



Ligestillingsafdelingen  
Evaluering af regeringens  
handlingsplan til  
bekæmpelse af  
kvindehandel  
Afrapportering

Oktober 2006

Dokument nr. p-64273-a  
Revision nr. 11  
Udgivelsesdato 4/10-2006

Udarbejdet HPD, COH, JUB  
Kontrolleret BHM, CCR  
Godkendt HPD

## Indholdsfortegnelse

|  |           |
|--|-----------|
| <b>Forkortelser</b>  | <b>3</b>  |
| <b>Resumé</b>  | <b>4</b>  |
| <b>1 Formål og metode</b>  | <b>7</b>  |
| 1.1 Handlingsplanens baggrund  | 7         |
| 1.2 Handlingsplanens aktiviteter                                     | 7         |
| 1.3 Tillægget om børn  | 9         |
| 1.4 Handlingsplanens rammer  | 10        |
| 1.5 Evalueringens formål   | 12        |
| 1.6 Dataindsamling og metode   | 13        |
| 1.7 Rapportens opbygning   | 14        |
| <b>2 Effekt af handlingsplanens aktiviteter</b>                      | <b>15</b> |
| 2.1 Støtte til de handlede kvinder                                   | 15        |
| 2.2 Den forebyggende indsats   | 27        |
| 2.3 Samlet vurdering af aktiviteterne effekt for de handlede kvinder | 34        |
| 2.4 Afgrænsning af indsatsen   | 34        |
| <b>3 Implementeringssystemet</b>                                     | <b>36</b> |
| 3.1 Rollefordeling   | 37        |
| 3.2 Samarbejde   | 38        |
| 3.3 Samlet vurdering af implementeringssystemet                      | 39        |
| <b>4 Handel med børn</b>   | <b>41</b> |
| 4.1 Status   | 41        |
| 4.2 Børnenes forløb  | 42        |
| 4.3 Samarbejde mellem relevante aktører                              | 45        |
| <b>5 Konklusioner og anbefalinger</b>                                | <b>46</b> |
| 5.1 Konklusioner   | 46        |

|     |   |    |
|-----|---|----|
| 5.2 | Behov for justeringer - anbefalinger til den fremtidige handlingsplan | 50 |
|-----|---|----|

## Bilagsfortegnelse

- Bilag 1 Interviewpersoner
- Bilag 2 Oversigt over handlingsplanens aktiviteter
- Bilag 3 Oversigt over artikler fordelt på aviser
- Bilag 4 Detaljeret status over aktiviteter i tillæg til handlingsplanen
- Bilag 5 Oversigt over samarbejdspartnernes rollefordeling i implementeringen

## Forkortelser

|      |  |
|------|--|
| RSK  | Reden STOP Kvindehandel                          |
| P&K  | Prostitution og Kvindehandel, Århus              |
| VFC  | Videns- og Formidlingscenter for Socialt Udsatte |
| IOM  | International organization for migration         |
| NEC  | Nationalt Efterforskningsstøttecenter            |
| LOKK | Landsorganisation af kvindekrisecentre           |

## Resumé

|                                 |   |
|---------------------------------|---|
| <p>Baggrund</p>                 | <p>Regeringens handlingsplan til bekæmpelse af kvindehandel blev implementeret fra 2003 og løber til og med 2006. Der er afsat 30 mio. kr. fra satspuljen til handlingsplanens aktiviteter. I september 2005 blev handlingsplanen udvidet med et tillæg om handel med børn. Der er afsat 1,5 mio. kr. til implementering af tillæggets aktiviteter.</p> |
| <p>Evalueringen</p>             | <p>Ligestillingsafdelingen har bedt COWI om at evaluere regeringens handlingsplan til bekæmpelse af kvindehandel. Evalueringen er baseret på interview med 38 aktører samt på et omfangsrigt skriftligt materiale - herunder VFC's statusrapporter. Evalueringen er gennemført fra ultimo juni til ultimo september 2006.</p>                           |
| <p>Evalueringens resultater</p> | <p>Handlingsplanen er den første af sin slags i Norden. Den er dermed et pilotprojekt hvad angår bekæmpelse af handel med kvinder og medvirker til at placere Danmark centralt, når det gælder den internationale bekæmpelse af handel med kvinder.</p>   |

Evalueringen viser, at det med handlingsplanen er lykkedes at placere handel med kvinder langt mere centralt på den nationale dagsorden end det var tilfældet før 2003. Dette kan blandt andet ses på det langt større kendskab, der er til problemstillingen, blandt befolkningen. Evalueringen viser således, at 63 % af befolkningen mener, at de har fået en større viden om kvindehandel de sidste tre år, hvor handlingsplanen har været i kraft. Der er ikke tvivl om, at handlingsplanen har haft stor indflydelse på denne udvikling.

Evalueringen viser endvidere, at alle hovedaktiviteterne i handlingsplanen er gennemført, og dermed er modellen for indsatsen afprøvet. Et væsentligt resultat af implementeringen er, at der er indsamlet en stor og nuanceret viden om kvindehandlens karakter. Denne viden kan danne et solidt grundlag for arbejdet med den fremtidige handlingsplan.

Aktiviteterne i handlingsplanen har generelt haft en positiv effekt for de handlede kvinder. Særligt de aktiviteter, der angår det tvær-sektorielle samarbejde, har haft relativ stor effekt. Det sociale arbejde, både det opsøgende arbejde og arbejdet i beskyttelsestilbuddet har også haft en god effekt. Der er dog kun en ganske lille gruppe af kvinderne i beskyttelsestilbuddet, der har taget imod tilbuddet om at få kontakt til en NGO i hjemlandet i forbindelse med hjemsendel-

se. Handlingsplanens øvrige aktiviteter har haft en mindre effekt for de handlede kvinder.

Evalueringen peger på, at der har været samarbejdsproblemer i implementeringssystemet. De sociale organisationer har opfattet VFC som en konkurrent, og der har været store forskelle på de sociale organisationers grundholdninger, hvilket har vanskeliggjort deres samarbejde.

#### Børneområdet

Implementeringen af børneområdet er kommet godt i gang. Da tillægget om børn stadigvæk er relativt nyt, er det dog for tidligt at evaluere dets resultater.

Nedenfor følger evalueringens anbefalinger til justeringer af den fremtidige indsats på området.

