelig grad, og vi spurte om hvilke grupper de mente at det generelle hjelpeapparatet ikke fanger opp i tilstrekkelig grad. Svarene varierte noe mellom de særskilte og de generelle tjenestene, men dersom vi ser det de svarte på disse to spørsmålene litt i sammenheng, får vi et inntrykk av hvilke grupper de samlet sett mener det er viktig å gi økt oppmerksomhet til. Mange ulike grupper nevnes: kort botid, fra familie med sterk forankring i eget etnisk nettverk, fra andre religiøse minoriteter (enn muslimer og kristne), fra ressurssterke familier, fra familier med svakt nettverk utenfor familien, gutter, kristne, etnisk norsk bakgrunn, norskfødte med innvandrerforeldre og fra ressursvake familier. I dybdeintervjuene med hjelpeapparatet er det enkelte av de overnevnte gruppene som understrekes, og det er også andre grupper som tilføyes. I disse intervjuene legges det særlig vekt på unge gutter (og da særlig unge gutter som utsettes for ufrivillige utenlandsopphold), nyankomne med lite skolebakgrunn og begrenset norsk, familiegjenforente, lukkede kristne/religiøse miljøer, og arbeidsinnvandrere fra Øst-Europa. Flere av disse gruppene har til felles at de i mindre grad er målgrupper i integreringspolitikken, enten fordi de ikke har innvandrerbakgrunn, eller fordi de har kommet gjennom EØS-regelverket og dermed ikke er omfattet av Introduksjonsloven og ordningene som reguleres under denne.

Ut fra det hjelpeapparatet forteller – i spørreundersøkelse og i casestudier – er det grunn til å spørre seg om forankringen av tematikken på integreringsfeltet bidrar til at enkelte grupper ikke nås, som i lukkede kristne miljøer, etnisk norske, og at man ikke når arbeidsinnvandrere og familiegjenforente fordi de i mindre grad omfattes av ordningene i Introduksjonsloven. Det er informanter både fra «de nasjonale aktørene» og fra hjelpeapparatet som påpeker at det at tematikken er forankret på integreringsfeltet gjør at enkelte innvandrergrupper, men også etnisk norske, ikke fanges opp. Gjennom plassering av tematikken på integreringsfeltet bidrar man til å forsterke negative og positive stereotyper av bestemte grupper, samtidig som konsekvensene for de som blir «usynliggjort» er store, noe informanten i hjelpeapparatet tydelig understreker: *«Jeg vet om mange som opplever ekstrem sosial kontroll i sitt etniske miljø, som føler seg pressa, men fordi de ikke er muslimer, ikke jenter, ikke fra Pakistan eller Somalia, er det ingen som ser dem. Det gjør det enda verre, de blir usynlige, og sliter skikkelig»*. Til tross for at det langt fra er flertallet som eksplisitt kobler «grupper man ikke fanger opp» til forankringen av tematikken på integreringsfeltet, peker variasjonen i gruppene de framhever i den retningen. Det kan med andre ord se ut til at forankringen av tematikken i integreringsfeltet – gjennom Handlingsplan og integreringsstrategi – virker inn på hvilke grupper man når fram til med tiltak.

Myndighetenes vektlegging av de NTK-utfordringer som gjør seg gjeldende blant deler av innvandrerbefolkningen har kommet til uttrykk gjennom en rekke handlingsplaner. Arbeidet med disse utfordringene vil opprettholdes og videreutvikles i den nye handlingsplanen som skal iverksettes fra 2021. Som noen av våre nasjonale aktører påpeker, er det positivt å ha en Handlingsplan fordi den bidrar til at ulike etater blir ansvarliggjort. Beskrivelser blant nasjonale aktører, funn fra spørreundersøkelsen og dybdeintervjuer av hjelpeapparatet viser også at kunnskapen i hjelpeapparatet har blitt betydelig bedre de siste årene, noe tidligere forskning også påpeker (Lidén og Bredal 2017). Selv om det



fremdeles er noe variasjon i kompetansen i hjelpeapparatet, der kunnskapen logisk nok er mindre i kommuner som har mindre erfaring med tematikken, ser det altså ut til at det arbeidet man har gjort har hatt en effekt på hjelpeapparatet. Den økte kompetansen gjør altså at utsatte for NTK-relatert tematikk opplever en økt grad av beskyttelse fra myndighetene sin side. Intervjuene med brukere støtter opp om en slik forståelse, de opplever jevnt over å bli tatt på alvor, og flere i hjelpeapparatet møter dem med forståelse og hjelpetiltak.

Ifølge Aadnanes (2020, s. 125) er vold mot barn og unge i nære relasjoner i høystatusfamilier for de barnevernsansatte mindre synlig enn vold mot barn og unge i nære relasjoner blant familier med lavere klasseposisjon og mindre økonomiske, sosiale og kulturelle ressurser. De barnevernsansatte hun har snakket med forteller at de både får færre bekymringsmeldinger og at barna lettere «glipper» selv om det er opprettet sak blant de med høyere klasseposisjon. Foreldre med ressurser og makt evner å verne seg mot innsyn og innblanding fra det offentlige apparatet, mens «andre familier» ikke har de samme muligheter til å gjøre motstand mot barnevernet. Aadnanes (2020, s 124) viser også hvordan saksbehandlerne i barnevernet kommer til kort i møte med foreldre med mer klassemakt enn de selv. Hun påpeker videre at for den mest sårbare kategorien, de minoritetsetniske, står man derimot i fare for at volden blir oversynlig. Våre funn kan støtte opp om en slik tolkning, der sterk sosial kontroll og vold som foregår i noen miljøer blir synliggjort i større grad enn i andre.

På samme måte kan vi si at det politiske fokuset, Handlingsplanens tiltak, at dette voldsfeltet er skilt ut som et eget felt, og den økte kompetansen i hjelpeapparatet har bidratt til en større grad av beskyttelse for innvandrede barn og unge og norskfødte barn og unge med innvandrerforeldre. Som vi så i analysekapitlene av de nasjonale aktørene og av hjelpeapparatet, er sterk sosial kontroll ikke noe som kun forekommer blant innvandrere. I spørreundersøkelsen, og også blant enkelte aktører i hjelpeapparatet, løftes det fram at sterk sosial kontroll i lukkede kristne miljøer er en gruppe det er vanskelig å nå. Men det er likevel slik at de formene for vold som denne rapporten berører i stor grad fremdeles blir forstått som et «innvandrerproblem». Samtidig som de unge med slik bakgrunn opplever økt beskyttelse, innebærer det også økt kontroll av innvandrerfamilier. Vi kan derfor snakke om en overkontroll av innvandrerfamilier, selv om det ikke nødvendigvis betyr en overkontroll ut fra de problemenes som finnes.

Tidligere forskning peker på at enkelte grupper i samfunnet utsettes for mer kontroll av politiet samtidig som de samme gruppene ofte også får mindre beskyttelse (Finstad 2018). Det uttrykkes også bekymring rundt etnisk profilering, og forskning viser at skoleelever med minoritetsbakgrunn fra utsatte boområder i Oslo beskriver politiets oppmerksomhet som stigmatiserende og urettferdig (Solhjell, 2019). Å bli utsatt for økt kontroll og mindre beskyttelse oppleves som diskriminerende (Sollund, 2007; Solhjell et al., 2019; Wieslander, 2019). Vi ser altså at myndighetenes og praksisfeltets fortolkning av sterk sosial kontroll og vold, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse som et «innvandrerproblem» kan bidra til å forsterke opplevelsen av diskriminering og stigmatisering.

Vi ønsker på ingen måte å argumentere for at barnevern og politi *ikke* skal gripe inn i innvandrerfamilier der barn og unge utsettes for vold. Tvert imot – det er viktig at de unge får hjelp og at deres foreldre får hjelp og/eller straff. Men sett i et bredere perspektiv er det problematisk at enkelte grupper i større grad utsettes for kontroll av to av de mest inngripende myndighetene - barnevernet og politiet. I

arbeidet med den nye handlingsplanen vil man vært tjent med å iverksette tiltak som bidrar til at begrepet negativ sosial kontroll i enda større grad frikobles fra etnisitet, slik at *alle* utsatte får den hjelpen de trenger.

Som vi viste i kapittel 6 og 7, bidrar ikke begrepet negativ sosial kontroll til å tydeliggjøre grensene for hva som er «streng oppdragelse og hva som er foreldres rett til kulturell variasjon i sin oppdragelse», og det ser også ut til at begrepet nå også rommer sosial kontroll i ungdomsmiljøer, og enkelte strekker det også til sterk sosial kontroll i eller fra kriminelle grupperinger. Slike «gråsoner» kan være en utfordring for hjelpeapparatet, og da særlig med tanke på hvilke instanser som bør trekkes inn og hva slags tiltak som iverksettes. Dersom det er snakk om represalier fra et kriminelt nettverk, er det nok mer hensiktsmessig å trekke inn kriminalitetsbekjempende- og forebyggende strategier og tiltak.

## 8.6 Kunnskap

Tidligere forskning viser at kunnskapen om negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse i det ordinære hjelpeapparatet har blitt bedre (Lidén & Bredal 2017). Det varierer i hvilken grad særskilte tjenester har bidratt til reell kunnskapsoverføring. Der minoritetsrådgiver blir mer avlaster enn pådriver i skolens arbeid, overføres ikke kunnskapen (Bredal mfl. 2015). Forskningen viser at selv om kunnskapen har blitt bedre, er det fortsatt behov for økt kompetanse blant flere profesjoner (Lidén & Bredal 2017). For barnevernets del presiseres det at det også er behov for metodisk utvikling i dialogarbeidet med familier, og det etterlyses større grad av kultursensitivitet (Aarset & Bredal 2018). Det etterlyses kunnskap om kjønnslemlestelse i et bredere spekter av helseprofesjonene, med en særlig vektlegging av leger og sykepleiere, som ikke har dette som tema i utdanningen (Johansen 2017). Kunnskap om unge som utsettes for ufrivillige utenlandsopphold, er noe som særlig etterspørres i nylige arbeider (Oslo Economics 2019, Lidén & Bredal 2017). Foruten fenomenkunnskap pekes det også på manglende kjennskap til relevante veiledere, der ansvar og samarbeid gjennomgås, blant aktører i hjelpeapparatet (Oslo Economics 2019).

Ut fra det de nasjonale aktørene på feltet forteller, har det skjedd betydelige positive endringer når det gjelder kompetansen i det ordinære hjelpeapparatet. Denne er blitt betraktelig bedre, men det påpekes at det er geografiske forskjeller, og at det fremdeles er behov for mer kompetanse. Som vi ser, er den forståelsen de nasjonale aktørene har både i tråd med tidligere forskning og med våre funn, som vist i forrige underkapittel. Noen få av de nasjonale aktørene påpeker også at behovet for kompetanse har økt i hjelpeapparatet de senere årene, og det kan forstås som en følge av langt flere kommuner enn tidligere mottok flyktninger i forbindelse med «flyktningkrisa» i 2015. Mangler i fenomenkunnskap, metodikk og ressurser ses som utfordringer i det generelle hjelpeapparatet. Vi har allerede nevnt noen nasjonale aktørers vektlegging av pensum på tematikken i relevante utdanninger som en viktig kilde til framtidig kompetanseheving.

Casestudiene viser at det er stor variasjon i hvordan aktørene vurderer sin egen og andres kompetanse, men alle ser behovet for erfaringsutveksling og kompetansehevende tiltak. Samtidig verdsettes det systematiske arbeidet som flere steder er blitt gjort på kompetansebygging det siste tiåret, som også har

bidratt til å øke oppmerksomheten mot mindre synlige former for sosial kontroll. Når vi ser på vurderinger i hjelpeapparatet fra spørreundersøkelsen, der langt flere respondenter inngår men der «bredden» på det generelle hjelpeapparatet er snevrere, er disse i tråd med funn fra casestudiene. Fortsatt ser aktørene, også de generelle hjelpetjenestene selv, behov for mer kompetanse i det generelle hjelpeapparatet på NTK-tematikken. Det er ingen nevneverdig forskjeller i måten de særskilte og de generelle tjenestene vurderer dette. Inntrykket av at de generelle tjenestene selv ser et behov, underbygges av en analyse av «makteløshet» i arbeidet for dem som er utsatt for NTK-relatert problematikk. Aktører i de generelle tjenestene kjenner oftere på dette enn de som arbeider i de særskilte, og det er grunn til å anta at det kan handle om at de opplever at de ikke har den kompetansen de trenger.

En sentral aktør i det offentlige hjelpeapparatet er barneverntjenesten. Disse har blitt gjenstand for mye forskningsoppmerksomhet. Aarset & Bredal (2018) argumenterer med at foreldres evne til å ta barnets perspektiv (mentaliserings), som tillegges stor vekt i omsorgsovertakelser, må forstås og vurderes med kultursensitivitet. De påpeker at det i barneverntjenesten ikke er en tilstrekkelig bevissthet rundt at de metoder, de vurderinger som gjøres, og de hjelpetiltak som iverksettes, er kulturspesifikke. Vi har ikke undersøkt disse spørsmålene i detalj i vår studie. Våre funn går mindre i dybden av de ulike instansene enn den forskningen som foreligger, der ulike studier fokuserer på spesifikke hjelpeinstanser, både særskilte og generelle. Gitt det overordnede målet med prosjektet, har vi valgt å fokusere på sammenhengene mellom ulike hjelpeinstanser, og ikke på hver enkelt instans i seg selv. Barnevernet er imidlertid en instans som i vårt materiale vies stor oppmerksomhet av de nasjonale aktørene, de særskilte tjenestene og de andre generelle hjelpetjenestene. Våre funn peker i samme retning som tidligere forskning. Samtidig viser funn fra casestudien at det er grunn til å tro at både politi og barnevern er i ferd med «å tenke nytt» på noen områder, som vi allerede har vært inne på i dette kapitlet (se 8.2).

## 8.7 Et fragmentert hjelpeapparat?

Som vi redegjorde for i kunnskapsoppsummeringen, er det en rekke aktører som på ulike måter er involvert i arbeidet med negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse. Det er aktører på ulike nivåer, nasjonalt, regionalt og lokalt, og det er særskilte tjenester, generelle tjenester og tiltak av sivilsamfunnsaktører. For å legge til rette for kunnskapsoverføring og å gi de utsatte den hjelpen de har behov for, er det behov for samarbeid og samordning mellom ulike instanser i de generelle hjelpetjenestene, og mellom de særskilte og generelle tjenestene. Tidligere forskning viser at de utsatte har behov for «pådrivere» overfor andre hjelpeinstanser (Bredal mfl. 2015; Bredal 2019; Nadim & Orupabo 2014, *Rapport fra ekspertgruppe om unge som etterlates i utlandet mot sin vilje*, 2020), noe som peker i retning av at det i førstelinjetjenesten forekommer både ansvarsfraskrivelse og manglende samarbeid i saker med utsatte. Bredal (2019, s. 49) påpeker at manglende samarbeid mellom offentlige instanser kan medføre at man ikke evner å avdekke, mens manglende samordning medfører at personer med omfattende hjelpebehov må forholde seg til mange hjelpeinstanser enkeltvis (Bredal 2019, s. 49).

