



Evaluering av tilskuddsordningen nasjonalt botilbud til personer over 18 år utsatt for tvangsekteskap, æresrelatert vold og negativ sosial kontroll

Utarbeidet på oppdrag fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet

Om Oslo Economics

Oslo Economics utreder samfunnsfaglige problemstillinger og gir råd til bedrifter, myndigheter og organisasjoner. Våre analyser kan være et beslutningsgrunnlag for myndighetene, et informasjonsgrunnlag i rettslige prosesser, eller et grunnlag for organisasjoner som ønsker å påvirke sine rammebetingelser. Vi forstår problemstillingene som oppstår i skjæringspunktet mellom marked og politikk.

Oslo Economics er et samfunnsfaglig rådgivningsmiljø med erfarne konsulenter med bakgrunn fra offentlig forvaltning og ulike forsknings- og analysemiljøer. Vi tilbyr innsikt basert på bransjeerfaring, fagkompetanse og et nettverk av samarbeidspartnere.

Utsatte grupper

Oslo Economics utfører jevnlig ulike typer evalueringer og analyser av ordninger og tiltak for utsatte grupper i samfunnet. Vi evaluerer offentlig virkemiddelbruk og organisering av tiltak slik at tilbudet til utsatte grupper i samfunnet vårt blir best mulig.

Personer utsatt for tvangsekteskap, æresrelatert vold eller negativ sosial kontroll er en svært sårbar gruppe, og har behov for et godt hjelpeapparat rundt seg for å ta del i samfunnet igjen. Det nasjonale botilbudet for personer utsatt for tvangsekteskap, æresrelatert vold og negativ sosial kontroll er en essensiell del av dette arbeidet.

Evaluering av tilskuddsordningen nasjonalt botilbud til personer over 18 år utsatt for tvangsekteskap, æresrelatert vold og negativ sosial kontroll /OE-rapport 2022-74

© Oslo Economics, 11. oktober 2022

Kontaktperson:

Magne Krogstad Asphjell / Partner

mka@osloeconomics.no, Tel. 938 03 677

Innhold

Sammendrag og konklusjoner	4
1. Bakgrunn for evaluering	6
1.1 Bakgrunn	6
1.2 Evalueringsspørsmål og leserveiledning	6
1.3 COVID-19	7
2. Metode	8
2.1 Dokumentanalyse	8
2.2 Intervjuer	8
2.3 Skriftlig informasjonsinnhenting	9
2.4 Workshop	9
3. Tilskudd til nasjonalt botilbud	10
3.1 Bakgrunn for botilbud	10
3.2 Finansiering av botilbud	10
3.3 Botilbudets plass i øvrig hjelpeapparat	11
3.4 Mål for botilbudet	13
3.5 Bruk av botilbudet	13
3.6 Utbetalt tilskudd	13
4. Evaluering	15
4.1 Evaluering av utforming	15
4.2 Evaluering av forvaltning	17
4.3 Evaluering av effekter og måloppnåelse	22
5. Anbefalinger	29
Referanser	30

Sammendrag og konklusjoner

Oslo Economics har i perioden april til oktober 2022 evaluert tilskuddsordningen nasjonalt botilbud til personer over 18 år utsatt for tvangsekteskap, æresrelatert vold og negativ sosial kontroll, på oppdrag fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Vi finner at fleksibilitet i utforming og forvaltning, sentral koordinering og utstrakt grad av samarbeid på både nasjonalt og lokalt nivå bidrar til høy grad av måloppnåelse. Vår vurdering er at tilskuddet er avgjørende for å sikre et midlertidig forsterket tilbud til personer i målgruppen, samt sette brukeren i kontakt med relevante hjelpetjenester for videre oppfølging etter avsluttet botid.

Botilbud og tilskuddsordning

Tilskuddsordningen nasjonalt botilbud til personer over 18 år utsatt for tvangsekteskap, æresrelatert vold og negativ sosial kontroll ble etablert i 2008. Tilskuddet gis av Arbeids- og inkluderingsdepartementet, og forvaltes av Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet. Formålet med botilbudet er å gi personer i målgruppen hjelp til reetablering og til å kunne leve et så normalt liv som mulig, gjennom å tilby en trygg bolig med forsterket oppfølging i en overgangsperiode. Tilskuddet skal sikre at brukerne i løpet av bo- og oppfølgingstiden på inntil ni måneder har en trygg bolig, får individuelle behov kartlagt, mottar tilpasset miljøterapeutisk oppfølging, blir reetablert i en trygg boligsituasjon og etablerer nødvendig kontakt med relevante hjelpetjenester.

Det nasjonale botilbudet består av fem ulike tilbud, med totalt 26 plasser. Det er kommunene som har det operative ansvaret for innhold og drift av det enkelte botilbudet. Det samlede årlige tilskuddet utgjorde i 2021 i underkant av 19 millioner kroner.

Evalueringsdesign

Vårt evalueringsdesign er basert på en kombinasjon av ulike metoder for informasjonsinnhenting. Vi har gjennomført intervjuer med representanter fra forvaltning av tilskuddet og faglig ansvar i Bufdir, ledere av botilbudene og lokale samarbeidspartnere, samt sentrale aktører på nasjonalt nivå. Videre har vi gjennomgått regelverk og retningslinjer for tilskuddet, sentrale styringsdokumenter og øvrig relevant litteratur. Vi har også gjennomført en digital workshop med sentrale aktører.

Evalueringen har hatt som hensikt å vurdere om tilskuddsordningen er effektiv når det gjelder ressursbruk, organisering og fastsatte mål. Vi definerte tretten evalueringsspørsmål, som omhandler utforming, forvaltning og effekter samt måloppnåelse av tilskuddet. Evalueringsspørsmålene ble koblet til en resultatkjede, som illustrerer forventet sammenheng mellom innsats (ressurser, aktiviteter og tjenester) og forventede resultater (bruker- og samfunns effekter) i tilskuddsordningen. På bakgrunn av evaluering av utforming, forvaltning og effekter samt måloppnåelse skulle vi komme med anbefalinger til tilskuddsordningen og dens retningslinjer.

Funn og resultater

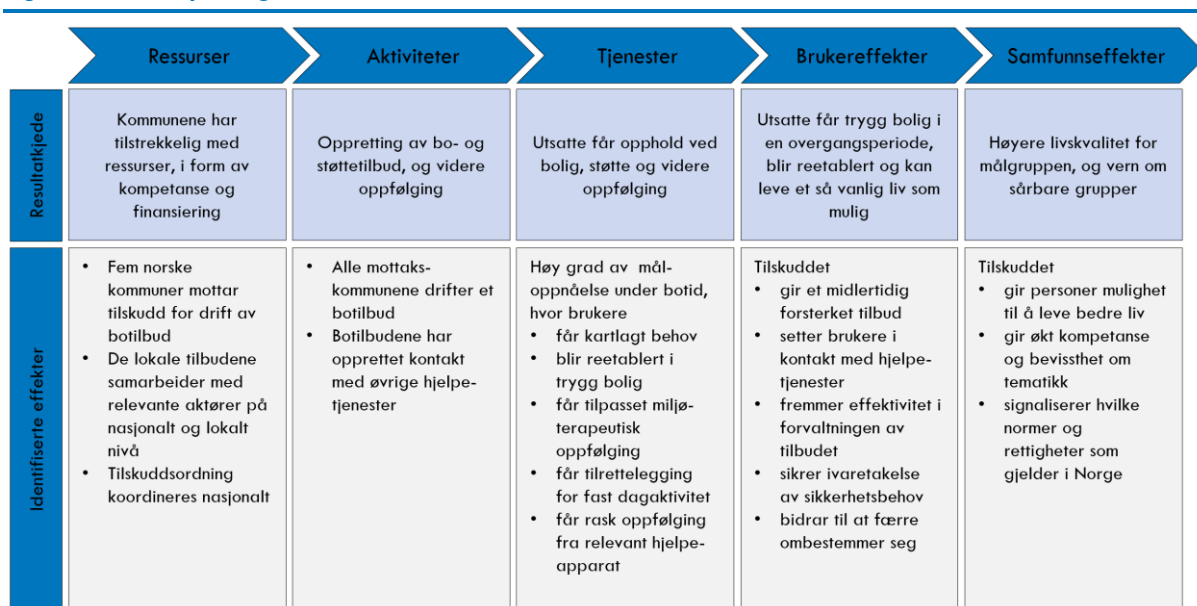
Vi vurderer at tilskuddsordningen har en hensiktsmessig utforming. Retningslinjene oppfattes å være tydelige og langt på vei målbare, og det er en klar ansvarsfordeling mellom departementet og direktoratet. Involverte aktører i forvaltningen og i kommunene har en felles forståelse av målene for tilskuddsordningen, og ulikheter i utforming og praksis av det enkelte botilbud vurderes å være et resultat av noe ulike forutsetninger for drift (herunder boform og organisering) og tilpasninger som følge av dette.

Vi vurderer at tilskuddet forvaltes målrettet og effektivt. Sentral koordinering i kartlegging og tildeling av plasser sikrer enhetlig praksis i vurderinger, og bidrar til at tilskuddet når frem til de riktige brukerne. De økonomiske rammebetingelsene oppleves som tilstrekkelige for å opprettholde drift i samsvar med intensjoner og tildelingskriterier, og tilskuddsmidlene blir anvendt i samsvar med formålet som er satt. De fem kommunene som mottar tilskudd har opparbeidet seg tilstrekkelig kompetanse, gjennom egne ansatte og nettverk av samarbeidspartnere, til å drifte botilbudene på en effektiv og god måte.

Vår evaluering viser at fleksibilitet i utforming og forvaltning av tilskuddsordningen bidrar til høy grad av måloppnåelse. Vi vurderer at tilskuddet gir et midlertidig forsterket tilbud til personer i målgruppen, og setter brukere i kontakt med relevante hjelpetjenester. Nasjonal koordinering fremmer effektivitet i forvaltningen av botilbudet, og samarbeid på nasjonalt og lokalt nivå sikrer god ivaretagelse av brukernes sikkerhetsbehov. På

samfunnsnivå bidrar tilskuddet til å øke kompetanse og bevissthet om tematikk og signalisere hvilke normer og rettigheter som gjelder i Norge. Vi finner at det er få utilsiktede virkninger av tilskuddet.

Figur 1 Resultatkjede og identifiserte effekter



Illustrasjon: Oslo Economics

Anbefaling

Vår evaluering viser at tilskuddsordningen har en hensiktsmessig utforming og at tilskuddet forvaltes på en måte som sikrer god måloppnåelse. Vi anbefaler at tilskuddsordningen videreføres i den form den er i dag, men med noen mindre endringer og presiseringer.

1. Vi anbefaler at det tydeliggjøres i tilskuddsregelverket hva som skal til for at et botilbud skal få tildelt ekstraordinære tilskuddsmidler. Behov for plassering av flere personer enn hva botilbudet egentlig er dimensjonert for, for eksempel som følge av at noen bruker reetableres med barn og/eller partner, vil gi merkostnader. En tydeliggjøring av kriteriene for å motta ekstra tilskudd kan bidra til å skape mer forutsigbarhet i støtten for ekstraordinær tilrettelegging.
2. Vi foreslår følgende omformulering av punkt syv i målsetningene for tilskuddet: «(I løpet av oppfølgingstiden skal det så langt det er mulig tilrettelegges for å få etablert et sosialt nettverk rundt seg, for eksempel tilbud i regi av frivillige organisasjoner, venner, familie med mer.)» Dette vil synliggjøre at etablering av et sosialt nettverk forutsetter at dette er noe brukeren selv ønsker, og at sikkerhetshensyn i mange tilfeller begrenser brukerens mulighet til å inngå nye relasjoner under botiden.
3. Vi anbefaler at det utarbeides systematiserte oversikter over den enkelte brukers kontaktpersoner og oppfølging som er gjort, som kan leveres videre etter endt botid. Individuell plan er et godt verktøy for dette, men grunnet motstand fra brukerne er dette lite utbredt. Vi foreslår derfor at det utarbeides et forenklet skjema med grunnleggende informasjon, for å sikre en så god overgang fra botid til videre oppfølging som mulig.
4. Ved behov for økt kapasitet i det nasjonale botilbudet, anbefaler vi å undersøke muligheten for å utvide tilbudet i områder der det jevnt over er størst pågang. Dersom det ikke er mulig å utvide kapasiteten innenfor eksisterende botilbud, foreslår vi å kartlegge øvrige muligheter i kommuner som er lokalisert i nærheten av tilbudene med størst etterspørsel.

1. Bakgrunn for evaluering

Arbeids- og inkluderingsdepartementet har tatt initiativ til en evaluering av tilskuddsordningen Nasjonalt botilbud til personer over 18 år utsatt for tvangsekteskap, æresrelatert vold og negativ sosial kontroll. Evalueringen skal, i tråd med føringene i Regelverket for økonomistyring i staten, gi informasjon om tilskuddsordningen er effektiv når det gjelder ressursbruk, organisering og fastsatte mål. Oslo Economics har gjennomført evalueringen i perioden april til oktober 2022.

1.1 Bakgrunn

I 2008 ble tilskuddsordningen nasjonalt botilbud til personer over 18 år utsatt for tvangsekteskap, æresrelatert vold og negativ sosial kontroll, heretter omtalt som «botilbudet», etablert. Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) har forvaltningsansvaret for tilskuddsmidlene. Tilbudet koordineres og administreres av Kompetanseteamet mot tvangsekteskap og kjønnslemlestelse, som består av representanter fra Bufdir, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi), Utlendingsdirektoratet (UDI), Politidirektoratet (POD), Arbeids- og velferdsdirektoratet (AVdir) og Helsedirektoratet (Hdir). Midlene fra Bufdir gis som tilskudd til kommuner som har etablert botilbud og som inngår i det nasjonale tilbudet. Det er kommunene som har det operative ansvaret for innhold og drift av eget botilbud. I 2021 bestod det nasjonale botilbudet av fem lokale botilbud, med totalt 26 plasser. Det samlede årlige tilskuddet utgjorde i 2021 i underkant av 19 millioner kroner.

Formålet med botilbudet er å gi de i målgruppen hjelp, innenfor trygge rammer, til reetablering og til å kunne leve et så normalt liv som mulig. Dette skjer gjennom å gi et tilrettelagt botilbud med forsterket oppfølging i en overgangsperiode. Botilbudet skal være et tillegg til kommunenes lovpålagte hjelpetilbud og tjenester. I løpet av bo- og oppfølgingstiden skal personen ha hatt en trygg bolig, fått individuelle behov kartlagt, mottatt tilpasset miljøterapeutisk oppfølging, blitt reetablert i en trygg boligsituasjon og ha etablert nødvendig kontakt med relevante hjelpetjenester (Bufdir, 2020).

Formålet med det utlyste oppdraget har vært å evaluere tilskuddsordningen i tråd med føringene i Regelverket for økonomistyring i staten (Finansdepartementet, 2021). I henhold til punkt 6.5 i økonomiregelverket skal tilskuddsordninger evalueres for å få informasjon om ordningen er effektiv når det gjelder ressursbruk, organisering og fastsatte mål.