#### Anbefalinger til aktiviteterne

- 1 Handlingsplanen bør indeholde en klar beskrivelse af, hvad der præcist menes med begrebet 'handlede kvinder'.**
- 2 Handlingsplanen bør udvides til at omfatte menneskehandel generelt.**
- 3 Handlingsplanens aktiviteter bør udvides til at omfatte hele landet.**
- 4 Der bør gennemføres en analyse af, om indsatsen for kvinderne er differentieret nok set i lyst af deres behov.**
- 5 Det kan overvejes, at lave en dyberegående analyse af, om hjemlandene har tilstrækkelige tilbud til kvinderne efter hjemsendelsen.**
- 6 Det bør undersøges, hvordan man kan sikre, at der opnås større gennemslagskraft i kvaliteten af det sociale arbejde.**
- 7 Hotlinens målsætning bør ændres, så det ikke er kontakten til kvinderne, der er det primære mål for hotlinen, men derimod oplysning og kontakt med prostitutionskunder.**
- 8 Ambassaderne bør inddrages i arbejdet med at støtte opbygning af tilbud til ofrene i hjemlandet - ellers bør arbejdet i ambassadenetværket nedprioriteres yderligere.**

#### Anbefalinger til implementeringssystemet

- 9 Der bør gennemføres en analyse af, om den nuværende organisering kan justeres, eller der er behov for mere grundlæggende ændringer i organiseringen af implementeringen.**
- 10 Den monitorerende organisation bør udelukkende være monitorerende, og ikke varetage andre opgaver under handlingsplanen.**
- 11 Det kan overvejes at give en central koordinerende instans ansvaret for de tværgående aktiviteter i handlingsplanen.**
- 12 Der bør stilles krav om, at de implementerende organisationer opgør ressourceforbruget på enkeltaktiviteter - f.eks. via timeregistrering.**

- 13 Arbejdet med den brede gruppe af udenlandske kvinder i prostitution bør varetages under handlingsplanen til bekæmpelse af kvindehandel, da det i praksis er meget svært at skelne mellem handlede kvinder og ikke -handlede kvinder.**
- 14 For kvinder i gråzonen - udenlandske prostituerede, der har adgang til sociale ydelser i Danmark - bør der ske en tæt koordinering af indsatsen mellem de to handlingsplaner, med henblik på at sikre kvinderne den bedst mulige rådgivning.**
- 15 Samarbejdsaftaler på det lokale niveau bør formaliseres.**
- 16 Hvis man ønsker og har mulighed for at tilbyde kvinderne træning eller uddannelse/beskæftigelse i Danmark bør kredsen af samarbejdspartnere udvides til også at omfatte arbejdsmarkedsrepræsentanter.**
- 17 Udenrigsministeriet bør inddrages som medlem af arbejdsgruppen, Hvis man vælger at fokusere på muligheden for beskæftigelse til de handlede kvinder, vil det ligeledes være relevant at inddrage Beskæftigelsesministeriet i arbejdsgruppen.**
- 18 Det anbefales, at den tværministerielle arbejdsgruppe årligt udgiver en kortfattet samlet status over den samlede danske indsats på området.**



# 1 Formål og metode

## 1.1 Handlingsplanens baggrund

### Baggrund

Det anslås af IOM, at der årligt handles 500.000 kvinder og børn til prostitution i EU-lande, og det anslås af FN, at handel med mennesker er den hurtigst voksende og tredje mest lukrative form for organiseret kriminalitet - efter våben- og narkohandel<sup>1</sup>. Menneskehandel er således et alvorligt problem der kræver global og national handling.

I 2002 blev Regeringens handlingsplan til bekæmpelse af kvindehandel derfor udarbejdet. Handlingsplanen blev implementeret fra 2003, og løber til udgangen af 2006. Der er afsat 30 mio. kr. fra satspuljen til handlingsplanens aktiviteter. I 2005 blev handlingsplanen udvidet med et tillæg om handel med børn. Der er afsat 1,5 mio. kr. til implementeringen af dette tillægs aktiviteter.

Handlingsplanen var den første i Norden af sin slags, og da den blev vedtaget, var der ikke stor viden på området. Handlingsplanen kan derfor langt hen ad vejen ses som et pilotprojekt. Der er da også i handlingsplanen lagt stor vægt på indsamling af viden om området, og der er et stort udviklingselement i handlingsplanen.

## 1.2 Handlingsplanens aktiviteter

De overordnede mål med handlingsplanen er

- at bidrage til forebyggelse af kvindehandel
- at beskytte og hjælpe ofrene for kvindehandlen - herunder at skabe rammerne for en succesfuld rehabilitering og hjemsendelse.

### Formål

De konkrete mål for handlingsplanen er fokuseret på de to områder: **Støtte til ofrene** og **Forebyggelse af kvindehandel**. Kvindehandel er et relativt nyt fænomen i Danmark, og der er derfor som nævnt fokus på udvikling af metoder til bekæmpelse af kvindehandel i handlingsplanen.

---

<sup>1</sup> IOM og FN citeret i RSK: Menneskehandel i et globalt perspektiv ([www.trafficking.dk](http://www.trafficking.dk))

**Støtten til ofrene** Formålet med støtten til ofrene for kvindehandel er at udvikle en model for forberedt hjemsendelse af kvinder, der befinder sig i Danmark som ofre for kvindehandel. Hjemsendelsen skal forberedes i forbindelse med kvindernes ophold i et beskyttelsestilbud. I beskyttelsestilbuddet skal deres muligheder for en succesfuld repatriering i hjemlandet styrkes, så deres chancer for at slippe ud af kvindehandlen øges. Det skal for det første ske ved, at kvindernes fysiske og psykiske tilstand forbedres under opholdet og ved at etablere kontakter til hjemlandets myndigheder og relevante NGO'er, der kan modtage kvinden og fortsætte repatrieringen i hjemlandet.

Opholdet i beskyttelsestilbuddet giver også mulighed for, at kvinderne kan afgive oplysninger til danske myndigheder, der kan fremme efterforskningen og retsforfølgelsen af bagmændene.

Handlingsplanen indeholder følgende hovedaktiviteter, der retter sig mod støtte til ofrene:

- Opsøgende arbejde blandt udenlandske prostituerede
- Etablering af samarbejdsaftaler mellem danske aktører
- Beskyttelsestilbud
- Etablering af ambassadenetværk
- Etablering af internationalt netværk
- Hotline

**Forebyggelse af kvindehandel**

I forhold til forebyggelse af kvindehandel er det centralt at skabe mere viden om kvindehandel i Danmark samt at gennemføre informationskampagner.

Handlingsplanen indeholder følgende hovedaktiviteter, der retter sig mod forebyggelse af kvindehandel:

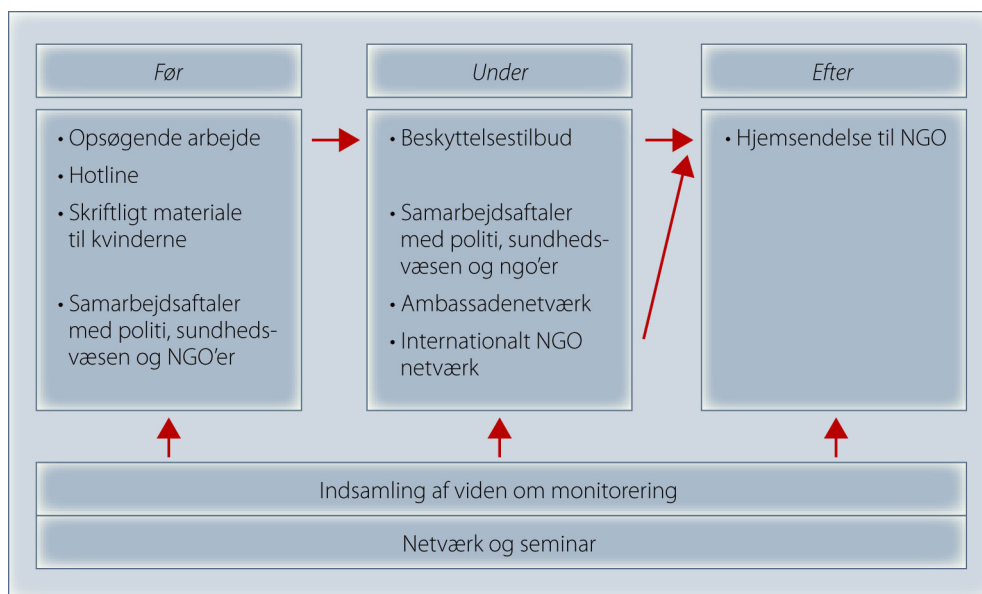
- Annoncer
- Hjemmeside
- Skriftligt materiale
- Seminar og netværk
- Indsamling af viden om monitorering

I Bilag 2 findes en oversigt over handlingsplanens delmål, og de aktiviteter, der er gennemført i regi af handlingsplanen. Den hovedansvarlige er desuden anført.