Innenfor feltet vold i nære relasjoner, viser Skjørten mfl (2019) at det å oppnå tverrfaglig samarbeid har vært en kontinuerlig utfordring i arbeidet med tjenestetilbudet til utsatte for vold i nære relasjoner. Det er grunn til å tro at de utfordringer som har preget tjenestetilbudet på vold i nære relasjoner er svært like som i tjenestetilbudet på sterk sosial kontroll og vold, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse. Fra annen forskning på oppvekstfeltet ser vi at de samme utfordringer gjør seg gjeldende. Hansen mfl. (2020) viser til at de utfordringene flest løfter fram er manglende kjennskap til hva andre tjenester og profesjoner i kommunen kan bidra med og hvilken kompetanse de har, manglende oppmerksomhet om helhetlige behov og vegring mot å ta ansvar for koordinering, og begrensede økonomiske ressurser. Til tross for slike samordningsutfordringer, pekes det også på at det har vært og er et omfattende utviklingsarbeid i kommunene for å tilrettelegge for mer samordnet innsats på oppvekstfeltet. Når man står overfor problemer som vanskelig lar seg løse på én bestemt måte eller innenfor ett saksfelt, der problemet involverer en rekke ulike aktører og går på tvers av organisasjonsgrenser, forvaltningsnivå og departementsområder, og med usikre og tvetydige årsaksmønstre og virkninger, betegnes det gjerne som «gjenstridige problemer» («wicked issues»)<sup>56</sup>.

Når det gjelder spørsmålet om samarbeid og samordning kan det belyses fra litt ulike ståsteder. Vi vil her se på «koblingene» innad i det generelle hjelpeapparatet og «koblingene» mellom det generelle hjelpeapparatet og det særskilte, og vi har inndelt diskusjonen i delkapitler.

### 8.7.1 Et gjenstridig problem

Svarene på spørreundersøkelsen bidrar til å forsterke inntrykket av NTK-tematikken som et gjenstridig problem. Folk i hjelpeapparatet opplever at de opererer innenfor et fragmentert felt, og selv om vi finner mange samarbeidskonstellasjoner og mye interaksjon mellom de ulike aktørene, er det stor variasjon med hensyn til hvordan og hvor mye de ulike aktørene samarbeider. Dette bidrar også til at mange ser at utsatte ikke får den hjelpen de har behov for eller at de har vanskeligheter med å finne fram i hjelpeapparatet. Når den mest vanlige samarbeidsformen i enkeltsaker er at hver tjeneste bidrar enkeltvis, tyder det også på at det er en vei å gå når det gjelder å samordne tilbudet til de som er utsatt. Imidlertid er dette utfordringer som vi har vist også gjelder på andre områder, og spørsmålet er derfor hvordan man gjennom den kommende handlingsplanen kan iverksette tiltak innenfor rammen av det generelle hjelpeapparatet for å styrke samordningen. Noe har blitt gjort i den forrige handlingsplanen, for eksempel gjennom samarbeidet mellom Enerhaugen familievernkontor og politiet (som per nå er avvirket), og i tiltak 23, som omhandler RVTs'ene. Våre funn tilsier at slike samordnende tiltak i større grad bør integreres i den kommende handlingsplanen.

Tematikken på NTK-feltet er sammensatt og den dekker et bredt felt. Det er også slik at ulike deler av hjelpeapparatet arbeider med ulike deler av de utsattes problemer. Begrepsapparatet som blir brukt er ikke enhetlig, og hva som oppfattes å falle «innenfor» og «utenfor» tematikken er ikke klart definert. Alt dette bidrar til fragmentering og mangelfull helhetsforståelse. Til tross for at det har vært handlingsplaner og målrettet innsats både nasjonalt og lokalt, arbeider de fleste førstelinjetjenester med en begrenset målgruppe og med mer

---

<sup>56</sup> Se Lægred & Rykkja (2015) og Direktoratet for forvaltning og IKT (2014).

avgrensede konkrete saker. Det å ha et enhetlig system som sørger for at de som kan være utsatt, fanges opp, skjer ikke av seg selv; det krever at det skjer en samordning og overordnet styring. Sterk forankring av tematikken hos lokal politisk og administrativ ledelse blir dermed avgjørende. Her avdekket casestudiene store variasjoner.

### **8.7.2 For de som ikke har brutt med familie framstår hjelpeapparatet som svært fragmentert**

Et flertall av de vi har snakket med, både blant nasjonale aktører, særskilte tjenester og i det generelle hjelpeapparatet, mener at hjelpeapparatet ikke framstår som mer fragmentert enn for andre med sammensatte problemer. Og de færreste opplever det som mer fragmentert fordi det er noen «tilleggsaktører» på feltet. Noen mener at de utsatte på NTK-tematikken kan være noe mer sårbare i møte med et fragmentert hjelpeapparat, fordi de ikke er vant til å ta beslutninger som kun tar hensyn til egne behov. Dette med samarbeid og samordning var noe de aller fleste var opptatt av. Flere aktører etterlyser at det opprettes «ansvarsgrupper» rundt enkeltindivider, der de ulike aktørene i hjelpeapparatet samarbeider, slik at møtet med hjelpeapparatet blir mindre fragmentert og mindre belastende. Slike «ansvarsgrupper» består av representanter fra ulike etater eller hjelpetjenester på kommunalt (eller regionalt) nivå, og drives av ordinært tjenesteapparat.

Funn fra intervjuene med informanter som har mottatt hjelp viser en viktig skillelinje når det gjelder samarbeid- og samordningsutfordringer for utsatte på tematikken. Det ser ut til at man har redusert fragmenteringen i saker der personer har valgt å bryte med voldsutøver(e). I disse tilfellene har de opplevd et samordnet hjelpeapparat som har tatt imot dem. De som ikke har brutt ut og fortsatt står i situasjonen, har ikke den samme opplevelsen av koordinering, og har i noen tilfeller også endt med å oppleve at de faller mellom to stoler. I slike historier tydeliggjøres også den emosjonelle belastningen ved å måtte gjenta historien sin til ulike hjelpeinstanser. I den kommende handlingsplanen bør man derfor opprettholde og videreutvikle de samarbeidsformer som ivaretar de som bryter med partner og/eller familie, samtidig som man arbeider med å forbedre tilbudet og iverksetter tiltak som samordner hjelpen for de som ikke har brutt ut eller som fortsatt står i en svært belastende livssituasjon.

Det fremstår også som om det finnes forbedringspotensial i *overganger*. Dette gjelder både overgangene til myndighetsalder, overgang mellom skole og voksenliv, og overgang fra en institusjon med tett oppfølging til et mer selvstendig liv. I alle disse overgangene reduseres og endres tilgangen til oppfølging og tiltak, noe som kan medføre at hjelpen ikke blir tilstrekkelig eller når fram til alle.

### **8.7.3 For svake koblinger mellom særskilte og generelle tjenester?**

Et viktig spørsmål i denne gjennomgangen av hjelpetjenestene er koblingene mellom de særskilte tjenestene og de generelle tjenestene. I vurderinger av denne koblingen har vi vektlagt om de generelle hjelpetjenestene kjenner til og bruker særskilte hjelpetjenester, og hvilke samarbeidspartnere det generelle hjelpeapparatet i størst grad bruker.

Tidligere forskning peker på at koblingen mellom det generelle hjelpeapparatet og de særskilte tjenestene er svake, og at det særlig gjelder kjennskapet til Kompetanseteamet og manglende kjennskap til veiledere for samarbeid og veiledere for «hvordan gå fram» i ulike saker (Oslo Economics 2019). Det ser

altså ut til å være en svikt i koblingen mellom de særskilte tjenestene og de generelle, og at spesifikk kunnskap ikke når ut til de generelle tjenestene i tilstrekkelig grad. Våre funn, i spørreundersøkelse og casestudier, er i tråd med denne forskningen. Selv om flere har brukt dem og er fornøyd, er det mange som ikke kjenner til dem. Basert på våre funn kan en slik svikt i koblingen forklares med at de generelle hjelpetjenestene ikke har tilstrekkelig med tid til å finne fram til relevant kunnskap, inklusive hvilke tjenester som fins. Dette er i tråd med tidligere forskning. Hansen mfl. (2020) peker i sin rapport om samordningsutfordringer på oppvekstfeltet at den utfordringen flest løfter fram, er manglende kjennskap til hva andre tjenester og profesjoner i kommunen kan bidra med og hvilken kompetanse de har. Når de særskilte tjenestene for de fleste befinner seg utenfor kommunen, kan avstanden bli for stor. Og nettopp dette understrekes i vårt materiale. Det viser seg at selv om Kompetanseteamet er kjent for personer i det generelle hjelpeapparatet, vegrer folk seg for å ta kontakt og bruke dem. Det kan være ulike grunner til det. Det er noen som peker på at den geografiske avstanden til Kompetanseteamet er for stor, og at de har liten tro på at de vil klare å gi råd som også er tilpasset den lokale konteksten. Andre forbinder Kompetanseteamet med de mest «ekstreme sakene», eller en bestemt type saker, som ufrivillige utenlandsopphold.

En mulig løsning for å styrke koblingen er at Kompetanseteamet utarbeider en tydelig markedsføringsstrategi, der de blant annet holder foredrag i ulike deler av landet. En utfordring som det er viktig å løfte fram med tanke på dette, er at Kompetanseteamet har for få personressurser til å kunne gjennomføre det en minoritetsrådgiver beskriver som en «signingsferd». Fra intervjuene er vi også kjent med at aktører som holder foredrag for hjelpeapparatet gjerne opplever en økning i antall saker i etterkant. Fra 2015 til 2018 har Kompetanseteamet opplevd en betydelig økning i antall saker (Barne-, ungdoms og familiedirektoratet 2019), og det er derfor et spørsmål om de har ressurser nok til å håndtere økt etterspørsel. I tillegg er det heller ikke gitt at en slik strategi vil motvirke vegringen en del i det generelle hjelpeapparatet har mot å bruke dem.

På denne bakgrunn kan det være hensiktsmessig å fortsette arbeidet med å styrke lokal og regional samordning gjennom RVTS, noe vi også var inne på tidligere i diskusjonen (se 8.3). Vi vil likevel gjøre oppmerksom på at minoritetsrådgivere og også personer i de generelle tjenestene opplever å ha fått god hjelp av Kompetanseteamet. Noen av disse påpeker at den tverretatlige sammensetningen i Kompetanseteamet er en ressurs, fordi du da kan få råd fra en person i den etaten som ligger tettest på det man trenger hjelp til. RVTS-kontorene har ikke en slik tverrfaglig sammensetning, og ved å kun ha regionale aktører og ikke en nasjonal aktør som Kompetanseteamet, forsvinner en viktig styrke i rådgivningen til hjelpeapparatet. Det er også slik at hvilke instanser man samarbeider med, er personavhengig. Det kan derfor tenkes at det fremdeles både er behov for regionale aktører og for en nasjonal aktør. Men dersom man ønsker å opprettholde en nasjonal aktør som rådgir førstelinjetjenestene, er det slik vi ser det behov for å styrke teamet, slik at de blir bedre kjent og har tilstrekkelig kapasitet til å imøtekomme behovet.

## 8.8 De særskilte tjenestenes rolle og organisering

I denne rapporten har vi sett på de særskilte tjenestenes rolle og organisering i relasjon til hvordan de inngår i det helhetlige tjenestetilbudet for utsatte, og det belyses særlig gjennom de generelle tjenestenes kjennskap til, bruk av, samarbeid med og synspunkter på de særskilte tjenestene, samt de særskilte tjenestenes kjennskap til, samarbeid med og synspunkter på de andre særskilte tjenestene.

Analysene av spørreundersøkelsen viser at de særskilte tjenestene har forholdsvis god kjennskap til hverandre, og særlig godt kjent er minoritetsrådgivere og Kompetanseteamet. Sammenlikner vi med det generelle hjelpeapparatet ser, vi at kjennskapen til de særskilte tjenestene blant disse er vesentlig mindre. Av de særskilte tjenestene er det mentorordningen som er minst kjent blant de andre særskilte tjenestene som er inkludert i vår spørreundersøkelse (minoritetsrådgivere, bo- og støttetilbudet og integreringsrådgivere), men det er likevel slik at de kjenner «litt til» denne ordningen. Hvorvidt det handler om forhold ved selve ordningen eller om det er fordi ordningen er relativt ny, kan ikke vi si noe om ut fra våre data. Vi har spurt de særskilte tjenestene som inngår i spørreundersøkelsen om deres samarbeid med det generelle hjelpeapparatet, og deres samarbeid med en del andre særskilte tjenester (minoritetsrådgivere, Kompetanseteamet, integreringsrådgivere og frivillige organisasjoner på feltet). Vi ser at samarbeidet mellom de ulike særskilte tjenestene er betydelig større enn de generelle tjenestenes samarbeid med de særskilte tjenestene. Respondentene blant de særskilte tjenestene vi har spurt, samarbeider jevnt over minst med integreringsrådgivere. Stort sett samarbeider de «ganske lite» med disse, mens de samarbeider «en del» med minoritetsrådgivere, Kompetanseteamet og frivillige organisasjoner på feltet.

Et sentralt funn i rapporten er at det generelle hjelpeapparatet i for liten grad kjenner til og bruker de særskilte tjenestene. De særskilte tjenestene som er mest brukt er minoritetsrådgiver og Kompetanseteamet, men for en del er ikke disse kjent eller brukt. Noen forteller at de kjenner til Kompetanseteamet, men likevel ikke bruker dem fordi de ikke tror de vil forstå de lokale forholdene godt nok siden den geografiske avstanden blir for stor. Minoritetsrådgivere har ikke selv en slik forståelse av Kompetanseteamet, men er kjent med at det generelle hjelpeapparatet opplever det slik. Noen få har hørt om bo- og støttetilbudet og integreringsrådgivere. De viktigste samarbeidspartnerne for de generelle tjenestene er andre generelle tjenester – også i saker som innebærer NTK-problematikk.

Blant representanter for de særskilte tjenestene som har inngått som informanter i casestudiene (minoritetsrådgivere og bo- og støttetilbudet), presenteres særlig Kompetanseteamet som en ressurs som de bruker og samarbeider med, men de samarbeider også med det generelle hjelpeapparatet i og med at en rekke tjenester gis i det generelle hjelpeapparatet. Verken integreringsrådgivere eller mentorordningen er aktører som gis stor vekt i intervjuene og beskrivelsene av disse er for «tynne» til å trekke slutninger om deres rolle. Det kan likevel peke i retning av at disse har en mindre sentral rolle når det gjelder det arbeidet de gjør blant de typer aktører vi snakket med. Når det gjelder minoritetsrådgivere,

vektlegger både aktører i det generelle hjelpeapparatet og minoritetsrådgivere selv minoritetsrådgivernes fysiske plassering på en skole som et suksesskriterium. Minoritetsrådgiverne påpeker også at stillingen gir stor grad av fleksibilitet for å tilpasses lokale forhold. I løpet av prosjektperioden ble det besluttet å iverksette «ambulerende fagteam», et fagteam de skolene som ikke har minoritetsrådgiver kan bruke som en rådgivende ressurs inn i saker. Ingen hadde derfor erfaring med denne nye funksjonen, men flere var spente på ordningen.