1.2 Evalueringsspørsmål og leserveiledning

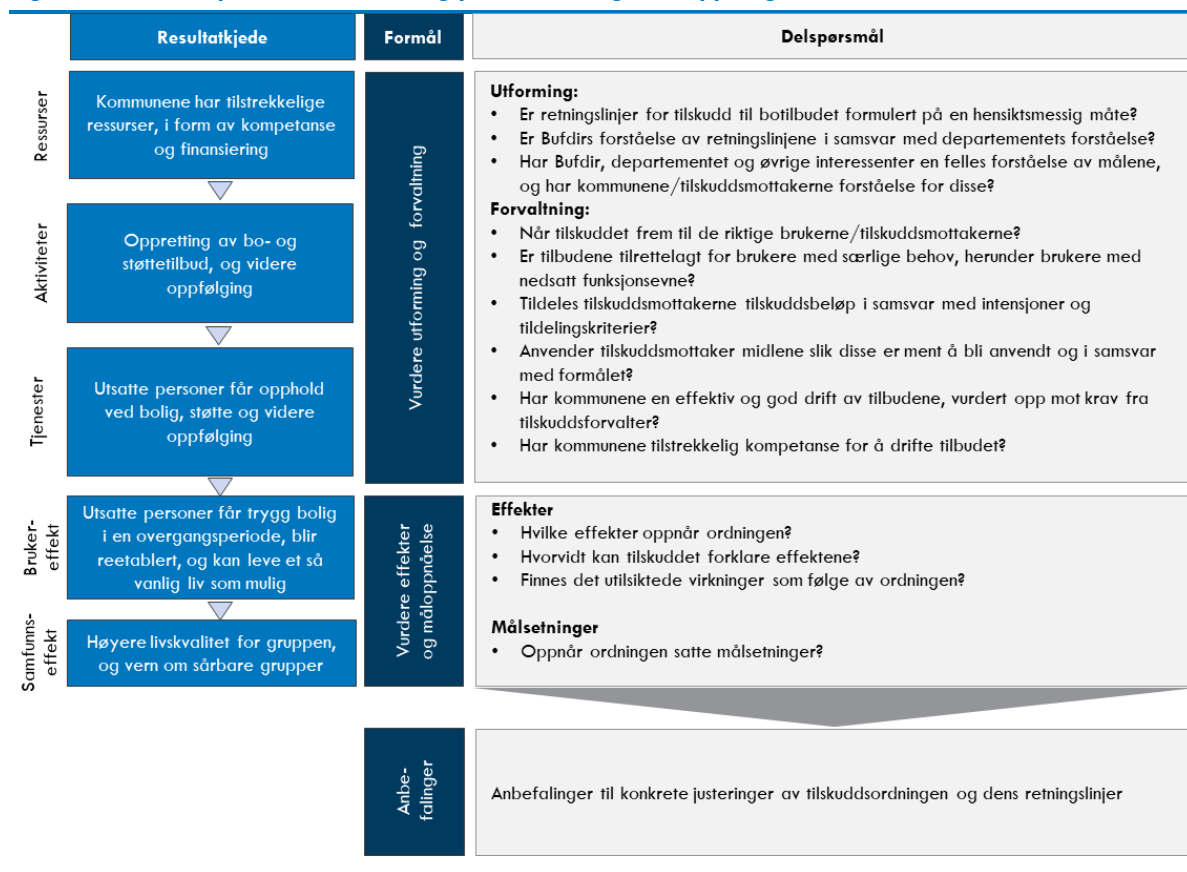
Direktoratet for forvaltning og økonomistyrings (DFØs) veileder for evaluering av statlige tilskudd (2007) viser til at en evaluering av tilskuddsordninger ofte har to hovedformål: evaluering av effektivitet i forvaltningen av ordningen, og evaluering av mål-oppnåelse av ordningen. DFØs veileder presenterer videre tre problemstillinger som fungerer som faglig-metodiske holdepunkter for en evaluering av offentlige tilskudd:

- Er tilskuddsordningen tilstrekkelig godt utformet?
- Er tilskuddsforvaltningen ivaretatt på en god nok måte?
- Hvilke effekter gir tilskuddene?

Ifølge DFØs veileder bør det etableres en resultat-kjede, som illustrerer sammenhengen mellom innsats og resultat, for å evaluere en tilskuddsordning. På venstre side av Figur 1-1 illustreres en slik overordnet resultat-kjede. Den viser sammenhengen mellom innsats (ressurser, aktiviteter og tjenester) og forventede resultater (bruker- og samfunns effekter) i tilskuddsordningen.

Vi har definert tretten evalueringsspørsmål som svarer ut de tre overordnede problemstillingene. I Figur 1-1 har vi strukturert evalueringsspørsmålene med utgangspunkt i resultatkjeden for å tydeliggjøre hvordan utforming og forvaltning av tilskuddsordningen har ledet til måloppnåelse. Spørsmål knyttet til utforming og forvaltning av ordningen er koblet til innsatsområdene i resultatkjeden, mens spørsmål knyttet til effekter og måloppnåelse av tilskuddsordningen er koblet til resultatområdene i kjeden. Plassering av delspørsmål på høyre side i figuren synliggjør hvilke deler av resultatkjeden som adresseres.

Figur 1-1 Resultatkjede for tilskuddet og problemstillingene i oppdraget



Illustrasjon: Oslo Economics

Vi har strukturert evalueringen på følgende måte:

- I kapittel 2 beskrives vår metode og evalueringsdesign.
- I kapittel 3 presenteres botilbudene og tilskuddsordningen nærmere.
- I kapittel 4 svarer vi ut evalueringsspørsmålene knyttet til utforming, forvaltning og effekter og måloppnåelse av tilskuddet.
- I kapittel 5 anbefaler vi noen konkrete justeringer av tilskuddsordningen og dens retningslinjer.

1.3 COVID-19

I årene 2020 og 2021 har koronapandemien satt tydelig preg på hele samfunnet. Det har kommet frem i en rekke ulike sammenhenger at sårbare grupper av både barn, unge og voksne har hatt økt risiko for å

oppleve vold og overgrep i hjemmet som følge av redusert kontakt med ordinære aktiviteter og tjenester som skole og utdanning, fritidsaktiviteter og helsevesen. Bo- og støttetilbudet, som denne utredningen tar for seg, er rettet mot sårbare personer. Kompetanseteamet mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og negativ sosial kontroll skriver i sin årsrapport for 2021 at de har behandlet et høyere antall saker i 2021 enn noen gang tidligere. Når vi i rapporten ikke belyser konsekvensene for målgruppen av at samfunnet de siste to årene har vært nedstengt i lengre perioder, er dette fordi vi vurderer at dette ligger utenfor oppdraget vårt som er å evaluere utforming, forvaltning og effekter av tilskuddsordningen. Vi er klar over at pandemien kan ha begrenset friheten til personer i målgruppa i større grad enn til vanlig, og forsterket hjelpeapparatets utfordring med å identifisere behov.

2. Metode

Vårt evalueringsdesign er basert på en kombinasjon av ulike metoder for informasjonsinnhenting; dybdeintervju med aktører i hele verdikjeden, gjennomgang av rapporteringer fra tilskuddsmottakerne, gjennomgang av relevant litteratur på feltet samt en digital workshop med sentrale aktører i tilskuddsordningen.

I oppstartsmøtet med Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID) drøftet vi samarbeidsform gjennom prosjektet, mulige datakilder samt gjennomføring og utvalg for dybdeintervjuene. AID satte oss i kontakt med sentrale personer i Bufdir, som hjalp oss med kontaktinformasjon til ledere ved botilbudene og stilte opp til flere intervjuer underveis i prosjektet. Mot slutten av informasjonsinnhenting gjennomførte vi en workshop med representanter fra ulike deler av forvaltningen i tilskuddsordningen, der vi presenterte og drøftet funn fra analysene (se nærmere omtale i kapittel 4).

2.1 Dokumentanalyse

For bedre å forstå rammene rundt botilbudet har vi gjennomgått en rekke relaterte dokumenter og litteratur. Dette omfatter både evalueringer og rapporter av og for aktører som arbeider direkte med botilbudet, samt mer overordnede kartlegginger, litteratur og forskning på feltet.

Vi har gjennomgått følgende dokumenter:

- Årsrapport for Kompetanseteamet mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og negativ sosial kontroll (Kompetanseteamet mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og negativ sosial kontroll, 2022)
- Faglig plattform for nasjonalt botilbud for unge utsatt for tvangsekteskap og æresrelatert vold (Bufdir, 2020)
- Retningslinjer for tilskudd til nasjonalt botilbud til unge utsatt for tvangsekteskap (Bufdir, 2022)
- Evaluering av botilbudet i barnevernet for unge under 18 år utsatt for tvangsekteskap og æresrelatert vold (Bufdir, 2019)
- Frihet fra negativ sosial kontroll og æresrelatert vold – Handlingsplan (Kunnskapsdepartementet, 2021)
- Frihet fra negativ sosial kontroll og æresrelatert vold – Tallrapportering for IMDi's minoritetsrådgivere og integreringsrådgivere (IMDi, 2021)

- Evaluering av det nasjonale botilbudet for ungdom utsatt for tvangsekteskap – Sluttrapport (Rambøll, 2011)
- Samtale og strid - Frivillige organisasjoners arbeid mot negativ sosial kontroll og tvangsekteskap (Fafo, 2021)
- Noen å høre til - Mentorordninger for unge som har brutt med familien sin (Fafo, 2021)
- Miljøterapi med unge utsatt for tvangsekteskap og æresrelatert vold (ISF, 2014)
- Sikkerhets- og familiearbeid for unge utsatte for tvangsekteskap og æresrelatert vold (KUN, 2016)
- Handlingsplan mot tvangsekteskap: Evaluering av utvalgte tiltak. Andre delrapport (ISF, 2010)
- Handlingsplan mot tvangsekteskap: Evaluering av utvalgte tiltak. Tredje delrapport (ISF, 2011)
- Mange vil hjelpe, men hjelper det? En gjennomgang av hjelpetjenester for personer utsatt for negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse (NIBR, 2020)
- Et trygt sted å bo. Og noe mer. - Evaluering av botilbudet til unge som bryter med familien på grunn av tvangsekteskap (ISF, 2008)

I tillegg er det gjennomført en analyse av alle rapporteringene fra tilskuddskommunene i perioden 2017-2022. Denne informasjonen er blitt systematisert i en database, som grunnlag for videre analyser. Rapporteringene omfatter

- søknad om tilskudd fra hver enkelt tilskuddskommune for årene 2017-2022
- vedtak om tilskudd for hver enkelt tilskuddskommune for årene 2017-2022
- årlig rapportering fra tilskuddskommunene for årene 2017-2021

2.2 Intervjuer

Vi har gjennomført totalt 20 intervjuer med representanter for aktører som inngår i det nasjonale botilbudet. Dette omfatter alt fra forvaltnings- og tildelingsansvarlig til mottakere av tilskudd og deres samarbeidspartnere. I Tabell 2-1 gir vi en oversikt over hvem vi har intervjuet.

Tabell 2-1 Gjennomførte muntlige intervjuer

Aktører	Antall
Tilskuddsmottaker	
Tilskuddskommunene	5 (alle)
Støttefunksjoner	
Politi	4
Familievernkontor	1
Fastlege	1
Nav	1
Røde Kors	1
Forvaltning, administrasjon og øvrige	
AID	1
Fagavdelingen Bufdir	2
Forvaltning Bufdir	2
Faglig plattform	1
KUN Likestillingscenter	1

Kilde: Oslo Economics

Intervjuene ble gjennomført som semi-strukturerte intervju der tema og spørsmål var forhåndsdefinerte, mens enkelte spørsmål ble tilpasset underveis. Intervjuobjektene ble tilsendt en temaliste i forkant av intervjuet. Alle intervjuene utenom de innledende møtene med AID og Bufdir ble gjennomført digitalt, over Teams, i perioden april til august 2023.

Fra Oslo Economics deltok to representanter i de fleste intervjuene. Det ble tatt notater, men ikke tatt lydopptak fra intervjuene. Alle informantene ga på forhånd skriftlig samtykke til behandlingen av personopplysninger og referat fra møtet. Sensitiv informasjon eller informasjon som ellers kan identifisere hvor botilbudene befinner seg har vært lagret i passord-beskyttet mappestruktur med begrenset adgangstilgang. Alle personopplysninger, møtenotatet og lignende ble slettet etter at relevant informasjon er hentet ut til denne rapporten.

2.3 Skriftlig informasjonsinnhenting

I tillegg til muntlige intervjuer har vi supplert med skriftlige innspill fra lokale samarbeidspartnere. Informasjonsinnhenting foregikk ved at vi sendte ut

en temaliste med intervju spørsmål på e-post til lederne for botilbudene, med forespørsel om å videreføre temalisten til sine lokale samarbeidspartnere. Årsaken til at vi gjorde det på denne måten, var at det viste seg å være vanskelig å få i stand intervjuer med lokale samarbeidspartnere. Ved å benytte et skriftlig format, fikk vi innhentet innspill fra flere informanter uten at disse behøvde å sette av tid til et intervju. Totalt mottok vi skriftlige innspill fra ni aktører (se Tabell 2-2).

Tabell 2-2: Mottatte innspill på skriftlig forespørsel

Aktører	Antall
Støttefunksjoner	
Barnevern	1
Bufetat	1
Fastlege	1
Politi	2
Røde Kors	2
SEIF	1
Voksenopplæring	1

Kilde: Oslo Economics

2.4 Workshop

I tillegg til dokumentanalyse, intervjuer og informasjonsinnhenting fra skriftlige kilder har vi gjennomført en digital workshop med representanter fra botilbudene og Bufdir (fagavdelingen og forvaltning av tilbudet). Her la vi opp til diskusjon og drøfting rundt foreløpige funn og resultater. Gjennom workshopen fikk vi ytterligere innsikt og utdyping av innspill vi hadde fått fra informantene i den øvrige informasjonsinnhenting.

Fleire av botilbudene hadde ikke mulighet til å delta på workshopen, og det var også noe frafall på grunn av sykdom. Ved gjennomføring var representanter fra to av botilbudene representert, i tillegg til representanter fra fag- og tilskuddsavdelingen i Bufdir. De øvrige botilbudene som ikke hadde mulighet til å delta fikk tilsendt presentasjon og spørsmål i etterkant, og ble oppfordret til å sende skriftlige innspill. Ett av disse stilte til et digitalt møte, der vi diskuterte temaene i workshopen.

3. Tilskudd til nasjonalt botilbud

Arbeids- og inkluderingsdepartementet finansierer det nasjonale botilbudet til personer over 18 år som er utsatt for tvangsekteskap, æresrelatert vold og negativ sosial kontroll. Målet med tilskuddsordningen er å gi et tilrettelagt korttidstilbud til målgruppen. Tilbudet omfatter en trygg bolig i en overgangsperiode, samt et støttetilbud som gir brukeren hjelp til reetablering og et så normalt liv som mulig.

Botilbudet skal gi et tilrettelagt korttidstilbud til personer over 18 års som er utsatt for tvangsekteskap, æresrelatert vold og negativ sosial kontroll. Tilbudet er etablert som et samarbeid mellom Bufdir og fem utvalgte kommuner. Disse kommunene tilbyr en trygg bolig i leiligheter og kollektiv som er sikkerhetsklarert av politiet, der brukerne kan bo inntil ni måneder. Støttetilbudet er tilpasset den enkelte brukers behov, og tilbys i samarbeid med ulike helse- og oppfølgingstjenester.

Tvangsekteskap er ekteskapsinngåelse der en eller begge ektefellene ikke har mulighet til å velge å forbli ugift uten å bli utsatt for vold, frihetsberøvelse, annen straffbar eller urettmessig atferd eller utilbørlig press. Tvangsekteskap er en form for vold i nære relasjoner og kan i praksis også innebære at den enkelte ikke har mulighet til å bryte en forlovelse eller et inngått ekteskap, eller velge en partner på tvers av familiens ønsker, uten å bli utsatt for represalier.

Æresrelatert vold er vold utløst av familiens eller gruppens behov for å ivareta eller gjenopprette ære og anseelse. Dette forekommer i familier og grupper hvor individet forventes å innordne seg kollektivet, og hvor patriarkalske æresnormer står sterkt. Æresrelatert vold kan omfatte flere handlinger som negativ sosial kontroll og tvangsekteskap, men også andre voldsuttrykk som nedverdigelser, trusler, utstøtelse og annen psykisk vold, fysisk vold og drap.