**Sammenhængen mellem aktiviteterne**

Nedenstående figur illustrerer den planlagte sammenhæng mellem aktiviteterne. Udgangspunktet for figuren er den enkelte kvindes 'vej' gennem processen.

Figur 1: Oversigt over sammenhængen mellem aktiviteterne til støtte for ofrene. Før, under og efter ophold i beskyttelsestilbuddet



Målet for støtten til kvinderne er som nævnt at tilbyde dem ophold i beskyttelsestilbuddet med efterfølgende forberedt hjemsendelse. Figuren viser også, at der er mange aktiviteter rettet mod at få identificeret og visiteret kvinderne til beskyttelsestilbuddet, og der er ligeledes mange aktiviteter rettet mod at forberede kvindernes hjemsendelse.

De implementerende organisationer

Nedenstående tabel giver et overblik over de implementerende organisationer.

Tabel 1: Oversigt over de implementerende organisationer

| Organisation | Beskrivelse   |
|--------------|---|
| RSK          | Reden Stop Kvindehandel (RSK) er en selvejende institution under KFUK's sociale arbejde. RSK er fuldt finansieret af handlingsplanen  |
| Pro Vejle    | Pro Vejle er et projekt under Vejle Amt. Pro Vejle er fuldt finansieret af handlingsplanen  |
| P&K          | Prostitution og Kvindehandel (P&K) i Århus er et projekt forankret i Kvindemuseet i Århus. Projektet startede i august 2005, og er fuldt finansieret under handlingsplanen.                 |
| LOKK         | LOKK (Landsorganisationen af Kvinde Krisecentre) driver to beskyttelsestilbud til handlede kvinder på krisecentrene i Århus og Odense. Denne del af projektet startede i slutningen af 2005 |
| VFC          | Videns- og formidlingscenter for socialt udsatte er en selvejende institution under Socialministeriet   |

### 1.3 Tillægget om børn

Formål

Formålet med tillægget om handel med børn er at sikre, at handlede børns rettigheder og behov tilgodeses. Målgruppen for tillægget er alle handlede børn,

men der er særlig fokus på børn handlet til seksuel udnyttelse<sup>2</sup>. Der er i tillægget - som i resten af handlingsplanen - fokus på støtte til ofre samt forebyggelse.

Aktiviteter

Tillægget indeholder følgende hovedaktiviteter:

- Træning i identifikation og fastsættelse af alder
- Udpegning af værge
- Udvidelse af samarbejdsaftaler, så de også omfatter børn
- Udvidelse af internationalt netværk
- Udvidelse af ambassadenetværk
- Kortlægning af problem og omfang
- Problemstillinger om børn inkluderes i seminarer
- Udpegning af kontaktperson for menneskehandel i alle politikredse
- Særligt fokus på retsforfølgelse af bagmænd.

## 1.4 Handlingsplanens rammer

For at kunne evaluere handlingsplanen er det vigtigt at have indsigt i hvilke rammer, handlingsplanens aktiviteter skal implementeres indenfor.

Hvad er kvindehandel?

FN definerer kvindehandel således:

*Tekstboks 1: Palermoprotokollens Artikel 3: Definition af menneskehandel*

(a) det at rekruttere, transportere eller overføre en person, holde en person skjult eller modtage en person ved brug af magt eller trusler om magtanvendelse eller anden form for tvang, bortførelse, bedrageri eller misbrug af magt eller udnyttelse af en sårbar stilling eller ydelse eller modtagelse af betaling eller fordele for at opnå samtykke fra en person, der har myndighed over en anden person med det formål at udnytte vedkommende. Begrebet udnyttelse omfatter mindst udnyttelse af en andens prostitution eller andre former for seksuel udnyttelse, tvangsarbejde, slaveri eller slaverilignende former for udnyttelse af arbejdskraft eller fjernelse af organer

(b) den omstændighed, at et offer for menneskehandel har givet sit samtykke til den under litra a) omhandlede udnyttelse, skal være uden betydning, når der er gjort brug af de i litra a) nævnte midler.

Efter artikel 3. litra c og d, er der også tale om menneskehandel, når en person under 18 år bliver rekrutteret, transporteret, overført, skjult eller modtaget med henblik på udnyttelse, selvom gerningsmanden ikke har gjort brug af de tvangsmidler mv., der er beskrevet i bestemmelsen\*.

\*jf. Red Barnets rapport: Trafficking af børn til Danmark. 2003

Denne definition er ikke entydig. Både udnyttelse, tvang og begrebet 'en sårbar stilling' giver rum for fortolkning<sup>3</sup>.

På det tidspunkt, da handlingsplanen blev udformet, var forestillingen om de handlede kvinder relativt unuanceret: Det var kvinder under massiv tvang, som

<sup>2</sup> Tillæg til regeringens handlingsplan til bekæmpelse af kvindehandel. 2005. side 2.

<sup>3</sup> Kvindehandel - hvordan kan det forstås og identificeres. Paper udarbejdet af VFC til forårsseminar 26. april 2006.

alle havde ønske om at komme ud af prostitution hurtigst muligt. Arbejdet med implementeringen af handlingsplanen har imidlertid givet større viden, og billedet af målgruppen er mere nuanceret i dag. Tvang kan udmøntes på flere måder, og kvinderne ser ikke nødvendigvis noget alternativ til prostitution.

I den danske lovgivning, som implementerer Palermoprotokollen, skelnes der mellem menneskehandel og rufferi. Der er tale om rufferi, hvis en bagmand 'har forledt' nogen til prostitution for at tjene penge på den andens prostitution<sup>4</sup>. Der er tale om menneskehandel, hvis der er ulovlig tvang, trusler eller frihedsberøvelse involveret<sup>5</sup>. I praksis kan det være meget svært at skelne mellem kvinder, der er udsat for enten menneskehandel eller rufferi, og i implementeringen af handlingsplanen har målgruppen for aktiviteterne været bred.

I politiets indsats mod menneskehandel skelner man heller ikke skarpt, men retter indsatsen både mod menneskehandel og rufferi. I begge tilfælde er der tale om, at kvinderne er groft udnyttede.

Lovgivningsmæssige rammer

Lovgivningen giver forskellige muligheder for at hjælpe kvinderne - alt efter deres geografiske oprindelse. Der er således forskel på, om en kvinde kommer fra et EU land eller et tredjeland. Kvinder fra tredjelands uden legalt ophold i Danmark udvises i princippet øjeblikkeligt, når de pågribes. Handlingsplanen åbner dog mulighed for at handlede kvinder kan få ophold i et beskyttelsestilbud i 15 dage inden udvisning. Perioden er fra juli 2006 udvidet til 30 dage. Tilbuddet om forlænget udrejsefrist har ikke været gældende for kvinder, der er udvist ved dom. De er sendt direkte ud af landet. Der er planer om at ændre dette<sup>6</sup>.

