

Linda Dyrliid og Berit Berg

# **Menneskehandelens ofre – fra utnyttning til myndiggjøring**

**Evaluering av ROSA-prosjektet**

 NTNU

Samfunnsforskning AS

## **Forsideillustrasjon**

**Mick Namerari – ”Marsupial Mouse Dreaming”**

**Gjengitt med tillatelse fra kunstneren og Jinta Desert Art Gallery, Australia**

[www.jintaart.com.au](http://www.jintaart.com.au)

 <b>Samfunnsforskning AS</b>		<h1>Rapport</h1>	
<b>Avdeling: Innvandringsforskning og flyktningstudier</b>		<b>TITTEL</b> <b>Menneskehandelens ofre – fra utnyttning til myndiggjøring</b> <b>Evaluering av ROSA-prosjektet</b>	
Postadresse: NTNU Dragvoll 7491 Trondheim Besøksadresse: Loholt Allé 85, Paviljong B		<b>FORFATTER(E)</b> Linda Dyrliid og Berit Berg	
Telefon: 73 59 63 00 Telefaks: 73 59 62 24		<b>OPPDRAKSGIVER(E)</b> Justisdepartementet	
E-post: kontakt@samfunn.ntnu.no www.ntnusamfunnsforskning.no/ Foretaksnr. NO 986 243 836			
<b>RAPPORT</b>	<b>GRADERING</b> Åpen	<b>OPPDRAKSGIVERS REF.</b> Jan Austad	
2008	<b>ISBN</b> 978-82-7570-193-8	<b>PROSJEKTNR.</b> 1141470	<b>ANTALL SIDER OG BILAG</b> 51
<b>PRIS (eksl. porto og ekspedisjonsomkostninger)</b> kr 80,-		<b>PROSJEKTLÉDER (NAVN, SIGN.)</b> Berit Berg	<b>KVALITETSSIKRET AV (NAVN, SIGN.)</b> Bente Aina Ingebrigtsen
	<b>DATO</b> 2008-07-31		
<b>SAMMENDRAG</b> <p>Regjeringen lanserte sin første handlingsplan mot handel med kvinner og barn i 2003. Handlingsplanen mot menneskehandel har som formål å forebygge og bekjempe menneskehandel, spesielt handel med kvinner og barn, samt beskytte ofrene. Et av tiltakene i handlingsplanen var etableringen av ROSA-prosjektet (Reetablering, Oppholdssteder, Sikkerhet og Assistanse). Denne evalueringen av ROSA-prosjektet er gjort på oppdrag fra Justisdepartementet og er gjennomført i perioden november 2007 til juni 2008. Hovedformålet med evalueringen har vært å <i>vurdere en permanent organisering av trygge bosteder for ofre for menneskehandel</i>. Selve evalueringen bygger på intervjuer med sentrale og lokale aktører, gjennomgang av relevante dokumenter, samt deltakelse på møter i den tverrdepartementale gruppa som er opprettet for å følge opp regjeringens handlingsplan mot menneskehandel. Rapporten gir følgende anbefalinger for det videre arbeidet:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. ROSA-prosjektet bør videreføres.</li> <li>2. Krisesenter er en god løsning i tidlig fase, men er lite egnet for langtidsopphold.</li> <li>3. Innholdet i refleksjonsperioden må tydeliggjøres.</li> <li>4. Systemet rundt rådgiving i forbindelse med retur må forbedres.</li> <li>5. Arbeidsdelingen mellom de ulike kompetansemiljøer på feltet tydeliggjøres.</li> </ol>			
<b>STIKKORD</b>	<b>NORSK</b>	<b>ENGELSK</b>	
	Menneskehandel	Trafficking	
	Prostitusjon	Prostitution	
	Krisesenter	Shelter	
	Asyl	Asylum	



## Forord

*Menneskehandel er vår tids slavehandel og en alvorlig form for kriminalitet som innebærer grove krenkelsers av ofrenes menneskerettigheter. Dette slås fast i innledningen til regjeringens handlingsplan mot menneskehandel. Et nært og forpliktende samarbeid mellom ansvarlige aktører er et viktig virkemiddel for å nå regjeringens mål om å bekjempe alle former for menneskehandel. ROSA-prosjektet er et eksempel på et slikt samarbeidsprosjekt der målet er å gi tilbud om trygge bosteder med tilpasset oppfølging for menneskehandelens ofre.*

Justisdepartementet ga høsten 2007 NTNU Samfunnsforskning, i samarbeid med Høgskolen i Sør-Trøndelag (HiST), i oppdrag å evaluere ROSA-prosjektet. Evalueringen er gjennomført som en kvalitativ studie, der intervjuer, fokusgruppeintervjuer og gjennomgang av sentrale dokumenter har vært våre hovedmetoder. Fra oppdragsgivers side var det understreket at evalueringen i første rekke skulle ha fokus på systemsiden. Systemsiden er her definert bredt og omfatter alt fra rammebetingelser, organisering, samarbeidsrelasjoner, arbeidsformer og daglig drift. Når det gjelder brukerperspektivet, ble det i 2006 gjennomført en egen brukerundersøkelse, og denne har vi lagt til grunn når det gjelder brukererfaringene.

I løpet av en knapp fireårsperiode har temaet menneskehandel utviklet seg fra noe bare noen ganske få hadde noen oppfatninger om, til et tema alle har hørt om, mange har meninger og flere og flere kommer i befatning med gjennom sin yrkesutøvelse. Kunnskapen om de utfordringene man står overfor på feltet har med andre ord økt, og en del rammebetingelser er endret. Forlengelse av refleksjonsperioden er en slik endring. En annen endring er lovforbudet mot kjøp av seksuelle tjenester. I ”det store bildet” er spørsmålene knyttet til offeroppfølging i Norge en del av det som skjer internasjonalt. Å stoppe menneskehandelen handler om å arbeide på alle nivåer, og det handler om å se at det som skjer lokalt har sammenheng med det som gjøres nasjonalt og internasjonalt. Det har ikke vært vår oppgave å gå inn i hele den store diskusjonen, men det er viktig å minne om at ROSA-prosjektet er en del av dette og vil påvirkes av hva som skjer på andre områder nasjonalt – og ikke minst: hva som skjer internasjonalt. ROSA har gjennom prosjektperioden vist sin berettigelse. Tross begrensede ressurser har de vært en viktig støttespiller for mange ofre – både når det gjelder botilbud, tilgang til helse- og sosialtjenester, samt ivaretagelse av kvinnene i forbindelse med straffesaker.

Vi vil takke alle som har stilt opp som informanter eller på andre måter har bidratt i forbindelse med dette evalueringsarbeidet. En særlig takk går til den tverrdepartementale gruppa, ledet av Jan Austad fra Justisdepartementet, som har fungert som referansegruppe for evalueringsprosjektet, og til ROSA-prosjektets to medarbeidere – Unni Kiil og Maya Brenna Nielsen.

Trondheim, juli 2008

Berit Berg

Linda Dyrliid



# Innhold

<b>1. Innledning .....</b>	<b>9</b>
1.1 Bakgrunn for prosjektet.....	9
1.2 Evalueringsopplegg.....	10
1.3 Rapportens oppbygging .....	12
<b>2. ROSA – et tiltak mot menneskehandel.....</b>	<b>13</b>
2.1 Menneskehandel – art og omfang .....	13
2.2 Regjeringens handlingsplan mot menneskehandel.....	17
2.3 ROSA – oppgaver og arbeidsformer .....	18
2.4 Brukererfaringer .....	19
<b>3. Erfaringer – sett fra innsiden og utsiden.....</b>	<b>25</b>
3.1 Utøvende nivå .....	25
3.2 Samarbeidspartnere og henvisende instanser.....	34
3.3 Styringsnivået.....	36
<b>4. Oppsummering og anbefalinger.....</b>	<b>45</b>
4.1 Reetablering, Oppholdssteder, Sikkerhet og Assistanse .....	45
4.2 Trygge oppholdssteder.....	46
4.3 Innhold i refleksjonsperioden .....	48
4.4 Fra prosjekt til drift.....	49
<b>Referanser .....</b>	<b>51</b>





# 1. Innledning

Evalueringen av ROSA-prosjektet er gjort på oppdrag fra Justisdepartementet og er gjennomført i perioden november 2007 til juni 2008. Selve evalueringen bygger på intervjuer med sentrale og lokale aktører, gjennomgang av relevante dokumenter, samt deltakelse på møter i den tverrdepartementale gruppa som er opprettet for å følge opp regjeringens handlingsplan mot menneskehandel. NTNU Samfunnsforskning har vært ansvarlig for gjennomføringen av evalueringen, med Berit Berg som prosjektleder og Linda Dyrliid som prosjektmedarbeider.

## 1.1 Bakgrunn for prosjektet

Regjeringen lanserte sin første handlingsplan mot handel med kvinner og barn i 2003. Handlingsplanen har som formål å forebygge og bekjempe menneskehandel, spesielt handel med kvinner og barn, samt beskytte ofrene. Et av tiltakene i handlingsplanen var etableringen av ROSA-prosjektet (Reetablering, Oppholdssteder, Sikkerhet og Assistanse). Prosjektet ble opprettet i januar 2005, med en driftsperiode på ett år. For å sikre kontinuiteten i arbeidet, la regjeringen fram en ny handlingsplan for perioden 2005-2008. Formålet med ROSA-prosjektet er å sikre trygge oppholdssteder med tilgang til nødvendig bistand og informasjon til kvinner som er utsatt for menneskehandel.

Etter regjeringsskiftet i 2006 la Stoltenberg-regjeringen fram en ny handlingsplan for perioden 2006-2009. Her ble det lagt opp til en forlengelse av ROSA-prosjektet. I handlingsplanens tiltak 10 står det blant annet følgende:

*Regjeringen ønsker at ROSA-prosjektet som tilbyr trygge bosteder og oppfølging, videreføres og gjennomføres som planlagt gjennom den fastsatte prøveperioden på tre år. Regjeringen vil foreta en ekstern evaluering i løpet av tredje driftsår. Evalueringen skal danne grunnlag for å vurdere en permanent organisering av trygge bosteder for ofre for menneskehandel. Berørte departement vil i samarbeid utrede og vurdere ulike alternativer.*

Tiltak 10 i handlingsplanen utdyper hvilke oppgaver som i denne sammenhengen særlig vil være i fokus: bolig, sikkerhet, integrering og tett oppfølging i form av et helhetlig sosial- og helseprogram. Det er også understreket at det fortløpende skal evalueres om det også er behov for bosteder for menn som er ofre for menneskehandel.

## 1.2 Evalueringsopplegg

I drøftingene med Justisdepartementet er det presisert at en evaluering av ROSA-prosjektet i første rekke skal ha fokus på systemsiden – ikke på brukersiden. Det er allerede gjennomført en egen brukerundersøkelse (Skogøy 2006), og både departementet og prosjektleder for ROSA-prosjektet, vurderer det slik at denne bør kunne legges til grunn når det gjelder brukererfaringer. Systemsiden defineres her bredt og omfatter alt fra rammebetingelser, organisering, samarbeidsrelasjoner, faglige prioriteringer/arbeidsformer og daglig drift.

Evalueringen av ROSA-prosjektet tar utgangspunkt i de målsettingene som er formulert for prosjektet – med de endringene og justeringene som er gjort over tid. I evalueringsarbeidet har vi også forholdt oss til endringer i rammebetingelser som direkte eller indirekte kan ha betydning for prosjektets arbeid. Endringer av rammebetingelser i denne sammenhengen dreier seg bl a om endringer når det gjelder politiske signaler, endringer i lov- og regelverk, endringer i økonomiske forhold eller endringer i organisatoriske forhold. Et eksempel kan være økningen av refleksjonsperioden<sup>1</sup> (fra 45 dager til 6 måneder). En slik endring må antas å ha betydning for hvor mange av kvinnene som velger retur og hvor mange som velger å søke asyl eller evt andre alternativer. Slike valg vil kunne få betydning for botid på kritesentrene eller andre midlertidige oppholdssteder. Et annet eksempel på ytre forhold som kan påvirke prosjektets arbeid, er hvordan arbeidet mot menneskehandel prioriteres og drives nasjonalt/internasjonalt. Dette vil kunne påvirke hvem og hvor mange som til enhver tid kommer.

Når det gjelder konkretisering av problemstillinger for evalueringen, har dette skjedd i samråd med oppdragsgiver og den tverrdepartementale gruppa. Både brukerundersøkelsen og ROSA-prosjektets egne rapporter peker på utfordringer som det har vært naturlig å følge opp i evalueringen. Vi har også sett det som vår oppgave å vurdere alternativer til dagens prosjekt – alt fra etablering av dette som et permanent tiltak til overføring av oppgaver (helt/delvis) til andre instanser. I møte med departementet ble det spesielt bedt om at distriktsperspektivet ble ivare tatt. Selv om hovedtyngden av kvinner/barn innenfor målgruppa befinner seg i Oslo-området, ser vi det som viktig å ha et ”hele-landet-perspektiv” både når det gjelder kartlegging av utfordringer, organisatoriske løsninger og praktiske tiltak.

Evalueringen er gjennomført som en kvalitativ studie, der intervjuer med aktører fra ulike instanser/nivåer har vært vår hovedmetode. Vi har gjennomført til sammen 47 intervjuer med personer som representerer både utførernivået, myndighetsnivået og ROSAs samarbeidspartnere. Følgende instanser er representert i vårt intervjumateriale:

---

<sup>1</sup> Handlingsplanen har lagt til rette for at bortvisningsvedtak kan stille i bero i inntil 45 dager (nå 6 måneder) for ofre for menneskehandel. Dette kalles en refleksjonsperiode. I perioden skal personen få informasjon og hjelp, samt bistand til å anmelde menneskehandlere.

### *Styringsnivået*

Arbeids- og inkluderingsdepartementet  
Barne- og likestillingsdepartementet  
Helse- og omsorgsdepartementet  
Justisdepartementet  
Utenriksdepartementet  
Sosial- og helsedirektoratet (fra mars 2008: NAV)  
Politidirektoratet  
Utlendingsdirektoratet

### *Utøvende nivå*

ROSA-prosjektet  
16 krisesentre som har vært direkte involvert i arbeidet

### *Samarbeidspartnere*

PRO-senteret  
Nadheim  
IOM  
NOAS  
Asylmottak  
Trondheim politikammer  
Bergen politikammer  
STOP-gruppa  
Statsadvokaten i Sør-Trøndelag  
3 bistandsadvokater  
Trondheim kommune v/rådmannen  
Oslo kommune v/Oslo-piloten  
Bergen kommune v/TOT  
Et utvalg andre kommuner som har vært direkte involvert i arbeidet

I tillegg til de individuelle intervjuene er det gjennomført møter med samarbeidsfora og arbeidsgrupper som har en rolle i forhold til ROSA-prosjektet. Intervju- og møtedata er supplert med skriftlig informasjon i form av handlingsplaner, protokoller, utredninger/rapporter, tilgjengelig statistikk og aktuell forskning.

Materialet denne rapporten bygger på er omfattende. Samtidig vil vi understreke at vårt oppdrag har vært avgrenset til å omfatte de nevnte informantgruppene – ikke brukerne. Vi har støttet oss på brukerundersøkelsen som ble gjennomført i 2006, samt sekundærkilder som beskriver brukererfaringer. Gjennom tidligere prosjekter har vi hatt samtaler med kvinner som er i offersituasjon. Selv om ikke disse intervjuerfaringene kan brukes som data i denne evalueringen, har det gitt en innsikt i brukernes situasjon som vi har hatt nytte av gjennom ulike

faser av evalueringsprosessen. Samlet sett mener vi derfor materialet også ivaretar en del av brukerperspektivet.