Negativ sosial kontroll omfatter press, oppsyn, trusler eller tvang som systematisk begrenser noen i sin livsutfoldelse eller gjentatte ganger hindrer dem i å treffe selvstendige valg om eget liv og fremtid.

Kilde: Kunnskapsdepartementet (2021)

3.1 Bakgrunn for botilbud

Behovet for å etablere et tilbud for personer som må bryte med familien på grunn av æresrelatert vold ble satt på den politiske dagsordenen på slutten av 1990-tallet, og den første handlingsplanen mot tvangsekteskap kom i 1998. Like etter, i 2000, ble de første tiltakene for personer over 18 år etablert (ISF, 2008). Fra 2000 og frem til 2008 eksisterte det offentlig finansierte «kriseboliger» som i stor grad var driftet av frivillige organisasjoner og stiftelser som Røde Kors eller Selvhjelp for innvandrere og flyktninger (SEIF). På bakgrunn av en evaluering av tilbudet til ungdom utsatt for tvangsekteskap samt evaluering av kriseboligene (ISF, 2008), ble det besluttet å opprette et nasjonalt offentlig tilbud for å sikre et mer likeverdig tilbud med tilstrekkelig offentlig innsyn (Rambøll, 2011).

Det nasjonale botilbudet ble opprettet i 2009 gjennom tiltak 27 i Handlingsplan mot tvangsekteskap (2008-2011) (ISF, 2008). Tiltaket sørget for et offentlig system for administrasjon og forvaltning av botilbudet for denne gruppen.

«Det skal etableres minimum 20 nye bo- og behandlingsplasser til ungdom over 18 år. Herunder skal det etableres tilpassede botilbud for gutter og unge par.»

Handlingsplan mot tvangsekteskap (2008-2011) (Barne- og likestillingsdepartementet, 2007)

Tiltakets formål har utviklet seg over årene. I den første handlingsplanen stod arbeidet mot tvangsekteskap i fokus. Dette er fortsatt i fokus, men tilbudet inkluderer i dag også problemer knyttet til alle former for æresrelatert vold og negativ sosial kontroll.

3.2 Finansiering av botilbud

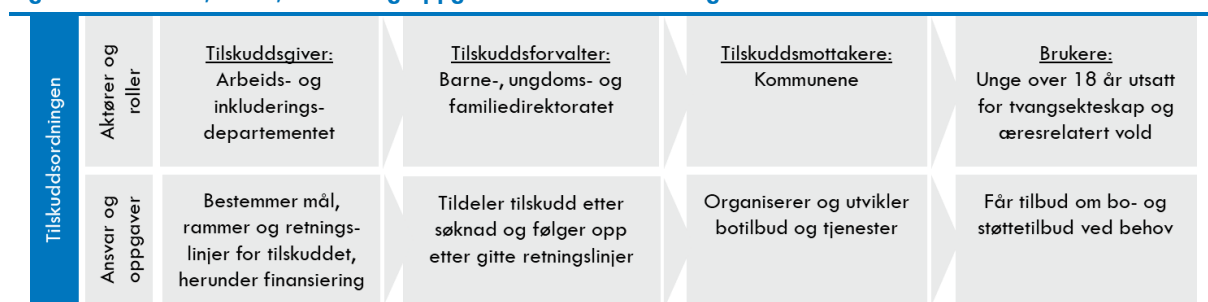
Botilbudet er fullfinansiert av et statlig tilskudd gitt av AID. Det er Bufdir som har forvaltningsansvaret for tilskuddsmidlene. Midlene fra Bufdir gis som tilskudd til kommuner som har etablert et botilbud og som inngår i det nasjonale tilbudet. Botilbudet koordineres og administreres av Kompetanseteamet, mens det er kommunene som har det operative ansvaret for innhold og drift av det enkelte tilbudet (se Figur 3-1).

Tilskuddsordningen er regulert gjennom Bufdirs «Retningslinjer for tilskudd til nasjonalt botilbud til unge utsatt for tvangsekteskap» (Bufdir, 2022).

Kommunene som mottar tilskudd, skal rapportere på bruk av midlene og gi nødvendige opplysninger om måloppnåelse. I tilfeller hvor rapporteringen ikke godkjennes eller det gjenstår ubenyttet tilskudd, skal

tilskuddet tilbakebetales til staten. I tidsperioden fra 2017 til 2021 har det vært flere slike tilbakebetalinger, ofte som én samlet tilbakebetaling av akkumulert underforbruk.

Figur 3-1: Aktører, roller, ansvar og oppgaver i tilskuddsordningen



Illustrasjon: Oslo Economics

3.2.1 Krav til botilbudet

Bufdir stiller flere krav til kommuner som har etablert et botilbud. Det skal blant annet gis informasjon om kommunenes botilbud, det skal arbeides med etablering av et sosialt nettverk rundt beboeren, det skal etableres faste dagaktiviteter og sikres reetablering for den unge i en trygg bosituasjon. I tillegg finnes det skriftlige rutiner for oppfølging av enkeltbeboere som inkluderer blant annet kartlegging av forhold som er nødvendig for god oppfølging, involvering av andre tjenester den unge trenger hjelp fra, deltakelse i dagaktivitet, tildeling av ny bolig og oppfølging i ny bolig. Hvis personen som oppsøker botilbudet selv har barn, skal barnet ha en egen oppfølgingsplan.

Botilbudene skal opprette nødvendig kontakt med relevante hjelpetjenester gjennom skriftlige rutiner for sikkerhetsarbeid og samarbeid med politi, familieverntjenesten og andre tjenester. Videre skal det opprettes formaliserte samarbeidsavtaler med ordinære tjenester og gjøres bruk av enkeltvedtak fra kommunens oppfølgningstjenester og individuell plan ved behov for eller rett til dette.

3.2.2 Oppfølgingsstid

Den faglige plattformen gir føringer på oppfølgingsstiden for brukerne. Oppfølgingsstiden i støttetilbudet er

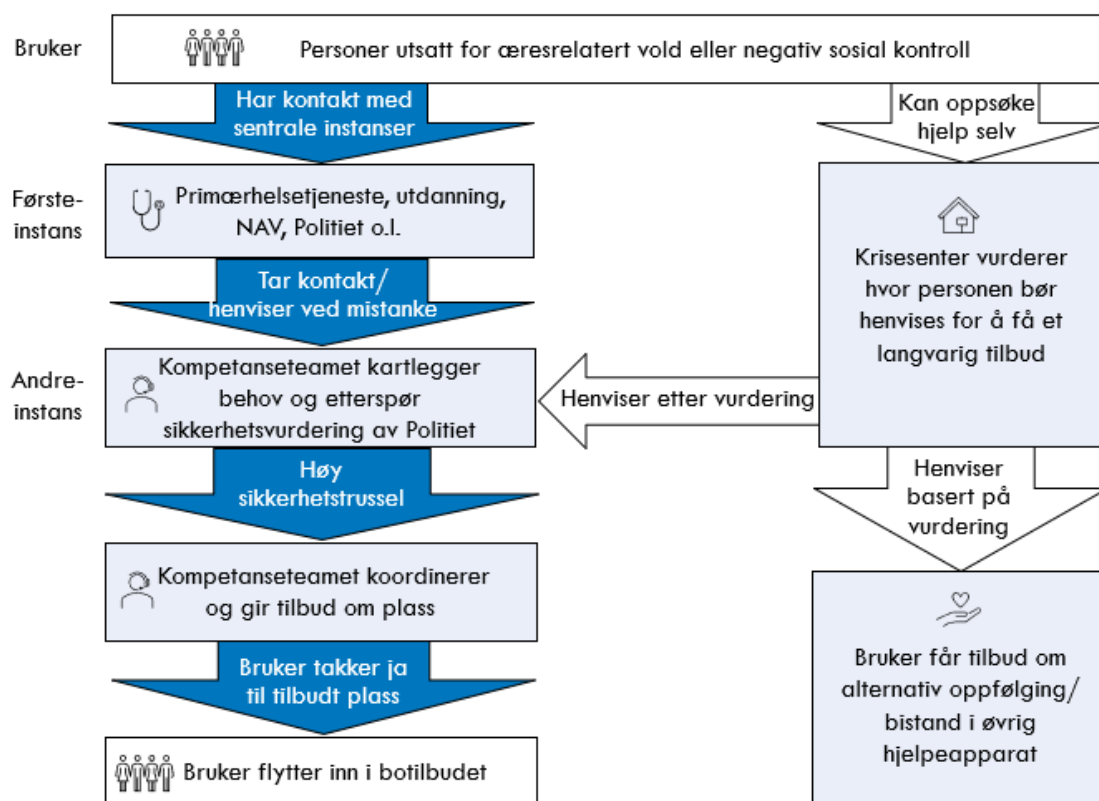
på inntil ni måneder, oppjustert fra seks måneder i 2017. I løpet av oppfølgingsforløpet skal brukerne ha flyttet videre til bolig utenfor botilbudet.

Oppfølgingen gjennom støttetilbudet skal reduseres gradvis. Botilbudet skal imidlertid også bidra til at brukerne får tilstrekkelig oppfølging etter botiden. Den faglige plattformen ble revidert i 2020 for å synliggjøre ønske om økt oppfølging etter utflytting i tilfeller der det er behov (Bufdir, 2022). Oppfølgingen kan være styrking av kontakt med ordinært hjelpeapparat, kontakt med frivillige organisasjoner, nettverksgrupper, samt tilrettelegging for individuell oppfølging utover ni måneder dersom det anses å være et særskilt behov.

3.3 Botilbudets plass i øvrig hjelpeapparat

I Figur 3-2 illustreres hvordan personer i målgruppen kan få tilbud om plass i botilbudet. Illustrasjonen er basert på en gjennomgang av relevante dokumenter og intervjuer med aktører tilknyttet ordningen. Merk at dette er et stilisert og forenklet eksempel, og ikke er ment som en uttømmende beskrivelse av bakgrunn og forløp for alle brukere.

Figur 3-2: Botilbudets plass i hjelpetjenesten



Illustrasjon: Oslo Economics

Personer som er utsatt for æresrelatert vold eller negativ sosial kontroll vil, til tross for at enkelte har begrenset kontakt med det norske storsamfunnet, i alle tilfeller ha noe kontakt med offentlige aktører og instanser. Vi omtaler disse som «førsteinstansen», ettersom disse er de første som kan identifisere personenes utfordringer og mulige behov for reetablering. Førsteinstansen omfatter blant annet Politiet, primærhelsetjeneste og tannhelsetjenesten, utdanningsinstitusjoner, NAV og andre arbeids- og velferdsordninger. I tillegg er minoritetsrådgivere og barnevern, gjerne som et resultat av at utsatte barn har blitt over 18 år eller bekymringsmeldinger fra barnevernet om foreldrene til barna de arbeider med, viktige kontaktpunkter der personer i målgruppen blir identifisert.

Førsteinstansens kjennskap til utfordringer med tvangsekteskap, æresrelatert vold og negativ sosial kontroll er essensiell for at de skal kunne identifisere personer i målgruppen. For eksempel vil en lege med nok kunnskap om temaet kunne være ekstra oppmerksom på eventuelle tegn og indikasjoner hos sine pasienter og informere om hvilke tilbud som finnes for denne målgruppen. Ved manglende kjennskap til temaet vil det derimot være vanskeligere for personer i førsteinstansen å identifisere hvem som er i målgruppen, slik at færre blir fanget opp og henvist videre til politiet eller relevante støttefunksjoner.

I tillegg til kjennskap i førsteinstansen, vil en generell kompetanse om tematikken blant befolkningen for øvrig bidra til å sikre at personer i målgruppen blir identifisert og får tilbud om oppfølging og hjelp. Dersom venner, bekjente og andre personer med et sosialt bånd til personer i målgruppen er oppmerksomme på tegn og indikasjoner, kan også disse være sentrale i å informere om rettigheter eller på andre måter starte en hjelpeprosess.

Et alternativ til kjennskap til botilbudet gjennom førsteinstansen er at personer i målgruppen selv oppsøker hjelp. Slike henvendelser kan komme direkte til Kompetanseteamet, men majoriteten går gjennom et lokalt krisesenter. Krisesentrene er et korttidstilbud til personer utsatt for vold eller overgrep fra nære relasjoner (Krisesentersekretariatet, 2022). Personer i målgruppen vil her få et trygt bosted, mens det settes i gang arbeid med å kartlegge og vurdere hvor personen bør henvises for å få et langvarig tilbud. Dersom personen er i målgruppen for botilbudet, vil gjerne krisesenteret selv melde saken videre for å få vurdert behovet for et botilbud. Personer som ikke er i målgruppen, vil bli henvist til et annet alternativt kommunalt hjelpetilbud.

For å få tilbud om plass må alle potensielle brukere vurderes av Kompetanseteamet, som vi har definert som «andreinstansen». Kompetanseteamet tar imot

henvisninger og forespørsler fra alle relevante instanser. Det settes da i gang en prosess med kartlegging av personen og situasjonen hen står i. Dersom Kompetanseteamet etter kartleggingsprosessen vurderer at personen er aktuell for botilbudet anmoder de Politiet om at det gjøres en risiko- og trusselvurdering.

For å bli tilbudt en plass i botilbudet er det en viktig avgrensning at personen er utsatt for en alvorlig sikkerhetstrussel. Denne sikkerhetstrusselen må anses som omfattende og av mer varig karakter. Årsaken til dette er at reetablering gjennom et botilbud innebærer en stor omveltning for personen det gjelder. Personer som ikke står i en alvorlig sikkerhetssituasjon, vil bli henvist til andre kommunale tjenester for oppfølging, eller krisesentre for en kortere periode.

De personene som står i en alvorlig sikkerhetssituasjon, og oppfyller øvrige kriterier for målgruppen, vil så raskt som mulig få tilbudt en plass i et botilbud. Dette skjer gjennom dialog med brukeren. Både lokalt politi og representanter fra Kompetanseteamet gjør sikkerhetsmessige vurderinger knyttet til blant annet hvilket botilbud som er best egnet og hvilke sikkerhetstiltak som trengs.

Botilbudet er et tilbud, og det er opp til brukeren å avgjøre hvorvidt hen ønsker å benytte seg av den tilbudte plassen eller ikke. Brukere som takker ja til den tilbudte plassen flytter inn fortløpende. De som eventuelt ikke ønsker å benytte seg av tilbudet får tilbud om hjelp fra andre tjenester. I enkelte tilfeller velger personen å bli værende hos, eller vende tilbake til, familien.

For ordens skyld minner vi om avgrensningen av vårt oppdrag. Vi har evaluert tilskuddsordningen som finansierer drift av bo- og støttetilbudet til personer som er vurdert å være i målgruppen for tilbudet, og som får tildelt plass. Dette inntreffer senere i forløpet som er skissert over, og inntreffer etter at personer utsatt for tvangsekteskap og negativ sosial kontroll er identifisert og henvist til Kompetanseteamet. Kunnskap om botilbudet og temaet rundt æresrelatert vold og negativ sosial kontroll blant aktører i førsteinstansen, samt i befolkningen for øvrig, er en viktig forutsetning for effektiviteten og måloppnåelsen i tilskuddsordningen. Det er imidlertid utenfor oppdragets mandat å vurdere hvordan Kompetanseteamet og andre jobber med kompetanseheving og kunnskapsoverføring til befolkningen generelt og hjelpeapparatet spesielt.

