

Nadiya Fedoryshyn, Hedda Flatø og Olav Elgvin

Når «tallene sier lite om virkelighetsbildet»

Forslag til indikatorer for å måle arbeid og resultater i de særskilte tjenestene mot negativ sosial kontroll og æresmotivert vold





Når «tallene sier lite om virkelighetsbildet»

Det legges i dag ned et omfattende forebyggende arbeid i de særskilte tjenestene mot negativ sosial kontroll og æresmotivert vold. Både tidligere forskning og tjenestene har selv pekt på at dagens systemer for registrering og rapportering i begrenset grad gjenspeiler innholdet i dette arbeidet – og forteller lite om hvilke resultater innsatsen bidrar til. Formålet med denne rapporten er å undersøke hvordan arbeidet i de særskilte tjenestene dokumenteres, og hvordan rapporteringen kan videreutvikles slik at den gir et mer realistisk og formålstjenlig bilde av hva tjenestene gjør og hva de oppnår med arbeidet sitt. Rapporten er basert på intervjuer og arbeidsverksteder med tjenestene, sammen med en omfattende dokumentstudie av politiske styringsdokumenter og dagens registrerings- og rapporteringssystemer. Vi finner at dagens registrerings- og rapporteringssystemer i begrenset grad synliggjør innholdet, kompleksiteten og resultatene av arbeidet i de særskilte tjenestene. Rapporten inneholder anbefalinger til indikatorer og måleverktøy som samlet kan gi et mer helhetlig og praksisnært bilde av de særskilte tjenestenes innsats og resultater.

Innhold

| | |
|--|-----------|
| Forord | 3 |
| Sammendrag | 4 |
| Summary | 7 |
| 1 Innledning | 10 |
| 1.1 Bakgrunn..... | 10 |
| 1.2 Forebyggende innsats og hvordan måle den..... | 14 |
| 1.3 Resultatkjeder som verktøy for å forstå komplekse prosesser | 16 |
| 1.4 Å finne gode indikatorer..... | 18 |
| 1.5 Forskningsspørsmål og gangen i rapporten | 20 |
| 2 Data og metoder i prosjektet | 22 |
| 2.1 Dokumentgjennomgang | 22 |
| 2.2 Arbeidsverksteder og supplerende intervjuer | 22 |
| 2.3 Analyse og arbeid med dataene..... | 23 |
| 2.4 Forskningsetiske hensyn | 24 |
| 3 De særskilte tjenestenes formål | 25 |
| 3.1 Mangfoldsrådgivere..... | 25 |
| 3.2 Fagteamet | 26 |
| 3.3 Kompetanseteamet..... | 27 |
| 3.4 Spesialutsendinger for integreringssaker | 29 |
| 4 Hvordan arbeider tjenestene i praksis? | 30 |
| 4.1 Mangfoldsrådgivere..... | 30 |
| 4.2 Fagteamet..... | 36 |
| 4.3 Kompetanseteamet..... | 39 |
| 4.4 Spesialutsendinger for integreringssaker | 45 |
| 4.5 Resultatkjeder | 52 |
| 5 Hvordan måles og rapporteres dagens arbeid og resultater? | 56 |
| 5.1 Mangfoldsrådgivere..... | 56 |
| 5.2 Fagteamet | 64 |
| 5.3 Kompetanseteamet..... | 66 |
| 5.4 Spesialutsendinger for integreringssaker | 71 |
| 5.5 Oppsummering | 74 |
| 6 Indikatorer | 76 |
| 6.1 Overordnede avveininger og anbefalinger..... | 77 |
| 6.2 Indikatorer for innsatsfaktorer | 81 |
| 6.3 Indikatorer for aktiviteter..... | 82 |
| 6.4 Indikatorer for resultater..... | 87 |
| 7 Datakilder og måleverktøy | 99 |
| 7.1 Tjenestenes registrering av henvendelser og oppfølging..... | 99 |
| 7.2 Periodisk rapportering i tjenestene..... | 103 |

| | |
|--|------------|
| 7.3 Brukerevalueringer | 104 |
| 7.4 Eksterne datakilder | 106 |
| 7.5 Rapportering og arbeidsbyrde | 109 |
| 7.6 Oppsummering | 111 |
| Referanser..... | 113 |

Forord

I denne rapporten presenterer vi funn fra et forskningsprosjekt med formål om å undersøke hvordan arbeidet og resultatene i de særskilte tjenestene mot negativ sosial kontroll (NSK) og æresmotivert vold (ÆV) dokumenteres, og gir anbefalinger til hvordan registrerings- og rapporteringsløsningene kan videreutvikles. Rapporten er utarbeidet på oppdrag fra Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) i samarbeid med Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir).

Prosjektet er gjennomført i perioden juni 2025–februar 2026. Katrine Bakke Lossius har vært kontaktperson i prosjektet fra oppdragsgivers side, og vi ønsker å takke for god dialog underveis, bistand med å fremskaffe grunnlag for dokumentgjennomgangen samt verdifulle kommentarer til rapportutkast. Vi vil også rette en stor takk til alle informanter og deltakere i arbeidsverkstedene som har delt sine erfaringer, refleksjoner og vurderinger, og til referansegruppen for innspill og kommentarer til rapporten.

På Fafo vil vi takke Beret Bråten for grundig kvalitetssikring, og Sofie Steensnæs Engedal som har korrekturlest og ferdigstilt rapporten.

Mars 2026

Nadiya Fedoryshyn, Hedda Flatø og Olav Elgvin

Sammendrag

Det legges i dag ned et omfattende forebyggende arbeid i de særskilte tjenestene mot negativ sosial kontroll (NSK) og æresmotivert vold (ÆV), herunder blant annet tvangsekteskap og kjønnslemlestelse. Tjenestene arbeider tett på mennesker i sårbare situasjoner, ofte i komplekse saker som krever høy faglig kompetanse, tid, tillit og koordinering på tvers av sektorer. Samtidig har både tidligere forskning og tjenestene selv pekt på at dagens systemer for registrering og rapportering i begrenset grad gjenspeiler innholdet i dette arbeidet – og forteller lite om hvilke resultater innsatsen bidrar til.

Formålet med rapporten er å undersøke hvordan arbeidet i de særskilte tjenestene dokumenteres, og hvordan rapporteringen kan videreutvikles slik at den gir et mer realistisk og formålstjenlig bilde av hva tjenestene gjør og hva de oppnår med arbeidet sitt. Rapporten er basert på intervjuer og arbeidsverksteder med tjenestene, sammen med en omfattende dokumentstudie av strategiske føringer og dagens registrerings- og rapporteringsløsninger.

Som analytisk rammeverk tar vi utgangspunkt i det evalueringslitteraturen kaller endringsteori og resultatkjeder. I prosjektet har vi undersøkt tjenestenes mandat, formål, hvordan tjenestene faktisk jobber i dag, og hvordan disse aktivitetene kan bidra til å realisere formålet. Basert på dette utformer vi resultatkjeder, der de ulike leddene kan operasjonaliseres og måles på ulike måter.

Våre analyser viser at tjenestene bruker en del tid og krefter på å rapportere om eget arbeid og registrere tall om «saker» de får på sitt bord. Rapportene leveres jevnlig til ansvarlige myndigheter, og statistikken over antall saker i tjenestene brukes i dag aktivt i offentligheten, blant annet i politiske diskusjoner, styringsdialog og i media. Det som i liten grad kommer frem, er at datagrunnlaget for statistikken er beheftet med betydelig usikkerhet.

Et sentralt funn er at dagens rapportering i liten grad synliggjør hva tjenestene faktisk gjør og oppnår med sitt arbeid, og hvordan brukerne opplever kvaliteten i tjenestene. Ansatte i tjenestene forteller at de ikke kjenner seg helt igjen i tallene som offentliggjøres. De mener rapporteringen gir et overforenklet og skjevt bilde av deres arbeidshverdag. Hvis tjenestene skal bli motivert til å registrere disse opplysningene, må de se mening og mål med rapporteringen. De må se at arbeidet deres ikke reduseres til «antall saker», og at rapporteringen speiler kompleksiteten og bredden i oppgavene de utfører.

Anbefalinger

På bakgrunn av funnene kommer vi i rapporten med anbefalinger til et samlet sett med indikatorer som kan gi et mer helhetlig og innholdsnært bilde på innsats, arbeid og resultater i de særskilte tjenestene. Vi diskuterer også ulike løsninger for hvordan indikatorene kan måles.

Vi vil særlig fremheve fire hovedanbefalinger:

- For det første er det behov for bedre standardisering og samordning av dagens måle-
verktøy for innrapportering, både når det gjelder individuell oppfølging og universell
forebygging. Flere ansatte i vår undersøkelse snakker om at dagens systemer er
fragmenterte, og gir begrenset rom for samarbeid og erfaringsutveksling på tvers av
de ulike særskilte tjenestene. Med samordning mener vi både standardisering av inn-
holdet som samles inn i rapporteringsløsningene, klarere retningslinjer for hvordan
tjenestene skal registrere og mer enhetlig registreringspraksis.
- For det andre anbefaler vi endringer som gjør det tydelig hva indikatorene faktisk vi-
ser til. Sentrale kategorier som «sak» brukes i dag på ulike måter, og blander ofte
sammen engangshenvendelser og mer omfattende oppfølging. Dette gjør tallene
vanskelige å tolke og skaper ulik registreringspraksis mellom tjenestene. Vi foreslår
derfor indikatorer og registreringspunkter som skiller klarere mellom hva som regi-
streres – for eksempel om det gjelder en henvendelse eller oppfølging – og som tyde-
liggjør hvilket vurderingsgrunnlag opplysningen bygger på. Dette gir indikatorene et
mer konsistent innhold og gjør det lettere å forstå og sammenligne tallene på tvers av
tjenestene.
- For det tredje finnes det i dag ikke systematisk informasjon om hvordan situasjonen
utvikler seg fra første henvendelse til avsluttet oppfølging, eller hvordan denne opp-
følgningen ender. For å kunne si noe om resultater som følge av individuell oppfølging,
trengs informasjon om hva som skjer mens tjenestene er involvert. Derfor anbefaler
vi indikatorer som bygger på registreringer både ved første henvendelse og senere i
oppfølgingen. Dette gjør det mulig å dokumentere varighet, endringer i vurderinger
og hvordan henvendelser avsluttes – opplysninger som dagens systemer ikke regi-
strerer.
- For det fjerde inneholder indikatorsettet også indikatorer som synliggjør mer univer-
selt forebyggende arbeid, særlig kompetansehevende tiltak og samarbeid med andre
tjenester. Slike indikatorer gir oversikt over omfang og type kompetanseaktiviteter,
hvilke målgrupper som deltar, hvordan samarbeid med andre tjenester foregår, og
hvordan disse aktivitetene vurderes av målgrupper. Dette er viktige deler av de sær-
skilte tjenestenes mandat, men synliggjøres i dag bare fragmentert.

Når det gjelder hvordan indikatorene kan måles, anbefaler vi en trinnvis tilnærming. Første trinn består av enkle justeringer innenfor dagens systemer: registrering ved flere tidspunkter i saken, tydeligere kategorisering av henvendelser og oppfølging, og standardisering av sentrale felt på tvers av tjenestene. Rapporten viser at slike grep alene kan gi et mer presist og anvendbart datagrunnlag.

Andre trinn består av mer omfattende grep som kan vurderes på sikt, for eksempel løsninger der deler av den løpende dokumentasjonen i arbeidsverktøyene kan brukes direkte til registrering. Dette vil kunne gi et mer detaljert bilde av hendelsesforløpet i enkelthenvendelser og arbeidsprosesser, og dermed gi et sterkere grunnlag for å vurdere antakelser i resultatkjedene enn det som er mulig i dag. En slik løsning vil imidlertid kreve etablering av tydelige lovhjemler og avklaringer for å sikre at behandlingen av opplysninger skjer i tråd med personvernregelverket.

Mange av forbedringsforslagene i denne rapporten handler om å strukturere og tydeliggjøre arbeid som allerede gjøres, ikke om å registrere mye mer enn i dag. For eksempel

går flere ansatte allerede tilbake og oppdaterer registreringene når de får mer informasjon, og endringene vi foreslår kan legges inn i samme arbeidsflyt. Andre anbefalinger, som tydeligere kategorier og bedre standardisering, kan gjøre rapporteringen enklere fordi de reduserer usikkerhet og unødvendige skyggeløsninger.

Til sammen gjør anbefalingene det mulig å beskrive både omfang, innhold og kvalitet i de særskilte tjenestenes arbeid, og å måle resultater på måter som dagens løsninger ikke legger til rette for. Anbefalingene kan innføres gradvis, med tydelige forbedringer gjennom enkle justeringer, og ytterligere muligheter dersom mer omfattende løsninger vurderes som ønskelige.

Summary

The specialized services addressing negative social control and honour-motivated violence, including issues such as forced marriage and female genital mutilation, carries out extensive preventive efforts in Norway. These services work closely with individuals in vulnerable situations, often dealing with complex cases that require high levels of professional expertise, time, trust, and coordination across sectors. At the same time, previous research and people who work in the services have pointed out that current systems for registration and reporting only to a limited extent reflect the content of this work – and provide little information about its results.

The purpose of this report is to examine how the work carried out in these specialized services is documented, and how reporting can be further developed to provide a more realistic and meaningful picture of what the services do and achieve. The report is based on interviews and workshops with people who work in the services, combined with an extensive document study of strategic frameworks and current registration and reporting systems.

As an analytical framework, we draw on what the evaluation literature refers to as “theory of change” and “results chains”. We examined the services’ mandate and purpose, how they actually function in practice today, and how these activities may contribute to achieving their intended goals. Based on this, we develop results chains in which the different stages can be operationalized and measured in various ways.

Our analyses show that the services spend considerable time and effort reporting on their work and registering figures on the “cases” they handle. Reports are submitted regularly to the responsible authorities, and statistics on the number of cases handled by the services are currently used actively in the public sphere, including in political debates, governance dialogues, and the media. What rarely becomes visible, however, is that the data underlying these statistics are characterized by considerable uncertainty.

A key finding is that current reporting practices do not sufficiently capture what the services actually do and achieve through their work, nor how users experience the quality of the services. Employees report that they do not fully recognize their work in the figures that are published. They believe that the reporting presents an overly simplified and somewhat distorted picture of their everyday work. If employees are to be motivated to register such information, they must see meaning and purpose in the reporting. They need to see that their work is not reduced to simply “the number of cases,” and that the reporting reflects the complexity and breadth of the tasks they carry out.

Recommendations

Based on the findings, the report proposes a set of indicators that can provide a more comprehensive and content-based picture of input factors, activities, and results of the specialized services. We also discuss different approaches to how these indicators can be measured.

We highlight four main recommendations:

- First, there is a need for better standardization and coordination of current measurement tools used for reporting, both with regard to work directed at individuals and universal prevention. Several employees in our study describe the current systems as fragmented, providing limited opportunities for collaboration and exchange of experiences across the different specialized services. By coordination we refer both to the standardization of the content collected in reporting systems, clearer guidelines for how services should register information, and more consistent registration practices.
- Second, we recommend changes that clarify what the indicators actually refer to. Key categories such as "case" are currently used in different ways and often mix one-time inquiries with more extensive follow-up processes. This makes the figures difficult to interpret and contributes to variations in registration practices across services. We therefore propose indicators and registration points that distinguish more clearly between what is being registered - for example, whether it concerns an initial inquiry or follow-up - and that clarify the basis on which the information is assessed. This would give the indicators more consistent meaning and make the figures easier to understand and compare across services.
- Third, there is currently no systematic information about how situations develop from the first inquiry to conclusion, or how follow-up processes end. To say something meaningful about the results of individual follow-up, information is needed about what happens while the services are involved. We therefore recommend indicators based on registrations both at the time of the first inquiry and later during the follow-up process. This makes it possible to document duration, changes in assessments, and how inquiries are concluded - information that current systems do not capture.
- Fourth, the indicator set also includes indicators that highlight more universal preventive work, particularly capacity-building activities and collaboration with other services. Such indicators provide an overview of the scope and type of competence-building activities, which target groups participate, how collaboration with other services takes place, and how these activities are assessed by target groups. These are important parts of the mandate of the specialized services but are currently only partially documented.

With regard to how the indicators can be measured, we recommend a stepwise approach.

The first step consists of relatively simple adjustments within existing systems: registration at multiple points during a case, clearer categorization of inquiries and follow-up, and standardization of key fields across services. The report shows that such measures alone can provide a more precise and useful data foundation.

The second step consists of more extensive measures that could be considered in the longer term, for example solutions where parts of the ongoing documentation in work tools can be used directly for registration purposes. This could provide a more detailed

picture of the course of events in individual inquiries and work processes, thereby offering a stronger basis for assessing the assumptions in the results chains than is possible today. Such a solution would, however, require clear legal provisions and clarifications to ensure that the processing of information complies with data protection regulations.

Many of the improvement proposals in this report involve structuring and clarifying work that is already being carried out, rather than substantially increasing the amount of registration required. For example, several employees already return to update registrations when they receive additional information, and the changes we propose can be incorporated into the same workflow. Other recommendations, such as clearer categories and better standardization, may actually make reporting easier by reducing uncertainty and unnecessary workaround solutions.

Taken together, the recommendations make it possible to describe the scope, content, and quality of the work carried out by the specialized services, and to measure results in ways that current systems do not allow. The recommendations can be implemented gradually, with clear improvements through relatively simple adjustments, and further possibilities if more comprehensive solutions are considered desirable.

1 Innledning

Denne rapporten handler om registrering og rapportering i de særskilte tjenestene som jobber mot negativ sosial kontroll (NSK) og æresmotivert vold (ÆV). Det er i hovedsak fire tjenester som utgjør de særskilte tjenestene: IMDis mangfoldsrådgivere, Kompetanseteamet mot negativ sosial kontroll og æresmotivert vold, Spesialutsendingene for integreringssaker og IMDis fagteam for negativ sosial kontroll og æresmotivert vold.

Tjenestene jobber forebyggende og avbøtende i møte med mennesker i svært sårbare situasjoner, ofte i saker preget av risiko, krevende familierelasjoner og sterke sosiale normer. De jobber også med å øke kompetansen og gi råd til andre deler av tjenesteapparatet. Mye ved dette arbeidet kan være vanskelig å registrere og rapportere. I dag spiller tallfesting og statistikk som skal gi innsikt i tjenestenes arbeid en sentral rolle i hvordan forvaltningen og offentligheten forstår og omtaler innsatsen. Dette tallmaterialet inngår også som en del av beslutningsgrunnlaget for ressursbruk i tjenestene og styrkning av ordningene. Samtidig vet vi at en del av arbeidet i disse tjenestene er krevende å tallfeste. Dagens metoder for registrering og rapportering egner seg i begrenset grad til å belyse hvilken forskjell arbeidet gjør, både for de utsatte og for det øvrige tjenesteapparatet. I denne rapporten utarbeider vi forslag til indikatorer og måleverktøy som kan gi et mer helhetlig, nyansert og praksisnært bilde av de særskilte tjenestenes arbeid og resultater.

1.1 Bakgrunn

Siden slutten av 1990-tallet har arbeidet mot tvangsekteskap og kjønnslemlestelse vært en viktig del av norsk integreringspolitikk. I 1998 kom den første handlingsplanen mot tvangsekteskap, og i år 2000 kom den første handlingsplanen mot kjønnslemlestelse. Begge ble fulgt opp med nye tiltaksplaner. I de første handlingsplanene på feltet var mye både forebyggende og avbøtende arbeid overlatt til frivilligheten.

I 2008 iverksatte regjeringen en bred satsning med nye handlingsplaner mot tvangsekteskap og kjønnslemlestelse. Det ble opprettet flere særskilte hjelpetjenester med spisskompetanse om hvordan forebygge, avdekke og følge opp personer utsatt for tvangsekteskap og kjønnslemlestelse. Ambisjonen var å bidra til et likeverdig offentlig tjenestetilbud for alle voldsutsatte. Å etablere minoritetsrådgivere ved utvalgte skoler (ordningen endret navn til «mangfoldsrådgivere» i 2023) og spesialutsendinger for integrering på utvalgte utenriksstasjoner var blant de sentrale tiltakene. I tillegg ble det nasjonale Kompetanseteamet mot tvangsekteskap styrket. I 2021 ble IMDis fagteam etablert for å styrke kompetansen i det ordinære tjenesteapparatet.

I den siste handlingsplanen på feltet som kom i 2025, har Regjeringen fornyet innsatsen. Planen har som mål å styrke forebygging, kompetanseheving, rettsvern og tiltak mot NSK og ÆV, og er utviklet av åtte departementer (Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2025a). Tiltakene i planen inkluderer blant annet lovregulering av de særskilte tjenestene, utredning av utreiseforbud for barn og unge, mer målrettet informasjon og styrkning av mangfoldsrådgivere i skolen. Samtidig har regjeringen fulgt opp arbeidet

gjennom *Opptappingsplanen mot vold og overgrep mot barn og vold i nære relasjoner* (2024–2028), der forebygging og håndtering av negativ sosial kontroll og æresmotivert vold inngår som en del av en helhetlig innsats mot vold på alle livsarenaer (AID, 2025a).

Begrepsbruken på dette feltet har gjennomgått flere endringer gjennom de siste 20–30 årene (Bråten & Elgvin, 2014). Det gjelder både hva innsatsen rettes mot, altså fenomenene myndighetene ønsker å forebygge, og jobbtittelen på de som utøver arbeidet. De som i dag kalles mangfoldsrådgivere, ble tidligere kalt minoritetsrådgivere. De som i dag kalles spesialutsendinger for integrerings saker, het tidligere integreringsrådgivere. I rapporten bruker vi de nyeste stillingstitlene, også for innsats tilbake i tid der tittelen var en annen.

Fenomenene man ønsker å forebygge har også blitt omtalt på ulike måter. På 2010-tallet omtalte man fenomenene som «tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlige begrensninger av unges frihet». Senere ble begrepene negativ sosial kontroll og æresrelatert vold mer utbredt, mens man i nyere tid har tatt i bruk betegnelsen æresmotivert vold.

Begrepsbruken på feltet har vært gjenstand for mye diskusjon helt fra start, og forskere har tidvis vært kritiske til myndighetenes bruk av begrepene (se for eksempel Aarset et al., 2024b). I NOU-en *Lov og frihet* fra 2024 konkluderte utredningen med at det var vanskelig å gi noen presis definisjon av begrepet negativ sosial kontroll (AID, 2024, 57). I denne rapporten bruker vi gjennomgående forkortelsen NSK og ÆV som samlebetegnelse for fenomenene myndighetene arbeider med å forebygge. Vi tar ikke stilling til om disse begrepene substansielt sett er de beste for å beskrive den sosiale virkeligheten, men henviser med bruken av begrepet til de fenomenene myndighetene er opptatt av å forebygge.

Fra handlingsplanen «Sjef i eget liv»:

De særskilte tjenestene mot negativ sosial kontroll og æresrelatert vold.

IMDis mangfoldsrådgivere

Det er utplassert i underkant av 70 mangfoldsrådgivere ved utvalgte ungdoms- og videregående skoler i alle landets fylker, i tillegg til utvalgte voksenopplærings sentre. De gir råd og veiledning til elever og driver forebyggende tiltak for å bevisstgjøre elevene om deres rettigheter og valg. En viktig oppgave er også å heve kompetansen til ansatte i ulike hjelpetjenester. I 2024 ga mangfoldsrådgiverne råd og veiledning i 1031 saker.

Fagteamet

IMDis fagteam arbeider med å forebygge negativ sosial kontroll og æresmotivert vold gjennom kompetanseheving. Innsatsen til IMDis fagteam er hovedsakelig rettet mot ansatte på skoler som ikke har mangfoldsrådgivere og ansatte ved voksenopplærings sentre og flyktningetjenester, men fagteamet tilbyr også kompetanseheving for andre offentlige hjelpetjenester og til frivilligheten.

Kompetanseteamet mot negativ sosial kontroll og æresrelatert vold

Kompetanseteamet er et nasjonalt tverretattlig team som bistår tjenesteapparatet i hele landet i saker om negativ sosial kontroll og æresmotivert vold, herunder tvangsekteskap, ufrivillige utenlandsopphold og kjønnslemlestelse. I 2024 ga Kompetanseteamet råd og veiledning i 1402 saker. Teamet gir kompetanseheving og veiledning til tjenester og frivillige organisasjoner som møter utsatte i sitt arbeid. Blant de som henvender seg til Kompetanseteamet er ansatte i barnevernstjenesten, politiet, barnehager, skoler, asylmottak, helsestasjons- og skolehelsetjenesten, krisesentre, norske utenriksstasjoner, Nav og UDI. Kompetanseteamet veileder også utsatte i hvordan de kan få hjelp.

Spesialutsendingene for integreringssaker

Det er spesialutsendinger for integreringssaker ved utenriksstasjonene i Ankara, Amman, Islamabad og Nairobi. De gir konsulær bistand til personer utsatt for negativ sosial kontroll, æresmotivert vold, ufrivillige utenlandsopphold, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse. De bidrar også med kompetanseheving i utenriktjenesten og i tjenesteapparatet i Norge, for å forhindre at personer blir sendt til utlandet mot sin vilje. I 2024 ga spesialutsendingene råd og veiledning i 310 saker.

(Kilde: Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2025a)

Dokumentasjon og vurderinger av de særskilte tjenestenes arbeid skjedde opprinnelig i form av jevnlig rapportering utarbeidet av tjenestene selv (se for eksempel Bufdir, 2023; IMDi, 2023). I 2024 ble det for første gang utarbeidet en felles årsrapport for alle de særskilte tjenestene (IMDi, 2025), og det vil også komme en felles årsrapport for de særskilte tjenestene for 2025. Det rapporteres i tillegg om arbeidet i tjenestene i årsrapportene til de ansvarlige direktoratene. Rapporteringer fra tjenestene har spilt en viktig rolle i synliggjøringen av arbeidet som har blitt gjort (Aarset et al., 2024a).

Parallelt er det gjennomført en rekke evalueringer av de særskilte tjenestene og tilgrensende tiltakene på feltet. Dette gjelder blant annet evalueringer av mangfoldsrådgivere (Bredal et al., 2015; Aarset et al., 2024a), integreringsrådgiverne – nå spesialutsendinger for integreringssaker ved utenriksstasjoner (Bråten & Kindt, 2016), Kompetanseteamet (Proba samfunnsanalyse, 2023), samt botilbud til unge som bryter med familien (Bredal & Orupabo, 2008; Oslo Economics, 2022). I tillegg er det gjennomført evalueringer av støtteordninger til frivillige organisasjoner som arbeider med forebyggende og avbøtende innsats på feltet (Bråten et al., 2021; Bråten & Lillevik, 2021) samt evalueringer av de første handlingsplanene (Steen-Johnsen et al. 2010). Funnene fra disse evalueringene har dannet grunnlaget for justeringer av eksisterende ordninger og mer omfattende endringer i tjenesteapparatet, blant annet etableringen av en prøveordning med mangfoldsrådgivere på ungdomsskoler (Kunnskapsdepartementet, 2021).

Arbeidet mot NSK og ÆV er med andre ord godt forankret og institusjonalisert. Samtidig er det etablert innsikt i organisasjonsforskningen at institusjonalisering har en

tendens til å konservere eller «fryse fast» visse måter å jobbe på, også i tilfeller der disse arbeidsmåtene ikke er hensiktsmessige (Zucker, 1977; Fleck, 2007).

En del av tjenestens arbeid, som i liten grad har gjennomgått store endringer, er hvordan registreringen og rapporteringen av arbeidet blir gjort. Alle de særskilte tjenestene har ulike former for registrering og rapportering. Dette inkluderer både registrering av anonymiserte opplysninger i forbindelse med individuelle henvendelser og oppfølging, og mer overordnet periodisk rapportering av arbeid, og aktiviteter i form av narrativ rapportering. I denne rapporten bruker vi begrepet *registrering* om registreringen i konkrete saker, og *rapportering* om skriftlig rapportering som går ut over de enkelte sakene.

Evalueringer helt tilbake til tidlig 2010-tallet har pekt på flere svakheter ved saksregistreringen, blant annet at den sier «lite om hvor involvert mangfoldsrådgiveren har vært eller hvor alvorlig eller langvarig «saken» er» (Steen-Johnsen et al., 2010, s. 31). I en forskningsrapport om mangfoldsrådgiveres arbeid fra NOVA i 2024, var forskernes vurdering at rapporteringen kunne gi et misvisende bilde av omfanget av NSK og ÆV. «Et nytt system for dokumentasjon bør synliggjøre hva slags profesjonelt arbeid mangfoldsrådgiverne bidrar med i situasjoner der barn, unge og voksne utsettes eller står i fare for å bli utsatt for æresrelatert kontroll og vold og i samarbeid med hvem. (...) Saksregistrering og tallrapportering bør endres for å få større grad av samsvar mellom hvordan ordningen presenteres, og arbeidet mangfoldsrådgivere utfører i praksis», skrev NOVA-forskerne (Aarset et al., 2024a).

Denne Fafo-rapporten er gjennomført på oppdrag fra IMDi, der dette var hovedspørsmålet:

Hvordan kan rapporteringen til IMDi og Bufdir i større grad gi kunnskap om innhold i og virkninger av tiltakene som utføres av de særskilte tjenestene?

Formålet med prosjektet er å utvikle forslag til hvordan tjenestene kan rapportere på en bedre måte enn i dag. I vårt prosjekt har vi hatt som utgangspunkt at løsningene for registrering og rapportering bør videreutvikles slik at de

- støtter opp under tjenestenes mandat
- gjenspeiler hele bredden i innsats, aktiviteter og ressurser, ved hjelp av målbare indikatorer
- bidrar til tjenesteutvikling, forbedret styring og forbedret praksis

Et annet viktig hensyn er at løsningene må utformes i tråd med gjeldende juridiske rammer og prinsipper for personvern. Per i dag er ikke tjenestenes oppgaver og samarbeid regulert i egen lov, men følger av instruks, mandater og rundskriv (AID, 2025b). Samtidig er dette feltet i endring. Som en del av arbeidet med *NOU 2024: 13 Lov og frihet* ble det pekt på behov for hjemmel i lov for å regulere arbeidet mot NSK og ÆV (AID 2024). På bakgrunn av dette har Arbeids- og inkluderingsdepartementet utarbeidet forslag til lov som skal etablere et klarere rettslig grunnlag for behandling og deling av personopplysninger i tjenestene. Lovforslaget ble sendt på høring høsten 2025 (AID, 2025b). Når denne rapporten publiseres våren 2026, jobber AID med å forberede lovproposisjonen for behandling i Stortinget. Hvordan det endelige lovverket utformes vil

ha betydning for mulighetsrommet fremover, blant annet når det gjelder justeringer i dagens registrerings- og rapporteringsløsninger.

Arbeidet med å utforme indikatorer og videreutvikle registreringsverktøy reiser samtidig en mer grunnleggende metodisk utfordring: Hvordan kan man måle noe som ikke skjer? Forebyggende arbeid tar nemlig sikte på å hindre at noe skal skje, blant annet gjennom å styrke beskyttelsesfaktorene og redusere risikofaktorene for dem som kan være utsatt. Som oftest er det vanskelig å måle at noe ikke har skjedd, og dermed blir det vanskelig å måle resultatene av de særskilte tjenestenes arbeid. Vi vil derfor presisere hvordan vi har nærmet oss denne problemstillingen, og hvilke mer detaljerte empiriske problemstillinger vi har arbeidet ut fra.

1.2 Forebyggende innsats og hvordan måle den

En stor del av arbeidet i de særskilte tjenestene er forebyggende. Å måle og operasjonalisere forebyggende arbeid samt resultater av dette arbeidet, reiser vesentlige metodiske og praktiske utfordringer. Forebygging kan være vanskelig å dokumentere med tradisjonelle indikatorer som registrerer hendelser eller utfall. Det er en gjennomgående utfordring i de forebyggende tjenestene i både Norge og andre land at arbeidet sjelden registreres som tydelige målbare hendelser (Langøien et al., 2020; Armstead et al., 2018). Tidligere forskning har også pekt på at indikatorer som teller antall hendelser (for eksempel, antall politianmeldte lovbrudd), er lite egnet til å fange opp hele bredden av det forebyggende arbeidet (Sarnecki, 2005).

En annen utfordring er at forebyggingsbegrepet er omfattende og kan tolkes forskjellig i ulike kontekster og av ulike tjenester (Langøien et al., 2020). Derfor beskriver vi i det følgende hvordan ulike former for forebyggingsarbeid defineres og operasjonaliseres i relevant forskning og politikktvikling. En felles forståelse av forebyggingsbegrepet bør ligge til grunn for en diskusjon om hvordan innsatsen i de særskilte tjenestene kan beskrives og måles.

Innen forskning på folkehelse og voldsforebyggende arbeid er det vanlig å kategorisere forebyggende innsats basert på to dimensjoner: tidspunktet for når tiltakene settes inn, og hvilke grupper innsatsen retter seg mot (Storer et al., 2016). Når det gjelder tidspunkt for innsats, skiller man ofte mellom primær, sekundær og tertiær forebygging (Cohen et al., 2010; Chamberlain, 2008).

Primærforebygging omfatter arbeid og tiltak som settes inn før utfordringer har oppstått, med mål om å forhindre at skadelig adferd skjer. Primærforebygging fokuserer på å endre strukturer, holdninger og ferdigheter i hele befolkningen eller i store grupper i samfunnet. Primærforebyggende arbeid kan være rettet mot ulike grupper i samfunnet (som lokalsamfunn, offentlige tjenester eller sivilsamfunn) og gjennomføres i form av styrkning av individuell kunnskap og ferdigheter, informasjonsarbeid i lokalsamfunn, opplæring av fagpersoner i tjenesteapparatet, støtte til nettverk, endring av praksis i organisasjoner eller påvirkning av politikk og lovgivning (Cohen & Chemini, 2010).

Sekundærforebygging er tiltak som settes inn når tidlige tegn eller risikofaktorer er til stede, men før fullskala skade har skjedd. Målet her er å gripe inn tidlig og forhindre at situasjonen eskalerer.

Tertiærforebygging handler om å redusere skadevirkninger og forhindre gjentakelse. Denne typen innsats er avgjørende for å begrense langvarige konsekvenser av negativ adferd.

Selv om primærforebygging i teorien er klart adskilt fra sekundær og tertiær forebygging, skjer det ofte i praksis at primærforebyggende tiltak gjennomføres i de samme institusjonelle og lokale miljøene som også driver med sekundær og tertiær innsats.

En annen tilnærming til å klassifisere forebyggende tiltak, tar utgangspunkt i hvem tiltakene er rettet mot. Her skiller man vanligvis mellom universell, selektiv og indikativ forebygging (O'Connell, et al., 2009; Justisdepartementet, 2023):

- **Universelle tiltak** omfatter hele befolkningen, eller brede samfunnslag, og har ingen sammenheng med individuell risiko. Slike tiltak har som formål å øke kunnskap og bevissthet rundt utfordringer og fenomener, utfordre normer som underbygger eller rettferdiggjør negativ adferd og bidra til at utsatte har lavere terskel for å søke hjelp.
- **Selektive tiltak** retter seg mot grupper som har høyere risiko (for eksempel når det gjelder risiko for å utøve eller bli utsatt for vold). Formålet er å forebygge negativ utvikling blant personer i risikogruppen, det vil si hindre at det oppstår faktiske tilfeller av negativ adferd. Slike tiltak kan bidra til mer målrettet innsats, men forutsetter på samme tid god kunnskap om risikogrupper og risikofaktorer.
- **Indikative tiltak** er rettet mot personer som allerede viser tidlige identifiserbare tegn på problemet. I kontekst av voldsforebygging retter slike tiltak seg mot enkeltpersoner som er utsatt for eller utøver vold, eller tidligere er utsatt for eller har utøvd vold, for å hindre fortsatt voldsbruk.

De to tilnærmingene beskrevet over henger sammen og vil ofte overlappe i praksis. Primærforebyggende tiltak er ofte, men ikke alltid, universelt innrettet. Selektive tiltak vil ofte være sekundærforebyggende, ved at de rettes mot grupper der risiko allerede er til stede, men før alvorlige konsekvenser har inntruffet. Indikative tiltak vil på sin side mest sannsynlig overlappe med tertiær forebygging.

I tillegg peker forskningen på at det i praksis er flytende overganger mellom forebyggende tiltak på ulike nivåer som beskrevet over. Primærforebyggende tiltak gjennomføres ofte av de samme tjenestene og institusjonene som også driver med sekundær og tertiær innsats (Storer et al., 2016). I det daglige forebyggende arbeidet jobber de samme tjenestene ofte med brede universelle tiltak, tiltak som retter seg mot særlig utsatte grupper og enkeltpersoner.

Dette gjelder også de særskilte tjenestene. For eksempel når mangfoldsrådgivere gir oppfølging i enkeltsaker, er det i hovedsak i form av selektive eller sekundærforebyggende tiltak (noen ganger også mer inngripende indikative tiltak). I sitt kompetansehevende arbeid der de retter seg mot bredere grupper, tar mangfoldsrådgiverne i bruk primærforebyggende tiltak og aktiviteter. Kompetanseteamet og spesialutsendingene arbeider i større grad med avverging, og arbeidshverdagen deres er derfor mer preget av tertiærforebyggende innsats. De kommer ofte inn i saker der kontrollen og volden allerede har funnet sted, og der hovedoppgaven er å begrense skade, sikre beskyttelse og bidra til videre oppfølging. Samtidig skal disse tjenestene også jobbe med andre typer

forebygging, for eksempel i forbindelse med kompetansehevende aktiviteter. Fagteamet jobber først og fremst med primærforebyggende universelle aktiviteter i form av kompetansetiltak som foredrag, kurs og fagdager.

Denne variasjonen og kompleksiteten i oppgavene som utføres betyr at det neppe er mulig å gjøre enkle målinger av hva som fungerer eller ikke når det gjelder forebygging i de særskilte tjenestenes arbeid. Tidligere forskning peker på at effektiv forebygging krever en helhetlig oversikt over det forebyggende arbeidet og koordinert innsats på tvers av de ulike nivåene. Man vil sjelden oppnå varige og brede forebyggende effekter i samfunnet gjennom kun enkeltstående tiltak rettet mot individer. Flere studier av forebyggende arbeid innen folkehelse og voldsutøvelse tar derfor utgangspunkt i helhetlige rammeverk som tar hensyn til risikofaktorer på både individ-, gruppe- og samfunnsnivå (Cohen et al., 2010; Flood, 2020; Storer et al., 2016).

Også når det gjelder kartlegging og måling av arbeidet i de særskilte tjenestene, er det behov for analytiske tilnærminger som kan håndtere kompleksiteten i dette arbeidet. I dette prosjektet tar vi derfor utgangspunkt i resultatkjeder, fordi de gir et solid verktøy som synliggjør både innsatsen som gjøres (i form av innsatsfaktorer, aktiviteter og leveranser), og resultatene av denne innsatsen.

1.3 Resultatkjeder som verktøy for å forstå komplekse prosesser

Som analytisk rammeverk for å besvare prosjektets problemstillinger, tar vi utgangspunkt i det som i evalueringslitteraturen gjerne kalles *endringsteori* og *resultatkjeder*. Resultatkjeder benyttes ofte i evalueringer fordi de gjør det mulig å vurdere om et tiltak virker etter hensikten eller ikke (Chen, 2012). Resultatkjeder kan anses som en analytisk «formalisering» av antakelser om hvordan arbeidet er ment å virke.

Når man bruker endringsteori og resultatkjeder i evaluering og politikktutforming, tar man ofte utgangspunkt i hvilke mekanismer man med rimelighet kan anta er virksomme. Mekanisme er et abstrakt begrep. Det viser til sammenhenger som ikke kan observeres direkte. Gitt eksisterende kunnskap og forskning, kan man derimot operere med mer eller mindre rimelige antakelser om hvilke mekanismer som er i sving, det vil si hvordan et hendelsesforløp henger sammen. For eksempel, når man utplasserer mangfoldsrådgivere på skoler, og ber dem om å gi råd til elever, er det fordi man bygger på en implisitt endringsteori. Den tilsier at rådgivning fører til endret kunnskap og/eller holdninger, som i sin tur kan bidra til endret adferd.

Slike antakelser om mekanismer og hva som fører til hva er ofte implisitte, det vil si at det ikke formuleres eksplisitt. Når man løfter frem de antatte mekanismene og gjør dem eksplisitte, kan man vurdere om de er rimelige eller ikke. Antakelsen om at rådgivning kan være til nytte for ungdom og kan skape endring, hviler for eksempel på en idé om at ungdom faktisk har et handlingsrom i forhold til sine familier og foreldre, og at de deretter kan benytte dette handlingsrommet til å forhandle seg til større frihet. Dersom det er slik at ungdom som opplever NSK eller ÆV ikke har noe som helst handlings- og forhandlingsrom, vil neppe rådgivning føre til store endringer – i så fall ville det være mer rimelig å rette mesteparten av innsatsen mot foreldrene i stedet. For å vurdere hvorvidt antakelsen om at ungdom faktisk har et handlingsrom er rimelig, og hvorvidt ungdom

kan forhandle seg til større frihet etter rådgivning fra mangfoldsrådgivere, kan man se til eksisterende forskning og evalueringer.

Et sentralt mål med denne studien og rapporten har derfor vært å utarbeide resultatkjeder for de særskilte tjenestenes arbeid. En forenklet og idealisert resultatkjede på mikronivå kan for eksempel se slik ut, om man tar utgangspunkt i en situasjon der foreldrene vil gifte bort en ungdom mot ungdommens vilje:

Mangfoldsrådgiver snakker med ungdommen -- > ungdommen og mangfoldsrådgiver foretar risikovurdering og planlegger trygg håndtering --> koordinert involvering av skole og hjelpeapparat --> praksis rundt ungdommen endres (for eksempel i form av tilrettelegging, beskyttelse, støtte) --> ungdommen får utvidet handlingsrom, og tvangsekteskap blir utsatt eller avverget

I denne forenklete mikro-resultatkjeden, er det noen ting det går an å måle, og noen ting det er vanskelig å måle. Det går an å måle situasjonen som bidro til at mangfoldsrådgiveren kom inn i bildet, at ungdommen uttrykte frykt for å bli tvangsgiftet. Det går også an å måle det faktum at mangfoldsrådgiveren har snakket med ungdommen. Det går i prinsippet også an å måle utfallet – at ungdommen får utsatt ekteskapet noen år. Det som skjer imellom, derimot, er det i praksis vanskelig å måle. Når man tegner opp en resultatkjede av denne typen, kan man likevel danne seg en formening om hvilke ting det går an å måle for å vurdere om mangfoldsrådgiverens innsats fungerer etter hensikten eller ikke. Man må altså ha data om utgangspunktet (baseline), aktiviteten, og resultatet/utfallet. Dersom de dataene er på plass, kan man med utgangspunkt i endringsteori gjøre seg opp en formening om hvordan mangfoldsrådgiverens rådgivning fungerte i dette tilfellet.

I praksis er både de særskilte tjenestenes arbeid og resultatkjeder mer komplekse. Det er for eksempel lite trolig at hjelpeapparatets innsats var den eneste faktoren som bidro til foreldrenes valg om å utsette ekteskapet. Kanskje rådførte foreldrene seg med en imam, eller slektninger de hadde tillit til, som ga dem råd å lytte til barnet deres. Slik er det også i den sammensatte sosiale virkeligheten de særskilte tjenestene jobber innenfor.

I tillegg er resultatkjeder i forskning og evaluering ofte mer komplekse enn eksempelet over. I internasjonale og nasjonale retningslinjer snakker man gjerne om at resultatkjeder skal koble sammen innsatsfaktorer, aktiviteter, resultater og virkninger (Funnel & Rogers, 2011; OECD, 2021; SSØ, 2006).

Innsatsfaktorer (ressurser) viser til forutsetningene for arbeidet. Dette omfatter økonomiske midler, antall ansatte, kompetanse, tid, organisatoriske rammer og tilgjengelige virkemidler. Innsatsfaktorene legger rammene for hvilke aktiviteter som kan gjennomføres og i hvilket omfang. Om vi tenker på eksempelet over, vil dette dreie seg om at mangfoldsrådgiveren har jobben vedkommende har, og har tid til å snakke med ungdommen (og har kompetansen til å gjøre det på en god måte).