Kvinder fra EU lande har - i fald de kan forsørge sig selv - ret til at blive i Danmark i op til 6. mdr.

Grænseflader

Den nuværende handlingsplan er rettet mod støtte og forebyggelsesaktiviteter i Danmark. Der er andre indsatser rettet mod kvindehandel, der har et andet fokus. De udgør grænseflader til handlingsplanen.

Udenrigsministeriet har et program til bekæmpelse af menneskehandel i primært Belarus, Ukraine og Moldova, og sekundært Bulgarien og Rumænien. Programmets mål er at støtte myndigheder, internationale organisationer og NGO'ers bestræbelser på at bekæmpe menneskehandel. Programmet har fokus på aktiviteter med forebyggende sigte - såsom informationskampagner, retshåndhævelse og kapacitetsopbygning hos myndigheder og organisationer. Desuden er der fokus på beskyttende aktiviteter for ofre<sup>7</sup>.

Politiet har siden 2000 foretaget en systematisk monitorering af kvindehandelsområdet, og mulighederne for at retsforfølge bagmændene er øget. Justitsmini-

<sup>4</sup> Straffeloven § 228

<sup>5</sup> Straffeloven § 262 a

<sup>6</sup> Notat om opfølgning på regeringens handlingsplan fra december 2002 til bekæmpelse af handel med kvinder. Integrationsministeriet 12. juli 2006

<sup>7</sup> www.um.dk

steren har desuden bedt Rigspolitichefen om at udarbejde et oplæg til, hvordan indsatsen kan intensiveres, når de nye store politikredse er en realitet ved årsskiftet.

Der er også grænseflader i forhold til prostitutionsområdet. Socialministeriets handlingsplan 'Et andet liv' retter sig mod danske prostituerede og udenlandske prostituerede, der ikke er handlede. Kompetencecenter for Prostitution under VFC Socialt Udsatte varetager implementeringen af handlingsplanen. Grænsefladen i forhold til de 'etnisk' danske prostituerede er klar, men der er en uklar grænseflade i forhold til de udenlandske prostituerede, da det kan være meget svært at vurdere, om der er tale om en handlet kvinde eller ej.

## Handlingsplanen

### 1.5 Evalueringens formål

Da handlingsplanens tidsperiode er ved at udløbe har Ligestillingsafdelingen bedt COWI - i samarbejde med Annalise Kongstad - om at foretage en uvildig evaluering af handlingsplanen. Hensigten er at opsamle de erfaringer, der er opnået i den forløbne periode. Disse erfaringer skal nyttiggøres i arbejdet med en kommende handlingsplan for området.

Evalueringen skal - jf. udbudsmaterialet - svare på følgende spørgsmål.

- Er aktiviteterne i handlingsplanen gennemført?
- Er de valgte modeller for indsatsen på områderne de rette, eller er der behov for at justere igangsatte aktiviteter eller for nye aktiviteter?
- Er de metoder, der er anvendt i det opsøgende arbejde over for målgruppen de rette? Er det hensigtsmæssigt at opdele indsatsen over for hhv. prostituerede og handlede kvinder?
- Hvad har effekten af indsatsen været for de handlede kvinder?
- Er de centrale aktører blandt fagfolk, NGO'er og eksperter tilfredse med aktiviteterne og samarbejdet på området?
- Er modellen for det tværsektorielle arbejde den rette?
- Er det lykkedes at få øget viden på området og øge fokus på handlen med kvinder i befolkningen?
- Hvor har de økonomiske ressourcer, der er afsat til aktiviteterne, været anvendt mest effektivt i forhold til handlingsplanens målsætninger?\*

\* Det har ikke været muligt at fremskaffe oplysninger om timeforbruget for de enkelte aktiviteter. Derfor udgår dette evalueringsspørgsmål af evalueringen.

Derudover ønskes der også en vurdering af, om indsatsen rettet mod handel med kvinder skal adskilles fra eller samles med indsatsen rettet mod handel med børn og mennesker til andre formål end prostitution

Fokus i evalueringen er efter aftale med Ligestillingsafdelingen primært på det sociale arbejde - opsøgende arbejde og beskyttelsestilbuddet - samt på samarbejdet mellem aktørerne.

Evalueringen har et relativt overordnet fokus, og der gås ikke i detaljer med de enkelte aktiviteter. VFC's statusrapporter giver indblik i detaljerne.

Tillægget om handel med børn

Aktiviteterne om handel med børn har kun kørt i en kort periode. Derfor skal der ikke foretages en evaluering af disse aktiviteter. For tillægget om handel med børn er formålet i stedet at give svar på følgende spørgsmål:

- Hvad er status på igangsatte aktiviteter
- Hvor mange børn, der har været handlet, har de involverede aktører været i kontakt med indtil nu?
- Hvordan har forløbet været for de børn, man har været i kontakt med i forhold til samarbejdet mellem aktører, tilbud her i landet og hjemsendelse?
- Hvordan har samarbejdet været mellem de relevante aktører/netværk?

## 1.6 Dataindsamling og metode

Kvalitativ og kvantitativ dataindsamling

Denne evaluering er baseret på en større spørgeskemaundersøgelse og på interview med en lang række aktører (se bilag 1 for en oversigt over informanterne). Informanterne er primært udvalgt på baggrund af en indledende drøftelse med følgegruppen.

Interviewene er gennemført med udgangspunkt i semistrukturerede interviewguides. Den semistrukturerede form er valgt dels for at sikre, at interviewene kommer rundt om emnet, dels for at sikre at der er plads til, at de aspekter informanten finder vigtige, også får fokus.

Vi har gennemført en nuanceret dataindsamling, hvor vi både har talt med personer, der er en del af handlingsplanen, dvs. interessenter, der f.eks. implementerer planen, men også med personer, som forholder sig til handlingsplanen 'udefra'. Vi har generelt søgt at afdække evalueringsspørgsmålene vha. data triangulering, hvor vi har indhentet data vedrørende de forskellige variable fra mere end én kilde, dvs. mere end én interviewperson og én skriftlig kilde.

Skriftligt materiale

Evalueringen bygger på en stor mængde skriftlig materiale - herunder statusrapporterne fra VFC Socialt Udsatte, og de enkelte NGO'ers statusrapporter gennem hele forløbet.

Effekten for de handlede kvinder

Aktiviteterne skal vurderes i forhold til effekten for de handlede kvinder, og i forhold til effekten på offentlighedens viden om og opmærksomhed på området. Vurderingen af effekten for de handlede kvinder vanskeliggøres af, at de handlede kvinder som nævnt ikke er en veldefineret gruppe, og at vi ikke i dataindsamlingen har kunnet tale med kvinderne selv. Det skyldes, at vi ikke me-

ner, at det vil være etisk forsvarligt at interviewe kvinderne om deres oplevelser, når de opholder sig i beskyttelsestilbuddet, og vi har ikke haft mulighed for at identificere kvinder, der tidligere har opholdt sig i beskyttelsestilbud. Vurderingen baserer sig således på de gennemførte interview, herunder med NGO'er i hjemlandene og med de implementerende parter i Danmark, samt på de skriftlige kilder.