3.4 Mål for botilbudet

Den faglige plattformen definerer en rekke mål for botilbudet. I løpet av oppfølgingstiden skal brukeren ha

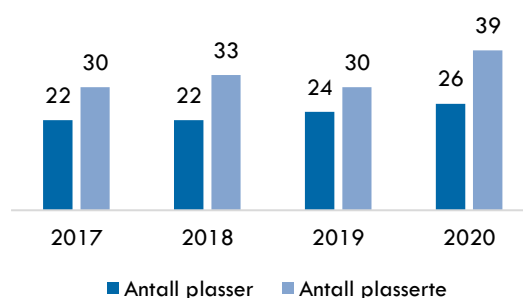
- hatt en trygg bolig
- fått kartlagt individuelle behov
- fått tilpasset miljøterapeutisk oppfølging
- blitt reetablert i en trygg bosituasjon
- etablert nødvendig kontakt med relevante hjelpe-tjenester
- kommet i gang med fast dagaktivitet som skole, kvalifiseringstilbud, jobb eller annet dagtilbud
- et sosialt nettverk rundt seg som for eksempel tilbud i regi av frivillige organisasjoner, venner, familie med mer

I tillegg til dette skal botilbudet bidra til at brukerne får tilstrekkelig oppfølging etter opphold i botilbudet gjennom blant annet å styrke kontakten med det ordinære hjelpeapparatet. Det kan for eksempel være gjennom faglige nettverk og gjennom å styrke kontakten med de frivillige organisasjonene som allerede tilbyr oppfølging etter endt opphold i botilbudet. Som en del av det å etablere et sosialt nettverk kan botilbudet etablere eller styrke eksisterende nettverksgrupper for tidligere beboere.

3.5 Bruk av botilbudet

Det er 22 faste plasser i botilbudet. I årene 2019 og 2020 ble det etablert fire nye, midlertidige plasser. Følgelig omfatter botilbudet per 2021 26 plasser fordelt på fem kommuner. Figur 3-3 illustrerer antall plasser og plasserte brukere i årene etter at tilbudsperioden ble utvidet fra seks til ni måneder i 2017. Antall plasserte er høyere enn antall plasser fordi brukerne tilbringer mindre enn ett år i botilbudet, og det derfor kan komme en ny bruker som overtar en fraflyttet plass i inneværende år.

Figur 3-3: Antall plasser og plasserte brukere i botilbudet



Kilde: Årsrapporter Kompetanseteamet mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og negativ sosial kontroll

3.6 Utbetalt tilskudd

Tilskuddskommunene søker årlig om tilskudd fra Bufdir for å dekke løpende driftsutgifter i henhold til føringer i regelverk, tilskuddsbrev og den faglige plattformen for botilbudet. Disse føringene omfatter i stor grad at

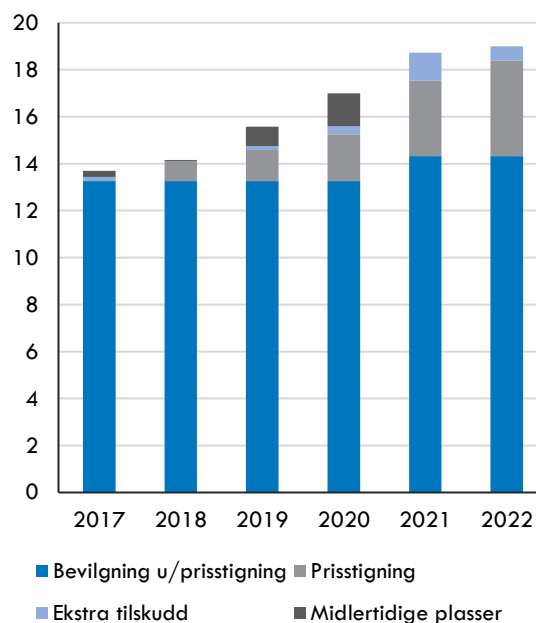
botilbudene skal ha en effektiv og god drift, inneha relevant kompetanse tilpasset brukernes behov, formelle plikter som for eksempel taushetsplikt og krav til rapportering, samt føringer opp mot målsetningene for botilbudet. Det søkes tilskudd på bakgrunn av tilskuddet fra forrige år og et foreløpig budsjett over driftsutgifter og inntekter for det kommende året.

Det er lagt til grunn en generell ramme for inflasjonsjustering i tilskuddet, men tilskuddskommunene kan søke om å få innvilget ytterligere tilskudd dersom det er formålstjenlig, for å for eksempel styrke tilbudet. Siden 2021 har kommunene også mulighet til å søke om ekstra tilskudd til ytterligere oppfølging av brukere eller aktiviteter, på bakgrunn av et utvidet mandat for Bufdir om å sikre bedre oppfølging etter opphold i botilbudet.

Figur 3-4 viser en oversikt over totale bevilgninger og tilskudd til tilskuddskommunene fra 2017-2022. I nominelle summer har det vært en økning på omtrent fem millioner kroner fra 2017-2022. Imidlertid skyldes en stor andel av dette årlig inflasjonsjustering, samt økt tilskudd som følge av en utvidelse av antall plasser i tilbudet. Sett bort ifra dette har bevilgningene, og den tilhørende pengebruken til tilskuddskommunene, vært uendret gjennom tidsperioden. Økningen i bevilgningene i 2021 og 2022 skyldes at de to midlertidige plassene som tidligere hadde fått ekstra

tilskudd ble permanente, og derfor inngår som ordinær bevilgning.

Figur 3-4: Bevilgninger til tilskuddskommuner (MNOK)



Kilde: Søknader og tildelingsbrev av tilskudd til bo- og støtte tilbud, Bufdir

4. Evaluering

Vår evaluering viser at fleksibilitet i utforming og forvaltning av tilskuddsordningen bidrar til høy grad av måloppnåelse. Vi vurderer at tilskuddet gir et midlertidig forsterket tilbud til målgruppen, og setter brukere i kontakt med relevante hjelpetjenester. Nasjonal koordinering fremmer effektivitet i forvaltningen av botilbudet, og samarbeid på nasjonalt og lokalt nivå sikrer god ivaretagelse av brukernes sikkerhetsbehov. På samfunnsnivå bidrar tilskuddet til å øke kompetanse og bevissthet om tematikk og signalisere hvilke normer og rettigheter som gjelder i Norge. Vi finner at det er få utilsiktede virkninger av tilskuddet.

4.1 Evaluering av utforming

Evaluering av tilskuddsutformingen omhandler hvorvidt mål, føringer, retningslinjer og rapporteringsrutiner er innrettet slik at bruken av midlene i kommunene i størst mulig grad kan realisere ordningens mål.

En sentral del i vurderingen av utformingen av tilskuddsordningen er hvordan retningslinjer og målsetninger for botilbudet er satt. Retningslinjene omfatter det økonomiske aspektet ved tilskuddsordningen, mens målsetningene i større grad er knyttet opp mot faglig plattform og utformingen av selve tilbudet. I vurderingen har vi også vurdert om Bufdir forståelse av retningslinjer og mål samsvarer med departementets forståelse, og videre om tilskuddsmottakerne (kommunene) deler denne forståelsen.

4.1.1 Retningslinjer for tilskuddsordningen oppleves formulert på en hensiktsmessig måte

Informantene mener i all hovedsak at retningslinjene for tilskuddet er formulert på en hensiktsmessig måte. **Retningslinjene oppfattes å være både tydelige og på et hensiktsmessig detaljnivå.** Dette omfatter også kravene til rapportering og øvrige økonomiske forhold. Forståelsen av retningslinjene virker å være i tråd med ønsket fra forvaltningen.

«Vi ønsker at retningslinjene skal regulere tilskuddet, og ikke i seg selv beskrive faglige føringer for innholdet.»

Representant fra tilskuddsforvaltning

Enkelte informanter fremhever imidlertid et ønske om økt tydelighet i forbindelse med søknader om ekstra tilskudd utover det ordinære tilskuddsbeløpet. Det er presisert i retningslinjene at ordinært tilskudd ikke skal benyttes til å dekke kostnader ved oppfølging av brukere etter oppfølgingsstidens utløp eller utflytting (Bufdir, 2022). Retningslinjene fra Bufdir gir likevel rom for at det kan innvilges tilskudd ut over den generelle inflasjonsjusteringen dersom direktoratet for eksempel «gir kommunene nye eller utvidede oppgaver knyttet til oppfølgingsarbeidet». I utvidelsen av faglig plattform i 2020 har det blitt gjort presiseringer knyttet til bedre oppfølging etter opphold i botilbudet. Enkelte av representantene fra botilbudene oppgir at de er usikre på hva som skal til for å søke om midler til oppfølging etter botiden på ni måneder.

4.1.2 Forståelse av retningslinjene er i samsvar med departementets forståelse

Bufdir og AID virker å ha en felles forståelse av retningslinjene for ordningen. **Det har ikke blitt fremhevet noen utfordringer eller misforståelser rundt forvaltningen av de økonomiske midlene mellom departementet og Bufdir.** Bakgrunnen for dette oppfattes å være en felles forståelse om at botilbudet er et omfattende tilbud der det kreves fleksibilitet i forvaltning og retningslinjer. Denne felles forståelsen gir rom for den økonomiske fleksibiliteten som er nødvendig.

Videre virker det å være en tydelig ansvarsfordeling mellom departementet og direktoratet. Departementet står for forvaltningen av og de overordnede føringene for tilskuddsmidlene, og Bufdir har ansvar for det operasjonelle knyttet til tilskuddsordningen. Bufdir har dialog med Kompetanseteamet, vurderer målsetninger og føler opp kommunene som har botilbud. Blant annet har Bufdir tidligere vurdert om tilskuddsordningen skal inkludere personer uten innvandrerbakgrunn som ønsker å bryte med familien i lukkede trossamfunn. Departementet la da føringer på at tilskuddet, og derav botilbudet, skal gå til brukere med minoritetsbakgrunn. Dette ble argumentert ut fra at tilskuddsmidlene er budsjettert over integreringsbudsjetten, i tillegg til at det i seg selv er en verdi at tilbudet er spisset.

4.1.3 Det er en felles forståelse av målene for tilskuddsordningen

Fra intervjuer og øvrig informasjonsinnhenting kommer det frem at **de ulike aktørene tilknyttet botilbudet har en felles forståelse av målene for ordningen, og at disse har et hensiktsmessig detaljnivå.**

«Jeg synes Bufdir er flinke til å gå i dialog når de har en sak. De hører ofte på oss.»

Representant for botilbud

Det er konsensus om at **målene er både tydelige og, langt på vei, målbare**. Imidlertid nevner flere av botilbudene at det bør tas høyde for at grad av mål-oppnåelse er knyttet til menneskelige faktorer, og at beboernes frie vilje kan gå på bekostning av mål-oppnåelse. Dette gjelder særlig for målet om at brukerne skal ha fått tilpasset miljøterapeutisk oppfølging, kommet i gang med en fast dagaktivitet og etablert et sosialt nettverk. I tillegg gjelder det delvis faktorer knyttet til reetablering og tildeling av en trygg bolig. Ikke alle brukerne ønsker å bli relokalisert langt fra den delen av landet de føler tilhørighet. Relokalisering og reetablering kan da skje med informasjon til brukerne om at ny bolig i seg selv kan være trygg, men at nærområdet ikke er så trygt som ønskelig fra Politiets side.

Det er slik at ulike forutsetninger for å etablere sosial kontakt og tillit, samt brukernes egne avgjørelser om å motta oppfølging og tilrettelegging eller ikke, gjør at flere av målsetningene i praksis vil være urealistiske å nå i løpet av botiden. I tillegg vil sikkerhetsmessige hensyn i bo- og støtteperioden for mange brukere begrense muligheten for etablering av et sosialt nettverk. Det er imidlertid vår oppfatning at Bufdirs forvaltning har en forståelse for disse utfordringene, og hensyntar dette i vurdering av mål-oppnåelse. **Vår vurdering er at det er opparbeidet stor grad av gjensidig tillit mellom Bufdir og kommunene som driver botilbudene**, og at denne tilliten blant annet kommer til syne i forståelse av målformuleringene.

Fra intervjuer og rapporteringer fremgår det at de ulike tilskuddskommunene har noe ulik praksis, særlig i henhold til oppfølging etter endt botid. Enkelte botilbud følger opp brukere i lang tid etter utflytting, mens andre botilbud i større grad overgir ansvaret for oppfølging av brukere til andre kommunale og ideelle støtteorganer etter utflytting. Det er ikke direkte klart om bakgrunnen for dette er at tilskuddskommunene har en ulik forståelse av målsetningene for tilbudet, for eksempel forståelsen av når brukeren har et fullverdig sosialt nettverk rundt seg. Vår oppfatning er imidlertid at **tilskuddskommunene har en relativt lik forståelse av målene**, og at **ulik praksis handler om ulike forutsetninger for drift**.

«Da jeg overtok som leder, følte jeg at jeg hadde stor frihet rundt utvikling av folk og kompetanse og

drift av tilbudet. Jeg snakket med Bufdir om hvordan vi kunne heve kompetansen og ting jeg vil gjøre fremover og fikk gehør for alt.»

Representant for botilbud

Type bolig, bemanning og sikkerhetsmessige forutsetninger i botilbudene påvirker hvilke brukere som blir tildelt plass. For eksempel blir familier i hovedsak bosatt i større leiligheter som de disponerer på egen hånd, mens unge jenter som kommer alene i mange tilfeller blir bosatt i kollektiv av varierende størrelse. Botilbud som har boliger der flere bor sammen, samt tilgang på bemanning hele døgnet, er bedre egnet for brukere med større behov for oppfølging og hjelp. Dette kan for eksempel være knyttet til psykisk helse. Denne delingen gir ulike behov for oppfølging av brukerne etter utflytting.

Videre er organisering av botilbudet i kommunene ulik. Enkelte botilbud er organisert i enheter som har ansvar for relaterte støttetjenester, slik at ledere og ansatte er en del av eventuell videre oppfølging av brukere av tilbudet. Dette har gjort at botiden er under ni måneder, samtidig som de får oppfølging i ny, permanent bolig. Vi vurderer at en slik organisering bidrar til at overgangen fra oppfølging i botid til videre oppfølging skjer mer gradvis.

«De får oppfølging av oss selv om vi flytter de ut fra våre to boliger og videre til permanent bolig. Det kan være noen som får hjelp kortere, men de som trenger det får oppfølging ut tiden.»

Representant for botilbud

De fleste botilbudene har kommet med innspill til varigheten for tilbudet, som er på inntil ni måneder. For brukere med store traumer, eller ekstra behov av øvrige årsaker, opplever flere av lederne vi har snakket med at ni måneder er for kort til å oppfylle målsetningene for tilskuddsordningen. Andre ledere viser til at oppfølgingen fortsetter etter avsluttet botid, og at en varighet på inntil ni måneder er tilstrekkelig for å gi den forsterkede oppfølgingen som botilbudet er ment å være. Flere peker på at reetablering, både fysisk og med tanke på nettverk, er en omfattende prosess uavhengig av hvorfor hen flytter. For en person som befinner seg i en ekstraordinær situasjon, og samtidig bearbeider krevende og kanskje traumatiske hendelser, så vil oppfølging i etterkant av botiden være avgjørende for å kunne reetableres.

«Oppfølging har vi i lang tid, men botiden i sikkerhetsbolig skal helst ikke være lenger enn nødvendig. Må ut i vanlig liv å tidlig som mulig, dette er en mellomstasjon. Sikker og trygg plass å komme til, men vi starter med en gang å få de inn i relevante systemer osv. som de trenger videre, sånn at de raskt er på plass i de behovene de trenger på sikt.»

Representant for botilbud

I de tilfellene hvor botilbudet mener at ni måneder ikke er nok tid for brukerne til å være klare til å flytte ut av botilbudet, trekker informanter frem at dette er mennesker som sliter med å bygge tillit til personer på bakgrunn av det de har gjennomgått. Flere informanter forteller at brukere kan få en sterk traumatisk reaksjon på det de har opplevd først noen måneder etter at de er reetablert, og argumenterer for at det er uheldig dersom utflytting skal skje på et tidspunkt der den unge er ekstra sårbar.