Aktiviteter er det tjenestene gjør i praksis, for eksempel veiledning, oppfølging av enkeltsaker, kompetansehevende tiltak, samarbeid og koordinering med andre aktører.

Aktivitetene beskriver arbeidsprosessene og hvordan innsatsfaktorene tas i bruk/settes i arbeid. I eksempelet over er aktiviteten samtalen mangfoldsrådgiveren har med ungdommen som står i fare for å bli tvangsgiftet. I rapporten bruker vi betegnelsen «aktiviteter» både om arbeidet som gjøres internt i tjenestene – for eksempel å forberede et foredrag – og det de på grunnlag av arbeidet leverer til andre utenfor tjenesten, for eksempel at de holder dette foredraget.

Med **resultater** menes umiddelbare, målbare utfall som følger av at tjenester er utført. I eksempelet over er resultatet at ungdommen får mer kunnskap og tro på seg selv som følge av samtalen med mangfoldsrådgiveren. **Virkninger** er endringer eller utfall som oppstår som en konsekvens av tiltaket, ofte over litt lengre tid. I eksempelet over er virkningen at ungdommen faktisk får mer frihet, og at foreldrene i første omgang velger å utsette diskusjon om ekteskap noen år. Resultater kan med andre ord forstås som endringer hos direkte brukere av tjenester og tiltak, mens samfunnsvirkninger viser til bredere, mer generelle endringer på gruppenivå eller i samfunnet som helhet. Slike samfunnsvirkninger påvirkes av mange forhold utover de særskilte tjenestenes kontroll, og lar seg sjelden knytte entydig til én bestemt innsats.

Når man skal vurdere innsatsen til de særskilte tjenestene under ett, blir resultatkjedene åpenbart mer sammensatte enn i eksempelet over. Likevel kan eksempelet med mangfoldsrådgiveren og ungdommen gi oss noen hint om hvilke elementer som bør være på plass for å vurdere om arbeidet fungerer etter hensikten. For det første trenger man data om innsatsfaktorer og aktiviteter, altså hvilke ressurser tjenestene har tilgang på, og hvordan de jobber. Hvis vi i tillegg har indikatorer som sier noe om resultater og bredere samfunnstrender, kan man til en viss grad vurdere hvordan de særskilte tjenestene fungerer.

Målet vårt i dette prosjektet er derfor å tegne opp resultatkjeder for arbeidet til de særskilte tjenestene. Det gir et grunnlag for å vurdere hvilke deler av innsatsen i tjenestene som bør eller kan måles, og hvordan.

1.4 Å finne gode indikatorer

Når man skal tilnærme seg komplekse og sammensatte prosesser – og resultatene av disse – er det vanlig å operasjonalisere dem ved hjelp av en eller flere indikatorer. En indikator er et mål som skal beskrive forhold som er vanskelige å måle direkte (Fedoryshyn & Falch-Monsen, 2024). Det er for eksempel vanskelig å direkte måle et generelt spørsmål av typen «hvordan går det med integreringen?». Men dersom man operasjonaliserer integreringen til noen målbare indikatorer, for eksempel arbeidsdeltakelse blant innvandrere, eller fordommer og diskriminering i majoritetsbefolkningen, kan slike indikatorer måles, og man kan vurdere utvikling over tid. Når man bruker begrepet indikator, er tanken nettopp at det *indikerer* noe – det peker på et større fenomen i samfunnet.

I prosjektet og rapporten har vi utarbeidet forslag til tre indikatorsett for tjenestene, som er basert på ulike ledd av tjenestenes resultatkjeder: indikatorsett for innsatsfaktorer, aktiviteter og resultater. Hvert sett består av en rekke indikatorer, det vil si målbare parametere som kan brukes til å tallfeste status og utvikling over tid.

Når enkeltindikatorer ses i sammenheng med hverandre i et indikatorsett, kan det gi et tydeligere bilde av de særskilte tjenestenes arbeid og resultater. Dersom man benytter enkeltindikator isolert, kan det gi et ufullstendig og skjevt bilde av arbeidet. For eksempel peker DFØs veileder for resultatstyring på at indikatorer på volum eller antall (som antall såkalte saker tjenestene kommer i kontakt med) *ikke* er en god indikator på den reelle innsatsen og resultatene. Å legge vekt på enkle og målbare indikatorer – for eksempel antall elevsamtaler eller antall kompetansehevende foredrag – kan bidra til at de ansatte i tjenesten nedprioriterer noe mange oppfatter som det viktigste de gjør – nemlig det langsiktige relasjonsbyggende arbeidet.

Slike indikatorer på **omfang** bør derfor kombineres med flere typer indikatorer, først og fremst indikatorer på tjenestenes **kvalitet** (SSØ, 2010). I motsetning til omfang av tjenestenes arbeid, som dreier seg om hvor mange aktiviteter som er utført eller antall mottakere, handler kvalitet primært om nyttesiden ved tjenesten. Det handler om å måle *hva* brukerne mottok, *hvordan* de mottok tjenesten og *hvordan de opplevde det* (SSØ, 2010). Det er mulig å måle både prosessrettet og opplevd kvalitet. Målinger av prosessrettet kvalitet handler om å dokumentere egenskaper ved arbeidet som utføres, mens opplevd kvalitet måler brukernes erfaringer med tjenestenes arbeid.

Sett i forhold til resultatkjedene beskrevet over, kan man knytte omfangs- og kvalitetsindikatorer til innsatsfaktorer, aktiviteter og tjenester som leveres. Tabellen under gir noen eksempler på disse sammenhengene.

Tabell 1. Indikatorer på omfang og kvalitet.

| Type indikator/Ledd i resultatkjeden | Innsatsfaktorer | Aktiviteter |
|--------------------------------------|---------------------------------|---|
| Indikator på omfang | Antall stillinger i tjenesten | – Antall henvendelser til tjenesten – Antall gjennomførte kompetansehevende foredrag |
| Indikator på kvalitet | Utdanningsnivå blant de ansatte | – Antall henvendelser med involvering av politiet – Deltakernes vurderinger av foredragets innhold |

DFØ påpeker i sin veileder at det å måle kvaliteten ved tjenester er særlig viktig i offentlig sektor, der brukerne ikke kan velge mellom flere ulike tilbud basert på opplevd kvalitet i tjenestene. Kvaliteten i tjenestene kan også ha betydning for virksomhetens omdømme. I enkelte tilfeller vil offentliggjøring av resultater om kvalitet i seg selv kunne være et egnet virkemiddel for å skape motivasjon for dem som leverer tjenestene (SSØ, 2010).

Slik vi diskuterer senere i rapporten, er det i tillegg ikke sikkert at alt som *kan* måles også *bør* måles. I forskningen på måling og resultatstyring har man lenge vært klar over at for sterk styring ut fra indikatorer og resultater kan lede til uønskede effekter (Oman & Arndt, 2010; Langøien et al., 2020, Franco-Santos & Otley, 2018). I arbeidet med rapporten har vi derfor vært opptatt av at indikatorene og rapporteringen vi foreslår ikke skal ha slike negative og vridende effekter på arbeidet som tjenestene utfører. I tillegg er det et moment at rapporteringsbyrden for de ansatte i de særskilte tjenestene ikke bør bli

for høy. Slik vi nevner i rapporten, er det allerede i dag flere som opplever rapporteringen som tidkrevende og lite motiverende. Dette diskuterer vi i kapittel 5.

1.5 Forskningsspørsmål og gangen i rapporten

Gjennomgangen over gjør det mulig for oss å avgrense den overordnede analytiske problemstillingen, og å identifisere de mer konkrete forskningsspørsmålene i prosjektet. For å komme frem til både hvilke resultatkjeder som kan fungere for de særskilte tjenestenes arbeid, og hvordan slike resultatkjeder kan operasjonaliseres gjennom indikatorer, har vi undersøkt disse spørsmålene:

- Hvilke målsettinger er nedfelt i handlingsplaner og andre offentlige dokumenter, og hvordan tolker aktørene på feltet tjenestenes mandat og formål?
- Hvilke indikatorer for måloppnåelse benyttes i dag, og hvordan rapporteres dette?
- Hva er innholdet i tjenestenes arbeid – hvilke innsatsfaktorer, aktiviteter og tiltak inngår i ulike saker, og hvordan henger de sammen?
- Hvilke data om disse eller andre sider ved de særskilte tjenestenes arbeid innhenter IMDi og Bufdir per i dag?
- Hvilke deler av tjenestenes aktiviteter og tiltak er nevnt i handlingsplaner og andre plandokumenter, og hvilke rapporteres det om i dag? Er det sentrale aktiviteter som ikke beskrives eller måles? Hvilke data mangler for å kunne si noe om bredden i aktiviteter, resultater og virkninger?
- Opplever aktørene at rapporteringsløsningene i seg selv påvirker arbeidet i de særskilte tjenestene i dag? Hvordan, og med hvilke konsekvenser?
- Hvilke sider ved tjenestenes praksiser og aktiviteter opplever aktørene at bidrar til å fremme tjenestenes mandat og formål – og hva mener de kan være til hinder for måloppnåelse?
- Hvilke av dagens indikatorer for måloppnåelse vurderer aktørene som gode og hensiktsmessige?
- Hva mangler for å gi bedre informasjon om bredden i tjenestenes arbeid – herunder innsatsfaktorer, aktiviteter og tiltak?
- Hvordan kan indikatorene og målemetodene forbedres slik at de gir bedre kunnskap om resultater og virkninger av innsatsfaktorer, aktiviteter og tiltak som utføres av de særskilte tjenestene?
- Hvilke metoder og kartleggingsverktøy kan gi bedre kunnskap om resultater og virkninger av tiltak og aktiviteter som utføres av de særskilte tjenestene? Hvordan kan de tas i bruk i det videre arbeidet med rapportering, fagutvikling og tjenesteutvikling?

Gangen i rapporten følger i stort problemstillingene over. I dette innledningskapittelet har vi tegnet opp problemstillingene og bakgrunnen for rapporten. I **kapittel 2** redegjør vi for metode og datainnsamling, herunder dokumentgjennomgang, arbeidsverksteder og supplerende intervjuer. **Kapittel 3** gir en beskrivelse av formålet med arbeidet i de særskilte tjenestene, slik det er formulert i mandat og handlingsplaner. Selv om innholdet vil være godt kjent for ansatte i tjenestene og ansvarlige myndigheter, gir gjennomgangen en viktig kontekst for resten av rapporten.

I **kapittel 4** beskriver vi hvordan arbeidet i de særskilte tjenestene faktisk utføres i praksis, basert på både vårt eget datamateriale og tidligere forskning. Her belyser vi både

hvilke aktiviteter som utføres, og hvilke resultater ansatte selv oppfatter som de viktigste i arbeidet. Basert på dette utformer vi resultatkjeder for de særskilte tjenestene samlet.

Kapittel 5 tar for seg dagens rapporteringsløsninger i de fire særskilte tjenestene, inkludert registrering av enkeltsaker og mer overordnet narrativ rapportering. Vi beskriver sentrale trekk ved dagens praksis samt identifiserer viktige utfordringer og forbedringsbehov.

I **kapittel 6** presenterer vi forslag til indikatorer som er basert på resultatkjedene, og i **kapittel 7** diskuterer vi mulige datakilder og fremtidige løsninger for registrering og rapportering i de særskilte tjenestene.

2 Data og metoder i prosjektet

2.1 Dokumentgjennomgang

I prosjektets innledende fase har vi gjennomført en omfattende dokumentgjennomgang. For det første har vi analysert strategiske og politiske dokumenter på feltet samt andre relevante dokumenter som beskriver mål, prioriteringer og aktiviteter i de fire særskilte tjenestene (som mandatdokumenter, tildelingsbrev, relevante handlingsplaner og strategier). Disse benytter vi for å belyse hvordan formålet og hensikten med tjenestene er formulert.

Videre har vi fått tilgang til og gått gjennom dagens dokumentasjon av tjenestenes arbeid og resultater. Disse dokumentene omfatter både kvantitative og kvalitative former av tallregistrering og rapportering, herunder:

- dagens system og retningslinjer for tallregistrering i arbeid med enkeltsaker
- halvårlige og årlige narrative rapporter i tjenestene
- fagnotater
- arbeids- og aktivitetsplaner
- standardavtaler for utplassering av mangfoldsrådgivere på skolen
- rutiner og skjema for evaluering av kompetansehevingsaktiviteter

Disse dokumentene gir en oversikt over hvordan det faktiske arbeidet i tjenestene beskrives, og hvilke rutiner som er etablert for rapportering. I tillegg har vi gått gjennom tidligere evalueringer av tjenestene med sikte på å identifisere funn knyttet til praksiser og innsats, og påpekte styrker og svakheter ved eksisterende rapporteringsformer.

Samlet sett har dokumentgjennomgangen gitt oss et godt utgangspunkt for å sammenholde de formelle forventningene til de særskilte tjenestene med praksis i tjenestene. Dette gjør det mulig å belyse mulig avstand mellom hva tjenestene er ment å oppnå, hva de faktisk gjør og hvordan dette dokumenteres i dagens systemer.

2.2 Arbeidsverksteder og supplerende intervjuer

Etter den innledende dokumentstudien, og parallelt med videre analyse av dokumentene, gjennomførte vi en rekke gruppeintervjuer/arbeidsverksteder med ansatte i de ulike særskilte tjenestene. Vi kalte dette workshops/arbeidsverksted for å understreke at det ikke bare handlet om å hente ut informasjon fra deltakerne som intervjuobjekter, men at vi ønsket å tenke sammen med dem om hvordan de særskilte tjenestene faktisk bidrar til endring.

Et viktig mål med disse arbeidsverkstedene var å få innsikt i hvordan formelle planer, prioriteringer og mål i de særskilte tjenestene omsettes til faktisk praksis i arbeidshverdagen. Et sentralt formål har vært å synliggjøre eventuelle forskjeller mellom det som er nedfelt i styringsdokumenter og det arbeidet som faktisk utføres, samt å skape rom for refleksjon rundt hvordan dette arbeidet kan dokumenteres bedre.

Vi gjennomførte fire arbeidsverksteder med ansatte som utfører arbeidet i praksis – ett verksted for hver av de fire særskilte tjenestene: mangfoldsrådgivere, spesialutsendinger for integreringssaker ved utenriksstasjoner, fagteamet og det tverrsektorielle Kompetanseteamet. På grunn av frafall på verkstedene har vi gjennomført noen supplerende samtaler med tjenestens representanter. Til sammen har 27 ansatte i de særskilte tjenestene deltatt som informanter.

Det er i tillegg gjennomført ett eget verksted med seks ledere og fagansvarlige i IMDi som arbeider med strategisk utvikling av tjenestene. Dette verkstedet hadde som hovedmål å få frem hvordan ulike tiltak og aktiviteter antas å føre til ønskede endringer. Innholdet i verkstedene ble utformet basert på funn fra dokumentgjennomgangen.

Vi la vekt på å få frem hvordan informantene faktisk utfører sine arbeidsoppgaver, hvilke mål som styrer arbeidet og hvordan de dokumenterer det de gjør og oppnår. For å få til dette utformet vi hypotetiske, men realistiske og konkrete caser, utformet som eksempler på saker de ulike tjenestene jobber med. Casene ble benyttet i arbeidsverkstedene for de særskilte tjenestene som arbeider med individuelle henvendelser og oppfølging (mangfoldsrådgiverne, Kompetanseteamet og spesialutsendingene). I verkstedene inviterte vi deltakerne til først å identifisere hvilke innsatsfaktorer og aktiviteter de ville trekke på i arbeidet med de presenterte casene. Deltakerne reflekterte også over hvordan dette samsvarer med deres mandat og formålet med eget arbeid.

Som en del av casediskusjonene delte deltakerne blant annet hvordan dagens rapporterings- og registreringssystemer fungerer. Her diskuterte deltakerne blant annet eventuelle spenninger mellom det som kommer frem gjennom dagens rapportering, og det innholdet i eget arbeid de selv mener det er viktig å få bedre kunnskap om. Videre utforsket vi hvilken type informasjon som kan gi et mer helhetlig bilde av hva tjenestene gjør, hvordan de utfører sitt arbeid og hvilke resultater de oppnår.

For å kartlegge erfaringer med registreringssystemer hos andre aktører, gjennomførte vi som en del av dette prosjektet en samtale med representant fra Røde Kors-telefonen som mottar henvendelser og følger opp personer som er utsatt for NSK og ÆV. Grunnen til at vi ønsket å snakke med Røde Kors-telefonen, er at det er en tjeneste som med offentlig støtte har drevet arbeid som til en viss grad overlapper med noe av aktiviteten i de særskilte tjenestene – og der de også har et utstrakt samarbeid med det offentlige. Vi ønsket derfor å forstå hvordan de drev registrering og rapportering om saker og henvendelser.

2.3 Analyse og arbeid med dataene

Etter å ha gjennomført både dokumentanalyse og gruppeintervju/arbeidsverksted, brukte vi mye tid på å analysere og tolke dataene vi hadde samlet inn, der vi i en innledende prosess vurderte hvordan vi ut fra dataene kunne besvare problemstillingene i prosjektet. Vi var spesielt opptatt av å vurdere hvordan registrerings- og rapporteringsløsningene fungerte i dag, og hvordan alternative registrerings- og rapporteringsløsninger eventuelt kunne fungere. I tillegg forsøkte vi tidlig å utarbeide utkast til resultat-kjeder for tjenestene.

I prosjektet var vi opptatt av kontinuerlig analyse og reanalyse – der vi også ønsket å få kritiske blikk på våre foreløpige konklusjoner. I arbeidsverkstedet om strategisk utvikling av tjenestene, la vi for eksempel frem utkast til resultatkjeder, og fikk tilbakemeldinger som vi tok med oss inn i ferdigstillingen. I tillegg fikk vi tilbakemeldinger fra prosjektets interne kvalitetssikrer på Fafo i sluttfasen, som vi tok hensyn til før vi landet vårt endelige forslag til anbefalinger.

2.4 Forskningsetiske hensyn

I prosjektet har vi lagt stor vekt på å ivareta forskningsetiske prinsipper og personvern-hensyn. Dette er særlig viktig fordi temaene som undersøkes er sensitive og berører personer og grupper som kan befinne seg i sårbare eller risikofylte situasjoner.

Personvern og etiske hensyn er ivaretatt både i datainnsamlingen og i arbeidet med å utvikle forslag til indikatorer, målemetoder og rapporteringsverktøy. Informasjon fra dokumenter, rapporteringssystemer, arbeidsverksteder og intervjuer er behandlet konfidensielt, og funn er anonymisert slik at enkeltpersoner – verken ansatte eller brukere – ikke kan gjenkjennes i publisert materiale. Dette er særlig viktig i små fagmiljøer og tjenester med få ansatte, der risikoen for indirekte identifisering kan være høy.

Alle informantene har fått informasjon om formålet med studien, hvilke spørsmål som stilles og hvilke rettigheter de har som deltakere. Deltakelse i arbeidsverksteder og intervjuer har vært frivillig.

Prosjektet var meldt til Sikt, som vurderte at designet var i tråd med personvernregelverket (referansenummer for prosjektet er 900533).

3 De særskilte tjenestenes formål

I dag utgjør de særskilte tjenestene mot NSK og ÆV sentrale virkemidler i myndighetenes samlede innsats på feltet. Alle de fire tjenestene har tydelig definerte formål om å styrke samfunnets evne til å forebygge, avdekke og følge opp NSK og ÆV. Innsatsen i tjenestene skal bidra til at barn, unge og voksne som er eller står i fare for å bli utsatt for slike former for kontroll og vold, får råd, veiledning og oppfølging i tråd med sine behov og rettigheter. I tillegg skal tjenestene understøtte det offentlige tjenesteapparatet og relevante frivillige aktørers arbeid på feltet gjennom kompetanseheving og veiledning (IMDi, 2025; Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2025a; Bufdir, 2023).

Tjenestene representerer med andre ord et spesialisert system som både arbeider direkte med utsatte unge og indirekte gjennom kompetanseheving og veiledning av andre tjenester. Samtidig har de fire tjenestene komplementerende ansvarsområder.

Videre i denne delen av rapporten beskriver vi derfor mer detaljert formålet med hver av de fire særskilte tjenestene slik dette omtales i mandat, tildelingsbrev og andre strategiske dokumenter. Dette vil danne et grunnlag for å utvikle resultatkjedene for tjenesten, ved å se på hvordan tjenestene er ment å virke.

3.1 Mangfoldsrådgivere

IMDis mangfoldsrådgivere (MR) er en sentral del av innsatsen mot NSK og ÆV. Mandatet for mangfoldsrådgiverordningen definerer både formålet med tjenesten, dens målgrupper og de viktigste oppgavene rådgiverne skal ivareta. Det overordnede formålet er å sikre at barn og unge som står i fare eller allerede er utsatt for NSK eller ÆV, får tilgang til kvalifisert råd, veiledning og oppfølging i tråd med sine rettigheter og behov. Siden 2024 er dette oppdraget utvidet, og omfatter i tillegg at mangfoldsrådgivere skal gjøre relevante hjelpetilbud og tjenester kjent for unge som har spørsmål om kjønns- og seksualitetsmangfold, rasisme eller diskriminering.

Målgruppene for MR-enes arbeid er elever og ansatte ved skolen der mangfoldsrådgiveren er utplassert, samt elever ved skoler i nærområdet ved behov, og i tillegg ansatte i lokale flykningstjenester, Nav, voksenopplæringsinstitusjoner og andre hjelpetjenester.

I mandatet for tjenesten er det spesifisert en rekke konkrete oppgaver som skal inngå i mangfoldsrådgivernes arbeidshverdag, samt hvilke resultater disse oppgavene er forventet å bidra til (se tekstboksen under).

Fra mandat for IMDis mangfoldsrådgivere

IMDis mangfoldsrådgivere skal:

- gjennomføre forebyggende tiltak, eksempelvis samtalegrupper, presentasjoner og undervisningsopplegg for elever, ansatte og/eller foreldre
- gi råd, veiledning og oppfølging til elever som er i fare eller utsatt for negativ sosial kontroll, tvangsekteskap, æresrelatert vold og kjønnslemlestelse
- gjøre relevante hjelpetilbud og tjenester kjent for unge som har spørsmål om kjønns- og seksualitetsmangfold, rasisme eller diskriminering
- kartlegge behov for og gjennomføre kompetansehevende tiltak for ansatte ved skolen
- bidra til et helhetlig samarbeid mellom skolen og lokale hjelpetjenester i enkelt-saker
- bidra til å utarbeide og videreutvikle rutiner for forebygging og håndtering av negativ sosial kontroll, tvangsekteskap, æresrelatert vold og kjønnslemlestelse ved skolen
- bidra til å gjøre de særskilte tjenestene som jobber mot negativ sosial kontroll og æresrelatert vold bedre kjent
- samarbeide med IMDis fagteam om forebygging av negativ sosial kontroll og æresrelatert vold om kompetansehevende tiltak for ansatte i flyktningtjenester, Nav, voksenopplæringsinstitusjoner og andre hjelpetjenester
- bidra til utvikling av veiledningsmateriale og annet innhold til nettportalen Nora (<https://www.imdi.no/nora/>)
- rapportere til IMDi, bidra med erfaringsutveksling og gi innspill til metode- og fagutvikling

Flere av de forventede resultatene er knyttet til hovedmålgruppen for mangfoldsrådgiverne, det vil si unge som er utsatt eller er i risiko for å bli utsatt for NSK eller ÆV. I tråd med mandatet er økt bevissthet og fenomenkunnskap blant elever, foreldre, lærere og andre i tjenesteapparatet et sentralt forventet resultat av mangfoldsrådgivernes arbeid. Et annet forventet resultat er at personer i målgruppen skal få bedre kjennskap til egne rettigheter. Videre skal mangfoldsrådgivernes arbeid bidra til økt kjennskap til de særskilte tjenestene og det øvrige hjelpeapparatet blant utsatte.

Når det gjelder andre målgrupper i tillegg til utsatte personer, spesifiserer mandatet at mangfoldsrådgiverne har en viktig rolle i å styrke kunnskap og kompetanse blant foreldre og tjenesteapparatet. De handler både på skolen de er utplassert på, og opp mot andre lokale hjelpetjenester som flyktningtjenesten, Nav eller voksenopplæringen.

Det er i tillegg en tydelig forventning i mandatet at mangfoldsrådgiverne skal bidra til godt samarbeid med flere ulike aktører, inkludert andre særskilte tjenester, skolen og lokale ordinære tjenester. I tillegg skal de bidra til faglig utvikling og erfaringsutveksling.

3.2 Fagteamet

Fagteamet er et nasjonalt kompetanseteam i IMDi som jobber med å styrke kompetansen i tjenesteapparatet om NSK og ÆV. Det er altså det universelt innrettede tjenesteapparatet som er målgruppen. Fagteamet ble opprettet i 2021 og består av fem

personer (IMDi, 2025). I mandatet er det spesifisert at formålet med IMDi's fagteam er å bidra til at flere barn og voksne som står i fare eller utsettes for NSK eller ÆV får råd, veiledning og oppfølging i tråd med sine behov og rettigheter. Fagteamet har med andre ord likelydende formål i sitt mandat som mangfoldsrådgivere. De jobber imidlertid på andre måter enn mangfoldsrådgivere, og er et nasjonalt kompetanseteam med hovedansvar for å styrke kunnskapen i de ordinære tjenestene. Arbeid med enkeltsaker er ikke omfattet i teamets mandat, og de jobber først og fremst med universell forebygging i form av kompetansehevende aktiviteter.

Fra mandat for IMDi's fagteam

IMDi's fagteam skal:

- gi kompetanseheving til målgruppene om hvordan de skal forebygge, avdekke og følge opp personer utsatt for negativ sosial kontroll, æresrelatert vold, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse
- bidra til å gjøre ordningen med IMDi's mangfoldsrådgivere, integreringsrådgivere og Kompetanseteamet mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og negativ sosial kontroll (Kompetanseteamet) kjent blant målgruppene
- samarbeide med skoleeiere og andre relevante aktører om kartlegging av kompetansebehov og gjennomføring av lokale kompetansehevingstiltak
- bidra til utvikling av veiledningsmateriale og annet innhold til nettportalen Nora (<https://www.imdi.no/nora/>)
- bidra til rapportering, erfaringsutveksling, og metode- og fagutvikling på fagfeltet

Teamet har altså en viktig rolle i å spre kunnskap, redusere usikkerhet og bidra til mer kunnskapsbasert praksis i det ordinære tjenesteapparatet, som er fagteamets hovedmålgruppe. De skal i tillegg jobbe med å gjøre de særskilte tjenestene kjent og samarbeide med flere aktører for å kartlegge behov for kompetansehevende aktiviteter i ulike deler av landet.

3.3 Kompetanseteamet

Kompetanseteamet mot NSK og ÆV (ofte bare kalt Kompetanseteamet) er et nasjonalt tverrfaglig team. Ved utgangen av 2024 besto teamet av representanter fra syv ulike direktorater (Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2025a); Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir), som koordinerer teamet; Politidirektoratet (POD); Utlendingsdirektoratet (UDI); Arbeids- og velferdsdirektoratet (AVdir/Nav); Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi); Helsedirektoratet (Hdir); Utdanningsdirektoratet (Udir).

Kompetanseteamets formål, slik det er formulert i mandatet, er: *Teamet skal, gjennom kompetanseheving og veiledning, understøtte det offentlige tjenestetilbudet og frivillige organisasjoners arbeid mot negativ sosial kontroll og æresrelatert vold, herunder tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og ufrivillige utenlandsopphold. Teamet skal også være en ressurs for enkeltpersoner som er, eller står i fare for å bli, utsatt for dette.*

Den primære målgruppen for Kompetanseteamets innsats er det offentlige hjelpeapparatet og frivillige organisasjoner som kommer i kontakt med, og skal bistå, personer som utsettes for NSK eller ÆV. Sekundær målgruppe er enkeltpersoner som er utsatt for NSK og ÆV, herunder tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og ufrivillige opphold i utlandet.

Kompetanseteamets mandat definerer hvilke oppgaver teamet er ment å utføre (se tekstboks under). Disse oppgavene skal omfatte både enkeltpersoner som har behov for tjenestens råd og veiledning og andre mer overordnede målgrupper.

Tjenesten skal altså gi råd og veiledning i enkeltsaker og bidra til kompetanseheving både internt i direktoratene, tjenesteapparatet og i frivillige organisasjoner. Den har et særlig ansvar for å koordinere og tildele plasser i det nasjonale bo- og støttetilbudet for personer over 18 år som er utsatt for NSK og ÆV. Videre forvalter tjenesten refusjonsordningen knyttet til utgifter ved hjemreise til Norge i saker som gjelder NSK og ÆV. Kompetanseteamet skal ha tett samarbeid internt mellom direktoratene og med andre aktører som andre særskilte tjenester, det ordinære tjenesteapparatet, frivillige organisasjoner, politiet og Utenriksdepartementet. I tillegg har Kompetanseteamet ansvar for å bidra i årsrapporteringen om de særskilte tjenestenes arbeid, og jobbe for at tjenestene blir bedre kjent.

Fra mandat for Kompetanseteamet mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og negativ sosial kontroll (Bufdir 2024)

Kompetanseteamet skal:

- gi råd og veiledning i enkeltsaker
- bidra med kompetanseheving internt i direktoratene, i tjenesteapparatet og i frivillige organisasjoner
- koordinere og tildele plasser i det nasjonale bo- og støttetilbudet for personer over 18 år utsatt for negativ sosial kontroll og æresrelatert vold, herunder kartlegging av den utsattes situasjon og behov, anmode om sikkerhetsanbefaling fra politiet og samarbeide med aktuelle instanser for å ivareta den utsatte
- forvalte refusjonsordningen regulert i rundskriv F-02-18 Utgifter til hjemreise til Norge ved negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse
- være kontaktpunkt for Utenriksdepartementet i saker hvor personen(e) befinner seg i utlandet, og sørge for nødvendig koordinering med berørte etater i Norge
- koordinere mottak av utsatte som returnerer fra utlandet
- svare på spørsmål på www.ung.no
- bidra til årsrapporten for de særskilte tjenestenes arbeid mot negativ sosial kontroll og æresrelatert vold
- samarbeide med interne og eksterne samarbeidspartnere
- gjøre Kompetanseteamet og de øvrige særskilte tjenestene kjent

3.4 Spesialutsendinger for integreringsaker

Spesialutsendingene for integreringsaker (SU) ved utenriksstasjoner er plassert ved fire norske ambassader (Ankara, Amman, Islamabad og Nairobi). Tidligere har det også vært utplassert spesialutsendinger i land som Marokko, Syria og Sri Lanka. Tjenesten er et supplement i saker der risiko og behov for oppfølging i enkeltsaker strekker seg utover Norges grenser. Hensikten med tjenesten er å gi bistand til personer med tilknytning til Norge som er utsatt for ufrivillige utenlandsopphold, tvangsekteskap og former for NSK eller ÆV i utlandet.

Hva jobber spesialutsendingene for integreringsaker med? (imdi.no)

- De gir konsulær bistand til enkeltpersoner i saker som omhandler negativ sosial kontroll, tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og æresmotivert vold.
- De gir råd og veiledning til utenriksstasjoner og tjenesteapparatet i enkeltsaker.
- De bidrar med kompetanseheving av utenriksstasjonen og tjenesteapparatet i Norge.
- De etablerer og bygger nettverk med frivillige organisasjoner og andre aktører som arbeider for å forebygge negativ sosial kontroll, tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og æresmotivert vold, i Norge og i utlandet.
- De dokumenterer erfaringer og bidrar til kompetanseutvikling gjennom rapporter og fagnotater på tematikkene.

I mandatet til spesialutsendingene fremkommer det at tjenestens primære målgruppe er enkeltpersoner som er utsatt eller er i fare for å bli utsatt for NSK eller ÆV. SU-ene har ansvar for å gi konsulær bistand til denne gruppen. En annen viktig målgruppe er ansatte ved utenriksstasjoner og hjelpetjenester i Norge, som SU-ene forventes å samarbeide med under oppfølging av enkeltsaker. I tillegg skal tjenesten jobbe med universell forebygging gjennom kompetansetiltak og nettverksbygging.

På lik linje med de andre særskilte tjenestene skal også SU-ene bidra med rapportering og faglig utvikling på feltet.

I kapittel 4 retter vi blikket mot hvordan formålet med tjenestene beskrevet over faktisk omsettes i praksis. Basert på innsikt fra arbeidsverkstedene, utforsker vi hvordan ansatte i de særskilte tjenestene arbeider i hverdagen, og hvilke resultater de selv oppfatter som de viktigste. Overgangen fra formelle mål til faktisk arbeid danner et viktig utgangspunkt for analysene videre i rapporten.

4 Hvordan arbeider tjenestene i praksis?

I det forrige kapittelet presenterte vi formål og oppgaver tillagt de særskilte tjenestene. Det er utgangspunktet og grunnlaget for deres arbeid. I dette kapittelet redegjør vi for hvordan tjenestene selv opplever at arbeidet utføres og fungerer i praksis. For hver tjeneste starter vi med å gjøre rede for hvordan de ansatte selv forstår det overordnede formålet for arbeidet de gjør. I presentasjonen av deres arbeid, bruker vi begreper og analytiske knagger vi senere vil benytte når vi presenterer resultatkjedene for arbeidet. Vi beskriver *innsatsfaktorer* (i form av organisatoriske og kompetanse ressurser), som legger føringer for tjenestenes arbeid i praksis, herunder hva de ansatte opplever at hemmer eller fremmer deres mulighet til å bidra til det overordnede formålet. Videre gjennomgår vi hvilke aktiviteter de ansatte beskriver at de gjør i praksis, og hvilke resultater og virkninger de mener dette arbeidet har. Redegjørelsen er basert på både tjenestenes skriftlige rapportering og intervjuene/workshopene.

4.1 Mangfoldsrådgivere

Forståelse av tjenestens formål

Basert på samtalene med mangfoldsrådgiverne (MR) finner vi at formålet med ordningen slik det er definert i mandatet tolkes relativt bredt i praksis. Særlig peker flere på en uklar grense mellom «mandatsaker» og andre henvendelser i grenseland til tjenestens formål, det vil si henvendelser som ikke åpenbart handler om NSK, ÆV eller andre tema som nevnes i mandatet. Noen av informantene forteller at de ikke ønsker å begrense innsatsen til minoritetsungdom, og de opplever at dette ikke alltid er hensiktsmessig i forebyggingsarbeidet. Andre beskriver at de ofte følger opp henvendelser som ikke ligger innenfor mandatet, fordi de ikke ønsker å avvise personer som trenger hjelp.

Flere peker på viktigheten av det bredere forebyggingsarbeidet, og mener at det å ha åpen dør for alle elever, uavhengig av deres bakgrunn og behov, er en viktig forutsetning for å bygge tillit. I denne forståelsen ses arbeid med «ikke-mandatsaker» ikke som et avvik fra formålet, men som en integrert del av det forebyggende arbeidet og som en viktig inngang til å kunne identifisere og følge opp mer alvorlige saker over tid.

Videre finner vi at MR-enes vurderinger av sitt formål slik det er definert i mandatet varierer, og dette henger til en viss grad sammen med hvilken type skole de er plassert ved. MR ved videregående skoler gir i større grad uttrykk for at mandatet oppleves som relevant og hensiktsmessig, sammenlignet med MR-ene ved ungdomsskoler og voksenopplæring. Dette er i tråd med funnene til Aarset og kolleger (2024a). MR ved videregående skoler peker på at et klart definert formål i mandatet bidrar til å tydeliggjøre rolle- og ansvarsfordelingen mellom mangfoldsrådgiverne og andre aktører i laget rundt eleven, som rådgivere, lærere og skoleledelse. Samtidig kan det være en vanskelig balanse mellom styring og fleksibilitet i utførelsen av arbeidsoppgavene. Som en MR uttrykker det:

Det er veldig fint at mandatet er tydelig noen ganger, og så må det være bredt noen ganger. Og så må du ha frihet, men du må også ha ganske tett oppfølging fra IMDi.

MR ved ungdomsskoler og voksenopplæringer beskriver imidlertid at de jobber med bredere og mer sammensatte grupper. En viktig del av hverdagen består av bredt forebyggende arbeid, tillits- og relasjonsbygging og lignende aktiviteter som ikke alltid lar seg avgrense tydelig til kjerneområdene i mandatet. De opplever derfor mandatets formål som mindre treffsikkert, og dette gjelder også beskrivelser av målgrupper og innretning av arbeidsoppgaver.

Innsatsfaktorer

Mangfoldsrådgiverordningen ble etablert i 2008 og organisert under Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi). Det er i dag 69 slike rådgivere ved utvalgte ungdomsskoler, videregående skoler og enkelte voksenopplæringsentre. Ordningen har blitt gradvis utvidet, og har i dag en landsdekkende struktur med rådgivere i alle landets fylker. I 2024 registrerte mangfoldsrådgiverne at de ga individuelle råd og veiledning i om lag 1000 saker som omhandlet NSK OG ÆV (IMDi, 2025). «Annet-sakene» som MR-ene jobbet med i 2024 kommer i tillegg til disse. Når vi stiller spørsmål om viktige forutsetninger for arbeidet de gjør, nevner mange MR-er problemstillinger knyttet til kapasitet og prioriteringer mellom ulike typer oppgaver i arbeidshverdagen. I mandatet er det angitt at mangfoldsrådgiverne veiledende skal bruke 60 prosent av arbeidstiden på oppfølging og tiltak rettet mot elever, og 40 prosent på kompetanseheving av ansatte i skole og hjelpetjenester. Denne fordelingen fungerer som en rettesnor, med rom for tilpasninger basert på behov og kapasitet. Basert på det våre informanter forteller, finner vi at dette varierer en del mellom ulike skoler og avhenger blant annet av rådgiverens kapasitet.

Mangfoldsrådgiverne er ansatt av IMDi, men har som oftest sin arbeidsplass fysisk lokalisert på skoler og voksenopplæringsentre over hele landet. Denne modellen muliggjør nærhet til elever eller deltakere i voksenopplæring, og rådgiverne opererer med en viss grad av faglig autonomi. Flere av våre informanter understreker viktigheten av å være fysisk til stede og tilgjengelige i elevenes hverdag. På denne måten opplever MR-ene at de senker terskelen for kontakt og gjør hjelpetilbudene mer synlige og tilgjengelige.

Og så det å være en trygg voksen for elevene. Det viser at det er et sted å komme til, tenker jeg at jeg oppnår. Og at man er tilgjengelig. Det er viktig. (MR)

Samtidig gjør dette det enklere for MR-ene å formidle kunnskap og informasjon til elevene på en lavterskel og noen ganger uformell måte.

Et annet sentral element når det gjelder innsatsfaktorene, og som i større grad beskriver kvalitet og ikke omfang av innsatsen i tjenesten, er MR-enes kompetanse.

Både tidligere forskning og våre informanter peker på at arbeidet forutsetter flere typer kompetanse. Noen sentrale typer kompetanse er faglig kunnskap og fenomenforståelse samt kjennskap til relevant forskning og lovverk (Aarset et al., 2024a). Denne typen kompetanse er nødvendig for å kunne vurdere saker korrekt, gi riktig oppfølging og handle i tråd med gjeldende regelverk. Aarset med kolleger (2024a) peker også på «metodisk kartleggingskompetanse» som et krav til MR-ene i stillingsutlysninger. En

type kompetanse som flere MR-ene oppfatter som minst like viktig, er relasjonell kompetanse. Denne kompetansen knytter seg tett til kartleggingskompetanse. Evnen til å bygge tillit, og møte elever, andre i målgruppen eller samarbeidspartnere på en åpen og respektfull måte trekkes frem som avgjørende for å lykkes i arbeidet.

Samlet sett peker funnene på at både kapasitet, organisering og kompetanse virker inn på mangfoldsrådgivernes handlingsrom i deres arbeidshverdag. Innsatsfaktorene omtalt over kan både fremme og begrense muligheten til å oppnå formålet med ordningen. I det følgende ser vi derfor nærmere på hva mangfoldsrådgiverne faktisk gjør, og hvilke resultater og virkninger de selv mener arbeidet bidrar til.

Aktiviteter, antatte resultater og virkninger

I gjennomgangen av årsrapportene og på arbeidsverkstedene fremkom det at MR-ene gjennomfører en rekke aktiviteter knyttet til både selektive og mer universelle forebyggingstiltak. I tråd med mandatet omfatter arbeidsoppgavene både individuell oppfølging og mer generell forebyggende og kompetansehevende arbeid rettet mot universelt innrettede tjenester. Selv om store deler av arbeidet foregår på skolen, gjennomfører mangfoldsrådgiverne i tillegg en del veiledning, samarbeid og møtevirksomhet rettet mot andre hjelpetjenester i kommunen/bydelen. De deltar også på erfaringsutveksling og kompetansehevende samlinger i regi av IMDi.

Individuell oppfølging av elever

I vårt kvalitative materiale trekker flere MR-er frem individuell oppfølging av skolens elever som den klart viktigste og høyest prioriterte oppgaven de har. Oppfølgingen foregår stort sett i form av å ta imot henvendelser, gjennomføre samtaler og kartlegge elevens situasjon og behov, for å deretter kunne bistå med informasjon om rettigheter, veilede, og involvere andre hjelpetjenester og foreldre ved behov og dersom eleven ønsker det.

Gjennom disse aktivitetene får MR-en gradvis innsikt i omfang og kompleksitet i utfordringene som eleven står i, samt hvilke ressurser og begrensninger som finnes i elevens nettverk. Kartleggingen krever ofte tid, og forutsetter at MR-en bygger en tillitsbasert relasjon med eleven. Flere av våre informanter mener det å bygge relasjon og være tilgjengelig over tid, er helt avgjørende i deres arbeid. Det senker elevenes terskel for å dele informasjon om sin situasjon, og bidrar til at NSK faktisk avdekkes. En MR forteller følgende om hva hen mener er viktig i slike individuelle samtaler med elevene:

At man tar dem på alvor og lar dem virkelig snakke ut, så de får tatt alt de ønsker å prate om. Og det er ofte på innpust og utpust når de først har kommet i gang. Og så er det jo det med å gi informasjon, da. Hva kan vi gjøre nå for at det skal bli bedre? Fortelle litt om hva skolen kan være med å gjøre, hva jeg kan være med på å gjøre. (MR)

Mangfoldsrådgivere forteller at disse samtalerne ikke nødvendigvis alltid handler om temaene som er vektlagt i mandatet deres, nemlig NSK og ÆV, kjønns- og seksualitetsmangfold, rasisme eller diskriminering. Imidlertid mener de samtaler om andre saker også er viktige ettersom mange har erfaring med at det kan ta tid og flere samtaler før eleven velger å åpne opp og dele om utfordringer som ligger innenfor mandatet.

I workshopene beskrev flere mangfoldsrådgivere at også spørsmål om rasisme, diskriminering og kjønns- og seksualitetsmangfold ofte inngår i det brede relasjonsarbeidet de gjør med elever. Siden 2024 har disse temaene vært en del av mandatet for ordningen. Enkelte MR-er fortalte at elever tar kontakt med spørsmål knyttet til diskriminering eller identitet, og at disse henvendelsene noen ganger kan være innganger til mer komplekse samtaler om familie, forventninger, normer og sosialt press. Rådgiverne opplever også at rasisme og diskriminering – både i og utenfor skolen – kan påvirke elevenes tillit til tjenesteapparatet og deres vilje til å søke hjelp. Flere understreket at elever som opplever utenforskap, stigma eller diskriminering kan ha høyere terskel for å dele bekymringer som ligger innenfor mandatet, og at arbeidet med trygghet og tillit derfor også omfatter disse temaene.

MR-ene mener at samtaler om saker som ikke er åpenbart innenfor mandatet har verdi fordi det bidrar til bredere relasjons- og tillitsbygging. Noen føler også en etisk forpliktelse til å bistå – for eksempel om en elev er utsatt for vold som ikke later til å ha med ære å gjøre.

Samtidig er MR-ene åpne om at de bærer på et ansvar som kan komme i konflikt med tilliten og relasjonen som de har etablert, i kraft av at de har avvergings- og meldeplikt. MR-ene er bevisste på at elever noen ganger kan oppleve det som tillitsbrudd. Det skaper et krevende dilemma – MR-en skal være ærlig om egne plikter, uten å frastøte elever som er mest sårbare.

I tillegg til direkte oppfølging av enkeltelever kan MR-ene veilede og rådgive foreldre, lærere, skoleansatte og ansatte i andre deler av tjenesteapparatet om enkeltsaker.