Når vi ser disse funnene samlet sett, forteller de oss noe om hvordan de særskilte tjenestene fungerer. For det første er de særskilte tjenestene preget av høy grad av kjennskap til og samarbeid med hverandre, og de særskilte tjenestene fungerer på den måten svært godt når vi ser det fra ståstedet til de særskilte tjenestene selv. For det andre ser vi at det er en svak kobling mellom de særskilte tjenestene og det generelle tjenesteapparatet, mens koblingene mellom de særskilte tjenestene er mye sterkere. De som har vært i kontakt med særskilte tjenester uttrykker jevnt over fornøydhet, noe som peker i retning av at de særskilte tjenestene fungerer etter hensikten når de blir brukt. For disse framstår de særskilte tjenestene som aktører de generelle tjenestene kan «lene seg på» i sin håndtering av saker der personer er utsatt for negativ sosial kontroll, tvangsekteskap eller kjønnslemlestelse, og det gjelder i særlig grad minoritetsrådgivere og Kompetanseteamet.

Funnene peker også i retning av at organiseringen kanskje ikke er optimal for enkelte av tjenestene, mens organiseringen av andre tjenester ser ut til å fungere bedre. Det å ha et nasjonalt kompetanseteam ser ikke ut til å være optimalt. Behovet for en funksjon som den teamet tilbyr er til stede, men det hjelper lite når tjenesteapparatet ikke er kjent med den. De er ikke godt nok kjent i det generelle hjelpeapparatet, og en del velger også å ikke bruke teamet. Noen uttrykker også at det burde vært kompetanseteam på regionalt heller enn, eller i tillegg til, på nasjonalt nivå. En annen mulighet som skisseres er at RVTS overtar oppgaver fra Kompetanseteamet. På den ene siden handler det om ressurser. Kompetanseteamet har ikke tilstrekkelig med ressurser til å gjøre seg kjent, og dersom de blir mer kjent, har de ikke kapasitet til å følge opp forventet vekst i henvendelser. På den andre siden handler det om organisering, det at de er et nasjonalt team med geografisk forankring i Oslo. Det skaper en geografisk distanse, som gjør at flere i det generelle hjelpeapparatet lar være å bruke dem. De andre særskilte tjenestene som vi har snakket med, opplever derimot ikke at en slik organisering eller geografisk forankring i hovedstaden er et problem for dem. Minoritetsrådgivere, men også noen personer i det generelle tjenesteapparatet påpeker at styrken til Kompetanseteamet er at det er sammensatt av ulike «fagfunksjoner», og at man dermed kan få råd fra de ressurspersonene som kan mest om det man lurer på, eller av en som jobber innenfor samme etat. Måten teamet er organisert på har altså noen klare styrker og svakheter, men det kan se ut til at man bør tenke gjennom hvordan det kan tilrettelegges bedre for å gi rådgivning til det generelle hjelpeapparatet, dvs. om mandatet til RVTS bør utvides eller om ressursene i Kompetanseteamet bør styrkes. Sistnevnte grep vil i første omgang bedre tilbudet fra Kompetanseteamets side, og ikke direkte påvirke etterspørselen, ettersom Kompetanseteamet ikke er universelt kjent. Dersom ressursene kan bidra til at deres tjenester blir bedre kjent, vil etterspørselen også kunne øke på sikt, og Kompetanseteamet vil da potensielt ha ressurser til å møte en slik økning. Imidlertid er det ikke gitt at alle aktører i det generelle hjelpeapparatet vil bruke



en slik nasjonal aktør, gitt en oppfatning om at geografisk nærhet er viktig for å kunne rådgi. Uavhengig av om mandatet til RVTS utvides, viser empirien at det er behov for en tydeligere rolleavklaring mellom RVTS og Kompetanseteamet. En slik rolleavklaring vil være viktig for koblingene mellom de særskilte tjenestene, men er vel så viktig når det gjelder å skape forutsigbarhet med hensyn til hvilke aktører man bør henvende seg til i det generelle hjelpeapparatet.

I løpet av rapporten kommer det også fram synspunkter på noen av de særskilte tjenestenes organisering og koblinger dem imellom. For tilbud om plass i bo- og støttetilbudet er det eksempelvis Kompetanseteamet som koordinerer plasser. En respondent fra bo- og støttetilbudet uttrykte tilfredshet med at det er en nasjonal instans som koordinerer plasser i botilbudet, mens en annen representant for bo- og støtteordningen mente det ville vært mer hensiktsmessig om de i ordningen selv vurderer hvem som egner seg for å kunne motta et slikt tilbud. Som vi ser spriker synspunktene på koblingene mellom og organiseringen av dette tilbudet, og det er vanskelig å trekke entydige konklusjoner basert på materialet. I spørsmål som omhandler ressurser, er respondentene fra bo- og støttetilbudet mer omforente, der økte ressurser ville gjort det mulig å skreddersy tilbudet bedre til hver enkelt bruker og man kunne økt antallet plasser, samt bemanningen i tiltaket. For å ha enda bedre kvalitet og nå ut til flere, mener de altså at det er behov for økte ressurser.

I arbeidet med og forskningen på NTK-tematikken har det vært fokus på kompetanseheving i det generelle hjelpeapparatet, noe vi løfter fram i 8.6. I våre intervjuer tematiseres et ønske om kompetanseheving fra et litt annet hold. Noen av minoritetsrådgiverne trakk fram at de selv burde hatt bedre tilgang til kompetanseheving og videreutdanning (feks. i veiledningsmedodikk). Som vi så i diskusjonen i 8.3, kan det for de som arbeider på små steder være vanskelig å delta på kompetansehevende tiltak som avholdes mer sentralt. Den samme geografiske utfordringen kan ramme minoritetsrådgivere som arbeider på små steder.

I kapitlet der vi presenterer erfaringer med hjelpeapparatet, ser vi at hjelpeapparatet oppleves mer effektivt og samordnet for de som har brutt med familie eller partner og som kommer inn i en akutt plassering (som kritesenter og bo- og støttetilbudet) enn for de som ikke har tatt steget og brutt med familien eller der hjelpeapparatet ikke forstår alvoret i situasjonen. En slik forståelse er i samsvar med intervjuer med hjelpeapparatet, og også blant de særskilte tjenestene selv. I *bo- og støttetilbudet* ble det vektlagt at de hadde opparbeidet svært gode nettverk av hjelpetilbud de unge trenger når de benytter tjenesten; «alt fra økonomi til helse».

I vårt materiale beskriver noen informanter at overgangen fra et institusjonisert tilbud til å stå på egne bein kan være brå fordi de støttespillerne de har hatt «tett på» i en periode brått forsvinner. Oppfølging i overgangsfaser, og det å ha enkeltpersoner som kanskje følger en gjennom disse, fremstår dermed som noe flere av informantene hadde ønsket seg. Dette kunne skapt «mykere landinger» ut fra institusjonsbaserte tilbud. Ser vi dette funnet opp de ulike særskilte tjenestene, viser det et tydelig behov for ordninger som bo- og støttetilbudet og mentorordningen. Det peker i retning av at måten akutttilbudet er organisert er hensiktsmessig, fordi det reduseres opplevelsen av fragmentering. Det peker også i retning av et behov for utbygging av ordninger som kan gi tilgang til

ressurspersoner eller ressursfamilie for de som har brutt, det vil si mentorordningen.

En plass i bo- og støttetilbudet varer i maksimalt 9 måneder, og tar således ikke utgangspunkt i behovene til brukerne men et mer universelt utformet tilbud. Ved tilførte ressurser mener bo- og støttetilbudet at de kunne hatt større muligheter for å skreddersy tilbudet til hver enkelt bruker, noe som ville gjort brukerne mer rustet til å stå på egne bein. Det ville i sin tur kunne redusert brukernes behov for oppfølging i etterkant av tilbudet. I og med at overgang fra institusjonaliserte tilbud til et selvstendig liv er en utfordring, vil det være interessant å utforske om skreddersyde tilbud kan styrke bo- og støttetilbudet ytterligere.

## 8.9 Videreutvikling av lavterskeltilbud og mer forebyggende arbeid

Dybdeintervjuene med hjelpeapparatet og med brukere viser at særlig fordi hjelpeapparatet i for liten grad samarbeider og er samordnet, har NTK-utsatte behov for rådgivende hjelpere som blant annet minoritetsrådgivere, uteteam, og frivillige organisasjoner, som man gjerne finner i lavterskeltilbud. Disse fungerer som brobyggere, slik at de utsatte oppnår kontakt med hjelpeapparatet. De rådgivende hjelperne er også viktige pådrivere slik at de utsatte får den hjelpen de trenger og har rett på, de fungerer som en emosjonell støtte, og de har også koordinert opp mot andre instanser. Dette gjelder både de over og under 18 år, ettersom mange er skeptiske til å oppsøke barnevern. Nyten av å ha en slik hjelper på veien bekreftes også i Bredal (2019) sin rapport om Prosjekt November. Betydningen av disse nære hjelperne tydeliggjøres i måten de utsatte omtaler dem på. De omtaler dem som familie eller kompis. Tidligere forskning har tolket det som en konsekvens av at de har vært tett på i en livskrise (Bredal mfl. 2015; Nadim & Orupabo 2014). Både de som har brutt ut og de som fortsatt lever med sterk sosial kontroll og vold, uttrykker likevel et behov for noen å snakke med som ikke alltid kan ivaretas av lavterskeltilbudene. De opplever det som vanskelig at det er svært lange ventetider for å få psykolog. Det kan også være vanskelig å «starte på nytt», spesielt der man for eksempel har brutt ut av partnervold og ikke hatt mulighet til å flytte til en annen kommune, slik at man vet at voldsutøveren er i nærheten. Informantene trekker fram noen spesifikke ønsker om forbedringer, slik som ytterligere medvirkning, mer fokus på forebygging, og bedre tilgang til psykisk helsehjelp. Her er flere våre funn i tråd med tidligere forskning der man har intervjuet beboere i bo- og støttetilbudet (Nadim & Orupabo 2014). De finner at beboerne kan slite med ensomhet og ha behov for tett oppfølging. Funn fra spørreundersøkelsen understøtter funn fra casestudiene. Undersøkelsen viser en så å si entydig oppfatning av at det trengs flere lavterskeltilbud og at det bør drives mer oppsøkende virksomhet på tematikken.

I framtidig arbeid på tematikken, er det altså viktig at man satser på lavterskeltilbud og ressurspersoner, eksempelvis gjennom utekontakter, sivilsamfunnsaktører og minoritetsrådgivere (rådgivende hjelpere). Å lovfeste oppsøkende ungdomsarbeid vil også kunne gagne utsatte for NTK-tematikk. Fortsatt tilskudd til sivilsamfunnsaktører ses som en annen viktig strategi.

Tidligere forskning har presentert minoritetsrådgivere som et lavterskeltilbud og at de har en metodikk for rådgiverarbeidet som fungerer godt. Det påpekes også

at minoritetsrådgivers kontaktform minner om strategiene som benyttes i oppsøkende ungdomsarbeid, som i utekontakten (Bredal mfl. 2015). I løpet av denne rapporten og også tidligere i dette kapitlet har vi løftet fram utfordringer med grupper som er over- og underekspontert og stigmatisering. En av de nasjonale aktørene understreker dette ved å påpeke at de særskilte tjenestene bidrar til stigmatisering, og at forvaltningen ennå ikke har funnet praktiske løsninger på dette. Disse funnene er i tråd med tidligere forskning. Bredal mfl. (2015) viser at elever de har intervjuet forteller om andre elever som gir uttrykk for en skepsis til å snakke med minoritetsrådgiver, og at begrepet «minoritetsrådgiver» for enkelte kan representere en terskel og et hinder for kontakt. I tillegg handler skepsisen om elevers frykt for at det å betro seg til en slik type rådgiver kan få negative konsekvenser for familien.

Gitt disse utfordringene bør man derfor vurdere om man i det kommende arbeidet bør utvide ordningen til alle videregående skoler<sup>57</sup> og samtidig endre tittelen på denne funksjonen. Vi foreslår at man som ledd i det arbeidet som gjøres i skolen med tverrfaglige «elevteam» inkluderer en rådgiverfunksjon med et noe bredere mandat, der tematikken inngår som del av et fokus på vold i nære relasjoner, utenforskap og rasisme. Dette for å fange opp alle som utsettes for sterk sosial kontroll, tvangsekteskap og vold i nære relasjoner, og annen tilleggsproblematikk som kan vanskeliggjøre sosial integrasjon både for etnisk norske og for innvandrere og etterkommere av innvandrere. For å redusere mulig stigma ved å ta kontakt med en slik rådgiver, kan det være en ide om denne arbeider i team med helsesykepleier. Selv om dette vil kunne innebære en utvidelse av mandatet til dagens minoritetsrådgivere, vil ikke dette være en rådgiverfunksjon på lik linje med andre rådgivere på en skole med generalistkompetanse. Intervjuene med utsatte viser også at det særlig for de over 18 år er behov for en utbygging av DPS, slik at ventetiden reduseres. Det er med andre ord også behov for en styrking av slike generelle tilbud.

Foruten forebyggende arbeid rettet mot de unge, er det også flere av de vi har snakket med som løfter fram viktigheten av å få til dialog med foreldre og endringsarbeid. I samarbeidet mellom Enerhaugen familievernkontor og politiet var dette fokus. Flere av våre respondenter løfter fram at dette var et godt tiltak, men det er altså slik at det er avvirket. I introduksjonsprogrammet for nyankomne flyktinger har de innført ICDP-kurs, der blant annet virkemidler i oppdragelse er tema. Slike tilbud er positive. Men som vi tidligere har vært inne på er det slik at noen grupper er synlige og andre usynlige gitt tematikkens forankring. ICDP-kurs gis generelt som tilbud hos familievernkontorer, men da som tilbud når vanskeligheter er oppstått, ikke som forebyggende tiltak. Man bør derfor også finne strategier for å bruke slike tilbud forebyggende til flere foreldregrupper.

---

<sup>57</sup> Vi gjør oppmerksom på at minoritetsrådgiverordningen fra 2020 ble utvidet med ambulerende fagteam etter at vi gjennomførte vår empiriinnsamling. Hvorvidt det tilbudet er tilstrekkelig gjenstår å vurdere. Det som har vært framhevet som et suksesskriterium i vårt materiale er den fysiske tilstedeværelsen til minoritetsrådgivere, og Bredal mfl (2015) framhever måten de jobber på. Selv om det å opprette ambulerende fagteam kan være et viktig bidrag til skoler som ikke har minoritetsrådgiver, vil måten de er organisert på ikke inneha de samme suksessfaktorene som minoritetsrådgiverne fram til i dag har hatt. Ser man antall minoritetsrådgivere (inklusive ambulerende fagteam) opp mot antall videregående skoler, er det langt færre minoritetsrådgivere enn antall skoler. Det fins i dag over 400 videregående skoler.

Dersom man klarer å løsrive etnisitet fra NTK-tematikken, vil det også kunne legge et bedre grunnlag for samarbeid med foreldre.