Gjennom hele evalueringsperioden har vi møtt på utfordringer knyttet til å avgrense vårt oppdrag. ROSA-prosjektet utgjør ett av til sammen 37 tiltak i regjeringens handlingsplan mot menneskehandel (2006-2009). Mange av tiltakene har utydelige grenseflater til andre tiltak, og flere av dem gir først mening hvis de settes inn i en helhetlig ramme. Dette er en naturlig konsekvens av at dette er en samlet plan – ikke 37 løsrevne tiltak. Når vårt oppdrag går ut på å evaluere et prosjekt som representerer et enkelttiltak, vil det i en del sammenhenger både være vanskelig og unaturlig å avgrense drøftingen til tiltaket isolert. Dette betyr ikke at vi har påtatt oss å evaluere hele handlingsplanen, men at vi i noen sammenhenger velger å kommentere forhold som ligger utenfor selve ROSA-prosjektets ansvarsområde. Dette er gjort i forståelse med oppdragsgiver og den tverrdepartementale gruppa, som har fungert som en referansegruppe for prosjektet.

### **1.3 Rapportens oppbygging**

Denne rapporten er delt inn i fire kapitler. Etter dette innledende kapitlet (kapittel 1) følger kapittel 2 som setter ROSA-prosjektet inn i en større ramme – som tiltak mot menneskehandel. Dette kapitlet er ment som et bakteppe for selve evalueringen og inneholder en del faktainformasjon om menneskehandel, avtaler og lovverk, samt statistikk. I dette kapitlet referer vi også de viktigste funnene i brukerundersøkelsen som ble gjennomført i 2006. Kapittel 3 er en presentasjon av selve evalueringsmaterialet. Kapitlet er delt inn i tre underkapitler hvor vi først tar for oss erfaringene fra de som er direkte involvert i det arbeidet ROSA gjør, deretter ser vi på erfaringene til samarbeidspartnere og henvisende instanser, og til slutt presenteres erfaringene fra styringsnivået. I kapittel 4 drøfter vi erfaringene, oppsummerer styrker og svakheter, før vi kommer med våre anbefalinger.

## 2. ROSA – et tiltak mot menneskehandel

### 2.1 Menneskehandel – art og omfang

Begrepet menneskehandel har i de siste årene blitt et viktig begrep både i media og i politiske fora. I Norge var begrepet tidligere mer eller mindre entydig forbundet med seksuell utnytting, men har den senere tid i stadig økende grad også blitt satt i forbindelse med andre former for utnytting. Dette har i hovedsak vært knyttet til baltiske og polske bygningsarbeidere som har mottatt ingen eller svært lav lønn og også bodd meget kummerlig under sitt opphold i Norge, men begrepet har også vært nevnt i forbindelse med au pair- og helsesektoren. Menneskehandel har dessuten vært nevnt i forbindelse med mer eller mindre uniformerte utenlandske tiggere som plutselig dukket opp i Oslos gater, og i forbindelse med barn som har forsvunnet fra asylmottak i Oslo-regionen.

Selv om begrepet har fått fornyet oppmerksomhet de senere årene, bærer det med seg en lang historie. Menneskehandel ble først satt på den internasjonale agenda på slutten av 1800-tallet i forbindelse med en serie internasjonale konferanser om det som på den tiden ble omtalt som hvit slavehandel. En første internasjonal overenskomst vedrørende dette ble signert i Paris i 1904. I de følgende årene fikk tematikken økt oppmerksomhet og det ble formulert en rekke internasjonale avtaler.

Noe av det som kjennetegner menneskehandel er at det tar stadig nye former, og dette stiller krav til stadig nye internasjonale konvensjoner. Den mest sentrale er FNs protokoll for å forebygge, bekjempe og straffe handel med mennesker, særlig kvinner og barn - ofte omtalt som Palermo-protokollen (the United Nations Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, especially Women and Children). Denne protokollen er et tillegg til FNs konvensjon mot grenseoverskridende, organisert kriminalitet (2000). Formålet med denne protokollen er: a) å forebygge og bekjempe handel med mennesker, med særlig vekt på kvinner og barn, b) å beskytte og bistå ofrene for slik handel, med full respekt for deres menneskerettigheter, og c) å fremme samarbeid mellom statsparter med sikte på å oppnå disse målsettingene.

Mens Palermoprotokollen har hatt stor betydning i forhold til internasjonalt samarbeid om forebygging og bekjempelse av menneskehandel, har den nye Eroparådskonvensjonen en mer rettighetsbasert tilnærming. Formålet er å sikre reell beskyttelse av ofrene, og å beskytte deres menneskerettigheter. Norge ratifiserte konvensjonen 17. januar 2008, og ble statspart 1. mai 2008. Norge har også bidratt til utarbeidelse av konvensjonen som nå er signert av 16 land. For å sikre at partene oppfyller sine forpliktelser i henhold til den nye internasjonale traktaten, blir det opprettet et uavhengig overvåkingsorgan, kalt "GRETA". I forbindelse med lansering av den nye konvensjonen har Europarådet hatt en storstilt kampanje både for å sikre under-

tegning og ratifisering i flest mulig land, men også for å øke kunnskap og bevissthet om menneskehandel hos ulike målgrupper. En konvensjon av denne typen, med et klart fokus på rettigheter, bør kunne få stor betydning i forhold utarbeidelse av tiltak for å ivareta mennesker som blir ofre for menneskehandel.

### *Implikasjoner*

Palermoprotokollen har bidratt til å standardisere lovverk mot menneskehandel i de landene som har undertegnet og senere ratifisert protokollen. Sammen med internasjonalt politisamarbeid legger dette forholdene til rette for en økt effektivitet i den internasjonale kampen mot menneskehandel.

Norge ratifiserte Palermo-protokollen 23. september 2003 (undertegnet 13. desember 2000) og innførte i den forbindelse endringer i norsk straffelov. Konkret ble straffebudet mot (blant annet) å utnytte noen til prostitusjon overført fra § 202 til § 224. Samtidig ble § 224 gjort til bestemmelse mot menneskehandel. Disse endringene ble satt i kraft 4. juli samme år (2003). Basert på denne loven defineres menneskehandel på følgende måte i regjeringens handlingsplan mot menneskehandel (2005-2008):

*Menneskehandel vil si å utnytte andre enten i prostitusjon eller for andre seksuelle formål, i tvangsarbeid, krigstjeneste i fremmed land eller gjennom fjerning av persons organer – ved hjelp av vold, trusler, misbruk av sårbar situasjon eller annen utilbørlig atferd.*

Denne ordlyden baserer seg i stor grad på Palermo-protokollen, og her slås det fast at hvis noen av de nevnte midlene (vold, trusler, misbruk av sårbar situasjon) er brukt, skal samtykke til prostitusjon betraktes som uvesentlig. Dette har avstedkommet mye debatt fordi ”utnytting” og ”misbruk av sårbar situasjon” ikke er mer spesifisert.<sup>2</sup> Hva ligger i begrepet handel med kvinner for seksuell utnytting, og hva skiller dette fra hallikbasert prostitusjon? Er det graden av frivillighet versus tvang, eller graden av utnytting? Eller kreves det at kvinnene skal se seg selv om ofre for å bli betraktet som utsatt for menneskehandel?

Anette Brunovskis og Rebecca Surtees gjengir sentrale elementer fra denne debatten i rapporten *Leaving the past behind?* (2007). Her viser de hvordan forståelsen av hva menneskehandel for seksuell utnytting innebærer er preget av hvilket ståsted man har i forhold til prostitusjon. Sentrale motsetninger her er hvorvidt menneskehandel skal inkludere bare de som er tvangsrekruttert til prostitusjon, eller om det, som den andre ytterlighet skal inkludere all rekruttering til prostitusjon. Den vanligste forståelsen er imidlertid følgende:

*The most common/official understanding that is in use in the countries in this study appears to be that trafficking in women or girls or sexual exploitation includes more*

---

<sup>2</sup> Se også Lise Bjerkan og Linda Dyrliid: *Menneskehandel – et undervisningsopplegg*. Fafo 2006 (CD-Rom).

*than forced prostitution but, at the same time, not all prostitution is seen as trafficking. However, where the line is drawn, remains unclear.* (Brunovskis og Surtees 2007:25)

Det hersker altså stor enighet om at kvinner som blir fysisk og/eller psykisk tvunget til å selge sex for så å bli fratatt pengene de tjener på dette, er ofre for menneskehandel. Uklarhetene oppstår derimot i de sakene hvor det ikke nødvendigvis er snakk om en eksplisitt og uttalt tvang fra menneskehandlernes side, men om utnytting av en sårbar stilling. I disse tilfellene kan det tenkes at kvinnene mottar en form for betaling for sine tjenester og det er slett ikke sikkert at de ser seg selv som ofre - kanskje nettopp fordi de mottar en form for betaling. Om dette eventuelt kun utgjør en brøkdel av deres inntjening, er dette kanskje for dem mer penger enn de noen sinne ville kunne tjent i hjemlandet.

Menneskehandel er ikke synonymt med tvangsprostituasjon. En kvinne som både fremstår og fremstiller seg som frivillig prostituert, kan like fullt være offer for menneskehandel. Den internasjonalt anerkjente definisjonen av menneskehandel, slik den er gjengitt i Palermo-protokollen, spesifiserer til og med at offerets samtykke er irrelevant dersom noen helt konkrete metoder har vært anvendt. Disse metodene inkluderer vold, tvang, press, som man vanligvis forbinder med menneskehandel, men også utnyttelse av en sårbar stilling. Dette betyr i klartekst at dersom en kvinne ble rekruttert, og så utnyttet, til prostituasjon mens hun befant seg i en sårbar stilling, er hun et offer for menneskehandel uansett om hun selv hevder at hun prostituerer seg frivillig.

Det er ikke vår intensjon, eller mandat i denne sammenheng å ta standpunkt i noen debatt, eller trekke et eksakt skille mellom når hallikbasert prostituasjon slutter og menneskehandel begynner. Det som imidlertid er viktig er å være klar over at det eksisterer ulike innfallsvinkler til dette, og at dette igjen kan påvirke det tilbudet om assistanse som kvinnene utsatt for menneskehandel får, både i destinasjonslandet for menneskehandel og i deres hjemland. En diskusjon om hvem som er "det verdige offer" vil kunne finne sted, enten eksplisitt og uttalt, eller som mer usynlige holdninger som gjenspeiler seg i møte med kvinnene.

### *Offer for menneskehandel?*

I denne rapporten vil vi referere til kvinner utsatt for menneskehandel som "offer" for menneskehandel. Bruken av betegnelsen "offer" i denne sammenhengen, altså om mennesker som har vært utsatt for vold eller misbruk, har vært både diskutert og kritisert i litteraturen. Årsaken til kritikken er at men mener mennesker som har kommet seg gjennom prøvelser, som ofte har vært svært vanskelige, reduseres til passive objekter gjennom å bli betegnet som "offer". Det å komme gjennom denne type opplevelse fordrer som regel aktive handlinger, "agency", fra kvinnenens side, og det er dette mange mener tilsløres gjennom betegnelsen offer. Det blir som et alternativ foreslått å bruke betegnelsen "survivor of trafficking". Når vi allikevel velger å bruke betegnelsen "offer" har dette sin årsak i at vi på mange måter ikke finner betegnelsen "survivor" dekkende. Selv om mange (men ikke alle) overlever menneske-

handelsituasjonen, er det ofte med store skader som vil påvirke dem resten av livet. Dette perspektivet blir også redegjort for hos Brunovskis og Surtees, og de går videre og sier:

*(...) from a human rights framework the term "victim" is important as it designates the violation experienced and the necessity for responsibility and redress".( Brunovskis og Surtees 2007: 26)*

Når vi velger å bruke termen "offer" er det derfor som en betegnelse på en person som har vært offer for en kriminell handling. Vi ønsker å understreke at vi ser viktigheten av å ikke plassere kvinnene i en "offerrolle", men å se dem som handlende aktører i sitt eget liv.

### *Omfang<sup>3</sup>*

Ingen vet med sikkerhet hvor mange ofre for menneskehandel det finnes i verden i dag. Eksisterende estimater på antall ofre for menneskehandel baserer seg på usikre regnestykker, og alle tallene er like sannsynlige - eller usannsynlige. Årsakene til at det er så vanskelig å tallfeste antall ofre for menneskehandel, er mange: Først og fremst, vi vet alle at det er vanskelig å vite hvor mange ofre for menneskehandel vi har innenfor et enkelt land, eller en by. Vi har ingen gode estimater for antall ofre i Norge, langt mindre for andre europeiske land, for ikke å snakke om land utenfor Europa. Hvis vi ikke klarer å lage nasjonale estimater, hvordan skal vi da kunne lage et estimat for en hel verdensdel, eller for hele verden? Dårlige eller misvisende tall blir ikke bedre om man legger dem sammen.

Når vi snakker om menneskehandel for seksuell utnyttning innenfor prostitusjon, er de tallene vi stort sett har å forholde oss til, det antall ofre som er identifisert av politiet av ulike organisasjoner, eller eventuelt antallet prostituerte. Antallet prostituerte kan kun fungere som en øvre grense, mens antallet identifiserte av politi og andre er en nedre grense. Dette innebærer at det i Norge var mellom 11 og 2500 ofre for menneskehandel innenfor prostitusjonsarenaen i 2004 - noe som ikke sier oss så veldig mye.

Det største problemet i forhold til å få oversikt over omfanget av menneskehandel er at man ikke har klart å bli helt enig om hva menneskehandel egentlig innebærer. Før vi kan begynne å kartlegge antall ofre, må vi bli enige om hvem vi skal telle. Skal enhver form for hallikbasert prostitusjon defineres som menneskehandel? Hvis ikke, hvor går da grensen? Klarer vi å peke ut de prostituerte som ikke er ofre for menneskehandel og som følgelig ikke har krav på oppfølging og assistanse i tråd med internasjonale konvensjoner? Å trekke opp disse grensene er en viktig, men både vanskelig og ubehagelig oppgave.

---

<sup>3</sup> Dette avsnittet er delvis basert på Guri Tyldums presentasjon av rapporten Taking Stock. A review of the existing research on trafficking for sexual exploitation (Tyldum, Guri, et al., 2005) under Fafo-frokost 31. august 2005). Også gjengitt i Bjerkan og Dyrli 2006.



## 2.2 Regjeringens handlingsplan mot menneskehandel

Som nevnt ovenfor ratifiserte Norge Palermoprotokollen 23. september 2003, og i tråd med de forpliktelser dette medfører, lanserte regjeringen den første handlingsplanen mot handel med kvinner og barn samme år. Til sammen har regjeringen utarbeidet tre handlingsplaner mot menneskehandel (for perioden 2003-2005, 2005-2008 og 2006-2009). I handlingsplanene skisseres konkrete tiltak for å bistand og beskyttelse til personer som har vært utsatt for menneskehandel, forebygge menneskehandel, avdekke og straffe menneskehandel og styrke kunnskap og samarbeid nasjonalt og internasjonalt for å bekjempe menneskehandel. Handlingsplanene er utarbeidet av Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Barne- og likestillingsdepartementet, Forsvarsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Justis- og politidepartementet og Utenriksdepartementet. Justis- og politidepartementet har et hovedansvar for å koordinere regjeringens innsats mot menneskehandel

Den første handlingsplanen for perioden 2003-2005 hadde en samlet økonomisk ramme på 100 millioner kroner, og omfattet 23 tiltak mot menneskehandel. Handlingsplanen ga ny kunnskap, men satte også fokus på at menneskehandel er et komplekst samfunnsproblem, som ikke kan bekjempes med enkle virkemidler. Bistand og beskyttelse av ofre for menneskehandel stod sentralt i denne planen, og dette er bakgrunnen for at ROSA-prosjektet ble etablert 1. januar 2005. Handlingsplanen for perioden 2005-2008 er basert på erfaringene fra den første handlingsplanen. Den omfatter 22 tiltak mot menneskehandel. Noen tiltak er videreført fra den første handlingsplanen, andre er nye. Menneskerettighetsfokuset står i sentrum, men også ivaretagelse av mindreåriges rettigheter er viet mye oppmerksomhet.