Effekten for offentlighedens viden om og opmærksomhed på området

For at vurdere effekten af aktiviteterne har vi gennemført en opinionsundersøgelse, der er rettet mod at klargøre befolkningens kendskab til kvindehandel, og udviklingen i dette kendskab de sidste tre år. Opinionsundersøgelsen er en del af en bredere omnibusundersøgelse, og er gennemført af Catinét for COWI. Der indgår 1004 respondenter i undersøgelsen.

Vi analyserer resultaterne fra opinionsundersøgelsen. På den måde får vi et solidt grundlag for at vurdere, om offentlighedens kendskab til området er øget i perioden. Vi undersøger også, hvor befolkningen har deres kendskab fra for at få indblik i hvilke kommunikationskanaler, der er mest effektive. Vi har desuden gennemført en kortlægning af debatten om kvindehandel<sup>8</sup>.

Samarbejdet mellem aktørerne

Samarbejdet mellem aktørerne vurderes primært på baggrund af de gennemførte interview. Fokus er på, hvordan samarbejdet har været blandt de implementerende organisationer. Vi søger at afdække, om organiseringen har været hensigtsmæssig eller ej i forhold til at understøtte en effektiv implementering af handlingsplanens aktiviteter.

Konklusioner og anbefalinger

På baggrund af analyserne konkluderes der på evalueringen, og der formuleres anbefalinger til, hvordan handlingsplanen kan justeres, så den tager højde for den viden, der er fremkommet i løbet af perioden. Både konklusionerne og anbefalinger udarbejdes under hensyn til datagrundlagets styrke.

Effektvurdering

Vurderingen af handlingsplanens effekt problematiseres af, at vi kun har meget ringe kendskab til kvindernes videre skæbne, når de forlader beskyttelsestilbuddet. Vi har ligeledes ikke viden om, hvordan det går kvinder, der ikke tager imod de tilbud som handlingsplanen giver, eller kvinder der slet ikke kommer i kontakt med de danske tilbud. Vi har derfor ikke sikker viden om, hvorvidt handlingsplanen har langsigtet effekt for den enkelte kvinde eller ej.

## 1.7 Rapportens opbygning

I kapitel 2 vurderes effekten af handlingsplanens aktiviteter for de handlede kvinder og for offentlighedens kendskab, og i kapitel 3 ser vi på samarbejdet mellem aktører. I kapitel 4 gennemgås status på aktiviteterne på børneområdet. I kapitel 5 præsenteres evalueringens konklusioner og anbefalinger.

<sup>8</sup> Det skal bemærkes, at en evt. øget viden i befolkningen ikke entydigt kausalt kan kobles til handlingsplanens aktiviteter. Befolkningen kan også have fået information via andre kanaler.



## 2 Effekt af handlingsplanens aktiviteter

### Formål

I dette kapitel vurderes effekten af handlingsplanens aktiviteter i forhold til de to ben i handlingsplanen: Støtte til de handlede kvinder og forebyggelse af kvindehandel. Til sidst i kapitlet vurderes hensigtsmæssigheden af at afgrænse kvindehandel fra henholdsvis prostitutionsområdet og menneskehandelsområdet.

### 2.1 Støtte til de handlede kvinder

De aktiviteter, der sigter mod at støtte de handlede kvinder, er<sup>9</sup>:

- Etablering af opsøgende teams
- Etablering af beskyttelsestilbud til ofre for kvindehandel
- Udvikling af internationalt netværk
- Etablering af samarbejdsaftaler med danske aktører
- Etablering af hotline
- Udvikling af ambassadenetværk

Nedenfor vurderes effekten for de handlede kvinder af de enkelte aktiviteter hver for sig. Først beskrives aktiviteten og effekten analyseres. Dernæst følger evalueringsteamets vurdering af aktivitetens effekt.

#### 2.1.1 Opsøgende teams

### Formål

De opsøgende teams varetager det opsøgende sociale arbejde i prostitutionsmiljøet. Hensigten er, at de opsøgende teams skal<sup>10</sup>:

- Informere ofre for kvindehandel om myndighedernes muligheder for at hjælpe dem.
- Indsamle og videreformidle viden om problemets omfang og karakter.

Da handlingsplanen er den første på området i Danmark, er det også et generelt formål, at der skal udvikles nye metoder - også i det opsøgende arbejde<sup>11</sup>.

<sup>9</sup> I henhold til udbudsmaterialet. I selve handlingsplanen er de opsøgende teams og hotlinen placeret under den forebyggende indsats.

<sup>10</sup> Regeringens handlingsplan til bekæmpelse af kvindehandel s. 18

|                                    |  |
|------------------------------------|--|
| Implementeringssystemet            | Der er en række aktører, der beskæftiger sig med opsøgende arbejde i prostitutionsmiljøet. I relation til handlingsplanen er det Reden STOP Kvindehandel (RSK), Pro Vejle og Prostitution og Kvindehandel (P&K) i Århus. Derudover varetager Tjekpunktet <sup>12</sup> og Kompetencecenter Prostitution <sup>13</sup> også opsøgende arbejde i prostitutionsmiljøet.   |
| Det opsøgende arbejde              | <p>Det opsøgende arbejde har primært rettet sig mod gade prostituerede og massageklinikker, da det er disse prostitutionsformer, der er synlige. Der har også været en smule kontakt til bar prostituerede. Der er ikke etableret systematisk kontakt til escortmiljøet, da det har vist sig meget vanskeligt at få adgang. Der er i alt indtil februar 2006 etableret kontakt til ca. 900 udenlandske kvinder i prostitution<sup>14</sup>.</p> <p>Det opsøgende arbejde på gadeplan varetages af RSK's kulturformidlere, som går på gaden to og to i de sene aftentimer, og tilbyder primært forskellige sundhedstilbud, kondomer mv. til de udenlandske kvinder. Kontakterne på gadeplan er primært kontakter, da kvinderne er på arbejde. Der er desuden grænser for, hvor 'tæt på' man kan gå i en kontakt på gaden. RSK's kulturformidlere er primært ansat på baggrund af deres kulturelle og sproglige kompetencer, og har ikke alle en socialfaglig uddannelse.</p> <p>RSK, Pro Vejle og P&amp;K besøger massageklinikker. Her går de opsøgende medarbejdere ud alene til massageklinikker med udenlandske kvinder<sup>15</sup>. Medarbejderne i Pro Vejle og P&amp;K har en socialfaglig baggrund, men ikke målrettede kulturelle og sproglige kompetencer.</p> |
| Identifikation af handlede kvinder | <p>Et centralt formål for de opsøgende teams er, at de skal oplyse handlede kvinder om deres rettigheder og hjælpemulighederne. Det er derfor vigtigt at kunne identificere, hvem af de prostituerede kvinder, der er handlede, og hvem der ikke er. Det har været vanskeligt for de opsøgende teams at afgøre, hvorvidt en kvinde har været handlet eller ej, da det kan være svært at komme tilstrækkeligt tæt på kvinden til at få indsigt i hendes baggrund og reelle forhold. Samtidig er definitionen af handel ikke klar.</p> <p>De opsøgende teams har ikke identificeret kvinder, der efterfølgende er kommet i beskyttelsestilbuddet<sup>16</sup>. Det kan ses som en indikator for, at de ikke har</p>  |

---

<sup>11</sup> Regeringens handlingsplan til bekæmpelse af kvindehandel s. 3

<sup>12</sup> Tjekpunktet udfører opsøgende arbejde blandt udsatte børn og unge. Tjekpunktet hører under Københavns Kommune.