«Vi er kanskje de eneste de har igjen etter å ha brutt med familien, så det er veldig sårbart når kontakt brytes, oppfølging opphører eller personell slutter osv. Dette også lenge etter at de har flyttet ut.»

Representant for samarbeidspartner til botilbud

Det er ikke forventet at brukerne skal være helt reetablert og uten behov for oppfølging etter tidsperioden i botilbudet, men i flere tilfeller ønsker botilbudene og støttepartnere at brukerne kunne få tid til å bygge opp et enda bedre fundament før utflytting.

Vår vurdering er at ulik oppfatning blant botilbudene både reflekterer forskjeller i kjennetegn og behov blant brukere, samt organisering og plassering av tilbudet i kommunenes øvrige støtteapparat og derigjennom opplevd kontinuitet i oppfølging under og etter botid. Vi har også inntrykk av at samtlige botilbud har utviklet en oppfølgings- og organisasjonsform som gjør at de på best mulig måte kan følge opp brukerne under og etter botiden.

4.2 Evaluering av forvaltning

Evaluering av forvaltning av tilskuddsordningen er en vurdering av hvordan ordningen driftes. Denne vurderingen er rettet mot hvordan ordningen forvaltes gitt utformingen og ressursene som ligger til grunn. I DFØs veileder for evaluering av tilskuddsordninger (Finansdepartementet, 2021) er det tre delmål som vurderes i en evaluering av forvaltning:

1. Korrekt målgruppe: tilskuddet når frem til de riktige brukerne/tilskuddsmottakerne.
2. Korrekt beløp: tilskuddsmottakerne tildeles tilskuddsbeløp i samsvar med intensjoner og tildelingskriterier.
3. Korrekt anvendelse: tilskuddsmottaker anvender midlene slik disse er ment å bli anvendt og i samsvar med formålet.

I evalueringen av forvaltningen har vi vurdert forvaltningen opp imot disse delmålene, og vi har hatt fokus på hvorvidt forvaltningen har en kostnads-effektiv ressursbruk. Vi har også vurdert kommunenes drift etter krav fra tilskuddsforvalter. Dette er knyttet til delmål 3 og favner hvorvidt kommunene (tilskuddsmottakerne) har en effektiv og god drift av tilbudene. Vi har også vurdert om kommunenes drift av tilbudene er tilrettelagt brukere med nedsatt funksjonsevne. Videre har vi sett særskilt på hvilke ressurser og kompetanse som ligger til grunn i kommunene for å drifte tilbudet.

4.2.1 Tilskuddet når frem til de riktige brukerne

Målgruppen for tilskuddet er svært spisset. Potensielle beboere må være unge over 18 år (Bufdir, 2020), og i utgangspunktet være utsatt for en eller flere av følgende:

- negativ sosial kontroll
- æresrelatert vold
- fare for å bli giftet bort mot sin vilje
- tvangsgiftet

I tillegg kommer det frem i intervjuer at målgruppen karakteriseres ved å være

- fra en minoritetsbakgrunn
- utsatt for et trusselbilde som krever strenge sikkerhetstiltak

På bakgrunn av denne avgrensningen er det en svært liten andel av den norske befolkningen som har behov for og mulighet til å få plass i botilbudet. **Flere informanter trekker frem sikkerhetsbehovet som den mest avgjørende avgrensningen.** Flere står i en svært vanskelig situasjon, men får ikke plass i botilbudet fordi de ikke vurderes å ha et så omfattende beskyttelsesbehov som det botilbudet innebærer. Informantene våre forteller at **de som ikke**

behøver slike strenge sikkerhetsbehov, vil få et bedre tilbud i andre instanser. Grunnen til dette, som representanter fra både forvaltningen og botilbudene understreker, er den store belastningen som følger av en reetablering. Reetablering innebærer blant annet å bo på ny, hemmelig adresse med ny identitet og bakgrunns historie på et nytt sted. Dette er svært krevende å oppleve, men også å etterleve, og det er ikke ønskelig at noen skal reetableres ved hjelp av et botilbud med mindre det virkelig er nødvendig.

Målgruppen er avgrenset, men nøye vurdert

Botilbudet er ment å være et tillegg til de ordinære hjelpetjenestene i samfunnet, for en gruppe mennesker som står i en spesielt krevende situasjon. Det er ikke meningen at botilbudet skal konkurrere om å hjelpe de samme personene som det øvrige hjelpeapparatet. Dersom det skulle blitt lettet på avgrensningene for målgruppen, kan det tenkes at hjelpetilbudene i større grad blir overlappende. En av våre informanter trekker frem viktigheten av at dette er et svært avgrenset og spesielt tilrettelagt tilbud:

«Det er nødvendig og klokt at dette er et tillegg til ordinære tjenester. Ved utvanning eller utvidelse vil det være en risiko for at det opprinnelige tilbudet reduseres.»

Representant fra tilskuddsforvaltningen

Sikkerhetsbehovet er én av årsakene til at personer som tilhører lukkede kristne trossamfunn per i dag ikke er en del av målgruppen til tilbudet. Dette har intervjuet med at de sjeldent har minoritetsbakgrunn, men hovedgrunnen er fordi trusselbildet ikke vurderes å være stort nok dersom de skulle velge å bryte med familien eller trossamfunnet. Likevel er det mange av disse som befinner seg i en krevende og lignende situasjon som brukerne av botilbudet. En representant fra politiet understreket at de som er utsatt for æresdrap i Norge i all hovedsak har en minoritetsbakgrunn. Representanter for forvaltningen forklarer at en eventuell utvidelse av målgruppen må sees i lys av den enorme begrensningen sikkerhetstiltakene i botilbudet er for brukerne.

Kunnskap om negativ sosial kontroll og æreskultur er viktig for å oppdage de som trenger hjelp

Enkelte informanter er bekymret for at personer i begge ender av «(selvstendighetsskalaen)» havner utenfor tilbudet. Ressursvake vil kanskje ikke ha etablert tilstrekkelig kontakt til at deres behov vil kunne identifiseres av hjelpeapparatet, mens ressurssterke personer i større grad bruker andre arenaer for å unnsnippe kontrollen fra familien.

For førstnevnte gruppe er det avgjørende at de tjenestene de allerede har kontakt med (Nav, helse- og tannhelsetjeneste, barnehage, skole og lignende) har tilstrekkelig kjennskap til tematikken og tilbudet til at de kan informere og hjelpe de det måtte gjelde, eller eventuelt ta kontakt med instanser som kan hjelpe. Økt kunnskap om målgruppen er noe Kompetanseteamet jobber med, både nasjonalt, regionalt og lokalt.

Hvorvidt tilskuddet når ut til de faktiske brukerne i målgruppen er **også avhengig av at de som har et reelt behov blir tilbudt plass etter at de har oppsøkt eller kommet over tilbudet.** I den forbindelse trekker informantene frem at Kompetanseteamet gjør gode vurderinger, og at dagens ordning med nasjonal koordinering er riktig og viktig.

«Det er en fordel at vurderingen og koordineringen av plasser ligger nasjonalt, og dermed gjøres på et overordnet nivå.»

Representant fra forvaltningen

En nasjonal koordinering legger i stor grad til rette for fleksibilitet i tildeling av tilbud, hvor de ansvarlige kan ha et overordnet blikk over plasseringer, og fordele personer i henhold til trusselvurdering og hvilket botilbud som vil passe vedkommende best. Denne fleksibiliteten forsterkes av at botilbudene selv, så langt det er mulig, tilrettelegger for å ta imot de Kompetanseteamet ber om plassering til. For eksempel kan botilbudene ta imot en eller flere ekstra personer dersom en bruker har barn.

En mer lokal koordinering av plasser ville antakelig gitt dårlige utnyttelse av kapasitet samlet for botilbudene, samt potensielt mer byråkrati for å samarbeide på hvers av tilbudene. I tillegg vil de som tildeler plasser nasjonalt behandle langt flere saker enn en saksbehandler på lokalt nivå, og dermed opparbeide seg mer erfaring i behandling av saker.

Oppsummert er det vår vurdering, basert på intervjuer og dokumentstudier, at **tilskuddet når frem til brukere som har behov for det.** Samtidig finnes det potensielt mørketall, og det kan derfor være vanskelig å vurdere det reelle antallet personer som befinner seg i målgruppen. Flere informanter fremhever at **manglende kjennskap til tematikken og tilbudet blant befolkningen generelt, og hjelpeapparatet spesielt, er en barriere for at tilskuddet når flere.** Økt kompetanse om tematikken, spesielt blant tjenester og aktører som er i kontakt med personer som kan befinne seg i målgruppen, vil kunne bidra til at flere får den hjelpen de har behov for.

4.2.2 Tilbudene er i varierende grad tilrettelagt for brukere med særlige behov

Det er en målsetning for bo- og støtteordningen at tilbudene skal være tilrettelagt for brukere med særlig behov, herunder brukere med nedsatt funksjonsevne (Bufdir, 2022). Det settes en rekke krav til boligene og tilbudet for å tilfredsstille de strenge sikkerhetskravene. For eksempel må boligene være relativt nye, samt at de ikke kan ligge i første etasje. Isolert sett vil sistnevnte krav kunne skape utfordringer for personer med nedsatt funksjonsevne dersom det ikke var heis i bygget. Imidlertid gjør kravet til boligens alder at det er større sannsynlighet for at boligene har heis. Fra vår gjennomgang av rapportering og intervjuer har vi ikke kommet over noen utfordringer med å håndtere brukere med nedsatt fysisk funksjonsevne. Botilbudene virker å gjøre store grep for å legge til rette for eventuelle ekstra fysiske utfordringer som noen brukere har.

«Ved særlige behov for fysisk tilrettelegging har kommunen og hjelpemiddelsentralen vært raske med bistand»

Representant fra tilskuddskommune

Flere informanter trekker imidlertid frem **utfordringene med å tilrettelegge for personer med særlige utfordringer knyttet til rus og kriminalitet**. Bakgrunnen for dette er at oppfølgingsbehov, som følge av slike utfordringer, kan gå på bekostning av sikkerheten til andre brukere. Slike situasjoner oppstår imidlertid sjelden, og det fremgår av informasjonsinnhentingen at botilbudene har vært fleksible i å legge til rette også for disse brukerne. Samlet sett virker derfor tilbudet å være **godt tilrettelagt for brukere med fysiske funksjonsnedsettelse, mens utfordringer knyttet til særlige behov som følge av kriminalitet og/eller rus kan være vanskeligere å tilrettelegge for i botilbudene**.

Av rapporteringene fremgår det at botilbudene har størst utfordringer med å tilrettelegge for personer med særlige psykiske helseutfordringer. Dette kan være fordi sikkerhetstiltakene kan være krevende for de mest plagede personene, ettersom disse begrenser livene til brukerne i svært stor grad. I tillegg kan beboere med større psykiske utfordringer være mer krevende å gi oppfølging, fordi de blant annet kan slite med å knytte kontakt med mennesker og utnytte oppfølgingen og hjelpen de får tilbudt gjennom botilbudene

«Det er vanskelig å se på at beboere flytter ut med store psykiske helseplager, som også påvirker deres evne til å kunne gjøre seg nytte av andre deler av hjelpeapparatet, som for eksempel NAV, politi og advokathjelp.»

Rapportering fra et botilbud

En ytterligere utfordring, i forbindelse med psykisk helse, er at det kan være krevende for botilbudene å tilby brukerne den psykologiske hjelpen de trenger via tjenester for psykisk helsevern. Dette skyldes både utfordringer i forbindelse med sikkerhetsrutinene, men også samarbeidsutfordringer med tjenestene. Kun ett av fem botilbud har faste kontaktpersoner innenfor tjenestene for psykisk helsevern. De øvrige rapporterer at de kun har samarbeid i enkeltsaker. **Sporadisk kontakt med psykisk helsevern kan gjøre at kompetansen på temaet i tjenestene blir svekket, og at nye henvendelser tar lengre tid og er mindre sømløse enn ønsket.**

4.2.3 Tilskuddsbeløpet er tilstrekkelig til å sikre drift i samsvar med intensjoner og tildelingskriterier

Botilbudene opplever at de har tilstrekkelige økonomiske rammebetingelser for ordinær drift, og i flere tilfeller har noen botilbud hatt ubrukte midler til overs ved utgangen av året. Vi har derimot fått innspill om at flere botilbud ved opplevd behov utvider tilbudet for brukerne, uten ekstra tildeling av midler, på grunn av et ønske om å hjelpe flere enn de har kapasitet til. Dette gjelder for eksempel at brukerne trenger mer oppfølging etter utflytting, eller dersom brukerne har med seg kjæresten eller barn ved innflytting i botilbudet. På bakgrunn av dette har flere botilbud fremmet et ønske om å kunne søke ekstra tilskudd ved oppstått behov (se kapittel 4.1.1).

Det er nylig gjort en utvidelse av regelverket som åpner for å kunne søke midler ut over rammen som er satt. Representanter for forvaltningen fremhever likevel at hovedtyngden fortsatt går til den opprinnelige rammen. Flere botilbud oppgir at kommunen finansierer en større del av tilbudet dersom tilskuddet ikke strekker til. Det blir da en glidende overgang mellom oppfølgingen i botilbudet og ettervern i kommunen. Vår vurdering er at en slik fleksibilitet i finansiering i kommunen er sentral for botilbudenes mulighet til å motta brukere på kort varsel, motta brukere med barn eller brukere med særskilte ekstrabehov, uten å egentlig ha tilskuddsmidler til dette.

Vi vurderer det som hensiktsmessig at kommunene, som ved endt botid har videre oppfølging av brukerne, bidrar økonomisk ved behov i den forsterkede innsatsperioden som botilbudet utgjør. Merk imidlertid at en kommunal finansiering under bo- og støtteperioden kun skal supplere og ikke være en del av tilskuddsordningen. Det kan ikke forventes at kommunene bidrar med finansiering når dette ikke er spesifisert i tilskuddsordningen. Flexibilitet gjennom kommunal finansiering utover hva tilskuddet bidrar med kan naturligvis heller ikke tilskrives tilskuddsordningen. Vår vurdering er likevel at **tilskuddsbeløpet dekker ordinær drift av botilbudet.**

4.2.4 Tilskuddsmidlene blir anvendt i samsvar med formålet som er satt

Det overordnede formålet med botilbudet er å gi brukerne hjelp innenfor trygge rammer til reetablering og til å kunne leve et så normalt liv som mulig. Dette skal, i tråd med retningslinjene for botilbudet, være et tillegg til kommunenes lovpålagte hjelpetilbud og tjenester.

Utformingen av tilskuddsordningen gir et vidt handlingsrom for tilskuddskommunene i anvendelsen av tilskuddet. Kravene til tilbudet handler i stor grad om at det skal driftes effektivt og godt, være til rettelagt for brukere med særlige behov, og møte krav og føringer i faglig plattform. Det skal også rapporteres på et fastsatt elektronisk skjema, som skal vise at brukerne gis et tilrettelagt korttidstilbud gjennom botilbudet. Kravene i faglig plattform dekker rutiner for oppfølging av beboere og drift av tilbudet. Dette inkluderer skriftlige rutiner for oppfølging av beboere og nødvendig kontakt med relevante hjelpetjenester, samt arbeid for å etablere faste dagaktiviteter og et sosialt nettverk for beboeren. I tillegg skal det rapporteres om brukeren underveis i oppholdet, som skal sikre tilstrekkelig oppfølging etter utflytting.