## 8.10 Nettbaserte ressurser versus lokale ressurser

I gjennomføringen av workshopen blant elever i videregående skole, presenterte vi temaet for de tre casene de skulle jobbe med, først etter at de var ferdig med gruppearbeidet. Det viste seg da at flertallet i klassene var kjent med hva «negativ sosial kontroll» innebar. Imidlertid var det ingen som i arbeidet med de tre casene tenkte i disse baner. Negativ sosial kontroll framsto ikke som en relevant forståelsesramme for «å løse» de tre historiene. Dette gjorde at de i liten grad fant fram til spesialiserte ressurser på nett. De var imidlertid orientert om og åpne for å ta kontakt med hjelpere i sin nærhet, slik som helsesykepleier, miljøterapeut og rådgiver. Noen ganger mente de at man helst skulle løse utfordringene selv uten å blande inn andre, men der de oppfattet situasjonen som alvorlig, var de åpne for å ta kontakt med politiet. I noen tilfeller så vi også at elevene mente foreldrene hadde rett til å bestemme mye mer i barnas liv enn det vi forventet, inkludert i situasjoner vi ville forventet at de ville anse som negativ sosial kontroll.

Vi har kun gjennomført workshopen i fem klasser, og det betyr at man ikke kan generalisere fra disse fem klassene til alle elever som går på videregående. Men det er likevel verdt å merke seg at elevene er samstemte både i fortolkning av casene og vektleggingen av «lokale» ressurser framfor nettbaserte ressurser, og at denne samstemtheten gjør seg gjeldende på tross av store forskjeller klassene imellom når det gjelder sted, elevsammensetning og fagvalg. Det foreligger en rekke nettressurser på tematikken, og vi ser altså at disse spesialiserte nettressursene ikke treffer de unge fordi de ikke finner fram til dem. Det er problematisk, og i det videre arbeidet med slike nettressurser må man ta høyde for at de unge ikke har den fenomenforståelsen som hjelpeapparatet har. Den nettressursen flest fant fram til er ung.no, og det kan tenkes at man er tjent med å integrere tematikken inn i mer generelle nettressurser. Noen elever påpekte at det kan være fint å kunne ringe noen anonymt, noe som viser at noen så hensikten med slike ressurser.

Samtidig peker funnene i retning av at det er de lokale ressursene som er det viktigste. De unge hadde en mye bedre oversikt over ressurser som befinner seg på skolen, enn ressurser man kan finne gjennom søk på internett. Samtidig som de viser bedre kjennskap til, og også større villighet til å ta kontakt med lokale helperressurser, er det flere som er skeptiske til å ta kontakt på andres vegne, og de er enda mer skeptiske til å «spørre en voksen om hjelp» på egne vegne. Mens drøyt to av tre er sikre på at de ville anbefalt en venn å ta kontakt, ville færre enn to av fem gjort det samme om det gjaldt dem selv. Disse funnene, der man generelt er noe skeptisk til å involvere en voksen, speiler funnene til Bredal mfl. (2015). En slik skepsis til å ta kontakt, understreker viktigheten av å ha lavterskeltilbud som kommer i kontakt med elevene gjennom «mindre alvorlige problemer» og oppsøkende ungdomsarbeid. Dette poenget underbygges av intervjuer med de som har brukt ulike hjelpetjenester og av personer i hjelpeapparatet (både særskilte og generelle). Betydningen av slike lavterskeltilbud er også noe som er påpekt i tidligere forskning (Bredal mfl. 2015).

## 9 Oppsummering og anbefalinger

I dette kapitlet gir vi først en oppsummering av hva vi har funnet gjennom vår datainnsamling (spørreundersøkelse, intervjuere med lokalt hjelpeapparat, intervjuer og workshoper med brukere og potensielle brukere, samt intervjuer med nasjonale aktører). Vi gir ikke et sammendrag av kapittel 8, da dette kapitlet er en sammenfatning og diskusjon av funn i de foregående kapitlene. Vi har organisert denne oppsummeringen i henhold til de empiriske kapitlene i rapporten.

Deretter bruker vi funnene våre til å besvare de to overordnede problemstillingene i rapporten:

- i) Er hjelpetilbudet til de som er utsatt for NTK helhetlig og oversiktlig, eller er det fragmentert og oppdelt?"
- ii) Får brukere av hjelpetilbudene den hjelpen de trenger?

Avslutningsvis har vi laget en liste med anbefalinger basert på våre funn.

### 9.1 Sammendrag av empirikapitlene

#### 9.1.1 Sammendrag kapittel 4: Spørreundersøkelsen

Kapitlet beskriver funn fra spørreundersøkelsen som ble besvart av respondenter innenfor særskilte og generelle hjelpetjenester i hele landet. Innsatsen i hjelpeapparatet retter seg særlig mot negativ sosial kontroll. Det er et stort spenn av brukere i ulike aldersgrupper. Selv om det er en overvekt av jenter som oppsøker hjelp, rapporteres det også om mange gutter blant brukerne. De særskilte tjenestene har et større innvandrerfokus enn det generelle hjelpeapparatet, men alle framhever innvandrere som de som er mest berørt av tematikken. De som har kort botid i Norge blir utpekt som de som i størst grad risikerer å ikke bli fanget opp av hjelpeapparatet om de er utsatt for NTK.

Aktørene i det generelle hjelpeapparatet er i ulik grad kjent med tilbudet fra de særskilte hjelpetjenestene. Det er forholdsvis begrenset hvor mange som benytter seg av tilbudene. Samarbeidet med Kompetanseteamet og minoritetsrådgiverne rapporteres å skje i liten grad, og enda mindre med de øvrige særskilte tjenestene. Det samarbeides imidlertid forholdsvis mye på tematikken: politi, barnevernstjeneste og krisesentre er de institusjonene som flest sier de samarbeider med, men også skoler, familievernkontorer, NAV, RVTS og en rekke andre aktører inngår i ulike samarbeidskonstellasjoner.

I enkeltsaker med brukere er det mest vanlige at hjelpetjenestene bidrar enkeltvis i samarbeidet, selv om ulike former for tverrfaglig samarbeid rundt brukeren også gjør seg gjeldende. Flertallet mener tjenestene er rigget for å møte ulike brukere med ulike behov, og også for å møte kompleksiteten i enkeltbrukeres behov, men 'i noen grad' heller enn 'i stor grad'.

Handlingsplanen er godt kjent blant de særskilte tjenestene, men de generelle hjelpetjenestene er i varierende grad kjent med planen. Mønsteret er lignende når det gjelder bruk av Handlingsplanen i eget arbeid, og i de generelle tjenestene er det svært få som bruker den mye. Mens et knapt flertall i de særskilte tjenestene ønsker at det skal være egen handlingsplan på tematikken,

ønsker et flertall i de generelle tjenestene at planen bør inngå i Handlingsplanen mot vold i nære relasjoner.

Aktørene opplever at de som oftest har tid til å håndtere tematikken, og de vurderer i det store og det hele at arbeidsoppgavene er klart definert. De synes også de i hovedsak har god oversikt over gjeldende regelverk. Av ressurser forøvrig er det muligheter til å påvirke politikken på tematikken og økonomiske ressurser aktørene oftest ønsker seg mer av. Videre mener hjelpeapparatet at det trengs flere lavterskeltilbud og at det bør drives mer oppsøkende virksomhet på tematikken. De mener det fortsatt er behov for mer kompetanse i det generelle hjelpeapparatet på NTK. Det er også et utbredt syn at hjelpetjenestene på tematikken er for fragmentert og oppdelt.

### 9.1.2 Sammendrag kapittel 5: Hjelpeapparatet på fire ulike steder

Kapitlet baserer seg i hovedsak på kvalitative intervjuer med hjelpeapparatet på fire ulike steder i Norge og viser at mange ulike hjelpeinstanser er involvert i arbeidet med NTK lokalt. De arbeider alle med negativ sosial kontroll, i betydelig mindre grad med tvangsekteskap, og sjelden med kjønnslemlestelse. Det drives både utstrakt operativt arbeid med enkeltsaker, forebygging og kompetanseheving overfor det øvrige hjelpeapparatet. Sivilsamfunnsaktører på feltet er mest aktive i storbyene. Arbeidet med tematikken synes å være *personavhengig*, og avhenger av innsats på administrativt nivå i kommunen, innad i hjelpeapparatet, og på noen steder fra lokale ildsjeler med sterkt engasjement for tematikken.

Arbeidet med NTK-tematikken skiller seg fra andre arbeidsområder i det generelle hjelpeapparatet ved at det må brukes mer tid på å komme i posisjon og bygge tillit både til den utsatte og til familien rundt der denne trekkes inn. Konsekvensene av å begå feiltrinn kan være ekstra store. I små kommuner er det mindre erfaring med tematikken, og det mangler oftere kulturspesifikk kompetanse enn i de større byene. Det legges stor vekt på behovet for erfaringsutveksling og kompetansehevede tiltak. Hvorvidt aktørene vurderer ressursituasjonen som tilfredsstillende, varierer mellom ulike etater; mange ønsker flere stillinger for å kunne arbeide mer systematisk og utadrettet.

De fleste lokale hjelpetjenestene forholder seg først og fremst til de andre tjenestene i det lokale hjelpeapparatet. Tverrsektorielt samarbeid praktiseres ulikt. Flere har gode erfaringer med ansvarsgrupper rundt brukeren med en dedikert hovedansvarlig og der det gis tilstrekkelig oppfølging fra de ulike involverte instanser. En mer overordnet kommunal samordning av tjenestene rundt NTK-tematikken ville flere steder kunne bidratt til en mer systematisk og mindre tilfeldig tilnærming til tematikken. En utfordring når det gjelder ansvarsgrupper, er taushetspliktsregler (se kapittel 2.3.3). Når en ansvarsgruppe er sammensatt av ulike tjenester, vil disse kunne ha anledning til å dele ulik informasjon med hverandre, fordi tjenestenes særskilte regelverk er ulikt. For å unngå slike utfordringer vil det være hensiktsmessig å innhente informert samtykke til å dele informasjon fra den/de involverte.

Bruk av, og samarbeid med, de særskilte tjenestene skjer forholdsvis sporadisk. Få bruker Kompetanseteamet, og flere er ikke klar over at tjenestene Kompetanseteamet tilbyr finnes. RVTS blir fremhevet som en viktig aktør for å styrke kompetanse og fungerer som rådgiver overfor kommunene på NTK-relatert tematikk.

Det brukes ulike begreper rundt tematikken i ulike hjelpetjenester, og det er ingen enhetlig forståelse av hva som inngår og hva som faller utenfor de begrepene som blir brukt. I hjelpeapparatet er det videre stor oppslutning om at det er behov for å integrere NTK-tematikken i handlingsplaner og arbeid som gjøres i kommunene omkring vold i nære relasjoner.

### 9.1.3 Sammendrag kapittel 6: Erfaringer med hjelpeapparatet

I kapittel 6 har vi fokusert på erfaringene til faktiske og potensielle brukere av hjelpeapparatet, basert på data samlet inn gjennom workshoper i videregående opplæring, intervjuer med ni brukere av hjelpeapparatet, og intervjuer med informanter som jobber i de generelle og særskilte tjenestene.

Workshopene i videregående opplæring ga innsikt i unges fenomenforståelse og kjennskap til hjelpeapparatet. Vi fant at de unge elevene i videregående skole ikke automatisk tolket situasjoner som vi – og tidligere forskning - anså som eksempler på negativ sosial kontroll, inn i en slik forståelsesramme. Dette gjorde at de i liten grad fant fram til spesialiserte ressurser på nett, og der de var inne på disse oppdaget de til dels at det var forvirrende. De var i mange tilfeller orientert om og åpne for å ta kontakt med hjelpere i sin nærhet, slik som helsesykepleier og rådgiver. Noen ganger mente de at man helst skulle løse utfordringene selv uten å blande inn hjelpeinstanser. Der de oppfattet situasjonen som alvorlig, var de imidlertid åpne for å ta kontakt med politiet. I noen tilfeller så vi også at elevene mente foreldrene hadde rett til å bestemme mye mer i barnas liv enn det vi forventet, inkludert i situasjoner vi ville forventet at de ville anse som negativ sosial kontroll.

Informantene som hadde vært i kontakt med hjelpeapparatet hadde i stor grad hatt hjelp av en person i et lavterskeltilbud eller en form for førstelinjetjeneste med tanke på å orientere seg videre i hjelpeapparatet. De hadde hatt stor nytte av å ha noen som hjalp dem på veien, og kunne hjelpe til med å samordne opp mot andre instanser, være en emosjonell støtte, samt bekrefte overfor disse instansene at de faktisk hadde behov for hjelp og var i en alvorlig situasjon. De fleste hadde imidlertid ikke ønsket å be om hjelp i utgangspunktet, enten av lojalitet til familie, frykt for konsekvenser, mangel av tillit til barnevernet eller bekymring for yngre søsken.

Noen har likevel brutt ut, gjerne som følge av at omstendighetene har endret seg og de har kommet i en akutt situasjon, slik som frykt for å bli sendt ut av Norge av partner eller familie. I disse tilfellene har de opplevd et relativt samordnet hjelpeapparat som har tatt imot dem på en god måte – kanskje mer enn forventet. Disse brukerne fortalte at de hadde fått bistand når det gjaldt søknader om stønader, psykolog og lignende, og de hadde blitt godt fulgt opp. De som ikke har brutt ut og fortsatt står i situasjonen, har ikke nødvendigvis den samme opplevelsen av samordning. De hadde i større grad opplevd å måtte fortelle historien flere ganger, å ikke få konkret bistand og hadde i noen tilfeller også endt med å «falle mellom to stoler».

Tilliten til de ulike delene av hjelpeapparatet varierte. Informantene hadde tette og gode relasjoner til flere av dem som hadde vært tett på dem, og omtalte dem med familiære hedersbetegnelser slik som «kompis» og «som en familie». Flere av informantene var svært skeptiske til barnevernet, basert både på rykter og personlige negative erfaringer med inngripende tiltak. Negative erfaringer med barnevernet medførte at noen hadde utsatt å be om hjelp til de fylte 18 år, og også at noen var mer strategiske med tanke på hvem de kontaktet og hva de

fortalte dem. Noen hadde likevel opplevd å få god hjelp og oppfølging når barnevernet ble koblet inn. Informantene som hadde vært i kontakt med politiet hadde i mye større grad gjennomgående gode erfaringer med denne instansen, og de hadde opplevd å bli tatt på alvor og godt ivaretatt. For flere som hadde svak grad av tillit til politiet ut fra erfaringer fra opprinnelseslandet, hadde dette vært en positiv overraskelse.

Både de som har brutt med partner eller familien, og de som fortsatt lever med sterk kontroll og vold, uttrykker et behov for noen å snakke med. Dette kan ikke alltid ivaretas av lavterskeltilbudene. De opplever det som vanskelig at det er svært lange ventetider for å få psykolog. Det kan også være vanskelig å «starte på nytt», spesielt der man for eksempel har brutt ut av en situasjon med partnervold og ikke hatt mulighet til å flytte til en annen kommune på grunn av bosettingsregler, slik at man vet at voldsutøveren er i nærheten. Informantene trekker fram noen spesifikke ønsker om forbedringer, slik som ytterligere medvirkning, mer fokus på forebygging, og bedre tilgang til psykisk helsehjelp. Det fremstår også som om det finnes forbedringspotensial i *overganger*. Dette gjelder både overgangene til myndighetsalder, overgang mellom skole og voksenliv, og overgang fra en institusjon med tett oppfølging til et mer selvstendig liv. I alle disse overgangene reduseres og endres tilgangen til oppfølging og tiltak, noe som kan medføre at hjelpen ikke blir tilstrekkelig eller når fram til alle.