Kompetanseheving

Et av formålene med individuell veiledning eller rådgivning med elever, foreldre og lærere er å heve mottakernes kompetanse om NSK og ÆV. I tillegg driver mangfoldsrådgiverne mer generelt kompetansehevende arbeid på gruppenivå. I praksis handler dette om en rekke aktiviteter med ulike formål. MR-ene gjennomfører kompetansetiltak i form av informasjonsdeling, foredrag, deltakelse på møter og konferanser, og mer uformell veiledning både på og utenfor skolen. De gjennomfører kompetanseaktiviteter rettet mot elever, foreldre, lærere og andre deler av tjenesteapparatet. For eksempel kan de holde klasseromsundervisning, refleksjonsgrupper med elever, bidra til markeringer i skolemiljøet, ha innlegg på foreldremøter og delta i bydelsmøter.

Flere mangfoldsrådgivere beskriver at presset i arbeidshverdagen gjør at de må prioritere individuelle saker og det de oppfatter som «mandatsaker». Dette innebærer at enkelte forebyggende eller mer generelle aktiviteter på skolen ikke alltid kan gjennomføres slik MR-ene selv kunne ønsket. Samtidig tydeliggjør de grensene for egen rolle i møte med skolens forventninger. Flere hadde opplevd å bli bedt om å tre inn i oppgaver som i praksis tilhører skolens ordinære undervisnings- og oppfølgingsansvar, dette ønsker de ikke å prioritere. MR-ene som jobbet i videregående skole opplevde at mandatet deres er relativt tydelig og avgrenset som en fordel med tanke på å sette slike grenser overfor skoleledelsen.

Innholdet i de kompetansehevende aktivitetene MR-ene gjennomfører inkluderer temaer som mangfoldsrådgivernes rolle, mandat og ansvarsområde, informasjon om de særskilte tjenestene som sådan og hvilke problemstillinger de arbeider med. MR-ene formidler kunnskap om rettigheter, kjennetegn ved NSK og ÆV, samt hvordan andre tjenester kan bidra til å avdekke og følge opp utsatte personer. I tillegg til å øke fenomenforståelse og handlingskompetanse, er et viktig mål med dette arbeidet å gjøre mangfoldsrådgiverne og tjenestene mer kjent og enklere tilgjengelige:

Kompetanseheving er veldig, veldig viktig. Jeg har brukt masse tid på det fordi jeg har tenkt at det er viktig å bli kjent. (...) Jeg har vært rundt mange steder og både deltatt på konferanser og vært på enkeltskoler og snakket med alt fra barnevern og helse og politi til ... Det føler jeg har vært veldig positivt og generert veldig mye henvendelser etterpå, da. Folk ringer til meg, fordi de har sett ansiktet mitt og vet at de kan bare ringe og få kort veiledning. (MR)

Som denne MR-en beskriver, arbeider mange med kompetanseheving i ulike målgrupper på tvers av sektorer i velferdsstaten. Dette bidrar til mer kjennskap til hverandres roller og ansvar, og bedre samhandling. En annen MR forteller at kompetansehevingen ikke bare handler om å formidle fakta, men om å utfordre etablerte holdninger i tjenestene i møte med sensitive og komplekse forhold:

Gjennom formidlingen så fikk jeg avdekket at veldig mange av tjenestegiverne har stor berøringsangst. At de vegrer seg for å håndtere vanskelige problemer. Dermed medfører det at de ikke avdekker. Så det er veldig mange ting som kan gå under bordet. (MR)

Bevisstgjøring og holdningsarbeid er med andre ord et annet viktig aspekt ved kompetansehevende tiltak i regi av MR-ene. Gjennom denne typen arbeid hjelper rådgiverne med å sette ord på komplekse og til dels tabubelagte temaer, og skaper rom for faglige samtaler i ordinære tjenester.

Samarbeid med andre aktører

Samarbeid med andre tjenester foregår via individuell oppfølging og i forbindelse med kompetanseheving i tjenestene. MR har mye tverrsektorielt samarbeid i arbeidshverdagen. I tilfeller der MR avdekker alvorlige og komplekse saker, kobler de på flere relevante aktører og samarbeider med dem underveis i oppfølgingen. Arbeidet i slike saker består ofte av en rekke koordinerende aktiviteter, som gjentatte samtaler, samarbeidsmøter og løpende rolleavklaringer mellom involverte aktører. Aktørene som involveres inkluderer både andre særskilte tjenester, som Kompetanseteamet (KT) og spesialutsendingene for integreringssaker (SU), og universelle tjenester som skoleansatte, politi, barnevern og helsevesen. Slike tilfeller krever ofte en del ressurser og koordinert innsats over tid, der ulike aktører bidrar med komplementær kompetanse og myndighet.

Jeg hadde en samtale med en dame [en mor], det har vært samlivsbrudd med en far som ikke samarbeider, som gjør at barn ikke får pass. Og så hadde vi et

samarbeidsmøte med ulike tjenester hvor vi diskuterte eller drøfta vår sak, da. (...) Det var mange samtaler og selvfølgelig en del møter. (MR)

På spørsmål om hva denne MR-en opplever å ha oppnådd med samarbeidet, peker vedkommende på flere utfall:

Å passe på at mor og barn får oppfylt rettighetene sine. De er jo ganske avhengig av å ha pass, lovlig opphold og mulighet til å reise. Og for det andre så oppnår vi bedre samordna tjenester. (MR)

Eksempellet viser at samarbeid om enkeltsaker kan ha positive ringvirkninger utover konsekvenser for den utsatte, ved at det bidrar til bedre samspill mellom tjenestene på et mer generelt grunnlag. Bedre samarbeid mellom tjenestene, mer samordnet og helhetlig oppfølging er med andre ord et viktig resultat av arbeidet med omfattende enkeltsaker, ifølge MR-ene.

En annen MR peker på betydningen av klar arbeidsfordeling for å sikre godt samarbeid på skolen, der flere ansatte i ulike roller kan være involvert i laget rundt samme elev:

Og i forhold til samtalen med lærere og kolleger – det er jo også for å etablere et samarbeid og være synlig, og fordi det er lettere for dem å komme til meg da. Og at vi drar i riktig retning. Det kan fort bli mange kokker og mye søl, så jeg er opptatt av at vi har en klar arbeidsfordeling, og at det blir bedre for elevene enn at vi bare prater om det da.

I dette sitatet beskriver mangfoldsrådgiveren hvordan godt samarbeid og koordinering bidrar til mer effektiv bruk av ressurser og mindre dobbeltarbeid, og at dette kommer elevene til gode. Samarbeid kan derfor sies å være både et resultat av koordinert innsats og tydelig ansvarsdeling, og en viktig forutsetning for at MR-ene kan lykkes med oppfølging av sine målgrupper.

Tillitsarbeid og relasjonsbygging

Det å arbeide målrettet med tillits- og relasjonsbygging er ikke eksplisitt definert blant MR-enes oppgaver i mandatet. Likevel vektlegger alle MR-ene vi har snakket med bredt relasjonelt arbeid som den viktigste nøkkelen til å kunne utføre sine arbeidsoppgaver i tråd med mandatet. Det er et funn som er helt i tråd med tidligere forskning på MR-enes arbeid (Aarset et al., 2024a, Bredal et al., 2015).

Jeg tenker det er viktig å bare ha litt ro. Og være tilgjengelig, og være til stede, og bygge relasjon både med elever, foresatte, lærerne. (MR)

Ofte så ser jeg jo at når jeg sitter med dem, bruker tid på dem, viser at jeg er interessert i dem og finner ut av ting sammen med dem, så bygger man en relasjon og så spør man om flere ting. (MR)

Bred relasjonsbygging handler ikke bare om kontakt med elever, men også om å etablere tillit og samarbeidsrelasjoner med ansatte i skolen og tilgrensende tjenester. Når mangfoldsrådgiveren investerer tid i å dele kunnskap og bygge gjensidig forståelse, senkes terskelen for at andre fagpersoner tar kontakt og involverer rådgiveren i relevante saker:

Det jeg er mest fornøyd med, er at jeg har klart å opprette ganske tett samarbeid med både skolehelsetjenesten og helsestasjonene i (...). Grunnen til at jeg mener at det er viktig, er fordi (...) de har hele livshistorien til barna og har muligheten til å avdekke ganske mye, så lenge de har kunnskapen. Og jeg har vært tett på og drevet kompetanseheving og relasjonsbygging. Det har gjort at jeg har fått mye henvendelser fra helse- sykepleiere i skolen.

Sitatet synliggjør også en viktig mekanisme i det forebyggende arbeidet – ved å styrke kompetansen hos aktører som allerede har tett og langvarig kontakt med ungdommene og deres familier, kan man bidra til tidligere avdekking av utfordringer. Relasjonsbygging bidrar dermed til at mangfoldsrådgiveren fungerer som en ressurs som utvider det samlede tjenesteapparatets evne til å oppdage sårbare situasjoner og følge opp personer som kan være utsatt.

4.2 Fagteamet

Forståelse av tjenestens formål

I vår studie ble deltakerne i fagteamet spurt om hva de selv mener de oppnår gjennom sitt arbeid, og hva er de viktigste resultatene av det de gjør. Refleksjonene rundt dette på arbeidsverkstedet var stort sett i tråd med hvordan formålet er definert i mandatet. Informantene peker på at det overordnede målet er å bistå unge som er utsatt eller i fare for å bli utsatt for NSK eller ÆV. Fagteamets rolle er å gjøre de ordinære tjenestene bedre rustet til å avdekke utfordringene innenfor mandatet, og handle i møte med disse utfordringene.

Det overordna målet er å nå ut til utsatte og bistå dem på en måte så de blir sett. Sette tjenestene i stand til at de kan gi dem råd og veiledning i tråd med deres rettigheter.

Det har liksom jeg hele tida med meg bak hodet. Så det er dette vi gjør på ulike måter. (Ansatt i Fagteamet)

Ansatte i teamet snakker også om at fagteamets formål er å bidra til økt forståelse og bevisstgjøring om NSK og ÆV blant et bredt spekter av aktører, herunder kommunene, frivillig sektor, politiet og barnevernet. Et sentralt mål er også å styrke samhandlingen mellom ordinære tjenester og de særskilte tjenestene på feltet. Behovet for denne typen kompetanseheving oppleves fortsatt som stort, noe informantene i fagteamet tydelig gir uttrykk for:

Det å kunne skape bedre forståelse i forhold til disse fenomenene som vi jobber med, det er noe som man merker at det fortsatt er behov for. (Ansatt i Fagteamet)

Ifølge teamets medlemmer kan usikkerhet i tjenestene slå ut på ulike måter, både berøringsangst og ubegrunnede overreaksjoner. Fagteamets formål, slik de ansatte ser det, er å gi veiledning om hvordan andre i tjenestene kan tilnærme seg komplekse og sensitive situasjoner på en god måte og handle mer kunnskapsbasert.

Vi opplever berøringsangst rundt tematikken, men vi har også de som trekker de verste slutningene med en gang og så slår de alle varslene på. Så det er på en måte et stort lerret å bleke i forhold til tematikken. «Når skal jeg uroe meg? Og hva skal jeg gjøre med uroen? Hvor skal jeg utforske?» (Ansatt i Fagteamet)

Spørsmålet blir da hvordan fagteamet i praksis arbeider for å oppnå disse målene. Videre beskriver vi hvilke sentrale aktiviteter og leveranser teamet utfører i praksis.

Innsatsfaktorer

Kombinasjonen av et bredt mandat og begrensede personalressurser gjør at fagteamet må gjøre noen tydelige prioriteringer. Dette kom tydelig frem i samtaler med fagteamets representanter. Hvordan ressursene i teamet fordeles mellom ulike oppgaver, får betydning for hvilke aktiviteter som faktisk kan gjennomføres. De ansatte forteller at fagteamet i økende grad blir involvert i oppgaver som ligger utenfor det som kan forstås som teamets kjerneoppgaver, slik disse er formulert i mandatet.

Ettersom vi har fått flere oppdrag [utenfor fagteamets kjernemandat], har vi mindre kapasitet og tid til å gjøre oss kjent. (Medlem i Fagteamet)

Dette kommer særlig til uttrykk når det gjelder strategisk kompetansehevende arbeid i regi av teamet. Når kapasiteten ikke strekker til, velger teamet å prioritere henvendelsene de får, og stiller hos tjenestene som de blir invitert til. Dette fører til at teamet i mindre grad tar proaktive tilnærminger og tilbyr sine tjenester til målgruppene som ikke tar kontakt.

En viktig ressurs i fagteamets arbeid i tillegg til kapasitet, er kvaliteten på veiledningsmaterieell og innhold i foredragene. Disse innsatsfaktorene henger tett sammen med teamets samlede kompetanse. På arbeidsverkstedet snakket derfor medlemmene i teamet om viktigheten av å dele dette, både internt, på tvers av de særskilte tjenestene og med deltakerne på kompetansehevende oppdrag.

Oppsummert spiller fagteamet en sentral rolle i å styrke kvaliteten i de særskilte tjenestene ved å bygge kompetanse i de ordinære tjenestene, og støtte faglig utvikling knyttet til NSK og andre fenomener i mandatet.

Aktiviteter, antatte resultater og virkninger

Som nevnt tidligere i rapporten, skal innsatsen til teamet hovedsakelig rettes mot ansatte på skoler som ikke har mangfoldsrådgivere, ansatte i voksenopplærings-sentre og flyktningtjenester. Våre funn fra dokumentgjennomgangen og samtaler med fagteamet tyder imidlertid på at fagteamet i realiteten arbeider med flere målgrupper. Medlemmene i teamet gjennomfører kompetansehevende oppdrag for skoler, kommunale tjenester, fylkeskommuner, politi, barnevern, helse, frivillige organisasjoner og

andre relevante aktører over hele landet. Oppdragene utføres i egen regi av fagteamet, i samarbeid med mangfoldsrådgivere, Kompetanseteamet eller andre aktører.

På arbeidsverkstedet med fagteamet ba vi deltakerne om å fortelle om sin arbeidshverdag, og hva de pleide å jobbe med i løpet av en vanlig uke. Mange av beskrivelsene fra fagteamet var aktiviteter som lå tett opp mot teamets oppgaver i mandatet. Det kom tydelig frem at ulike former for kompetanseheving var teamets hovedaktivitet. Kompetansehevingen handlet både om å skape bedre forståelse av fenomenene som de særskilte tjenestene jobber med, og om å øke handlingskompetansen, det vil si at ansatte i tjenesteapparatet får mer kunnskap om situasjonene de bør handle i, og hva de kan gjøre når de møter på mulige tilfeller av fenomener innenfor de særskilte tjenestenes mandat.

Kompetansehevingen arrangeres ofte i form av fag- og temadager, kurs eller innlegg. Foredragene handler om temaer som fenomenforståelse, kunnskap om rettigheter og regelverk, avdekking og kartlegging av bekymringer. Fagteamet gir kun veiledning på generelt nivå, det vil si at de aldri diskuterer enkeltsaker med deltakerne på kompetansehevende samlinger. For denne typen individuell veiledning henviser man som regel til Kompetanseteamet. Fagteamet benytter seg imidlertid av fiktive caser som gjør det mulig å diskutere forløp i enkeltsaker, uten at det går på bekostning av personvern og utfordringer med konfidensialitet.

En viktig del av kompetansehevende innlegg og samlinger er å spre informasjon om de særskilte tjenestene, og spesielt Kompetanseteamet. Fagteamet informerer deltakerne om tjenestenes mandat og hvordan de jobber med avdekking og forebygging. Teamet har i tillegg nylig tatt i bruk evalueringsskjema som sendes ut til deltakerne i etterkant av foredragene, og svarene brukes blant annet som grunnlag for å vurdere deltakernes utbytte av kompetansehevingen og for å justere innholdet.

Basert på erfaringer fra ansatte i teamet finner vi at de ikke bare jobber med kompetanseheving overfor definerte målgrupper, men også med å bygge broer mellom aktører på feltet og bidra til faglig utvikling på tvers av tjenestene. Medlemmene i teamet forteller at kompetansehevende aktiviteter ofte fungerer som en arena for nettverksbygging og samhandling mellom de særskilte tjenestene og andre aktører og fagmiljøer. Nettverksbygging er ikke direkte omtalt blant tjenestens oppgaver i mandatet. Til tross for dette mener de ansatte i fagteamet at det er en viktig del av det forebyggende arbeidet, fordi nettverksbyggingen bidrar til mer koordinert forebygging og bedre samarbeid på tvers av tjenestene. Samtidig er det krevende å dokumentere denne typen aktiviteter og kompetansen som opparbeides:

Men det er jo selvfølgelig masse ting vi ikke får dokumentert. For eksempel nettverksarbeid. Når vi har caser der ute, og den dialogen vi har der ute. Det blir jo en slags taus kunnskap, som blir litt personavhengig, og som er vanskelig å få overført. (Ansatt i fagteamet)

En annen viktig del av arbeidet i fagteamet er at de bidrar med sin kompetanse i utviklingen av veiledningsmateriellet som utarbeides av IMDi, deriblant nye digitale

læringsressurser og e-læringskurs. Basert på tett kontakt med praksisfeltet bidrar fagteamet med kunnskap om regionale forskjeller, trender og behov i tjenestene.

4.3 Kompetanseteamet

Forståelse av tjenestens formål

I workshopene beskriver medlemmene i Kompetanseteamet formålet med tjenesten på en måte som i stor grad samsvarer med mandatet, men som også nyanserer hvordan de forstår sin rolle i praksis. Overordnet ser de sitt samfunnsoppdrag som todelt. For det første skal teamet være en tverretattlig ressurs som styrker kompetansen og handlingsrommet i det ordinære tjenesteapparatet. For det andre skal de bidra til at personer som er eller står i fare for å bli utsatt for NSK eller ÆV får konkret hjelp og beskyttelse.

Teammedlemmene fremhever at tjenestens viktigste formål er at andre i tjenesteapparatet selv skal få bedre kompetanse, og at de skal ha bedre tilgang på bistand fra noen med mer spesialisert kompetanse enn dem selv.

Noe av det viktigste vi gjør er jo, det var nevnt her, med kompetanseheving. (...) Og når noen først har fått veiledning i én sak, så ringer de tilbake seinere også, og at de da antagelig ser sakene og ser kompleksiteten. (Medlem i Kompetanseteamet)

Et sentralt stikkord for de ansattes egen formålsforståelse er at Kompetanseteamet ikke har saksansvar, men fungerer som en faglig støtte og «drøftingspartner» for andre tjenester. Teamet omtaler seg selv som et «støtteapparat for hjelpeapparatet», og understreker at det formelle ansvaret alltid ligger hos barnevern, politi, Nav, skole, helse- og krisesentertjenester og andre tjenester. Samtidig er det et uttalt mål at disse tjenestene i større grad skal kunne avdekke og håndtere sakene på en god måte selv.

Det er et mål at tjenestene skal avdekke og håndtere i første omgang disse sakene godt selv. (...) Egentlig er jo målet vårt at vi skal være overflødige. (Medlem i Kompetanseteamet)

I tråd med dette oppfatter medlemmene formålet som å «fille mellomrommene» i et fragmentert tjenesteapparat. De peker på det de omtaler som «det tverretattlige gullet» – at ulike direktorater bidrar med komplementær kompetanse og tilgang til egne systemer og virkemidler. Slik de beskriver det, er en viktig del av formålet å bidra til at personer som blir identifisert som utsatte får bistand fra de riktige aktørene, og at vurderinger og tiltak samordnes på tvers.

Samtidig forstår de ansatte formålet som bredere enn å gi råd til tjenesteapparatet. Selv om hovedtyngden av henvendelsene kommer fra offentlige tjenester og frivillige organisasjoner, beskriver de at Kompetanseteamet også er en ressurs for utsatte enkelt- og privatpersoner. Via veiledningstelefonen og andre kanaler mottar de også henvendelser direkte fra personer som står i en vanskelig situasjon, eller fra familie og andre nærstående som er bekymret. I slike saker gir teamet veiledning om rettigheter og mulige veier inn i hjelpeapparatet, og kan bidra til å koble på relevante tjenester lokalt.

Formålsforståelsen omfatter også de mer forvaltningsnære oppgavene som ligger til Kompetanseteamet. Medlemmene beskriver arbeidet med utenlandssaker, refusjonsordningen for hjemreise og det nasjonale bo- og støttetilbudet som en integrert del av hvordan de forstår tjenestens formål.

Sett under ett innebærer dette at Kompetanseteamets formål i praksis forstås som å være et tverretattlig kompetansemiljø, en drøftingspartner og en koordinerende enhet i saker som ofte er komplekse og risikofylte. De ansatte løfter særlig frem at formålet handler om å bidra til at vold, tvang og kontroll stanses tidligere enn de ellers ville blitt, og at personer som har vært utsatt får tilgang til riktig hjelp – enten det skjer gjennom veiledning av tjenester, direkte støtte til utsatte eller gjennom konkrete tiltak som retur fra utlandet og botilbud.

Innsatsfaktorer

Kompetanseteamet hadde på tidspunktet da vi gjennomførte workshop med dem 14 representanter. Det er planlagt at antallet skal økes til 16. Teamet koordineres av Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir), men er tverretattlig sammensatt. Teamet har vokst betraktelig de seneste årene, og i 2024 ble teamet styrket med flere stillinger, blant annet i Bufdir, AVdir og Hdir (IMDi, 2024).

De ansatte tilhører syv ulike direktorater. De fleste – seks stillinger – gjelder ansatte i Bufdir, som har styringsansvar for teamet. I tillegg har teamet medlemmer fra Politidirektoratet (POD), Utlendingsdirektoratet (UDI), Arbeids- og velferdsdirektoratet (AVdir/Nav), Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi), Utdanningsdirektoratet (Udir) og Helsedirektoratet (Hdir). I workshopen beskriver ansatte hvordan dette fungerer i praksis:

Bufdir [sin] rolle som direktorat og i forhold til de andre direktoratene er å koordinere teamet (...) ta imot henvendelser på liksom den hovedveien inn. Og fordele de henvendelsene til den representanten som best kan veilede. Eller koble de man tenker bør samarbeide om å veilede i en sak. (Medlem i Kompetanseteamet)

Det at teammedlemmene er ansatt i sine respektive direktorater blir fremhevet som en viktig ressurs av teammedlemmene og i tidligere forskning (Proba, 2023). Det gir dem tilgang på sektorspesifikk kompetanse og kommunikasjonslinjer, selv om de ikke sitter samlokalisert til daglig. I tillegg gir teamets faste kontaktpunkter mot Utenriksdepartementet (UD) og spesialutsendingene ved utenriksstasjonene tilgang til å håndtere saker på tvers av landegrensene.

Vi snakker ofte om det tverretattlige gullet. Og det tverrfaglige gullet. (...) Det vi har bidratt med, er at vi får flyt i at personer som blir identifisert, får bistand fra de riktige personene. (Medlem i Kompetanseteamet)

Økningen i stillinger i 2024 skjedde etter anbefalinger fra en evaluering utført av Proba Samfunnsanalyse i 2023. Evalueringen i 2023 anbefalte dette fordi teamets arbeid med kompetanseheving grunnet ressursknapphet hadde blitt nedprioritert til fordel for

håndtering av enkeltsaker, og var fremdeles ikke godt nok kjent i det ordinære tjenesteapparatet.

I workshopen fremhevet teammedlemmene at økningen i stillinger har vært betydelig, men at økningen i arbeidspress har vært enda større. Ifølge tallene fra tjenestenes årsrapport har Kompetanseteamet over tid hatt et økende sakstfang, og ga råd i om lag 1400 saker i 2024, mot 650 saker i 2020 (IMDi, 2025).

Ettersom arbeidsbyrden oppleves å ha økt enda mer enn innsatsfaktorene, mente ansatte at mangel på personell fortsatt begrenser teamets muligheter for å fremme de overordnede formålene. Fortsatt føler de at de må prioritere enkeltsaker, og at de gjerne skulle ha brukt mer tid og ressurser på mer generell og strategisk kompetanseheving i tjenesteapparatet.

Jeg tenker at det vi absolutt burde prioritere enda høyere ... Vi gjør det jo veldig mye allerede ... Det er å kompetanseheve. Reise rundt (...) i tjenester og snakke med folk og fortelle ... Og være sånn konkrete i opplæringen, da. Men det er jo ressurskrevende, ikke sant. (...) I det lange løp, det som kanskje hadde vært det som ga beste resultater er kompetanseheving av tjenestene litt mer sånn spesifikt og mye mer enn i dag. (...) Da måtte egentlig teamet vært tre ganger så stort. Og da må man tenke på organisering. (Medlem i Kompetanseteamet)

Teammedlemmene peker på at selv om den tverretatlige sammensetningen i Kompetanseteamet gir tilgang til bred og komplementær kompetanse, innebærer den også utfordringer knyttet til informasjonsflyt. I workshopene beskriver flere at representantene er underlagt ulike regler for behandling og deling av personopplysninger, noe som begrenser muligheten for å dele opplysninger som er relevante for drøfting og koordinering i enkeltsaker.

Disse erfaringene samsvarer med funnene i en nylig juridisk utredning (Deloitte Advokatfirma, 2024). Her fremgår det at dagens regelverk ikke gir et tilstrekkelig behandlingsgrunnlag for at de offentlige organene som inngår i den særskilte innsatsen – inkludert Kompetanseteamet – kan behandle og dele personopplysninger i det omfanget arbeidet forutsetter. Utredningen pekte særlig på begrensninger knyttet til deling av taushetsbelagte opplysninger mellom de involverte direktoratene, og mellom direktoratene og andre tjenester som bistår i enkeltsaker. Samlet sett viser både workshop-funnene og høringsgrunnlaget at dagens juridiske rammer kan gjøre informasjonsflyten i Kompetanseteamet krevende, og at tydeligere hjemler vil gi et bedre grunnlag for det samarbeidet teamet er avhengig av.

Aktiviteter og antatte resultater

Kompetanseteamet har en bred oppgaveportefølje som spenner fra veiledning til operativ håndtering av saker. Teamet skal gi råd og veiledning om enkeltsaker til personer i tjenesteapparatet, utsatte eller andre som tar kontakt. De skal gjennomføre kompetansetiltak i tjenesteapparatet og fungere som et nasjonalt faglig støttepunkt i komplekse saker som ofte involverer flere tjenester og etater. Av tidligere rapporter og

workshopene vi gjennomførte i forbindelse med denne evalueringen fremkommer en rekke antakelser om hvordan dette kan henge sammen med hovedformålene avdekking, oppfølging og kompetanseheving.

Nedenfor beskriver vi de viktigste formene for aktiviteter og leveranser som Kompetanseteamet arbeider med. For hver type aktivitet identifiserer vi antakelser om hvordan dette kan henge sammen med de ønskede resultatene og samfunnsvirkningene, slik det kommer frem i våre samtaler med teamets deltakere og de særskilte tjenestenes ledelse.

Råd og veiledning

Den mest sentrale bruken av de ovennevnte innsatsfaktorene er betjening av en veiledningstjeneste for hjelpeapparatet. Representantene bruker sin sektorspesifikke kompetanse (for eksempel politifaglig, utlendingsrettslig eller barnevernsfaglig) til å veilede i komplekse saker. Teamet fungerer som rådgiver, mellomledd til andre instanser, og jobber tidvis operativt i saker. De får hovedsakelig henvendelser via sin egen veiledningstelefon (som er bemannet alle hverdager) og via e-post. De veileder noen ganger utsatte personer direkte og setter dem i kontakt med hjelpeapparatet.

Ifølge teammedlemmene går veiledningen ofte ut på å stille spørsmål som kan bidra til å få klarhet i situasjonen.

Det vi gjør aller mest, er å stille spørsmål til de som ringer oss. Har de svar på spørsmålene, så stiller vi nye spørsmål. Har de ikke svar, så er det kanskje de spørsmålene vi vil anbefale dem å stille den personen de er i kontakt med. (Medlem i Kompetanseteamet)

Veiledningstjenesten er ment å fungere som en «forlengt arm» for det ordinære hjelpeapparatet og dermed bidra direkte til både trygghet i saksbehandlingen og læring i praksis. Gjennom veiledning får saksbehandlere i barnevern, Nav, politi og skole med flere konkret hjelp til å kartlegge risiko og velge riktige tiltak. Evalueringen fra 2023 viste at brukere opplevde veiledningen som betryggende, de fikk bekreftelse på vurderinger og hjelp til å navigere i et komplekst landskap. Dette kan sikre at utsatte får riktige hjelp raskere. Teammedlemmer vi snakket med fremhevet at dette i mange tilfeller kan spille en viktig rolle i å avkrefte bekymringer og mistanker.

Både offisielle dokumenter og teammedlemmene gir uttrykk for at veiledningstjenesten også kan spille en direkte rolle i avdekkingen av saker. Mange i hjelpeapparatet er usikre på hvordan de skal håndtere saker om ære og kontroll. Ved å tilby anonym drøfting og spisskompetanse, senkes terskelen for at ansatte i hjelpeapparatet tar kontakt for råd og veiledning.

De ringer, hadde tenkt å enten ikke gjøre noe, eller tenkt å gjøre XYZ. (...) Men i løpet av samtalen så vet du at de har tenkt å gjøre det. De har fått verktøyene og spørsmålene og riktige briller på. (Medlem i Kompetanseteamet)

Teammedlemmene påpeker at siden teamet består av eksperter fra politi, UDI, Nav osv., kan de se sammenhenger som en enkelt saksbehandler kan gå glipp av. For eksempel kan informasjon om en utlendingssak hos UDI, kombinert med bekymringsmeldinger fra skole, bidra til å avdekke tvangsekteskap eller ufrivillig utenlandsopphold.

Utover dette antas det at råd og veiledning fra teamet bidrar til at tjenester som bruker dem, står bedre rustet til å fange opp flere utsatte. Altså at veiledningstjenesten kan fungere kompetansehevende i seg selv. Informanter oppgir å ha fått tilbakemeldinger om at personer i tjenesteapparatet etter veiledning vet hva de skal gjøre neste gang en lignende sak dukker opp, og noen planlegger interne rutiner basert på rådene de har fått.

Vi opplever jo veldig ofte at når noen først har fått veiledning i én sak, så ringer de tilbake seinere også, og at de da antagelig ser sakene og ser kompleksiteten. (Medlem i Kompetanseteamet)

Bistand i utenlandssaker

Teamet veileder hjelpeapparatet i saker der det er frykt for ufrivillig utenlandsopphold. Ved å gi råd om hva man skal se etter og hvilke spørsmål som bør stilles, antas det at teamet bidrar til at planer om tvangsekteskap eller etterlatelse kan avdekkes og stanses før utreise.

I tillegg fungerer teamet som et kontaktpunkt for Utenriksdepartementet (UD) i saker hvor personer befinner seg i utlandet. De koordinerer mottakelse og oppfølging med tjenesteapparatet i Norge når utsatte returnerer. Probas evaluering fra 2023 peker på at uten denne koordineringen er det en risiko for at utsatte ikke blir møtt av noen, spesielt de som ikke vurderes som akutt trusselutsatte av politiet.

Kompetanseteamet forvalter en ordning for dekking av utgifter til hjemreise for personer som er utsatt for NSK eller ÆV i utlandet. Når en person befinner seg i utlandet og trenger hjelp til å returnere til Norge, vurderer teamet søknader fra utenriksstasjonene om dekking av reiseutgifter. Ordningen er ment å sikre at mangel på penger ikke hindrer en utsatt person i å komme seg i sikkerhet til Norge. I 2023 behandlet teamet søknader for 38 personer, og samtlige ble innvilget (Bufdir, 2023). Medlemmene i Kompetanseteamet erfarer at dette gjør det mulig å både avdekke og stoppe pågående frihetsberøvelse eller vold i utlandet – og å gi de utsatte god oppfølging i ettertid.

Ja, og også, vi har jo hjulpet folk tilbake til Norge som har vært etterlatt i utlandet, og alle de som kommer inn i botilbud, vi har hjulpet dem å komme til et sted hvor vi vet at de faktisk får så god som overhodet mulig hjelp i den situasjonen de er i. (Medlem i Kompetanseteamet)

Bo- og støttetilbud

Kompetanseteamet har ansvar for å koordinere og tildele plasser i det nasjonale bo- og støttetilbudet for personer over 18 år som er utsatt for NSK og ÆV. Dette kan bidra til avdekking av saker på flere måter. I prosessen gjennomfører Kompetanseteamet

kartleggingsamtaler med den utsatte for å vurdere trusselbildet og behovet for plass. Skjemaet som brukes er omfattende og inkluderer spørsmål om hierarki i familien, vold, trusler, migrasjonshistorikk og nettverk. Teammedlemmene mener at denne prosessen i seg selv kan bidra til avdekking.

Når du kartlegger for det [botilbud], da er det jo personer som er voksne. Og det er nesten uten unntak en kjempelang historikk med at de har vært i kontakt med tjenesteapparatet og enten ikke tort å fortelle, men oftere, tror jeg da, ikke fått de riktige spørsmålene. Eller blitt kartlagt på en god nok måte. Eller de har trukket seg. Eller de har blitt trua. Eller de har ikke blitt forstått. De har ikke blitt sett. (Medlem i Kompetanseteamet)

Prosesen med inntak til botilbudet krever tett samarbeid mellom Kompetanseteamet, lokalt politi (for trusselvurdering) og hjelpeapparatet. Dette tvinger frem en tverrfaglig tilnærming som øker forståelsen for risikobildet hos de involverte instansene. Blant annet innhentes alltid en sikkerhetsanbefaling (trusselvurdering) fra politiet før tildeling av plass. Dermed sikres en politifaglig gjennomgang av saken, som kan bidra til å avdekke alvorlighetsgraden av NSK og ÆV som den enkelte er utsatt for.

Videre gir botilbudet en trygg ramme over tid (inntil ni måneder), noe som gjør det mulig å avdekke forhold som ikke kom frem i den innledende fasen. Botilbudet tilbyr miljøterapeutisk oppfølging (Bufdir, 2023). Dette gir en stabilitet som gjør det mulig for beboerne å bearbeide traumer og etablere nye nettverk. Det kan også bidra til å gjøre det lettere å fortelle om overgrep som er forbundet med stor skam, for eksempel seksuelle overgrep, som det kan være høy terskel for å dele med hjelpeapparatet tidlig i prosessen.

Personer som returnerer til Norge etter å ha vært utsatt for ufrivillig opphold i utlandet, blir ofte vurdert for en plass i bo- og støttetilbudet. En ny pilotordning i bo- og støttetilbudet er rettet mot personer som returnerer fra ufrivillig utenlandsopphold med store hjelpebehov (for eksempel rus eller kriminalitet), men som kanskje ikke oppfyller de ordinære kravene til trusselutsatthet (AiD, 2025). Ved å inkludere denne gruppen i botilbudet, kan hjelpeapparatet bedre avdekke og håndtere konsekvensene av utenlandsoppholdet, som ellers kunne forblitt skjult hvis personen ble stående uten et tilrettelagt tilbud.

Kompetansetiltak

Kompetanseteamet gjør en rekke aktiviteter som er ment å heve kompetansen i tjenesteapparatet. Det gjøres bredt og direkte gjennom foredrag, fagdager og opplæring, og smalt og indirekte gjennom de konkrete rådene de gir i enkeltsaker. Det er forventet å resultere i at tjenestene blir flinkere til å identifisere og avdekke saker som ellers ville gått under radaren, og til at saker oppdages tidligere. Økt kunnskap om fenomenene og hvordan de bør håndteres kan også gjøre at hjelpeapparatet møter de utsatte med større forståelse og treffsikkerhet i tiltakene.

Både informantene i denne evalueringen og tidligere evalueringer fremhever at personer som har vært med på kompetanseheving ofte ringer teamet for veiledning i konkrete saker i etterkant. Både team-medlemmer og tidligere rapporter peker på at økningen i antall registrerte saker kan henge sammen med at tjenestene har blitt flinkere til å avdekke saker etter å ha mottatt kompetanseheving.

Gjensidig forsterkende innsatsfaktorer, aktiviteter og resultater

I workshopene beskriver medlemmene av Kompetanseteamet at det er en tett sammenheng mellom innsatsfaktorer, de ulike aktivitetene teamet utfører og antatte resultater. Det går frem at dette kan virke gjensidig forsterkende. For eksempel mente teammedlemmene at det å jobbe med enkeltsaker resulterer i økt kompetanse ikke bare for andre, men også for dem selv.

Den mengdetreninga og oppdateringa og nyanseringa og forståelsen for kompleksiteten i sakene, den får du jo ved å jobbe med dem. (Medlem i Kompetanseteamet)

Erfaringene fra praksisfeltet forstås derfor som en sentral innsatsfaktor i seg selv. Kompetanseteamet fremhever at kvaliteten på opplæringen og veiledningen de gir til andre aktører i tjenesteapparatet, er direkte knyttet til at de selv står tett på enkeltsaker i det daglige. Erfaringene de får gjennom veiledning i enkeltsaker omtales som en nødvendig forutsetning for å kunne gi gode og relevante kompetansehevende tiltak til andre. Slik beskriver teamet at arbeid med enkeltsaker og kompetanseheving ikke er to adskilte spor, men praksiser som styrker hverandre. Erfaringen fra enkeltsaker gir et grunnlag som gjør teamet bedre i stand til å levere relevante kompetansetiltak, samtidig som kompetanseheving bidrar til bedre kvalitet i sakene som kommer inn.

4.4 Spesialutsendinger for integreringssaker

Forståelse av tjenestens formål

Siden 2008 har innsatsen mot NSK og ÆV inkludert ansatte som er stasjonert i utlandet. Tidligere hadde disse utsendingene tittelen *integreringsrådgivere* (Bråten & Kindt, 2016). I dag heter de *spesialutsending for integreringssaker*. De er i dag stasjonert ved fire utenriksstasjoner: Amman (dekker Midtøsten, Nord-Afrika og Iran), Ankara (dekker Europa og Russland), Islamabad (dekker Pakistan, Afghanistan og land østover i Asia) og Nairobi (landene i Afrika sør for Sahara). De er ansatte i UD, men forholder seg til både UD og IMDi som fagmyndighet. I instruksene om stillingene, står det at ansettelsen formelt blir gjort av UD, men at IMDi, KD og UD samarbeider om å velge kandidater til stillingene. Etter ansettelsen er de å regne som ordinære ansatte i utenriksstjenesten.

Ordningen med integreringsrådgivere/spesialutsendinger har vært evaluert en gang av Fafo (Bråten & Kindt, 2016), i tillegg til at ordningen også ble diskutert i en tidlig evaluering fra ISF (Steen-Johnsen et al., 2010). I Fafo-rapporten kom det blant annet frem at en sentral spenning i spesialutsendingenes arbeid nettopp handler om at de er ansatt av UD og jobber på utenriksstasjoner, men forholder seg til et mandat som er satt av IMDi og Bufdir. Mens ordinære norske ansatte i utenriksstjenesten som oftest har gjennomgått UD's aspirantkurs, som blant annet inneholder opplæring i språk og områdekunnskap, kommer spesialutsendingene ofte til jobben med en dyp fenomenkunnskap når det

gjelder NSK og ÆV, herunder kjønnslemlestelse og tvangsekteskap. I workshopene vi gjorde med spesialutsendingene var de tydelige på at ingen andre land har en tilsvarende ordning – de norske spesialutsendingene er de eneste diplomatisk utsendte i hele verden som har som sitt eneste mandat å jobbe med negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse.

De fleste av de som i dag er ansatt som SU-er, har lang erfaring fra de særskilte tjenestene. Flere av dem jobbet i mange år som mangfoldsrådgivere før de ble SU-ere, for eksempel, og flere har hatt stillingen som SU over en lang periode. I intervjuene var de tydelige på hva som var hovedoppgaven: konsulær bistand. I tillegg var de opptatt av at både samarbeid med andre tjenester og kompetansehevende tiltak, også var viktige deler av jobben. SU-enes praktiske forståelse av formålet skilte seg noe fra det skriftlige mandatet, i ambisjoner. Selv om de var enige i det mandatet beskriver – om konsulær bistand – var flere av dem ganske så nøkterne angående hva de kunne få til i praksis. Siden det bare er fire spesialutsendinger, og vi intervjuet alle, gir vi dem i det følgende en alfabetisk nummerering fra A til D når vi gjengir deres sitater.

En av dem – spesialutsending C – virket for eksempel relativt resignert under intervjuet når det gjaldt hva som var mulig for henne å yte av konsulær hjelp.

I den norske debatten er det så mye snakk om hjelp til hjemreise. At det er det som er målet med arbeidet vårt. Men jeg tror ikke folk forstår hvor vanskelig det der faktisk er. Hvor begrensa verktøyene vi har til rådighet i utlandet egentlig er. Det er veldig sjelden det med hjemreise går. Så jeg gjør jo mitt beste, selvfølgelig, men jeg lurer litt på hva folk egentlig forventer at jeg skal få til. (Spesialutsending C)

Andre spesialutsendinger var noe mer optimistiske angående mulighetene for å yte god konsulær hjelp, og at slik hjelp kunne utgjøre en forskjell. Men alle fire SU-ene var enige om at de ikke har så altfor mange verktøy til rådighet når noen har havnet i utlandet. Det diskuterer vi nærmere senere i rapporten.

Innsatsfaktorer

Den første og mest grunnleggende ressursen er åpenbart personell i seg selv – at spesialutsendingene er der, og kan gjøre jobben sin. I tillegg har det noe å si at de er plassert der de er, slik at de kan gi konsulær bistand – noe som ikke ville vært mulig fra Norge. I intervjuene beskrev alle SU-ene en travel hverdag, med mer enn nok oppgaver.

I SU-enes arbeid fremkommer det både innsatsfaktorer de besitter i stort monn, og, sammenlignet med de andre særskilte tjenestene, innsatsfaktorer de mangler. For ansatte i de andre særskilte tjenestene er det norske lovverket og den norske statens maktapparat en overgripende innsatsfaktor som ligger til grunn for alt arbeidet de gjør. For SU-ene mangler denne innsatsfaktoren fullstendig, ettersom de arbeider i andre jurisdiksjoner. Det gjør arbeidet deres mer krevende.

Fenomenkunnskap og systemforståelse

Noen ressurser og kompetanser fremstår vesentlige for at de skal kunne utføre oppgavene på en god måte. I møte med enkeltsaker, utøver SU-ene primært to typer

aktiviteter: kartlegging/informasjonsinnhenting og konsulær bistand og rådgivning. Begge disse typene av aktiviteter forutsetter god fenomen- og systemforståelse for det norske offentlige hjelpeapparatet. SU-ene trenger å kontakte ulike institusjoner i Norge, og de trenger å være i kontakt med andre deler av det de særskilte tjenestene. I intervjuene vi gjorde beskrev SU-ene til dels omfattende kontakt med både barnevern, politi og Kompetanseteam, osv. En av dem beskrev kontakten med barnevernet sånn:

Jeg synes kontakten med barnevernet går rimelig greit. Man må vite hvor man må ringe, liksom, og man må vite hva man trenger av samtykkeerklæringer fra den det gjelder, og alt sånt. Den type kontakt kan være komplisert hvis man ikke vet hvor man skal henvende seg, men jeg vet jo det, og da pleier ikke det være noen større utfordring. (Spesialutsending B)

Ut fra det SU-ene beskriver, trenger de i sitt arbeid å ha kontakt med en rekke institusjoner i Norge – særlig hvis det skal ordnes administrativ konsulær hjelp. Selv om de fleste SU-ene vi intervjuet beskrev dette som uproblematisk, er det nok likevel noe som blir betydelig lettere når man sitter med mye systemforståelse i bagasjen. I tillegg virker det som den konsulære bistanden og rådgivningen – som ofte har karakter av hjelp til selvhjelp – fordrer en stor grad av fenomenforståelse. I en fortelling vi gjengir lenger nede, i avsnittet om kartlegging, kommer det frem i detalj hvordan spesialutsendingen gir rådgivning til en kvinne som ble holdt som fanget hos slektninger. I denne saken var det SU-ens fenomenforståelse som lå til grunn for rådene hun ga, at hun måtte ligge lavt, ikke gi slektningene grunn til mistanke, og håpe at situasjonen endret seg slik at de kunne hjelpe henne med å komme seg ut av landet og tilbake til Norge.