<sup>13</sup> Kompetencecenter for Prostitution er en del af VFC Socialt Udsatte. Kompetencecentret varetager implementeringen af Socialministeriets handlingsplan for prostitutionsområdet 'Et andet liv'. Denne handlingsplan retter sig om prostituerede, der ikke er handlede.

<sup>14</sup> VFC: Statusrapport september 2005 - februar 2006 side 32. Der kan være gengangere blandt de 900 udenlandske prostituerede kvinder.

<sup>15</sup> Hos RSK er der dog nogle massageklinikker, der besøges af to medarbejdere ad gangen jf. Udviklingen i det sociale arbejde hos Reden-STOP kvindehandel oktober 2003- juni 2005. Trine Lund-Jensen. August 2005. Side 44

<sup>16</sup> Langt størstedelen af kvinderne visiteres i forbindelse med politiaktioner i prostitutionsmiljøerne.

mødt handlede kvinder, eller at de opsøgende medarbejdere ikke identificerer kvinderne som handlede. En forklaring kan også være, at beskyttelsestilbuddet ikke er en attraktiv mulighed for mange kvinder i prostitution, der ikke er taget af politiet - uanset om de er handlede eller ej. Når de bliver taget af politiet vil det for nogle kvinders vedkommende betyde, at de skal udvises af landet. Andre vil have et problem, fordi massageklinikken lukkes.

En forklaring på, at beskyttelsestilbuddet ikke er attraktivt, kan være, at en stor del af de handlede kvinder ikke ser sig selv som ofre for handel<sup>17</sup>. De vurderer måske, at prostitution er deres bedste mulighed for at opfylde f.eks. forsørgelsesforpligtigelser<sup>18</sup> - uanset af deres forhold kan være kummerlige. Derfor har de ikke et incitament til at gå i beskyttelsestilbuddet.

Det skal bemærkes, at det ikke er lykkedes at etablere systematisk kontakt til escortprostituerede. Det er uheldigt, da det frygtes - men ikke kan bevises - at der netop i dette miljø findes kvinder, der er udsat for massive trusler og tvang. Emnet er behandlet på VFC's forårsseminar i 2006.

#### Oplysning om rettigheder og muligheder

De opsøgende medarbejdere oplever, at kvinderne er glade for deres besøg, og kvinderne efterspørger viden om sundhedstilbud samt om sikker prostitutionsadfærd. Mange kvinder kender desuden meget lidt til deres rettigheder i det danske samfund<sup>19</sup>, og der er et stort behov for, at kvinderne får denne viden. Kvinderne oplyses generelt om det danske politi, og der er også kvinder, som har behov for en personlig snak om familien, børnene osv. "*Mange af kvinderne er ensomme og isolerede, og har behov for nogen at snakke med*"<sup>20</sup>. Både RSK og Pro Vejle oplever, at en del af de kvinder, de har mødt, kontakter dem igen<sup>21</sup>.

#### Metodeudvikling

Et andet formål for de opsøgende teams har været, at de skal udvikle metoder i det opsøgende arbejde, der gør det muligt at komme i kontakt med handlede kvinder. Både Pro Vejle og RSK oplyser, at de har gennemført metodeudvikling i det opsøgende arbejde.

Pro Vejle har oprettet en sundhedsklinik, da det har været efterspurgt af kvinderne. Der er i snit én kvinde, der kommer til undersøgelse, hver gang der er åbent. Desuden møder der kvinder op, der skal have svar på test. Pro Vejle vurderer, at Sundhedsklinikken fungerer godt. Den bringer dem i kontakt med kvinder, de ikke ellers har mødt, og i forbindelse med kvindernes besøg på klinikken får de ofte en god uformel samtale, og får givet information om sundhed

<sup>17</sup> F.eks. interview med Pro Vejle og Prostitution og Kvindehandel samt: Udviklingen i det sociale arbejde hos Reden-STOP kvindehandel oktober 2003- juni 2005. Trine Lund-Jensen. August 2005. Side 41.

<sup>18</sup> RSK oplyser at minimum halvdelen af kvinderne har forsørgelsesforpligtigelser, jf. VFC socialt udsatte. Statusrapport for perioden september 2005 - februar 2006 side 42 f. For en stor gruppe på omkring 40 %, har man ikke viden om eventuelle forpligtigelser

<sup>19</sup> Interview med Kulturmedarbejdere i RSK

<sup>20</sup> Interview med Pro Vejle

<sup>21</sup> P&K i Århus startede sommeren 2005, og er endnu ikke så kendt i miljøet, som de øvrige organisationer.

mv. Sundhedsklinikken betyder endvidere, at kvinderne bliver undersøgt for sygdomme og bliver behandlet - også selvom de er i Danmark illegalt, eller ikke ønsker at opsøge deres egen læge med problemerne. Pro Vejle har også etableret danskundervisning i Pro Vejles lokaler. Der er fokus på brugsdansk ('turistdansk'), så kvinderne kan begå sig. Udover kendskab til dansk får de også et netværk til de andre kvinder. Både forbedret sundhedstilstand, forbedrede sprogkunderskab samt bedre netværk formodes at være med til at styrke kvinderne.

RSK har på forskellig vis eksperimenteret med det opsøgende arbejde, og har blandt andet ansat en deltidsmedarbejder til udelukkende at lave opsøgende arbejde på thailandske massageklinikker. RSK har også eksperimenteret med at fokusere indsatsen på få klinikker i stedet for at gå bredt ud<sup>22</sup>. Tidligere medarbejdere fra RSK sætter spørgsmålstegn ved, hvor meget der egentligt er eksperimenteret med metoderne, og siger at man i et pilotprojekt godt kunne have et meget stærkere fokus på denne del af arbejdet. Andre af de interviewede mener, at det opsøgende arbejde har udviklet sig rigtig godt.

#### Fælles metodeudvikling

Der er kun foregået en meget begrænset metodeudvikling på tværs af projekterne. På netværksmøder mellem RSK, Pro Vejle, P&K og VFC har man udvekslet erfaringer, og VFC har afholdt et erfaringsseminar, hvor udfordringer og problemstillinger i den praktiske implementering blev diskuteret<sup>23</sup>. Men nogen jævnlig og systematisk fælles udvikling af metoder, har der ikke været tale om. Af RSK's projektdokument<sup>24</sup> fremgår det, at det oprindeligt var tanken, at der skulle etableres et landsdækkende netværk af opsøgende medarbejdere, der både skulle udveksle erfaringer, undervise hinanden i specifikke arbejdsmetoder samt udvikle og beskrive best practise for det opsøgende arbejde. Dette er ikke sket.

#### Indsamling og formidling af viden

Gennem det opsøgende arbejde er der opnået en øget viden om udenlandske kvinder i prostitution. Da handlingsplanen blev udarbejdet, havde man som nævnt ikke meget viden om de handlede kvinder, og opfattelsen af målgruppen var ikke nuanceret. I forbindelse med det opsøgende arbejde er det blevet klart, at handlede kvinder ikke er en entydig gruppe. Udnyttelsen af kvinderne foregår på forskellige måder, og kvinderne har forskellig baggrund og må formodes at have forskellige alternativer til prostitution.