Handlingsplanen for 2006-2009 baserer seg på de to tidligere handlingsplanene, og omfatter 37 tiltak mot menneskehandel. Planen tar blant annet sikte på å styrke rettssikkerheten til ofre for menneskehandel og å styrke politiets arbeid for å kunne avdekke menneskehandel. Sentralt i handlingsplanen er at det legges til rette for en koordinert og samordnet innsats for å stoppe handel med mennesker, og for å sikre ofrene bistand og beskyttelse. Regjeringen utvider også bistandsordningen og retten til fri rettshjelp for ofre for menneskehandel og etablere tiltak slik at bistandsadvokaten får en utvidet rolle i forhold til å følge opp ofre i forbindelse med etterforskning og straffesak. Refleksjonsperioden utvides dessuten fra 45 dager til 6 måneder. I rundskrivet fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet er utvidelsen begrunnet slik:

*Når ordningen nå er utvidet slik at arbeids- eller oppholdstillatelse kan innvilges i seks måneder, er intensjonen at det i større grad tilrettelegges for at vedkommende på sikt skal kunne bryte med miljøet bak menneskehandelen. Videre er intensjonen å tilrettelegge for at bakmenn skal kunne straffeforfølges. (Rundskriv AI-10/06, revidert 15.05.08, pkt. 1.2)*

Etter en slik seks måneders refleksjonsperiode, kan det søkes om en ny midlertidig tillatelse av ett års varighet, med rett til fornyelse. Formålet med å innvilge en slik utvidet tillatelse er i første rekke å tilrettelegge for straffeforfølgning av bakmenn (Rundskriv AI-10/06, pkt 3.1).

## 2.3 ROSA – oppgaver og arbeidsformer

Formålet med ROSA-prosjektet kan oppsummeres gjennom navnet – Reetablering, Oppholdssteder, Sikkerhet og Assistanse til kvinner utsatt for menneskehandel. Ikke bare skal kvinnene sikres trygge oppholdssteder, men også tilgang på bistand og informasjon. I tillegg til å ha en konkret funksjon gjennom å formidle trygge oppholdssteder gjennom krisesenterstrukturen, skal også ROSA fungere som veileder for de ansatte på senterne. Et ledd i arbeidet med å gi krisesentrene grunnleggende kunnskap i deres arbeid med kvinnene, er blant annet å utvikle et veiledningshefte. Dette var en forutsetning i mandatet fra Justis og politidepartementet (Årsrapport ROSA 2005). På grunn av stort arbeidspress ble ikke dette mulig i 2005, men *Veiviser til assistanse – for kvinner utsatt for menneskehandel* (Krisesentersekretariatet 2007) foreligger nå både på norsk og i engelsk utgave. Dette er et viktig veiledningshefte som er laget for:

- Personer som kan tenkes å komme i kontakt med kvinner som er utsatt for menneskehandel, og som vil vite hva de kan gjøre.
- Ansatte i organisasjoner og hjelpetiltak som ønsker en oversikt over rettigheter og kontaktmuligheter.
- Kvinner som er utsatt for menneskehandel og som ønsker/vurderer å søke hjelp.

I tillegg har flere krisesenter brukt dette heftet for å orientere ansatte i sine vertskommuner om arbeidet med offer for menneskehandel.

Som det går fram av det overforstående er ROSAs arbeidsoppgaver mange og mangfoldige. For å ivareta intensjonene om bistand og beskyttelse forutsettes ikke bare et tett samarbeid med krisesentrene, men også med en rekke andre samarbeidspartnere. Dette kan være både politi, advokater, offentlige myndigheter og frivillige organisasjoner som jobber inne feltet. Videre forutsettes det at prosjektet gjøres kjent innenfor de målgruppene det retter seg mot.

Informasjonsarbeidet utført av de ansatte på ROSA er betydelig: I tillegg til å arrangere nettverksmøter for de ansatte ved krisesentrene, seminarer og konferanser innen temaet menneskehandel, deltar de ansatte ved en rekke anledninger som foredragsholdere. Eksempelvis holdt ROSA i 2007 25 foredrag for offentlige myndigheter og frivillige organisasjoner nasjonalt og internasjonalt. I tillegg kommer en rekke innlegg utenom ordinær arbeidstid. Denne type aktivitet var enda høyere i 2005, da som et ledd i et målrettet arbeid for å markedsføre prosjektet. I tillegg mottar ROSA en rekke besøk på kontoret. Dette har vært alt fra studenter,

forskere, kolleger fra inn og utland, til statsråder og ambassadører. Pågangen fra media har også vært stor.

Disse informasjonsoppgavene og øvrig møtevirksomhet kommer i tillegg til oppgavene knyttet til å bistå kvinnene både gjennom telefonhenvendelser og besøk på kontoret, og det arbeidet som ligger i å tilrettelegge henvisning til trygge bosteder og sørge for ivaretagelse av kvinnenes behov i denne sammenheng.

Siden ROSA ble opprettet i 2005 har pågangen både fra de kvinnene prosjektet retter seg mot og andre økt. Prosjektet har blitt mer kjent, flere tar kontakt, og generelt har interessen for tematikken økt. Med økt pågang har naturlig nok også arbeidsmengden økt. Da prosjektet startet opp i januar 2005 var det med kun en prosjektkoordinator (i 100 % stilling). I løpet av prosjektperioden har den generelle aktiviteten økt gradvis, og behovet for nok en stilling ble tydelig. I mai 2006 ble ROSA utvidet med 60 % stilling, og fra 1. januar 2008 besluttet Krisesentersekretariatet å øke denne til 100 % (Årsrapport ROSA 2007:5).

ROSAs aktivitet har i løpet av prosjektperioden økt på en rekke områder, men det mest sentrale er at det har vært en økning i kvinner som har fått assistanse. Hvis vi sammenligner antall kvinner som har tatt i mot bistand på trygt bosted i løpet av prosjektperioden 2005-2008 ser vi at det er en gradvis økning av kvinner som tar i mot hjelp, fra 18 kvinner i 2005 til 35 kvinner i 2007. ROSA har i hele perioden jobbet aktivt med informasjon til relevante instanser, og økningen kan nok skyldes at prosjektet har blitt mer kjent. Slett ikke alle som henvender seg til prosjektet takker ja til den hjelpen de får tilbud om, men også her har det vært en økning: Mens det i 2005 var 25 prosent av de som henvendte seg som tok i mot hjelp, var det i 2007 40 prosent (Årsrapport ROSA 2007: 24)<sup>4</sup>.

## 2.4 Brukererfaringer

Denne evalueringsrapporten baserer seg på intervjuer/samtaler med ansatte i ROSA-prosjektet, deres samarbeidspartnere, samt representanter for myndighetene. Når det gjelder brukernes erfaringer og synspunkter, ble det i 2006 gjennomført en egen brukerundersøkelse med tittelen "De får meg til å føle at jeg hører til blant folk", basert på blant annet på intervju kvinner som har fått tilbud gjennom ROSA-prosjektet (Skogøy 2006).

Gjennom disse intervjuene kommer det fram viktig informasjon om hvordan hverdagen arter seg for kvinnene som tiltakene retter seg mot, hva de opplever som utfordrende og hva de synes bidrar til å gjøre hverdagen lettere. Inntrykkene fra brukerne har mange fellestrekk de

---

<sup>4</sup> For mer kunnskap om dette temaet se Brunovskis og Surtees (2007): *Leaving the past behind? When victims of trafficking decline assistance.*

temaene som bringes opp av de ansatte, men de bidrar naturlig nok med en erfaringsdimensjon som ingen andre kan formidle. Den som har skoen på er engang den eneste som faktisk kjenner hvor den trykker. Videre blir inntrykkene fra denne undersøkelsen i stor grad sammenfallende med forskning fra andre land (Bjerkan (red) 2005, Brunovskis og Surtees, 2007).

*”Hva er sikrere enn krisesenter?”*

Å bistå offer for menneskehandel innebærer at man i tillegg til å forholde seg til mennesker med ulike grader av traumer og skader, også må forholde seg til ulike grader av sikkerhetsbehov. Mens noen kun i liten grad opplever trussel fra bakmenn som en sikkerhetsrisiko, frykter andre for livet sitt. Å gi kvinnene en opplevelse av trygghet vil derfor være en forutsetning for å kunne bistå i prosessen med å komme ut av menneskehandelsituasjonen og gå videre i livet. Det å gi beskyttelse til kvinner som er truet med eller utsatt for vold, har helt fra starten vært krisesentrenes oppgave. Som et resultat av dette er det også en rekke sikkerhetstiltak innarbeidet i den ordinære driften. Senternes vanlige sikkerhetstiltak er skjermet adresse, videoovervåkning av inngangspartiet, ”sluseinngang”, å følge særlig truede personer utendørs, og å flytte til andre sentre ved spesielle behov (Skogøy 2006). Sentrene har også tett samarbeid med politiet, og systematisk vurdering av trusselbildet står sentralt. Videre har flere brukere voldsalarm direkte tilknyttet politiet.

Krisesentrenes sikkerhetsarbeid starter med en kartlegging av kvinnes egen opplevelse av trusselbildet, altså hvem og hva kvinnen er redd for (ibid 2006). Tilnærmingen er at kvinnen selv skal være en aktiv part i eget sikkerhetsarbeid. Dette omfatter også å bistå kvinnen i å gradvis ferdes ute uten å utsette seg for unødige fare. Kvinnene som deltok i brukerundersøkelsen *peker samstemt på trygghet og sikkerhet som et positivt moment ved oppholdet på krisesenteret* (2006: 16). Det at det er bare kvinnelige ansatte og beboere er også noe som bidrar til at de føler seg trygge, og de finner sentrenes tiltak når det gjelder sikkerhet tilstrekkelige. Følgende eksempel fra Krisesentersekretariatets rapport kan illustrere dette:

*Lisa sier at hun er veldig redd for at personen som utnyttet henne skal lykkes i å finne henne. Ved mistanke om at overgriper kjente til hennes oppholdssted anbefalte politiet henne å flytte til et annet krisesenter. Hun har fått voldsalarm og mener politiet har stor forståelse for hennes frykt, og at samarbeidet fungerer bra. Hun sier at senteret gir henne trygghet, særlig det at det alltid er låst slik at det er kontroll på hvem som slipper inn. (2006: 16).*

*Fra ROSA omsorg til informerte valg?*

Som vi så i det foregående var opplevelsen av at sikkerheten ble godt ivaretatt ganske unison fra brukernes side. Omsorg derimot er et mindre entydig begrep, og ikke alltid like lett å operasjonalisere. Behovet for, og opplevelsen av omsorg er videre høyst individuell, og det enkelte opplever som ivaretagelse vil andre kunne oppleve som påtrengende. Når vi omtaler om-

sorg i denne sammenhengen så refererer vi til det personlige møtet mellom brukere og ansatte, og ikke til hvordan tilbud er strukturert for å ivareta behov.

I følge Krisesentersekretariatet (Skogøy 2006) opplever kvinnene i ROSA-prosjektet av de *blir møtt med genuin omsorg fra tilgjengelige ansatte med stor vilje til å hjelpe*. Utsagn fra kvinnene gjenspeiler at de føler seg sett, respektert og ivaretatt. Noen bryr seg om hvordan de har det, og gjør det de kan for å hjelpe og trøste. *De ansattes omsorg og bistand synes å være det mest positive ved oppholdet* (ibid: 18).

Viktigheten av nettopp denne omsorgsdimensjonen sammenfaller med funn fra annen forskning. Tilsvarende undersøkelse fra kvinner på krisesenter for ofre for menneskehandel i Serbia og Moldova viser noe av det samme (Bjerkan og Dyrliid 2005). I denne undersøkelsen ble både sosialarbeidere og kvinnene som bodde der intervjuet. I intervju med sosialarbeiderne fokuserte de ofte på begrensningene i sin arbeidssituasjon, hvor ofte de følte at de kom til kort. Når de ble spurt om hva de trodde var det viktigste bidraget til kvinnene i det arbeidet de gjorde ble det å skape struktur i hverdagen og bidrag av mer praktisk art trukket fram. Fra brukerne derimot var det så å si entydig omsorgen og det relasjonelle aspektet, samt det å bli behandlet med respekt som ble trukket fram som viktigst:

*(...) in particular they emphasised as positive the closeness and care offered by those working directly with them. Moreover they stressed the extent to which they valued being accepted and treated as equals* (2005: 132).

En annen parallell som blir tydelig i rapporten fra Krisesentersekretariatet og materialet fra Serbia og Moldova er at kvinnes behov for informasjon og oversiktighet i forhold til sin egen situasjon. I rapporten fra Krisesentersekretariatet sies følgende om dette:

*Når kvinnene blir spurt om de ønsker mer informasjon om rettigheter, prosedyrer og lignende i oppfølgingsarbeidet bekrefter de aller fleste dette. De sier også at det er vanskelig å spørre* (2006: 18).

Videre går det fram at årsaken til at kvinnene opplever det som vanskelig å spørre er at de føler at de får så mye hjelp allerede. Kvinnene har også lite tilgjengelig informasjonsmateriale på sitt eget språk, og noen av kvinnene kan heller ikke lese. Mange av kvinnene er plaget med at de glemmer lett, noe som kan være en naturlig konsekvens av traumer og stress. I rapporten konkluderes det med at det er en viktig utfordring å *gi mest mulig informasjon om oppfølgingsarbeidet selv om de ikke eksplisitt ber om det, er derfor en viktig utfordring*. Dette er svært sentralt hvis "empowerment", eller myndiggjøring, skal kunne realiseres gjennom rehabiliteringstilbud. Begrepet empowerment, som ofte er brukt i beskrivelsen av vellykket rehabilitering, blir definert på følgende måte:

*(...) the process by which those who have been denied the ability to make choices acquires such ability. (Kabeer 2003: 170)*

For å kunne ta egne valg er det viktig at man har informasjon og kunnskap om hvilke muligheter og rettigheter man har. Det å bistå kvinnene i prosessen mot å gjenvinne kontrollen over eget liv er sentralt i det arbeidet ROSA gjør, og man bør derfor ha et spesielt fokus på hva som fremmer denne muligheten. Informasjon og oversiktighet i den grad det er mulig er en sentral faktor i dette arbeidet. Imidlertid ble Skogøys undersøkelse gjennomført i 2006, og har siden den gang vært tilgjengelig for de ansatte. Det kan derfor være at dette i større grad har blitt tatt hensyn til i arbeidet med kvinnene.

I rapporten "A life of ones own" (Bjerkan (red) 2005), blir det tydeliggjort hvordan nettopp dette med mangel på informasjon blir en belastning for kvinner utsatt for menneskehandel i Serbia og Moldova. Kvinnene var på tidspunktet hvor forskningsprosjektet ble gjennomført på ulike steder i rehabiliteringsprosessen. Mens noen befant seg på "shelter" i destinasjonslandet for menneskehandel, hadde andre fått assistert retur til hjemlandet. De som hadde returnert hjem hadde tatt i mot tilbudet om ulike typer assistanse i hjemlandet. Det de aller fleste kvinnene ga uttrykk for var at det å ikke vite hva som var "neste steg" var en stor belastning. Spesielt var dette sentralt i det som i rapporten beskrives som "transission", eller overgangsfaser. Dette kan enten være at man flytter fra en type "shelter" til et annet, fra politistasjon til krisesenter, eller fra destinasjonslandet til hjemlandet. Det kan også markere ulike nivåer i et rehabiliteringsforløp. Det sentrale er at kvinnene går over i en ny fase uten å ha tilstrekkelig informasjon om hva dette dreier seg om. Ved å sørge for at kvinnene i hele prosessen får tilgang på så mye informasjon som mulig vil man ikke bare redusere stress og usikkerhet, men også signalisere at de er handlende aktører i stand til å gjøre egne valg.

*"Jeg bare sitter her og sitter her og gjør ingen ting"*

Setningen over er et sitat fra en av kvinnene som ble intervjuet i rapporten fra Krisesentersekretariatet (2006: 20), og er en beskrivelse av en hverdag uten faste aktiviteter. Når det gjelder kvinnenens vurdering av innholdet i tilbudet de får er dette stort sett på linje med det de ansatte vektlegger. De opplever det som problematisk å bo lenge på krisesenter, og de sliter med hverdager preget av mye venting og lite aktiviteter. Det som har endret seg etter at Krisesentersekretariatets rapport ble skrevet er at de fleste kvinnene per i dag får tilbud om norskkopplæring i en eller annen form. Noen av krisesentrene har også funnet løsninger som gir kvinner arbeidstrening eller annen opplæring. Det som videre går fram av krisesentersekretariatets rapport er det vi også har sett gjennom våre intervjuer – tilbudene er i lite grad rettighetsbasert, og i stor grad avhengig av krisesentrenes kreative løsninger. Dette vil bli behandlet nærmere i neste kapittel.