Språk- og områdekunnskap

Samtidig fremstår det som det finnes mulige kompetanser og ressurser som kunne vært viktig i SU-enes arbeid, som bare i begrenset grad er til stede i dag. I SU-enes skriftlige rapportering kommer det for eksempel frem at mangel på lokale språkkunnskaper kan gjøre arbeidet mer krevende. I en av årsrapportene fra 2024 kan vi lese om det konsulære arbeidet overfor barn og mødre som ble holdt i utlandet mot sin vilje: «arbeidet med slike saker er ressurskrevende, ikke minst fordi mødrene ofte har begrensede norskkunnskaper». I en annen rapport kan vi lese at i «... i tillegg har de vanskeligheter for å uttrykke seg på norsk og fortelle om situasjonen de er i. Sakene kan derfor være tidkrevende å kartlegge og ikke minst for å kunne tilby riktig bistand.»

Likevel virker det ikke som om språkkunnskaper har vært et kriterium når IMDi ansetter spesialutsendinger. Så vidt vi kunne bedømme ut fra intervjuene, var det ingen av dagens SU-ere som behersket noen av de lokale språkene i landene de jobber i (slik som arabisk, tyrkisk, somali, swahili, urdu, farsi/dari, osv.). Ambassadene har selvsagt ordninger for bruk av tolk. Likevel virker det altså som språkkunnskaper iblant blir en barriere i SU-enes arbeid.

Det at rekrutteringsprosessen til disse stillingene ser ut til å legge mest vekt på fenomen- og systemforståelse og erfaring fra de særskilte tjenestenes arbeid, fremfor lokal språk- og områdekunnskap, kan gjøre at man går glipp av ressurser som også kunne vært viktige for å utføre noen av aktivitetene SU-ene driver med. Mangel på lokale

språkkunnskaper kan gjøre kommunikasjonen med noen av de man skal gi konsulær bistand til mer krevende. Det kan også gjøre at rapporteringen og informasjonsinnhenting om trender ikke blir informert av debatter og diskusjoner på lokale språk og i lokale medier.

Aktiviteter, antatte resultater og virkninger

Både intervjuene og analysene av SU-enes rapporter tyder på at spesialutsendingenes arbeid i det store og hele samsvarer med hva som blir beskrevet i mandatet. Samtidig indikerer intervjuene at en god del av spesialutsendingenes arbeid også handler om ting som ikke blir nevnt i denne beskrivelsen, nemlig innhenting av informasjon fra det norske tjenesteapparatet.

Kartlegging og innhenting av informasjon i enkeltsaker

I begge workshopene vi hadde med spesialutsendingene, var det dette de nevnte først på spørsmålet om hva de brukte tiden sin på: Å innhente informasjon fra person(er) det gjelder og det norske tjenesteapparatet, «å kartlegge». Dette er noe som også ble behørig omtalt i Fafo-rapporten fra 2016 om integreringsrådgiverne (Bråten & Kindt, 2016). Likevel står det ikke noe om dette i beskrivelsen av arbeidet de gjør på IMDi sine hjemmesider, og det er en type arbeid som vi i begrenset grad finner omtalt i de årlige og halvårlige rapportene og notatene spesialutsendingene har skrevet.

I den andre workshopen vi gjorde med spesialutsendingene, var det slik de svarte på spørsmålet om hva de brukte tiden på og hvordan de jobbet:

Spesialutsending A: Altså, for det første så må vi jo vurdere om vi kan gi bistand i det hele tatt. Det vil si at vi må vurdere om de som har tatt kontakt med oss er innenfor rammene for konsulær bistand.

Spesialutsending B: Ja, en stor del av jobben vår handler om faktisk å kartlegge, ikke sant? Det er viktig for oss når vi får en sak å finne ut om hjelpeapparatet har vært inne i forkant av utreise, for eksempel. Har de en historikk i Norge som underbygger deres historie? Vi må på en måte bekrefte at dette er personer som har en sak som er innenfor mandatet, som er innenfor rammene vi skal jobbe innenfor.

Intervjuer: Hva får det å si for den det gjelder?

Spesialutsending B: Spørsmålet er hvilke rettigheter de har. Hvis det dreier seg om tvangsekteskap, for eksempel, så kan de få hjelp til hjemreise hvis det blir mulig. Men det vil ikke gjelde hvis det er noen som bare ikke har penger og vil hjem til familien i Norge, liksom.

Spesialutsending C: Når vi snakker om håndtering av saker, så høres det veldig enkelt og greit ut. Men vi bruker utrolig mye tid på hver og en sak. Med kartlegging og å innhente informasjon og identifisere vedkommende. Og det er mye kommunikasjon fram

og tilbake, og det kan gå over lang tid. Både med den eller de det gjelder, og med tjenester i Norge, slik som barnevernet.

Spesialutsendingene forteller altså at kartleggingen har et dobbelt formål. For det første handler det om å identifisere hvorvidt det faktisk dreier seg om en person som havner innenfor mandatområdet, og som da har krav på særlig konsulær hjelp. For det andre dreier det seg om å forstå saken og historien, slik at de kan bli i stand til å yte best mulig konsulær hjelp.

Slik vi diskuterte under avsnittet om innsatsfaktorer, er det noen ressurser som er avgjørende for å få til dette: systemforståelse og kjennskap til det norske hjelpeapparatet. Ingen av spesialutsendingene ser ut til å se på denne type kartlegging som et mål i seg selv. Snarere er det noe som må ligge til grunn for det de tenker er den viktigste delen av jobben, nemlig konsulær rådgivning.

Konsulær hjelp og rådgivning

Selv om spesialutsendingene forteller at de ofte bruker mest tid på kartlegging og innhenting av informasjon, er de alle enige om at den aller viktigste leveransen eller aktiviteten de gjør handler om konsulær bistand til utsatte mennesker – i tråd med hva mandatet deres og beskrivelsen hos IMDi. En av dem sa det slik:

Spesialutsending B: Det viktigste vi gjør i jobben vår, det absolutt viktigste, er jo mandatet vårt, og det er å bistå personer som er i utlandet og er utsatt for negativ sosial kontroll. Det er og blir kjernen i arbeidet.

Dette er også noe som går igjen i de skriftlige rapportene og analysene spesialutsendingene sender hjem til IMDi. I disse rapportene trekker de ofte frem enkelthistorier om personer som har kontaktet dem, der de har kartlagt situasjonen og vurdert muligheten for bistand. I noen av sakene ender det med at de gir konsulær bistand til hjemreise. I både intervjuene og i de skriftlige dokumentene fremstår hjelp til hjemreise mer som unntaket enn som regelen. Det handler blant annet om at de mangler innsatsfaktorene som det norske lovverket og den norske statens maktapparat utgjør, slik vi diskuterte lenger oppe.

I dokumentene fra spesialutsendingene blir det snarere trukket frem hvor krevende det er å yte konsulær bistand til denne gruppen. Det står også beskrevet på IMDi sin nettside, i beskrivelsen av spesialutsendingenes arbeid: «Det er begrenset hva norske myndigheter kan bistå med når et barn/ungdom befinner seg i utlandet. Utenriktjenesten må forholde seg til vertslandets lover og regler, og det er varierende om disse gir beskyttelse mot tvangsekteskap eller andre handlinger som er straffbare i Norge.»

Spørsmålet er dermed hvilken type bistand spesialutsendingene kan være i stand til å yte, når virkemidlene de besitter er såpass begrenset. Dette spørsmålet er også knyttet til hvilke resultater og virkninger arbeidet deres kan ha. En type historie som går igjen hos spesialutsendingene, er at konsulær bistand ofte er en slags hjelp til selvhjelp – de kan gi råd som hjelper personen(e) det gjelder å navigere i en veldig vanskelig situasjon.

Spesialutsending D fortalte for eksempel om en sak hun jobber med akkurat nå. Det gjaldt en ung kvinne som bare hadde midlertidig opphold i Norge. Hun hadde bosatt seg sammen med familien på et mindre sted, og begynt å ta introduksjonsprogrammet. Så begynte det å gå rykter om at hun hadde fått kjæreste. Da ble hun tatt med på ferie til et annet land i Europa. Og derfra ble hun tvangssendt tilbake til hjemlandet. Så fratok de henne pass, papirer og mobiltelefon, og hun levde mer eller mindre som en fange hos noen slektninger. Flere ganger hadde slektningene truet med å drepe henne.

Denne kvinnen hadde en søster som støttet henne, og som flere ganger hadde besøkt henne. Det var slik spesialutsendingen kom inn i bildet. Spesialutsending opplevde her at det eneste hen kunne gjøre var å gi gode råd:

I en sann situasjon, så må man for det første vise støtte og forståelse, og si at ja, du er jo i en veldig vanskelig situasjon akkurat nå. Og så må man gi så gode råd man kan. Da sa jeg at nå må du bare ligge lavt. Du må ikke opponere. Du må ikke på noen som helst måte skape konflikter. Du må ikke skape noen situasjoner som gir dem mistanke om at du har bedt om hjelp. Så første bud er å holde deg rolig, beskytte seg selv og holde seg i ro for å ikke bli utsatt for ytterligere vold for eksempel. Og da starter vi råd og veiledningen for å finne ut av hva har du av papirer, osv. Ja, så kommer en mengde ting i tillegg etter hvert da. Kanskje skjer det en endring i situasjonen som gjør det mulig å gjøre noe mer. Men i dagens situasjon var det bare dette jeg kunne si og gjøre.

Slik vi skriver om i et senere avsnitt, virker det som det best mulige resultatet/virkningen her vil være at spesialutsendingens rådgivning og bistand kan hjelpe denne kvinnen – og kanskje hennes søster og støttespiller – til å navigere så bra som mulig i den vanskelige situasjonen de er i. Dersom det er det viktigste resultatet spesialutsendingenes arbeid kan ha, blir det også et spørsmål hvilke ressurser og kompetanser som i størst mulig grad kan virkeliggjøre det målet.

Analyse og informasjonsinnhenting om bredere mønstre

I intervjuene med spesialutsendingene, la de størst vekt på det som handler om å forebygge og følge opp enkeltsaker, om man skal bruke begreper fra IMDi sitt mandat. I den skriftlige rapporteringen deres er det imidlertid vel så mye fokus på det IMDi beskriver som å avdekke. Rapporteringen omfatter detaljerte beskrivelser av utfordringene de møter, og hvordan saker og sakskompleks kan arte seg i landene de har ansvar for.

I noen av sakene som blir beskrevet i rapporteringen, kommer spesialutsendingenes eget arbeid og rådgivning i liten grad frem. Det gjelder både kartleggingen og informasjonsinnhenting, og innholdet i rådgivningen som ble gitt. Beskrivelsene handler ofte om at SU får en henvendelse, så en beskrivelse av den utsattes situasjon og en diskusjon om hvorfor det er utfordrende å gi bistand. Disse opplevelsene og erfaringene brukes i flere av rapportene til å si noe om store mønstre, iblant med konkrete anbefalinger. Et eksempel handler om rapportering fra Somalia om unge som slipper unna disiplinærinstitusjoner. I den rapporteringen kommer det frem at flere av de som kommer seg unna, likevel kan slite når de kommer tilbake til Norge, på grunn av begrensninger i mottaksapparatet. Innenfor rammene av denne rapporten har vi ikke kunnet utforske i detalj

hvordan dette faktisk fungerer. Poenget her er at SU-enes analyse og rapportering kan bidra til de særskilte tjenestenes arbeid mer allment.

Den omfattende og tidvis detaljerte rapporteringen spesialutsendingene leverer, tyder på at analyse og informasjonsinnhenting, både knyttet til enkelthenvendelser og på mer overordnet nivå (for eksempel knyttet til utvikling på feltet i området de er utstasjonert i), er en egen type aktivitet som SU-ene driver med, kanskje i større grad enn andre deler av de særskilte tjenestene. Å skrive de rapportene, med oversikt over både situasjonsbilder og trender/fenomener, krever at det brukes en del tid på å samle inn data og analysere dem. Dette er likevel en type aktivitet eller leveranse som ikke eksplisitt nevnes i deres mandat. IMDi nevner rapportering og kompetanseheving som en del av SU-enes mandat, men ikke det som ligger forut for slik rapportering og kompetanseheving – faktisk analyse.

Slik vi skriver om senere, var det noen av spesialutsendingene som sa i intervjuene at de ikke alltid opplevde at deres analyser og rapportering fikk noen innvirkning eller betydning. Dersom man tydeliggjør at informasjonsinnhenting og analyse er en av de sentrale aktivitetene til spesialutsendingene, kan det være at det også vil bidra til mer systematikk i hvordan rapporteringen deres blir benyttet. Det kunne også bidratt til kvalitetsheving i selve rapporteringen – der det blir større bevissthet om metodebruk og datakildene som ligger til grunn for rapporteringen.

Informasjonsarbeid og kompetansehevende tiltak

Selv om selve analysearbeidet som ligger til grunn ikke blir nevnt i verken IMDis mandat eller i SU-enes egne rapporteringer, blir det skriftlige informasjonsarbeidet de gjør – og foredragene de gir – behørig omtalt i den skriftlige rapporteringen og kommer tydelig frem i intervjuene. SU-ene har blant annet som en del av sine kjerneoppgaver at de skal reise hjem til Norge tre ganger i året og drive utstrakt informasjonsarbeid overfor resten av de særskilte tjenestene. I tillegg har de i oppgave å samarbeide med frivillige organisasjoner som jobber med tematikken på feltet. Vi skriver mer om den skriftlige rapporteringen i kapittel 5.

Foredragsvirksomheten SU-ene driver, var det delvis ulike meninger om blant dem. Alle var enige om at det i prinsippet er en svært viktig del av arbeidet deres. Flere nevnte eksempler på at de årlige tjenestereisene til Norge var viktig for å knytte bånd til andre deler av de særskilte tjenestene. En av dem var tydelig på at hen fikk flere henvendelser i etterkant av foredragene i Norge.

Når vi har reist en hel uke landet rundt, og gitt kompetanseheving ... som oftest etter den kompetansehevingen, da kommer det henvendelser i etterkant. Da blir folk kjent med oss og skjønner hvordan de kan bruke oss.

Samtidig var det tydelig i intervjuene vi gjorde at de årlige tjenestereisene rundt i Norge var slitsomme for SU-ene. I begge intervjuene fortalte de at det tok på å reise rundt og gi foredrag en eller to uker i strekk. En av dem fortalte at hjemreisen til Norge ofte endte med at flere ble syke.

Forrige gang vi var i Norge tror jeg alle sammen ble syke. Faktisk. Denne gangen var det to av fire. Det er vanskelig å si hva det skyldes, om det er stress, eller reisen, eller å skifte mellom to klimasoner ... Uansett, dette er slitsomt for oss.

I løpet av perioden vi skrev rapporten, så vi også at SU-ene ble brukt aktivt av IMDi i deres utadrettede informasjonsarbeid, der SU-er stilte opp på intervjuer i mediene sammen med personer i IMDis ledelse.

Samlet sett fremstår det altså som at SU-ene har en betydelig arbeidsbyrde, med et komplekst og sammensatt arbeidsfelt som krever både innsats og kompetanse.

4.5 Resultatkjeder

Basert på de empiriske funnene, drøfter vi her kort hvordan innsatsfaktorer, aktiviteter og antatte resultater og samfunnsvirkninger henger sammen, og hvordan ansatte mener dette kan bidra til å oppnå tjenestenes overordnede formål. Deretter presenterer vi en oppsummert fremstilling av resultatkjeder for de ulike delene av arbeidet i de særskilte tjenestene samt for tjenestene samlet sett. *Innsatsfaktorer* viser til ressursene som utgjør forutsetningene for arbeidet, *aktiviteter* til det tjenestene faktisk gjør i praksis, *resultater* til de umiddelbare og målbare endringene som skjer i tilknytning til dette arbeidet, og *samfunnsvirkninger* til mer langsiktige og brede utviklingstrekk som påvirkes av mange forhold utover tjenestenes innsats. Å skille tydelig mellom disse nivåene er nødvendig fordi informasjon som beskriver én del av resultatkjeden ikke uten videre kan tolkes som uttrykk for endringer på et annet nivå. For eksempel innebærer gjennomføring av en kompetansehevende aktivitet at tjenestene har arrangert undervisning, fagdager eller lignende tiltak. Dette dokumenterer at aktiviteten har funnet sted, men sier i seg selv lite om hvorvidt deltakernes kompetanse faktisk er styrket. For å vurdere det siste kreves det andre typer data, som målinger av kunnskapsnivå før og etter tiltaket eller systematiske vurderinger av endret praksis.

Resultatkjedene som presenteres her er analytiske fremstillinger av sammenhenger mellom tjenestenes ressurser, arbeidsmåter og forventede endringer. Kjedene kan forstås som faglig begrunnede antakelser om hvordan tjenestene er ment å virke, slik det kommer til uttrykk i mandater, tildelingsbrev og andre styringsdokumenter, og slik de ansatte selv beskriver hensikt og praksis. Resultatkjedene er dermed en syntese av både det formelle grunnlaget for tjenestene og de implisitte forståelsene som kommer til syne når ansatte beskriver hvordan de jobber og hva de forsøker å oppnå i sitt arbeid. Gjennom vår tolkning av materialet har vi identifisert, kategorisert og systematisert disse beskrivelsene for å kunne plassere dem i de ulike leddene av resultatkjeden.

Når det gjelder innsatsfaktorer og aktiviteter, er disse i stor grad knyttet til de enkelte særskilte tjenestenes organisering, mandat og arbeidsformer. Tjenestene har kun delvis overlappende målgrupper, ulike oppgaver og ulike virkemidler. De umiddelbare resultatene av tjenestenes arbeid oppstår som direkte endringer som kan knyttes til tjenestenes innsatsfaktorer og aktiviteter, enten de gjelder personer som er eller kan være utsatt, eller ansatte i det ordinære tjenesteapparatet som mottar veiledning, støtte eller kompetanseheving. Dette gir betydelige forskjeller, og dermed må de tre første leddene

i hver tjenestes resultatkjede (innsatsfaktorer, aktiviteter og resultater) beskrives for seg.

Resultatene på individ- og tjenestenivå er igjen ment å bidra til samfunnsvirkninger på lengre sikt. Disse virkningene forstås i denne rapporten primært som utfall av den samlede innsatsen fra de særskilte tjenestene sett under ett. Vi mener med andre ord at det er hensiktsmessig å utforme resultatkjeder med felles virkninger for de særskilte tjenestene. Grunnen til dette er blant annet at tjenestene har overlappende formål, de samarbeider tett og bidrar ofte til de samme resultatene gjennom ulike og komplementære roller. Det er også et uttalt ønske fra myndighetene om å se de særskilte tjenestene mer i sammenheng (IMDi, 2025).

Dersom flere saker avdekkes, flere utsatte får god oppfølging, og tjenesteapparatet samlet sett blir i bedre stand til å forebygge og håndtere NSK og ÆV, kan dette over tid bidra til at færre utsettes for denne typen vold og kontroll i befolkningen som helhet. En slik reduksjon i forekomst må forstås som en bred og langsiktig samfunnsendring, som påvirkes av mange forhold utover de særskilte tjenestenes innsats, men som samtidig utgjør den overordnede grunnen for arbeidet.

Hvis kunnskap om NSK og ÆV i større grad blir allment i skole, barnevern, politi, helse- og velferdstjenester – og i befolkningen generelt – innebærer dette en varig endring i samfunnets beredskap. Økt kunnskap kan bidra til tidligere gjenkjenning av problematiske situasjoner, større handlingsvilje og økt bevissthet om rettigheter og hjelpeapparat, også i situasjoner der de særskilte tjenestene ikke er direkte involvert.

Utilsiktete virkninger

Resultatkjedene vi har utarbeidet beskriver de ønskede samfunnsvirkningene av de særskilte tjenestenes arbeid. Det er viktig å være bevisst på at man ikke kan ta for gitt at virkningene av tjenestenes arbeid utelukkende vil være positive. I samfunnsforskningen er det en godt etablert innsikt at offentlige tiltak kan ha både uforutsette og uønskede virkninger (Roots, 2004). Flere forskere på feltet har ytret bekymring i offentligheten over at begrepsbruken som ofte benyttes om denne tematikken kan fungere stigmatiserende eller fremmedgjørende overfor viktige målgrupper (Aarset et al., 2024b; Elgvin, 2024). Dersom for eksempel begreper som æreskultur blir for sterkt limt opp mot bestemte minoritetsgrupper, kan det bidra til økte fordommer i majoritetsbefolkningen og at nordmenn med minoritetsbakgrunn i mindre grad føler seg akseptert.

Dette er en bekymring som også ble nevnt av flere av de ansatte i tjenestene som vi intervjuet. I workshopene beskriver flere ansatte at begrepene som brukes i styringsdokumenter og i offentligheten – negativ sosial kontroll, æresmotivert vold, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse – kan virke fremmedgjørende, skape avstand eller utløse fordommer. De pekte på risiko for at kompetansetiltak om disse temaene kan styrke eller skape fordommer, og understreket derfor at de var opptatt av å unngå dette i eget arbeid.

Det er et felt det er vanskelig å drive kompetanseheving på. Du må være så utrolig nyansert. Det er mange der ute som har mange fordommer. Du må være forsiktig i

måten du snakker om disse fenomenene på. Det kan lett bikke over i «dem» og «oss», det er en uheldig virkning som i hvert fall ikke hjelper de du ønsker å hjelpe.» (Ansatt i Fagteamet)

Samtidig beskriver ansatte at virkeligheten de står i er langt bredere enn de kategoriene mandatene legger opp til. I workshopene ble det blant annet pekt på at kontrollpraksiser og strenge normer også forekommer i andre typer miljøer og familierelasjoner, for eksempel lukkede religiøse miljøer uten minoritetsbakgrunn. De ansatte forbinder en ensidig målgruppeavgrensing med risiko for stigmatisering – både av elever og miljøer på skolene.

Det ville vært stigmatiserende dersom MR-ene utelukkende tok kontakt med og fulgte opp elever i 'mandatsaker'. (Mangfoldsrådgiver)

Noen av mangfoldsrådgiverne opplevde skepsis til de særskilte tjenestene blant samarbeidspartnere i skoler og kommunale tjenester, og påpekte at det kan ha negative samfunnsvirkninger om skepsisen ikke blir avkreftet.

Det er enkelte som har gitt tilbakemelding på at de syns mangfoldsrådgiverrollen er litt sånn problematisk, fordi de opplever at den (...) De har kanskje sin forståelse av hva det er vi gjør, bare uten å vite så mye om rollen. Så det å øke forståelsen for hva det er vi faktisk gjør, og hvordan vi reflekterer rundt vårt eget felt, tenker jeg er kjempeviktig. For det kan jo, i verste fall ... Den stillingen her bidrar til at man liksom motarbeider det vi egentlig prøver på, da, hvis folk oppfatter oss på en viss måte. (Mangfoldsrådgiver)

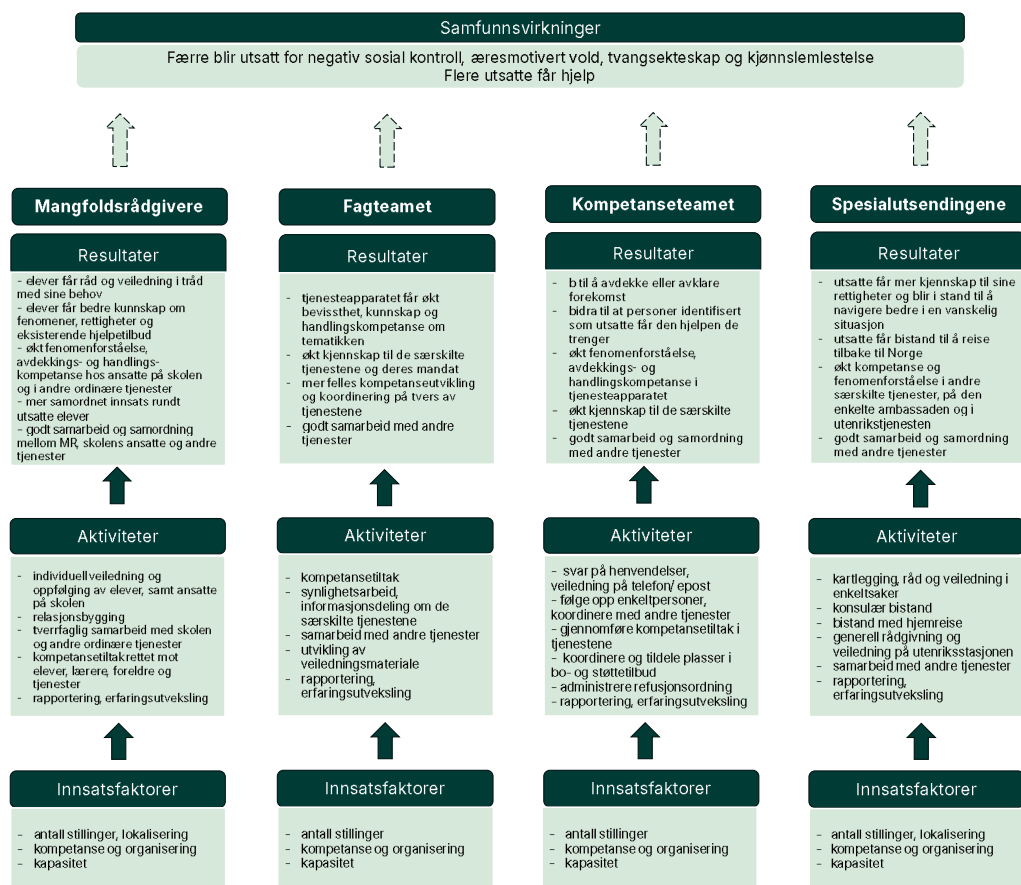
Mange ansatte fortalte at de unngår å bruke disse begrepene i dialog med elever, foreldre eller samarbeidspartnere, fordi de opplever at begrepene kan skape skepsis eller føre til at mottaker trekker seg unna.

Hvilken begrepsbruk de særskilte tjenestene bør benytte seg av, er et tema som er langt på siden av det vi jobber med i dette prosjektet. Vi fremhever likevel dette for å understreke at samfunnsvirkninger er komplekse og påvirket av en rekke strukturelle, sosiale og kulturelle faktorer. De kan derfor ikke brukes som direkte mål på de særskilte tjenestenes effekt. Det er heller ikke gitt at resultatoppnåelse nødvendigvis gir bredere samfunnsvirkninger. Om man tenker seg at et gitt kompetansehevende tiltak faktisk lykkes med å heve kompetansen til noen offentlig ansatte, er det likevel ikke sikkert at dette fører til virkninger på samfunnsnivå – hvis disse offentlig ansatte for eksempel jobber i en avdeling som ikke kommer i kontakt med unge som er utsatt for NSK eller ÆV.

Fremstilling av resultatkjeder

Figuren under oppsummerer hovedfunnene fra gjennomgangen så langt i rapporten. Den synliggjør de viktigste ressursene som legger rammene for de særskilte tjenestenes arbeid, samt de sentrale aktivitetene og leveransene som er identifisert i analysen, og hvordan tjenestene antar at dette henger sammen med ønskede resultater og samfunnsvirkninger.

Figur 1. Resultatkjeder i de særskilte tjenestene.



5 Hvordan måles og rapporteres dagens arbeid og resultater?

I dette kapittelet ser vi nærmere på hvordan de særskilte tjenestene registrerer og rapporterer sitt arbeid i dag, og hvilke rammer og verktøy som ligger til grunn for denne rapporteringen. Vi undersøker hvilke utfordringer de ansatte i tjenestene opplever med dagens systemer for registrering og rapportering. I tillegg spør vi i hvilken grad informasjon fra dagens registrering og rapportering er egnet til å belyse aktivitetene og resultatene vi skrev om i de forrige kapitlene.

5.1 Mangfoldsrådgivere

Tallregistrering i enkeltsaker

Registrering av enkeltsaker utgjør et sentralt element i dokumentasjonen av mangfoldsrådgivernes arbeid. Hver gang en mangfoldsrådgiver blir kontaktet om en enkeltperson (enten via henvendelse fra andre eller fra personen selv), skal dette registreres i et eget saksregistreringsskjema. I registreringsskjemaet skal de skille mellom om henvendelsen gjelder mandat eller ikke. Retningslinjene for registreringen legger til grunn at det opprettes én sak per person ved første henvendelse, uavhengig av hvor mange henvendelser eller kontakter saken senere omfatter. Sakene kan gjelde både direkte bistand til den enkelte og veiledning av andre instanser som følger opp personen. Dersom det ikke registreres aktivitet i en sak over en periode på seks måneder, regnes saken som avsluttet.

En gjennomgående tilbakemelding fra MR-ene er at dagens rapportering ikke samsvarer med virkeligheten mangfoldsrådgiverne møter på skolen/voksenopplæringen, og belyser ikke bredden eller kompleksiteten i arbeidsoppgavene deres. Noen nevner også at formålet med tallregistreringene er uklart, og peker på at de i liten grad eger seg for å kunne følge opp elevene over tid.

Jeg opplever at tallrapporteringssystemet ikke gir et bilde som er nær virkeligheten. Og da blir det litt demotiverende. (Mangfoldsrådgiver)

Jeg tenker at tallene som kommer ut i statistikken, sier veldig lite om virkelighetsbildet, på en måte. (Mangfoldsrådgiver)

Mangfoldsrådgiverne peker på flere konkrete utfordringer knyttet til dagens registrering av enkeltsaker, som vi beskriver nærmere under. En gjennomgående tilbakemelding er at tallene som utarbeides basert på MR-enes rapportering ikke speiler hele bredden eller kompleksiteten av arbeidet i tjenesten. MR-ene jobber under ulike rammebetingelser og organiserer arbeidet sitt noe forskjellig, avhengig av hvilke skoler de er plassert på og hvilke behov de ser. Noen har hovedvekten av arbeidet sitt på individuell oppfølging, mens andre bruker mer tid på kompetanseheving, veiledning av ansatte og bredt relasjonsarbeid. Et ensidig fokus på antall registrerte saker i rapporteringen fanger i liten grad opp denne variasjonen, og kan gi et skjevt bilde på hva arbeidet faktisk består av.

Hva er en sak? Mandat- og «annet»-saker

Retningslinjene for opprettelse av saker i dagens registreringsløsning fremstår som relativt overordnede, og gir begrenset veiledning i praktiske grenseoppganger. Mangfoldsrådgiverne vi har snakket med fortalte at de mottar mange henvendelser, mange av dem om ting som umiddelbart fremsto som langt unna å være en «mandatsak» – for eksempel spørsmål om hjelp til å skaffe busskort. De understreket at de ikke har mulighet til å registrere hver eneste henvendelse av denne typen. Noen fortalte at de hadde fått beskjed fra overordnede om ikke å registrere hver eneste henvendelse, og de fleste fortalte at de pleier å ha noe mer oppfølging enn en enkelt-samtale før de registrerer en «sak».

I arbeidsverkstedet med mangfoldsrådgiverne diskuterte en gruppe en hypotetisk case der en jente med minoritetsbakgrunn fortalte om strenge foreldre. Minoritetsrådgiverne forklarte at de først ville foretatt ytterligere kartlegging og gjort en vurdering av om henvendelsen virkelig lot til å ha med NSK å gjøre, før de ville vurdert å registrere saken.

Jeg tror jeg ville ventet med å registrere til samtale to (...) Jeg ville på en måte ikke puttet det inn i saksregistrering. Og etter første samtale hadde jeg ikke gjort det. (Mangfoldsrådgiver)

Mangfoldsrådgiverne på denne gruppen fortalte at de i stedet for å legge dette inn i registreringssystemet ville ha skrevet et notat for seg selv med oppsummering av hovedpunkter, for at de selv skulle huske saken om den dukket opp igjen senere. Mangfoldsrådgiverne påpekte også at det i praksis kan være svært vanskelig å sikre at det bare registreres en sak per person, ettersom det er vanskelig for dem å holde oversikt over om henvendelser fra ulike instanser gjelder en og samme person.

Det fremstår altså som uklart i praksis hvilke typer henvendelser mangfoldsrådgiverne skal registrere som en sak, og hvor grensen går mellom enkel kontakt, løpende oppfølging og formell saksregistrering. På bakgrunn av samtaler med ansatte i tjenestene fremstår dette som et område med betydelig rom for tolkning.

Flere informanter etterlyser derfor en tydeligere og mer konkret definisjon av hva som skal regnes som en «sak» i registreringsløsningen. Behovet for presiseringen er også løftet frem i tidligere forskning, som peker på at uklarheter i saksriterier kan bidra til varierende registreringspraksis (Aarset et al., 2024a). Et annet viktig funn i vår kartlegging er at skillet mellom såkalte «mandatsaker» og andre typer saker ofte fremstår som uklart og krevende å operasjonalisere i praksis. Informanter bruker konsekvent begrepet «mandatsak» når de omtaler saker som faller innenfor tjenestens kjerneområde – det vil si saker knyttet til NSK og ÆV, som tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og ufrivillig utenlandsopphold. Samtidig ser vi at dette ikke nødvendigvis gjenspeiler hvordan MR prioriterer mellom ulike typer saker i arbeidshverdagen. Flere mangfoldsrådgivere beskriver at de i stor grad prioriterer individuelle henvendelser fra elever, uavhengig av tematikken, og noen ganger nedprioriterer veiledning til ansatte og fagpersoner når kapasiteten er begrenset. Med andre ord prioriterer MR-ene i praksis mellom ulike målgrupper, og ikke mellom «mandatsaker» og andre henvendelser. Dette er naturlig, siden det i mange tilfeller er vanskelig å avgjøre ved første møte om saken omhandler NSK eller ÆV.

Eleven trenger ofte tid for å etablere tillit og kunne dele mer alvorlige erfaringer, og i en del tilfeller er det behov for flere samtaler før en MR kan vurdere sakens karakter. Hvorvidt saken er innenfor mandatet, er dermed noe som avdekkes i prosessen, og er ikke et kriterium for hvorvidt MR skal følge opp saken i utgangspunktet.

I noen tilfeller har ikke MR mulighet til å følge opp bekymringen og kartlegge hvorvidt henvendelsen faller innenfor mandatet eller ikke. En MR gir følgende eksempel på dette:

Det er jo sånne henvendelser vi får. Det har jeg problematisert. Når helsesykepleier ringer meg og lurert på (...) Jeg har jo ingen grunnlag til å vite om det var det eller ikke. Hun har den bekymringen, og jeg har ikke muligheten til å følge den. Jeg har fått beskjed, da skal jeg registrere den som NSK. (Mangfoldsrådgiver)

Sitatet demonstrerer hvordan registreringer av hovedbekymringer kan være basert på usikkert informasjonsgrunnlag, og dette innebærer at tallene som er basert på slike registreringer bør formidles og tolkes med varsomhet.

Systemet gjør det også mulig å registrere såkalte «annet»-saker. Dersom MR velger «annet» som hovedbekymring i registreringsverktøyet, kan det i tillegg registreres tre underkategorier for bekymringer i saken. Disse kategoriene inkluderer familieutfordringer, fravær, helseproblematikk (somatisk/psykisk), komplekse saker, kort botid, kriminelle forhold, kulturelle utfordringer, LHBTQ+, livsmestring, mobbing/utenforskap, omsorgssvikt, radikalisering, rasisme, rusproblematikk, skoleutfordringer, sosiale utfordringer, språkvansker, systemforståelse, trusler/vold (ikke-mandat), utagerende adferd, utenforskap/ensomhet, utlendingssak, veiledning, voldtektsoffer og økonomiske utfordringer.

Kategoriene over peker på at selv om «annet»-sakene strengt tatt er utenfor mandatet, er de en viktig del av MR-enes forebyggende og integreringsfremmende arbeid. Som MR-ene uttrykker det, har de åpen dør for alle elever som kommer til dem med sine utfordringer og bekymringer. Det ville vært stigmatiserende dersom MR-ene tok kontakt med og fulgte opp utelukkende elever i «mandatsaker». Flere MR-er forteller om eksempler der «annet»-saker viser seg å være innenfor mandatet etter grundigere kartlegging og flere samtaler.

Jeg venter med å registrere «annet»-saker til jeg er helt sikker på at det er en «annet»-sak. Jeg får fryktelig mange henvendelser av folk som ikke får penger til bussen, som er noe annet enn «annet», men så kommer de ofte tilbake, og det gjør de, mange av dem. Om tre måneder er det plutselig en NSK-sak. (Mangfoldsrådgiver)

Dette peker på behovet for å synliggjøre «annet»-saker bedre i tjenestenes rapportering, slik at hele bredden av arbeidet mangfoldsrådgiverne faktisk gjør kommer tydeligere frem. Det er behov for å belyse at «annet»-saker som regel ikke handler om små eller ubetydelige henvendelser, men er ofte en del av det forebyggende arbeidet, der tidlig kontakt og støtte kan være avgjørende.

I tillegg bør dagens retningslinjer for hva som registreres som «annet»-saker gjøres tydeligere.

Registrering av bekymring

«Hovedbekymring» er et sentralt registreringspunkt i dagens system, og brukes som en av de viktigste indikatorene for omfanget av tjenestenes arbeid. I den offentlige statistikken som presenteres i årsrapportene vises utviklingen i antall saker fordelt på ulike typer hovedbekymring over tid. Disse tallene brukes aktivt i offentligheten, blant annet i politiske diskusjoner og i mediedekning (Aarset et al., 2024a). Hvordan sakene kategoriseres, får betydning langt utover rapporteringen internt i tjenestene.

Det er avgjørende at mangfoldsrådgiverne har en felles forståelse av hva de ulike kategoriene for hovedbekymring innebærer, og at registreringspraksisen er mest mulig samordnet. Det er positivt at registreringsløsningen inneholder detaljerte forklaringer av de ulike typene hovedbekymring, og at det finnes mulighet for å skille mellom «frykt for» og «gjennomført» innenfor flere kategorier. Samtidig ser vi noen mulige svakheter ved dagens måte å registrere bekymring på, som vi diskuterer i avsnittene under.

For det første er «hovedbekymring» et subjektivt begrep, noe som gjør det vanskelig å definere entydig og måle på en konsistent måte. I retningslinjene til MR-ene er det spesifisert at «hovedbekymringen som registreres, skal være det du oppfatter som den mest alvorlige bekymringen personen har». Opplysningene skal med andre ord ta utgangspunkt i elevens oppfatning av egen situasjon, og basere seg på den informasjonen som den enkelte velger å dele med MR.

I samtaler med MR kommer det frem at det kan være krevende å vurdere hvorvidt de bør registrere elevens bekymring eller MR-ens vurdering av situasjonen:

Hvem er det som definerer? Er det «vi mener at du er utsatt for det, selv om ikke du er enig i det»? Eller er det litt sånn som mobbing? «Du opplever at du er utsatt for det, ergo så er det det». (Mangfoldsrådgiver)

En annen mulig svakhet ved rapportering av hovedbekymring er tidspunkt for registrering. Ifølge retningslinjen skal MR-ene registrere hovedbekymringen kort tid etter en henvendelse, det vil si på et tidspunkt der MR har relativt lite informasjon om elevens situasjon. Det gjør det vanskelig for MR-en å vurdere hvorvidt personen er utsatt for NSK, ÆV og andre fenomener som danner grunnlag for mandatsak. I flere tilfeller er det behov for kartlegging, relasjonsbygging og oppfølging over lengre tid før man har nok informasjon til å gjøre en faglig vurdering i saken.

Dette tilsier at rapporteringsløsningen tydeligere bør skille mellom elevens beskrivelse av bekymringer og MR-enes faglig vurdering av sakens karakter. En mulig løsning kan være at rapporteringsskjema utvides med eget felt for MR-enes vurdering av bekymring. Mens elevens bekymring registreres tidlig i saken, bør MR-enes vurdering av sakens karakter registreres senere i saksforløpet, for eksempel ved avslutning av saken eller ved utgangen av året (i forkant av rapporteringsfristen).

Enda en utfordring knyttet til registreringer av bekymring er hvordan tallene tolkes og brukes. Det er viktig å tydeliggjøre hva disse tallene forteller, og hva de ikke kan si noe om. Mange MR-er vi har snakket med er opptatt av at denne registreringen sier lite om de faktiske forholdene i saken, om sakens alvorlighetsgrad eller utvikling over tid:

Det viser ingen resultater eller virkninger. Det teller hvor mange saker vi har påbegynt. Og ingenting av hva vi gjør. (Mangfoldsrådgiver)

Nok en potensiell utfordring er at flere av kategoriene delvis overlapper, noe som kan gjøre det vanskelig å velge riktig kategori i praksis. NSK og ÆV er komplekse og sammensatte fenomener, og kan være krevende å skille tydelig fra andre former for vold, trusler og krenkelser. Forskerne i Aarset et al. (2024a) viser til at mangfoldsrådgivere kan oppleve det som uklart hvor grensen går mellom saker som registreres som NSK eller ÆV, og saker som faller inn under andre kategorier for vold og trusler. Et annet eksempel på slik uklarhet er skillet mellom hovedkategorien «Trusler og vold» og kategorien «Annet», som igjen har underkategorien «Trusler/vold (ikke-mandat)». Uten tydelige avgrensninger kan dette føre til ulik registreringspraksis og redusert sammenlignbarhet i statistikken. Det er derfor behov for å spesifisere i retningslinjene hvilke typer saker som skal registreres under de ulike kategoriene, og hvordan grenseoppgangene mellom dem bør tolkes i praksis.

Andre registreringer av sakens omfang og karakter

I dagens system for tallregistrering innhentes det relativt lite informasjon som gir grunnlag for å vurdere sakens kompleksitet og alvorlighetsgrad. I verktøyet kan MR registrere hvorvidt det er sendt bekymringsmelding til barnevernet i saken, hvorvidt barnevernstjenesten har tiltak knyttet til andre i familien og om politiet er involvert. Disse feltene er ikke obligatorisk for MR-ene å fylle ut, og det offentliggjøres ingen informasjon om dette i årsrapporten på grunn av personvern hensyn.

Dette fører til at tallene i årsrapporten gir et lite nyansert bilde av omfanget av ressursbruk i MR-enes arbeid, samt av sakenes karakter.

På tallene ser en telefonhenvendelse likt ut som ett år med konstant oppfølging og fjorten instanser inne. (Mangfoldsrådgiver)

Vi mener at dagens løsning bør utvides med flere registreringer som gir informasjon om MRs egne aktiviteter og faglige vurderinger i enkeltsaker. For det første bør det gjøres et tydelig skille mellom henvendelser som avsluttes uten oppfølging, og henvendelser som resulterer i videre oppfølging. Eventuelt bør det også registreres informasjon om antall møter/samtaler man har hatt i saken. I tillegg bør MR kunne registrere vurderinger knyttet til sakens alvorlighetsgrad, informasjon om hvorvidt saken er akutt, eller om saken utløser avvergingsplikt. Disse registreringsfeltene bør utformes slik at de fanger opp administrativ informasjon om saksgang og ressursbruk, og samtidig ivaretar kravene til personvern. Vi anbefaler å benytte standardiserte kategorier og avkrysningsalternativer og unngå bruken av fritekst. På denne måten kan man sikre at registreringen gir nødvendig styringsinformasjon, samtidig som prinsippene om dataminimering og formålsbegrensning ivaretas.

Annen viktig informasjon som kan indikere sakens omfang og tjenestenes ressursbruk er opplysninger om samarbeid og involvering i saken. Viktig opplysning om hvem som har meldt saken inn til MR. Basert på vår studie og tidligere forskning (Aarset et al., 2024a; Bredal et al., 2015), vet vi at MR-ene sjeldent jobber alene i oppfølgingen av enkeltsaker. De samarbeider ofte med flere andre hjelpetjenester både på og utenfor skolen, særlig i komplekse og alvorlige saker. Vi mener derfor det er hensiktsmessig med registrering av alle aktører som har vært involvert i saken (ikke bare politi og barnevern som det åpnes for i dagens registreringsløsning). Denne typen registrering vil synliggjøre at MR-enes arbeid er en del av «laget rundt eleven» og ikke en adskilt funksjon i skolen. Videre vil dette kunne være en indikasjon på ressursbruk og aktivitet, og være med på å belyse sakens alvorlighetsgrad og kompleksitet.

Dagens registreringsløsning er heller ikke tilpasset å kartlegge involvering av foreldre og samarbeidet med dem. Denne typen opplysninger bør også innlemmes i registreringen, siden foreldre er blant målgruppene for tjenesten, men er per i dag helt fraværende i rapporteringen.