Informanter i hjelpeapparatet mistenker at det er en rekke grupper man ikke i tilstrekkelig grad når ut til. Dette inkluderer unge gutter, nyankomne med lite skolebakgrunn og begrenset norsk, familiegjenforente, lukkede kristne/religiøse miljøer, og arbeidsinnvandrere fra Øst-Europa. Flere av disse gruppene har til felles at de ikke omfattes av viktige ordninger i integreringslovgivning og politikk.

#### **9.1.4 Sammen drag kapittel 7: Nøkkelaktører på nasjonalt nivå: synspunkter og perspektiver**

I kapittel 7 brukes intervjuer med aktører på nasjonalt nivå til å se nærmere på hva slags synspunkter de har når det gjelder dagens innretning av tematikken, både hva gjelder plassering og begrepsbruk.

De fleste aktørene på feltet mener at hjelpeapparatet ikke framstår som mer fragmentert enn for andre med sammensatte problemer, men at dette er et generelt problem som også rammer utsatte for negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse. At brukerne må forholde seg til et fragmentert hjelpeapparat framstår som problematisk, og behovet for samarbeid og samordning framheves som viktig. Noen av informantene forteller at det fremdeles er en vei å gå for å få på plass et samarbeidende hjelpeapparat. Det er også en vei å gå for at brukerne skal bli møtt av et samordnet hjelpeapparat. Ettersom det er mangler på disse områdene, er det behov for rådgivende hjelpere, slike som minoritetsrådgivere, utekontakter, miljøarbeidere og frivillige organisasjoner, som kan fungere som brobyggere slik at de utsatte oppnår kontakt med hjelpeapparatet. Slike rådgivende hjelpere er også viktige pådrivere slik at de utsatte for den hjelpen de trenger og har rett på.

Ut fra det aktørene på feltet forteller har det skjedd betydelige positive endringer når det gjelder kompetansen i det ordinære hjelpeapparatet. Denne er blitt betraktelig bedre, men det påpekes at det er geografiske forskjeller, og at det fremdeles er behov for kompetanse. Mangler i fenomenkunnskap, metodikk og ressurser brukes som forklaringer på mangler i hjelpeapparatet.



Når det gjelder innretning og plassering av tematikken i det nasjonale politiske landskap og i byråkratiet er det ulike synspunkter. I den ene posisjonen argumenteres det for at tematikken «hører hjemme» i integreringsfeltet, mens andre mener at tematikken burde vært en integrert del av «vold i nære relasjoner». Utfordringer knyttet til «othering» eller stempling og stigmatisering løftes fram både av aktører som mener dagens organisering er hensiktsmessig, og av aktører som er mer kritisk til dagens organisering. Begrunnelsene for dagens plassering er av både faglig, strategisk og politisk art. Samtidig er flere av informantene som vil opprettholde dagens løsning, av den oppfatning at det ikke er den eneste måten å organisere det på. Flere aktører som mener dagens plassering på integreringsfeltet er den mest hensiktsmessige, argumenterer for at dagens innretning gjør det mulig å arbeide mer forebyggende, der det gis muligheter for å redusere eskalering av problemer og avverging av vold framfor kun å forebygge gjentatte voldshandlinger.

Når det gjelder de nasjonale aktørenes synspunkter på begrepet negativ sosial kontroll og den begrepsutvikling som har funnet sted, er det også her ulike synspunkter i feltet. Noen mener at begrepet bidrar til å bagatellisere voldsaspektet som utgjør en integrert del av fenomenet. På den annen side kan begrepets «gråsoner» bidra til å åpne opp rommet for forebyggende arbeid, der man kan arbeide med «foreldre-barn-relasjonen» og foreldres oppdragelse på måter som gjør at man kan forhindre voldsutøvelse. Flere aktører er også positive til begrepet fordi bredden i det gjør at den etniske dimensjonen kan tones ned fordi man også fanger opp unge som utsettes for sterk sosial kontroll og vold i ulike lukkede miljøer. Til tross for det de ser som begrepets mangler, er det også noen som påpeker at begrepet er positivt i den forstand at det har gitt unge som utsettes for det et begrep å sortere og forstå det de opplever gjennom. Det er i liten grad en entydighet i synspunktene blant aktørene om hvilke konsekvenser selve begrepet og begrepsutviklingen kan ha for den hjelpen de utsatte gis.

Materialet viser imidlertid at det kan være noen utfordringer for hjelpeapparatet. For det første kan en stadig endring av begreper skape forvirring og «berøringsangst», noe som kan ha negative konsekvenser for hjelpeapparatets evne til å avdekke og håndtere saker. En slik forvirring og «berøringsangst» kan ytterligere forsterkes ved at grensegangene mellom hva som er «streng oppdragelse» og hva som er sosial kontroll som bryter med de unges rett til selvbestemmelse ikke har blitt tydeliggjort gjennom begrepet. Det påpekes at det fremdeles er det slik at dette må operasjonaliseres ved å vise til eksempler på hva som kan utgjøre slike brudd. I tillegg viser materialet at det i forståelsen av tematikken er glidende overganger mellom negativ sosial kontroll, generelle utfordringer i ungdomsmiljøer (sladder, rykter, mobbing, sosiale medier) og subkulturelle utfordringer (represalier fra kriminelle ungdomsmiljøer). For hjelpeapparatet kan slike glidende overganger være en utfordring, særlig med tanke på hvilke hjelpeinstanser som trekkes inn og hvilke tiltak som iverksettes for å løse problematikken.

### **9.1.5 Er hjelpeapparatet fragmentert og når hjelpen fram?**

Avslutningsvis, og basert på funnene refert til over, kan vi konkludere med hensyn til de to overordnede forskningsspørsmålene:

*Er hjelpetilbudet til de som er utsatt for NTK helhetlig og oversiktlig, eller er det fragmentert og oppdelt?*

Både spørreundersøkelsen, hjelpeapparatet og brukere i kommunene, og også nasjonale aktører, tegner et bilde av et hjelpeapparat som både er, og av mange oppleves som, fragmentert og oppdelt. Dette skyldes imidlertid ikke at det finnes særskilte tjenester som øker antallet aktører på tematikken. Fragmentering og oppdeling er noe tematikken har til felles med en rekke andre såkalte 'gjenstridige problemer', det vil si problemer som involverer en rekke ulike aktører og går på tvers av organisasjonsgrenser, forvaltningsnivå og departementsområder, og ofte med uklare årsaksmønstre og virkninger. Hjelpeapparatet ser problemet som alvorlig, mener det er svært utbredt, og har en høy motivasjon for å hjelpe. Samtidig føler en del seg usikre i møtet med fenomenet og er redde for å trå feil og gjøre ting verre.

Samarbeidet mellom de ulike aktørene fungerer oftest godt i enkeltsaker der de ulike aktørene etablerer en ansvarsgruppe rundt brukeren. Velfungerende ansvarsgrupper består av en dedikert aktør som koordinerer arbeidet, men der ulike aktører bidrar aktivt. Likevel er ikke dette den mest brukte samarbeidsformen; det er samarbeid der hver aktør bidrar enkeltvis. Dette kan medføre at brukere må fortelle sin historie mange ganger til ulike aktører, og må manøvrere på egenhånd i et komplekst tjenesteapparat. Vi har også avdekket betydelig lokal variasjon med hensyn til hvor mye og hvordan tjenestene samarbeider og samordner tilbudet til de som er utsatt. Gitt de mange aktørene som bør være involvert for å gi hjelp til brukere med sammensatte behov, er erfaringene med tverrsektorielt samarbeid best i de kommunene der tematikken er høyt på dagsorden og blir prioritert av kommunens politiske og administrative ledelse.

#### *Får brukere av hjelpetilbudene den hjelpen de trenger?*

Under gjennomføringen av prosjektet har vi innsett at spørsmålet vi heller burde stilt, er: Får de som er utsatt for NTK den hjelpen de trenger? Et overveldende flertall av våre informanter mener nemlig det er store mørketall av mennesker som er utsatt for NTK-relatert problematikk, men som av ulike grunner aldri oppsøker hjelp. Dermed blir et viktig spørsmål i hvilken grad hjelpeapparatet greier å fange opp de som ikke selv tar initiativ til kontakt. Her fant vi betydelig variasjon, men det kom klart fram at årvåkne førstelinjetjenester kan gjøre og gjøre mye. Best til å oppnå kontakt og avdekke er særlig de tjenester som har mulighet til å bruke *tid* på å etablere relasjoner og gradvis sirkle seg inn mot NTK-tematikken. Da er sivilsamfunnsaktører, utetjenester og rådgivningstjenester (inkludert MR) i skoler spesielt viktige. Våre workshoper i videregående skoler viste også at det er begrenset hvor mye negativ sosial kontroll som tematikk blir tatt opp og diskutert i skolen. Mange ungdommer har mangelfull innsikt i hvor grensen går mellom streng oppdragelse og situasjoner der kontrollen fra foreldre (eller partnere, søsken, etc.) går for langt. Dermed vet de heller ikke når de *bør* oppsøke hjelp.

Vi ser imidlertid et godt utbygd hjelpeapparat for de som oppsøker hjelp og som utsettes for de mest alvorlige formene for kontroll og vold. Dette gjelder spesielt i tilfeller der brukere velger å bryte kontakten med overgriper og kanskje øvrig familie og nettverk. Tatt i betraktning de store utfordringene slike situasjoner medfører, fant vi at tilbudene og samarbeidet mellom for eksempel bo- og støtteordning, politi og krisesentre – eller tilbud gitt gjennom barneverntjenesten – sikrer en god oppfølging av denne typen brukere. Mer negative erfaringer med

hjelpeapparatet har imidlertid brukere som velger å ikke bryte med familie og nettverk; her er hjelpetilbudet mer sparsomt, det oppleves mer fragmentert, og brukerne opplever oftere å falle mellom to stoler. I lys av tjenestenes mistanke om store mørketall, og brukerne selv som jevnt over uttrykte at de ikke ønsket å oppsøke hjelp og gjerne hadde utsatt det lengst mulig, er det grunn til å tro at mange utsatte ikke får den hjelpen de kunne trengt.

*Hvordan fungerer koblingene mellom særskilte og generelle hjelpetjenester for å hindre fragmentering og gi brukerne nødvendig hjelp?*

I rapporten har vi hatt et spesielt blikk rettet mot de særskilte tjenestene og sett hvordan disse inngår i det helhetlige hjelpetilbudet. Vi har funnet at det er høy grad av kjennskap til og samarbeid mellom de ulike særskilte tjenestene, og sett fra ståstedet til de særskilte tjenestene, kan man si at de fungerer godt. Den tjenesten som er minst kjent, er mentorordningen, men det kan skyldes at det er en relativt ny ordning.

I en vurdering av hvordan de særskilte tjenestene fungerer i en større helhet, må man imidlertid også se på hvordan de er koblet til det generelle hjelpeapparatet. Vi finner at disse koblingene jevnt over er betydelig svakere enn koblingene de særskilte tjenestene seg imellom, men bildet er sammensatt. De som har vært i kontakt med særskilte tjenester, er jevnt over fornøyd. Samtidig er det mange som ikke kjenner til eller ønsker å benytte tjenestene til enkelte særskilte tjenester, og Kompetanseteamet blir kun sporadisk og ofte tilfeldig benyttet. Dette peker i retning av at måten noen av de særskilte tjenestene er organisert på er lite hensiktsmessig for deler av det generelle hjelpeapparatet.

## 9.2 Anbefalinger

Basert på funnene i enkeltkapitler, den sammenfattende diskusjonen og anbefalinger som kom fram gjennom intervjuer og møter med nasjonale aktører og referansegruppen, og gjennom spørreundersøkelsen og casestudiene, har vi utarbeidet en rekke anbefalinger. Begrunnelsene for anbefalingene er beskrevet tidligere; formålet her er å oppsummere og lage en kortfattet oversikt. Anbefalingene er sortert tematisk. Avslutningsvis gir vi også noen forslag til ytterligere kunnskapsinnhenting.

### 9.2.1 Overordnet om NTK-tematikken og dens innretning

Fortsette å rette søkelyset mot tematikken og opprettholde og videreutvikle mye av det gode arbeidet som har vært igangsatt de senere årene.

- Sette av tilstrekkelig med ressurser til at hjelpetjenestene har tid til å bygge tillitsforhold både til de som er utsatt, de som utøver negativ sosial kontroll og tvangsekteskap, samt i de miljøer der dette er spesielt utbredt. Herunder sikre nok ressurser til forebyggende arbeid. Særlig sørge for allokering av nok ressurser til tematikken innenfor barnevern, politi, NAV og psykisk helsevern.
- Vurdere hvorvidt kjønnslemlestelse bedre kan ivaretas som et satsingsområde innenfor helsetjenestene. Samtidig sørge for å opprettholde oppmerksomheten på dette innsatsområdet. Dersom kjønnslemlestelse ikke blir et eget satsingsområde innenfor den nye handlingsplanen: arbeide med de utfordringene unge som har blitt utsatt

for omskjæring opplever, og sikre at personer også utenfor helsetjenestene har tilstrekkelig kunnskap.

- Foreta en sterkere integrering med tematikken «vold i nære relasjoner», og legge til rette for at negativ sosial kontroll og tvangsekteskap blir integrert i kommunenes handlingsplaner på denne tematikken.
- Økt vektlegging av sterk sosial kontroll som utøves i lukkede kristne miljøer og i andre kulturer og miljøer som ikke tradisjonelt blir assosiert med tematikken. Vurdere hvorvidt tematikkens plassering på integreringsfeltet og innretning mot enkelte innvandremiljøer bidrar til et for ensidig innvandrerfokus som både risikerer å støte innvandrere bort og gjøre det vanskeligere å fange opp andre grupper.
- I enda større grad tydeliggjøre hvilke problemer som ligger «innenfor» og «utenfor» problemkomplekset negativ sosial kontroll.
- Fortsatt yte tilskudd til sivilsamfunnsaktører, og sørge for at tilskuddsordningene gir større grad av forutsigbarhet og mer langsiktighet i arbeidet.