### *Ensomhet og fellesskap*

Mange kvinner som er utsatt for menneskehandel for seksuell utnyttelse opplever at de er bærere av skam og stigma (Bjerkan 2005, Brunovskis og Surtees 2006), noe som gjør at de ikke en gang forteller sine nærmeste hva de har vært utsatt for. Imidlertid opplever en del kvinner som bor på ”shelter” hvor det kun er kvinner med tilsvarende erfaring., at de endelig finner noen de kan snakke med om sine erfaringer (Bjerkan og Dyrliid 2005). Andre igjen kan bli bekymret for at noen av de andre beboerne skal fortelle om sine erfaringer til utenforstående, og at det dermed kan komme ut hva slags bakgrunn de har (Bjerkan og Dyrliid 2006). For kvinnene i ROSA-prosjektet blir situasjonen en annen, siden det ofte er bare en eller et fåtall kvinner på et krisesenter som har bakgrunn fra menneskehandel for seksuell utnyttelse. Disse kvinnene sier da også at de velger å ikke fortelle andre beboere om sin erfaring fra prostitusjon. De nyter dermed ikke godt av det som svært mange kvinner som har bodd på krisesenter opplever som positivt, nemlig å treffe andre i samme situasjon (Skogøy 2006).

Dette betyr ikke nødvendigvis at oppholdet behøver å bli en ensom opplevelse. Mange kvinner forteller om at de knytter sosiale relasjoner under oppholdet, og i noen tilfeller innebærer dette vennskap og sosiale nettverk som kan bli en ressurs ved en eventuell reetablering i Norge. I så tilfelle kan det også være et positivt element at dette ikke er relasjoner som har tilknytning til prostitusjonsmiljøet.





## 3. Erfaringer – sett fra innsiden og utsiden

### 3.1 Utøvende nivå

I evalueringen av ROSA-prosjektet blir de erfaringene som er dokumentert gjennom samtaler med ansatte ved krisesentrene særlig sentrale. Mens de andre instansene er i kontakt med kvinnene i en mer begrenset periode, er krisesentrene det stedet de tilbringer mesteparten av sin tid i den perioden de tar imot støtte gjennom ROSA. Mens et fåtall kvinner flytter mellom ulike sentre, enten det er på grunn av rettssaker, risikovurdering eller andre typer problemer, bor de fleste kvinnene fast på ett krisesenter. Dette innebærer alt fra noen dager eller ukers opphold til flere års botid på det som er ment å være et akuttmottak. Idet følgende vil det bli gjort rede for hvilke erfaringer de ansatte ved krisesentrene har gjort seg. Ved de fleste krisesentrene er det bestemte personer som har et spesielt ansvar for å følge opp ”ROSA-kvinnene”, og det er disse vi har hatt samtaler med. Gjennom disse samtalene har vi ønsket å dokumentere både ”gode praksiser” og det som har vært utfordrende. Siden sentrene har ulikt utgangspunkt, eksempelvis på grunn av at noen kun har hatt én kvinne boende mens andre har hatt flere titalls, blir det et mangfoldig erfaringsgrunnlag som deles med oss. Imidlertid ser vi allikevel at det er enkelte faktorer som de fleste opplever som problematiske eller hjelpsomme.

#### *Å bo lenge på et akutttilbud*

Intervjuene vi har gjort med de som jobber tettest opp mot kvinnene viser et mangfold av erfaringer. Det er likevel en tilbakemelding som er nesten enstemmig: Det er problematisk når kvinner lever over lengre tid i det som er etablert som et akutttilbud. Hva som ble opplevd som problematisk, varierte imidlertid. Krisesentrene er ment som et korttidstilbud for kvinner og barn i en akutfase, og tilbudet er derfor ikke tilrettelagt for langtidsboende. Flere av sentrene har en begrensning på hvor lenge kvinnene kan bli boende, mens andre har gått bort fra en slik ordning. Noen av de sentrene som har størst pågang har en begrenset botid på 3 måneder for de andre kvinnene, mens de fraviker denne regelen for ROSA-kvinnene. Dette førte i enkelte tilfeller til at ROSA-kvinnene ble stilt overfor et forklaringsproblem, mente en av de ansatte. En av de ansatte sa det slik:

*Andre spør dem – hvorfor får du bo så lenge mens vi må dra? Da er de plutselig i en situasjon der de må lage seg en historie som høres troverdig ut. En gang fant vi ut i fellesskap at kvinnen skulle si at det var noen problemer med oppholdstillatelsen. Det gikk greit.*

De fleste kvinner med bakgrunn fra menneskehandel ønsker ikke at dette skal bli kjent. Dette er erfaringer annen forskning også viser (Bjerkan (red) 2005, Brunovskis og Surtees 2007).

De fleste forteller ikke en gang til sine nærmeste hva de har vært utsatt for på grunn av frykten for stigmatisering og sosial utstøtelse. De produserer heller plausible historier som gjør at deres egentlige erfaringer forblir en hemmelighet. Gjennom å måtte forklare hvorfor de hadde andre rammer enn de øvrige, ble de også på krisesenteret satt i en situasjon hvor de måtte produsere løgner. For andre senter; som ikke hadde restriksjoner med hensyn til botid ble ikke dette opplevd som et problem av de ansatte, mens andre igjen ikke hadde tenkt på om dette kunne være problematisk for kvinnene. Noen av de ansatte fortalte om kvinner som klart hadde gitt uttrykk for at de syntes det var vanskelig å bo så lenge på et senter hvor hun aldri kunne dele sine erfaringer med de andre beboerne.

Andre refleksjoner som kom fram var det belastende i å forholde seg til en rekke andre kvinner som kom, var noen uker eller måneder og så dro igjen. En av de ansatte beskrev det på denne måten:

*De ser andre som kommer, noen ordner det seg for, og de drar igjen. De andre går videre i livet sitt mens ROSA-kvinnene blir her. Dette er tøft for dem.*

I tillegg kommer det å måtte forholde seg til stadig nye mennesker. På et av de store krisesentrene hadde de regnet ut at det ene året en av kvinnene fra ROSA hadde bodd der hadde de hatt 1600 kvinner innom. Både der og hos de andre sentrene forteller de at ROSA-kvinnene blir lei av å forholde seg til stadig nye mennesker, og at mange av dem trekker seg tilbake og isolerer seg. Et sted beskrev de det som *å bli ensom blant masse mennesker*. Noen steder er det forventet at beboerne skal delta på husmøter og ha visse plikter og ansvar under oppholdet. De av kvinnene som har bodd lengst har også trukket seg tilbake fra denne type aktiviteter. Å delta på stadig nye husmøter med stadig nye mennesker ble til slutt en belastning. Noen mente også at det blir ekstra belastende å være på et krisesenter som er organisert med mange frivillige vakter. Mens mange av sentrene har lagt om til en organisasjonsmodell med bare fast ansatte, jobber fremdeles noen senter etter en modell hvor de har et fåtall ansatte (leder samt 1-2 fagutdannede ansatte) og et større antall frivillige vakter. Noen steder er det hele 40-50 frivillige som tar vakter. Et av sentrene så ikke dette som et problem fordi de hadde en fast gruppe på fire personer som fulgte opp kvinnene fra ROSA, mens andre uttrykte bekymring for at nettopp denne gruppen brukere burde ha hatt en mer stabil og forutsigbar ramme i hverdagen.

En annen innfallsvinkel til at langtidsbeboere oppleves som problematisk er at dette går ut over andre beboere. Flere forteller om kvinner som blir for "husvarme", og at de på den måten får andre til å føle seg som inntrengere. De har bodd der mye lenger enn de andre, og gjør området til "sitt". Et av krisesentrene som har hatt flere kvinner boende over veldig lang tid sier at *de tror de eier både huset og de som jobber der*. Flere av de ansatte som har hatt spesielt ansvar for oppfølging av ROSA-kvinner som har bodd lenge, beskriver dette som en balansegang på flere måter. På den ene siden har mange av kvinnene store behov for oppfølging på grunn av både helsemessige og psykiske/ psykososiale problemer etter å ha vært i mennes-

kehandel, på den andre siden må de passe på at ikke oppfølging av disse kvinnene går på bekostning av andre. Hvis disse kvinnene ”får for mye”, kan andre beboere føle at ikke deres behov blir sett. De kan oppfatte det som *de har større behov, de har bodd her lengst, og de kjenner både oss og huset best.*

*ROSA hverdag – et liv ”på vent?”*

Uten unntak beskriver de ansatte på krisesentrene oppholdet for kvinnene fra ROSA som en tilværelse med lite innhold og mye venting. De fleste er i en situasjon der de venter på en avklaring på oppholdsstatusen sin. Mange av de som har fått innvilget refleksjonsperiode vil allikevel være i en slags ventefase, siden de i løpet av det halve året vil søke forlenget oppholdstillatelse, eller søke om asyl. Dette trekker de ansatte fram som en vanskelig situasjon. De fleste kvinnene er veldig engstelige, og de ansatte føler seg maktesløse fordi de ikke kan gjøre mye for å lette situasjonen. Med disse rammene blir ikke situasjonen lettere av at tilbudet de har til kvinnene ikke er mye å fylle dagene med. I og med at krisesentrene er bygd opp for å være et akutt tilbud til brukere som på sett og vis har livet sitt organisert på andre arenaer er det ikke bygd opp strukturer og nettverk for å fylle de behovene som ROSA-kvinnene har. Kvinnene som kommer gjennom ROSA-prosjektet har ofte ikke andre tilbud enn de får på krisesenteret. Siden det ikke er avsatt ressurser til å skape et innhold i hverdagen, blir det mye opp til det enkelte senter å sy sammen et tilbud. En av de ansatte beskriver situasjonen på denne måten:

*De blir sittende mye på pc'n og surfe på nettet og chatte. På en måte leter de kanskje etter substitutter for et liv som ikke finnes.*

De fleste har på en eller annen sørget for at kvinnene får delta på norskkurs. Noen av ROSA-kvinnene er asylsøkere, og har dermed krav på norskkurs gjennom UDI. For de kvinnene som er reflektanter og ikke har krav på dette finner sentrene en løsning gjennom kontakter i kommunen, eller frivillige organisasjoner. Noen bruker eget nettverk og kontakter og får dette gratis, eller de får det dekket av kommunen. Hvis ikke kan de få dekket dette gjennom ROSA. Det varierer hvor mange timer det dreier seg om: Noen får tilbud om to timer i uka, andre to timer per dag. Som de fleste påpeker er det uansett ikke nok til å fylle dagene. Det blir mye tid til engstelse og venting. Flere senter har på ulike måter prøvd, sammen med kvinnene, å finne fram til aktiviteter å fylle den tomme tida med. I noen tilfeller har de fått dekket avgift på treningssenter gjennom ROSA, andre steder har de fått i stand avtaler om gratis benyttelse av svømmehall.

*”Hva er vitsen med arbeidstillatelse når ingen får arbeid?”*

Når man får innvilget refleksjonsperiode, innebærer dette oppholds- og arbeidstillatelse i seks måneder. I tillegg innebærer det rettigheter til livsopphold etter sosialtjenesteloven i tråd med vertskommunene satser. Per i dag har imidlertid ingen av kvinnene som har fått innvilget re-

fleksjonsperiode fått arbeid. Dette er et faktum som de fleste krisesentrene også påpeker. Situasjonen blir derfor mye ”tom tid” og en stram økonomi. En side ved dette som bekymrer de ansatte er at dette kan øke faren for retraffikering. En del av kvinnene som har vært i prostitusjon har vært vant til å ha mye penger, og dermed et høyt forbruk. Selv om man har vært utnyttet av bakmenn som har tatt størstedelen av inntektene, har en del beholdt beløp som er langt over det stønaden fra UDI eller sosialhjelpsatsene representerer. Et av kriteriene for å få hjelp gjennom ROSA-prosjektet er at man bryter med prostitusjonsmiljøet. Prostitusjon er for de fleste den eneste erfaringen med inntektsbringende aktiviteter i Norge, og selv om det også representerer utnyttning, og for noen vold og tvang, representerer det også en kilde til inntekt.. Mange har økonomiske forpliktelser i hjemlandet, og samlet sett blir en tilværelse med venting, usikkerhet, dårlig råd og forventninger om at man skal sende penger hjem, noe som øker risikoen for retraffikering.

*”Vi må hjelpe dem å få tilbake selvrespekt”*

Mange krisesentre har prøvd å kompensere for det manglende tilbudet med å skape alternative løsninger som gir tilværelsen innhold og kvinnene kompetanse og arbeidserfaring. Et av de prosjektene som blir betegnet som vellykket er etablering av kafé. Utad presenteres dette som tiltaksplasser for utenlandske kvinner drevet av krisesenteret. I realiteten er dette etablert for å gi et tilbud til kvinner som får støtte gjennom ROSA-prosjektet. Kvinnene får ordinær stønad, men i stedet for de ”tomme dagene” får de opplæring i kafédrift og en jobb å gå til. I tillegg får de en arbeidsattest som bekrefter kompetanse på dette området. De ansatte betegner dette prosjektet som svært vellykket, og sier at de har fått veldig positive tilbakemeldinger fra kvinnene som har deltatt i prosjektet. En positiv effekt er at kvinnene får en identitet i nærmiljøet. De blir kjent med kundene, noen hilser på dem på gata, og på denne måten blir de synlige individer med en positiv identitet.

Andre krisesentre har tilrettelagt for mer innhold i hverdagen ved å benytte tilbud gjennom for eksempel frivillige organisasjoner. Et eksempel på dette er ulønnet arbeidstrening gjennom kafé drevet av en frivillig organisasjon. Noen har også skaffet kvinner deltidsjobb gjennom eget nettverk. I noen få tilfeller har det vært tilrettelagt for at kvinnene skal kunne benytte ordinært utdanningstilbud i vertskommunen. Eksempel på dette er kvinner som går på videregående skole.

Det eneste kompetansegivende tilbudet som er etablert spesielt med tanke på kvinner fra ROSA er det såkalte ”Adoraprojektet”.<sup>5</sup> ROSA søkte i samarbeid med Tone Lise Akademiet om midler fra Sosial og helsedirektoratet for å utarbeide et prosjekt kalt Adora-prosjektet. Dette er et prosjekt som tilbyr kvinner i ROSA utdanning i negledesign og make-up ved Tone Lise Akademiet AS i Oslo. Det å lære et håndverk og få diplom for gjennomført utdanning er et ledd i tanken om en verdig retur for kvinner som må returnere. Utdannelsen er

---

<sup>5</sup> Beskrivelsen av Adora-prosjektet er hentet fra ROSAs årsmelding.

bygget opp i 6 måneders moduler, med skole og praksis hver dag. Etter en deleksamen kan kvinnene søke om å få fortsette på neste modul. Dette er tilpasset kvinnenes oppholdsstatus. Etter endt utdanning får kvinnene en koffert med utstyr verdt 5000 kroner, noe som åpner opp for muligheten til å starte sin egen bedrift. I tillegg får kvinnene praktisert norsk gjennom sin praksisperiode og ved å delta i samarbeidet med andre studenter på skolen. Sosial- og helsedirektoratet innvilget midler slik at første del av prosjektet kunne starte opp i juli 2007. De første studentene har nå i november avlagt sin første teoretiske og praktiske prøve. Resultatet viser at ingen av kvinnene har skulket en eneste dag og alle har bestått med høye poengsummer. Dette gjelder også kvinner som bor utenfor Oslo med lang reise. Flere av kvinnene snakker og skriver allerede relativt godt norsk og har fått tilbake troen på at de mestrer noe. I tillegg til den utrolige gleden kvinnene utviser ved en bestått eksamen, må dette anses å være en stor suksess.