Sakens oppstart, avslutning og varighet

I registreringsløsningen skal MR-ene registrere dato for når første henvendelse i saken er mottatt. Når på året sakene oppstår, kan gi en indikasjon på utvikling i omfang og forekomst av NSK, ÆV og andre fenomener i løpet av året. For eksempel kan dette benyttes til å synliggjøre bekymringer knyttet til ufrivillige utenlandsopphold. Samtidig kan det være vanskelig for den ansatte å vurdere hva som skal telles som første henvendelse. MR-ene får veldig mange henvendelser om alt mulig. I samtaler til MR-ene kommer det frem at man ikke alltid registrerer saker ved første henvendelse, for eksempel når den første henvendelsen er uklar og på siden av mandatet. Noen venter med registrering før de har fått mer informasjon om saken.

Det registreres dato for avslutning av saken, men ingen flere opplysninger på dette tidspunktet. I tillegg mener vi at dagens praksis rundt avslutning ikke gir et realistisk bilde av sakens varighet. Retningslinjen om å avslutte saken etter seks måneder uten aktivitet, følges ikke. Intervjuene vi gjorde tyder på ulik praksis på området. Flere MR-er nevner at de avslutter saker i desember i forkant av rapporteringen. Andre forteller at de lar sakene ligge åpne over flere år, for eksempel til eleven avslutter videregående skole. Formålet med dette er å beholde elevens historikk. Med andre ord brukes tallregistreringsverktøyet også som et slags saksbehandlingsverktøy som gjør det mulig å følge elevens historikk over tid. Dette fører til at ikke-aktive saker kan bli liggende i systemet over lengre tid.

Vi mener derfor at det er behov for å gjennomgå rutiner og retningslinjer knyttet til hvordan MR-ene registrerer avslutningen av saker. Hvis man lykkes med en mer samordnet praksis rundt registreringen av saker, kan varighet benyttes som en av indikatorene på ressursbruk og aktiviteter underveis i oppfølgingen.

En annen svakhet med dagens løsning er at man innhenter relativt få opplysninger som kan gi indikasjoner på oppfølgingens omfang og sakens kompleksitet. Hvor mye innsats som legges ned underveis, og kvaliteten på oppfølgingen, er omtalt i forskningen som viktig kunnskapsgrunnlag når man skal vurdere resultater av forebyggende innsats

(Greenberg et al., 2005). I dagens løsninger finner vi få registreringer av aktiviteter som utføres fra MR-enes side i saken. Hvorvidt MR har sendt bekymringsmelding til barnevernet, er et av få unntak.

Er tallregistreringsløsningen i tråd med tjenestenes behov?

Vi ser i tillegg flere svakheter knyttet til i hvilken grad tallregistreringen er tilpasset de ulike særskilte tjenestene.

For det første kommer det tydelig frem at registreringsskjemaene i begrenset grad er tilpasset mangfoldsrådgivernes arbeid i voksenopplæringen. Dette gjelder blant annet kategorier knyttet til alder (under og over 18 år), samt manglende muligheter for å registrere enkelte former for vold, for eksempel vold mot eldre utøvd av egne barn.

Vi finner også at mange av opplysningene i skjemaene ikke er obligatorisk å fylle ut. Dette er sannsynligvis ment for å ivareta kompleksiteten i henvendelsene og variasjonen i hvordan sakene følges opp. Samtidig er det viktig å være oppmerksom på at dette kan bidra til ulik registreringspraksis og redusert datakvalitet. I denne studien har vi ikke hatt tilgang til de faktiske rapporteringstallene, og har derfor ikke kunnet vurdere i hvilken grad opplysningene faktisk registreres, eller kvaliteten på registreringene.

Når det gjelder bruken av opplysningene som samles inn gjennom dagens rapporteringsløsning, viser gjennomgangen at flere av disse ikke offentliggjøres i årsrapportene. Det gjelder for eksempel enkelte opplysninger om sakstyper og oppfølging. Det kan være ulike årsaker til dette, og vi er kjent med at deler av datagrunnlaget brukes til andre formål enn ekstern rapportering, blant annet til intern styring og strategisk arbeid.

Likevel mener vi at det vil være hensiktsmessig at tjenestene tar en kritisk gjennomgang av opplysninger som samles inn, med sikte på å redusere omfanget av felt som inneholder særlig sensitive opplysninger, eller som i begrenset grad brukes i tjenestenes og myndighetenes arbeid. Dette ble også fremhevet i arbeidsverkstedene, som følgende sitat illustrerer:

Jeg tror hvis man tar en ny gjennomgang nå, med alle som bruker systemene, (...) så kan vi luke ut hva er det vi faktisk trenger. Hva ønsker vi å rapportere på? Hva er det vi kan rapportere på? Hva kan vi droppe? (Mangfoldsrådgiver)

Samlet sett peker funnene på behov for tydeligere føringer og retningslinjer for registreringspraksis, særlig når det gjelder hva som skal registreres, og når registrering skal finne sted. Som en mangfoldsrådgiver uttrykker det:

Hva man registrerer, når man registrerer – vi har ikke helt klare føringer på det.
(Mangfoldsrådgiver)

Manglende motivasjon og «skyggeløsninger»

Flere ansatte gir uttrykk for at registrering i dagens systemer i liten grad oppleves som nyttig i det daglige arbeidet. Registrering som primært gjøres «for registreringens skyld», uten tydelig kobling til oppfølging, bidrar til lav motivasjon for å bruke

systemene aktivt. Våre funn tyder på at rapporteringen ikke gir merverdi for dem som utfører arbeidet, og oppleves snarere som en ekstra belastning enn som et støtteverktøy.

Ansatte peker særlig på at i dagens systemer er det ikke mulig å føre løpende og sammenhengende notater som gir oversikt over utviklingen i en sak over tid. Som følge av dette blir det vanskelig for de ansatte å sikre kontinuitet i oppfølgingen. Som en konsekvens tar flere ansatte i bruk ulike uformelle «skyggeløsninger» for å holde oversikt over saker, for eksempel egne notater. Som en mangfoldsrådgiver uttrykker det:

Du må ha så mange sånne skyggeregistreringer. Du må ha et Excel-skjema med saksnummer for at du skal huske hvilken sak det er. (Mangfoldsrådgiver)

Informantene gir også uttrykk for at de i større grad ville brukt rapporteringssystemene dersom de kunne fungere som et reelt arbeidsverktøy, blant annet gjennom mulighet for løpende notater som ligner mer på den dokumentasjonen de faktisk har behov for i oppfølgingen av saker. Per i dag benytter mangfoldsrådgiverne IMDi arkivsystem til dokumentasjon av lovpålagte plikter, som avvergingsplikt og opplysningsplikt til barnevernstjenesten, men denne løsningen er ikke egnet for rapportering eller statistikk. Flere ansatte etterlyser derfor en ny registreringsløsning som kan brukes til begge deler. Innenfor dagens juridiske rammer er det imidlertid ikke adgang til å etablere et rapporteringssystem som kan benyttes både til saksoppfølging og til systematisk registrering av statistikk basert på personopplysninger. Det registreres derfor kun anonyme opplysninger i enkeltsaker. Personvern hensyn knyttet til registreringene omtales nærmere i kapittel 6.

Arbeids- og aktivitetsplan

Som en del av MR-enes rapportering skal det utarbeides en arbeids- og aktivitetsplan hvert skolehalvår i samråd med skoleleder. Planen fungerer både som dokumentasjon av arbeidet overfor IMDi og som et styringsverktøy for skolens bruk av MR-ressursen. Aktivitetsplanen bidrar for eksempel til å avklare prioriteringer, forankre arbeidet i skolens ledelse og sikre at MR sine oppgaver og ressursbruk er i tråd med mandatet for ordningen.

MR skal sende planen til IMDi innenfor faste frister hvert år, og innholdet i rapporten skal være godkjent av skoleleder. Denne rapporteringen består av en strukturert kvalitativ beskrivelse av aktiviteter og tiltak i løpet av halvåret. Mangfoldsrådgiverne fyller inn opplysninger om type aktivitet, målgruppe, metode, samarbeidspartnere, tidsbruk, status og vurdering av måloppnåelse. Rapporteringen er ment som dokumentasjon av MR-enes arbeid, prosesser og faglige vurderinger, med fritekstfelt som gir rom for nyanser og kontekst.

I tillegg til aktivitetsplanen ønsker IMDi at MR-ene fyller ut et vedlegg med en overordnet beskrivelse av hvilke sakstyper det har vært arbeidet med i løpet av året samt erfaringer med dette arbeidet. Formålet er å peke på noen sentrale trender på feltet og gå mer i dybden på forhold som vurderes som urovekkende eller utviklingstrekk som fremstår som positive.

Rapportene gir nyttig innsikt i hvordan arbeidet i tjenestene er organisert, og synliggjør bredden i oppgaver som utføres. Samtidig peker våre informanter blant mangfoldsrådgiverne på at rapporteringen i liten grad fanger opp kompleksiteten i arbeidet og hvor omfattende enkeltsaker og oppfølgingen ofte er. Flere beskriver at de i begrenset grad opplever eierskap til rapporteringen, som i stor grad forstås som en pålagt oppgave snarere enn et verktøy for faglig refleksjon. Informantene uttrykker et ønske om rapporteringsløsninger som i større grad kan brukes aktivt i tjenestene, blant annet til å dele erfaringer, lære av hverandre og utvikle praksis.

I vår gjennomgang av aktivitetsrapportene ser vi at de fylles ut på ulike måter av de ulike MR-ene. Noen fyller ut med svarkategorier mens andre legger inn mye fritekst. Det er tidkrevende å systematisere og ta i bruk informasjonen som samles inn gjennom aktivitetsrapportene. Vi mener derfor at det er et betydelig potensial for å gjøre den halvårslige rapporteringen mer standardisert, og samordne den på tvers av tjenestene. Våre anbefalinger om videreutvikling av løsningen for periodisk rapportering beskrives nærmere i kapittel 7.

Videre bør det settes av tilstrekkelige ressurser i IMDi til gjennomgang, analyse og formidling av både de kvantitative og kvalitative funnene fra denne rapporteringen. Dette vil gi et mer helhetlig bilde av aktiviteter og noen indikasjoner på resultater.

5.2 Fagteamet

Det er i hovedsak to løsninger for dokumentasjon og rapportering av arbeidet til fagteamet; oversikt over kompetansehevende aktiviteter og tilbakemeldinger fra evalueringer i etterkant av kompetansehevende aktiviteter.

Oversikt over kompetansehevende aktiviteter i løpet av året

Denne oversikten inneholder informasjon om dato, bestiller, type foredrag, samarbeidspartnere, målgruppe, tidsbruk, omtrentlig antall deltakere, om aktiviteten er gjennomført fysisk eller digitalt og hvilke medarbeidere fra fagteamet som deltar.

I vår gjennomgang ser vi at det er relativt få offentlig tilgjengelige tall knyttet til fagteamets aktiviteter. I årsrapporten omtales antall oppdrag gjennomført av fagteamet i 2023 og 2024, og at disse er gjennomført i alle fylker. I tillegg inkluderer årsrapporten fagteamets beskrivelser og vurderinger av hvor de ser behov for mer kompetanseheving og informasjon.

Vi har diskutert det, hvordan dokumentere det vi har gjort. Og vi har etterspurt, hva er det vi skal måles på? Er det antall deltakere på kompetansehevingsoppdrag, for eksempel? Er det hvor mange du når ut til, altså hvor mange oppdrag har man? Det har vi også registrert (...) Dette har vi diskutert, og vi har egentlig ikke fått noen klare retningslinjer på det heller. Vi har konkludert med at man er mest opptatt med å nå til flest mulig. (Medlem i Fagteamet)

Samtidig påpeker informantene at det å nå flest mulig innebærer ikke nødvendigvis at man treffer de riktige personene. Det kan for eksempel være mer nyttig å gjennomføre

kompetansehevende oppdrag med få nøkkelpersoner enn å holde foredrag foran mange som ikke er like tett på risikogruppene.

De ansatte i fagteamet opplever at det kan gi et skjevt inntrykk å bli målt på antall kompetansehevende oppdrag i løpet av året, eller på antall deltakere på foredragene. Slike mål sier i begrenset grad noe om treffsikkerheten i kompetansehevingen, herunder i hvilken grad tiltakene møter faktiske behov eller bidrar til ønskede endringer i praksis.

Treffsikkerheten henger også sammen med teamets kapasitet og mulighet til å jobbe strategisk og proaktivt opp mot andre aktører og tjenester.

Vi er avhengige av at vi er kjent der ute, så vi tar de bestillingene vi får. (...) Det er litt tilfeldig hvem som får kompetanseheving hos oss. Dette er noe vi skal diskutere, hvordan gjør vi kompetansehevingen mest mulig treffbar. Men sånn som det har vært frem til nå, så handler det om å imøtekomme behovet der ute, og i mindre grad strategisk. (Medlem i Fagteamet)

Det handler kanskje om tid og kapasitet, og hva vi blir spurt om av våre ledere. Viktigste for oss er å håndtere de oppgavene vi får – fagteamet-oppgaver parallelt med masse andre oppgaver. (Medlem i Fagteamet)

De andre oppgavene er ikke nødvendigvis helt irrelevante eller helt utenfor mandatet, ifølge fagteamet. Det kan være viktige oppgaver som styrker fagteamets kompetanse, men som samtidig fører til mindre kapasitet til å jobbe med kjerneoppgavene.

Ansatte i teamet reflekterer også rundt at det en del oppgaver og aktiviteter som er vanskelig å operasjonalisere i form av målbare indikatorer, som sitatet under peker på.

Det er selvfølgelig masse ting vi ikke får dokumentert, det er helt klart. Arbeid vi gjør, for eksempel nettverksarbeid, den dialogen vi har der ute. Det blir en slags taus kunnskap som er vanskelig å få overført. (Medlem i Fagteamet)

Evalueringsskjema

Fagteamet benytter et digitalt evalueringsskjema for å innhente tilbakemeldinger fra tjenester som har deltatt på kompetansehevende tiltak. Fra 1. januar 2025 ble det etablert en ny rutine der spørreskjema sendes ut til alle deltakere i etterkant av kompetanseheving. Spørsmålene kartlegger deltakernes opplevde utbytte av kompetansehevingen, særlig når det gjelder økt kunnskap om NSK og ÆV, evne til å oppdage slike forhold, og trygghet i å agere og gi hjelp på en hensiktsmessig måte. De måler også i hvilken grad deltakerne opplever å ha fått økt kompetanse til å jobbe forebyggende innenfor eget ordinært arbeid, samt gir rom for åpne tilbakemeldinger og nyanserende kommentarer. Ansatte i teamet forteller at skjemaet per i dag først og fremst brukes til å justere innholdet i foredragene, og i mindre grad som informasjonsgrunnlag for å måle aktiviteter og resultater.

Vi får tilbakemeldinger på hva som rører seg der ute, og kan tilpasse kompetansehevingen vår til det. (Medlem i Fagteamet)

Samarbeid på tvers av tjenestene

I arbeidsverkstedet fremkommer det et betydelig potensial for tettere og mer systematisk samarbeid mellom de særskilte tjenestene, særlig når det gjelder kompetansehevende innsats. Informantene peker på at dagens praksis i stor grad er basert på henvendelser fra tjenesteapparatet, noe som innebærer at man i liten grad får oversikt over behovene hos aktører som ikke tar kontakt, eller som ikke melder fra om usikkerhet og kompetansebehov. Dette reiser spørsmål om hvorvidt innsatsen i tilstrekkelig grad trefrer der behovene er størst.

Vi burde kanskje hatt mer målrettet kompetanseheving – her er det krevende saker, her trenger tjenestene den og den typen kompetanse, og her er det veldig få saker, her burde vi kanskje sørget for at de har basiskunnskap fordi det er garantert saker der, men de kommer ikke opp i hjelpeapparatet. (Medlem i Fagteamet)

Informantene peker videre på at det i dag er begrenset oversikt over omfanget av kompetansehevende aktiviteter på tvers av de særskilte tjenestene. Manglende samordning kan føre til både overlapp og hull i innsatsen, avhengig av geografi, kapasitet og prioriteringer i de ulike tjenestene.

Vi skal rekke over mye. Vi er flere som driver med kompetanseheving, og vi vet ikke hvor mye kompetanseheving de andre driver med. (Medlem i Fagteamet)

Ansatte forteller også at de er nødt til å ta avveininger for å unngå å «trække i hverandres bedd», og for å avklare hvem som har ansvar for hvilke typer kompetansehevende tiltak. Omfanget av kompetanseheving i regi av Kompetanseteamet og mangfoldsrådgiverne varierer både mellom fylker og over tid, og avhenger blant annet av kapasitet til denne typen oppgaver.

På samme måte som mangfoldsrådgiverne gir også fagteamet uttrykk for at motivasjonen for rapportering ville vært større dersom det var tydeligere hva rapporteringen faktisk bidrar til. Medlemmene beskriver en arbeidshverdag med høye forventninger og begrenset kapasitet, der fagteamoppgaver må håndteres parallelt med en rekke andre oppgaver. Dette setter klare rammer for hvor mye tid som kan brukes på dokumentasjon og rapportering.

Vi får dokumentert et minimum av det som kunne vært. Hvis vi skal drive med det, så må vi se en mening og et mål med det. (Medlem i Fagteamet)

5.3 Kompetanseteamet

Kompetanseteamet registrerer henvendelser i et registreringssystem som ligner på det som brukes av de øvrige særskilte tjenestene. Når en henvendelse kommer inn, registreres anonymiserte opplysninger som hovedbekymring, alder, kjønn og nasjonalitet. Skjemaet er nesten identisk som MR-ene sitt, men har noe variasjon blant annet med

hensyn til antall kategorier under «hovedbekymring». Medlemmene i teamet forteller at det i praksis enten er den som mottar henvendelsen eller den som tar hovedansvar for saken som fyller ut registrerings skjemaet. De følger som hovedregel retningslinjene om å føre en sak per person.

Teammedlemmene beskriver dette systemet som et verktøy som i hovedsak fanger opp hendelsen på registreringstidspunktet, men ikke sakens videre utvikling.

I tillegg til det felles rapporteringssystemet fører representantene interne arbeidsnotater om enkeltsaker i sine respektive direktorater. Bufdir bruker et internt arkivsystem for løpende faglige notater når de veileder tjenester, mens Nav og politiet fører egne interne og i hovedsak anonymiserte journalnotater som ikke er en del av hovedregistreringen. For botilbuds- og refusjonssaker opprettes det egne saksmapper i Bufdirs arkivsystem, hvor dokumentasjonen følger ordinære journalføringsrutiner, inkludert løpende vurderinger og koordinering med andre aktører.

Kompetansehevingsaktiviteter registreres også, men i egne oversikter som føres utenfor saksregisteret. Teamet beskriver at forespørsler og gjennomførte tiltak føres i interne Excel-baserte oversikter.

Den felles statistikkregistreringen danner grunnlaget for de særskilte tjenestenes årsrapporter, som sammenstiller tall om henvendelser og aktivitetstyper. I tillegg har representantene egne rapporteringslinjer til sine direktorater, slik som Navs faste halvårs- og helårsrapportering.

Kompetanseteamets rapporteringsløsninger bygger altså i dag på en kombinasjon av et felles registreringssystem for de særskilte tjenestene og interne notat- og journalsystemer i de ulike direktoratene. Dette gir en fragmentert og begrenset dokumentasjon av det faktiske arbeidet teamet utfører. Teammedlemmene understreker dette i workshop-diskusjonene.

Det er ren statistikk. (...) Det sier ingenting om arbeidsmengden vår. Ingenting. (Medlem i Kompetanseteamet)

Nedenfor gjør vi rede for hvilke utfordringer teammedlemmene identifiserer, først om registrering av enkeltsaker og deretter om registrering av bredere kompetansetiltak.

Utfordringer rundt saksregistrering

Kompetanseteamet beskriver en rekke grunnleggende svakheter ved registreringssystemet som gjør at det ikke reflekterer arbeidsmengden, kompleksiteten i eller resultater av arbeidet deres.

For det første er det uklarerhet rundt hvilke saker som skal registreres og av hvem. Noen registrerer henvendelsen når de mottar den, mens andre venter til man vet hvem som skal ha hovedansvaret. Det hender Kompetanseteamet får henvendelser om tilfeller som ikke åpenbart er innenfor mandatet, for eksempel om vold som ikke er æresmotivert. Imidlertid er det ingen «åpen» eller «annet»-kategori i registreringsløsningen til Kompetanseteamet, derfor må saken defineres inn under en av de forhåndsdefinerte hovedkategoriene for å komme videre i registreringen. Alle hovedkategoriene er innenfor

mandatet. Noen av teammedlemmene vi snakket med uttrykte usikkerhet rundt hvorvidt de skal gjøre egne vurderinger av om saken er innenfor mandat eller ikke når de bestemmer seg for om den skal registreres.

Jeg har ikke helt forstått det før ganske seint, da. At man ikke skal registrere saker som ikke er innenfor vårt mandat, på en måte. Mulig jeg tar feil nå, men jeg mener å huske på at det ikke er tydelig i våre rutiner. Sånn at det kan hende vi gjør det ulikt. (Medlem i Kompetanseteamet)

En annen grunnleggende utfordringen er at systemet kun registrerer enkelthenvendelser. Medlemmene i Kompetanseteamet peker på at når noen ringer inn en gang til om samme sak, vil ikke den som tar telefonen nødvendigvis vite at saken tidligere er registrert av en kollega. Systemet gir ingen mulighet til å fange dette automatisk, og det er heller ingen søkbar historikk som gjør det enkelt å sjekke om en person eller problems-tilling er registrert før.

Jeg kan registrere den henvendelsen i dag ... La oss si det er en barnevernstjeneste, og så ringer de på nytt etter tre dager. Det blir ikke med der. (Medlem i Kompetanseteamet)

Teamet anerkjenner derfor at en sak som i praksis er én lang prosess, i systemet fremstår som én enkelt og avsluttet registrering – eller i verste fall som flere separate registreringer dersom ulike representanter registrerer hver sin kontakt. I workshopen beskriver flere at representantene er underlagt ulike regler for behandling og deling av personopplysninger, noe som begrenser muligheten for å dele opplysninger som er relevante for drøfting og koordinering i enkeltsaker.

Men vi kan ikke knytte de personopplysningene mot den saksregistreringsløsningen vi har, selv om det kommer et sånt løpenummer. Fordi formålet med det vi legger inn i systemet, er kun rapportering. (Medlem i Kompetanseteamet)

I tillegg beskriver de at ansvaret for registreringen ikke er knyttet til et bestemt steg i saksgangen, noe som åpner for at to personer kan tro det er de som skal registrere. Dette gjelder særlig saker som sirkulerer mellom Bufdir, politi og Nav, der samme sak kan tolkes som en egen henvendelse når den kommer fra et annet tjenestenivå. Representantene peker også på at de ikke har mulighet til å vite om en henvendelse også er registrert av de andre særskilte tjenestene, hvilket gir betydelig fare for overrapportering.

Denne saken kan godt være ... registrert hos mangfoldsrådgiver og hos oss ... og det er noen som gjør feilaktig, slår sammen statistikkene. (Medlem i Kompetanseteamet)

Samtidig som dagens registreringsløsning gir stor risiko for overrapportering av antall saker peker representantene på at store deler av den reelle arbeidsmengden ikke blir dokumentert.

Den dokumentasjonen vi registrerer, sier ingenting om omfanget av arbeid i den saken ... det kan være 14 telefonsamtaler ... (Medlem i Kompetanseteamet)

Systemet viser verken hvor mange kontakter, vurderinger eller sikkerhetsmessige avklaringer som faktisk gjøres, eller forskjellen mellom svært omfattende saker og helt enkle veiledninger. Det samme gjelder tverrfagligheten; selv om flere medlemmer av Kompetanseteamet arbeider sammen i en sak, kommer det ikke frem i dagens system.

Det står ikke der at hun har organisert et møte med politiet, Nav, UDI ... Ingenting på tvers, det tverrfaglige som vi faktisk skal være. (Medlem i Kompetanseteamet)

Teamet løfter også frem at systemet ikke gir mulighet til å dokumentere den faglige utviklingen i sakene, ettersom registreringen kun gjenspeiler bekymringen slik den uttrykkes ved første kontakt. De påpeker at mange henvendelser ender med mistanken om at noen er utsatt for krenkelser svekkes, likevel må de registrere saken ut fra den bekymringen innringeren hadde i utgangspunktet. Det kommer heller ikke frem om Kompetanseteamet bidrar til å avdekke eller følge opp utsatte personer.

Fordi representantene mangler et felles verktøy for løpende dokumentasjon, oppretter mange egne parallelle løsninger i direktoratens interne systemer. Andre fører egne «skyggesystemer» med notater til seg selv, i likhet med mangfoldsrådgiverne (se delkappittel 5.1). Dette fører til fragmentering, ulik praksis og risiko for at informasjon ikke deles eller gjenfinnes på tvers av etater.

Vi har ikke noe system for det ... jeg fører egne notater anonymt. (Medlem i Kompetanseteamet)

Mangelen på entydige identifikatorer gjør det vanskelig å skille mellom saker som ligner hverandre, og vanskelig å følge opp saker som kommer igjen etter lang tid. Dette skaper arbeidsbelastning og sårbarhet, og øker risikoen for at saker enten blandes sammen eller ikke gjenkjennes.

Sakene ligner sånn på hverandre ... må ha så mye detaljer for å bare 'Det er den saken, ikke den andre'. (Medlem i Kompetanseteamet)

Når saker overføres mellom representanter, eller når flere skal bidra i samme sak, finnes det ingen felles plattform der alle kan se hva som tidligere er gjort eller dokumentert. I stedet må teammedlemmene bruke manuelle og usynkroniserte metoder for å dele informasjon, som muntlig overlevering eller telefon. Dette er både svært tidkrevende, det er sårbart dersom en av medlemmene plutselig er fraværende og det kan være problematisk med tanke på informasjonssikkerhet.

Nå blir det veldig mye mail. Ting som kunne stått et annet sted. Det er sårbart, og det blir mye informasjon, og litt sånn surr i sakene. (Medlem i Kompetanseteamet)

Til slutt beskriver Kompetanseteamet et tydelig gap mellom hva systemet kan levere og hva styrende myndigheter etterspør. Fordi systemet er så begrenset, kan de ikke gi data om verken resultater, tiltak eller effekter på en måte som beslutningstakerne forventer. De uttrykker at registreringssystemet hindrer dem i å representere virkeligheten i arbeidet sitt på en meningsfull måte.

Politikerne er ofte interessert i mye mer ... men det kan vi ikke. (Medlem i Kompetanseteamet)

Utfordringer rundt registrering av kompetansetiltak

Kompetanseteamets medlemmer fremhever også utfordringer som gjør det vanskelig å få oversikt over kompetansehevingsaktivitetene deres, til tross for at mandatet vektlegger teamets rolle i å styrke de ordinære tjenestenes kapasitet. I motsetning til henvendelser i enkeltsaker, finnes det ikke et felles system der opplæringsaktiviteter registreres samlet. I stedet fører teammedlemmene sine aktiviteter i Excel-ark. De mener at disse aktivitetene ikke synliggjøres i teamets statistikk på lik linje med andre oppgaver.

Flere teammedlemmer ønsket seg en løsning som gir et helhetlig og kontinuerlig oppdatert bilde på hvem som holder hvilke kompetansehevninger, hvilke målgrupper de når, hvor ofte forespørsler kommer fra ulike tjenester, og hvilke behov som gjentar seg. Mangelen på en samlet oversikt gjør det vanskelig å se mønstre, planlegge strategisk og utvikle mer målrettede tiltak. Medlemmene uttrykker at dette også påvirker tverretattlig koordinering, når de ikke ser hva kollegaene har gjort eller planlegger, er det vanskelig å bygge opp et helhetlig opplæringsløp på tvers av de særskilte tjenestene.

Teammedlemmene peker også på at det ikke bare er Kompetanseteamet som mangler en samlet oversikt, men at det samme gjelder hele det særskilte tjenesteapparatet. Mangfoldsrådgivere, spesialutsendinger og fagteam utfører hver sine kompetansehevninger, men uten at disse aktivitetene systematisk samles i en felles struktur. Resultatet er at ingen egentlig vet hvor mye kompetanseheving som foregår, hvor det skjer, eller hvilke deler av landet som ikke nås. Teammedlemmene påpeker at det også kan være forvirrende for brukerne.

For de ute, så er det så forvirrende. IMDis fagteam og Bufdirs Kompetanseteam, hva er hva, hva er forskjellen og hvem gjør hva og sånt. (Medlem i Kompetanseteamet)

I diskusjonene uttrykker representantene et behov for et system som gjør det mulig å se sammenhenger mellom opplæring, saker og etterspørsel. Denne mangelen på helhetlig oversikt mener de begrenser teamets evne til å jobbe strategisk – både i å identifisere hvor kompetansen er lav, hvor behovene øker, og hvor kapasiteten er for liten. Uten et helhetlig bilde av hva som skjer, hvor, og hvorfor, blir det krevende å bygge en strategisk tilnærming på feltet eller å evaluere hvilke opplærings tiltak som har størst effekt. Evnen til mer strategisk kompetanseheving blir ytterligere begrenset av kapasitetsutfordringer – medlemmene beskriver at de har for høyt arbeidspress i enkeltsakene til å kunne sette av tid til å utvikle, planlegge eller gjennomføre kompetansetiltak på en systematisk måte.

Det er stort sett de forespørslene vi får inn som styrer hva vi gir ... Vi har ikke kapasitet til å ha en overordna strategi. (Medlem i Kompetanseteamet)

5.4 Spesialutsendinger for integreringsaker

Spesialutsendingene rapporterer inn statistikk om enkeltsaker, slik også de andre særskilte tjenestene gjør. I tillegg skal de i henhold til arbeidsinstruksen levere både en hel- og halvårsrapport. Spesialutsendingene skiller seg noe fra de andre tjenestene, ved at en større del av rapporteringen deres består av substansiell analytisk eller narrativ rapportering. Likevel opplever spesialutsendingene noen av de samme utfordringene med rapportering og registrering som de andre særskilte tjenestene.

Opplevde utfordringer med saksregistreringen

Både intervjuene og den skriftlige rapporteringen fra spesialutsendingene tegner opp utfordringer med saksrapporteringen, som i stor grad overlapper med hva mangfoldsrådgiverne fortalte. I en av årsrapportene fra 2024 kan vi lese dette:

Enkeltsakene i oversikten er innrapportert i henhold til 'hva som ble vurdert å være hovedproblemet da integreringsrådgiver ble kjent med saken'. Personene og familiene det er knyttet bekymring til lever komplekse liv hvor flere av kategoriene gjør seg gjeldende. For eksempel kan en sak som omhandler 'ufrivillig opphold i utlandet' også ha elementer av 'vold/trusler' og 'negativ sosial kontroll'. Tallrapporteringen får verken frem problemkompleks, utvikling eller ressursbruken i den enkelte sak.

Dette er noe som også kom frem i intervjuene. Spesialutsendingene opplevde at saksrapporteringen ga et forenklet bilde av hva de jobbet med og hvordan de jobbet. I årsrapporteringen hender det derimot at spesialutsendingene tegner opp et mer komplekst bilde enn hva de får mulighet til i saksrapporteringen. Der skiller det for eksempel mellom «saker» og «sakskompleks». Et sakskompleks innebærer saker som henger sammen – for eksempel ulike familiemedlemmer som alle får sin egen sak, eller at det har kommet flere henvendelser som loggføres som ulike saker, men som gjelder samme person. For at det skal være mulig for spesialutsendingene å vurdere hvilke «saker» som henger sammen i sakskomplekser, er de avhengige av å bruke andre typer journalføring enn det som er mulig i IMDis system. Som vi kommer tilbake til i et senere avsnitt innebærer det dels å bruke journalføringssystemet til UD, og dels å bruke private skyggesystemer som ikke deles med noen. Det er imidlertid lite intuitivt å skille mellom saker og sakskompleks, og vi har ikke kommet over noen klar instruks som gjør det tydelig hvordan ulike enkeltsaker skal grupperes sammen i sakskompleks.

Dobbeltregistreringer

I intervjuene kom det i tillegg frem at flere spesialutsendinger har opplevd at dagens saksorienterte rapporteringssystem ofte fører til dobbeltregistreringer – det vil si at det som i praksis er én sak om én person registreres i systemet som ulike saker. Flere SU-er fortalte at det kunne være store misforhold i antallet saker om ufrivillig opphold i utlandet som registreres i ulike tjenester, og det er ikke mulig å spore disse sakene på tvers av tjenestene. En av SU-ene fortalte at hen hadde opplevd at en annen tjeneste

opererte med antall utenlandssaker for et av landene hen jobbet med som var nesten fire ganger høyere enn tallene hen selv hadde registrert.

Da vi spurte dem hva de trodde dette kunne skyldes, fikk vi følgende svar.

Det kan nok skje at Kompetanseteamet registrerer en sak, tar kontakt med meg, så registrerer jeg også en sak. Og da har vi det som egentlig er én sak som er registrert dobbelt. Men det kan sikkert også skje at vi har saker der Kompetanseteamet får en sak, som er under mitt mandat fordi det er en ungdom som befinner seg i utlandet, der de ikke tar kontakt med meg. Så da får jeg ikke registrert det, men de får registrert det. Hva sier det om statistikken? Den er jo ikke helt til å stole på. Jeg mistenker nok at dobbeltregistreringer likevel skjer oftere enn det andre, det vil si at det er saker der jeg ikke blir involvert. (Spesialutsending)

Vi forskere har i enda mindre grad enn denne spesialutsendingen mulighet til å ettergå hva som har skjedd i dette tilfellet. Det viktigste poenget er dette: Dagens rapporteringssystem ser ikke ut til å gi noe godt svar på hvor mange reelle saker som når de særskilte tjenestene. Muligheten for både dobbeltregistrering og underregistrering er til stede. Per i dag virker det altså som om IMDi bør være mer tilbakeholdne med å bruke antall registrerte «saker» til å si noe om hvor mange personer de har hjulpet.

UDs journal- og skyggesystemer

Som en konsekvens av utfordringene med registreringssystemet i IMDi, har de fleste spesialutsendingene det de kaller «skyggesystemer». I tillegg til IMDis registreringssystem må de nemlig også registrere sakene i UD sitt eget journalføringssystemet. Dette systemet er registrert på enkeltpersoner, og deles ikke med andre tjenester. Alle spesialutsendingene opplevde det kronglete å holde styr på disse systemene, særlig fordi IMDi også ville ha mer utførlig statistikk i halvårs- og årsrapportene. Spesialutsending D forklarte på denne måten hvorfor hen opererte med et eget skyggesystem for registreringer:

Jeg er opptatt av statistikken skal bli riktig. I prinsippet skal vi føre saken inn i IMDi-systemet med en gang vi får den. Men noen ganger tar det tid før jeg får oversikt over hva saken dreier seg om. Jeg kan for eksempel ikke registrere saken som en tvangsekteskapsak før jeg faktisk vet at det er tvangsekteskapsak. Og da må jeg kunne følge saken over noe tid i mitt eget register før jeg konkluderer med at det er en sånn type sak. Sånn at når halvårsrapporteringen eller årsrapporteringen kommer, så kan jeg sette inn riktig kategori. Så det er derfor jeg avventer med å registrere saken i IMDis registreringsløsning. Eller så kan jeg registrere den i IMDis system, og endre den etterpå. Men det er veldig vanskelig å følge saken gjennom både UD sitt system og IMDis system, så da må jeg ha ett system som får begge systemene til å henge sammen, på en måte.

Intervjuer: Så du har et eget privat registreringssystem?

Ja, jeg har et skyggregister, der jeg fører inn informasjon om saken, og skriver inn hvordan saken er registrert i UD-systemet og IMDi-systemet. (Spesialutsending)

Sitatet over er langt på vei i tråd med hva vi hørte fra andre deler av de særskilte tjenestene, særlig mangfoldsrådgiverne. I tillegg til IMDi registreringsystem, finnes det omfattende skyggesystemer der man legger inn informasjon om saken. Ut fra intervjuene med spesialutsendingene, finnes det ikke noen sentrale instruksjoner på hvordan et slikt skyggesystem kan eller bør se ut. Derimot fortalte spesialutsendingene at de har en omfattende diskusjon seg imellom, både med en aktiv Whatsapp-gruppe og med jevnlike treff på Teams. I denne kommunikasjonen diskuterer de blant annet utfordringer med registrering og rapportering, og deler hvordan de gjør det. De er imidlertid nøye med å understreke at de ikke deler personsensitiv informasjon.

Års- og halvårsrapporteringen

I tillegg til saksrapporteringen, har SU-ene også som en del av sin instruks at de skal skrive halvårlig og årlig rapport til IMDi om sitt arbeid. Rapportene skal inneholde «Statistikk (antall saker) og en analyse av tallene; Utviklingen og trender i sitt tjenesteområde; Utfordringer på fagfeltet; Nettverksarbeid; Anbefalinger på fagfeltet». Som en del av arbeidet med rapporten fikk vi tilgang til et utvalg av halvt- og helårsrapporteringer fra SU-ene. Rapportene viser at SU-ene legger inn mye arbeid i å gjøre denne rapporteringen grundig og god.

I tillegg fikk vi tilsendt flere tematiske rapporter som SU-ene enten hadde forfattet selv eller vært med på å skrive sammen med andre ansatte på ambassadene der de er utstasjonert. Disse rapportene handlet ofte om temaer innenfor de særskilte tjenestenes mandat, slik som tvangsekteskap og ufrivillig opphold, men også om temaer som ikke er direkte knyttet til de særskilte tjenestenes mandat, slik som asyl- og innvandringspolitikk.

Gjennomgangen viser at det har skjedd en endring over tid i hvordan rapporteringen ser ut. Før 2020 rapporterte SU-ene på mål, delmål, tiltak og status. I disse rapportene fremgikk det relativt tydelig hva integreringsrådgiverne (som det het da) gjorde. Etter 2020 virker det derimot som man har gått bort fra å rapportere presist om mål, delmål og status for arbeidet. I rapporteringen fra de siste årene er søkelyset i mindre grad rettet mot SU-enes eget arbeid, og i større grad rettet mot problembeskrivelser og SU-enes vurderinger av den virkeligheten de jobber innenfor. Trenden har altså gått i retning av å gjøre rapporteringen mer narrativ, der det er opp til den enkelte SU-er hva vedkommende vil vektlegge.

I intervjuene med SU-ene var det delte oppfatninger om denne rapporteringen – hva det tjente til, og om innsatsen med å skrive rapportene var verdt det. Et par av SU-ene var positive til rapporteringen, fordi de mente at det ga dem mulighet til å gå i dybden på kompleksiteten i sakene de jobbet med, på en helt annen måte enn i saksrapporteringen. En av dem sa det slik:

Jeg tenker at i vår årsrapport så har vi mulighet til å utdype mer det kvalitative, ikke det kvantitative. Ikke om det er så mye tid vi bruker på saken, men få fram

kompleksiteten i sakene. Noen saker blir løst på en dag, liksom. Andre tar flere år. I vår årsrapportering får vi enda mer fram denne kompleksiteten.

For denne SU-en var det altså et selvstendig poeng at årsrapporten ikke nødvendigvis skulle følge en systematisk eller kvantitativ mal, men nettopp gi mulighet for å få frem den narrative kompleksiteten i sakene de jobbet med.

Andre SU-er opplevde derimot at rapporteringen tok mye tid, og de var usikre på hvor mye formål det tjente å skrive disse utførlige rapportene. Noe av det som særlig frustrerte dem, var at de var usikre på i hvor stor grad rapporteringen deres ble lest, og om funnene deres ble tatt i bruk noe sted. En av dem sa det slik:

De hjemme i Norge er opptatt av at vi hele tiden skal rapportere hjemover om tendenser og utvikling. Men helt ærlig, det endres ikke så særlig mye på fem måneder. Eller for den slags skyld fire år. Vi ser kanskje noen få tilfeller av endringer, men det vil ikke si at det er egentlig er en trend eller en utvikling. Og vi kan jo ikke bare finne på noe, skrive at det har skjedd en tendens eller utvikling, når det ikke har det. Og når vi sender en rapport, så hører vi aldri fra dem noen ting. Da tenker jeg litt sånn: Hvorfor skal de ha de rapportene? Hva gjør de med de rapportene? Hva er det som skjer når vi har sendt de rapportene? Ligger de bare der i en skuff og støver?

Andre informanter i IMDi pekte på at fagnotater brukes aktivt, blant annet i forbindelse med fagseminarer og andre kompetansehevende aktiviteter, og i utarbeidelsen av årsrapporter. Dette tyder på et mulig misforhold i oppfatninger knyttet til bruken av SU-enes rapportering. Ansatte i IMDi sentralt kan oppleve at SU-enes rapportering blir brukt i så stor grad det er mulig, mens SU-ene likevel kan oppleve at deres notater og rapporter kunne blitt mer brukt – blant annet fordi de har begrenset kjennskap til hvordan rapporteringen blir brukt, som sitatet over viser.

Problematikken her kan antakelig knyttes til noe av det vi skrev om i kapittel 3. Den delen av SU-enes arbeid som handler om analyse og rapportering er ikke eksplisitt formulert i mandatet. Det ser i liten grad ut til å finnes eksplisitte instruksjoner om hvordan analyser av trender skal se ut, for eksempel, eller metodiske veiledninger om hvordan SU-ene skal gå frem i analyse- og rapporteringsarbeidet. Det at analyse- og rapporteringsvirksomheten til SU-ene mangler en slik tydelig analytisk og metodisk forankring, kan kanskje bidra til at det også fremstår uklart for dem hvordan rapporteringen deres skal brukes i andre ender.

5.5 Oppsummering

I denne delen av rapporten har vi beskrevet i detalj dagens systemer for registrering og rapportering i tjenestene. Vi finner at det hentes inn en rekke opplysninger som til en viss grad fanger opp arbeidet i tjenestene. Samtidig peker våre funn på en del svakheter i løsningene for innrapporteringene og registreringene som benyttes i dag, og at det er en del felles utfordringer som går igjen på tvers av tjenestene. Under oppsummerer vi våre konklusjoner og anbefalinger.

- Dagens rapporteringsløsninger gir et begrenset og til dels skjevt bilde av tjenestenes arbeid, særlig fordi de i stor grad er basert på telling av saker, og i liten grad fanger opp hva tjenestene faktisk gjør og oppnår med sitt arbeid. Tjenestenes faglige vurderinger, kvalitet og brukererfaringer fanges også i liten grad opp i forbindelse med registrering av enkeltsaker.
- Flere ansatte uttrykker lav motivasjon og svakt eierskap til rapporteringen, fordi de opplever at tallene ikke gjenspeiler virkeligheten de står i eller at innsikten de bidrar med i liten grad brukes til faglig utvikling på feltet.
- Ved registrering av enkeltsaker er det i dag svært begrensede muligheter for å registrere opplysninger om alvorlighetsgrad, varighet, ressursbruk og behov for koordinering med andre aktører. Dette gjør at individuell oppfølging fremstår som ensartet i statistikken, selv om sakene varierer betydelig i kompleksitet.
- Ifølge retningslinjene skal opplysningene registreres av tjenestene tidlig i saksforløpet – ofte etter første henvendelse – det vil si når den ansatte har begrenset informasjon om saken. I tillegg er det uklare retningslinjer og varierende praksis knyttet til oppdatering av opplysninger etter hvert som den ansatte får mer informasjon. Dette øker risikoen for feilklassifiseringer av bekymring og gjør at registrerte data i liten grad reflekterer hvordan saker utvikler seg over tid, eller hvilke utfall den samlede oppfølgingen faktisk gir. Sentrale deler av oppfølgingen – som gjentatte veiledningsrunder og vurderinger som utvikler seg over tid – synliggjøres ikke.
- Dobbelttellinger nevnes som en utfordring av alle tjenestene som jobber med registrering av enkelthenvendelser. Når flere tjenester samarbeider om å følge opp samme henvendelse fra en person, kan dette fremstå som flere saker i statistikken – en sak per tjeneste som er involvert i oppfølgingen.
- Vi finner betydelig variasjon i tjenestenes praksis om registrering av «saker» og forståelse av sentrale begreper (som «sak», «hovedbekymring» og skillet mellom ulike typer bekymringer). Flere informanter forteller også om at det er store forskjeller i hvordan rutiner forstås og praktiseres. Dette peker på et behov for tydeligere retningslinjer og omforente rutiner i forbindelse med registreringer.
- Det er med andre ord flere kilder til usikkerhet i datagrunnlaget for enkeltsaker. Denne usikkerheten formidles imidlertid i for liten grad når tallene presenteres, for eksempel i tjenestenes felles årsrapportering.
- Når det gjelder narrativ rapportering (som årsrapporter, fagnotater og aktivitetsplaner), inneholder denne verdifull kunnskap om aktiviteter, trender, erfaringer og faglige vurderinger, men er per i dag fragmentert og lite strukturert, og dermed vanskelig å bruke til styring og erfaringsutveksling.
- I tillegg belyser vår gjennomgang at rapporteringen i dag ikke fanger opp omfanget av samarbeidet på tvers av tjenestene godt nok, og det tverrfaglige samarbeidet internt i Kompetanseteamet. For eksempel dokumenteres mange av Kompetanseteamets oppgaver i interne systemer i de ulike direktoratene, men ikke i det felles registreringssystemet, og fremstår dermed som «usynlig arbeid» i statistikken.