### 9.2.2 Organisering og innretning av de særskilte tjenestene

- Dersom man vurderer det som mest hensiktsmessig å kun ha ett nasjonalt Kompetanseteam som rådgivende enhet, bør det gis økte ressurser til Kompetanseteamet slik at de kan iverksette tiltak som gjør at de blir mer kjent, og som gjør dem i stand til å håndtere forventet økning i antall henvendelser. Vi anbefaler imidlertid også å gjøre vurderinger av om mandatet til RVTS bør utvides til å fungere som en rådgivende enhet i tillegg til et nasjonalt Kompetanseteam for å kompensere for geografisk avstand.
- En tydeligere rolleavklaring mellom Kompetanseteamet og RVTS. En slik rolleavklaring vil være viktig for koblingene mellom de særskilte tjenestene, men er vel så viktig når det gjelder å skape forutsigbarhet for det generelle hjelpeapparatet med hensyn til hvilke aktører man bør henvende seg med ulike typer spørsmål.
- Vurdere å endre tittelen «minoritetsrådgiver», og å gjøre om stillingen til en rådgiver med et bredere, men fremdeles særskilt, mandat der tematikken inngår som del av et fokus på vold i nære relasjoner, utenforskap og rasisme. Plassere stillingen i team sammen med helsesykepleier og eventuelt andre rådgivere (f.eks. psykolog, vernepleiere, miljøarbeidere).
- Innføre minoritetsrådgiverstillingen i alle landets videregående skoler, alternativt sørge for god spredning av stillingen utover i landets distrikter og at alle skoler blir dekket av ordningen. Sørge for fysisk plassering på skolene i størst mulig grad.
- Styrke tiltak som bo- og støtteordningen for å redusere opplevelsen av et fragmentert hjelpeapparat i akutte situasjoner. Øke ressurser som vil gjøre det mulig å øke antallet plasser, samt å skreddersy tilbudet bedre til hver enkelt bruker.

- Styrke ordninger som mentorordningen for å kunne gi økt tilgang til ressurspersoner eller ressursfamilie for de som har brutt med familie/partner, og som kan være en støtte i «overgangsfaser».
- Sikre kompetansehevende tiltak også for de som arbeider innenfor de særskilte tjenester. Legge til rette for at minoritetsrådgivere som arbeider på små steder, har mulighet til å delta på kompetansehevende tiltak som gjennomføres i byer.

### 9.2.3 Fange opp de som er utsatt og de som utsetter andre

- Sterkere satsing på lavtersktilbud og ressurspersoner, eksempelvis gjennom utekontakter, sivilsamfunnsaktører og minoritetsrådgivere. Lovfeste oppsøkende ungdomsarbeid. Dette kan bedre mulighetene til å fange opp noen av gruppene vi har identifisert i rapporten som ikke nås i tilstrekkelig grad i dag. Slike aktører kan også bistå utsatte i overgangsfaser. Styrke forebyggende arbeid med tematikken overfor foreldre og foreldregrupper. Gjennomgå hvordan tematikken er dekket i ulike introduksjonskurs og foreldreveiledningskurs, og sørge for dialogbasert tilnærming og gruppeaktiviteter på tematikken.
- Satse mer på forebyggende og konfliktdempende tiltak; bruke familievernkontorer mer aktivt i dette arbeidet, og da spesielt styrke disse med kulturspesifikk kompetanse og fenomenforståelse.
- Gi barnevern ressurser til å ta tak i saker der voldsutøvelse har startet før barnet er 18, men der den utsatte har ventet med å melde fra for å unngå inngripende tiltak. I tillegg til ressurser fordrer dette også endringer i barnevernloven (§ 1-3). Alternativt sørge for at noe av barnevernets tiltaksvifte er tilgjengelig også for denne kategorien utsatte.
- Øke oppmerksomheten om at negativ sosial kontroll foregår i ulike grupper og miljøer, slik at man evner å fange opp alle som har behov for hjelp.
- Øke kontroll og tilsyn med privatskoler som er basert på livssyn.

### 9.2.4 Samarbeid og samordning

- Bygge ut ordninger med «elevteam» på skolene og vurdere om ulike hjelpetjenester, herunder barnevern, NAV og BU, i større grad kan trekkes inn.
- Fortsette å styrke lokal og regional samordning gjennom RVTS.
- Opprettholde Patriark innenfor politiet og utvikle spesielle tverrsektorielle satsinger i forlengelsen av dette arbeidet, som familieråd i barnevernet, samarbeid mellom politi og familievern, og se på muligheter for samarbeid av typen «November» (politi og klinikere) i flere politidistrikter.
- Forankre tematikken sterkere i politisk og administrativ ledelse i kommunene med vekt på tverrsektorielt samarbeid og samordning.
- Sørge for et knutepunkt med ansvar for tematikken i hver kommune, men tillate ulik plassering og variasjon utfra lokale forhold.
- Trekke helsestasjonene sterkere inn i det kommunale samarbeidet omkring tematikken.

- Sørge for tilstrekkelig tverrfaglig samarbeid og samordning omkring enkeltbrukere. Øke bruken av ansvarsgrupper (tverrfaglig gruppe bestående av representanter fra ulike etater og hjelpetjenester) med ansvarlig koordinator der enkeltbrukere har sammensatte utfordringer. Formidle gode praksiser fra kommuner der dette fungerer godt.
- Sørge for utsattes medvirkning med hensyn til tiltak og hva som skal skje, og i hvert enkelt tilfelle nøye vurdere følgene av inngripende tiltak, spesielt i barnevernet.
- Utvide hjelpetilbud og samordning mellom tjenester, samt vurdere muligheter for nye tiltak, der den utsatte velger å ikke bryte med familie/partner.
- Utplasseringer og hospitering av ansatte i ulike etater, for bedre å forstå andres ståsteder og arbeidsmåte.
- Større grad av framsnakking av barneverntjenestene og den hjelpen de kan tilby i de andre hjelpetjenestene og i egen etat. Bruke helsesykepleiere som brobygger mellom barnevern og foreldre.

#### 9.2.5 Kompetanse

- Fortsette å bygge kompetanse i de generelle hjelpetjenestene, særlig på mindre steder. Sikre ressurser til deltakelse i kurs, fagdager og samlinger og sørge for at de ulike tjenestene blir invitert. Vurdere nye tilskuddsordninger for dette formålet.
- Sikre at tematikken er utførlig dekket i alle aktuelle utdanninger, både på bachelornivå og i etter- og videreutdanninger.
- Målrettet oppgradering av kompetanse i domstolene og blant jurister generelt, større fokus på temaet i påtaleutdanningen.

#### 9.2.6 Informasjonsspredning

- Som et forebyggende tiltak, sørge for at grupper som helt eller delvis ikke dekkes av integreringspolitikken og/eller ulike ordninger i Introduksjonsloven (etnisk norske grupper, arbeidsinnvandrere, noen grupper familieinnvandrere etc.) får tilbud om foreldreveiledningskurs og blir gitt tilstrekkelig informasjon om tematikken.
- Gjøre Kompetanseteamets tilbud til hjelpeapparatet mer kjent. Utvide Kompetanseteamet med stillinger for å drive utadrettet virksomhet over hele landet.
- Sende ut tiltakskort eller kortfattet informasjonsark til aktuelle tjenester i alle landets kommuner med liste over aktuelle aktører, med kontaktopplysninger samt opplysninger om hvor man kan finne mer informasjon om ulike tjenester og tilbud.
- Forsette å integrere tematikken i generelle nettressurser rettet mot ungdom, som ung.no heller enn å satse ensidig på spesialiserte nettsider som NORA. Fortsatt satse på og informere i skolene om anonyme telefon- eller internettbaserte rådgivnings- og hjelpetjenester.

### 9.2.7 Ytterligere kunnskapsinnhenting

- Vurdere behovet for evalueringer av de særskilte tjenestene enkeltvis, og særlig tjenester som ikke har vært evaluert tidligere (mentorordning) eller der det har vært organisatoriske endringer (tilskuddsordningen for sivilsamfunnsorganisasjoner). Dette er tjenester det generelle hjelpeapparatet rundt i landet ikke rapporterer å ha mye befatning med (og som denne rapporten således ikke skriver inngående om), men som likevel kan være svært viktige for enkeltbrukere.
- Undersøke hvordan det ambulerende fagteamet fungerer, og om denne nye tilleggfunksjonen i minoritetsrådgiverordningen gjør at flere brukere får den hjelpen de trenger.
- Sikre at brukerperspektivet kommer fram i slike eventuelle evalueringer, også med tanke på vurderinger av om omfanget av den støtten som gis er tilstrekkelig.
- Vurdere å undersøke nærmere rollen til aktører slik som utekontakt og oppsøkende sosialarbeidere i avdekking og oppfølging av personer utsatt for negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse, inkludert deres kontakt med skole og andre aktører samt ytterligere undersøkelser av brukererfaringer.
- I og med at overgang fra institusjonaliserte tilbud til et selvstendig liv er en utfordring, vil det være interessant å utforske om skreddersydde tilbud kan styrke bo- og støttetilbudet ytterligere, og om dette vil redusere brukernes behov for oppfølging i etterkant av tilbudet.
- Det er uklarheter knyttet til hva begrepet negativ sosial kontroll rommer og hvor grensene til andre felt går, og begrepet forstås forskjellig blant de som arbeider i hjelpeapparatet. Det er også ulike synspunkter på hvor godt begrepet er. Brukere har uklare oppfatninger av begrepet og det kan virke inn på hva slags hjelp de søker. Det er derfor behov for en utredning av begrepet, som også når ut til hjelpeapparatet.
- Gjennomføre en brukerundersøkelse på NORA-nettsiden for å se hvem som benytter seg av siden og i hvilken grad den når aktuelle målgrupper.

Se også Appendiks 2 for hjelpetjenestenes egne anbefalinger.

## Appendiks 1: Forkortelser

|         |   |
|---------|---|
| ASD     | Arbeids- og sosialdepartementet (ASD)   |
| BFD     | Barne- og familiedepartementet  |
| Bufdir  | Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet   |
| Bufetat | Barne-, ungdoms- og familieetaten   |
| BUP     | Barne- og ungdomspsykiatri  |
| DPS     | Distriktpsikiatrisk senter  |
| HOD     | Helse- og omsorgsdepartementet  |
| IMDi    | Integrerings- og mangfoldsdirektoratet  |
| IR      | Integreringsrådgiver  |
| JD      | Justis- og beredskapsdepartementet  |
| KD      | Kunnskapsdepartementet  |
| KT      | Kompetanseteamet mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og negativ sosial kontroll |
| MR      | Minoritetsrådgiver  |
| NAV     | Arbeids- og velferdsforvaltningen   |
| POD     | Politidirektoratet  |
| RVTS    | Regionale ressursentre for vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging        |
| UD      | Utenriksdepartementet   |
| UDI     | Utlendingsdirektoratet  |



## Appendiks 2: Anbefalinger fra hjelpeapparatet

Som det gikk fram av spørreundersøkelsen, er det spesielt én ting mange i hjelpeapparatet savner av ressurser (se kapittel 4.6), og det er muligheten til å påvirke politiske beslutninger på tematikken. Dette ble også bekreftet av flere av informantene vi intervjuet på de fire stedene. Både i spørreundersøkelsen og i intervjuene ga vi informantene mulighet til å gi sine anbefalinger for forbedringer på tematikken, noe veldig mange svarte utfyllende på. Gitt at dette er en mulighet til å bringe videre slike anbefalinger, presenterer vi en forholdsvis stor bredde av synspunkter, og som det vil framgå, mange av anbefalingene peker i noe ulike retninger. Vi har delt anbefalingene inn i seks undergrupper.<sup>58</sup>

### Prioriteringer og satsinger

Innenfor denne kategorien var det flere som anbefaler sterkere satsing på forebygging. En informant ytret at oppsøkende ungdomsarbeid bør være lovpålagt. Mange sier at hjelpeapparatet må komme inn på et tidligere tidspunkt – med en gang etter ankomst Norge og før problemene er blitt så alvorlige at man er nødt til å koble inn barnevernet. Anbefalingene knytter seg til å komme inn tidligere og skape en bedre dialog med foreldre og familien. «*Det bør bli større og mer systematisk innsats med hensyn til forebyggende arbeid blant foreldre. Og det må bli større fokus på familiearbeid*». En del ønsket også flere tiltak for å styrke ungdommen i å ta egne valg:

Vi må lære ungdommen å stå opp for seg selv. Vise dem at de har valg. Gi råd om hvordan de kan kommunisere på en god måte med foreldrene. Eller vise dem at det finnes viktige nøkkelpersoner som kan stå sammen med dem når de trenger det.

En av informantene var opptatt av koblingene mellom NTK og andre sosiale problemer som ofte går hånd i hånd, og mener man bør rette sterkere søkelys mot ulike former for sosialt og økonomisk utenforskap – for eksempel se på om foreldrene har arbeid og om er fattige, og sette inn et sterkere trykk for å løse de sosiale utfordringene også.

Flere mente at hjelpetjenestene må vise større mot med hensyn til å stille de riktige spørsmålene og ikke være redde for å bringe tematikken på bane: «*om man har silkehansker på, så opprettholdes denne praksisen*», «*man må bli mer vågale og tørre å spørre og sette spørsmålstegn*», selv om det ble anerkjent at «*det er en vanskelig balansegang dette med respekt og kritiske spørsmål*».

Det var også flere som uttrykte skepsis til å strekke seg for langt med hensyn til å tilby for eksempel egne jentegrupper i skolen eller fritiden, eller for stor grad av kjønnssegregerte tilbud i krisesentrene (her mente en av informantene at krisesenterloven, der det heter at man skal ha atskilte avdelinger for kvinner og menn, bør endres på dette punktet).

Skolene ble trukket fram som en viktig arena for forebyggingsarbeidet, både overfor barna og foreldrene. Særlig ble det anbefalt å bruke foreldremøter som

---

<sup>58</sup> Koding av besvarelsene og intervjuene på temaer gir et svært røft overslag som viser at 44 anbefalinger dreier seg om prioriteringer og satsinger innenfor tematikken; 41 går på kompetanseheving og informasjonsspredning; 26 på samarbeid og samordning; 14 på tematikkens organisering, og 14 på andre ting.

en god inngang til å snakke med foreldre om tematikken, siden dette oppleves som en mer nøytral arena enn tiltak som retter seg spesielt mot for eksempel innvandrerforeldre. Samtidig ble utfordringer med å sikre oppmøte blant de foreldrene man faktisk ønsker nå også tematisert.

Noen aktører var opptatt av ressurser og rammebetingelser for ulike tjenester på tematikken; både politiet, familievernkontorer, og DPS (inkludert innleggelsestilbud i spesialisthelsetjenesten) ble trukket fram, her representert ved noen sitater:

Jeg mener at politiet må styrkes med ressurser fordi det er tidkrevende jobbing, det er ikke noe quick fix.

Man bør fortsette å gi familievernkontorene rammebetingelser som gjør at vi kan jobbe i dybden. Vi ønsker å ha ressurser som gjør oss sikrere på at folk får den støtten de trenger. Vi er avhengige av nok rom sammen med de som er her til å finne ut hva de trenger. Familievernet er en veldig god tjeneste på den måten.

Jeg opplever at bruker må være suicidal for å få hurtig hjelp og plass på DPS, og henvisninger til DPS avslås ofte, eller at det tar for lang tid å komme inn i systemet. Jeg kunne ønske dette var annerledes.

Mer utadrettet virksomhet blant tjenestene i hjelpeapparatet var også en anbefaling flere informanter og respondenter kom med: «*Vi må komme oss mer ut blant folk*». Det ble spesielt anbefalt at barnevernet (politiet ble også nevnt) burde være mer ute blant de andre hjelpetjenestene, og at dette kan skje gjennom utplasseringer i andre deler av hjelpeapparatet, involvering i ICDP foreldrekurs (slik noen hadde gode erfaringer med) og tilstedeværelse på skoler.