Vidensindsamlingen er ikke gennemført efter en standardiseret model. De forskellige organisationer har selv udarbejdet registreringsskemaer, og har som nævnt også forskellige vurderinger af, hvornår en kvinde kan kategoriseres som handlet eller ej. Det gør det svært at sammenligne data, og det giver usikkerhed - ikke mindst om omfanget af problemet<sup>25</sup>.

<sup>22</sup> Udvikling i det sociale arbejde hos Reden-STOP kvindehandel oktober 2003-juni 2005. Trine Lund-Jensen. august 2005.

<sup>23</sup> Bilag til statusrapport for perioden april til august 2005. Bilag 4, VFC socialt udsatte.

<sup>24</sup> Modelprojekt til Udmøntning af den Sociale Indsats i den Nationale Handlingsplan til Bekæmpelse af Kvindehandel. Projektdokument. November 2003. Side 20. f.

<sup>25</sup> Interview med P&K, Århus

Det opsøgende arbejdes effekt for de handlede kvinder

Samlet set er det evalueringsteamets vurdering, at det opsøgende arbejde har haft en positiv effekt i forhold til at nå og støtte udenlandske kvinder i prostitution.

De kvinder, der er etableret kontakt til har fået oplysninger om sundhed, og de har fået større viden om det samfund, de lever i. Det skal dog understreges, at denne vurdering *ikke* bygger på kvindernes egne udsagn, da vi ikke har haft mulighed for at tale med kvinderne i evalueringen. Der er desuden opnået betydelig større viden om problemets karakter, hvilket er en klar fordel i forhold til arbejdet med den fremtidige handlingsplan.

Da det opsøgende arbejde på mange måder fungerer godt, kan det anføres, at den manglende fælles metodeudvikling ikke har været noget problem. Det er vores vurdering, at det er centralt, at man i et pilotprojekt arbejder for at skaffe mest mulig viden og det bedst mulige erfaringsgrundlag for det videre arbejde. Herunder hører, at man bestræber sig på at udvikle og identificere de bedste metoder i det opsøgende arbejde. Evalueringsteamet vurderer derfor, at fælles metodeudvikling kunne have styrket udviklingsarbejdet i implementeringen af handlingsplanen. Ikke mindst fordi medarbejderne i henholdsvis RSK, Pro Vejle og P&K har forskellige kompetencer, og grundlæggende forskellige tilgange til arbejdet. Det er derfor sandsynligt, at de har kunnet lære af hinanden til gavn for både de kvinder, der har været kontakt til og for det videre arbejde med området.

### 2.1.2 Beskyttelsestilbud

Formål

Formålet med beskyttelsestilbuddet er, at ofre for kvindehandel kan opholde sig 15 dage i beskyttede omgivelser<sup>26</sup>, inden deres udrejse. Hvis kvinderne opholder sig lovligt i Danmark, kan de blive længere i beskyttelsestilbuddet. I denne periode skal kvindernes mulighed for en succesfuld repatriering i hjemlandet styrkes, så deres chancer for at slippe ud af kvindehandlen forbedres. Det skal blandt andet sikres, at kvindes fysiske og psykiske tilstand forbedres under opholdet. Under opholdet skal kvindernes hjemsendelse planlægges for at sikre, at kvindens hjemland er parat til at modtage og fortsætte repatrieringen af kvinden. Kvindernes medvirken ved en eventuel straffesag skal desuden afklares<sup>27</sup>.

Under opholdet i beskyttelsestilbuddet skal der samlet set foregå følgende<sup>28</sup>:

- deres hjemsendelse skal planlægges
- de skal tilbydes psykologisk, social og medicinsk støtte
- deres medvirken ved en eventuel straffesag skal afklares
- Også i forbindelse med beskyttelsestilbuddet er metodeudvikling vigtigt, da der er tale om et pilotprojekt

<sup>26</sup> Fra 1. juli er denne periode udvidet til 30 dage.

<sup>27</sup> Regeringens handlingsplan til bekæmpelse af kvindehandel side 14.

<sup>28</sup> Regeringens handlingsplan til bekæmpelse af kvindehandel side 16

**Implementeringssystemet** Reden Stop Kvindehandel driver beskyttelsestilbuddet, og visiterer i praksis kvinderne. Der er desuden to krisecentre under LOKK, som har tilbud om ophold til handlede kvinder. Disse centre har endnu ikke fået visiteret handlede kvinder. RSK oplyser, at de har forsøgt at visitere én kvinde fra Århus til Århus Krisecenter, men oplyser, at Århus Politi ikke ønskede at kvinden skulle være i Århus, men i RSK's beskyttelsestilbud.

RSK oplyser, at de ikke lader kvinderne vælge hvilket tilbud, de foretrækker, men oplyser, at de taler med kvinden og på den baggrund vurderer hendes ønsker og behov. Forventningen fra RSK's side har været, at det var de kvinder, som ikke var interesserede i forberedt hjemsendelse, og som skulle løslades til gaden (EU-borgere), der var den oplagte målgruppe for krisecentrenes tilbud<sup>29</sup>.

**Omfanget** Der har været 79 kvinder i RSK's beskyttelsestilbud indtil august 2006<sup>30</sup>. Kvinderne har i snit opholdt sig i beskyttelsestilbuddet i 9 dage. Medianen ligger på 6 dage<sup>31</sup>.

**Forløbet i beskyttelsestilbuddet<sup>32</sup>** Beskyttelsestilbuddet er et hus med plads til 4-5 kvinder ad gangen, hvor adressen er hemmelig. Beskyttelsestilbuddet er døgnbemandet. I dagtimerne er det som udgangspunkt bemandet med kulturmedarbejdere. I aften- og nattetimerne er der bemandet med vikarer. Der er tilknyttet et fast vikarkorps til beskyttelsestilbuddet.

Kvinderne kommer typisk til beskyttelsestilbuddet efter en politiaktion, hvor de har mulighed for at tage imod tilbuddet om ophold i beskyttelsestilbuddet. Over halvdelen af de kvinder, som RSK kommer i kontakt med, tager *ikke* mod tilbuddet<sup>33</sup>. I beskyttelsestilbuddet får kvinden en primær og en sekundær kontaktperson, og man forsøger at sikre, at det er disse medarbejdere, der taler med kvinden hos politiet. Det tilstræbes, at den primære kontaktperson kan tale kvindens sprog. Ellers benyttes tolk. Kontaktpersonen er ansvarlig for kvindens ophold i beskyttelsestilbuddet, og for at udarbejde en handlingsplan for kvindens ophold. Kontaktpersonen følger også kvinden rundt til hospital, politi osv. Den sekundære kontaktperson bruger også meget tid med kvinden i beskyttelsestilbuddet, da det typisk vil være den primære og den sekundære kontaktperson, der bemande beskyttelsestilbuddet i dagtimerne. Man er opmærksom på, at de øvrige medarbejdere ikke uopfordret skal stille spørgsmål om kvindens historie - hun skal ikke fortælle den til mange, hvis hun ikke har lyst til det.