I kapittel 6 bygger vi videre på disse funnene. Med utgangspunkt i resultatkjedene, presenterer vi forslag til tre indikatorsett som kan bidra til et mer helhetlig og formålstjenlig bilde av arbeidet i de særskilte tjenestene.

6 Indikatorer

I dette kapittelet beveger vi oss fra analyser av tjenestenes resultatkjeder og rapporteringspraksiser til anbefalinger om indikatorsett som kan gi et mer helhetlig bilde av de særskilte tjenestenes arbeid. Som funnene i rapporten viser, gir dagens målinger et til dels mangelfullt og fragmentert bilde av tjenestenes arbeid og resultater. Rapporteringen fanger i begrenset grad opp kompleksiteten i oppgavene som utføres, og gir lite grunnlag for å vurdere i hvor stor grad tjenestene oppnår sine mål eller hvordan de bør videreutvikles.

Når vi ser dagens rapporteringer i lys av resultatkjedene, finner vi at disse er basert på et begrenset antall indikatorer som måler omfanget av ressurser og aktiviteter. Det foreligger per i dag nesten ingen kvalitetsrettede målinger av dagens innsatsfaktorer og aktiviteter, for eksempel hvordan de ulike aktivitetene, som foredrag og samtaler, oppleves av dem de er rettet mot. Videre er det lite samlet og systematisk rapportering om hvilke resultater tjenestenes arbeid faktisk bidrar til over tid.

Dette peker på et behov for indikatorer som kan tallfeste både innsatsfaktorer, aktiviteter og resultater, og som samtidig bidrar til å belyse sammenhenger mellom disse. Analysene våre viser også at indikatorene ikke bare bør si noe om omfanget av arbeidet som gjøres, men i større grad fange opp kvalitetsaspekter ved innsatsen.

I dette kapittelet presenterer vi forslag til tre indikatorsett for henholdsvis innsats, aktiviteter og resultater i de særskilte tjenestene. Indikatorene er basert på gjennomgang av dagens rapporteringsløsninger, tjenestenes egne vurderinger av hva som fungerer og ikke i dagens løsninger, samt tidligere forskning og målinger på feltet. Formålet er å styrke og systematisere kunnskapsgrunnlaget for både styring, fagutvikling og evaluering av tjenestenes arbeid og resultater.

Indikatorsettet vi presenterer i dette kapittelet favner bredere enn dagens rapporteringsløsninger, og enkelte indikatorer vil kreve mer utvikling enn andre før de kan tas i bruk. Noen indikatorer kan måles ved hjelp av datakilder og verktøy som allerede finnes i tjenestene, mens andre forutsetter justeringer i registreringspraksis, tilgang til nye datakilder eller juridiske avklaringer. Det er derfor ikke et mål at alle indikatorene skal implementeres samtidig. Formålet er å synliggjøre et bredt sett av mulige måleparametere som, når forholdene ligger til rette, kan gi et mer helhetlig bilde av de særskilte tjenestenes arbeid. I kapittel 7 redegjør vi nærmere for hvilke datakilder og måleverktøy som kan benyttes for å måle de ulike indikatorene, og hvilke tilpasninger som er nødvendige for at indikatorene skal kunne tas i bruk på en systematisk måte.

Før vi går nærmere inn på presentasjonen av de konkrete indikatorene, er det behov for å redegjøre for noen overordnede avveininger som har ligget til grunn for utviklingen av indikatorsettene.

6.1 Overordnede avveininger og anbefalinger

Utvalg av indikatorer

Våre forslag til indikatorer favner som sagt bredere enn dagens rapporteringsløsninger, og har som formål å fange opp både objektive trekk som omfang av tjenestenes virksomhet og mer kvalitativt innrettede vurderinger og erfaringer – både fra ansatte i tjenestene, deres målgrupper og samarbeidspartnere.

Indikatorene og målemetodene som foreslås i denne rapporten tar utgangspunkt i resultatkjeden beskrevet i kapittel 4. De særskilte tjenestenes innsatsfaktorer og aktiviteter er ment å bidra til bestemte resultater (forstått som direkte endringer hos personer som er i kontakt med tjenestene eller i det ordinære tjenesteapparatet), som igjen over tid kan bidra til bredere samfunnsvirkninger (mer overordnede og langsiktige endringer på gruppenivå eller i samfunnet som helhet). Vi foreslår indikatorer for tre ledd i resultatkjeden: innsatsfaktorer, aktiviteter og resultater.

I arbeidet med å foreslå indikatorer har vi lagt vekt på tre hovedprinsipper:

- For det første skal indikatorene være **forankret i tjenestenes faktiske arbeid**, slik dette fremkommer i registreringsløsningene, workshopene og i dokumentgjennomgangen.
- For det andre skal indikatorene være **mulige å måle** med tilgjengelige datakilder. Senere i rapporten diskuterer vi hvordan det kan være mulig å få mer presise rapporteringer dersom det blir mulig å benytte flere og andre datakilder enn de som er tilgjengelige i dag.
- For det tredje skal indikatorene være **metodiske og etiske** forsvarlige. I lys av dette er det spesielt viktig med en balansert tilnærming til detaljeringsgrad sett opp mot rapporteringsbyrde. Gjennom å innføre flere detaljerte indikatorer, kan man få bedre innsikt i arbeidet som utføres i tjenestene og kanskje også hvilke virkninger arbeidet har. Samtidig krever det mer tid og flere ressurser dedikert til datainnhenting, analyser og formidling av innsikten som skapes. Noe som kan gå utover tjenestenes kjerneoppgaver. Det er også en fare for at økende rapporterings- og detaljeringsgrad fører til uønskede eller uforutsette konsekvenser, der de som jobber i de særskilte tjenestene, blir mer opptatt av å gjøre det de kan rapportere om, enn viktige aktiviteter som ikke like lett lar seg tallfeste. Andre sentrale vurderinger, blant annet om personvern og målemetodikk er drøftet i innledningskapittelet.

Det er viktig å understreke at ikke alle foreslåtte indikatorer nødvendigvis bør publiseres som en del av offentlig rapportering og statistikk. Noen av indikatorene omtalt under egner seg godt som intern styringsinformasjon – for eksempel for å innrette innsats, og vurdere ressursbruk, samarbeid på tvers av tjenestene eller prioriteringer. Samtidig kan enkelte indikatorer og tilhørende kvalitativ dokumentasjon brukes til å synliggjøre læringspunkter og forbedringstiltak som kan deles med offentligheten, forutsatt at informasjonen aggregeres og anonymiseres. Strategisk bruk av slike opplysninger kan bidra til en mer kunnskapsbasert erfaringsutveksling og videreutvikling av tjenestene.

Avgrensning – om samfunnsvirkninger

Sammenhengen mellom innsats og utfall blir gradvis vanskeligere å observere og dokumentere jo lenger ut i resultatkjeden man beveger seg. Spesielt når man beveger seg fra tjenestenes mer direkte resultater til overordnede samfunnsvirkninger øker kompleksiteten betydelig. Det er flere årsaker til dette (SSØ, 2010).

For det første tar det ofte lang tid før eventuelle samfunnsvirkninger lar seg observere. Dessuten er de ønskede samfunnsvirkningene, som endringer i forekomsten av NSK og ÆV i befolkningen vanskelig å måle som en direkte følge av de særskilte tjenestenes innsats. Utviklingen på samfunnsnivå påvirkes ikke bare av innsatsen i de særskilte tjenestene, men også av en rekke andre forhold, som demografiske endringer, endringer i sosiale normer, rettsutvikling, andre offentlige tiltak og bredere samfunnsmessige prosesser som tjenestene i liten grad kan kontrollere. Som en ansatt uttrykker det på et arbeidsverkstedene:

Unge lever jo ikke i våre faglige siloer. Vi jobber med negativ sosial kontroll og æresrelatert vold. De unge vi møter er sårbare for flere ulike typer forhold, dette kan være et lite aspekt av en hel pakke av ting de unge trenger hjelp til. Skal de få den hjelpen de egentlig har behov for så trengs mange flere tjenester enn vårt felt. (Ansatt i IMDi)

I tillegg kan økt oppmerksomhet, kunnskap og bevissthet om problemstillingene føre til at flere saker avdekkes og registreres, uten at dette nødvendigvis innebærer en reell økning i forekomsten. Tvert imot kan økt registrering være et uttrykk for at det i større grad er mulig å si fra og få hjelp. I tillegg kan det også være slik at økningen i antall saker om NSK eller ÆV faktisk avspeiler en positiv sosial endring, der ungdommer blir mer villige til å ta kamper med sine omgivelser. Dette innebærer at utviklingen i antall registrerte saker ikke gir et godt mål på om tjenestene lykkes med sitt arbeid.

Et annet problem med måling av fenomenet som NSK på samfunnsnivå er at disse begrepene ikke alltid brukes av tjenestene og myndighetene på måter som er lette å avgrense og/eller måle. Slik forskere fra NOVA har påpekt, for eksempel, kan begrepet negativ sosial kontroll bli mindre nyttig dersom det blir brukt både for å forstå (for) strenge foreldrerestriksjoner og om hvordan ungdom forholder seg til hverandre i skolegården (Aarset et al., 2024a). Det finnes noen forskningsbidrag som forsøker å operasjonalisere og måle negativ sosial kontroll, slik som for eksempel Friberg og Bjørnset (2019). Men disse forskningsbidragene har som oftest en mer avgrenset og begrenset definisjon av negativ sosial kontroll enn hva tjenestene opererer med i dag. I studien til Friberg og Bjørnset knyttes begrepet til svært strenge foreldrerestriksjoner – for eksempel at man ikke får lov til å være sammen med venner av motsatt kjønn på fritiden eller ikke får være med venner i det hele tatt etter skoletid.

Men også med en slik avgrenset definisjon er det utfordrende å si noe om endring over tid, også om man gjentar undersøkelsene. Dersom det totalt sett blir flere ungdommer i miljøer og grupper der strenge foreldrerestriksjoner er vanlig, kan det godt tenkes at omfanget av NSK totalt sett øker. Men en slik «økning» kan skjule andre trender, som at ungdommer og familier blir mer liberale over tid, eller at ungdommer opplever langt mer frihet enn deres foreldre gjorde. I Friberg og Bjørnsets (2019) studie var det derfor

endring mellom generasjoner som var den primære indikatoren på endring, ikke endring i totalt omfang over tid.

I lys av dette vurderer vi det som lite hensiktsmessig å inkludere indikatorer for samfunnsvirkninger som del av et løpende indikator- og rapporteringssystem for de særskilte tjenestene. Indikatorer på dette nivået vil ha begrenset styringsrelevans, være krevende å tolke, og innebære en betydelig risiko for at endringer feilaktig tilskrives tjenestenes innsats. I stedet anbefaler vi indikatorer for tjenestenes innsatsfaktorer, aktiviteter og resultater.

Fra «sak» til «henvendelse» og «oppfølging»

Vi anbefaler å gå bort fra bruken av begrepet «sak» i målinger av tjenestenes arbeid. Som vi har beskrevet i kapittel 5, er det i dag betydelig usikkerhet knyttet til hva som regnes som en «sak». Samtidig er det uklart når noe skal regnes som én sak eller flere, og til om samme person registreres flere ganger – enten av samme tjeneste over tid eller av ulike særskilte tjenester som er involvert parallelt. Etersom de særskilte tjenestene ikke har oversikt over om andre tjenester tidligere har registrert henvendelser om de samme personene, er det i praksis ikke mulig å vite hvor mange personer rapporteringen faktisk omfatter.

På bakgrunn av dette vurderer vi det som mer hensiktsmessig å ta utgangspunkt i begrepene «henvendelse» og «oppfølging av henvendelse». Disse begrepene beskriver mer presist hva som faktisk registreres; at noen tar kontakt med en av de særskilte tjenestene, og at denne kontakten eventuelt følges opp videre over tid. En slik begrepsbruk flytter oppmerksomheten bort fra antakelser om entydige og avgrensede «saker», og over mot konkrete interaksjoner og arbeidsprosesser. Ved å rapportere om henvendelser og oppfølging av henvendelser blir det også enklere å få frem variasjon i omfang og karakter, noen henvendelser avklares raskt, andre fører til lengre oppfølging, og enkelte involverer flere tjenester samtidig. Dette gir et mer realistisk bilde av tjenestenes arbeid, og legger bedre til rette for indikatorer som kan belyse utvikling over tid, uten å forutsette at man har presis kontroll over antall personer eller entydige «saker». Røde Kors-telefonen, en tjeneste som jobber med å forebygge NSK og ÆV, benytter begrepene «henvendelser» og «oppfølging» i sitt arbeid. Dette gjør det mulig for tjenesten å skille mellom førstegangshenvendelser og oppfølgingssaker. For eksempel vises det til i årsrapporten for 2024 at tjenesten fikk 146 førstegangshenvendelser, og av disse ble det 58 oppfølgingssaker (Røde Kors, 2025).

Samtidig anbefaler vi en ny gjennomgang av rutiner og retningslinjer for hva som skal registreres. Retningslinjene bør være tydelige og omforente. Som det går frem av denne rapporten er det betydelig forvirring og variasjon i praksis når det gjelder om de særskilte tjenestene bare skal registrere «mandatsaker» eller ikke. Enkelte henvendelser registreres ikke i det hele tatt fordi ansatte ikke vurderer dem som mandatsaker. I tillegg er det uklart – og noe uenighet rundt – hva som egentlig er en «mandat-sak». For eksempel er rasisme, diskriminering og lhbtq+-problematikk kategorisert som «annet»-saker selv om dette er eksplisitte deler av mandatet for mangfoldsrådgiverne. Dermed ligger det subjektive og trolig varierende vurderinger til grunn for hvilke «saker» som i det hele

tatt blir telt i dag. I kapittel 7 diskuterer vi nærmere hvordan de eksisterende registreringsløsningene kan standardiseres og videreutvikles.

Personvern hensyn i utformingen av indikatorene

I forbindelse med arbeidet med ny lov om særskilt innsats mot NSK og ÆV ble det gjennomført en utredning av tjenestenes rettslige grunnlag for behandling og deling av personopplysninger (Deloitte, 2024). Som en del av denne utredningen foretok man også noen vurderinger rundt hvorvidt dagens system for tallregistreringer inneholder personopplysninger etter personvernforordningen. Utredningen konkluderer med at informasjonen som registreres i tallregistreringsløsningen i dag sannsynligvis ikke er personopplysninger. Grunnen til dette er at registreringene ikke inneholder direkte identifikatorer (som navn eller personnummer), og at de derfor som utgangspunkt ikke kan knyttes til identifiserbare enkeltpersoner etter personvernforordningens definisjon. Samtidig påpekes det at det foreligger en teoretisk mulighet for indirekte identifisering i noen tilfeller. Opplysninger som i seg selv kan virke anonyme, kan likevel føre til at en person blir identifiserbar når de kombineres med andre dataelementer. For eksempel kan kombinasjoner av kjønn, alder, bostedsfylke og bekymringskategori føre til at enkeltpersoner kan bli identifiserbare, særlig i mindre befolkede fylker med få saker (Deloitte, 2024).

Det ble også konkludert med at det foreligger behandlingsgrunnlag i tjenestene for sammenstilling av personopplysninger til statistikkformål, men at adgangen til sammenstilling av personopplysninger bør presiseres i egen lov. Utredningen anbefalte også at det presiseres at personopplysninger kun skal benyttes dersom formålet ikke kan oppnås ved bruk av anonymiserte opplysninger. Med andre ord trekkes prinsippet om dataminimering frem som et viktig hensyn i denne sammenhengen. Mulige tiltak for å sikre at dette prinsippet overholdes er for eksempel å unngå bruken av fritekstfelt i løsningen, eller å bruke vide svarkategorier.

Som tidligere omtalt, er det en pågående prosess med forslag om en ny lov om tjenestenes behandling og deling av personopplysninger, inkludert til statistikkformål. Det er per i dag uklart hvorvidt og når loven blir vedtatt og trer i kraft, og vi kan ikke med sikkerhet stadfeste hvilke konsekvenser dette vil ha for registreringsløsningene i de ulike tjenestene. I sitt høringsnotat vurderer Arbeids- og inkluderingsdepartementet at lovreguleringen ikke vil øke omfanget av behandlingen av personopplysninger, men heller gi tydelige rammer for behandlingen. Dette vil styrke enkeltpersonenes personvern sammenlignet med dagens situasjon. Videre følger det av lovforslaget at personopplysninger bare skal brukes til statistikkformål dersom formålet ikke kan oppnås ved bruk av anonyme personopplysninger. Med andre ord står dataminimeringsprinsippet sterkt også i den nye loven.

I vår utforming av indikatorer og forslag til målemetoder har vi lagt til grunn vurderingene omtalt over. Når det gjelder indikatorer knyttet til kjennetegn ved den som henvender seg, har vi for eksempel ikke foreslått flere aldersgrupper selv om noen av MR-ene (særlig de som jobber på voksenopplæringen) uttrykker behov for mer detaljert aldersinndeling. Vi har heller ikke foreslått registreringer på kommunenivå. Vi foreslår heller ingen utvidelser i dagens statistikk-løsning som innebærer registreringer i fritekst. Utvidelsene vi foreslår innebærer med andre ord ikke innhenting av flere opplysninger om

enkeltpersoner, men dreier seg om flere og mer presise registreringer av tjenestenes arbeid.

6.2 Indikatorer for innsatsfaktorer

Når det gjelder registrering av innsatsfaktorer, dokumenteres allerede mye relevant informasjon i dagens rapporteringssystemer. Opplysningene er tilgjengelige fra en rekke datakilder, og under beskriver vi hvilke indikatorer vi mener bør videreføres, justeres eller eventuelt legges til for å forbedre dagens løsninger. Indikatorene er valgt med utgangspunkt i funnene i denne rapporten og tjenestenes resultatkjeder, som vi presenterte i kapittel 4.

Antall stillinger i tjenesten

Denne indikatoren foreslås videreført for å måle omfanget av tilgjengelige ressurser i de særskilte tjenestene. I et resultatkjedeperspektiv representerer antall stillinger en grunnleggende innsatsfaktor som legger føringer for hvilke aktiviteter tjenestene kan gjennomføre. Vi anbefaler å bruke begrepet «stillinger» heller enn personer ettersom deltakelse i de særskilte tjenestene ikke nødvendigvis utgjør en fulltidsstilling, for noen av deltakerne utgjør dette kun en andel av stillingen deres. Dermed gir stilling en mer presis beskrivelse av ressursene som faktisk settes inn i tjenestene. På dette området anbefaler vi i hovedsak videreføring av eksisterende målemetoder, men med enkelte justeringer for å øke presisjon og sammenlignbarhet. Informasjon om antall stillinger finnes per i dag i ulike styringsdokumenter (som tildelingsbrev og årsrapporter).

Tjenestenes lokalisering (MR, SU)

I resultatkjedeperspektivet har vi identifisert tjenestenes lokalisering som en viktig innsatsfaktor som kan gi indikere hvordan tjenesten skal kunne nå målgruppen. Vi finner for eksempel at fysisk tilstedeværelse på skoler trekkes frem av mangfoldsrådgiverne som en viktig forutsetning for å jobbe både primær- og sekundærforebyggende. Vi foreslår derfor denne indikatoren for å beskrive tjenestens geografiske dekning. Denne indikatoren kan benyttes i tjenestenes kompetansearbeid ved å se den i sammenheng med geografisk spredning av kompetansehevende aktiviteter i andre særskilte tjenester. Per i dag publiserer IMDi på sine nettsider oversikt over hvilke skoler som har mangfoldsrådgivere. Det foreligger også informasjon om hvilke utenriksstasjoner SU-ene er utplassert på. Dette bør videreføres for å dokumentere de to tjenestenes lokalisering.

Hvilke etater medlemmene i tjenesten tilhører

Denne indikatoren gir informasjon om tjenestenes organisatoriske forankring og tverretatlige sammensetning. Denne anbefalingen er basert på at organisering og tilknytning til ulike etater ser ut til å ha betydning for både arbeidsformer og samhandlingsmønstre i tjenestene. I resultatkjeden bidrar dette til å belyse strukturelle forutsetninger for samarbeid og koordinering. Denne informasjonen dokumenteres allerede i dag, og her ser vi ikke behov for endringer i dagens rapporteringsløsninger.

Egenvurdert kapasitet

Målinger av egenvurdert kapasitet vil bidra til å fange opp informasjon om opplevd arbeidsbelastning. For eksempel peker flere informanter i prosjektet på utfordringer knyttet til kapasitet og prioriteringer i arbeidshverdagen, men denne typen informasjon

fanges i dag i liten grad opp på en strukturert måte. I et resultatkjedeperspektiv er kapasitet en sentral innsatsfaktor som legger føringer for hvilke aktiviteter det er mulig å gjennomføre over tid. Denne indikatoren foreslås som en justering av dagens narrative rapportering om tidsbruk. Det kan for eksempel måles gjennom regelmessige spørsmål til ansatte i tjenestene om forholdet mellom oppgaver og tid til rådighet (denne målemetoden beskrives nærmere i kapittel 7).

Egenvurdert kompetanse

En annen indikator for innsatsfaktorene som vi anbefaler å ta i bruk er de ansattes vurdering av egen kompetanse og behov for faglig støtte. Funnene i rapporten viser at kompetanse, både faglig og relasjonell, anses som avgjørende for kvaliteten i tjenestenes arbeid og for hvordan innsatsen faktisk omsettes. Det er behov for bedre informasjon om hvordan de ansatte selv vurderer at erfaringsutvekslingen fungerer i praksis, og hvilke behov de har for kompetanseheving. På samme måte som egenvurdert kapasitet, kan disse vurderingene innhentes gjennom periodiske rapporteringer fra de ansatte.

I tabellen under har vi samlet forslag til indikatorer som i kombinasjon kan gi en mer helhetlig oversikt over ressursinnsatsen i de særskilte tjenestene. Tabellen beskriver også eksisterende forslag til nye datakilder som danner grunnlag for å måle indikatorene.

Tabell 1. Ressurser i de særskilte tjenestene. Forslag til indikatorer og målemetoder.

| Indikator | Målemetode | |
|---|---------------|-------------------------------|
| | Endring | Datakilde |
| Antall stillinger i tjenesten | Ingen endring | Styringsdokumenter |
| Tjenestenes lokalisering (MR, SU) | Ingen endring | Styringsdokumenter |
| Hvilke etater medlemmene i tjenesten tilhører | Ingen endring | Styringsdokumenter |
| Egenvurdert kompetanse | Nytt | Egen rapportering – periodisk |
| Egenvurdert kapasitet | Nytt | Egen rapportering – periodisk |

6.3 Indikatorer for aktiviteter

Dagens målinger av tjenestenes aktiviteter fanger i hovedsak opp *omfang*. Slike omfangsmål gir begrenset informasjon om innholdet i aktivitetene. Som tidligere diskutert i rapporten kan dette gi et skjevt bilde av arbeidet, ved at sentrale kvaliteter ved innsatsen ikke fanges opp. Vi foreslår å justere dagens målinger for omfang, og supplere dem med indikatorer som i større grad belyser kvaliteten i arbeidet (for eksempel hva slags oppfølging som gis, og hvordan brukere opplever denne oppfølgingen). Nedenfor

diskuterer vi nærmere hvilke enkeltindikatorer som kan være egnet for å fange opp både omfang og viktig innhold i de særskilte tjenestenes aktiviteter.

Indikatorer for aktiviteter som gjelder enkelthenvendelser (selektiv og indikativ forebygging)

Antall henvendelser, fordelt etter kjennetegn (MR, KT, SU)

Opplysninger som registreres i dagens tallregistreringsløsninger inkluderer blant annet landbakgrunn, statsborgerskap, oppholdsgrunnlag, kjønn, alder, bostedsfylke, type bekymring og hvem som tok kontakt. Denne indikatoren vil måle omfanget og sammensetningen av henvendelser til tjenestene som jobber med individuell oppfølging på lignende måte som dette registreres i dag, med noen justeringer. For det første, anbefaler vi at man går bort fra betegnelsen «sak», og registrerer henvendelser og oppfølging i stedet. Dette er kategorier som er tettere knyttet opp mot faktiske aktiviteter. For det andre anbefaler vi en systematisk gjennomgang av hvilke felt tjenestene har et reelt behov for å samle inn, og hvilke opplysninger som bør utgå av dagens registreringer, i tråd med prinsippet for dataminimering. De særskilte tjenestene har ulike oppgaver og ansvarsområder, og behovet for detaljerte opplysninger vil derfor variere.

Antall henvendelser etter bekymring uttrykt av den som henvendte seg (MR, KT, SU)

Med denne indikatoren mener vi alle bekymringer som den som henvender seg uttrykker ved første kontakt – både hovedbekymringen og eventuelle andre bekymringer som registreres i systemet. I dagens praksis registreres først en hovedbekymring og deretter eventuelle underliggende bekymringer eller tilleggskategorier. Dette innebærer at registreringen i utgangspunktet skal gjenspeile «det du oppfatter som den mest alvorlige bekymringen personen har», og at informasjonen baserer seg på hva den som henvender seg velger å dele tidlig i saksløpet. Som aktivitetsindikator sier registreringen av alle uttrykte bekymringer noe om bredden i problemstillingene som tjenestene møter, og hvilke temaer som i praksis utløser kontakt. Dette gir et viktig grunnlag for å forstå hvilke typer utfordringer som bringer personer eller fagfolk i kontakt med de særskilte tjenestene, og danner et utgangspunkt for videre vurderinger av aktivitet og resultat. Per i dag er det varierende praksis knyttet til registrering av bekymringer, og det kommer i liten grad frem hvem sin bekymring som blir registrert. Denne indikatoren forutsetter derfor at dagens registreringsløsninger utvides og differensierer mellom bekymring uttrykt av den som henvender seg og tjenestepersonens faglige vurdering (beskrevet under).

Antall henvendelser etter bekymring vurdert av tjenestepersonen (MR, KT, SU)

Med denne indikatoren mener vi tjenestepersonens vurdering av hvilke bekymringer som faktisk foreligger i saken, slik den ansatte forstår situasjonen – uavhengig av hvordan den som henvender seg selv formulerte problemet. Funn i rapporten viser at det i dagens praksis ofte er uklart for ansatte om det er innringerens oppfatning eller deres egen vurdering som skal registreres. Som aktivitetsindikator synliggjør denne registreringen den faglige vurderingen av saken. Dette er særlig viktig fordi bekymringer som uttrykkes tidlig ofte er ufullstendige eller diffuse, og ansatte trenger mer informasjon for å vurdere om saken ligger innenfor mandatet, eller om det foreligger mer alvorlige problemstillinger enn først antatt. Indikatoren gjør det dermed mulig å synliggjøre hvordan tjenestene sorterer, vurderer og kategoriserer bekymringer, noe som legger

grunnlaget for videre kartlegging og oppfølging. Vi anbefaler at vurderingen registreres både på henvendelsestidspunktet, og i tillegg når tjenestepersonen endrer sin vurdering eller avslutter saken. For å kunne måle tjenestenes egne vurderinger av bekymring, bør dagens tallregistreringsløsning videreutvikles slik at det blir mulig å skille mellom og registrere både brukerens uttrykte bekymring og tjenestepersonens faglige vurdering ved første henvendelse, og eventuelt senere i forløpet.

Antall «annet»-saker fordelt etter type bekymring (MR, SU)

Denne indikatoren måler omfanget av henvendelser som ikke åpenbart hører innunder mandatet, men som registreres som «annet», fordelt etter type bekymring. Tjenestene registrerer disse opplysningene i dagens løsninger, men de offentliggjøres ikke i den offentlige statistikken over «saker». Funnene i rapporten viser at «annet»-kategorien benyttes relativt ofte, og at de andre kategoriene av hovedbekymringer ikke fullt ut fanger hele bredden i den faktiske oppfølgingen. Dessuten er blant annet rasisme og lhbtq+ i dag kategorisert som «annet» til tross for at de er nevnt i det offisielle mandatet. Vi anbefaler at antall «annet»-saker fordelt etter bekymring også synliggjøres i offentlig tilgjengelig statistikk.

Antall oppfølginger (MR, KT, SU)

Denne indikatoren er ment for å måle antall henvendelser som følges opp i tjenestene, slik at det blir mulig å føre statistikk på antall henvendelser med og uten oppfølging. Formålet er å synliggjøre omfanget av oppfølgingen og gi en indikasjon på arbeidsmengde og ressursbruk, ikke bare telle antall innkomne henvendelser. Informantene forteller at det i dag er vanskelig å få et praksisnært bilde av arbeidet basert på tellinger av antall saker. Ved å skille ut antall oppfølginger kan man gi et mer realistisk bilde av arbeidet og redusere risikoen for at tallene feiltolkes.

Tjenestepersonens vurdering av alvorlighetsgrad (MR, KT, SU)

Med denne indikatoren mener vi tjenestepersonens faglige vurdering av sakens alvorlighetsgrad, registrert på flere tidspunkt i saksløpet – både ved henvendelsestidspunktet og ved oppfølgende registreringer. Formålet er å synliggjøre hvordan ansatte vurderer alvorlighet i løpet av arbeidet med en henvendelse. Alvorlighetsgrad kan for eksempel måles gjennom tjenestepersonens vurderinger om hvorvidt det haster å sette i gang med tiltak, eller vurderinger av risiko for sikkerhet og helse, i kombinasjon med bekymring i saken. Som aktivitetsindikator gir denne informasjonen innsikt i hvordan tjenestene sorterer saker, prioriterer innsats og vurderer risiko. Som vi har beskrevet tidligere innhenter dagens registreringsløsning relativt lite informasjon som gir grunnlag for å vurdere sakens kompleksitet og alvorlighetsgrad, og vurderinger ved første kontakt skjer på et tidspunkt der tjenestepersonen har relativt lite informasjon om situasjonen. Ved å registrere alvorlighetsgrad både ved første kontakt og ved senere oppfølgingspunkter kan tjenestene bedre dokumentere den faktiske alvorlighetsgraden i sakene de arbeider med.

Involverte tjenester (MR, KT, SU)

Med «involverte tjenester» mener vi antall og hvilke aktører innenfor og utenfor de særskilte tjenestene som er koblet på henvendelsen – for eksempel mangfoldsrådgiver, Kompetanseteamet, spesialutsending, barnevern, politi, Nav, helsetjenester,

skoleledelse eller andre. Våre funn viser at de ansatte sjeldent jobber alene og ofte må involvere andre tjenester, særlig i komplekse saker. Dagens registreringsløsning fanger ikke opp omfanget av dette samarbeidet. Som aktivitetsindikator viser registrering av involverte tjenester hvor tverrfaglig arbeidet faktisk er, og hvor stor grad av koordinering som ligger i aktiviteten.

Antall henvendelser og oppfølging med/uten foreldreinvolvering (MR, SU, KT)

Denne indikatoren er ment å måle antall henvendelser der tjenstepersonen har vært i dialog med foreldrene til den som henvendte seg. Indikatoren vil primært være relevant for mangfoldsrådgivernes arbeid, ettersom foreldre er en av tjenestenes definerte målgrupper. Den kan bidra til å gi et bedre bilde av omfanget av foreldrekontakt, men vil si lite om kompleksiteten i oppfølgingen og bør derfor brukes med forbehold. Foreldreinvolvering kan i noen saker være et positivt virkemiddel for å finne løsninger, mens det i andre saker kan være uaktuelt eller direkte risikofyllt, særlig der foreldre er en del av kontroll- eller voldsutøvelsen.

Indikatorer for aktiviteter rettet mot grupper (universell forebygging)

Antall kompetansehevende oppdrag

Denne indikatoren måler antall gjennomførte kompetansehevende tiltak, fordelt etter type aktivitet (for eksempel innlegg, kurs, fagdager og gruppesamtaler), hvor tiltaket er gjennomført (hvilket fylke, på/utenfor skolen), målgruppe, antall deltakere og involverte samarbeidspartnere. Vi foreslår i tillegg at det samles inn informasjon om tema/innhold.

Indikatoren baserer seg i stor grad på opplysninger som i dag innhentes gjennom tjenestenes periodiske rapportering. Dokumentasjon av kompetansehevende aktiviteter de særskilte tjenestene bedriver ovenfor universelt innrettede tjenester fremstår i dag som fragmentert. Slike aktiviteter rapporteres i ulike formater og på ulike tidspunkt, og ses i liten grad i sammenheng på tvers av tjenestene. Flere tjenester peker derfor på et behov for en mer samordnet og strategisk tilnærming til dette arbeidet. Basert på dette anbefaler vi at dagens løsninger for periodisk rapportering videreutvikles til et felles digitalt verktøy og i standardisert format på tvers av de fire særskilte tjenestene. På denne måten kan man få et helhetlig bilde av hvilke målgrupper som nås i størst grad, og hvor det kan være behov for å styrke denne typen forebyggende tiltak. Vi drøfter dette nærmere i kapittel 7.

Opplevd kvalitet i kompetansehevende aktiviteter

Denne indikatoren måler hvordan mottakere av kompetansehevende aktiviteter vurderer tiltakenes kvalitet (for eksempel når det gjelder innhold eller formidling). Som vi beskriver tidligere i rapporten, er det behov for flere kvalitetsrettede målinger i form av brukerfaringer med tjenestenes arbeid, og indikatoren vil gi nettopp denne typen informasjon om kvalitet og relevans i de kompetansehevende aktivitetene. Ved å ta utgangspunkt i fagteamets evalueringsskjema og videreutvikle det, kan man få til felles målinger på tvers av de fire særskilte tjenestene.

I tabellen under spesifiserer vi indikatorer som vil kunne gi et mer helhetlig bilde av aktiviteter og leveranser i tjenestene, både når det gjelder oppfølging og kompetansehevende arbeid. Kolonnen «Endring» angir om det er behov for å utvikle nye eller justere

eksisterende målemetoder og datakilder for å fremskaffe datagrunnlaget for de foreslåtte indikatorene.

Tabell 3. Aktiviteter og leveranser i de særskilte tjenestene. Forslag til indikatorer og målemetoder.

| Indikator | Målemetode | |
|--|------------|--|
| | Endring | Datakilde |
| Antall henvendelser: – etter landbakgrunn – etter statsborgerskap – etter oppholdsgrunnlag – etter kjønn – etter alder – etter bosted i Norge (fylke) – etter bekymring – etter hvem som henvendte seg om saken | Justering | Egen rapportering – enkelthenvendelser og oppfølging |
| Antall henvendelser etter: – bekymring uttrykt av den som henvendte seg – bekymring vurdert av den ansatte – «annet»-saker fordelt etter bekymring | Nytt | Egen rapportering – enkelthenvendelser og oppfølging |
| Antall henvendelsen der bekymringen er styrket/uendret/svekket over tid | Nytt | Egen rapportering – enkelthenvendelser og oppfølging |
| Antall henvendelser: – med/uten oppfølging – etter hvorvidt andre særskilte tjenester er involvert – etter antall aktører involvert i saken totalt – med/uten foreldreinvolvering | Nytt | Egen rapportering – enkelthenvendelser og oppfølging |
| Ansattes vurdering av kvalitet på samarbeidet med de andre særskilte tjenestene | Nytt | Egen rapportering – periodisk |
| Antall gjennomførte kompetansehevende oppdrag på skolen/utenfor skolen (MR) Antall gjennomførte kompetansehevende oppdrag: – etter type – etter tema/innhold – etter fylke – etter målgruppe – etter ca. antall deltakere – gjennomført i samarbeid med ... | Justering | Egen rapportering – periodisk |
| Opplevd kvalitet av kompetansehevende aktiviteter | Justering | Brukerevalueringer |

Våre anbefalinger av indikatorer forutsetter at dagens tekniske løsninger kan utvides og tilpasses. Det er også behov for mer samordning av løsningene for innrapportering på tvers av tjenestene, for å sikre konsistens og sammenlignbarhet i datagrunnlaget. Dette omtales nærmere i kapittel 7.

6.4 Indikatorer for resultater

I forrige delkapittel presenterte vi indikatorer for aktiviteter i de særskilte tjenestene. Slike indikatorer gir et nødvendig bilde av hva tjenestene faktisk gjør. Samtidig er det behov for indikatorer som også kan si noe om hvilke resultater arbeidet kan lede til. Resultatindikatorerne vi foreslår i dette delkapittelet bygger videre på resultatkjedene og de mekanismene som ble identifisert og beskrevet tidligere i rapporten.

Resultatindikatorer har en annen funksjon enn aktivitetsindikatorer. Mens aktivitetsindikatorerne gir innsikt i omfang og karakter av det tjenestene gjør, skal resultatindikatorerne på en forsvarlig og realistisk måte si noe om endringer som skjer i personer, prosesser eller systemer mens tjenestene er involvert. Det er samtidig viktig å presisere at slike indikatorer ikke viser årsakssammenhenger. I tråd med faglige anbefalinger om forebygging og resultatmåling er indikatorerne ment å gi en rimelig beskrivelse av status og utvikling, snarere enn å dokumentere effekter av tiltak (Proba, 2019; SSØ, 2010.).

Vi foreslår to ulike kategorier av indikatorer. For det første, indikatorer som gjelder enkelthenvendelser, der det registreres utvikling eller konkrete utfall i saker til enkeltpersoner. For det andre, indikatorer som gjelder bruker- og målgrupper på et mer aggregert nivå, som for eksempel målgruppers opplevelse av økt kunnskap eller endringer i etterspørsmål etter tjenestene. Vår gjennomgang av tjenestenes formål og faktiske arbeid viser at det er behov for indikatorer for begge kategoriene for å tegne et helhetlig bilde av resultatene av tjenestenes arbeid, og at de utfyller hverandre. Derfor presenteres indikatorerne på en måte som speiler denne todelingen. Rekkefølgen i presentasjonen følger samme logikk som resultatkjedene, først indikatorer som ligger nærmest tjenestenes arbeid i enkeltsaker, og deretter indikatorer som kan si noe om utvikling i brukergrupper og hos samarbeidspartnere. Presentasjonen er strukturert slik at indikatorerne viser hvordan arbeid i enkeltsaker og bredere kompetansehevings- og samhandlingsprosesser kan gi utslag i ulike former for resultatopplysninger.

Til sammen skal resultatindikatorerne gi et nyansert, realistisk og metodisk forsvarlig bilde av hva som skjer i saker og målgrupper mens tjenestene er involvert, uten å trekke slutninger om årsaker eller effekter som det ikke finnes grunnlag for å fastslå. Samtidig gir indikatorerne et tydeligere kunnskapsgrunnlag for styring, utvikling og videre utredning av virkningene av det forebyggende arbeidet, i tråd med intensjonen bak oppdraget fra direktoratene.

Indikatorer for resultater som gjelder enkelthenvendelser (selektiv og indikativ forebygging)

Siste oppfølgingsstatus (MR, KT, SU)

Med denne indikatoren mener vi om saken avsluttes uten videre tiltak, avsluttes etter en periode med oppfølging, fortsatt er under oppfølging, eller overføres til andre tjenester. Indikatoren sier noe om hva tjenestenes arbeid faktisk resulterer i på kort sikt. En systematisk registrering av sluttstatus gjør det mulig å dokumentere hva en henvendelse ender i: ingen behov for videre oppfølging, om behovet for oppfølging løftes videre i hjelpeapparatet, eller om det kreves videre innsats fra de særskilte tjenestene. Indikatoren gir ikke grunnlag for å tolke hvorfor utfallet er som det er, men gir et bilde av hvilke umiddelbare resultater som følger av tjenestenes arbeid i enkeltsaker.

Indikatoren kan ikke brukes til å fastslå sikre årsakssammenhenger i enkeltsaker. En sak kan avsluttes av en rekke grunner, inkludert forhold utenfor de særskilte tjenestenes kontroll. Samtidig er det sannsynlig at tjenestenes arbeid spiller en rolle i mange saker, for eksempel når kartlegging og veiledning bidrar til å avklare om den opprinnelige bekymringen var reell eller ikke, eller når oppfølgingen fører til at saken vurderes som overført til riktig instans. På aggregert nivå – når tall fra mange saker behandles samlet – kan fordelingen av sluttstatus gi et relevant bilde av hvordan tjenestenes arbeid som helhet ofte henger sammen med utfallet i sakene.

Selv om sluttstatus-indikatoren ikke gir informasjon om årsaken til at saken avsluttes eller videreføres, kan man få noe informasjon om dette ved å se sluttstatus i sammenheng med indikatoren vi beskriver i neste avsnitt, nemlig utvikling i bekymringsvurdering. Dersom vurderingen av bekymringen svekkes over tid og saken avsluttes, kan dette forstås som at bekymringen er avklart. Dersom vurderingen opprettholdes eller styrkes, og sluttstatus viser at saken enten følges opp videre, avsluttes etter gjennomførte tiltak eller overføres til andre tjenester, gir kombinasjonen av de to indikatorene et bilde av at bekymringen var reell slik den ble forstått gjennom tjenestenes arbeid.

Utvikling i bekymringsvurdering (MR, KT, SU)

Med denne indikatoren mener vi forskjellen mellom bekymringer slik de ble uttrykt av den som henvendte seg ved første kontakt og tjenestepersonens faglige vurdering av bekymringen på siste registrerte tidspunkt. Dette gjelder både hvilket fenomen bekymringen gjelder (for eksempel tvangsekteskap, kjønnslemlestelse, rasisme) og hvor sterk bekymringen er (denne graderingen kan utvikles med utgangspunkt i dagens kategorier «mistanke om», «frykt for» og «gjennomført»). Ved å sammenligne bekymringen slik den først ble vurdert av personen som tok kontakt med tjenestepersonens vurdering ved siste kontakt, viser indikatoren om tjenestenes arbeid resulterer i faglige vurderinger som enten bekrefter, nyanserer eller svekker den opprinnelige bekymringen. Denne indikatoren er et viktig bindeledd mellom tjenestenes aktiviteter og resultater, ved at den gir indikasjoner på utvikling og utfall i oppfølgingen.

Ved første henvendelse skal registreringen gjenspeile hvordan den som tar kontakt selv forstår situasjonen, etter dagens retningslinjer. Vi finner at de ansatte også gjør faglige vurderinger av hva bekymringen gjelder underveis i oppfølgingen, men det dokumenteres i liten grad.

Vi foreslår at tjenestepersonen også registrerer sin egen faglige vurdering på dette tidspunktet. I saker der tjenestene følger opp over tid, kan tjenestepersonen gjøre nye vurderinger etter samtaler, kartlegging eller dialog med andre aktører. Både ved første henvendelse og i løpet av oppfølgingen kan tjenestepersonens forståelse av hva bekymringen gjelder avvike fra den som henvendte seg med sine vurderinger – bekymringen kan bli bekreftet, nyansert eller vurdert som mindre alvorlig enn først antatt.

Endring i vurdert bekymring og alvorlighetsgrad kan være påvirket av tjenestenes arbeid, men også av forhold utenfor tjenestenes kontroll, som endringer i familiens situasjon, nye opplysninger fra andre instanser eller forhold som avdekkes tilfeldig. Samtidig er det rimelig å anta at tjenestenes arbeid i mange tilfeller har betydning for utviklingen, enten fordi kartlegging og faglige vurderinger gjør bildet tydeligere, eller fordi tiltak

bidrar til stabilisering eller nedtrapping av risiko. Indikatoren viser hvordan sakens risikoprofil utvikler seg slik den fremstår for tjenestepersonen.