De sentrene som har kvinner som deltar i Adora-prosjektet berømmer dette og sier at dette gjør en utrolig forskjell for dem som deltar. En av de ansatte sa det slik:

*Det viktigste tror jeg er følelsen av mestring, at hun får til noe og gjør noe med livet sitt. Tidligere satt hun mest på rommet sitt og venta og var engstelig.*

Andre er mer skeptiske til tiltaket og mener dette tilbudet bare *sementerer stereotype oppfatninger om hvem disse kvinnene er*. De fleste mener likevel at det trengs lignende tilbud som kan gi kvinner kompetanse innenfor andre typer yrker. Et av sentrene kunne fortelle om en kvinne som hadde fått praksisplass gjennom UDI og etter hvert en lønnet deltidsjobb gjennom personlige kontakter ved senteret. Som hun sa: *Dette går kjempebra, og kvinnen som tidligere var deprimert og engstelig blomstrer.*

### *Forberedelse på retur*

Selv om de fleste krisesenter i dag har en stor andel kvinner med annen etnisk bakgrunn, kommer ROSA-kvinnene i en særstilling fordi så å si alle har et usikkert oppholdsgrunnlag. De er enten asylsøkere, eller de har søkt eller er i ferd med å søke refleksjonsperiode. Noen har allerede fått avslag på asylsøknad når de ankommer senteret, mange får avslag mens de er der. Kun en svært liten prosentandel får innvilget asyl eller opphold på humanitært grunnlag. Selv om nok de fleste krisesenter har erfaringer med kvinner som er her på usikkert grunnlag, trekker de uten unntak denne usikkerheten fram som svært belastende. De fleste har et sterkt engasjement i forhold til kvinnenes oppholdssituasjon, og bistår etter beste evne med å følge opp saken. Noen sier at det å sende noen hjem til en situasjon som kan innebære vold og nye overgrep fra bakmenn, eller at de ender opp i menneskehandel igjen, føles helt forferdelig. Det er kanskje dette, å daglig dele kvinnenes frykt og engstelse, som gjør det så vanskelig å snakke om retur. Det viser seg nemlig at svært få krisesenter tematiserer dette med retur til hjemlandet som en mulighet. Noen sier at de ikke får seg til å bringe det på bane fordi de vet at kvinnene ikke ønsker å dra hjem, eller at de ikke har sett det som nødvendig i og med at de

ikke har mottatt avslag på søknad om opphold. Andre sier at de har prøvd å nevne det, men at kvinnen ikke ønsket å snakke om det. Flere trodde dette var noe advokaten eller ROSA tok opp med kvinnene. Et mindre antall senter hadde hatt slike samtaler med kvinner som hadde bodd lenge og fått avslag på asylsøknad eller avslag på anke. En av de vi snakket med sier at retur i alt for liten grad blir presentert som et reelt alternativ, og at *ansatte tror det er lykken i livet for alle å få bo i Norge*. Hun mener dette kan føre til at man ikke gir de beste rådene, og at for en del av kvinnene ville en godt planlagt /assistert retur være et bedre alternativ enn å bli boende i en usikker tilværelse i årevis i Norge.

Mens et fåtall mente at slike samtaler best kunne gjennomføres av ansatte på krisesenteret, mente de langt fleste at dette burde besørges av andre instanser. Som en av de ansatte sa:

*Det er her de bor, og dette bør være fristed, et sted hvor de føler seg trygge. Det er bedre at noen kommer hit, snakker med dem og så drar igjen. Så kan heller vi følge dem opp og støtte dem etterpå.*

Flere mener at dette burde ivaretas av advokaten, ROSA, politiet eller IOM.

Slik situasjonen er per i dag er det kun et fåtall av kvinnene som får systematisk informasjon knyttet til mulighetene for assistert retur.

### *Kontakt med ROSA*

Krisesentrene som tar i mot kvinner fra ROSA-prosjektet har, som det går fram av det foregående, et vidt spekter av erfaringer, og behovene for oppfølging og kontakt med ROSA varierer. Det som imidlertid er unisont er at de beskriver kontakten med de ansatte i ROSA som god. Samtlige trekker fram tilgjengelighet og velvillighet som viktige faktorer, og dette gjelder både de sentrene som opplyser å ha hyppig og jevnlig kontakt, og de som sier at de ikke finner det nødvendig å ha kontakt så ofte.

Når det gjelder i hvilke situasjoner man tar kontakt, er det flere faktorer som innvirker på dette: hva slags type kompetanse som finnes på senteret, erfaringsgrunnlag i forhold til arbeid med offer for menneskehandel, samarbeid med kommunene, og hvilke utfordringer man opplever knyttet til de kvinnene man har boende, for å nevne noen. I mange tilfeller er det først og fremst praktiske/ økonomiske spørsmål man kontakter ROSA for å løse. Eksempel på dette er når man ønsker refusjon av utgifter til norskkurs, lege, tannlege eller psykolog. Andre eksempler kan være når de ønsker opplysninger om utvikling i rettssaker eller søknad om asyl eller refleksjonsperiode på vegne av beboere fra ROSA. En sier:

*Vi ville brukt kjempelang tid til å finne fram til rett person å spørre, men de på ROSA vet alltid akkurat hvem de skal ringe til, uansett hva det gjelder.*

I alle slike saker berømmer de ROSA for å følge opp, og gi raske tilbakemeldinger. Det trekkes også fram at de opplever de ansatte som løsningsorientert, og at *de ordner det meste*.

For noen senter er det først og fremst i faglige spørsmål ROSA kontaktes. Eksempelvis har noen opplevd å stå i situasjoner eller dilemmaer de ikke har visst hvordan de skulle håndtere og har opplevd det som betryggende og godt å kunne rådføre seg med en av de ansatte i ROSA. Selv om kvinner fra ROSA har mye til felles med andre beboere som har vært utsatt for vold (spesielt seksualisert vold), er det også helt nye problemstillinger knyttet til disse kvinnene. Noen av kvinnene er traumatiserte og/eller de kan representere atferd og reaksjonsmønster som er annerledes enn man er vant til fra andre beboere. Dette i tillegg til nye praktiske utfordringer gjør at det å kunne ringe ROSA representerer en nødvendig trygghet. En ansatt som har erfaring med en lenge boende kvinne sier det slik:

*Uten ROSA i ryggen kunne vi ikke tatt i mot disse kvinnene. Vi visste jo knapt hva menneskehandel var da vi fikk den første beboeren, og da vi fikk den andre var det helt nye utfordringer! Vi trodde jo vi kunne dette etter den første, men det gjorde vi jo selvfølgelig ikke. De er jo individer og ikke bare menneskehandelofre. Det er godt og nødvendig å ha noen å rådføre seg med.*

Noen steder har utfordringene blitt såpass store at det har ført til konflikter som har blitt mer eller mindre fastlåst. I slike tilfeller har ansatte fra ROSA besøkt senteret for å bidra til å finne en løsning. For noen kvinner har det vært vanskelig å finne seg til rette innenfor de rammene som et krisesenter representerer

Noen senter, spesielt de som har hatt mange kvinner boende, sier de håndterer den faglige delen greit, men sier at det uansett er behov for en instans som kan bistå når det gjelder en del praktiske forhold. Hvor stort dette behovet er vil ha sammenheng med hvordan samarbeidet med kommunene fungerer. Mens noen vertskommuner dekker det meste av de behovene kvinnene har, er dette ikke tilfelle andre steder. Der hvor kommunene ikke ser det som sin oppgave å dekke nødvendige utgifter, blir kontakten med ROSA enda viktigere.

*”Først blir vi frustrerte, så finner vi en løsning!”*

Som vi har vært inne på tar mange krisesenter kontakt med ROSA når de står overfor spesielle utfordringer. Men selv med denne muligheten har de fleste opplevd frustrasjoner over at mye ikke har vært på plass for å kunne gi det de betrakter som et verdig tilbud. Særlig de som har tatt imot kvinner siden ROSAs oppstart i 2005 kan fortelle om mange hindringer som har måttet forseres, og kreativiteten for å løse utfordringene har vært stor. Tilbakevendende tema i denne sammenheng er knyttet til behovet for lege, tannlege, psykolog, samt økonomiske hjelp. Når kvinnene kommer til senteret, har mange akutt behov for å konsultere lege. Imidlertid tar det ofte tid å få på plass formalitetene som gjør at de kan benytte seg av fastlegeordningen. Det har også vært en del forvirring rundt hvem som skal dekke utgifter til lege før formalite-

tene er på plass. Mens noen sier ”det refunderer ROSA”, har andre klart å få avtale med kommunelegen om at de tar i mot kvinnene gratis, andre bruker egen fastlege med samme vilkår, andre bruker egen fastlege men dekker regninga gjennom krisesenterets budsjett. Det samme gjelder tannlege. Når det gjelder psykolog er det også lignende løsninger. Her har politiet i en del akutte tilfeller betalt regningen for kvinner som har anmeldt bakmenn.

Et annet problem er stønad til livsopphold.: I noen tilfeller beskriver krisesentrene at det kan ta veldig lang tid før stønaden er på plass. Dette kan skyldes at det tar tid å få svar på søknad om refleksjonsperiode, og dernest at det tar lang tid for kommunene å behandle søknad om livsopphold. Resultatet blir at kvinnene ikke har penger, og må komme til ledelsen på senteret for å be om penger. Lederen ved et av krisesentrene sa det slik:

*Dette er så uverdig, de må stå der med lua i handa og be om penger, og jeg er nødt til å spørre hvor mye de trenger og hva de skal gå til.*

Selv om ROSA har en ordning hvor de kan refundere denne type utgifter er det forbausende mange som bruker mye tid og energi på å finne løsninger. Når kommunene har så ulik praksis med hensyn til saksbehandling og hva de dekker av utgifter, ender kvinnene opp med å få et veldig ulikt tilbud. Mange beskriver dette som slitsomt og tidkrevende, selv om mye har ”gått seg til” siden starten i 2005. Andre finner det veldig frustrerende at den økonomiske situasjonene blir så forskjellig for dem som får støtte som asylant, og dem som har livsopphold fra kommunen. Dette kan skille med flere tusen kroner pr måned. Noen kvinner har så å si ingen ting med seg når de kommer, andre har klær som ikke er anvendelige til dagligdags bruk. Noen kommuner avslår søknad om støtte til kjøp av klær, og ved flere av sentrene har de skaffet til veie brukte klær som kvinnene har kunnet få. Dette er en praksis noen også har overfor andre brukere, som i mange tilfeller kommer uten særlig bagasje.

Mens noen må ty til mer eller mindre ”ad hoc” løsninger på disse praktiske problemene, har andre funnet mer permanente strategier. Stort sett går dette ut på at man har etablert et samarbeid med kommunen, enten gjennom at man har en fast kontaktperson, eller at man har etablert et mer utvidet samarbeidsforum<sup>6</sup>. Noen av de mindre kommunene har fast kontaktperson sentralt plassert innenfor NAV eller sosialtjenesten, og avtale om å ta kontakt så snart det kommer en kvinne fra ROSA slik at man raskt sørger for å få på plass stønad og andre nødvendige strukturer. I disse tilfellene beskriver krisesentrene at det praktiske rundt å ta i mot kvinner fra ROSA er lite problematisk.

---

<sup>6</sup> For eksempel har Bergen kommune etablert et tverrfaglig operativt team (TOT) hvor blant andre kommunen, krisesenteret og politiet har et formalisert samarbeid i menneskehandelsaker. Dette betegnes som svært vellykket.



*”Vi lærer jo etter hvert, da”*

For mange krisesentre var det å ta i mot kvinner fra ROSA-prosjektet det første møtet med ofre for menneskehandel. Et fåtall hadde tatt i mot kvinner utsatt for menneskehandel før, men da henvist fra politiet direkte. Det er stor variasjon med hensyn til hvordan krisesentrene vurderer sitt eget kompetansebehov på dette området. Dette kan selvfølgelig henge sammen med at det generelt sett er stor variasjon med hensyn til hva slags fagkompetanse som finnes på senterne, men det ser også ut som andre faktorer spiller inn. Mens noen senter kun har faste ansatte og krav om relevant høgskoleutdanning, har andre senter kun et par faste stillinger og ingen krav til utdanning hos de frivillige som utgjør størstedelen av arbeidsstokken. Det som er felles for alle, er at de har lang erfaring fra arbeid med kvinner utsatt for vold og overgrep. Noen har da også dette i fokus når de vurderer sin kompetanse, og en sier det slik:

*Det er jo ikke noe særlig forskjell på disse kvinnene og de andre brukerne våre. De har blitt krenka og utsatt for seksualisert vold, og det har jo mange av de andre også. Dette kan vi masse om.*

Andre sier de har følt seg ganske hjelpsløs fordi de ikke *visste hva menneskehandel egentlig var* da de tok i mot den første kvinnen fra prosjektet. Mange sier at de har høstet viktige erfaringer underveis, og at de dermed har lært ”den harde veien”. Som mange understreker er det her snakk om ulike individer, med ulike erfaringer og behov. Det eneste de har til felles, er at de har blitt utsatt for utnyttning, og at dette har blitt karakterisert som menneskehandel. Graden av overgrep, traumer og skader som vil påvirke behovet for hjelp, vil derfor variere veldig. Det samme vil sikkerhetsbehov og frykt. I tillegg kommer det at kvinnene har ulik nasjonalitet, og at kommunikasjon og reaksjonsmåter vil kunne være påvirket av kulturelle faktorer. Dette gjenspeiles i tendensen til at kvinnene fra enkelte geografiske områder beskrives som ”greie” og ”takknemlige”, mens andre beskrives som ”sinte” og ”aggressive”. Det må imidlertid understrekes at de ansatte sier at de har stor forståelse for dette sinnet.

Det er vanskelig å si om det er noen sammenheng mellom eksisterende fagkunnskap og opplevd kunnskapsbehov. Det kan også være at opplevd kunnskapsbehov kan henge sammen med hva slags problematikk som har vært knyttet til akkurat de kvinnene man har bistått. Naturlig nok gir de som har hatt mange kvinner boende uttrykk for at dette har gitt dem mer innsikt og kompetanse. Det de også tematiserer er hvordan holdningene har endret seg. Mange opplevde stor skepsis til at man nå skulle ta i mot kvinner fra ROSA prosjektet, og enkelte gav uttrykk for at de ikke mente krisesenter var rette stedet for kvinner med erfaring fra prostitusjon. *Skal vi hjelpe disse også nå*, var responsen fra enkelte. Mange av de ansatte som har hatt spesielt ansvar for oppfølging av ROSA-kvinnene sier de har måttet slåss mot slike holdninger, men med noen få unntak sier de at dette har gått seg til etter hvert som man har fått mer kunnskap. Per i dag er motstanden, der den finnes, stort sett basert på at disse kvinnene har lenger botid enn andre brukere.

Både de som føler at de har tilstrekkelig fagkompetanse til å ta i mot kvinner fra ROSA, og de som er mer usikre på dette området, understreker at de synes det er nyttig med ”faglig påfyll” om temaet menneskehandel. Den viktigste kilden til dette oppgir de å være nettverks-samlinger arrangert av ROSA. Dette er årlig samlinger hvor alle kritesenter som tar i mot kvinner fra ROSA kan delta. I tillegg til ulike foredrag om temaet, blir det lagt til rette for at deltakerne kan utveksle erfaringer fra sin hverdag. Dette skjer både gjennom at det tilrettelegges for å diskutere i grupper, og at man får tid til uformelle samtaler. Omtalen av disse samlingene er veldig positiv, og mange sier at i tillegg til å få faktakunnskap har de stort utbytte av å kunne diskutere problemer og dilemmaer de opplever i arbeidet sitt.

## 3.2 Samarbeidspartnere og henvisende instanser

En sentral del av ROSAs arbeid skjer gjennom kontakten med henvisende instanser og andre samarbeidspartnere. I årsrapport 2007 (side 29) viser en oversikt over hvem som har henvist kvinner til Rosa at kun en av kvinnene har tatt kontakt på egne vegne, mens de andre ble henvist av følgende instanser: Advokat (3), legevakt (1), Nadheim (6), NOAS/mottak (3), Politiet (13), Pro-senteret (2), UDI (2) og andre (privatpersoner og kristne menigheter) (7).