Videre var det anbefalinger om metoder som aktørene anser effektive og formålstjenlige i arbeidet med NTK-tematikken: å arbeide dialogbasert, med gruppetilnærming, og med større fokus også på de mindre alvorlige sakene. «*Mindre krisehåndtering, og mer langsiktig arbeid*» ble også anbefalt. Flere vektla betydningen av tillit og at man må arbeide mer målrettet med å øke tilliten mellom utsatte grupper, deres familier og helsetjenestene. Tillitsbygging blir også sett som avgjørende for å få til samarbeid rundt hele familien.

Et betydelig antall aktører anbefaler økt fokus på negativ sosial kontroll i kristne religiøse miljøer, og det var et par stemmer som ytret at private friskoler bør forbyes og at man bør slutte å gi offentlig støtte til menigheter og trossamfunn som «*legitimerer praksisen*».

Til sist var det mange som mener ting må gå mye raskere, og at lang tidsbruk før tiltak iverksettes kan være kritisk: «*Det må være en mer effektiv behandlingstid angående brukeres sikkerhetstiltak, økonomi og helsehjelp*».

### **Kompetanseheving og informasjonsspredning**

Veldig mange av aktørene er opptatt av at det må bygges mer kompetanse på NTK-tematikken. I denne sammenheng var det særlig fokus på det generelle hjelpeapparatet, og det var det især barnevernet, og i noe mindre grad politiet, mange trakk fram som tjenester der det er behov for å øke kompetansen:

Vi ser ofte at f.eks. barnevernet mangler kompetanse på vold og omskriver familievold til konflikt i samlivsbrudd om barnas omsorg. Dette

gjelder også politiet som sjelden ilegger besøksforbud, men anmoder om samarbeid også etter grov vold.

Men også skolen (eller deler av denne), og helsestasjon var hyppig nevnte institusjoner med behov for et kompetanseløft. Kultursensitivitet, fenomenforståelse og kunnskap om lov- og regelverk var gjennomgangstemaer for hvilken type kompetanse det er mest behov for å styrke.

Det bør, etter mange av våre informanter og respondenters oppfatning, satses mye mer målrettet på informasjonsarbeid. Dette dreier seg for det første om informasjonsarbeid rettet mot det generelle hjelpeapparatet. Her var det særlig Kompetanseteamet og RVTS som ble trukket fram som de som besitter spisskompetanse på tematikken og som oftere kunne formidle denne. En sivilsamfunnsaktør mente for eksempel at Kompetanseteamet burde arrangere en egen fagdag en dag i året for å sikre kontinuerlig input av kompetanse i hjelpeapparatet. De viktigste deltakerne på en sånn dag burde, etter vedkommendes syn, være utdanningsetaten, barnevern og helsestasjon. Flere nevnte at det burde være mer informasjon om de særskilte tjenestene og hvordan disse kan nås og brukes.

Det ble også i denne sammenheng nevnt at det bør være et større fokus på etniske norske og lukkede kristne miljøer i det nasjonale informasjonsarbeidet. En annen aktør mener også at det burde gjøres mer informasjonsarbeid på nasjonalt hold, men mener man i tillegg kan bruke andre grep enn samlinger:

Vi har jo intranettet, der burde gå an å sende ut mer informasjon. Jeg har erfaring med såkalte spisskompetansemiljøer, her blir det sendt ut budskapspakker til oss med informasjon og retningslinjer. Dette gjelder vold og høykonflikt mellom foreldre og barn. Og det handler om foreldre som har mistet omsorg for barna sine. Her er det blitt kjørt ut budskapspakker med informasjon og retningslinjer. Dette [NTK] er også et tema som er litt i samme leia og der det kunne ligge til rette for å etablere et sånt spisskompetansemiljø.

Et par aktører var spesielt opptatt av å styrke kompetansen i rettsapparatet, som ville bedret sikkerheten for de som er utsatt for NTK. Her ble det for eksempel nevnt at dommere og advokater ofte ikke forstår at det kan være snakk om alvorlige forhold selv om noen velger å trekke saken etter at den har kommet opp for retten og at dette i stor grad kan skyldes press. Flere anbefalte også, som vi også har vært inne på tidligere, å styrke kompetansen i de aktuelle utdanningene, samt å sikre god videreutdanning på tematikken. Og mer må inn i pensum på skolen, mente noen. Det kom også en anbefaling om å styrke MRenes kompetanse i rådgivningssituasjoner, siden dette inngår i stillingen, men ikke alltid er noe MRene har erfaring med fra utdanning eller tidligere arbeid.

Flere av aktørene mener videre at helseapparatet selv burde være mer ute i offentligheten og gi informasjon om sine tjenester – enkeltvis og samlet. Selv om flere tjenester som politi og NAV også ble nevnt, var det igjen barnevernet som hyppigst ble trukket fram som den tjenesten som bør drive mer utadrettet virksomhet. En barnevernsleder vi intervjuet, ser selv dette behovet, men er samtidig opptatt av at det er krevende å få tid til i en travel hverdag og at det bør koordineres på et høyere nivå enn på hvert enkelt kontor:

Vi er i utgangspunktet veldig positive til dette [informasjonsarbeid]; det er viktig å nå ut med informasjon. Men vi ser at for å få til dette, må kvelder

og helger brukes. Dette er krevende, og det kan bli for mye for ett kontor. Dette bør ligge på et annet nivå enn hos hver enkelt barnevernstjeneste. Det må løftes, det burde vært en ressurs på et høyere nivå som kunne hatt ansvaret for dette.

I kommunene er det viktig å tenke hele bredden i tjenesteapparatet når man arrangerer temadager eller fagdager, ble det sagt. En aktør synes man også i større grad bør involvere innvandrere når det inviteres til fagdager, temadager og seminarer på tematikken. Ofte er det de som er mest 'mot NTK' som kommer og diskuterer og utveksler erfaringer om tematikken. Denne aktøren mener man ville fått mye mer utbytte om det i slike sammenhenger kom motstemmer og ulike forklaringer på fenomenet gjennom å invitere representanter fra innvandrerbefolkningen utenfor hjelpeapparatet som ikke så lett fanges opp når hjelpeapparatet kun snakker seg imellom.

### Samarbeid og samordning

Økt tverrfaglig samarbeid og bedre samordning av hjelpetjenestene var hyppige anbefalinger i vårt datamateriale. Dette gjaldt både samordning rundt enkeltsaker, samordning mellom de ulike tjenestene i kommunen/på stedet, og samordning mellom de særskilte tjenestene og det generelle hjelpeapparatet. Flere var opptatt av at en utsatt må få slippe å fortelle sin historie i detalj til ulike personer og «*på den måten retraumatiseres*». Og flere pekte på behovet for økt informasjonsutveksling for å «*sikre at personer får tilstrekkelig og riktig hjelp og oppfølging*». Det var imidlertid relativt få konkrete innspill på hvordan denne samordningen kan skje. Som en av informantene fortalte: «*Det er helt avgjørende at tjenestene skal snakke bedre sammen. Men jeg vet ikke hvordan vi skal løse det – ingen har klart å løse det*».

Noen forslag til forbedringer ble imidlertid fremsatt. Man kan for eksempel ta ut ansatte i ulike deler av hjelpeapparatet, som i barnevernet, og plassere dem i en annen enhet. Eller man kan «*lage team av folk med ulik kompetanse som ikke er i samme enhet*». Flere pekte på ansvaret som påligger den øverste ansvarlige i kommunen for å få til samordningen på tvers.

Et par respondenter i spørreundersøkelsen foreslo egne handlingsplaner på tematikken i alle kommuner. I enkeltsaker ble økt bruk av ansvarsgrupper rundt de utsatte anbefalt for å gjøre oppfølgingen mer helhetlig. Her er det, som vi har sett, store variasjoner i praksis. Det ble også foreslått å ha en mal, eller en koordinator, for tematikken i hver kommune, som kunne besørge det tverrfaglige samarbeidet og samordningen mellom tjenestene. «*Vi har ikke engang en liste over aktuelle hjelpetiltak her i byen*», klaget en av informantene, som mente mye skorter på samordningen til tross for mange ulike tilbud. Et forslag fra en aktør gir et eksempel på hvordan samordningen kan skje på kommunalt nivå:

Kommunen kan ha en dedikert person som koordinerer innsatsen, som har en lavterskelinngang. [...] Det må være en som sitter midt i kommunen som har lav terskel for å koordinere tjenestene rundt når et problem oppstår, og et team innkalles på kort tid for å finne ut hvordan man kan hjelpe en person, hva er status nå, hva kan de ulike instansene bidra med.

Mer spesifikt pekte flere av aktørene vi intervjuet på at de gjerne ser at samarbeidet mellom Stovner-politiet og familievernkontoret på Enerhaugen kommer i gang igjen. Dette er et tiltak som er ganske godt kjent blant mange av

aktørene på feltet, og det fikk overveidende gode skussmål som et viktig (og sjeldent) tiltak for samordning av ulike deler av tjenestetilbudet.

### Andre anbefalinger

Vi fikk videre flere synspunkter og forslag til forbedringer både med hensyn til tematikkens innretning og hvordan den bør organiseres. Noen mener, som nevnt tidligere, at man bør løse opp samlebetegnelsen NTK fordi den er for omfattende – fra negativ sosial kontroll til kjønnslemlestelse. De vurderer dette som fenomener som nok har noen berøringspunkter, men som også står nokså langt fra hverandre. Noen er spente på hva neste handlingsplan på tematikken vil inneholde i så måte.

Vi har nevnt tidligere i rapporten at for at NTK-tematikken ikke skal oppfattes som noe som er spesielt for innvandrere, anbefaler flere av dem vi snakket med, at den ikke burde ligge på integreringsfeltet, men kobles til handlingsplaner og innsats på vold i nære relasjoner.

En stor kategori aktører ser et behov for flere MR i skolen, herunder ikke bare i videregående, men også i ungdomskolen – og i voksenopplæringen ble også nevnt som aktuelt. En respondent i spørreundersøkelsen mente også at mentorordningen bør gjøres nasjonal og tilbys i de største byene.

Så var det flere som hadde synspunkter på hvordan man kan gi likere tilbud til utsatte i ulike deler av landet. Her var det noen som pekte på at RVTS og Kompetanseteamet bør ha en klarere arbeidsfordeling, og flere ønsket sterkere kompetansemiljøer regionalt. Det ble også foreslått å trekke fylkesmannsembetet sterkere inn i arbeidet på tematikken for å få sterkere regionale miljøer. En respondent i spørreundersøkelsen skrev at *“Det er for store forskjeller i tilgang til organisasjoner avhengig av hvor man bor”*, mens en annen aktør fortalte at *“tilskuddsordningen fra IMDi er endret slik at en enten kan få støtte til nasjonale prosjekter eller man må bo i en av de 20 største kommunene. Dette mener jeg hindrer godt arbeid mot NTK i hele landet, og er veldig kortsiktig”*. Øremerking av midler til NTK i kommunene ble også foreslått som et tiltak som vil øke satsingen på tematikken i kommuner der politikerne har lite søkelys på NTK. Andre igjen var mindre opptatt av distriktene, men ønsket heller å satse på spisse fagmiljøer i alle de største byene.

Av andre anbefalinger, nevner vi at én ønsker strafferammen økt for NTK-relatert kriminalitet, og på hele feltet familievold. En mener en må gjøre noe med det skarpe skillet mellom de som er under og over 18 år:

Regelverket må forbedres for å kunne handle raskt på en rettfærdig måte. Et eksempel er nå et offer for NTK har sin sak behandlet, men plutselig blir 18 år gammel. Da vil behandling av saken gå videre fordi man har blitt 18 år gammel og et annet hjelpeapparat må settes i gang, noe som tar lang tid.

## Appendiks 3: Intervjuguide til hjelpeapparat i fire case-kommuner

### Arbeid egen organisasjon

- Kan du fortelle litt om det arbeidet dere gjør?
- Har du / din institusjon de siste årene arbeidet med tematikk knyttet til negativ sosial kontroll, tvangsekteskap eller kjønnslemlestelse? Hvordan? Stor del av arbeidet?
- Hvilken målgruppe jobber dere med? (partnervold – æresrelatert, eller også unge som utsettes for æresrelatert vold/negativ sosial kontroll fra foreldre/familie)
- Er arbeidet på tematikken spesielt retta inn mot innvandrere/integrering – i så fall hvordan?
- Hva slags hjelp tilbyr dere? (straffespor / hjelpespor)

### Samarbeid med andre

- Henviser dere de videre til andre hjelpetjenester?
- Hvordan koordineres arbeidet med denne tematikken i kommunen/frivillige org, eventuelt regionen?
- Dersom det skal samarbeides rundt enkeltpersoner, hvordan koordineres arbeidet rundt disse? («ansvarsgruppemøter»)
- Kjenner du til om det arbeides forebyggende med tematikken i kommunen? (foreldregrupper, ungdomsgrupper osv)
- Kjenner du til kompetanseteamet mot tvangsekteskap og eventuelle andre særskilte tjenester? Har du samarbeidet med eller fått råd og hjelp fra noen av de særskilte tjenestene?
- Hvordan vurderer du samarbeidet og den oppfølgingen du får fra disse? [Stikkord hvis ikke svarer]: tilgjengelighet, kompetanse, kvalitet på råd og veiledning

### Kompetanse

- Er det ressurser du savner i deres arbeid med NTK-problematikken i egen organisasjon eller i andre etater (skole, helse, politi, bv)?
- Opplever dere at dere har nok kompetanse om problematikken? Kulturspesifikk kompetanse?
- Hvordan sørger dere for kompetanse på tematikken i organisasjonen? (for eksempel i forebyggende eller patruljerende tjenester)
- Gjør dere noen andre grep/ jobber på metodisk andre måter når dere jobber med tematikken?
- I hvilke situasjoner involverer dere andre aktører? Og hvem?
- Hvordan opplever dere at kunnskap om regelverket (avvergingsplikt, meldeplikt taushetsplikt osv) er i andre etater som skole, bv, politi, osv?

### Samordning og samarbeid i hjelpeapparat

- Opplever du at utsatte finner fram til de relevante hjelpetilbudene lokalt? Tror du det er mange som ikke får (nødvendig) hjelp? Hvis ja, hva tror du er grunnene til dette, og hva gjør dere for å nå ut? Er det spesielle grupper som ikke får nødvendig hjelp, i så fall hvilke?
- Hva slags tilbakemeldinger får du på hvordan de opplever den hjelpen dere gir / ting som skjer i straffesporet?
- Hva slags tilbakemeldinger får du på hvordan de opplever hjelpen i hjelpeapparatet?
- De som har sammensatte behov vil kanskje måtte forholde seg til ulike tjenester / må gå inn flere dører. Vet dere noe om hvordan de utsatte opplever det? (fragmentert?)
- Jobber det for å få til bedre samordning/samarbeid rundt utsatte på tematikken? (evnt bestemte samordnings/samarbeidsmodeller).
- Mange har sammensatte behov og det vil være en utfordring i hjelpeapparatet. Er det noe spesielt med denne tematikken som gjør det ekstra utfordrende/ utfordrende på en annen måte i møte med hjelpeapparatet?
- I noen av våre funn er det noen som trekker fram at de ikke vil si fra til BV så de venter til de er over 18 pga tillit og at de frykter konsekvensene det vil få for familien. Men det er også noen som er redd for å ta kontakt med politiet, fordi de frykter konsekvensene det å gjøre det vil få for familien. Hva kan dere som jobber på tematikken, evnt andre i politiet – forebyggende/patroljerende enheter – gjøre for at flere skal tørre å ta kontakt?