Vurderingen av alvorlighetsgrad kan ses i sammenheng med hvilke oppfølgingsaktiviteter som er registrert i saken, og når i forløpet de fant sted. Dersom en endret vurdering av alvorlighetsgrad kommer etter at tjenesten har gjennomført bestemte aktiviteter, og samme mønster gjenfinnes i mange saker, kan det gi et systematisk bilde av hvordan vurderinger ofte justeres i forløp der tjenestene har gjort ulike typer arbeid. En slik samsvariasjon kan ikke tolkes som en direkte effekt, men den kan gi en meningsfull indikasjon på om endring i alvorlighetsgrad kan tolkes som et resultat av den særskilte tjenestens aktiviteter.

Denne indikatoren er nyttig fordi den viser forskjellen mellom bekymringen slik den som tar kontakt, oppfatter situasjonen, og tjenestepersonens faglige vurderinger ved første og siste registrerte tidspunkt. Når mange saker ses samlet, kan slike forskjeller gi et mer nyansert bilde av hva henvendelsene faktisk gjelder, hvordan forståelsen av en bekymring ofte endres gjennom kartlegging og dialog, og i hvilken grad sluttvurderingen samsvarer med utgangspunktet. Indikatoren sier ikke noe om årsaker, men den gir økt innsikt i hvordan vurderinger utvikler seg i tjenestenes arbeid og bidrar til større transparens i statistikken.

Tydeliggjøringen av at indikatoren viser ulike aktørers vurderinger bidrar til gjennomsiktighet for eksterne brukere. Den sier ikke hva som er «sant» i saken, men gir en indikasjon på hvordan forståelsen av en bekymring endrer seg i løpet av tjenestenes arbeid, og i hvilken grad den endelige vurderingen samsvarer med eller avviker fra bekymringen som opprinnelig ble meldt inn.

Antall personer som får plass i bo- og støttetilbud med henvisning knyttet til NSK og/eller ÆV(KT)

Denne indikatoren viser antall personer som får plass i det nasjonale bo- og støttetilbudet etter henvisning fra Kompetanseteamet. Kompetanseteamet har ansvar for å koordinere og tildele plasser i det nasjonale bo- og støttetilbudet. Når en plass blir tildelt, er dette dermed et konkret resultat av KT's arbeid.

Indikatoren synliggjør omfanget av tilfeller der arbeidet til de særskilte tjenestene resulterer i tiltak som gir et høyt nivå av beskyttelse og oppfølging. Disse tiltakene innebærer som regel samhandling med andre tjenester. På aggregert nivå kan antallet derfor også gi informasjon om bredere tendenser i hvordan alvorlige saker håndteres i tjenesteapparatet samlet. Ved å synliggjøre omfanget av saker som ender i omfattende beskyttelsestiltak, gir dette også en indikasjon om i hvilken grad arbeid i de særskilte tjenestene leder videre til bruk av tiltak som involverer flere deler av tjenesteapparatet.

Det kan også vurderes å legge til et eget registreringspunkt for kriesesenterinvolvering i registreringsløsningene. Det kan være behov for dette dersom den utsatte ikke får umiddelbar plass i botilbudet. Kriesesentre omtales som en relevant del av hjelpeapparatet som tjenestene skal samarbeide med, og inngår som en av aktørene som møter målgruppen i alvorlige saker. En systematisk registrering vil kunne gi et mer presist bilde av hvilke former for beskyttelsestiltak som tas i bruk i saker der de særskilte tjenestene

deltar i oppfølgingen. På aggregert nivå kan omfanget av registrerte saker med involvering av kriesentre inngå som en del av beskrivelsen av de samlede samarbeidsprosessene som preger oppfølgingen i saker med behov for akutt støtte eller beskyttelse.

Antall og andel innvilgede refusjonssøknader tilknyttet hjemføring ved ufrivillig utenlandsopphold (KT)

Denne indikatoren viser hvor mange refusjonssøknader som blir innvilget gjennom refusjonsordningen for hjemreise ved NSK eller ÆV (som tvangsekteskap og kjønnslemlestelse), og hvor stor andel dette utgjør av alle behandlede søknader. Ordningen forvaltes av Kompetanseteamet som behandler søknader som sendes inn av norske utenriksstasjoner på vegne av personer som befinner seg i utlandet, er vurdert som utsatt for NSK og/eller ÆV, og ikke har mulighet til å dekke kostnadene til hjemreise selv.

Indikatoren gir et bilde på hvor ofte arbeidet i Kompetanseteamet og ved utenriksstasjonene resulterer i at utsatte som ikke har mulighet til å finansiere egen hjemreise kan returnere til Norge med denne typen bistand. Dette omfatter kun de tilfellene der vilkårene i rundskrivet vurderes som oppfylt, og sier ikke noe om øvrige saker der hjemreise skjer på andre måter eller finansieres av den utsatte selv.

Det finnes retningslinjer for når refusjonsordningen kan anvendes (AiD, 2018), men NOU 2024–13 viser at målgruppen for refusjonsordningen har blitt gradvis utvidet siden innføringen, og at det finnes delte oppfatninger om hvilke saker som bør omfattes og hvilke kriterier som bør gjelde. Lovutvalget beskriver i NOU-en at det er uklarerheter knyttet til saksbehandlingsregler, målgruppe og hvilke utgifter som kan dekkes, og anbefaler at det vurderes om ordningen bør forskriftsfestes. Disse forholdene understreker at indikatoren må tolkes som et uttrykk for hvordan regelverk og praksis anvendes i den aktuelle perioden, snarere enn en uttømmende oversikt over alle situasjoner der hjemreise kan være aktuelt. Indikatoren gir heller ikke sikker informasjon om begrunnelsene for innvilgelse eller avslag i enkeltsaker.

Likevel kan antall og andel innvilgede søknader gi et aggregert bilde av hvordan regelverk og praksis anvendes i ulike typer saker og av utviklingstrekk i bruken av ordningen. Den kan gi nyttig styringsinformasjon om utviklingen i bruken av refusjonsordningen over tid. Dette kan være relevant for å vurdere kapasiteten ved utenriksstasjonene og Kompetanseteamet, samt behov for eventuelle justeringer av kriteriene i ordningen.

Antall henvendelser om ufrivillig opphold som har endt med retur til Norge (SU, KT)

Indikatoren viser hvor mange henvendelser om ufrivillig opphold i utlandet som ender med retur til Norge. Dette gjelder saker der spesialutsendinger eller Kompetanseteamet har registrert ufrivillig opphold som en bekymring, og der retur er dokumentert gjennomført. Tjenestene registrerer allerede slike forhold i sine systemer.

Indikatoren belyser sentrale deler av resultatkjeden. For det første sier den noe om i hvilken grad innsats og aktiviteter følges av konkrete utfall for utsatte personer. Returer indikerer at arbeid med veiledning, koordinering og samarbeid har resultert i at personer kommer tilbake til Norge. For det andre gir indikatoren innsikt i kapasitet, tilgjengelighet og samarbeid i krevende saker. Retur etter ufrivillig opphold forutsetter ofte omfattende

innsats og koordinering mellom utenriksstasjoner, Kompetanseteamet, politi, Nav, krisesentre og barnevern.

Samtidig må indikatoren tolkes med varsomhet. I samtalene med SU-ene kom det frem at det er svært krevende å få til returer når personen først befinner seg i utlandet. I tillegg er ikke alltid et mål for oppfølgingen at personen skal returnere. Indikatoren kan ikke brukes til å dokumentere årsakssammenhenger, men returer kan likevel være forenlige med at aktivitetene i tjenestene har spilt en rolle i slike saker. Til tross for begrensningene gir indikatoren viktig informasjon om utfall i svært alvorlige og komplekse saker, og om et sentralt spørsmål i arbeidet med ufrivillige utenlandsopphold; om utsatte faktisk kommer trygt tilbake til Norge.

Antall henvendelser der ansatte i de særskilte tjenestene har sendt eller planlegger å sende bekymringsmelding til barnevernstjenesten (MR, KT, SU)

Med denne indikatoren mener vi antall saker der ansatte i de særskilte tjenestene selv har sendt eller planlegger å sende en bekymringsmelding til barnevernstjenesten. Dette kommer frem gjennom et eget registreringsfelt i dagens system.

Dette er en handling utført av tjenestene selv. Vi vet dermed sikkert at utfallet – at en bekymringsmelding sendes – følger av tjenestepersonenes faglige arbeid, selv om vi ikke kjenner det detaljerte vurderingsgrunnlaget eller alle faktorene som kan ha spilt inn. Indikatoren ligger derfor nært det leddet i resultatkjeden som handler om konkrete resultater av tjenestenes arbeid i enkeltsaker, slik som vurderinger, beslutninger og handlinger som skjer i oppfølgingen. Den gir et systematisk uttrykk for en viktig del av tjenestenes arbeid, nemlig situasjoner der ansatte opplever meldeplikt eller ser behov for å involvere barnevernet. Indikatoren viser dermed noe av omfanget av saker der tjenestene, som et resultat av aktivitetene de har foretatt og deres faglige vurderinger, løfter bekymringer videre i hjelpeapparatet.

Samtidig gir indikatoren ikke informasjon om hva som skjer etter at meldingen er sendt. Vi vet ikke om barnevernet åpner undersøkelse, om bekymringen vurderes som begrunnet, om tiltak settes inn, eller om andre forhold utenfor tjenestenes arbeid har bidratt til beslutningen om å sende melding. Indikatoren kan derfor ikke tolkes som uttrykk for forekomst av alvorlige situasjoner, kvaliteten på tjenestenes arbeid eller graden av måloppnåelse i den enkelte sak. Den gir likevel relevant informasjon om tjenestenes faktiske handlinger i saker der det foreligger tegn til alvorlig risiko, og den kan inngå i et bredere bilde av hvilke typer resultater som følger av tjenestenes arbeid i møte med enkeltpersoner og familier.

Antall tilfeller der politiet blir involvert mens en henvendelse er under oppfølging av de særskilte tjenestene

Denne indikatoren viser antall saker der politiet blir involvert etter at saken er kommet inn til de særskilte tjenestene, altså saker der involveringen skjer mens tjenestene følger opp saken. I registreringsløsningen finnes det i dag et avkrysningsfelt for om politiet er involvert i saken. Det registreres på henvisningstidspunktet. Men dersom politiet var inne i saken fra starten av, er det svært usannsynlig at involveringen kan forstås som et resultat av de særskilte tjenestenes arbeid. Vi foreslår derfor en indikator som kun viser antall saker der politiet i utgangspunktet *ikke* var involvert i utgangspunktet, men blir

koblet inn på et senere tidspunkt etter at tjenestene har begynt arbeidet sitt. Dette gjør det mulig å fange opp saker som endrer karakter underveis.

Imidlertid gir indikatoren fortsatt ikke sikker informasjon om hvorvidt politiets involvering er et resultat av de særskilte tjenestenes arbeid, eller hva som skjer videre i saken. Den kan derfor ikke brukes til å trekke slutninger om sammenhenger mellom tjenestenes arbeid og politiets vurderinger. Likevel kan indikatoren, med forsiktighet, si noe om omfanget av saker der det skjer en endring i situasjonen mens tjenestene er inne, slik at politiet kommer inn på et tidspunkt i forløpet.

Siden dagens registreringssystem kun skiller mellom involvert og ikke involvert, kan det være hensiktsmessig å legge inn en enkel oppfølging i skjemaet dersom politiet er involvert. Da kan tjenestepersonen registrere sin vurdering av om involveringen av politiet kan ha sammenheng med de særskilte tjenestenes aktiviteter. Formålet med et slikt tillegg er ikke å etablere årsaksvurderinger, men å gi mer kontekst til tolkningen av indikatoren. Vi diskuterer dette nærmere i avsnittet om målemetoder.

Indikatorer for resultater som gjelder grupper (universell forebygging)

Deltakeres opplevde virkninger av kompetansetiltak

Denne indikatoren måler hvordan personer som har deltatt i kompetansetiltak som fagdager, foredrag og lignende vurderer tiltaket. Dette kan belyse om tiltakene oppfattes som relevante, tilgjengelige og nyttige, og om deltakerne opplever økt kompetanse og trygghet i møte med problemstillinger på feltet. Dette kan anses som en kvalitetsorientert resultatindikator; den sier noe om hva deltakerne opplever å ha fått ut av tiltaket, og hvordan de selv vurderer at tiltaket har påvirket deres egen kunnskap.

Opplevd økt kompetanse, relevans og nytte er i seg selv viktige resultat og kan øke sannsynligheten for at kunnskapen faktisk tas i bruk. Vi har tidligere beskrevet hvordan det også antas at økt kompetanse kan gjøre tjenestene mer tilgjengelige og kjent. Videre peker ansatte på at kompetansehevingen kan avdekke «berøringsangst» blant tjenestene og skape rom for faglige samtaler om tabubelagte temaer. Opplevd kompetanse hos målgruppen kan dermed si noe om forutsetninger for videre resultater som bedre avdekking, tryggere håndtering eller tettere samarbeid. Samtidig har brukerevalueringer klare begrensninger som resultatindikator. Denne typen evalueringer gir først og fremst informasjon om opplevelser og egenvurderinger, og sier lite om langsiktige endringer i praksis eller faktiske utfall for utsatte personer. Det er derfor viktig at indikatorverdier som viser gode opplevde virkninger eller høy opplevd kompetanse ikke tolkes som dokumentasjon på faktisk endret praksis eller endret håndtering over tid.

Vi anbefaler å vurdere å supplere disse vurderingsindikatorerne med indikatorer som viser i hvilken grad deltakere i kompetansehevende tiltak behersker sentrale kunnskapslementer etter gjennomførte aktiviteter. I motsetning til indikatorer som bygger på egenopplevd kompetanse, krever denne indikatoren at målgruppen svarer på kunnskaps- eller scenariobaserte spørsmål som måler relevant fenomen- og handlingskompetanse. Dette kan gi innsikt i nivå på og variasjon i faktisk kompetanse, ikke bare i opplevd nytte. Målt kompetanse vil derfor handle om ulike kunnskapslementer avhengig av målgruppe og tema for det aktuelle opplæringstiltaket.

Hvor godt denne indikatoren kan tolkes som et resultat av kompetansetiltaket, avhenger av hvordan målingen gjennomføres. Dersom kompetanse måles én gang etter tiltaket, sier det først og fremst noe om kunnskapsnivået blant deltakerne, og ikke om kunnskapen kan knyttes til selve tiltaket. Slike målinger kan være nyttige forvaltningsmessig, fordi de kan brukes til å identifisere hvor det later til å være spesielt stort kunnskapsbehov, eller hva slags kompetansetiltak som samvarierer med spesielt høyt eller lavt kunnskapsnivå. Imidlertid kan indikatoren ikke brukes til å påvise at kompetansetiltaket har resultert i endringer. I kapittel 7 går vi nærmere inn på hva som skal til for at denne type indikator kan benyttes til å vurdere effekter.

Elever og læreres vurdering av mangfoldsrådgiverordningen

I teorien ville det også vært nyttig med indikatorer som viser brukervurderinger fra enkeltpersoner som har fått råd eller veiledning av de særskilte tjenestene. I praksis vurderer vi det imidlertid som ikke hensiktsmessig å foreslå en indikator som viser vurderingene fra enkeltindivider som har fått direkte bistand. Personer som har vært i kontakt med tjenestene befinner seg ofte i sårbare situasjoner, og en henvendelse i etterkant – for eksempel i form av et spørreskjema rett etter veiledning eller rett etter hjemkomst til Norge – kan oppleves som utrygt, belastende eller invaderende. Det er heller ikke gitt at den enkelte vil ha tillit til at svarene er anonyme eller helt adskilt fra den hjelpen de mottar. Samlet sett gjør disse hensynene at vi ikke vurderer brukerevalueringer knyttet direkte til individuelle saker som metodisk eller etisk forsvarlige indikatorer.

I skolen står man derimot overfor en bredere og mindre sårbar målgruppe, der det er mulig å stille mer generelle spørsmål uten at det berører konkrete, sensitive hendelser. I tråd med mangfoldsrådgivernes brede formålsforståelse – der hele skolen i praksis inngår som målgruppe – vurderer vi at enkle brukervurderinger blant elever og lærere kan fungere som indikator for opplevde resultater i en stor og viktig målgruppe. Slike indikatorer kan gi informasjon om både vurderinger av arbeid rettet mot elever som har hatt kontakt med mangfoldsrådgiveren og vurderinger av det generelle forebyggende arbeidet mangfoldsrådgiveren gjør på skolen. Dette kan for eksempel handle om hvordan skoleledelsen bruker mangfoldsrådgiverordningen, læreres og elevers kjennskap til ordningen og andre hjelpetjenester, om man har vært i kontakt med rådgiveren, og hvordan arbeidet oppleves når det gjelder relevans, tilgjengelighet og nytte. Vi anbefaler også å vurdere å ha med spørsmål for å måle kunnskap, relevante holdninger og samordnet oppfølging, slik at det er mulig å se hvordan dette varierer over tid og mellom skoler. Slike indikatorer kan brukes uten at enkeltpersoner eksponeres, og uten at det skapes risiko for elever som kan befinne seg i utsatte situasjoner.

Samtidig er det viktig å understreke begrensningene ved brukerevalueringer også på gruppenivå. Som nevnt gir slike vurderinger informasjon om opplevelser og kunnskapsnivå, men ikke om endringer faktisk er et resultat av de særskilte tjenestenes arbeid.

Andre tjenesters vurdering av samarbeid med de særskilte tjenestene

Denne indikatoren måler hvordan ansatte i andre deler av tjenesteapparatet vurderer samarbeidet med de særskilte tjenestene. Som beskrevet tidligere legges det betydelig innsats i å koordinere, dele informasjon, tydeliggjøre roller og skape kontakt mellom aktører. Denne indikatoren peker på om innsatsen resulterer i at andre tjenester gir

positive vurderinger av samarbeid med de særskilte tjenestene. Det dreier seg ikke om samarbeidets omfang, men om hvorvidt samarbeidet oppleves å gi gode resultater sett fra andre tjenesters ståsted.

Denne indikatoren gir informasjon om resultatleddet, ved at den sier noe om hvordan samarbeidet oppleves etter at tjenestene har vært i kontakt gjennom møter, veiledning eller felles håndtering av saker. Samtidig må indikatorverdiene forstås som uttrykk for opplevelser – ikke som dokumentasjon av samordning eller praksisendring i tjenesteapparatet.

Kjennskap til de særskilte tjenestene i kommuner

Denne indikatoren måler i hvilken grad nøkkelaktører i norske kommuner kjenner til de særskilte tjenestene, deres mandat og hvordan de kan kontaktes. For denne indikatoren finnes det en etablert og lett tilgjengelig datakilde i IMDis årlige kommuneundersøkelse.

At kommuner kjenner til de særskilte tjenestene kan i mange tilfeller antas å henge sammen med at de særskilte tjenestene driver utadrettet arbeid i form av kompetanseheving, veiledning, deltakelse i møter og samarbeid på tvers av tjenester. Slike aktiviteter kan bidra til synlighet. I resultatkjedeperspektivet kan kjennskap derfor forstås som et nærresultat av aktivitetene, et uttrykk for om tjenestene når ut til de målgruppene som forventes å ha oversikt over og kunne benytte tjenestenes kompetanse.

Imidlertid er det ikke en selvfølge at kjennskap kan tolkes som et direkte resultat av tjenestenes arbeid. Kommunenes kjennskap kan ha flere kilder, for eksempel gjennom tidligere kontakt, fagnettverk, statlige føringer eller gjennom interne rutiner. I tillegg sier kommuneundersøkelsen ikke noe om hvilke typer kunnskap respondentene har om tjenestene, eller hvordan kunnskapen har oppstått. Indikatoren sier derfor ikke noe om årsakssammenhenger, og kan ikke brukes til å trekke slutninger om effekten av spesifikke aktiviteter.

Til tross for disse begrensningene er kjennskap i kommunene relevant som resultatindikator. IMDis kommuneundersøkelse gir et stabilt og standardisert uttrykk for om ledere og nøkkelpersoner i kommunene faktisk kjenner til de særskilte tjenestene og hvilke funksjoner de har. Dette kan gi nyttig informasjon om innretting av den kompetansehevende innsatsen i kommunene.

Grad av integrering og synliggjøring av de særskilte tjenestene i andre etaters rutiner og praksis

Indikatoren måler i hvilken grad de særskilte tjenestene er eksplisitt omtalt i dokumenter som beskriver andre etaters rutiner, prosedyrer og praksis på feltet NSK og ÆV. Dette kan i praksis operasjonaliseres som antall eller andel relevante rutine-, prosedyre- og praksisdokumenter der de særskilte tjenestene er nevnt, så langt slike dokumenter er tilgjengelige. En slik kartlegging gir et konkret uttrykk for i hvilken grad tjenestene er formelt synliggjort og innlemmet i ordinære etaters arbeid.

Indikatoren gir dermed informasjon om to ledd i resultatkjeden: (1) om tjenestene er blitt kjent i og synlig for andre etater, og (2) om kompetanse og samarbeid omsettes i endrede rutiner. Dette er viktige forutsetninger for videre resultater som bedre avdekking, tryggere vurderinger og mer koordinert oppfølging. Innlemmelse i rutiner kan være en

indikasjon på at innsatsfaktorer og aktiviteter knyttet til kompetansetiltak, samarbeid og synliggjøring har gitt gjennomslag.

Samtidig kan dette ha andre årsaker, og indikatoren må derfor tolkes med forsiktighet. Det er ikke sikkert at grad av integrering og synliggjøring av de særskilte tjenestene i andre etaters rutiner og praksis er en direkte effekt av innsatsfaktorene eller aktivitetene i de særskilte tjenestene. På teoretisk grunnlag er det likevel sannsynlig at arbeidet til de særskilte tjenestene spiller en rolle.

Selv om innlemmelse av de særskilte tjenestene i andre etaters rutiner ikke i seg selv dokumenterer årsakssammenhenger, finnes det måter å styrke indikasjonen på at dette kan være en virkning av tjenestenes arbeid. Et viktig moment er tidspunktet for endringer. Dersom rutiner justeres etter at en etat har mottatt kompetanseheving eller hatt tett samarbeid med de særskilte tjenestene, øker sannsynligheten for at dette arbeidet har spilt en rolle. Videre kan man sammenligne utviklingen over tid mellom tjenester som i ulik grad har fått kompetanseheving eller hatt kontakt med de særskilte tjenestene; systematiske forskjeller vil kunne gi støtte til en slik sammenheng. Periodisk rapportering kan også brukes til å dokumentere hvilke aktiviteter som faktisk er gjennomført overfor ulike etater, og dermed gi kontekst for når og hvorfor endringer i rutiner skjer. I tillegg kan intervjuer med ansatte i ordinære tjenester belyse hvilke erfaringer eller samarbeidsrelasjoner som har påvirket endringene. Slik kan man, på et faglig og teoretisk grunnlag, få bedre indikasjoner på om integreringen i rutiner kan forstås som et resultat av tjenestenes innsats.

Tabell 4. Resultater av de særskilte tjenestenes arbeid. Forslag til indikatorer og målemetoder.

| Indikator | Målemetode | |
|--|---------------|--|
| | Endring | Datakilde |
| Siste oppfølgingsstatus (MR, KT, SUI) | Justering | Egen rapportering – enkelthenvendelser og oppfølging |
| Utvikling i bekymringsvurdering (MR, KT, SU) | Nytt | Egen rapportering – enkelthenvendelser og oppfølging |
| Antall tilfeller der ansatte i de særskilte tjenestene har sendt eller planlegger å sende bekymringsmelding til barnevernstjenesten (MR, KT, SU) | Ingen endring | Egen rapportering – enkelthenvendelser og oppfølging |
| Antall tilfeller der politiet blir involvert mens en henvendelse er under oppfølging av de særskilte tjenestene | Justering | Egen rapportering – enkelthenvendelser og oppfølging |
| Antall henvendelser om ufrivillig opphold som har endt med retur til Norge (SU, KT) | Justering | Egen rapportering – enkelthenvendelser og oppfølging |
| Antall personer som får plass i bo- og støttetilbud med henvisning knyttet til NSK og/eller ÆV | Ingen endring | Egen rapportering – periodisk |
| Antall og andel innvilgede refusjonssøknader tilknyttet hjemføring ved ufrivillig utenlandsopphold | Ingen endring | Egen rapportering – periodisk |
| Grad av synliggjøring av de særskilte tjenestene i andre etaters rutiner og praksis | Nytt | Styringsdokumenter |

| | | |
|---|-----------|--|
| Andre tjenesters vurdering av samarbeid med de særskilte tjenestene | Nytt | Brukerevalueringer |
| Målgruppens vurdering etter kompetansehe- vende tiltak | Justering | Brukerevalueringer |
| Antall/andel elever ved videregående skoler og ungdomsskoler som oppgir å ha fått hjelp av MR | Nytt | Brukerevalueringer/eksterne datakilder |
| Elevenes tilfredshet med hjelp fra MR | Nytt | Brukerevalueringer/eksterne datakilder |
| Elever og skoleansattes fenomenforståelse, handlingskompetanse og vurderinger av mangfoldsrådgiverordningen | Nytt | Brukerevalueringer |
| Kjennskap til de særskilte tjenestene i kommuner | Nytt | Eksterne datakilder |

Begrensninger og mulige utvidelser av resultatindikatorerne

Som diskutert ovenfor kan de fleste av resultatindikatorerne vi foreslår ikke brukes til å fastslå årsakssammenhenger. Indikatorerne kan si noe om hva som skjer i saker og målgrupper mens de særskilte tjenestene er involvert, men ikke hvorfor utviklingen skjer. De må derfor tolkes med stor forsiktighet, og først og fremst som beskrivelser av utvikling og status – ikke som dokumentasjon på effekter av tjenestenes arbeid.

Samtidig er det mulig å utforme andre typer indikatorer som kunne gitt et sterkere grunnlag for å vurdere om endringer med større sannsynlighet henger sammen med tjenestenes arbeid. Disse indikatorerne ville imidlertid kreve langt mer omfattende datainnhenting enn det dagens systemer legger til rette for.

En mulighet gjelder indikatorer som forutsetter et mer funksjonelt og helhetlig internt arbeidsverktøy, hvor flere trinn i saksgangen registreres underveis. Dersom tjenestene på sikt får et verktøy som dokumenterer arbeidsprosessen mer systematisk og legger til rette for trygg intern informasjonsdeling, vil dette kunne gjøre det mulig å utvikle indikatorer som gir et mer detaljert bilde av hendelsesforløpet i enkeltsaker. Slike indikatorer ville gi et mer presist grunnlag for å beskrive utviklingen i saker over tid og vurdere om og hvordan de særskilte tjenestene har bidratt til resultater i enkeltsaker.

Andre indikatorer vil kreve tilgang til informasjon utenfor tjenestene. Dette gjelder særlig indikatorer som bygger på koblinger til data fra eksterne tjenester, som politi og barnevern. Dersom det i fremtiden skulle bli teknisk og juridisk mulig å utvikle indikatorer som viser hvordan saker som har vært inne hos de særskilte tjenestene utvikler seg i andre tjenester, ville det kunne gi et bedre datagrunnlag for å beskrive sammenhenger mellom arbeidsprosesser og senere administrative beslutninger. I dag er slike indikatorer ikke mulige å etablere.

I tillegg finnes det indikatorer som forutsetter mer avanserte metoder. Et nærliggende eksempel er indikatorer som måler kunnskap og holdninger i målgrupper. For å vite mer om endringer i slike indikatorer faktisk er et resultat av arbeidet til de særskilte tjenestene måtte slike indikatorer måles både før og etter tiltak, og man måtte også sammenligne utviklingen med en kontrollgruppe uten tiltak – aller helst med randomisert

tildeling. Dette er krevende, og ikke realistisk som grunnlag for løpende indikatorer. Imidlertid foreslår vi at dette gjøres på lengre sikt som et FoU-prosjekt. Dette omtaler vi i neste kapittel.

Disse mulighetene viser at det finnes rom for å utvikle indikatorer med sterkere metodisk grunnlag for å identifisere sammenhenger mellom tjenestenes arbeid og utvikling i saker eller målgrupper. Samtidig er nettopp slike indikatorer de mest krevende å etablere. I denne rapporten foreslår vi derfor indikatorer som kan måles innenfor dagens rammer eller med begrensede justeringer, men løfter frem at mer avanserte former for indikatorutvikling kan vurderes dersom det på sikt etableres nye datakilder eller systemer. Vi går nærmere inn på målemetoder som kan gi et sterkere grunnlag for slike indikatorer i kapittelet om måleverktøy.

I dette delkapittelet har vi lagt frem et forslag til et samlet sett av resultatindikatorer som er forankret i både resultatkjedene og de mekanismene tjenestene selv vurderer som sentrale for å forstå utviklingen i saker og målgrupper.

Hva indikatorsettet for resultater kan belyse

Forslaget til resultatindikatorer favner flere sider av arbeidet enn dagens rapportering, og kan derfor gi en mer innholdsrik og nyansert forståelse av hva tjenestene bidrar med i enkeltsaker og i målgruppene. Dette innebærer også at indikatorene gir et mer helhetlig og nyansert bilde enn dagens rapporteringsløsninger.

Indikatorene fanger opp ulike elementer som er sentrale for å forstå resultatene – som utvikling i saker som følges over tid, innsatsen i tverrsektorielt samarbeid og hvordan bekymringer håndteres gjennom saksgangen. Samlet gir dette en bred og treffsikker beskrivelse av hva tjenestenes arbeid kan innebære for utsatte personer og for tjenesteapparatet rundt dem. Denne bredden er viktig nettopp fordi ett enkelt mål aldri kan beskrive et så komplekst arbeidsfelt.

Indikatorene vi foreslår gir også innholdsmessig relevant informasjon fordi de speiler mekanismene i resultatkjedene. De retter oppmerksomheten mot forhold som tjenestene selv vurderer som sentrale for å kunne skape gode forløp: at saker håndteres systematisk, at informasjon deles og vurderes hensiktsmessig, at tjenestene bidrar med kompetanseheving og oppfølging, og at flere deler av hjelpeapparatet involveres når det er nødvendig. Når indikatorene knytter seg til disse mekanismene, kan de – sett i sammenheng – gi et mer dekkende bilde av hvordan det samlede arbeidet i saker og målgrupper utvikler seg, og dermed gi mer relevant informasjon enn volummål alene.

Selv om indikatorene ikke kan vise sikre årsakssammenhenger, slik vi har presisert tidligere, vurderer vi at de likevel fyller en viktig funksjon. Resultatindikatorer skal gi en rimelig beskrivelse av status og utvikling, snarere enn å dokumentere effekter av tiltak, og innenfor denne rammen gir indikatorene et mer systematisk innblikk i sentrale deler av arbeidet enn det dagens datagrunnlag ellers tillater. Når indikatorene gjør det mulig å beskrive utviklingen i vurderingsarbeidet, oppfølgingen og samarbeidet – områder som i dag ikke synliggjøres gjennom statistikken – bidrar de med informasjon som er faglig relevant, selv om de ikke kan si noe sikkert om årsaker til endringene som observeres.

I tillegg gjør indikatorene det mulig å følge utviklingen i oppgaver som tjenestene selv løfter frem som viktige, men som i liten grad fanges opp i dagens rapportering – for eksempel kvaliteter ved oppfølging i enkeltsaker, hvordan samarbeid oppleves i praksis, og hvordan målgrupper responderer på veiledning og kompetanseheving. Indikatorene kan dermed gi en mer praksis beskrivelse av arbeidet enn det som finnes i dagens systemer. At indikatorene kan måles innenfor dagens datagrunnlag, gjør dem også egnet for regelmessig bruk, samtidig som de kan bidra til å styrke kunnskapsgrunnlaget for både styring, fagutvikling og evaluering av tjenestenes arbeid og resultater.

7 Datakilder og måleverktøy

For å måle indikatorene vi foreslår kan det benyttes forskjellige eksisterende og nye måleverktøy, som igjen kan bygge på ulike typer datakilder. Noen av våre indikatorforslag kan tas i bruk relativt raskt som følge av ganske enkle justeringer i allerede eksisterende løsninger. Andre vil kreve mer omfattende satsinger på innsamling av nye data, utvikling av nye datakilder, og/eller mer grunnleggende endringer i dagens systemer for registrering og rapportering. Formålet er ikke å peke ut én entydig løsning, men å synliggjøre flere mulige tilnærminger.

Vi mener det er mulig å få et bedre bilde av tjenestenes arbeid gjennom relativt enkle justeringer i registreringspraksis. Samtidig viser funnene i rapporten at mer omfattende løsninger kan gi et langt bedre grunnlag for å vurdere antakelsene som ligger i resultatkjedene. Det er derfor vi i dette kapitlet omtaler både enkle og mer krevende målemetoder; de svarer på ulike behov, og gir ulik styrke i muligheten til å vurdere om resultatkjedene er rimelige. Videre i dette avsluttende kapitlet diskuterer vi ulike typer datakilder og måleverktøy som kan benyttes for å måle de foreslåtte indikatorene, og eventuelle fordeler og ulemper ved å ta dem i bruk.

7.1 Tjenestenes registrering av henvendelser og oppfølging

I kapittel 5 har vi gått gjennom dagens løsninger for registrering av tall i «enkelt saker» for mangfoldsrådgivere, spesialutsendinger og Kompetanseteamet, og beskrevet svakheter og mangler i denne løsningen. Basert på dette har vi identifisert en rekke konkrete anbefalinger til hvordan datagrunnlaget basert på individuell oppfølging kan forbedres, både på kort og lengre sikt. På kort sikt anbefaler vi justeringer av eksisterende løsninger for tallregistrering i «enkelt saker». På lengre sikt anbefaler vi at det utredes om rapportering av henvendelser og oppfølging kan legges om, slik at den kan benyttes både som et verktøy for oppfølging og rapportering til statistikkformål. Dette er etterlyst av en del ansatte i flere av de særskilte tjenestene, men muligheten til å gjøre dette vil påvirkes av juridiske rammer, inkludert eventuell implementering av foreslått ny lov. Under skisserer vi anbefalingene, og diskuterer mulige fordeler og ulemper.

Endringer i eksisterende rapporteringsløsning

Når det gjelder justering i den eksisterende rapporteringsløsningen, mener vi at relativt begrensede endringer kan gi betydelig forbedring i datagrunnlaget, særlig når det gjelder måling av indikatorer for aktiviteter knyttet til enkelthenvendelser. Vi vil særlig fremheve fire overordnede anbefalinger som kan gjennomføres ved relativt enkle justeringer av det eksisterende registreringssystemet.

For det første anbefaler vi sterkt å gjøre det mulig å registrere opplysninger ved flere tidspunkter, for eksempel ved avslutning av oppfølging eller etter en periode med oppfølging. En grunnleggende utfordring ved dagens praksis er at rapporteringen i hovedsak fanger opp situasjonen ved henvendelsestidspunktet. Disse registreringene gir ingen informasjon om hvordan oppfølgingen utvikler seg videre eller hva utfallet av oppfølgingen er. For å kunne måle indikatorer som sier noe om både hva slags arbeid

tjenestene faktisk gjør og utfall av dette arbeidet, er det avgjørende at tjenestene innrapporterer flere opplysninger når de «lukker» henvendelsen.

For det andre bør rapportering om enkelthenvendelser standardiseres på tvers av tjenestene. For de felles spørsmålene, bør formuleringer, svaralternativer og instruksjoner være identiske, slik at data blir sammenliknbare.

For det tredje anbefaler vi å gjennomgå og tydeliggjøre dagens rutiner og retningslinjer for registrering, blant annet når det gjelder hvilke henvendelser som skal registreres og når, avslutning av saker og bruk av overlappende kategorier for bekymringer. Gjennomgangen bør skje i tett dialog med ansatte i tjenestene, slik at rutinene oppleves som relevante og gjennomførbare i praksis. Flere informanter er enten lite kjent med retningslinjene, eller opplever dem som vanskelig å følge fordi de ikke samsvarer godt med arbeidshverdagen.

For det fjerde, er det avgjørende å vurdere brukerperspektiver og mulige konsekvenser for relasjonen mellom tjenestene og dem som tar kontakt. I møter med tjenestene kan omfattende kartlegging og detaljerte spørsmål som åpenbart blir nedtegnet, skape usikkerhet og påvirke hva personer velger å dele. Dette tilsier at eventuelle løsninger for løpende dokumentasjon bør utformes med stor bevissthet om hvilke opplysninger det er strengt nødvendig å etterspørre, og når i prosessen det er hensiktsmessig å gjøre det. For enkelte bakgrunnsvariabler kan det være tilstrekkelig å registrere informasjon dersom den kommer frem i samtalen, uten at det nødvendigvis stilles eksplisitte spørsmål for å fylle alle kategorier. Det er heller ikke slik at absolutt alle registreringspunkter må med for hver tjeneste. For eksempel er det fullt mulig å ha et felt for registrering av landbakgrunn for KT, men ikke for MR. Det viktige er at de feltene som omhandler samme tema, er helt identiske på tvers av tjenestene.

Selv om anbefalingene over kan gjennomføres med forholdsvis begrensede endringer i dagens system, er det likevel viktig at justeringene utvikles og innføres på en måte som fungerer i praksis. Vi mener derfor at endringene bør gjennomgås i detalj og utformes i tett dialog med ansatte i tjenestene, slik at løsningen oppleves som både hensiktsmessig og gjennomførbar. Det er også viktig å teste og pilotere en revidert versjon av registreringsløsningen før den tas i bruk, slik at eventuelle uklarheter, uforutsette utfordringer eller behov for justeringer kan avdekkes og korrigeres. Dette vil bidra til at endringene faktisk gir den forbedringen de er ment å gi, uten å øke rapporteringsbyrden unødige.

Videre vil flere av justeringene innebære at tjenestene må gjøre faglige prioriteringer og avveininger. Dette gjelder blant annet spørsmålet om hva som faktisk skal registreres, og når. Terskelen for å registrere en henvendelse er ett eksempel; Selv om det kan være ønskelig med bred registrering for å få et bedre bilde av henvendelsene som kommer inn, er det samtidig åpenbart at enkelte tjenester – som mangfoldsrådgiverne – ikke kan registrere alt som kommer av små og store henvendelser i en travel skolehverdag. Her må det tas valg som både ivaretar behovet for et godt datagrunnlag og hensynet til praktisk gjennomførbarhet. Tilsvarende vil gjelde for andre registreringspunkter. Systemet må være tilstrekkelig detaljert til å gi relevant styringsinformasjon, samtidig som det må være enkelt å bruke i praksis og utformes i tråd med prinsippet om dataminimering,

slik at det ikke registreres flere eller mer omfattende personopplysninger enn det som er nødvendig for formålet. Dette krever at tjenestene selv, med sin erfaring og fagkunnskap, gjør nødvendige vurderinger og prioriteringer innenfor rammen av et mer standardisert og tydeliggjort registreringsopplegg.

Det er samtidig flere svakheter ved dagens rapporteringsverktøy som ikke kan løses gjennom de foreslåtte justeringene. Det er ikke mulig å koble flere henvendelser til samme person eller følge opp personer over tid og på tvers av de særskilte tjenestene. For eksempel, når flere tjenester er involvert i samme oppfølging, registreres dette ofte som separate «saker» – én per tjeneste – noe som gir dobbeltregistreringer. Mangelen på oversikt fører også til at ansatte tar i bruk uformelle «skyggeløsninger» for å holde rede på hvilke henvendelser som gjelder hvilken person.

Felles system for løpende dokumentasjon av oppfølging

På bakgrunn av manglene i dagens løsninger for innrapportering anbefaler vi å utrede om det på lengre sikt er mulig og hensiktsmessig å utvikle en felles løsning for registrering av enkelthenvendelser og oppfølging, med mulighet for å velge hvilken informasjon som skal deles med hvem. En slik løsning vil kunne gi mer presis informasjon om aktiviteter og resultater over tid, og kan samtidig ha høy nytteverdi for de ansatte ved å støtte det løpende arbeidet bedre enn dagens rapporteringsløsning. Som beskrevet i kapittel 5 etterlyser flere informanter i ulike deler av de særskilte tjenestene dette.

Særlig for Kompetanseteamet pekes det på utfordringer knyttet til samarbeid i saker der flere medlemmer fra ulike etater er involvert samtidig. I slike saker har ikke alle involverte nødvendigvis enkel tilgang til informasjon om hva andre har gjort, hvilke vurderinger som er gjort eller hvilken oppfølging som er igangsatt. Informasjon må da ofte deles på andre måter, noe som kan være tidkrevende, lite effektivt og sårbart med tanke på informasjonssikkerhet. Medlemmene etterlyser derfor sikrere og mer effektive løsninger for å dele relevant informasjon internt i teamet. Mangfoldsrådgivere rapporterer at de i praksis må kombinere to parallelle systemer: det formelle tallregistreringsverktøyet og egne «skygge-registreringer» i Excel eller lokale notater, fordi arbeidsoppfølgingen krever mer informasjon enn det som inngår i rapporteringen.

Samtidig vil en løsning som kombinerer oppfølging og rapportering være et betydelig mer krevende spor. Muligheten for å implementere et slikt system er først og fremst begrenset av gjeldende juridiske rammer. Tjenestene har per i dag ikke et klart og særskilt hjemlet rettslig grunnlag for å behandle og dele personopplysninger (AID, 2025b). Der som det legges opp til å registrere mer detaljert informasjon om dem som henvender seg til tjenestene, vil det kreve endringer i regelverk og etablering av tydelige hjemler for å sikre at behandlingen av opplysninger er i tråd med personvernregelverket og reglene om taushetsplikt. Som vi nevnte innledningsvis i rapporten, pågår det lovarbeid på området. Utfallet av dette arbeidet vil ha betydning for hvilke registrerings- og rapporteringsløsninger som kan utformes innenfor lovlige rammer i fremtiden.

I arbeidsverkstedene med ansatte i både Kompetanseteamet og MR-tjenesten ble personvern, registrering og deling av opplysninger diskutert. De ansatte skisserte flere

mulige grep for bedre informasjonsdeling, uten at systemet nødvendigvis registrerer identitet.

For det første beskriver ansatte mulighet for tematisk eller hendelsesbasert registrering, der det som legges inn i et felles system ikke er identiteten til personen, men en beskrivelse av hendelser, vurderinger og involverte instanser. For det andre foreslås det løpenummer-basert registrering, der informasjon legges inn på et nummer som ikke skal kunne kobles til en konkret sak i rapporteringssystemet og kan gjøres tilgjengelig for flere i de særskilte tjenestene ved behov. Et slikt løpenummer kan fungere som felles referansepunkt i et felles system, uten at det innebærer at identitet registreres i alle typer henvendelser.

For det tredje skisserer ansatte to-nivå-systemer med differensiert tilgang. Ansatte i Kompetanseteamet ønsker seg et felles arbeidsverktøy som inneholder anonymiserte eller ikke-identifiserende opplysninger om sakens utvikling, mens identitetsopplysninger – når de er nødvendige – kan journalføres lokalt og med tilgangsbegrensninger. De ansatte er mest opptatt av å styrke mulighetene for slik informasjonsdeling internt i teamet. Imidlertid mente flere at det også ville være svært nyttig med bedre muligheter for å dele informasjon med SU-er i saker der de samarbeider med KT, og å få mer systematisk og løpende registreringer av kompetansetiltak fra FT.

Mangfoldsrådgiverne var ikke opptatt av å dele informasjon om enkeltsaker med hverandre. De pekte imidlertid på at et to-nivå-system kunne være en hensiktsmessig løsning på dagens utfordring, hvor de må føre rapportering og egne arbeidsnotater i separate systemer. Et slikt system kunne bidra til å redusere dobbeltarbeid, samtidig som det ivaretar nødvendige personvern hensyn. De ønsket et system der alt kan registreres på ett sted, men der det finnes en teknisk avgrensning mellom informasjon som skal inngå i rapporteringen og det som kun brukes av mangfoldsrådgiveren selv i det løpende arbeidet.

Forslagene fra ansatte tyder altså på at det kan finnes muligheter for å utvikle løsninger som gir bedre informasjonsflyt enn i dag, også i saker der det ikke registreres identitet. Samtidig forutsetter alle slike modeller juridiske avklaringer. De foreslåtte løsningene må derfor forstås som mulige retninger som kan utforskes videre dersom regelverket gir tilstrekkelig handlingsrom.

I tillegg til begrensninger knyttet til personvern, vil utvikling av tekniske løsninger som kan støtte løpende dokumentasjon og differensiert datadeling innebære kostnader til teknisk utvikling, drift og vedlikehold, og behov for tid og kapasitet til implementering og opplæring i tjenestene.