Hvis vi sammenligner med henvisningene fra 2006, ser vi at det har vært en mindre nedgang i henvisninger fra politiet. Tretten kvinner har blitt henvist til ROSA av politiet i Oslo, Bergen og Trondheim. Kun én kvinne som har fått bistand på trygt bosted har ringt på vegne av seg selv. Antallet kvinner henvist av prostitusjonsgruppene, de som jobber ute på gatene og på innemarkedet, viser en betydelig økning. Til sammen har de henvist åtte av kvinnene som har bedt om hjelp. ROSA understreker at dette samarbeidet er en viktig og positiv utvikling for de som tar i mot hjelp, da det er et ledd i arbeidet med å tilby ofrene en helhetlig bistandskjede. De påpeker også at dette er ønsket i henhold til Palermo-protokollens artikkel 6.

For å kunne få et bilde av hvordan denne delen av ROSAs arbeid fungerer, har vi lagt vekt på å intervjuere representanter fra alle henvisende instanser. Vi har i disse intervjuene fokusert på både deres erfaringer fra arbeidet innenfor dette feltet generelt, og kontakten med ROSA spesielt. Alle de intervjuede hadde også sine oppfatninger om tilbudet til kvinnene de henviste til ROSA, og til tross for at dette blir preget av deres ulike posisjoner (politi, advokater, frivillige organisasjoner osv) er det mange fellestrekk i deres betraktninger. Dette gjelder også deres erfaringer fra å ha direkte kontakt med ROSA, og hvordan dette arter seg fra deres ståsted.

### *ROSA-prosjektets form og innhold – sett fra samarbeidspartnerne*

De ulike instansene som henviser kvinner til ROSA har ulikt ståsted, ulike erfaringer og ulike behov når det gjelder kontakten med ROSA. Likevel har de en ting felles: de har gjennom sitt virke møtt kvinner de antar er utsatt for menneskehandel, og de ønsker å bidra til at disse

kvinnene får den hjelp og assistanse de har behov for (og rett til) i følge handlingsplanen mot menneskehandel. De fleste av dem har hatt kontakt med kvinnene både før de tar kontakt med ROSA, de er i mange tilfeller med på det første møtet med ROSA, og de har kontakt med kvinnene i etterkant. For noen (eksempelvis advokatene) utgjør møter med kvinnene etter at de har fått et trygt bosted størstedelen av kontakten. Naturlig nok har de derfor også noen tanker om hva slags tilbud de mener kvinnene får, og hva de mener dette bør være. Flere av personene vi intervjuet hadde vært i kontakt med ROSA allerede ved oppstarten i 2005 og kunne derfor også si noe om den utviklingen de mente å ha sett.

Til tross for at alle framhever styrken i at det er etablert et tilbud hvor man raskt kan tilby assistanse og trygge bosteder til kvinnene, er det flere som stiller spørsmål vedrørende innholdet i tilbudet. En av våre informanter opplever at ROSA *blir flagget som med mer innhold enn det egentlig har* og begrunner dette med at kvinnen han henviste fikk plass på et krisesenter som var *mildt sagt usentralt plassert*, uten noe å gjøre. Da han første gang tok kontakt med ROSA fikk han forståelsen av at det ikke var grenser for hva man kunne tilby, og at det derfor ikke helt svarte til forventningene da det viste seg at man til og med måtte kjempe for at kvinnene skulle få norskkurs. Dette er noe som går igjen i kommentarene fra flere.

En annen kommentar har vært at man har oppfattet ROSAs mandat som ”ullent”. En har inntrykk av at det blir en uheldig kobling mellom ROSA og muligheten til å få refleksjonsperiode. Likeledes er det noen som mener det blir signalisert at man går glipp av de ressurser ROSA rår over hvis man ikke vil bo på krisesenter. En sier det slik:

*Jeg er litt usikker på ROSAs mandat. Jeg har kontakt med to kvinner som ikke faller inn under dette, og jeg mener det er fordi de ikke oppfører seg på riktig måte. Den ene er i ferd med å anmelde bakmenn, og er mer og mer redd. Hva avgjør om hun faller innenfor eller utenfor? Er det viljen til å bryte med miljøet som avgjør? Er det ok at staten tar bare noen ofre og ikke alle?*

Noen av kommentarene er kanskje mer rettet mot refleksjonsperioden som tilbud, men blir knyttet til ROSA som implementerende instans.

Imidlertid blir det av mange understreket at de opplever det som problematisk at en del av kvinnene ser ut til å falle utenfor det tilbudet som eksisterer per i dag, enten på grunn av at de *ikke oppfører seg på rett måte*, eller at de ikke ønsker å bo på krisesenter. Noen refererte til at kvinner som hadde ønsket å bo hos venner hadde blitt sterkt frarådet dette, og at de hadde fått forståelsen av at dette kunne gå ut over hva slags støtte de kunne regne med å få. Det ble understreket at det her ikke dreide seg om venner som hadde kontakt med prostitusjonsmiljøet.

*”Disse damene gjør jo alt mulig”*

Når det gjelder den direkte kontakten med ROSA understreker samtlige at de har et godt samarbeid, og at de har fått god hjelp og informasjon fra Rosa. Det som blir omtalt som svært sentralt er tilgjengelighet, og at Rosa på meget kort varsel skaffer trygge bosteder og nødvendig hjelp til kvinnene. Videre blir det understreket at man oppfatter Rosa som en ressurs når det gjelder kunnskap om *det som har med menneskehandel å gjøre*. Spesielt blir det nevnt søknadsprosedyrer (eksempelvis refleksjonsperiode og økonomisk støtte), rettigheter og muligheter for kvinnene.

Flere av de samarbeidspartnerne vi har intervjuet har dessuten vært med på å danne ”ansvarsgrupper” rundt enkelte kvinner, hvor Rosa, advokat, Nadheim og /eller Pro-senteret har deltatt, for å på denne måten kunne samordne støtten til kvinnen. De har uttrykt at dette har fungert bra, og at kommunikasjonen mellom aktørene har fungert godt.

Som det framgår av årsrapporten fra 2007 er Rosa aktiv på en rekke områder. I tillegg til å betjene telefon og kontor, holder de foredrag og kurs nasjonalt og internasjonalt, de deltar i en rekke ulike samarbeidsfora, og tar i mot så vel forskere som fagfolk fra inn og utland, for å nevne noe. I tillegg kommer alt det arbeidet som det kanskje ikke er mulig å synliggjøre i en årsrapport. Dette kommenteres av samarbeidspartnerne, på ulike måter. Som det framgår av overskrifta uttalte en, da hun skulle beskrive sitt inntrykk av ROSA: *Disse damene gjør jo alt mulig!* I følge henne jobber de ansatte i ROSA langt utover det som er forventet. Hun beskriver hvordan de gjør alt fra å skaffe bosteder og følge opp kvinnene, bistå ved søknad om sosialhjelp, til å kjøpe billetter til toget eller følge til flyplassen. Dette er noe de fleste samarbeidspartnere gir uttrykk for. På den ene siden berømmes de ansatte i Rosa for å ”stå på hele tida”, men på den andre siden uttrykkes det også bekymring over dette. En sier at han finner det bekymringsfullt at en instans med så stor pågang som ROSA ikke har mer resurser. En annen mener ROSA har for mange oppgaver til at de kan ha full kontroll over dem, men sier at etter forholdene mener hun *ROSA fungerer over all forventning*.

### **3.3 Styringsnivået**

Handlingsplanen for menneskehandel er utarbeidet av Justisdepartementet, og det er dette departementet som sitter med hovedansvaret for selve gjennomføringen. Når det gjelder ROSA-prosjektet deler de imidlertid ansvaret med tre andre departementer: Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Barne- og likestillingsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet. Også når det gjelder selve iverksettingen av tiltaket, er det et tett samarbeid med direktoratsnivået. I denne sammenhengen er det særlig Politidirektoratet, Sosial- og helsedirektoratet (nå NAV) og Utlendingsdirektoratet som har en sentral rolle.

## *KOM-prosjektet*

Politidirektoratet koordinerer en landsdekkende enhet for bistand og beskyttelse til ofre for menneskehandel (KOM). Dette koordineringsarbeidet er hjemlet i tiltak 29 i handlingsplanen. Arbeidet til KOM har klare grenseflater til ROSA-prosjektets oppgaver. KOM er i likhet med ROSA organisert som et prosjekt, men med hovedtyngden av oppgaver knyttet til de mer politimessige sidene av arbeidet. KOMs oppgaver kan oppsummeres i følgende punkter<sup>7</sup>:

- Redusere mørketall – økt antall personer som identifiseres som ofre
- Økt antall identifiserte ofre som velger å motta bistand og beskyttelse og samarbeide med politiet
- Økt informasjonsutveksling, kunnskap og kompetanse i hjelpeapparatet om ofres situasjon, rettigheter og plikter
- Mer effektiv ressursbruk i politiets arbeid mot menneskehandel
- Mer effektiv ressursbruk i det tverretatlige arbeidet for å bistå og beskytte ofre.

Flere av disse oppgavene overlapper funksjoner som ROSA-prosjektet også har. Dette gjelder særlig oppgavene knyttet til informasjonsutveksling og oppfølging av ofre. I et foredrag på Det kriminalitetsforebyggende råds konferanse i Oslo 23. oktober 2007, understreket prosjektlederen for KOM, Birgitte Ellefsen, behovet for avklaring av flere sentrale oppgaver knyttet til offeroppfølgingen. I første rekke handlet dette om bo-, aktivitets og helsetilbud til ofrene. Dette er, slik KOM ser det, et offentlig ansvar – enten det skjer i statlig regi eller ved at kommunene utfører arbeidet og får statlig refusjon for sine utgifter. KOM er også opptatt av at det sikres et bo- og oppfølgingstilbud til alle typer ofre: menn, kvinner som ikke passer på krisesenter, særskilt tilrettelagte barneverntiltak og langsiktige tilbud.

KOMs oppsummering av behov samsvarer i stor grad med det som blir formidlet i samtaler med departementene og direktoratene, selv om fokus varierer med det ansvarsfeltet det enkelte styringsorganet har. Samtlige av de vi intervjuet fra myndighetssiden understreket behovet for tverrfaglig kompetanse for å ivareta denne målgruppa. Menneskehandel har både en politimessig side, migrasjonsmessig og sosialfaglig side, og under hver av disse stikkordene igjen kan det lages detaljerte lister over oppgaver og ansvarsfelt som skal ivaretas. Alle understreker at det må være et innhold i refleksjonsperioden. En av informantene mente det var behov for å utvikle en ”offer-pakke”. I tillegg til trygt bosted må denne inneholde språkopplæring, kvalifisering, helsemessig oppfølging og rådgiving. En informant sa det slik:

*Jeg synes vi har lagt lista lavt. Tilbudet må være noe annet enn dårlige kommunale tjenester eller noe tilfeldig fra en organisasjon. Vi må passe på så vi ikke går inn i en diskusjon om disse kvinnene har det verre eller bedre enn andre. Jeg ser en parallell*

---

<sup>7</sup> Dette bygger på Birgitte Ellefsens innlegg på KRÅDs konferanse om menneskehandel, 23. oktober 2007.

*til etableringen av egne barnehus. Når det oppstår nye behov, må det også etableres spesielle ordninger.*

Spørsmålet om etablering av spesielle ordninger, er noe alle er opptatt av. Flere gir uttrykk for at de synes det er vanskelig å se hva som er de gode grepene. På en del områder har denne gruppa behov som er helt spesielle. Dette gjelder særlig det som er knyttet til det politi- og sikkerhetsmessige, samt oppgaver knyttet til en eventuell retur. På andre områder er det klare paralleller til andre grupper. Dette gjelder f eks behovet for økonomisk bistand, helsemessig oppfølging, språkopplæring, samfunnsinformasjon og kvalifisering. ROSA-prosjektet er etablert for å ivareta de spesielle behovene for denne gruppa – med særlig vekt på etablering av trygge oppholdssteder.

Når det gjelder de andre oppgavene, er systemet basert på at de som tar refleksjonsperiode mottar kommunale basistjenester, på linje med andre som har behov for bistand. Nivået på disse tjenestene varierer imidlertid fra kommune til kommune, og i en del kommuner hersker det også usikkerhet mht gruppas rettigheter til å motta kommunal bistand. Der rapporteres det om usikkerhet både blant kommunalt ansatte og blant de som skal bistå kvinnene fra f eks krisesentrene. Det er også en utfordring at sosialhjelpsatsene varierer så mye fra kommune til kommune. Ifølge SSBs oversikt varierer satsene med nesten 100 % fra den kommunen som yter mest til den som yter minst. Dette beskrives som en uholdbar situasjon. Det er ikke vanskelig å si seg enig i dette, samtidig som jo dette er en innebygd urettferdighet som rammer alle som mottar sosialhjelp.

### *ROSA tetter huller*

Det rapporteres også om for tilfeldig helsemessig oppfølging – både mht kapasitet og kvalitet. Kunnskapen om denne gruppa er liten, og systemet er i liten grad lagt til rette for å ivareta denne gruppas særskilte behov. Dette gjelder både somatiske helsetjenester og psykiatrisk og psykososial oppfølging. Samtidig understreker flere at det også her er viktig å skille mellom det spesielle og det generelle. Flere advarer mot at det etableres for mange særordninger. Oppfølgingen av ofre bør i størst mulig grad ivaretas av det ordinære tjenesteapparatet. Det er imidlertid viktig å se at det kan ta tid å få på plass disse ordningene, og dette gjør at det i en overgangsperiode vil være behov for et system som på en effektiv og ubyråkratisk måte kan ivareta kvinnene. Her har ROSA-prosjektet spilt en viktig rolle. De har ”tettet huller” der det ordinære systemet ikke har greid å møte behovene for praktisk, økonomisk og emosjonell støtte, de har fungert som en viktig pådriver når det gjelder å få på plass mer langsiktige løsninger, og de har påvist mangler ved dagens ordninger som det er behov for å få gjort noe med.

Det er liten tvil om at ROSA har spilt en viktig og nødvendig rolle i den treårsperioden de har eksistert. Spørsmålet som stilles fra myndighetssiden er om det nå, etter at prosjektperioden er over, er behov for å gjøre endringer. En gjennomgående holdning fra den tverrdepartementale

gruppa er at det er behov for en kompetanseenhet som kan bistå i forhold til de spesielle oppgavene. Samtidig blir det understreket at det er behov for en grenseoppgang både i forhold til KOM-prosjektet, PRO-senteret og det kommunale apparatet. ROSAs funksjon er pr i dag knyttet til følgende fire oppgaver (Kiil 2007, s 21):

- trygge bosteder
- omsorg og oppfølging
- beskyttelse
- informasjon

Når det gjelder både trygge bosteder, omsorg og oppfølging, er dette et ansvar som det er rimelig å drøfte opp mot et kommunalt ansvar. ROSA-prosjektet selv er skeptisk til at kvinnene blir boende lenge på krisesenter. Dette var fra starten av ment som et tilbud i en akutt fase. Men som de sier:

*Av mangel på egnede boliger blir mange boende på krisesenter i måneder eller år. Noe som også er helt uholdbart på sikt. Ikke bare for kvinnene selv, men også av hensyn til andre kvinner og barn som har søkt tilflukt der. Det er store problemer med å skaffe disse kvinnene egnede boliger (ibid).*

Mangel på trygge bosteder utenfor krisesentrene oppleves som et av hovedproblemene – også sett fra myndighetssiden. Problemet er ikke bare at krisesentrene vurderes som lite egnet for langtidsopphold. For noen vil krisesenter være en dårlig (eller umulig) løsning også den første tida. Mannlige ofre har behov for tilbud andre steder, og det kan også være kvinner som fra dag en trenger mer beskyttelse eller annen type oppfølging enn det krisesentrene kan tilby. Det er derfor et klart behov for en større variasjonsbredde når det gjelder boliger/bosteder. Etablering av slike tilbud bør fortrinnsvis skje lokalt – eventuelt med statlige støtteordninger. Det er kommet forslag om at ofre for menneskehandel kommer inn som en målgruppe i Husbankens støtteordninger. Det understrekes imidlertid at det tar tid å etablere botilbud som krever særskilt tilrettelegging – i dette tilfellet boliger med høyt sikkerhetsnivå. Det kan derfor være hensiktsmessig å tenke seg at et begrenset antall kommuner skal ha dette som en særskilt oppgave slik at de kan bygge opp en egen beredskap.