Kommunenes flexibilitet i utformingen av botilbudene kan innebære prioritering av enkelte krav til tilbudet på bekostning av andre. Det er forståelse fra forvaltningen om at ikke alle mål og krav er oppnåelige for alle brukere i løpet av botiden (som beskrevet i kapittel 4.1.3). Innspill fra en representant for forvaltningen gir et inntrykk av at de er **godt fornøyde med anvendelsen av midlene:**

«Tilbudet fyller i stor grad det tomrommet det var ment å fylle. Det er et spisset tilbud med god kompetanse. Jeg tror vi har gode holdepunktet på at dette fungerer

som et godt midlertidig tilbud til målgruppen.»

Representant fra forvaltningen av botilbudet

Botilbudene opplever at de får mye tillit og stor faglig flexibilitet i bruken av midlene. **En sammenstilling av rapporteringene fra tilskuddskommunene underbygger at tilskuddsmidlene blir anvendt i samsvar med formål og krav.** I tråd med føringene fra faglig plattform har alle kommunene skriftlige rutiner for miljøterapeutisk arbeid, og gjennomgått de nødvendige sikkerhetstiltakene etter anmodning fra politiet. Det er i alle tilbudene lagt til rette for samarbeid med støtteorganisasjoner og tilrettelegging for at brukerne kan komme i gang med en fast dagaktivitet og bygge opp et sosialt nettverk. Imidlertid er det en utfordring at mange av brukerne ikke ser behovet, eller ikke er i stand til å utnytte dette tilbudet. Botilbudene har mulighet til å utdype om dette i rapporteringene, hvor det kommer frem at botilbudene i disse tilfellene er veldig fleksible og tilpasningsdyktige. Selv om brukerne ikke ønsker en individuell plan, får de tilrettelagt og planlagt et tilbud som i stor grad erstatter en individuell plan.

Ut fra intervjuer fremgår det at botilbudene er fornøyde med rapporteringsprosessen og kravene til rapporteringen. Det fremheves at formatet bidrar til å få frem mye relevant informasjon, og at resultatrapporteringen bidrar til refleksjon og anerkjennelse rundt arbeidet som er gjort.

Imidlertid trekkes det frem av flere at de ikke får noen tilbakemelding på rapporteringen. Fra gjennomgangen av de ulike rapporteringene er det tydelig at botilbudene rapporterer svært forskjellig innenfor skjemaets rammer. En tilbakemelding til botilbudene på rapporteringene som er gjort, for å sikre strømlinjeformede resultater, kunne bidratt til at Bufdir mer effektivt kan sammenligne og kontrollere botilbudene.

En slik tilbakemelding kan bli spesielt viktig ettersom rapporteringen er den eneste formen for kontroll av botilbudene. Som nevnt er det en gjensidig tillit om at botilbudene gjør en god jobb, men en informant trekker fram at det ikke er noe offisielt tilsyn eller sjekk som gir de en bekreftelse på dette. Dette kan gjøre at rapporteringen oppleves som mindre viktig, og gjennomføres som en rutineoppgave uten særlig innhold. Da Bufdir kunne ha mindre kontroll over det faktiske innholdet i botilbudene.

4.2.5 Kommunene har en effektiv og god drift av tilbudene

Tilskuddskommunene fremhever i intervjuene at de opplever stor organisatorisk frihet. Sett i lys av innspill

fra representanter for koordinering og forvaltning virker det som at **det er organisatorisk frihet hos botilbudene lokalt, samt i botilbudet som en nasjonal ordning**. Vi opplever at dette har en stor innvirkning på effektiviteten i tilbudet, og vil derfor drøfte effektiviteten både lokalt og nasjonalt.

Rapportering og innspill fra representanter i alle nivåer i ordningen tilsier at **tilskuddskommunene driftes godt og effektivt på et lokalt nivå**. En stor andel av de lokale samarbeidspartnere understreker tydelig at samarbeidet og tilbudet fungerer godt. **Fra både botilbudene og støttepartnerne trekkes det frem verdien av å ha faste kontaktpersoner å forholde seg til**. Dette øker effektiviteten i kommunikasjon og informasjonsdeling, i tillegg til å ivareta sikkerheten til brukerne ved å begrense hvilke personer som får tilgang og innsyn i informasjon om brukerne. Ett av de større botilbudene, som ikke har mulighet til å etablere kontakt med faste personer hos alle sine samarbeidspartnere, opplever at det er krevende å ha så mange ulike aktører og instanser å forholde seg til. Kobling til faste kontaktpersoner gjør imidlertid **at effektiviteten og samarbeidet er sårbart for utskiftninger av personell både hos botilbudene og samarbeidspartnere**. Dette gjelder særlig i mindre botilbud, som i utgangspunktet har færre ressurser.

Betydningen av faste kontaktpersoner kommer også til syne i forbindelse med at beboere flytter ut av tilbudet. Dette er en krevende overgang for brukerne, og forutsetter stor grad av forberedelse og tilrettelegging. I mangel på faste kontaktpersoner kan det være utfordrende for brukerne å ha tillit til nye personer, hvilket gjør det krevende med informasjonsdeling og oppfølging. Slike utfordringer kan bidra til at enkelte brukere faller ut av systemet eller flytter tilbake til familien, fordi de ikke finner sin plass eller reetableringen av andre årsaker blir for krevende.

I forbindelse med dette har en hjelpetjeneste fremhevet et ønske om en bedre og mer detaljert plan for brukerne i utflyttingsprosessen. Denne tjenesten opplever at de ofte ender opp med å hjelpe utflyttede brukere å forstå hvordan tjenestene til støtteorganisasjonene fungerer, fremfor å bistå med de tjenestene de egentlig skal. En detaljert handlingsplan, med informasjon om tidligere etableringer av kontakt med støtteorganisasjoner, kan hjelpe å skape en mer sømløs overgang og bistå til at hjelpetjenestene kan fokusere på å hjelpe på det området de er mest kvalifisert. Med utgangspunkt i hver enkelt beboers psykiske helsetilstand må det imidlertid gjøres en avveining mellom tidlig kontakt med hjelpetjenester og beboerens evne til å knytte tillitsbånd til nye mennesker. En prematur introduksjon av mange nye kontaktpersoner kan føre til at beboeren blir overveldet, og dermed virke mot sin hensikt.

Den organisatoriske friheten og fleksibilitet, kombinert med ulike forutsetninger og kjennetegn ved brukere, gjør at botilbudene driftes ulikt. Dette gjenspeiles i botilbudenes innhold, og er viktig i vurderingen av botilbudets effektivitet. Representanter fra Bufdir forteller at **lokalisering og størrelse på tilbudet og disponible leiligheter eller kollektiv har stor betydning for måten hvert enkelt botilbud er organisert på**. Dette har følgeeffekter for samarbeid med andre aktører, overføring av brukere og oppfølging etter utflytting. Ett av botilbudene løfter frem at deres organisering i kommunen er en suksessfaktor i gradvis overføring av brukere fra botilbud til kommunal bolig. Flere informanter, både fra botilbudene og forvaltningen, fremhever at fleksibiliteten og tilpasningsmulighetene i oppfølging etter utflytting er viktig. **Den organisatoriske friheten hos botilbudene gjør at de tilpasser seg best mulig sine forutsetninger for en mest mulig effektiv og god drift**.

Den lokale optimaliseringen av driften henger tett sammen med vurderingen av ordningens effektivitet på et nasjonalt nivå. **Dersom ordningen vurderes som et samlet nasjonalt botilbud for målgruppen, der tilbudet opererer med flere ulike lokasjoner nasjonalt, er vår vurdering at ordning er både veldrevet og effektiv**. Nasjonal koordinering i tildeling av tilbud, samt variasjonen i botilbudene og muligheten som dette gir til å utnytte forskjeller i forutsetninger for å ta imot brukere med ulike kjennetegn og behov, er to faktorer som bidrar til dette.

En viktig del av vurderingen om effektivitet er kapasitetsutnyttelsen i tilbudet. Fra et økonomisk ståsted er det ønskelig med høy kapasitetsutnyttelse for å sikre kostnadseffektivitet i tilbudet. Fra rapporteringer og intervjuer fremgår det at **det er god utnyttelse av plassene i tilbudet**. Imidlertid har det ikke vært fullt belegg i alle tilbudene. Dette blir likevel ikke sett på som noen utfordring fra forvaltningen sin side.

«Det er andre hensyn enn de økonomiske betraktningene i effektivitet som trumfer.»

Representant for forvaltningen

Representanter for koordineringen presiserer at **det er nødt til å være noe ledig kapasitet i tilbudene for å kunne ta imot nye brukere** på kort varsel, og for å ta høyde for at pågangen av nye brukere er noe ujevn over tid.

Representanter fra forvaltningen forteller at brukere flest har preferanser for hvor de ønsker å bo, og at

enkelte botilbud er lokalisert i områder som oppleves mer attraktive enn andre. Dette medfører at noen botilbud opplever stor etterspørsel, mens andre har ledig kapasitet. Felles for alle botilbudene er at det er vanskelig å forutse når det vil være ledig kapasitet, som følge av usikkerhet knyttet til akkurat når en bruker flytter ut. Botilbudene informerer likevel om at de aldri eller sjelden har måttet si nei til en bruker.

Det har blitt trukket frem gjentatte ganger at **trusselvurderinger er en barriere for ordningens effektivitet**. Dette er ofte en flaskehals for plassering av brukere, fordi det tar lang tid og kan måtte gå flere runder mellom Kompetanseteamet og det lokale politidistriktet som følge av mangelfull dokumentasjon eller ufullstendig vurdering. Årsaken til dette er ofte manglende kompetanse og erfaring i distrikter som sjelden håndterer slike saker.

4.2.6 Kommunene har opparbeidet tilstrekkelig relevant kompetanse til å drifte botilbudet

Ettersom målgruppen har svært sammensatte utfordringer, er **det nødvendig med en bred og omfattende kompetanse i botilbudene**, både blant personer som er ansatt i tilbudet og lokale samarbeidspartnere. Botilbudene trekker frem en rekke kompetanseområder som viktige for å gi et godt tilbud: vold og æresrelatert vold, psykiatri og rus, kognitive utfordringer, koordinering og tilknytning til samarbeidspartnere samt forståelse av sikkerhetsaspektet.

Fra rapporteringen virker det å være **god dekning på kompetanse i botilbudene**. De fleste ansatte har utdanningsbakgrunn innen barnevern og helse eller er sosionomer, ofte med tilleggsutdanning innen vold og vold i nære relasjoner. Botilbudene forteller at de henter inn spesialisert kompetanse ved behov, særlig innen psykiatri. Representanter for forvaltningen har også inntrykk av at det er god kompetanse i tilbudet. Vi har kun fått ett innspill om mangel på kompetanse. Informanten mente det kanskje trengtes mer kompetanse om reaksjoner på vold.

Botilbudene forteller at **fagmiljøene er stabile, og at det er lite utskifting blant de ansatte**. De botilbudene som har få ansatte er imidlertid ekstra utsatt dersom det skulle bli utskiftinger blant personalet. I disse tilfellene har botilbudene ulik erfaring med rekruttering. Enkelte botilbud har et stort antall søkere ved ansettelse, mens andre har større utfordringer med å rekruttere personer med relevant erfaring og kompetanse.

Selv om det i dag er god kompetanse i tilbudet, har det tatt tid å bygge opp denne. Det samme gjelder oppbygningen av tilstrekkelige nettverk rundt botilbudene. Representantene fra koordineringen **trekker**

frem samlinger med botilbudene, samarbeid på tvers av aktørene og fleksibilitet i tilegning av kompetanse som suksessfaktorer for kompetanseoverføring. Nasjonale samlinger i regi av Kompetanseteamet er også trukket frem som en viktig arena for kompetanseoverføring, og en viktig bidragsyter til nettverksbygging blant de gruppene som arbeider med slike saker.

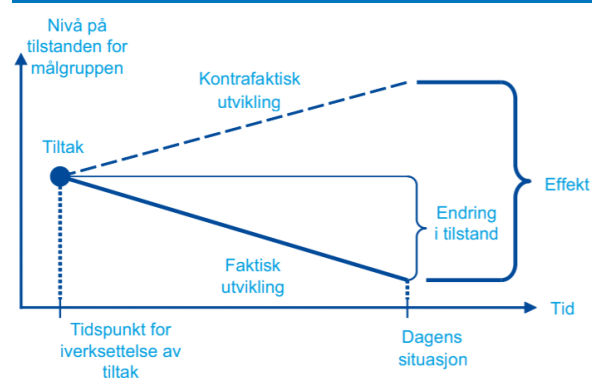
4.3 Evaluering av effekter og måloppnåelse

En sentral del av en tilskuddsevaluering er å måle effekter og måloppnåelse for tilskuddet, hvor størrelsen på effektene bestemmer om tilskuddet når sine mål og i hvilken grad det er samfunnsøkonomisk lønnsomt.

Å måle effekter og måloppnåelse kan være krevende. **Brukereffekten er den minst krevende**, da dette er størrelser som til en viss grad kan observeres. **Årsaks-sammenhenger mellom bruker- og samfunns-effektene er mer krevende å måle**. Dette er fordi det er mange flere forhold enn brukereffektene (tilskuddet) som påvirker samfunns-effektene.

For å kunne si at en ordning har hatt en spesifikk virkning, må observerte virkninger, i teorien, kunne tilskrives direkte til selve ordningen. Ifølge veilederen for evaluering av statlige tilskuddsordninger (Senter for statlig økonomistyring, 2007) er effekten av tilskuddet forskjellen mellom den kontrafaktiske utviklingen dersom tiltaket ikke eksisterer og den faktiske utviklingen (Figur 4-1). Endringen i tilstanden og effekten bestemmes ut fra hva som er dagens situasjon, sammenliknet med situasjonen da tiltaket ble innført, og hva som kunne vært situasjonen dersom tiltaket ikke ble innført.

Figur 4-1: Effekt av tilskudd



Kilde: DFØ: Veileder for evaluering av statlige tilskuddsordninger (figur 4.1, s. 19)

For at en effekt skal kunne tilskrives tilskuddet, må det sannsynliggjøres at det eksisterer et årsaks-/virkningsforhold mellom tilskuddet og den observerte effekten.

I tillegg må den kontrafaktiske utviklingen sannsynliggjøres. Det er vanlig å kreve at tre forutsetninger er oppfylt for å kunne anta at denne sammenhengen eksisterer, hvor

1. det er samvariasjon mellom tildelt tilskudd og endring i observert tilstand
2. tilskudd (årsak) må komme før virkning (endret tilstand) i tid
3. det er en oversikt over andre kjente relevante forhold som kan påvirke den endrede tilstanden som forsøkes forklart

Vi har i det følgende forsøkt å gjøre rede for hvilke forutsetninger som kan være ansett som oppfylt i tilskuddsordningen, og hvilke effekter tilskuddet har for målgruppen.

4.3.1 Hvilke effekter oppnår tilskuddet?

I Figur 4-2 illustrerer vi identifiserte effekter av tilskuddet, gjennom en kort oppsummering av funn for hvert ledd i resultatkjeden (kapittel 1.2). Funnene knyttet til ressurser og aktiviteter er presentert i evalueringen av utforming (kapittel 4.1) og forvaltning (kapittel 4.2) av tilskuddsordningen. Funnene knyttet til tjenester er langt på vei knyttet til vurdering av måloppnåelsen i ordningen (kapittel 4.3.4). I dette kapitlet skal vi diskutere effektene av tilskuddsordningen for brukere og samfunnet. Som resultatkjeden viser, bygger disse på den innsatsen som legges ned gjennom kanaliserte ressurser, gjennomførte aktiviteter og tilbudte tjenester.

Under presenterer og diskuterer vi hver av de identifiserte effektene nærmere.