Et system som kan benyttes til både oppfølging og registrering vil altså kreve tydelige prioriteringer, avklaringer av rettslige rammer og tilstrekkelig finansiering. Dette taler for en trinnvis tilnærming, der enklere justeringer i eksisterende rapporteringsløsninger vurderes først, og mer omfattende løsninger vurderes på lengre sikt dersom det anses som gjennomførbart og hensiktsmessig. Det er derfor viktig at beslutningstakere vurderer hvilke løsninger som er realistiske og ønskelige, og om det finnes mellomløsninger, for

eksempel systemer som i størst mulig grad unngår registrering av personopplysninger, eller som gir differensiert tilgang til ulike deler av informasjonen.

7.2 Periodisk rapportering i tjenestene

Tjenestene sender i dag inn periodisk narrativ egenrapportering, noen ganger halvårlig og noen ganger årlig, og i ulike formater avhengig av type rapportering og hvilken tjeneste det gjelder. Rapporteringen kan blant annet omfatte aktivitetsbeskrivelser, planer og mer narrative redegjørelser for utvikling, utfordringer og prioriteringer i tjenestenes arbeid (rapporteringen er nærmere beskrevet i kapittel 5). Som vi har omtalt tidligere i rapporten, opplever de at denne rapporteringen er fragmentert, og gir et begrenset bilde av arbeidet de utfører. Tjenestene etterlyser en mer interaktiv løsning som i større grad kan benyttes til informasjonsdeling og erfaringsutveksling på tvers.

Vi foreslår derfor at den periodiske rapporteringen i større grad samordnes og systematiseres. Den kan utformes som et elektronisk skjema som kombinerer spørsmål med svarkategorier og fritekstfelt. Skjemaet er ment å fange opp erfaringer samt opplevde behov blant de ansatte i tjenestene. Ved å åpne for fritekstfelt, kan ansvarlige myndigheter få innsikt i deler av arbeidet som ikke lar seg tallfeste. Dette omfatter for eksempel relasjonelt arbeid, tilgjengelighet og annet primærforebyggende innsats som forblir usynlig i dag.

Dette skjemaet vil kunne fungere som et verktøy for å systematisk samle inn opplysninger om kompetansehevende aktiviteter (type, målgruppe, tidsbruk, samarbeidspartnere, geografisk lokalisering med mer), erfaringer med samarbeid med andre tjenester (skole, særskilte tjenester, barnevern, helsetjenester, politi med mer) og vurderinger av egen kapasitet og kompetansebehov (omtalt i delkapittel 6.2). Over tid vil periodisk rapportering gi grunnlag for å synliggjøre endringer og sammenhenger, for eksempel når det gjelder typer tiltak eller former for samarbeid.

For at periodisk rapportering skal kunne fungere som et nyttig måleverktøy, anbefaler vi at den i større grad samordnes på tvers av tjenestene, blant annet når det gjelder tidspunkt for innlevering av innholdet. Samtidig bør det fortsatt være rom for tjenestespesifikke tilpasninger. Det kan også vurderes å knytte periodisk rapportering tettere til rapporteringen om henvendelser og oppfølging. Dette kan bidra til bedre datakvalitet og mer fullstendige oversikter, uten at det stilles krav om kontinuerlig registrering gjennom året.

Selv om en mer standardisert og samordnet løsning for periodisk rapportering ikke behøver å være svært omfattende å utvikle, er det likevel viktig at den utformes på en måte som fungerer i praksis og oppleves som relevant av brukerne. Utviklingen av et slikt verktøy bør derfor skje gjennom tett involvering av både ledelse og ansatte i de særskilte tjenestene, slik at spørsmål, svaralternativer og fritekstfelt kan tilpasses reelle behov og arbeidsmåter. Det vil også være hensiktsmessig å teste og pilotere spørreskjemaet før det tas i bruk. Dette kan bidra til å fange opp uklarheter, identifisere spørsmål som ikke fungerer etter hensikten, og sikre at løsningen gir nyttig informasjon uten å øke rapporteringsbyrden.

7.3 Brukerevalueringer

Med brukerevalueringer menes her strukturerte tilbakemeldinger fra personer som har deltatt på kompetansetiltak, mottatt veiledning eller samarbeidet med de særskilte tjenestene i faglige sammenhenger. Brukerevalueringer kan benyttes som måleverktøy for flere av de foreslåtte indikatorene, særlig indikatorer knyttet til kompetansehevende aktiviteter og samarbeid mellom de særskilte tjenestene og andre aktører.

Brukerevalueringer kan måles ved hjelp av korte standardiserte spørreskjema med få spørsmål om opplevd relevans, nytte og tilgjengelighet. Slike skjema kan formidles digitalt, for eksempel via e-post, SMS med lenke eller QR-kode som deles ut i forbindelse med et tiltak, møte eller veiledningssituasjon. Løsninger av denne typen er relativt enkle å gjennomføre, krever begrensede ressurser og kan gi rask og systematisk tilbakemelding fra deltakere og samarbeidspartnere.

Fagteamet benytter allerede evalueringsskjema i forbindelse med fagdager, forelesninger og andre kompetansetiltak. Vi anbefaler at disse videreutvikles og standardiseres, slik at noen få felles kjernes spørsmål brukes på tvers av de særskilte tjenestene og ulike typer kompetansetiltak. Dette vil gjøre det mulig å sammenligne erfaringer på tvers av tiltak og over tid, samtidig som det fortsatt kan være rom for lokale tilpasninger. I tillegg bør evalueringene systematiseres, slik at de brukes konsekvent og at resultatene sammenstilles og inngår som en del av den samlede resultatmålingen.

Vi vil samtidig understreke at slike brukerevalueringer bør ha en reelt evaluerende og kritisk funksjon – det vil si at tjenestene får mulighet til å samle inn kritiske merknader på eget arbeid, og også kan vurdere om bestemte tiltak var verdt tidsinvesteringen eller ikke. En god del evalueringsskjemaer er utformet på en måte som implisitt «primer» respondentene til å gi positive svar. Det er for eksempel godt belagt i survey-forskningen at de som svarer på undersøkelser, har en statistisk tendens til å si seg enig med påstander de blir forelagt (Krosnick & Presser 2010; Kuru & Pasek, 2016). Dersom man i evalueringsskjema bare ber respondentene ta stilling til positive uttalelser, vil man antakelig i mindre grad klare å hente inn reelt kritiske merknader.

Evalueringsskjemaet til fagteamet, for eksempel, inneholder fire positive påstander om kurset deltakerne hadde vært med på, som deltakerne så ble bedt om å si seg enige eller uenige i. Et slikt evalueringsskjema vil med stor sannsynlighet generere mer positive svar, enn dersom evalueringsskjemaet hadde inneholdt negative påstander. Spørsmålene bør derfor utformes så nøytralt som mulig.

Brukerevalueringer kan også benyttes i forbindelse med samarbeid og veiledning, for eksempel ved å innhente tilbakemeldinger fra ansatte i andre tjenester som har benyttet Kompetanseteamets veiledning eller samarbeidet med mangfoldsrådgivere eller spesialutsendinger. Også her kan korte digitale spørreskjema sendt via lenke eller QR-kode være en praktisk løsning, forutsatt at evalueringene gjennomføres på en måte som ivaretar anonymitet og ikke samler inn unødige personopplysninger.

Som nevnt i delkapittel 6.4 kunne brukerevalueringer i teorien også vært rettet mot enkeltpersoner som har fått rådgivning eller oppfølging av de særskilte tjenestene. Vi vurderer det likevel ikke som hensiktsmessig å foreslå dette, blant annet fordi henvendelser

i etterkant av en sak kan oppleves som utrygge eller belastende for personer i sårbare situasjoner.

I stedet anbefaler vi brukervurderinger på gruppenivå i skoler med mangfoldsrådgiver. De kan gi informasjon om opplevd relevans og nytte uten å rette seg mot konkrete saker eller utsatte individer. I skolesammenheng er denne typen datainnsamling derfor et metodisk og etisk forsvarlig alternativ, samtidig som det gir relevant informasjon om hvordan mangfoldsrådgiverordningen oppleves av sentrale målgrupper. Ungdata-undersøkelsen inneholder to spørsmål som kan brukes til å belyse dette. Ett spørsmål om hvorvidt elever har mottatt hjelp fra minoritetsrådgiver det siste året, og ett om hvor fornøyd de var med hjelpen. I tillegg til denne eksterne datakilden kan det vurderes å gjennomføre mer detaljerte brukerundersøkelser i skolene som har MR – ikke bare blant elever, men også blant skolens ansatte. Slike undersøkelser kan brukes til å belyse forhold utover elevenes bruk av og tilfredshet med ordningen, som kjennskap til MR og de andre særskilte tjenestene, erfaringer med samarbeid, kunnskapsnivå (fenomenforståelse, rettighetsforståelse og handlingskompetanse) og holdninger relatert til NSK og ÆV. Data fra slike undersøkelser kan brukes i løpende rapportering og bidra til å gi et systematisk bilde av brukervurderinger.

I brukerevalueringer til både deltakere i kompetansetiltak, samarbeidspartnere, elever og lærere anbefaler vi å utvikle spørsmål som kan belyse kunnskap og handlingskompetanse når det gjelder de spesifikke temaene kompetansetiltakene omhandler, i tillegg til opplevd nytte. Dette kan for eksempel innebære enkle kunnskapsspørsmål eller scenariobaserte spørsmål knyttet til sentrale temaer tiltakene er ment å styrke, som fenomenforståelse, kjennskap til handlingsalternativer og vurdering av hva man bør gjøre i konkrete situasjoner. I noen sammenhenger kan slike spørsmål stilles både før og etter et kompetansetiltak, for å gi bedre grunnlag for å vurdere endring. Slike løsninger gir mer presis informasjon om hva tiltakene faktisk bidrar til, og reduserer den ovennevnte risikoen for «positivitetsskjevhet». Imidlertid stiller dette også større krav til planlegging, gjennomføring og analyse, særlig når måleinstrumentet utvikles for første gang.

Videreutvikling av fagteamets eksisterende skjema for brukerevaluering, samt utvikling av tilsvarende evalueringsløsninger for andre målgrupper og med et bredere sett av temaer – inkludert kunnskaps- og forståelsesspørsmål – vil være mer krevende enn de justeringene vi har foreslått for registreringsskjemaene og den periodiske rapporteringen. Slike verktøy må utformes på en måte som både er metodisk forsvarlig og gjennomførbar i praksis, og vil derfor kreve et visst utviklings- og piloteringsarbeid. Det er derfor viktig at utviklingen av nye evalueringsløsninger skjer i tett dialog med tjenestene, og at verktøyene testes og justeres før bred innføring. Samtidig vil dette være mindre omfattende enn større spørreundersøkelser eller supplerende FoU-prosjekter, som vi omtaler som mulige datakilder senere i kapitlet.

7.4 Eksterne datakilder

Dokumenter

Relevante dokumenter som mandat, tildelingsbrev, handlingsplaner og andre førende dokumenter utgjør en sentral datakilde for å belyse ressurser og rammebetingelser for de særskilte tjenestene. Gjennom disse dokumentene kan man beskrive formelle mål, prioriteringer, organisering og ansvarsfordeling.

Styringsdokumentene kan brukes deskriptivt i tjenestenes rapportering, for eksempel til å kartlegge hvilke mål og oppgaver myndighetene har lagt til dem, og hvordan disse har endret seg over tid. Tjenestene gjør dette allerede i stor grad i dag, og vi ser at styringsdokumentene brukes aktivt som grunnlag i rapporteringen. Når det gjelder måling av tjenestenes arbeid og resultater, kan dokumentene også benyttes som grunnlag for å vurdere om indikatorene som benyttes i dag, faktisk samsvarer med tjenestenes formål, prioriteringer og planlagte aktiviteter – slik vi har gjort i denne rapporten.

I tillegg kan dokumenter fra andre etater fungere som en egen type datakilde for å belyse i hvilken grad de særskilte tjenestene er kjent, omtalt og innarbeidet i det ordinære tjenesteapparatets rutiner og praksis. Det kan være ressurskrevende å gjøre dette hvert år, og det er heller ikke nødvendig – det kan være tilstrekkelig med en gjennomgang for eksempel hvert femte år, eller året før og etter store endringer i regelverk, organisering eller lignende.

Det finnes også mer håndterbare fremgangsmåter enn å manuelt gjennomgå store antall dokumenter. Én tilnærming er å gjøre et kvalitativt utvalg av særlig sentrale dokumenter og gjennomgå disse manuelt. Eksempler kan være politiets veileder for etterforskning av æresmotivert vold og kriminalitet, eller sentrale rutiner hos barnevernstjenesten, i helse- og utdanningssektoren, som beskriver håndtering av bekymringer rundt NSK og ÆV. En slik tilnærming gir mulighet til å undersøke hvordan tjenestene er omtalt i noen få, men særlig førende dokumenter.

Et annet alternativ er å utvikle et verktøy for automatisert dokumentanalyse som kan benyttes til å søke etter og analysere innhold i et bredt sett av dokumenter, for eksempel rutiner, retningslinjer og veiledere i offentlig sektor som berører NSK eller ÆV. Å etablere et slikt system vil være krevende i oppstartsfasen, men kan gjennomføres som et FoU-prosjekt med mål om å utvikle et verktøy som på sikt kan brukes på en mer effektiv og repeterbar måte.

Spørreundersøkelser

Noe data fra eksterne spørreundersøkelser kan benyttes for å måle enkelte av indikatorene vi anbefaler. Som nevnt inneholder Ungdata-undersøkelsen spesifikke spørsmål om hjelp fra og tilfredshet med «minoritetsrådgiver» (den tidligere betegnelsen på mangfoldsrådgiver). Likevel forventer vi at disse dataene kan ha begrenset nytte grunnet flere ulike utfordringer. For det første krever tilgang til disse dataene særskilt vurdering, og det er derfor ikke gitt at ansvarlige myndigheter vil få tilgang til dem. For det andre er det ofte en svært lav andel elever som svarer på disse spørsmålene. Dette illustrerer en generell utfordring ved å bruke store, brede undersøkelser til å hente inn data om små og spesifikke fenomener. For det tredje er det viktig å være oppmerksom

på risiko for at ungdommene ikke nødvendigvis vet hva som menes med «minoritetsrådgiver» i spørreundersøkelsen. Vi anbefaler derfor i tillegg mer spesifikke og omfattende brukerevalueringer ved skoler som har MR, som beskrevet i delkapittel 7.3.

Likevel fremstår spørsmålene om «minoritetsrådgiver» i Ungdata-undersøkelsene umiddelbart som svært relevante, og samles inn jevnlig blant et stort utvalg elever. Derfor anbefaler vi at IMDi følger utviklingen og årlig vurderer om dataene er av tilstrekkelig omfang og kvalitet til å benyttes i rapporteringen. Dersom datakvaliteten viser seg å være god nok, og dersom det er mulig å få tilgang, kan Ungdata potensielt også benyttes til å undersøke hva som kjennetegner elevene som oppgir å ha fått hjelp av MR (for eksempel om de har vært utsatt for vold, skoleutfordringer, økonomisk situasjon, forhold til foreldre og venner samt landbakgrunn og seksuell legning). Dette kan gi ytterligere informasjon om hva slags ungdommer og problemstillinger MR-enes aktiviteter gjelder.

Elevundersøkelsen er et annet eksempel på en stor spørreundersøkelse i en spesielt relevant målgruppe som gjennomføres jevnlig. Denne er under revisjon i 2026, og vi anbefaler å utforske muligheter for å gi innspill til nye spørsmål som kan inngå i undersøkelsen.

Det finnes også data om disse fenomenene fra tidligere spørreundersøkelser gjennomført på ett eller noen få tidspunkt. For eksempel er Fafos CILS-studie designet for å måle forekomst av ulike former for kontroll og foreldrerestriksjoner (Friberg & Sterri, 2023), NKVTS har nylig gjennomført UEVO-studien om forekomst av vold og overgrep mot unge (NKVTS, 2025), og Levekårsundersøkelsen for innvandrere som gjennomføres våren 2026 inneholder en rekke spørsmål om vold og kontroll (Strøm et al., 2024). Fafos undersøkelser om hverdagsintegrering gir blant annet data om opplevd inkludering, deltakelse, tillit og diskriminering blant personer med innvandrerbakgrunn (Dalen et al., 2024). Imidlertid påvirker resultatene i disse eksisterende datakildene av en rekke faktorer som er uavhengige av de særskilte tjenestene. Denne typen data må derfor tolkes som kontekstuell informasjon snarere enn som indikatorer for de særskilte tjenestenes arbeid, resultater eller virkninger.

For å innhente data som spesifikt kan knyttes til de særskilte tjenestenes arbeid kan det være hensiktsmessig å utvikle spørsmålsbatterier eller hele spørreundersøkelser som gjennomføres særskilt for formålet. Den enkleste måten å få til dette ville være å legge til spørsmål i eksisterende studier. Men utover enkle spørsmål om hjelp fra tjenestene, slik som i Ungdata, er det trolig vanskeligere å få inn spørsmål om andre relevante temaer, som forekomst av eller kunnskap om NSK og ÆV. Det er fordi dette er flerdimensjonale fenomener som anbefales målt med omfattende spørsmålsbatterier (Proba, 2021). Det er sjelden rom for å legge til et stort antall spørsmål i eksisterende spørreundersøkelser.

Det er trolig enklere å legge til egenutviklede spørsmål i brukerevalueringer som nevnt ovenfor, og i eksisterende undersøkelser som gjennomføres i regi av direktorater som er ansvarlige for de særskilte tjenestene. Et eksempel på en slik undersøkelse er IMDis kommuneundersøkelse (IMDi, 2024). Undersøkelsen gjennomføres hvert andre år og kartlegger kommunenes behov og erfaringer med IMDis tjenester, blant annet de særskilte tjenestene. Spørsmålene gir et informasjonsgrunnlag for flere av indikatorene som

foreslås i denne rapporten, herunder kommunenes kjennskap til de særskilte tjenestene, opplevd nytte av IMDi's bistand knyttet til informasjon og veiledning på feltet, kontakt med de særskilte tjenestene og behov for kompetanseheving.

Som påpekt i delkapittel 6.4 har kommuneundersøkelsen imidlertid noen begrensninger. Den sier blant annet lite om hvilken type kunnskap respondentene har om tjenestene, eller hvordan denne kunnskapen har oppstått, og IMDi peker selv på at representativiteten i svarene kan være beheftet med usikkerhet. Respondentene i undersøkelsen er som regel skole/oppvekstsjef, integreringsansvarlig og kommunaldirektør. Det er ikke gitt at dette er de aktørene i kommunen som er tette på de særskilte tjenestene. Kjennskapen til de særskilte tjenestene vil derfor sannsynligvis være lavere i denne gruppen enn blant mer relevante aktører i kommunen. Samtidig er det et eksplisitt mål i tjenestenes mandat at de skal bli bedre kjent i det øvrige tjenesteapparatet. Dermed kan endring over tid i retning av mer kjennskap til (og/eller mer positive vurderinger av) de særskilte tjenestene blant disse nøkkelaktørene i kommunene anses som utvikling mot bedre måloppnåelse – og vice versa. IMDi's kommuneundersøkelse er en etablert og regelmessig undersøkelse som kan gi verdifull og sammenlignbar informasjon over tid om kommunenes erfaringer og behov, og som derfor kan inngå som én av flere datakilder i et bredere kunnskapsgrunnlag.

IMDi og andre ansvarlige myndigheter kan i tillegg vurdere å gjennomføre egne, målrettede spørreundersøkelser rettet mot avgrensede grupper, for eksempel ansatte i det ordinære tjenesteapparatet som jobber tett på ungdommer i risikogrupper (for eksempel ansatte i skoler, helsesektoren, politi og barnevern) eller samarbeidspartnere. Slike undersøkelser kan brukes til å belyse forhold som kjennskap til de særskilte tjenestene, erfaringer med samarbeid, kunnskapsnivå (fenomenforståelse og handlingskompetanse), holdninger til og erfaringer med NSK og ÆV blant flere målgrupper.

Sammenlignet med å hente data fra eksisterende spørreundersøkelser gir undersøkelser i egen regi større fleksibilitet i utformingen av spørreskjema, blant annet mulighet til å stille flere og mer presise spørsmål. Samtidig vil denne typen undersøkelser også innebære høyere kostnader, mer omfattende ressursbruk internt og større gjennomføringsrisiko.

Supplerende forskning

Som vi har påpekt tidligere i rapporten, kan det være krevende å avgrense og måle fenomener, prosesser og resultater utelukkende basert på standardiserte indikatorer. Dette innebærer at statistikk og omfangsmål, selv om de gir viktig informasjon, ikke gir et fullstendig grunnlag for å forstå hva tjenestene faktisk oppnår med sitt arbeid. I det følgende drøfter vi derfor behovet for å supplere eksisterende rapportering og indikatorer med mer dyptgående studier som kan bidra til økt innsikt i resultater, praksiser og virkninger av arbeidet.

Vi anbefaler at tjenestenes rapportering og egne undersøkelser suppleres med målrettet forskning som kombinerer kvantitative og kvalitative metoder, og som på denne måten gir et mer solid og nyansert kunnskapsgrunnlag for å forstå resultater og utviklingstrekk i arbeidet. Eksempler på slike studier kan være målrettede undersøkelser rettet mot

tjenesteapparatet om erfaringer og forekomst (jf. Oslo Economics, 2019), evalueringer av konkrete ordninger og tiltak, som Probas evaluering av Kompetanseteamet (Proba, 2023), og tematiske dybdestudier av særskilte deler av tjenestenes arbeid. Andre relevante tilnærminger kan være følgeevalueringer av nye tiltak eller rapporteringsløsninger, komparative studier mellom kommuner eller regioner, eller periodiske kvalitative intervjustudier med ansatte for å fange opp endringer i praksis og rammebetingelser over tid.

For å få sterke indikasjoner på årsakssammenhenger kan det også være aktuelt å gjennomføre robuste effektstudier. Slike studier kan for eksempel være utformet som før-etter-studier eller naturlige eksperimenter, der utvikling i grupper som er i kontakt med de særskilte tjenestene følges over tid, og endring sammenlignes med en kontrollgruppe. Dette kan for eksempel handle om å undersøke endringer i kunnskap, handlingskompetanse eller praksis blant ansatte i kommunale tjenester før og etter deltakelse på kompetansetiltak i regi av fagteamet eller Kompetanseteamet. Eventuell forbedring kan skyldes at deltakerne har fått samme eller lignende spørsmål flere ganger, heller enn endret kompetanse. For å estimere hvor sannsynlig det er at endringer i for eksempel målt kompetanse faktisk skyldes kompetansetiltaket, kreves det en kontrollgruppe som ikke mottar samme kompetanseheving.

Vi ser det som særlig nærliggende og gjennomførbart å måle effekter av mangfoldsrådgivernes arbeid på kunnskap, holdninger og trygghet i møte med relevante problemstillinger blant elever og lærere. For å kunne si noe mer sikkert om hvorvidt endringer i kunnskap, holdninger eller handlingskompetanse faktisk skyldes at skolen har en mangfoldsrådgiver, må utviklingen ved disse skolene sammenlignes med utviklingen ved skoler som ikke har ordningen. Derfor anbefales et design med før- og etter-målinger, kombinert med en kontrollgruppe som ikke får tilsvarende kompetanseheving eller støtte. Gullstandarden for slike sammenligninger ville vært om tildeling av mangfoldsrådgiver kunne randomiseres. Da ville man i større grad kunne si at eventuelle forskjeller mellom skolene faktisk skyldes ordningen, og ikke andre systematiske forskjeller mellom skolene.

Slike design brukes i forskning nettopp fordi de kan gi et sikrere grunnlag for å tolke effekter i målgrupper enn målinger som bare omfatter én gruppe over tid. Slike opplegg er metodisk krevende og lite egnet som løpende indikator. Men et avgrenset FoU-prosjekt gjennomført én gang vil kunne gi et langt bedre grunnlag for senere og enklere målinger. Da vil tjenestene og ansvarlige myndigheter få bedre kunnskapsgrunnlag om hvilke spørsmål som faktisk fanger opp relevante endringer i kunnskap og holdninger. Dette vil også gi et bedre grunnlag for å tolke funn fra jevnlig spørreundersøkelser som inngår i den løpende rapporteringen.

7.5 Rapportering og arbeidsbyrde

Det kan ved første øyekast se ut som at flere av anbefalingene i dette kapittelet vil innebære en økt rapporteringsbyrde for tjenestene. Vi foreslår blant annet tydeligere registreringer på enkelte punkter og en noe mer systematisk struktur for den periodiske rapporteringen. Når dette leses isolert, kan det gi inntrykk av at vi anbefaler langt mer dokumentasjonsarbeid enn i dag. Imidlertid handler mye av det som foreslås om å

strukturere og tydeliggjøre arbeid som allerede utføres, ikke om å utvide omfanget av rapporteringen.

Flere ansatte beskriver at registreringer i dagens systemer «i liten grad oppleves som nyttig i det daglige arbeidet», og at registreringer som ikke brukes til noe oppleves som en ekstra belastning. Samtidig ligger det i dagens instruksjoner for registrering av enkeltsaker at første registrering skal skje svært tidlig i saksforløpet, på et tidspunkt der ansatte har begrenset informasjon om hva saken faktisk dreier seg om. Dette gjør at registrerte data i liten grad reflekterer hvordan saker utvikler seg over tid.

Likevel skal mange av de ansatte gå inn i systemet på nytt for å avslutte saken på et senere tidspunkt. Mangfoldsrådgiverne oppmuntres allerede i dag til å enten ved avslutning eller på et annet tidspunkt etter første registrering gå inn og endre registreringer på grunnlag av at de har fått mer informasjon. Det betyr at en praksis med oppdatering underveis allerede finnes, men den er usystematisk og udokumentert. I de tilfellene der ansatte uansett må gå inn i systemet etter første registrering for å avslutte saken, og da eller ved andre anledninger uansett endrer det som sto der i utgangspunktet, gir ikke det merarbeid å registrere de nye opplysningene i et annet felt i stedet for å endre feltet som allerede var fylt inn. De ansatte åpner registreringer like mange ganger som før, forskjellen er bare hva de fyller inn når de først er inne i systemet. Det som endrer seg, er at opplysningene legges inn på en måte som gjør at de gir mer mening og gjenspeiler forløpet mer presist.

I tilfeller der saken avklares i løpet av første henvendelse kan saken registreres som avsluttet allerede ved første registrering. I saker som følges opp videre, vil det å registrere dette ved første henvendelse gi betydelig merverdi med minimalt ekstraarbeid. I tillegg anbefaler vi at det registreres flere opplysninger om oppfølgingen og sakens endelige utfall. I de tilfellene der ansatte i de særskilte tjenestene ikke går inn på nytt for å avslutte saken (dette gjelder for eksempel mange henvendelser til KT), vil dette innebære noe merarbeid. Imidlertid mener vi at flere registreringer vil gi betydelig bedre datakvalitet enn det som er tilgjengelig basert på dagens løsning.

Et viktig tilleggspoeng er at oppfølging av henvendelser allerede dokumenteres i dag, men at dette ofte skjer i andre systemer, som direktoratenes journalsystemer eller i såkalte skyggeløsninger. Innsatsen det krever å notere ned denne informasjonen er dermed allerede utført, men informasjonen inngår ikke i en samlet og systematisk rapportering.

Funnene viser samtidig at flere ansatte sier de ville brukt rapporteringssystemene mer dersom de kunne fungere som et reelt arbeidsverktøy. Dette er grunnen til at vi har anbefalt å vurdere om registrering og løpende dokumentasjon kan bli bedre koblet enn i dag. For eksempel kan det vurderes om noe av det som legges inn i arbeidsverktøyet automatisk kan deles videre som tallregistrering, mens andre deler kan være synlige bare for tjenestepersonen selv. Dersom man på sikt får på plass en slik løsning vil det redusere behovet for skyggeløsninger og dermed noe av den reelle arbeidsbelastningen – og gi data av langt bedre kvalitet. Det vil også avhjelpe noe de ansatte peker på som avgjørende for manglende motivasjon for rapportering – nemlig at dagens

system for tallregistrering i liten grad oppleves som nyttig for de ansatte, de føler at de «registrerer bare for registreringens skyld».

Vi har også foreslått at den periodiske rapporteringen i større grad samordnes og systematiseres. Det handler ikke om mer rapportering, men om å gjøre den eksisterende rapporteringen mer oversiktlig og lik på tvers av tjenestene. Funnene våre peker på at rapporteringen i dag er fragmentert og at ansatte bruker tid på å finne ut av hvordan de skal strukturere tekst og beskrivelser på nytt hver gang. Et mer standardisert skjema kan dermed gjøre arbeidet enklere uten å utvide omfanget av informasjonen som etterspørres. I tillegg kan et slikt skjema gjøre det lettere å løfte frem de delene av arbeidet som ikke lar seg tallfeste, og som i dag ofte blir usynlige.

Flere informanter peker også på at dagens registreringer inneholder opplysninger som ikke offentliggjøres i årsrapportene eller som i begrenset grad brukes i tjenestenes arbeid. Dette bidrar i seg selv til en opplevelse av unødvendig rapportering. I møte med dette har vi vært selektive i anbefalingene våre og forsøkt å begrense registreringen til punkter som fremstår som særlig viktige for å forstå virksomheten, og som ansatte selv mener det er hensiktsmessig å dokumentere.

Også registreringen av «hovedbekymring» illustrerer hvordan tydeligere struktur kan bidra til bedre datakvalitet uten å øke belastningen. I dag er det uklart om man skal registrere elevens egen bekymring eller tjenestepersonens vurdering, og dette beskrives som krevende fordi «hovedbekymring» er et subjektivt begrep og fordi registreringen skjer tidlig i saken. Det å kunne registrere begge opplysningene gir et bedre bilde av saken, men innebærer ikke mye merarbeid, fordi ansatte allerede må forholde seg til begge vurderingene i praksis.

Til slutt viser funnene våre at det er store variasjoner i hvordan sentrale begreper forstås og praktiseres. Det gjelder blant annet hva som regnes som en «sak», «annet»-sak og hvordan hovedbekymringer klassifiseres i registreringen. Slike uklarheter fører til merarbeid, feilklassifiseringer og usikkerhet. Tydeligere retningslinjer kan dermed spare tid og gjøre registreringen mindre krevende.

Oppsummert kan anbefalingene våre tolkes som om de innebærer mer rapportering. Men når man ser dem i lys av funnene, handler de i stor grad om å gjøre den registreringen som allerede finner sted mer presis, mer relevant og mindre tidkrevende. Endringene legger opp til registrering av mer informasjon enn i dag. Men våre anbefalinger er utformet med mål om at arbeid som uansett gjøres, kan struktureres på en måte som gir større faglig verdi og mindre frustrasjon.

7.6 Oppsummering

I dette kapitlet har vi drøftet hvilke måleverktøy og datakilder som kan benyttes for å operasjonalisere de foreslåtte indikatorene i kapittel 6, og hvordan rapporteringen i de særskilte tjenestene kan videreutvikles. Under oppsummerer vi diskusjonene i dette kapitlet.

- Vi mener det finnes et betydelig potensial for å forbedre kunnskapsgrunnlaget om tjenestenes arbeid gjennom relativt enkle justeringer i dagens

registreringspraksis, særlig når det gjelder tidspunkt for registrering, standardisering på tvers av tjenester og tydeligere retningslinjer.

- Samtidig har dagens rapporteringsløsninger begrensninger som ikke kan løses gjennom mindre justeringer, blant annet manglende mulighet til å følge personer over tid på tvers av henvendelser og tjenester. Dette bidrar til dobbeltregistreringer og bruk av uformelle skyggeløsninger. Derfor anbefaler vi at ansvarlige myndigheter på lengre sikt utvikler felles løsninger for både løpende dokumentasjon og oppfølging, innenfor rammer for personvern og rettslig grunnlag.
- Når det gjelder endringer i dagens løsninger, anbefaler vi at man går bort fra betegnelsen «sak» og erstatter den med «henvendelse» og «oppfølging».
- Videre mener vi at det bør legges til rette for registrering av opplysninger ved flere tidspunkter etter første registrerte henvendelse, slik at rapporteringen bedre gjenspeiler oppfølging og utfall over tid.
- Periodisk narrativ rapportering og brukerevalueringer har et uutnyttet potensial til å synliggjøre deler av arbeidet som i dag forblir usynlige, særlig relasjonelt arbeid, samarbeid og opplevde utfordringer og behov i tjenestenes arbeid.
- Tall som publiseres på grunnlag av registrering og rapportering bør i større grad ledsages av tydelig informasjon om målemetoder, begrensninger og usikkerhet i datagrunnlaget. Dette gjelder blant annet statistikk som inngår i IMDis og Bufdirs årsrapportering. Dette kan bidra til å redusere feiltolkninger av tallene.
- Flere av de foreslåtte endringene i dagens løsninger innebærer ikke nødvendigvis mer arbeid eller større rapporteringsbyrde for tjenestene, men handler først og fremst om bedre struktur og samordning av arbeidet som allerede finner sted i dag. Våre informanter forteller at rapporteringsbyrden først og fremst handler om at de ikke helt ser poenget med å registrere, og ikke om omfanget av rapportering i seg selv. Ansatte opplever registrering som belastende når den ikke gir verdi tilbake til arbeidet, og når tallene som offentliggjøres ikke samsvarer med praksis.

Referanser

- Aarset, M.F., Smette, I. & Bruland, S. (2024a). *Mangfoldsrådgivere i ungdomsskoler og voksenopplæringsentre. Fungerer det etter hensikten?* NOVA-rapport nr. 08/24.
- Aarset, M.F., Smette, I. & Bruland, S. (2024b). «Når "negativ sosial kontroll" blir et villedende begrep». *Forskersonen*, 14.11.24.
- AID (Arbeids- og inkluderingsdepartementet). (2025a). Sjef i eget liv – styrket innsats mot negativ sosial kontroll og æresmotivert vold 2025–2028. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/content-tassets/42483a2aaa5444459c1de91f1b7c1fdd/no/pdfs/sjef-i-eget-liv.pdf>
- AID (Arbeids- og inkluderingsdepartementet). (2025b). Høringsnotat: Forslag til lov om særskilt innsats mot negativ sosial kontroll og æresmotivert vold (10. oktober 2025).
- AID (Arbeids- og inkluderingsdepartementet). (2018). *Rundskriv F0218: Utgifter til hjemreise til Norge ved negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse*. Regjeringen.no. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/rundskriv-f-02-18/id2632326/>
- AID (Arbeids- og inkluderingsdepartementet). (2024). *NOU 2024: 13. Lov og frihet. Negativ sosial kontroll, æresmotivert vold, tvangsekteskap, kjønnslemlestelse, psykisk vold og ufrivillig utenlandsopphold – juridiske problemstillinger og forslag til regelverksendringer*. [NOU 2024: 13–regjeringen.no](https://www.regjeringen.no)
- Armstead, T.L., Wilkins, N. & Doreson, A. (2018). Indicators for Evaluating Community- and Societal-Level Risk and Protective Factors for Violence Prevention: Findings From a Review of the Literature. *Journal of Public Health Management and Practice* 24(): p S42–S50, January/February 2018.
- Bredal, A. & Orubapo, J. (2008). *Et trygt sted å bo. Og noe mer. Evaluering av botilbudet til unge som bryter med familien på grunn av tvangsekteskap*. ISF-rapport 2008:07
- Bredal, A., Bråten, B., Jesnes, K. & Strand, A. H. (2015). *Et blikk inn i skolen. Minoritetsrådgivere sett fra brukeres ståsted*. Fafo-rapport 2015:40.
- Bråten, B. & Elgvin, O. (2014). *Forskningsbasert politikk. En gjennomgang av forskningen på tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlige begrensninger av unges frihet, og av de politiske tiltakene på feltet*. Fafo-rapport 2014:16.
- Bråten, B. & Kindt, K. (2016). *Med mandat til å hjelpe*. Fafo-rapport 2016:11.
- Bråten, B., Elgvin, O., Flatø, H. & Lillevik, R. (2021). *Samtale og strid. Frivillige organisasjoners arbeid mot negativ sosial kontroll og tvangsekteskap*. Fafo-rapport 2021:16
- Bråten, B. & Lillevik, R. (2021). *Noen å høre til. Mentorordninger for unge som har brutt med familien sin*. Fafo-rapport 2021:32
- Buudir (2023). Årsrapport 2022. Kompetanseteamet mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og negativ sosial kontroll. <https://kudos.dfo.no/documents/33081/files/29462.pdf>
- Chamberlain, L. (2008). A Prevention Primer for Domestic Violence: Terminology, Tools, and the Public Health Approach. Hentet fra: https://vawnet.org/sites/default/files/materials/files/2016-09/AR_PreventionPrimer.pdf
- Chen, H. T. (2012). Theory-driven evaluation: Conceptual framework, application and advancement. In *Evaluation von Programmen und Projekten für eine demokratische Kultur* (pp. 17-40). Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.
- Cohen, L., Chavez, V. & Chehimi, S. (2010). *Prevention is primary: strategies for community well being*. John Wiley & Sons.
- Deloitte Advokatfirma. (2024). Utredning for Arbeids- og inkluderingsdepartementet: Behov for regelverksendringer for behandling av personopplysninger i arbeidet mot negativ sosial kontroll og æresrelatert vold.
- Elgvin, O. (2024). «Er det æreskulturen som er problemet?» *Klassekampen*, 10.02.2024.
- Fedoryshyn, N. & Falch-Monsen, B. (2024). Etnisk mangfold og inkludering i arbeidslivet. Indikatorer, status og utviklingstrekk.

- Fleck, D. (2007). Institutionalization and organizational long-term success. *BAR-Brazilian Administration Review*, 4(2), 64–80.
- Flood, M. (2020). Engaging men and boys in violence prevention. In *Men, masculinities and intimate partner violence* (pp. 155–169). Routledge.
- Franco-Santos, M. & Otley, D. (2018). Reviewing and theorizing the unintended consequences of performance management systems. *International Journal of Management Reviews*, 20(3), 696–730.
- Friberg, J. og Bjørnset, M. (2019). Migrasjon, foreldreskap og sosial kontroll. Fafo-rapport 2019:1.
- Friberg, J.H. & Sterri, E.B. (2023). *Sosial kontroll og integrasjon. Betydningen av foreldreinvolvering og foreldrerestriksjoner i ungdomstiden for integreringsutfall i overgangen til voksenlivet*. Fafo-rapport 2023:14.
- Funnell, S.C. & Rogers, P.J. (2011). *Purposeful program theory: Effective use of theories of change and logic models*. John Wiley & Sons.
- Greenberg, M.T., Domitrovich, C.E., Graczyk, P.A. & Zins, J.E. (2005). The study of implementation in school-based preventive interventions: Theory, research, and practice. *Promotion of mental health and prevention of mental and behavioral disorders*, 3, 1–62.
- IMDi. (2025). Årsrapport 2024. De særskilte tjenestene mot negativ sosial kontroll og æresrelatert vold. Hentet fra: <https://www.imdi.no/globalassets/rapporter/2025/arsrapport-sarskilte-tjenester-2024-digitalt.pdf>
- IMDi. (2024). IMDi's kommuneundersøkelse 2023. Et innblikk i hvordan kommuner arbeider med integreringsoppgaver og hvordan de oppfatter IMDi som samarbeidspartner. Hentet fra: <https://www.imdi.no/globalassets/rapporter/2024/imdis-kommuneundersokelse-2023.pdf>
- IMDi. (2023). Frihet fra negativ sosial kontroll og æresrelatert vold. Tallrapportering for IMDi's minoritetsrådgivere og integreringsrådgivere sitt arbeid mot negativ sosial kontroll og æresrelatert vold. <https://arkiv.imdi.no/contentassets/ca58a7ef64ee49f09a5eb84bcc62cfb8/frihet-fra-negativ-sosial-kontroll-og-aeresrelatert-vold-0623.pdf>
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2023). Opptrappingsplan mot vold og overgrep mot barn og vold i nære relasjoner (2024–2028) Trygghet for alle. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/9f13c290967946d9b9ccf721bcfa58b8/no/pdfs/prp202320240036000dddpdfs.pdf>
- Krosnick, J.A. & Presser, A. (2010). Question and Questionnaire Design. In P.V. Marsden & J.D. Wright (Eds.), *Handbook of Survey Research* (2nd ed., pp. 264–313). Bingley, UK: Emerald.
- Kuru, O. & Pasek, J. (2016). Improving social media measurement in surveys: Avoiding acquiescence bias in Facebook research. *Computers in Human Behavior*, 57, 82–92.
- Kunnskapsdepartementet (2021). Tildelingsbrev til Integrerings- og mangfoldsdirektoratet 2021. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/5be5c97123954550a313256d8bad54e8/tildelingsbrev-imdi-2021.pdf>
- Langøien, L.J, Nøkleby, H & Jardim, P.S.J. (2020) *Målstyring i politiets forebyggende arbeid: en systematisk kartleggingsoversikt*. Rapport – 2020. Oslo: Folkehelseinstituttet, 2020.
- NKVTS. (2025). Om UEVO-studien. Hentet fra: <https://uevo.nkvts.no/uevostudien/>
- O'Connell, M.E., Boat, T., Warner, K.E. & National Research Council. (2009). Defining the scope of prevention. In *Preventing mental, emotional, and behavioral disorders among young people: Progress and possibilities*. National Academies Press (US).
- OECD. (2021). Results and indicators for development. Methodological guide. Hentet fra: https://capacity4dev.europa.eu/sites/default/files/sig_website_methodo_2021.pdf
- Oman, C.P. & Arndt, C. (2010). Measuring governance. OECD. https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2010/10/measuring-governance_g17a1ee1/5km5z9nnxwxw-en.pdf (hentet 25.02.2026).
- Oslo Economics. (2019). *Kommunenes erfaringer med barn og unge som etterlates i utlandet mot sin vilje*. Rapport 2019–30.

- Oslo Economics. (2022). *Evaluering av tilskuddsordningen nasjonalt botilbud til personer over 18 år utsatt for tvangsekteskap, æresrelatert vold og negativ sosial kontroll*. [Evaluering-av-tilskuddsordningen-nasjonalt-botilbud.pdf](#)
- Proba Samfunnsanalyse. (2019). *Hvordan måle integrering? Forslag til et helhetlig indikatorsett for måling av integrering i Norge*. Rapport 2019-3.
- Proba Samfunnsanalyse (2021). *Omfang av negativ sosial kontroll*. Rapport 2021-10.
- Proba Samfunnsanalyse (2023). *Evaluering av Kompetanseteamet mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og negativ sosial kontroll*. Rapport 2023-1.
- Roots, R.I. (2004). When laws backfire: Unintended consequences of public policy. *American behavioral scientist*, 47(11), 1376–1394.
- Røde Kors (2025). Røde Kors- telefonen om negativ sosial kontroll og æresrelatert vold. Årsrapport 2024. <https://static1.squarespace.com/static/57559b06ab48de8a440cc072/t/67b3067b31f555189958d6fd/1739785856742/%C3%85rsrapport+2024+R%C3%B8de+Kors-telefonen.pdf> (hentet 25.02.2026)
- Sarnecki, J. (2005). Knowledge-based crime prevention. Theoretical points of departure for practical crime prevention. In *NSfK: s 47th Research Seminar Oslo, Norway 2005*.
- SSØ. (2010). Veileder. Resultatmåling. Mål- og resultatstyring i staten. SSØ 12/2010.
- Steen-Johnsen, K., Lidén, H. & Five Aarset, M. *Handlingsplan mot tvangsekteskap: Evaluering av utvalgte tiltak. 2. delrapport*, ISF-rapport 2010:7.
- Storer, H.L., Casey, E.A., Carlson, J., Edleson, J.L. & Tolman, R.M. (2016). Primary prevention is? A global perspective on how organizations engaging men in preventing gender-based violence conceptualize and operationalize their work. *Violence Against Women*, 22(2), 249–268.
- Strøm, F., Kvalø, E.H., Arnesen, R. & Østby, L. (2024). *Forprosjekt til levekårsundersøkelsen blant innvandrere 2026*. SSB-notat 2024:18.
- Zucker, L.G. (1977). The role of institutionalization in cultural persistence. *American sociological review*, 726–743.

Fafo

Institutt for arbeidslivs- og velferdsforskning

Borggata 2B, Oslo

Postboks 2947 Tøyen, 0608 Oslo

Sentralbord: 22 08 85 00

E-post: fafo@fafo.no

fafo.no