### Politisert tema og begrepsbruk

- Dette er et politikkområde som er i fokus gjennom handlingsplaner og i mediene. Hvordan påvirker oppmerksomheten arbeidet med utsatte? (ressurser? Kompensere for politikerspråk? Integrering – stigmatisering, økt kompetanse i kommunen)
- Gjenspeiler de problemene som løftes fram av politikere og i media den hverdagen dere opplever?
- Begrepsbruken på dette feltet har endret seg opp gjennom årene. Hvordan oppleves det for dere som arbeider med tematikken? Har endret begrepsbruk noen betydning for måten dere jobber på? På hvilken måte? Dere jobber hovedsakelig med æresrelatert vold, så spiller begrepene som brukes – negativ sosial kontroll for eksempel – liten rolle for dere? Har begrepet negativ sosial kontroll ført til endringer i saker for dere?

### Anbefalinger

- Vi skal komme med anbefalinger til politikerne om hvordan tilbudet kan bli enda bedre for de utsatte. Har du forslag til forbedringer på NTK-tematikken?

## Litteratur

- Aadnanes, M. (2020). Vold mot barn og unge i nære relasjoner. Barnevernfagleg kunnskap. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- Aarset, M. F. & Bredal, A. (2018). *Omsorgovertakelser og etniske minoriteter. En gjennomgang av saker i fylkesnemnda*. NOVA. Rapport 5/18. Høgskolen i Oslo og Akershus.
- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (2019). Årsrapport. Kompetanseteamet mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og negative social kontroll. 03/2019
- Berg, B., Paulsen, V., Midjo, T., Haugen, G., Garvik, M. & Tøssebro, J. (2017). *Myter og realiteter. Innvandreres møter med barnevernet*. NTNU samfunnsforskning, Mangfold og inkludering.
- Bredal, A. (2006). *Vi er jo en familie. Arrangerte ekteskap, autonomi og fellesskap blant unge norsk-asiater*. Thesis. Akademisk publisering.
- Bredal, A. (2011). *Mellom makt og avmakt. Om unge menn, tvangsekteskap, vold og kontroll*. Institutt for samfunnsforskning. Rapport 2011: 4.
- Bredal, A. & Orupabo, J. (2008). Et trygt sted å bo. Og noe mer. Evaluering av botilbudet til unge som bryter med familien på grunn av tvangsekteskap. ISF-rapport 2008:7. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Bredal, A. 2009. Barnevernet og minoritetsjentes opprør. Mellom det generelle og spesielle. I K. Eide, N. A. Qureshi, M. Rugkåsa & H. Vike (red.), *Over profesjonelle barrierer. Et minoritetsperspektiv i psykososialt arbeid med barn og unge* (s. 38–58). Oslo: Gyldendal.
- Bredal, A. & Skjerven, L. S. (2007). *Tvangsekteskapsaker i hjelpeapparatet. Omfang og utfordringer*. Oslo: Senter for kvinne- og kjønnsforskning, Universitetet i Oslo.
- Bredal, A., & Lidén, H. (2015). Hva med 2017? Første delrapport i følgeevalueringen av Handlingsplan mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlige begrensninger av unges frihet 2013-2016. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Bredal, A., Bråten, B., Jesnes, K., & Strand, A. H. (2015). *Et blikk inn i skolen. Minoritetsrådgivere sett fra brukeres ståsted*. Oslo: Fafo.
- Bredal, A. & Melby, E. R (2018). Sårbarhet og styrke. Barnevernets møte med minoritetsjenter utsatt for vold og sterk kontroll. NOVA. Rapport 9/18. Høgskolen i Oslo og Akershus.
- Bredal, A. (2019). Sikkerhet og støtte i familievoldssaker. Følgeevaluering av Prosjekt November. NOVA rapport 8/19. Oslo: OsloMet.
- Bråten, B. & Elgvin, O. (2014). Forskningsbasert politikk? En gjennomgang av forskningen på tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlige begrensninger av unges frihet, og av de politiske tiltakene på feltet. Oslo: Fafo.
- Bråten, B. & K.T. Kindt (2016). Med mandat til å hjelpe. Integreringsrådgivere ved norske utenriksstasjoner: Erfaringer og anbefalinger. Oslo: Fafo.



- Bye, M. T., Eggebø, H. & Thunem, G. (2016). Sikkerhets- og familiearbeid for unge utsatte for tvangsekteskap og æresrelatert vold. KUN-rapport 2016:3.
- DeVault, M. L., & McCoy, L. (2006). Institutional Ethnography: Using interviews to investigate ruling relations. In D. Smith (Ed.), *Institutional Ethnography as Practice* Oxford: Rowman & Littlefield Publishers.
- Direktoratet for forvaltning og IKT (2014). *Mot alle odds? Veier til samordning i norsk forvaltning*. Difi-rapport 2014:07.
- Dullum, J. (2010). «Første dag var jeg redd, men glad også». Bokollektivets faglige tilnærminger i arbeidet med unge minoritetskvinner utsatt for tvangsekteskap. Oslo krisesenter.
- Finstad, L. (2018). *Hva er politi?* Oslo: Universitetsforlaget.
- Friberg, J. H., & Bjørnset, M. (2019). *Migrasjon, foreldreskap og sosial kontroll*. Oslo: Fafo.
- Friberg, J. H. (2019). *Konflikt, fellesskap og forandring. Foreldreskap og sosial kontroll i innvandrede familier fra Pakistan, Somalia og Sri Lanka*. Cappelen Damm Akademisk.
- Frønes, Tove S. (2017). *Å lese og navigere på nettet. En studie av elevers navigasjonsstrategier*. Doktorgradsavhandling ved Det utdanningsvitenskapelige fakultet, Universitetet i Oslo.
- Fylkesnes, M.K. (2018). Frykt, forhandlinger og deltakelse. Ungdommer og foreldre med etnisk minoritetsbakgrunn i møte med den norske barneverntjenesten. Dr.avhandling, Universitetet i Bergen.
- Ghebremedhin, H. & Hjelde, K. H. (2013). Hvordan opplever og oppfatter berørte miljøer helsetjenestens tilbud mot kvinnelig kjønnslemlestelse? Oslo: NAKMI.
- Hansen, I. L. S., Jensen, R. S. & Fløtten, T. (2020). *Trøbbel i grenseflatene. Samordnet innsats for utsatte barn og unge*. Fafo-rapport 2020:02.
- Holm-Hansen, J., Haaland, T. og Myrvold, T. 2007. *Flerkulturelt barnevern. En kunnskapsoversikt*. NIBR-rapport 2007:10. Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Johansen, R. E. B. (2017a). *Kjønnslemlestelse – Forebygging og informasjon om helsehjelp til flyktninger, asylsøkere og bosatte i Norge*, Oslo: NKVTS.
- Johansen, R. E. B (2017b). Undoing female genital cutting: perceptions and experiences of infibulation, defibulation and virginity among Somali and Sudanese migrants in Norway. *Culture, Health & Sexuality*, 19:4, 528-542.
- Justis- og beredskapsdepartementet (2014). *Et liv uten vold. Handlingsplan mot vold i nære relasjoner 2014-2017*.
- Justis- og beredskapsdepartementet (2017). *Retten til å bestemme over eget liv. Handlingsplan mot negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse (2017-2020)*.
- Krane, L., Makarova, A. & Brøndbo, P. H. (2017). *Kunnskapssammenstilling om faktorer som påvirker samhandling mellom velferdssektorene om utsatte*

*barn og unge*. Rapport 3, 2017. Regionalt kunnskapssenter for barn og unge, Nord. UiT, Norges arktiske universitet.

- Krisesenterloven (2009). Lov om kommunale krisesentertilbud. Hentet fra Lovdata 12.03.20: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2009-06-19-44>
- Læg Reid, P., & Rykkja, L. H. (2015). Organizing for “wicked problems”—analyzing coordination arrangements in two policy areas: Internal security and the welfare administration. *International journal of public sector management*, 28(6), 475-493.
- Kommunesektorens organisasjon (2018). Veileder: Taushetsplikt og samhandling i kommunalt arbeid for barn – ungdom – familier.
- Kunnskapsdepartementet (2019). Integrering gjennom kunnskap. Regjeringens integreringsstrategi 2019-2022.
- Leirvik, M. S. (2016). «Medaljens bakside»: Omkostninger av etnisk kapital for utdanning. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 57(02), 167-198.
- Lidén, H., Bredal, A., & Hegstad, E. (2015). Framgang: Andre delrapport i følgeevalueringen av Handlingsplan mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlige begrensninger av unges frihet 2013–2016. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Lidén, H., & Bredal, A. (2017). Fra særtiltak til ordinær innsats: Følgeevaluering av handlingsplanen mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlige begrensninger av unges frihet. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Lie, E. M. (2015). I forkant. Kriminalitetsforebyggende politiarbeid. 2. utgave. Oslo: Gyldendal.
- Lipsky, M. (2010). Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public service. Russell Sage Foundation.
- Maccoby, E. E. & Martin, J. A. (1983). Socialization in the Context of the Family: Parent–Child Interaction. I E. M. Hetherington (red.), *Socialization, Personality, and Social Development* (4. utg., bind 4, s. 1–103). New York: John Wiley & Sons.
- Myhrer, T-G. (2014). Vern eller hinder?: Taushetsplikten i det kriminalitetsforebyggende samarbeid mellom etatene. 2. utgave. Oslo: Politihøgskolen.
- Nadim, M. & Orupabo, J. (2014). Miljøterapi med unge utsatt for tvangsekteskap og æresrelatert vold. Oppfølging i det nasjonale bo- og støttetilbudet. Institutt for samfunnsforskning, Rapport 2014:13.
- NESH (2016). *Forskningsetiske retningslinjer for samfunnsvitenskap, humaniora, juss og teologi*. Den nasjonale forskningsetiske komité for samfunnsvitenskap og humaniora.
- NOU (2017). Svikt og svik. Gjennomgang av saker hvor barn har vært utsatt for vold, seksuelle overgrep og omsorgssvikt. Norges offentlige utredninger 2017:12. Barne- og likestillingsdepartementet.
- Oslo Economics (2019). Kommunenes erfaringer med barn og unge som etterlates i utlandet mot sin vilje. Rapport 2019-30. Oslo Economics.

- Oxford Research AS (2012), Godt fundament. Evaluering av handlingsplanen mot kjønnslemlestelse 2008-2011. Sluttrapport. Kristiansand: Oxford Research.
- Paulsen, V., Haugen, G. M. D., Elvegård, K. I. L., Wendelborg, C., & Berg, B. (2011). *Æresrelatert ekstrem kontroll-dilemmaer og utfordringer*. Trondheim: NTNU.
- Politielloven (1995). Lov om politiet. Hentet fra Lovdata 12.03.20: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1995-08-04-53>
- Rambøll (2011). Evaluering av det nasjonale bo- og støttetilbudet for ungdom utsatt for tvangsekteskap. Oslo: Rambøll.
- Rapport fra ekspertgruppe om unge som etterlates i utlandet mot sin vilje. «Det var ikke bare ferie». 2020. Ekspertgruppe oppnevnt av regjeringen 18.01-19. Rapport lansert 25.05.20. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/det-var-ikke-bare-ferie/id2703623/>
- Rosten, M. G. (2015). «Nest siste stasjon, linje 2» – sted, tilhørighet og unge voksne i Groruddalen. Philosophia Doctor Ph.D. Oslo: Universitetet i Oslo.
- Røsdal, T., Nesje, K., Aamodt, P. O., Larsen, E. & Tellmann, S. M. (2017). *Kompetanse i den kommunale barneverntjenesten. Kompetanskartlegging og gjennom av relevante utdanninger*. NIFU-rapport 2017:28.
- Sandberg, S. (2005). Stereotypiens dilemma. Scenestellinger av etnisitet på «gata». *Tidsskrift for ungdomsforskning*. 2005, 5(2): 27-46.
- Salvanes, K. V., Reiling, R. B. & Sandsør, A. M. J. (2019). Tverrsektorielt samarbeid i skolen. Effekt av NAV-veileder i videregående skole på deltakelse i videregående opplæring og inaktivitet. Nifu-rapport 2019:17. Oslo: Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning.
- Smette, I., & Rosten, M. G. (2019). *Et iakttatt foreldreskap. Om å være foreldre og minoritet i Norge*. NOVA rapport 3/2019. Oslo: OsloMet.
- Skjørten, K., Bakketeig, E., Bjørnholt, M. & Mossige, S. (2019). Vold i nære relasjoner – et felt i bevegelse. I Skjørten, K., Bakketeig, E., Bjørnholt, M. & Mossige, S. (Red.). *Vold i nære relasjoner: Forståelser, konsekvenser og tiltak*. Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress. Oslo: Universitetsforlaget.
- Solhjell, R., Saarikkomäki, E., Haller, M.B., Wästerfors, D. & Kolind, D. (2019). "We are Seen as a Threat": Police Stops of Young Ethnic Minorities in the Nordic Countries. *Critical Criminology*, 27(2), 347-361.
- Solhjell, R. (2019). «Hele skolen trenger ikke den oppmerksomheten». Etniske minoriteters opplevelser av politiets skolebesøk på Oslos østkant. *Nordisk politiforskning*, 6(2), 156-168.
- Sollund, R. (2007). Tatt for en annen. En feltstudie av relasjonen mellom etniske minoriteter og politiet. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Sosialtjenesteloven (2009). Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen. Hentet fra Lovdata 12.03.20: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2009-12-18-131>

- Steen-Johnsen, K., & Lidén, H. (2009). Evaluering av handlingsplan mot tvangsekteskap: første delrapport, juni 2009. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Søholt, S., Tronstad, K. R., & Vestby, G. M. (2015). Sysselsetting av innvandrere–regionale muligheter og barrierer for inkludering. Oslo: NIBR.
- Søholt, S., Nygaard, M., Støa, E., & Hauge, Å. L. (2018). *Flere flykninger bosatt raskere. Hvordan fikk kommunene det til?*. Oslo: NIBR.
- Tonheim, M., Danielsen, H. & Jakobsen, R. (2019). Hjelp til å avdekke vold og overgrep mot barn og unge – en evaluering av konsultasjonsteam. Rapport 16, 2019. NORCE samfunn.
- Van der Weele, J. Ansar, N. & Castro, Y. (2011). Møte med foreldre som bruker oppdragervold – erfaringer fra arbeid med minoritetsforeldre. I Heltne, U. & Steinsvåg, P. Ø. (red.), *Barn som lever med vold i familien*. (s. 120-136). Oslo: Universitetsforlaget.
- Widerberg, K. (2015). En invitasjon til institusjonell etnografi. I Widerberg (red.) I hjertet av velferdsstaten. En invitasjon til institusjonell etnografi. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Wieslander, M. (2019): Controversial diversity: diversity discourses and dilemmas among Swedish police recruits, *Policing and Society*.