Når det gjelder ROSAs funksjon i forhold til omsorg og oppfølging, er det også her mulig å tenke seg et delt ansvar. I en tidlig fase vil det være behov for en instans der terskelen for å motta bistand er lav og hvor hjelp kan ytes også utenfor ordinær arbeidstid. Her har ROSA et klart fortrinn. Her kan det ytes både økonomisk og praktisk hjelp uten at det må iverksettes en lang søknadsprosess. Men etter hvert som de akutte behovene er dekket, er det rimelig å tenke seg at oppgavene overføres til det kommunale apparatet. Dette er i prinsippet systemet i dag, men i praksis kan det virke som ROSAs eksistens blir en slags sovepute for kommunene. Dette, i tillegg til uklarheter omkring lov- og regelverket, gjør at ROSA i perioder overbelastes med oppgaver som strengt tatt burde vært løst kommunalt. Det er imidlertid viktig å under-

streke at dette fungerer forskjellig fra kommune til kommune. I både Bergen og Trondheim er det etablert tverretatlige grupper som bidrar til å kanalisere hjelpen på en effektiv måte. I Oslo blir mye av dette ivaretatt av Grünerløkka sosialkontor, via den såkalte Oslo-piloten. Men selv om disse storkommunene har kommet langt med å definere ansvar, sliter de med de samme kapasitetsproblemene som alle de andre. Det er også en stor utfordring å skaffe egnede botilbud.

### *Innholdet i refleksjonsperioden*

På både departement- og direktoratnivå er man bekymret for mangel på innhold i refleksjonsperioden. Kvinnene som bor på krisesentrene beskriver situasjonen som passiviserende. Her ser vi klare paralleller til asylsøkere på mottak, som befinner seg i en usikker situasjon hvor de venter på ubestemt tid. Intensjonen med å utvide varigheten av refleksjonsperioden har vært å legge til rette for at ofrene for menneskehandel blir i stand til å bryte med miljøet bak menneskehandel og i større grad sikre straffeforfølgelse av gjerningsmennene. Handlingsplanen sier videre:

*Dersom antatte ofre for menneskehandel skal benytte seg av ordningen med refleksjonsperiode, er det sentralt at det gis forutsigbarhet og trygghet for ofrene i forhold til helsehjelp og sosiale tiltak samt botilbud (Handlingsplanen, tiltak 7).*

Handlingsplanens punkt 9 spesifiserer nærmere hva helsehjelp og sosiale tiltak bør omfatte. Pr i dag er det skjedd lite på dette området. Det etterlyses både et mer helhetlig og tilrettelagt helsetilbud, språkopplæring, kvalifisering og sosial oppfølging. Pr i dag er det i stor grad opp til det enkelte krisesenter eller kommune å få etablert slike tilbud. I noen kommuner har man lyktes i å etablere et samarbeid med voksenopplæringen slik at denne gruppa får muligheten til å delta på norskopplæringen for nyankomne innvandrere. Dette er imidlertid ikke en rettighet etter loven. Det foreslås derfor å innlemme ofre for menneskehandel i målgruppa for introduksjonsordningen. Det foreslås også at NAV forpliktelser overfor denne gruppa tydeliggjøres. Uten norskkunnskaper og kvalifisering for norsk arbeidsliv, er det vanskelig å se for seg at denne gruppa kommer i arbeid. Arbeidstillatelsen de innvilges etter at det er innledet etterforskning mot de som står bak menneskehandelen, er derfor i praksis lite verdt.

Flere av de vi har intervjuet på myndighetssiden understreker betydningen av aktivitet og arbeidsforberedelse. Adora-prosjektet blir nevnt av flere, som eksempel på et positivt tiltak. Men som det blir sagt: *det trengs noe mer enn negldesign*. Mange av kvinnene som kommer til Norge er analfabeter. De ville hatt nytte av både alfabetisering og språkopplæring og mer yrkesrettede tilbud. Her handler det med andre ord ikke bare om å bryte passivitet, men om å bidra til skolering av kvinnene. Dette vil komme til nytte enten kvinnene skal tilbake til hjemlandet eller bli boende i Norge. I tillegg til dette kommer den menneskelige biten. Opplæring bidrar til økt selvtillit og verdighet og til å føle stolthet over det du har oppnådd. Det kan også hindre trafikkering.



Også på dette punktet er det mulig å trekke paralleller til innvandringsfeltet. I likhet med flyktninger som blir innvilget midlertidig beskyttelse, lever disse kvinnene med en usikkerhet knyttet til framtida. Mange – kanskje de fleste – ønsker å få bli i Norge. Samtidig viser statistikken at bare et mindretall blir innvilget opphold. Ut fra dette blir det nødvendig å tenke (minst) to tanker samtidig. På den ene siden handler det om å etablere tiltak som letter tilværelsen mens de er i Norge og forbereder på en eventuell integreringsprosess. På den annen side er det viktig å forberede på en mulig retur. I flyktningpolitikken ble dette omtalt som ”et tosporet løp” (Berg 1998, Brekke 2001).

### *Forberedelse på retur*

Ifølge samtlige av våre informanter er forberedelse på en mulig retur ett av siktemålene med refleksjonsperioden. Regjeringen har inngått avtale med IOM om bistand i forbindelse med retur fra Norge og reintegrering i hjemlandet (Handlingsplanen, tiltak 11). Støtte til retur omfatter praktisk tilrettelegging før avreise fra Norge, samt oppfølging i hjemlandet. Det understrekes samtidig at dette tilbudet er frivillig. Erfaringen så langt viser at kvinnene i svært liten grad etterspør og tar imot dette tilbudet. Om dette skyldes motstand eller om det skyldes mangel på informasjon, er det vanskelig å si noe sikkert om. Sannsynligvis handler det om begge deler. En av våre informanter sa det slik:

*Migrasjonspress gjør mennesker sårbare. Nesten alle ofre for menneskehandel er her som et ledd i en migrasjonsprosess. De aller fleste får verken flyktningstatus eller opphold på humanitært grunnlag. Derfor burde vi ha et sterkere fokus på retur. Blant de som møter ofrene til daglig er det lite kunnskap om dette. Her bør det settes inn mer krefter. Å være en god hjelper er å gi folk god informasjon og realistiske forventninger. Fokuset hos de fleste er et annet sted. Det er kontroversielt å snakke om retur fordi det for ofrene oppfattes som et nederlag.*

Flere informanter er inne på det samme. Retur oppfattes som et nederlag for kvinnene, og det gjør det vanskelig å snakke om for de ansatte. Dette fører til at informasjon om retur nærmest er fraværende. Det er også uklart hvor dette ansvaret egentlig ligger. Noen mener det er en del av IOMs ansvar. Ut fra handlingsplanen er det vanskelig å se at informasjonsansvaret i første fase ligger der. Andre mener ansvaret ligger hos ROSA, men både praktisk og faglig er det vanskelig å se for seg at ansvaret skal ligge der – eller som noen også mener: på krisesentrene. Dette er en komplisert informasjonsoppgave som både forutsetter kunnskap om forholdene i hjemlandet og kunnskap om lov- og regelverket i forbindelse med en retur. Det forutsetter også stor grad av profesjonalitet å skulle informere noen om noe de ikke selv ønsker. For ofrene oppleves en retur som både risikofylt, skambelagt, fornedrende og stigmatiserende. Det er med andre ord ikke en ren informasjonsoppgave, men i stor grad et spørsmål om å motivere, realitetsorientere – og ikke minst: å hjelpe til med å skape nytt innhold i en framtid i hjemlandet. Denne oppgaven er ikke bare stor og komplisert. Den krever også tid og ressurser. På

flyktningfeltet har Flyktninghjelpen i mange år hatt dette som en særskilt oppgave, på vegne av staten (det såkalte INCOR-prosjektet). Selve returen skjer med bistand fra IOM, men informasjonen er definert som en særskilt oppgave. Det er mulig å tenke seg en lignende modell når det gjelder ofre for menneskehandel.

En del av de identifiserte ofrene for menneskehandel velger å søke asyl framfor å ta refleksjonstid. De oppfatter seg som flyktninger og ønsker å få sin sak prøvd via asylinstituttet. Statistikken forteller imidlertid at de færreste får innvilget asyl eller opphold på humanitært grunnlag. Noen av ofrene har (på ulike tidspunkt) benyttet begge mulighetene. Det understrekes fra departementet at dersom en asylsøker ønsker å søke refleksjonsperiode, må asylsøknaden trekkes. Asylsøknaden kan seinere gjenopptas hvis dette er ønskelig. Departementet understreker videre:

*Utlendinger med endelig avslag på søknad om asyl er ikke omfattet av ordningen, med mindre utlendingen, uten å kunne bebreides for dette, gir nye opplysninger som gir klare holdepunkter for at kriteriene enten til refleksjonsperiode eller midlertidig oppholdstillatelse er oppfylt. (Epost fra AID, datert 1. juli 2008)*

For mange oppleves det som vanskelig å ta stilling til om du skal søke asyl eller refleksjonsperiode. Mye handler om hvor du befinner deg i selve prosessen. Er du klar for å bryte ut og vitne mot bakmennene? I så fall kan du ha et større sikkerhetsbehov enn i en situasjon som ”vanlig” asylsøker. For andre kan motivene være mer knyttet til de økonomiske og sosiale ordningene. Som asylsøker har du ikke rett til sosialhjelp, og det månedlige beløpet du innvilges på mottak vil i de fleste tilfeller være betydelig lavere enn det du får som reflektant.

*Reflektant eller asylsøker?*

Blant våre informanter er det flere som opplever dette skillet mellom reflektanter og asylsøkere som kunstig. I praksis er ikke de to gruppene særlig forskjellige, men systemet behandler dem forskjellig – juridisk, bomessig, sosialt og oppfølgingsmessig. En sa det slik:

*De burde verken ha bodd på krisesenter eller på asylmottak. I Belgia har de valgt en tredje vei. Her er det etablert et nasjonalt kompetansesenter som også har i oppgave å gi praktisk støtte. Det er bygd tett opp til migrasjonssporet. Alle får en refleksjonsperiode og alle får psykososial oppfølging. Terskelen er i første omgang lav. Hvis du velger å anmelde, utvides refleksjonsperioden. Samtidig har du hele veien rett til å velge å søke asyl.*

Våre samtaler med sentrale aktører på feltet viser en stor grad av enighet om hva som er utfordringene, men på noen punkter er det uenighet om hva som er de hensiktsmessige tiltakene. Uenigheten handler i første rekke om man skal tilpasse eksisterende strukturer til de nye oppgavene eller om det er behov for skreddersøm. Det er også ulike vurderinger av om man skal

benytte NGOer i dette arbeidet, eller om dette bør være et offentlig ansvar alene. Et siste spørsmål som vi også opplever ulike vurderinger rundt, er knyttet til vurderinger av selve målgruppa. For noen er dette første og fremst kvinner i prostitusjon, for andre er dette i første rekke ofre for menneskehandel. Et tredje standpunkt er at dette i første rekke er mennesker som er kommet som ledd i en migrasjonsprosess. Alle understreker imidlertid at dette er komplekst – både mht hvem ofrene er, hvordan de best kan hjelpes og hvem som er best i stand til å yte hjelpen.

Fra myndighetssiden uttrykkes det stor anerkjennelse for den jobben ROSA har gjort. Samtidig understrekes det at man nå, etter drøye tre år, må over i en tiltaksfase. De aller fleste understreker at ROSA fortsatt trengs, men at det er behov for å tydeliggjøre det offentlige ansvar. ROSA har i prosjektperioden fylt et stort tomrom. En av informantene uttrykte det slik:

*ROSA har på mange måter vært en suksesshistorie, men ROSA alene er problematisk. De har vært styrt av et kunstig system. De har fått penger for å betale seg ut av vansker der sosialtjenesten har vært fraværende. De har fått penger fra poster i budsjettet som egentlig ikke skal brukes på den måten. På mange måter har vi laget prosjekter fordi vi ikke har visst hvordan disse oppgavene skal løses. Det har blitt noen kunstige "øyer". Nå er det ikke lenger rimelig å tenke på dette som et prosjekt. Det er behov for å avklare hva som er sosialkontorets ansvar og hva som egentlig handler om migrasjonsproblematikk. Sosialtjenesten har et ansvar for å hjelpe alle som er innenfor kommunegrensene, men det er rimelig at det etableres en refusjonsordning. Hvis kommunene har hatt utgifter over en viss sum, bør dette utløse refusjon. Det er viktig å bruke de ordinære systemene. Samtidig er det viktig å være realistiske. Vi kan ikke pålegge kommunene nye oppgaver uten å refundere utgiftene.*

Spørsmål knyttet til økonomiske ytelser har vært et problem i mange kommuner, men den største utfordringen har likevel vært knyttet til bolig. Her er det bred enighet om at det må etableres en struktur som gjør dette mer forutsigbart. For å løse dette må både stat og kommune sterkere på banen.



## 4. Oppsummering og anbefalinger

Det er snart gått fire år siden Krisesentersekretariatet skrev sin søknad til Justisdepartementet om midler til koordinering av krisesentrenes bistand til ofre for menneskehandel (brev datert 27. september 2004). Ifølge prosjektsøknaden skulle prosjektet ha *fokus på organisering, koordinering og samarbeid mellom alle krisesentrene for å gi hjelp og bistand til ofre for menneskehandel, kompetanseheving og fagutvikling for krisesentrene*. Dette var altså starten på ROSA. I dag, snart fire år etter at prosjektsøknaden ble formulert, er det liten tvil om at dette er utfordringer som krever en særskilt innsats. Spørsmålet i dag er kanskje ikke så mye om det trengs et særlig fokus, men *hvordan* oppgavene skal ivaretas. I dette kapitlet vil vi gå igjennom en del sentrale tema og drøfte noen av de utfordringene vi ser for det videre arbeidet.

### 4.1 Reetablering, Oppholdssteder, Sikkerhet og Assistanse

I brosjyren ”Veiviser til assistanse – for kvinner som er utsatt for menneskehandel” presenterer ROSA seg på denne måten:

*ROSA står for Reetablering, Oppholdssteder, Sikkerhet og Assistanse. Det er navnet på et prosjekt som gjennomføres av Krisesentersekretariatet. (...) Formålet er å koordinere et landsdekkende tilbud om trygge oppholdssteder for ofre for menneskehandel, samt veilede både kvinner som er utsatt og ansatte ved krisesentre og andre hjelpeinstanser (Krisesentersekretariatet 2007, s 3).*

Hvis vi skal si noe samlet om de fire oppgavene som knyttes til ROSA-navnet, så er det liten tvil om at ROSA-prosjektet gjør en innsats både når det gjelder reetablering, omsorg, sikkerhet og assistanse. De bidrar til reetablering – i første rekke gjennom å sikre trygge bosteder, de yter omsorg i alle deler av prosessen, de bidrar til sikkerhet gjennom å tilby skjermete bøløsninger, og de tilbyr ulike former for assistanse. Det er derfor liten tvil om at ROSA lever opp til sitt eget navn – og formål. Det er også viktig å understreke at både ROSA som prosjekt og de som jobber i prosjektet nyter stor anerkjennelse og respekt for den jobben som er gjort og gjøres. De ansatte jobber hardt – innenfor knappe rammer. Her er det mye idealisme, stor grad av fleksibilitet og en genuin ”brette opp ermene holdning”. For Unni og Maja (de to ansatte på ROSA) er ingen oppgave for liten – og (nesten) ingen for stor. Deres arbeidsdag spenner fra å kjøre rundt med kvinner med et akutt behov for et trygt oppholdssted til foredrag og informasjonsvirksomhet i inn- og utland. Samtidig er det viktig å diskutere sårbarheten til systemer som i så stor grad er avhengig av enkeltpersoner. Hvordan er forankringen i forhold

til det øvrige hjelpeapparatet? Hva har ROSA å spille på mht personer, virkemidler, ordninger, myndighet?