Figur 4-2 Identifiserte effekter av tilskuddsordningen

	Ressurser	Aktiviteter	Tjenester	Brukereffekter	Samfunns effekter
Resultatkjede	Kommunene har tilstrekkelig med ressurser, i form av kompetanse og finansiering	Oppretting av bo- og støttilbud, og videre oppfølging	Utsatte får opphold ved bolig, støtte og videre oppfølging	Utsatte får trygg bolig i en overgangsperiode, blir reetablert og kan leve et så vanlig liv som mulig	Høyere livskvalitet for målgruppen, og vern om sårbare grupper
Identifiserte effekter	<ul style="list-style-type: none"> • Fem norske kommuner mottar tilskudd for drift av botilbud • De lokale tilbudene samarbeider med relevante aktører på nasjonalt og lokalt nivå • Tilskuddsordning koordineres nasjonalt 	<ul style="list-style-type: none"> • Alle mottaks-kommunene drifter et botilbud • Botilbudene har opprettet kontakt med øvrige hjelpe-tjenester 	<p>Høy grad av mål-oppnåelse under botid, hvor brukere</p> <ul style="list-style-type: none"> • får kartlagt behov • blir reetablert i trygg bolig • får tilpasset miljø-terapeutisk oppfølging • får tilrettelegging for fast dagaktivitet • får rask oppfølging fra relevant hjelpe-apparat 	<p>Tilskuddet</p> <ul style="list-style-type: none"> • gir et midlertidig forsterket tilbud • setter brukere i kontakt med hjelpe-tjenester • fremmer effektivitet i forvaltningen av tilbudet • sikrer ivaretagelse av sikkerhetsbehov • bidrar til at færre ombestemmer seg 	<p>Tilskuddet</p> <ul style="list-style-type: none"> • gir personer mulighet til å leve bedre liv • gir økt kompetanse og bevissthet om tematikk • signaliserer hvilke normer og rettigheter som gjelder i Norge

Illustrasjon: Oslo Economics

Tilskuddet sikrer et midlertidig forsterket tilbud til personer i målgruppen

Tilskuddet sikrer at det eksisterer et konkret tilbud som har kapasitet og kunnskap til å **følge opp mennesker som står i en ekstrem situasjon med et ekstraordinært sikkerhets- og beskyttelsesbehov**. Dette sikrer trygge rammer i oppfølgingsperioden, og hjelp til videre reetablering etter at oppfølgingsperioden i botilbudet er over. I forlengelsen av dette sikrer tilskuddet at brukerne gjennom botilbudet får den starthjelpen som trengs for å kunne starte et nytt og selvstendig liv, fri fra kontroll og undertrykkelse fra andre.

Tilskuddet setter brukere i kontakt med relevante hjelpetjenester for videre oppfølging etter botiden

Botiden på ni måneder er ikke, og er heller ikke tenkt å være, tilstrekkelig for å sikre en fullstendig

reetablering. Hensikten er å ha et midlertidig oppfølgingstilbud som hjelper brukerne med å danne det grunnlaget som hver enkelt behøver for å selvsamme seg videre etter oppfølgingsperioden. Samtlige botilbud har derfor et stort fokus på å raskt koble på det nødvendige støtte- og hjelpeapparatet i kommunen som den enkelte bruker har behov for: Tjenester fra Nav, fastlege og dialog med politiet er nødvendig for de fleste brukerne. Videre blir det for hver enkelt bruker vurdert behovet for kontakt med psykolog, skole, frivilligheten eller andre aktuelle aktører. Disse hjelpeinstansene skal følge opp den enkelte bruker ut over botilbudets oppfølgingsstid, og skal dermed sikre en langvarig oppfølging av de brukerne ut ifra hver enkelt brukers oppfølgingsbehov.

«Det må samarbeides med andre og involvere andre aktører. Vi kan ikke bygge opp kompetansen utelukkende i team eller på et krisesenter. Det må være andre steder og noe en kan spille på når det er behov for en gitt kompetanse. Tilskuddet bidrar til å ha en gruppe som kan koordinere alt som trengs for å få til dette, uten at det i seg selv er nok.»

Representant for botilbud

Tilbudet har en rolle i en større helhet, hvor målet er å få de som trenger det inn i et system som kan hjelpe dem videre. Disse hjelpeinstansene skal bistå den enkelte bruker ut over botilbudets oppfølgingstid, og skal dermed **sikre et langvarig tilbud til brukerne** ut fra hver enkelt brukers behov.

«Fundamentet for ordningen er slik at det stilles krav til kommunene at de har et solid nettverk som kan hjelpe der og da, men også på sikt.»

Representant for botilbud

Tilskuddet fremmer effektiviteten i tilbudet gjennom økt grad av koordinering, både nasjonalt og lokalt

Før tilskuddsordningen ble etablert var det store variasjoner i hvordan kommuner i Norge håndterte saker knyttet til æresrelatert vold og negativ sosial kontroll. Informanter, som arbeidet med målgruppen før tilskuddsordningen ble innført, forteller at det tidligere i langt større grad var tilfeldigheter som avgjorde hvilken hjelp brukere fikk og hvor raskt hjelpen kom.

En suksessfaktor i dagens drift og forvaltning av botilbudene, er et etablert støtteapparat i kommunene med faste kontaktpersoner. Dette sikrer at saksgangen kan gå så raskt som mulig, med nødvendige sikkerhetstiltak. Ved å ha faste kontaktpersoner kan botilbudet raskt koble på nødvendige hjelpetjenester i kommunen, uten å bruke ressurser på å sikre at brukerens behov (fysiske, mentale samt sikkerhet og skjerming) blir ivare tatt på en god og forsvarlig måte.

Tilskuddet bidrar til å ivareta sikkerhetsbehovet til brukerne

Tilskuddet bidrar til å **gi brukerne av botilbudet økt trygghet gjennom god ivaretagelse av ulike**

sikkerhetsbehov. Opparbeiding av kunnskap om målgruppen og/eller etablering av faste kontaktpersoner har gitt økt sikkerhet til brukerne.

Kommunene med botilbud har fått god kjennskap til håndtering av personer med Kode 6 og 7. Dette gjelder både politi og øvrige instanser som følger opp brukerne. Flere samarbeidspartnere har trukket frem viktigheten av at for eksempel helsetjenesten er klar over at nærmeste familie ikke skal kontaktes dersom en bruker havner i en ulykke, legges inn på sykehus eller lignende. Informasjon om bruker skal heller ikke gis ut dersom forelder eller familiemedlem ringer til skole, lege, helsestasjon eller lignende. Rutiner knyttet til å hindre at slik informasjon blir delt er viktig for å ivareta brukernes sikkerhet.

Tilskuddet bidrar til at færre brukere ombestemmer seg og reiser tilbake til familien

Informanter vi har snakket med forteller at det tidligere var flere brukere som reiste hjem til familiene, etter at de har vært i kontakt med krisesentre eller lignende, sammenlignet med nå. Fordi reetableringen tidligere var mer krevende, tok lenger tid og var mindre sømløs, fikk brukerne ofte «tid til å få kalde føtter». En representant fra politiet forteller at lovnader fra familien om at ting skulle bli bedre, sammen med det opplevde sjokket og sorgen over å bryte med familien, fikk mange til å reise tilbake til en tilværelse med familien som ofte kunne bli verre enn den de reiste fra.

I tillegg til raskere og mer effektiv reetablering og hjelp, kan koordinering og oppfølging av personer som har kjennskap til et stort antall saker bidra til å sikre at færre ombestemmer seg og reiser tilbake til familien. En informant som har jobbet med å hjelpe denne målgruppen, fra før tilskuddsordningen ble etablert, har uttalt at

«Vi har flere saker hvor vi kan referere til og vise de hvordan det kan gå bedre og bra etter hvert. Lettere relatere de til andre saker og følge opp basert på erfaring. Det å klare å holde de i tilbudet uten at de reiser tilbake til familien er viktig.»

Representant for politiet

Foreløpig foreligger det ingen studier eller målinger på langtidseffekten av tilskuddsordningen og botilbudet, men tall fra rapporteringene viser at **brukerne i stor grad blir værende i botilbudet.** Vår vurdering er at dette er en indikasjon på at tilbudet i dag «i stor grad fyller det tomrommet det var ment å

fylle», slik en informant understreket. Dette blant annet gjennom å være et supplement til øvrige tjenester med målrettet og god kompetanse på feltet.

Tilskuddet gir personer i målgruppen mulighet til å leve bedre liv

Gjennom å sikre grunnleggende rettigheter for personer i målgruppen, øker brukernes mulighet til å delta i samfunnet. Vi har ikke grunnlag til å vurdere langtidseffekter for brukerne, og dermed heller ikke mulig økning i livskvalitet. Vi konkluderer derfor med at tilskuddet vil kunne bidra til at personer i målgruppen får hjelp til å bli selvstendige borgere som kan delta i samfunnet på lik linje med øvrige borgere. En informant vi snakket med uttalte at

«Tilskuddsordningen bidrar til at personer i målgruppen blir samfunnsnyttige borgere. Det er en rehabilitering av personer som ellers ikke ville klart seg så godt.»

Representant for tilskuddsordningen

Tilskuddet gir økt kompetanse og bevisstgjøring om tematikken

Tilskuddet har bidratt til stor grad av kompetanseoverføring og nettverkseffekter i kommunene som har et botilbud. Flere aktører og deler av det kommunale hjelpeapparatet har fått økt kunnskap og kompetanse samt økt og bedre samarbeid, som en følge av dagens tilskuddsordning til det nasjonale botilbudet. Økt kunnskapsdeling har dermed sørget for at støtteapparatet kan hjelpe andre mennesker i samme situasjon, uten tilknytning til botilbudet, på en bedre og mer effektiv måte enn tidligere. Informanter vi har snakket med sa at det nå er enklere for samarbeidspartnerne å kontakte hverandre om lignende saker ut over botilbudet.

«Kontaktpersonen i politiet kan ringe meg i andre saker fordi de endelig har en kontaktperson hos oss.»

Representant for samarbeidspartner til botilbud

Tilskuddet signaliserer hvilke normer og rettigheter som gjelder i Norge

I tillegg til effekten av tilskuddet som brukerne oppnår, har informanter vi har snakket med trukket frem at **tilskuddsordningen har en symboleffekt**. Gjennom å signalisere hvilke normer som er gjeldende og ikke i Norge, gis det økt kunnskap om og forståelse

for hvilke rettigheter og friheter alle individer i Norge har. Ved å informere om hva negativ kontroll er, og at dette ikke er lovlig i Norge, kan de som er utøvere av og utsatte for dette bevisstgjøres. En slik bevisstgjøring kan bidra til å redusere omfanget av problemet og konsekvensene for personer i målgruppen. En kulturell forståelse begge veier er derfor viktig, og kan bedres gjennom symboleffekten som eksistensen av tilskuddet gir.

4.3.2 Vi vurderer at effektene i stor grad kan tilskrives tilskuddsordningen

Det er felles enighet blant våre informanter om at tilbudet ikke vil eksistere videre dersom tilskuddsordningen faller bort. I en presset kommuneøkonomi vil det være krevende å beholde et slikt tilbud, og flere informanter uttrykker bekymring for at et hjelpetilbud må (re)etableres hver gang en sak oppstår. En slik desentralisering vil kunne føre til forringet kunnskap og en mer tid- og ressurskrevende prosess før brukeren blir reetablert.

Samtlige av våre informanter har understreket at tilskuddsordningen er helt sentral for å sikre et trygt og godt tilbud til målgruppen. Et bortfall av tilskuddet blir sett på som å frata målgruppen det tilbudet de har i dag, da det ikke finnes andre fullgode alternativer for de som trenger en slik omfattende hjelp. Særlig trekkes viktigheten av helheten i tilbudet frem: etablerte og gode rutiner, kunnskap og et fullstendig nettverk som kan sikre bred og god oppfølging også i tiden etter at oppfølgingstiden i botilbudet er over. På spørsmål om hvordan det nasjonale tilbudet til personer i målgruppen ville sett ut uten tilskuddsordningen, svarer en representant for et botilbud at

«Da hadde de heller ikke fått et tilbud som er adekvat og hensiktsmessig. Når jeg tenker på hvor mye vi jobbet med å selv forstå, men også få andre til å forstå behov og situasjon. Tror de hadde falt helt igjennom og ikke fått et riktig tilbud. (...) Sikkerhetsmessig kunne det vært livsfarlig.»

Representant for botilbud

I gjennomføringen av prosjektet snakket vi med flere personer som var involvert i oppfølging og hjelp til målgruppen både før og etter etablering av tilskuddsordningen til et nasjonalt botilbud. Før tilskuddsordningen kom foregikk oppfølgingen av målgruppen i regi av både offentlige og frivillige aktører.

Informanter vi har snakket med har understreket at tilbudet før dagens tilskuddsordning var preget av store lokale variasjoner, få etablerte rutiner og betydelig lavere sikkerhet og effektivitet i hjelpeapparatet enn det som er tilfelle i dag. Avhengighet av frivillig engasjement, samt lite kunnskap om problematikken og lite kjennskap til hvordan denne gruppen best kunne ivaretas, bidro til at flere takket nei til tilbudet, eller valgte å reise tilbake til familien de hadde flyktet fra, etter kort tid. Samtlige aktører vi har snakket med har understreket at tilskuddet er avgjørende for høy grad av måloppnåelse ved de lokale botilbudene.

Vi vurderer at selve utformingen av botilbudet som en tilskuddsordning bidrar til dagens gode tilbud til målgruppen. Dette kommer av at tilskuddsordningen er en modell som passer til Kompetanseteamets funksjon. Ordningen kombinerer sentral administrasjon og koordinering gjennom Kompetanseteamets rolle i koordinering av plasser, med lokale løsninger i utforming av botilbudet hos kommunene. Dette gir kompetansedekning og erfaringsspredning lokalt, samt fleksibel og effektiv drift.

På spørsmål om hvordan hjelpetilbudet til målgruppen hadde sett ut dersom tilskuddsordningen hadde falt bort, er samtlige informanter enige i at tilbudet hadde blitt markant dårligere for brukerne. Flere har vist til at det mest aktuelle alternativet uten dagens botilbud er ordinære krisesentre, som ikke har et langvarig tilbud. Dette vil være utfordrende for målgruppen for tilskuddsordningen, da de fleste har et langvarig behov for trygghet, sikkerhet og hjelp til reetablering. Det er representanter ved flere botilbud som frykter at det derfor vil bli mye mindre oppfølging av brukerne dersom ordinære krisesentre skulle ha tatt over oppfølging av målgruppen.

«Ville hatt et trygt botilbud på krisesentrene, men ikke langvarig og med den nødvendige oppfølgingen som trengs.»

Representant for tilskuddsordningen

Betydningen av tilskuddet er særlig stor for ivaretagelse av brukernes sikkerhet. Tilrettelegging for Kode 6 og 7 krever et grundig forarbeid, og flere av våre informanter fra politiet har uttrykt bekymring for hvilke sikkerhetsmessige konsekvenser et bortfall av tilskuddsordningen kan ha for brukerne.

«Hele konseptet med relokalisering og hemmelig adresse kan bli bortkastet om ikke ting er på plass

(...). God selvhjelp i starten kan legge grunnlaget for at de kan bli selvstendige borgere som kan klare seg selv.»

Representant fra politiet

4.3.3 Få utilsiktede virkninger av tilskuddet

Med tilskuddets utilsiktede virkninger sikter vi til handlinger og virkninger som påvirker kommunene og forvaltningen. Påvirkningen skjer fordi de har dette tilbudet og mottar støtten, og som påvirker og/eller fortrenger ressurser som kunne blitt benyttet på andre aktiviteter dersom tilskuddsordningen ikke eksisterte. Dette kan for eksempel være at mottak av tilskuddsmidler krever rapportering: dersom det brukes en stor andel tid på rapportering og dokumentasjon, som går ut over andre oppgaver, så vil dette være en negativ, utilsiktet virkning av tilskuddet.

Våre informanter har få utilsiktede virkninger å trekke frem, ut over de nevnte effektene og måloppnåelsen som tilskuddet gir. En informant har vist til at det på sikt kan bli mindre kunnskap om målgruppen fordi krisesentrene, som tidligere var en større del av håndtering og oppfølging av målgruppen, nå i mindre grad er involvert i slike saker. Dette er ikke en problematikk som er blitt rapportert inn eller ytret bekymring for ovenfor tilskuddsforvalter, men kan like fullt være en framtidig negativ, utilsiktet virkning av dagens organisering av tilbudet.

I tillegg har en informant fra politiet trukket frem at det ved noen få anledninger har vært personer som har ønsket å benytte seg av tilbudet uten at det foreligger et reelt beskyttelsesbehov. Dette kan være saker hvor bruker opplever trusselbildet annerledes enn politiet, og det kan være saker hvor politiet opplever at bruker ønsker å inkluderes i et tilbud uten at det er sikkerhetsmessige grunner til at de ønsker dette. Slike saker blir oppgitt å være i fåtall, og er ikke et merkbart stort problem for politiet i håndtering av slike saker.

4.3.4 Ordningen oppnår satte målsetninger

Det er definert syv målsetninger som tilskuddsordningen er ment å oppnå. Målsetningene slår fast at etter oppfølgingstiden skal brukeren ha

- hatt en trygg bolig
- fått kartlagt individuelle behov
- fått tilpasset miljøterapeutisk oppfølging
- blitt reetablert i en trygg situasjon
- etablert nødvendig kontakt med hjelpetjenester
- kommet i gang med fast dagaktivitet (skole, jobb etc.)

- et sosialt nettverk rundt seg (tilbud i frivillig organisasjon, venner, familie m.m.)

Overordnet er det bred enighet om at målene er gode, målbare og i stor grad mulig å oppnå. I hvilken grad de er mulig å oppnå i løpet av botiden er derimot varierende fra mål til mål.

En trygg bolig

Alle boligene i botilbudene er sikkerhetsvurdert og har gjennomgått sikkerhetstiltak i tråd med politiets vurderinger. Derfor vurderer vi at **beboerne har en trygg bolig gjennom oppholdet i botilbudet**. Vi har ikke fått innspill om at det har vært brudd på sikkerhetsrutiner eller på annen måte vært utrygt for beboerne i boligene til botilbudet.

Kartlagt individuelle behov

Fra de årlige rapporteringene til botilbudene fremgår det at **alle botilbudene har rutiner og igangsetter prosesser for å kartlegge brukernes individuelle behov** i forbindelse med innflytting. Det har vært meldt om utfordringer med å få beboerne til å innse nytten av dette, og da særlig viktigheten av å få utarbeidet en individuell plan. Botilbudene rapporterer om og forteller at de er fleksible i disse tilfellene, og legger til rette for alternative løsninger for individuell oppfølging.

Tilpasser miljøterapeutisk oppfølging

Alle botilbudene har skriftlige rutiner for det miljøterapeutiske arbeidet med beboerne. Dette dekker rutiner for oppholdet fra mottak til utflytting, samt oppfølging underveis. Rutinene omfatter samtaler og relasjonsbygging mellom brukere og ansatte, selvstendigjøring i hverdagen og faste møter der det prates om forventninger, utfordringer og lignende. I tillegg er det tilrettelagt for regelmessige sosiale aktiviteter for beboerne utenom deres faste dagaktiviteter. Merk at ikke alle botilbudene har spesifikke skriftlige rutiner for brukermidvirkning.

Reetablering i en trygg bosituasjon

Et av de viktigste behovene som kartlegges og organiseres, før brukerne kan gå i gang med å starte på en ny tilværelse, er å finne en trygg bolig. Lokasjon og forutsetninger knyttet til boligen diskuteres med bruker. Det er politiet, i samråd med botilbudet, som gjør de endelige vurderingene om valg av bolig. **Valg av bolig blir gjort på grunnlag av hva bruker har behov for og kan leve med, og hvilke boliger de ulike botilbudene har til disposisjon på gitt tidspunkt**. Samtlige av våre informanter har understreket at dette stort sett løser seg på en god måte, og at bolig er noe av det første som skal være på plass når (gjerne før) en bruker ankommer et botilbud.

Vårt inntrykk er at botilbudenes fleksibilitet og erfaring med håndtering av slike saker gjør at det sjeldent oppstår problemer eller utfordringer knyttet til tildeling av en trygg bolig.

Kontakt med hjelpetjenester

Når brukerne kommer til botilbudet vil de, basert på individuelle behov, settes i kontakt med relevante aktører i hjelpeapparatet. Kontakt med Nav, fastlege og lokalt politi etableres for de aller fleste brukere. Kontakt med familievernkontoret, barnevern, skole, psykolog, frivilligheten eller andre organisasjoner opprettes etter brukernes ønsker og behov. I de tilfellene hvor botilbudet ser at det er behov for ekstraordinære hjelpetjenester, som henvisning videre til mer omfattende fysisk eller psykisk helsehjelp, vil nødvendige instanser bli koblet på. **De fleste av botilbudene som vi har snakket med har et etablert nettverk med kontaktpersoner i de relevante hjelpetjenestene**, som gjør at brukerne raskt kan få relevant og kompetent hjelp.

Fast dagaktivitet

Alle botilbudene legger til rette for at beboerne kan komme i gang med en fast dagaktivitet, som for eksempel skole eller jobb. Individuelle utfordringer og ulikheter mellom brukere påvirker deres forutsetninger for å komme i gang med en fast dagaktivitet. De personene som sliter mest psykisk kan bruke lenger tid på å komme i gang med skole eller jobb, og vil derfor ikke alltid ha en fast dagaktivitet gjennom eller innen utgangen av oppholdet. Også i disse tilfellene er botilbudene fleksible og legger blant annet til rette for faste sosiale aktiviteter.

Sosialt nettverk

Etablering av sosialt nettverk skiller seg noe fra øvrige målsetninger. Fra workshop med botilbudene ble det understreket at **etableringen av et sosialt nettverk blant annet handler om den enkelte brukers kapasitet til og ønsker om å inngå nye relasjoner**. Traumer som brukere har vært utsatt for vil kunne begrense muligheten til å etablere nye, eller nyttiggjøre seg av tilgjengelige, sosiale nettverk. I tillegg vil hensynet til sikkerhet begrense muligheten til å etablere nye relasjoner. Det kan være utfordrende å ta nødvendige forbehold for å unngå å «røpe» informasjon om seg selv i en bli kjent-fase. En informant viste til at mange stiller spørsmål knyttet til bakgrunn og dagens situasjon for å vise interesse og høflighet, og forklarte hvor krevende dette er for de som ikke kan eller vil dele detaljer om seg selv.

Det som har vist seg å være viktig for mange brukere er sosiale nettverk med tidligere beboere

Her kan de dele historier og opplevelser, og samtidig få høre hvordan det går med andre som er heller har stått i en tilsvarende situasjon. I slike forum kan de

også møte ansatte ved botilbudet som de har opparbeidet tillit til og som vet hvilke utfordringer de står i. Av intervjuene kommer det imidlertid frem at ikke alle botilbudene har fått til å etablere et slikt nettverk.

Oppsummert er det ikke slik at tilskuddsordningen sikrer at alle brukere har et sosialt nettverk rundt seg ved utflyttingen. Vårt inntrykk er at det er en omforent forståelse både blant botilbudene og i forvaltningen at dette heller ikke alltid er oppnåelig innenfor en boperiode på ni måneder. **Sammenlignet med øvrige målsetninger virker derfor dette målet å sette en mer langsiktig ambisjon for brukeren, snarere enn å være et punkt på en sjekklister som skal kunne hukes av etter ni måneder.**

Oppsummert måloppnåelse

Felles for alle målsetningene er at **behovet varierer fra bruker til bruker**. Ressurssterke og selvstendige brukere kan ha mindre behov for ekstra oppfølging, og være ivrige etter å komme videre og i gang med eget liv. Andre brukere har større traumer og belastninger som de trenger å bearbeide og håndtere før de kan komme i gang med for eksempel dagaktiviteter og etablering av et sosialt nettverk. For brukere som har særlige utfordringer knyttet til reetablering, kan det ta lang tid å finne ut av hvilke tjenester og aktiviteter de har behov for og ønsker å komme i gang med.

Ulike behov medfører at noen brukere er ute av botilbudet før det har gått ni måneder, mens andre

har et stort oppfølgingsbehov utover botiden og er avhengig av videre, omfattende oppfølging av det ordinære hjelpeapparatet. Dette understreker igjen viktigheten av å kunne tilpasse tilbudet og målsetningene etter den enkelte brukers behov. Informanter fra flere av botilbudene understreker at det er viktig å vurdere måloppnåelse i lys av dette.

«Målsetningene favner veldig bredt og veldig mye av det de jobber med. Dersom man setter det som et krav for at brukerne skal ha hatt nytte av botilbudet er det feil, fordi dette er vanskelig med ekte mennesker, ingen man kan putte inn i en maskin og komme ut ferdige på andre siden.»

Representant for botilbud

I praksis tolker vi det som at botilbudene forholder seg til flere av målformuleringene som mål for hele reetableringsprosessen. Dette gjelder da også oppfølgingen som skjer i etterkant av botiden. Dette stemmer godt overens med forståelsen av botilbudet som en forsterket innsats i en midlertidig periode, som tilrettelegger for starten på et nytt liv.

5. Anbefalinger

Vår evaluering viser at tilskuddsordningen har en hensiktsmessig utforming og at tilskuddet forvaltes på en måte som sikrer god måloppnåelse. Med unntak av noen mindre endringer og presiseringer i formuleringer, er vår anbefaling at tilskuddsordningen videreføres i den form den er i dag.

Basert på vår informasjonsinnhenting og evaluering av tilskuddsordningen, finner vi at utforming og forvaltning av tilskuddsordningen er god, og at den sikrer god måloppnåelse. Vi anbefaler at tilskuddsordningen videreføres i den form den er i dag, men med noen mindre endringer og presiseringer:

1. Vi anbefaler at det tydeliggjøres i tilskuddsregelverket hva som skal til for at et botilbud skal få tildelt ekstraordinære tilskuddsmidler. Behov for plassering av flere personer enn hva botilbudet egentlig er dimensjonert for, som følge av at bruker for eksempel reetableres med barn og/eller partner, vil gi merkostnader. Botilbudene strekker seg langt for å ta imot og tilrettelegge for ulike konstellasjoner av brukere, også når dette krever finansiering utover hva de har budsjettet for. En tydeliggjøring av kriteriene for å motta ekstra tilskudd kan bidra til å skape mer forutsigbarhet i støtten for ekstraordinær tilrettelegging.
2. Vi foreslår følgende omformulering av punkt syv i målsetningene for tilskuddet: «(I løpet av oppfølgingstiden skal det så langt det er mulig tilrettelegges for å få etablert et sosialt nettverk rundt seg, for eksempel tilbud i regi av frivillige organisasjoner, venner, familie med mer.)» Dette vil synliggjøre at etablering av et sosialt nettverk forutsetter at dette er noe brukeren selv ønsker eller opplever behov for, og at sikkerhetshensyn i mange tilfeller begrenser brukeres mulighet til å inngå nye relasjoner under botiden.
3. Vi anbefaler at det utarbeides systematiserte oversikter over den enkelte brukers kontaktpersoner og oppfølging som kan leveres videre etter endt botid. Individuell plan er et godt verktøy for dette, men grunnet motstand fra brukerne er dette lite utbredt. Vi foreslår derfor at det utarbeides et forenklet skjema med grunnleggende informasjon, for å sikre en så god overgang fra botid til videre oppfølging som mulig.
4. Ved behov for økt kapasitet i det nasjonale botilbudet, anbefaler vi å undersøke muligheten for å utvide tilbudet i områder der det jevnt over er størst pågang. Dersom det ikke er mulig å utvide kapasiteten innenfor eksisterende botilbud, foreslår vi å kartlegge øvrige muligheter i kommuner som er lokalisert i nærheten av tilbudene med størst etterspørsel.

Referanser

Barne- og likestillingsdepartementet, 2007. *Handlingsplan mot tvangsekteskap (2008-2011)*, Oslo: Barne- og likestillingsdepartementet.

Bufdir, 2019. *Evaluering av botilbudet i barnevernet for unge under 18 år utsatt for negativ sosial kontroll, æresrelatert vold og tvangsekteskap, og vurdering av nye støttetiltak*, Oslo: Bufdir.

Bufdir, 2020. *Faglig plattform for nasjonalt bo- og støttetilbud for unge utsatt for tvangsekteskap og æresrelatert vold*, s.l.: s.n.

Bufdir, 2022. *Retningslinjer for tilskudd til nasjonalt bo- og støttetilbud til unge utsatt for tvangsekteskap*. [Internett] Available at: <https://bufdir.no/globalassets/global/retningslinjer-for-tilskudd-til-nasjonalt-bo.pdf> [Funnet 15 Oktober 2022].

Bufdir, 2022. *Årsrapport 2021*, Oslo: Bufdir.

Fafo, 2021. *Noen å høre til - Mentorordninger for unge som har brutt med familien sin*, s.l.: Fafo.

Fafo, 2021. *Samtale og strid - frivillige organisasjoners arbeid mot negativ sosial kontroll og tvangsekteskap*, s.l.: Fafo.

Finansdepartementet, 2021. *Reglement for økonomistyring i staten - Bestemmelser om økonomistyring i staten*. Oslo: Finansdepartementet.

IMDi, 2021. *Frihet fra negativ sosial kontroll og æresrelatert vold - Tallrapportering for IMDis minoritetsrådgivere og integreringsrådgivere*, s.l.: IMDi.

ISF, 2008. *Et trygt sted å bo. Og noe mer. Evaluering av botilbudet til unge som bryter med familien på grunn av tvangsekteskap*, Oslo: ISF.

ISF, 2010. *Handlingsplan mot tvangsekteskap: Evaluering av utvalgte tiltak (2. delrapport)*, s.l.: ISF.

ISF, 2011. *Handlingsplan mot tvangsekteskap: Evaluering av utvalgte tiltak. Tredje delrapport*, s.l.: ISF.

ISF, 2014. *Miljøterapi for unge utsatt for tvangsekteskap og æresrelatert vold*, s.l.: ISF.

Kompetanseteamet mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og negativ sosial kontroll, 2022. *Årsrapport 2021*, s.l.: Bufdir.

Krisesentersekretariatet, 2022. *Krisesenter nær deg*. [Internett] Available at: <https://www.krisesenter.com/finn-ditt-krisesenter/> [Funnet 15 September 2022].

KUN, 2016. *Sikkerhets- og familiearbeid for unge utsatte for tvangsekteskap og æresrelatert vold*, s.l.: KUN.

Kunnskapsdepartementet, 2021. *Frihet fra negativ sosial kontroll og æresrelatert vold - Handlingsplan 2021-2024*, Oslo: Kunnskapsdepartementet.

NIBR, 2020. • *Mange vil hjelpe, men hjelper det? En gjennomgang av hjelpetjenester for personer utsatt for negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse*, s.l.: NIBR.

Rambøll, 2011. *Evaluering av det nasjonale bo- og støttetilbudet for ungdom utsatt for tvangsekteskap*, Oslo: Bufdir.

Senter for statlig økonomistyring, 2007. *Evaluering av statlige tilskuddsordninger*, Oslo: DFØ.

oslo**economics**

www.osloeconomics.no

post@osloeconomics.no
Tel: +47 21 99 28 00
Fax: +47 96 63 00 90

Besøksadresse:
Klingenberggata 7
0161 Oslo

Postadresse:
Postboks 1562 Vika
0118 Oslo