I det meste av det ROSA gjør er de avhengig av et samarbeid med andre instanser, og knyttet til flere av oppgavene er det til dels utydelig grenseoppganger mellom hva ROSA gjør og hva andre gjør eller i en del tilfeller - burde gjøre. Som prosjekt har ROSA hatt en viktig rolle i det å ”tette huller” der det ordinære systemet ikke strekker til. Det kan være forskjellige grunner til at slike huller oppstår. Noe skyldes at oppgavene er nye og at det ikke er etablert systemer som er i stand til å ivareta oppgavene. Dette handler ikke nødvendigvis om at det ikke er mulig å bruke de ordinære systemene, men om at alt fra organisering og arbeidsformer til ressursituasjon og virkemidler vanskeliggjør effektiv bistand. Andre ganger handler det om at oppgavens art er slik at det er behov for å etablere nye systemer og ordninger.

Gjennomgangen av ROSA virksomhet viser eksempler på alt dette. Vi ser oppgaver som det er vanskelig å forestilles seg at det ordinære tjenesteapparatet kan ivareta, og vi ser oppgaver der det bør være mulig å etablere gode systemer innenfor det ordinære tjenesteapparatet.

## 4.2 Trygge oppholdssteder

En av hovedoppgavene til ROSA har vært å skaffe trygge oppholdssteder. Med sin base i Kri-  
sesentersekretariatet, har de hatt et tett samarbeid med krisesenter over hele landet. Et stort  
antall krisesenter har vært involvert i dette arbeidet, og det er all grunn til å berømme den inn-  
satsen sentrene har gjort for å tilby sikre bosteder for en brukergruppe som på mange måter er  
annerledes enn det som er krisesentrenes ordinære brukergruppe. De har ”brettet opp ermene”  
og lagt til rette for at kvinnene kommer i sikkerhet. Samtidig formilder både krisesentrene,  
brukerne og samarbeidspartnere at dette over tid ikke er en optimal boløsning. De peker på  
flere svakheter:

- Krisesentrene er ment å være for kvinner i en akutt krisesituasjon. Det egner seg dårlig for langtidsopphold.
- Ofre for menneskehandel verken kan eller vil fortelle sine historier til medbeboere og ansatte. De må derfor lage ”dekkhistorier”, noe som kan fungere destruktivt i forhold til å bryte med sitt tidligere liv og bearbeide opplevelser og erfaringer.
- Siden krisesentrene vanligvis tilbyr korttidsplasser, får ofre for menneskehandel et forklaringsproblem vis a vis de andre kvinnene på sentrene. Hvorfor får de bo lenger enn det som mange steder oppfattes som maksimal oppholdstid?

- Krisesentrene tilbyr bare plasser for kvinner. Dette gjør at menn som er ofre for menneskehandel er avhengig av andre løsninger.
- Personer som trenger tett helsemessig oppfølging (somatisk/psykisk/psykososialt) kan ha behov for et mer skjermet botilbud, der det er lettere å legge til rette for slike tjenester.

Alle vi har snakket med er opptatt av at det arbeides for å skape alternativer til krisesentrene når det gjelder langtidsopphold. Noen har antydnet en maksimal botid på tre måneder Andre er mindre opptatt av å tidfeste, men understreker at krisesenter som boløsning er uholdbart på sikt.

Når det gjelder alternative løsninger, understreker alle at knapphet på egnede boliger er et stort problem. Kommunene har lange akuttlistor for andre grupper bostedsløse, noe som gjør det vanskelig å få tilgang til kommunale boliger. I tillegg må det tas hensyn til det sikkerhetsmessige. Kvinner og menn som har brutt med menneskehandlere er både i en sårbar situasjon og i en sikkerhetsmessig utsatt situasjon. Dette gjør at boligene både må ha en beliggenhet, utrustning og oppfølging som er annerledes enn det som er vanlig for kommunale boliger. Utfordringen er derfor ikke bare knyttet til mangel på botilbud. Det handler vel så mye om mangel på *egne* botilbud. Hva som er en egnet bolig vil variere fra person til person. Noen vil ha glede og nytte av å bo sammen med andre i en lignende situasjon. For andre vil dette verken være en tilrådelig eller ønskelig situasjon. Boliger til denne gruppa må derfor ikke sys over en felles lest. Det trengs både kollektive løsninger (ulike varianter av bofellesskap) og separate botilbud, med god skjerming og høyt sikkerhetsnivå.

Pr i dag er det svært få ofre for menneskehandel som er tilbudt løsninger som oppfyller disse kravene. Problemet er ikke først og fremst at slike boliger er umulig å oppdrive, men at kommunene ikke har tilgang til dem. Kvinnene har liten mulighet til å konkurrere på det private markedet. Løsningen må derfor være at det stilles friske midler til disposisjon for å få etablert egnede botilbud. Det ligger utenfor vårt mandat å gi detaljerte forslag til boløsninger, men på et generelt grunnlag vil vi anbefale at det stilles statlige midler til disposisjon (f eks via Husbanken) for å kunne etablere egnede tilbud. Presset på rimelige og tilrettelagte boliger er størst i storbyene. Og i særlig grad i og rundt Oslo. Det er også her de fleste ofrene for menneskehandel befinner seg. Dels har dette sammenheng med at det er her markedet er størst. Dels henger det sammen med at mye av hjelpeapparatet rundt kvinnene (f eks ROSA) befinner seg her. Vi ser det derfor som særlig viktig å få på plass løsninger i de områdene hvor presset er størst. Samtidig er det viktig å understreke at et botilbud ikke nødvendigvis må ligge i den kommunen kvinnene oppholder seg. I mange tilfeller vil det, i alle fall av sikkerhetsgrunner, være en fordel om botilbudet etableres et annet sted.

### 4.3 Innhold i refleksjonsperioden

I løpet av prosjektperioden har refleksjonsperioden økt fra 45 dager til et halvt år – med mulighet til en ytterligere utvidelse dersom dette kan begrunnes ut fra pågående etterforskning. Kvinnene er med andre ord innvilget tid, men det har skjedd lite med det rent innholdsmessige. I foregående kapittel er dette drøftet mer inngående, men oppsummeringsvis vil vi peke på følgende områder hvor det er behov for forbedringer:

- *Et meningsfylt aktivitetstilbud.* Både brukerundersøkelsene og intervjuene med krisesentrene viser at kvinnene opplever dagene som innholdsløse og passiviserende. Selv om de har arbeidstillatelse, er det mye som hindrer dem i å få arbeid. De mangler norskkunnskaper, de mangler arbeidserfaring som kan gi uttelling i det norske systemet, og de har en livssituasjon som gjør det vanskelig å utnytte de arbeidsmulighetene som måtte eksistere utover i landet. De som har deltatt i Adora-prosjektet vurderer dette som svært positivt. Det etterlyses imidlertid et større spekter av kvalifiseringstilbud – både med sikte på en framtid i Norge og/eller på en retur til hjemlandet. Her etterlyses det et større engasjement fra NAV.
- *Norskopplæring.* Flere kommuner (bl a Oslo og Trondheim) tilbyr norskopplæring med samfunnskunnskap, men dette er ingen rettighet for reflektanter. Både kvinnene selv, krisesentrene og kommunene peker på viktigheten av at kvinnene får lære norsk og at de får kunnskap om det norske samfunnet. Det er mange argumenter for dette, og vi ser her klare paralleller til andre grupper (f eks asylsøkere) når det gjelder gevinster ved å tilby norskopplæring.<sup>8</sup> Det handler om å redusere passivitet, det vil bedre deres muligheter til å få jobb, det vil øke deres selvfølelse, og det vil lette den daglige kommunikasjonen med ansatte og medbeboere ved krisesentre. For kvinner og menn som har bolig utenfor krisesenteret, vil norskkunnskaper være en forutsetning for deltakelse i samfunnet.
- *Helsemessig oppfølging.* I dag er systemet tilfeldig, og flere peker på vansker knyttet til ID. Kvinnene har rett til helsetjenester, men ikke rett til fastlege. Dette løses på ulike måter lokalt, men det etterlyses en klargjøring av dette på systemnivå. Flere peker på at denne gruppa faller mellom flere stoler. Samtidig er dette en gruppe hvor mange har et stort behov for både somatiske helsetjenester og psykiatrisk/psykososial oppfølging.
- *Informasjon om retur.* Flere opplever det som uklart hvor ansvaret for denne typen informasjon skal ligge. De som er sammen med kvinnene til daglig – de ansatte og frivillige på krisesentrene – har liten kunnskap om hvilke muligheter som fins, om lov og

---

<sup>8</sup> Dette er detaljert beskrevet og drøftet i rapporten ”Det hainnle om å leve...” Tiltak for å bedre psykisk helse for beboere i asylmottak (Berg og Sveass m fl 2005).



regleverket og om situasjonen i kvinnenes hjemland. Kvinnene selv ser begrensningene, mens de som kunne bidratt på mulighetssiden (f eks IOM) først kommer på banene når dere kompetanse aktivt etterspørres. Mens informasjon om retur er en aktiv del av asylmottakenes arbeid, er det ikke på tilsvarende måte noen som ivaretar dette ansvaret for reflektanter. Her trengs det en avklaring mht ansvar og en mer aktiv holdning til dette som en prioritert oppgave.

#### 4.4 Fra prosjekt til drift

Prosjektarbeid kjennetegnes av nybrottsarbeid, og ROSA har uten tvil levd opp til en slik karakteristikk. De har synliggjort huller i systemet, og de har bidratt til å fylle dem. Når kvinnene har manglet penger til mat eller til å betale en legeregning, har ROSA hatt "en håndkasse" som kunne brukes. Men bak ROSAs "håndkasse" har det stått myndighetsrepresentanter på direktorats- og departementsnivå som har godkjent pengebruk utenom de ordinære kanalene. Representantene bekrefter at man har jobbet slik, men de sier samtidig at man nå må over i en tiltaksfase. På økonomisiden trengs det klare retningslinjer for hva denne gruppa har krav på, og det trengs systemer som er fleksible og smidige nok til at midlene kan stilles til disposisjon når de trengs. Det sier seg selv at en person i en akutt situasjon ikke kan vente på flere ukers saksbehandlingstid, men også i forhold til andre målgrupper er det bestemmelser som gjør det mulig å handle raskt. Det forutsetter imidlertid at denne gruppas reguleres inn i sosialtjenesteordningen og nevnes særskilt i rundskrivet. En tydeliggjøring av det økonomiske ansvaret vil lette noe av presset på ROSA. Samtidig kan fraværet av økonomisk handlefrihet også oppleves som en trussel. I dag har ROSA et relativt stort handlingsrom på økonomisiden gjennom en form for "hotline" til direktoratet. Når en slik linje brytes, må det selvsagt sikres at det som kommer i stedet faktisk fungerer.

Hovedformålet med denne evalueringen ha vært å *vurdere en permanent organisering av trygge bosteder for ofre for menneskehandel*. Gjennom rapporten har vi drøftet systemet slik det fungerer i dag og pekt på områder hvor det er et forbedringspotensial. Ut fra dette vil vi komme med følgende anbefalinger for det videre arbeidet:

1. *ROSA bør videreføres*. Grenseflater til annen virksomhet må tydeliggjøres og kommune/stat må få et tydeligere ansvar for økonomisk, sosialfaglig og helsemessig oppfølging.
2. *Krisesenter er en god løsning i tidlig fase, men er lite egnet for langtidsopphold*. Det bør utvikles et større spekter av boløsninger for reflektanter. Dette bør skje i samarbeid med et utvalg kommuner, som får i oppgave å ha dette som en særskilt oppgave. Husbanken bør inn i drøftinger om både finansieringsmessige løsninger og praktiske forhold.

3. *Innholdet i refleksjonsperioden må tydeliggjøres.* Kommunene bør få et tydeligere ansvar i forhold til reflektantene – både bomessig (jfr over) og mht til økonomi og sosialfaglig bistand. Staten bør avklare stønadsnivå, og utarbeide retningslinjer for refusjon av utgifter. Det må også avklares rettigheter i forhold til norskopplæring (gjennom Introduksjonsordningen), rett til bistand gjennom NAV (arbeid/kvalifisering) og annen oppfølging. Oppgavene bør ivaretas av det ordnære kommunale apparatet, men koordineres av Rådmannen (for å sikre forankring, legitimitet og instruksjonsmyndighet).
4. *Systemet rundt rådgiving i forbindelse med retur må forbedres.* IOMs ansvar må avklares og evt ansvarshull må tettes. Rådgivingsvirksomheten bør i større grad være oppsøkende (ikke basert på at kvinnene oppsøker informasjon på egen hånd). Dette forutsetter at de som er nærmest kvinnene til daglig er tilstrekkelig informert om hvor rådgivingskompetansen fins.
5. *Arbeidsdelingen mellom de ulike kompetansemiljøer på feltet tydeliggjøres.* ROSA, KOM og Pro-senteret har hver sine oppgaver, kontaktflater, begrunnelser og forankring. Samtidig er det også overlappende funksjoner. Det bør avklares om det er behov for en tydeliggjøring av ansvar mht funksjonen som kompetansemiljø.

I løpet av en knapp fireårsperiode har temaet menneskehandel utviklet seg fra noe bare noen ganske få hadde noen oppfatninger om, til et tema alle har hørt om, mange har meninger og flere og flere kommer i befatning med gjennom sin yrkesutøvelse. Kunnskapen om de utfordringene man står overfor på feltet har med andre ord økt, og en del rammebetingelser er endret. Forlengelse av refleksjonsperioden er en slik endring. En annen endring er innføringen av lovforbudet mot kjøp av seksuelle tjenester, som trer i kraft neste år. I ”det store bildet” er spørsmålene knyttet til offeroppfølging i Norge en del av det som skjer internasjonalt. Å stoppe menneskehandelen handler om å arbeide på alle nivåer, og det handler om å se at det som skjer lokalt har sammenheng med det som gjøres nasjonalt og internasjonalt. Det har ikke vært vår oppgave å gå inn i hele den store diskusjonen, men det er viktig å minne om at ROSA-prosjektet er en del av dette og vil påvirkes av hva som skjer på andre områder nasjonalt – og ikke minst: hva som skjer internasjonalt.

## Referanser

Berg, Berit (1998): "Hjemme – hvor er det? Om integrasjon og tilbakevending blant bosniske flyktninger i Norge" i: Berg, Berit (red): *Kommet for å bli?* NORD1998:8. København: Nordisk ministerråd

Berg, Berit og Nora Sveaass m fl (2006): "*Det hainnle om å leve...*" *Tiltak for å bedre psykisk helse for beboere i asylmottak*. Trondheim/Oslo: SINTEF/NKVTS

Bjerkan, Lise (red) (2005): *A life of ones own: Rehabilitation of victims of trafficking for sexual exploitation*. Oslo: Fafo

Bjerkan, Lise og Linda Dyrliid (2006): *The silenced experience: reintegration of victims of trafficking for sexual exploitation*. Oslo: Fafo

Bjerkan, Lise og Linda Dyrliid (2005): "A sheltered life". I : L. Bjerkan (red): *A life of ones own: Rehabilitation of victims of trafficking for sexual exploitation*. Oslo: Fafo

Brekke, Jan Paul (2001): *Velkommen og farvel? Midlertidig beskyttelse for flyktninger i Norge*. Oslo: Unipax

Brunovskis, Anette and Rebecca Surtees (2007): *Leaving the past behind? When victims of trafficking decline assistance*. Oslo: Fafo

Europarådskonvensjonen for tiltak mot menneskehandel (2005)

Kabeer, Naila (2003): *Gender Mainstreaming in Poverty Eradication and the Millennium Development Goals*. London: the Commonwealth Secretariat.

Kiil, Unni (2007): "Rosa-prosjektet" i: KRÅD: *Menneskehandel – Er vi på rett spor?* Oslo: Konferanserapport fra Det kriminalitetsforebyggende råd

Tyldum, Guri et.al (2005): *Taking stock. A review of the Current Research on Trafficking in Women for Sexual Exploitation*. Oslo: Fafo

United Nations (2000): *Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and children, supplementing the United Nations Convention on Transnational Organised Crime*.

Regjeringens handlingsplan mot handel med kvinner og barn (2000 - 2005)

Regjeringens handlingsplan mot menneskehandel (2005 - 2008)

Regjeringens handlingsplan mot menneskehandel (2006 - 2009)

Skogøy, Elin (2006): "*De får meg til å føle at jeg hører til blant folk*".. *Krisesenterets arbeid i møte med kvinner utsatt for menneskehandel*. Oslo: Krisesentersekretariatet.