Ved ankomsten får kvinden udleveret husordenen, hvis ikke hun allerede har set denne hos politiet. Der gælder en række regler i beskyttelsestilbuddet. Blandt andet må kvinden ikke gå ud alene de første fire dage, og hun må heller

<sup>29</sup> Interview med repræsentant fra RSK

<sup>30</sup> Interview med repræsentant fra RSK

<sup>31</sup> VFC Socialt Udsatte, statusrapport for perioden september 2005-februar 2006. Disse beregninger er eksklusivt tallene fra februar til august 2006.

<sup>32</sup> De faktuelle oplysninger stammer fra 'Udviklingen i det sociale arbejde hos Reden-STOP Kvindehandel. oktober 2003-juni 2005. Trine Lund-Jensen. august 2005. side54ff. Vurderinger og analyser er konsulentens egne.

<sup>33</sup> VFC socialt udsatte. Statusrapport for perioden september 2005 - februar 2006 side 39 f.

ikke have sin mobiltelefon eller tale i telefon, uden at en RSK medarbejder overhører samtalen. Tidligere var denne regel gældende for hele forløbet, men nu foretager man en vurdering efter de første fire dage. Her er det kvindens og medarbejdernes sikkerhed, der er i fokus. RSK oplyser, at baggrunden for reglerne for det første er hensynet til kvindernes og medarbejdernes sikkerhed. For det andet ønsker RSK at beskytte kvinderne ved, at de ikke har kontakt til prostitutionsmiljøet i perioden. Det betyder blandt andet, at kvinderne ikke kan være i kontakt med deres bagmand. Endelig ønsker man ikke, at kvinderne går ud og prostituerer sig, mens de har ophold i beskyttelsestilbuddet. Kvinden oplyses om reglerne, inden hun accepterer et ophold i beskyttelsestilbuddet.

Disse regler kan være til kvindens fordel. Evalueringsteamet mener dog, at reglerne kan problematiseres, da man hindrer kvinden i selv at træffe valg om, hvem hun vil tale med og hvornår, og man hindrer kvindens bevægelsesfrihed. Dette er ud fra et menneskerettighedsperspektiv uheldigt, og i uoverensstemmelse med EU-ekspertgruppens anbefalinger<sup>34</sup>. Det skal bemærkes, at disse regler ikke gælder i LOKK's krisecentre, men da kvinderne ikke automatisk præsenteres for LOKK's tilbud, får de ikke et reelt valg.

På 2. dagen gennemføres en uddybende samtale med kvinden, hvor kontaktpersonerne søger at få klarhed over kvindens situation.

Under kvindens ophold i beskyttelsestilbuddet tilbydes hun forskellige sundhedstilbud - såsom kontakt til læge, venerisk undersøgelse mv. Hun tilbydes også kontakt til en advokat, hvis det er nødvendigt, og der tages kontakt til ambassade vedr. rejsepapirer mv. Hun tilbydes samtaler, omsorg, forberedt hjemsendelse samt forskellige aktiviteter såsom indkøb, madlavning, besøg i svømmehal og lign.

Arbejdet i beskyttelsestilbuddet er komplekst. Der skal nås meget på kort tid, og kvinderne er typisk traumatiserede. Der er næppe tvivl om, at RSK giver kvinderne mange relevante tilbud på den tid, de har til rådighed. Der sættes alligevel fra flere sider spørgsmålstegn ved, om arbejdet i beskyttelsestilbuddet udføres fagligt professionelt. Blandt andet problematiseres brugen af vikarer i tilbuddet, reglerne i tilbuddet og også om medarbejderne altid er klædt godt nok på til at håndtere de situationer, som kan opstå, når der arbejdes med traumatiserede kvinder.

Evalueringsteamet har ikke haft mulighed for at få indsigt i, om arbejdet i beskyttelsestilbuddet udføres tilstrækkeligt professionelt eller ej, da hverken interview eller skriftlige datakilder har kunnet belyse dette aspekt i tilstrækkelig grad.

---

<sup>34</sup> Report of the Experts Group on Trafficking in human beings. Brussels. 2004. side 36: "All services must be provided on a voluntary and confidential basis, in a non-discriminatory and non-judgemental manner and in compliance with a number of basic principles derived from international human rights norms, in particular the respect for privacy, confidentiality, selfdetermination and freedom of movement.

|  |  |
|--|--|
| Planlægning af hjemsendelse                  | <p>Planlægningen af hjemsendelsen indebærer, at der tages kontakt til en NGO i hjemlandet, som har forskellige tilbud til ofre for kvindehandel, og som for eksempel kan sikre at kvinden mødes i lufthavnen, så hun ikke allerede der samles op af sin bagmand.</p> <p>Når kvinderne opholder sig i beskyttelsestilbuddet fortæller kontaktpersonerne hende om de NGO'er, som RSK har kontakt til i hjemlandet, og om hvad de kan tilbyde. Hvis hun ønsker det, tager RSK kontakt til en NGO.</p> <p>Af de 79 kvinder, der har været i beskyttelsestilbuddet er kun 8<sup>35</sup> bragt i kontakt med en NGO i hjemlandet - heraf 4 mindreårige piger<sup>36</sup>, der ikke nødvendigvis selv har valgt dette. Der er altså kun 4 kvinder fra beskyttelsestilbuddet, der frivilligt har taget i mod forberedt hjemsendelse. Kvinderne får dog kontaktoplysninger til NGO'en med sig, hvis de senere skulle få behov for at kontakte NGO'en.</p> <p>RSK oplyser, at mange af kvinderne ikke har tiltro til, at de kan få hjælp fra nogen i hjemlandet, og de frygter stigmatisering og hjemlandets myndigheder og politi. For omkring 1/5 af kvinderne gælder det desuden, at de oplyser, at de vil vende tilbage til prostitution efter hjemsendelsen<sup>37</sup>.</p> |
| Social, psykologisk og sundhedsmæssig støtte | <p>Som nævnt tilbydes kvinderne i beskyttelsestilbuddet en række sundhedsforanstaltninger. 60 % af kvinderne tager imod tilbuddet. Halvdelen af kvinderne i beskyttelsestilbuddet tager imod tilbud om undersøgelsen på Veneriaklinikken på Bispebjerg hospital<sup>38</sup>. Derudover tager nogle kvinder mod tilbud om besøg hos praktiserende læge, psykolog, tandlæge eller tilbud om abort. RSK tilbyder at ledsage kvinderne til de forskellige sundhedstilbud.</p>   |
| Metodeudvikling                              | <p>RSK har arbejdet en del med metodeudvikling i beskyttelsestilbuddet, og har blandt andet eksperimenteret med brugen af kontaktpersoner, vagtplaner mv. Der er også udarbejdet en række procedurer for, hvordan kvindernes ophold i huset skal håndteres<sup>39</sup>.</p> <p>Den nye mulighed for at kvinderne kan opholde sig 30 dage i beskyttelsestilbuddet kan muligvis give rum for, at der arbejdes med andre tilbud og aktiviteter til kvinderne. Der havde på dataindsamlingsstidspunktet endnu ikke været kvinder i beskyttelsestilbuddet under den nye regel, så hvorvidt det bliver tilfældet er uafklaret i evalueringen.</p>   |

<sup>35</sup> Derudover har 2 kvinder, der ikke har været i beskyttelsestilbuddet taget imod hjemsendelse. De kom henholdsvis fra et asylcenter og Sandholm.

<sup>36</sup> Kilde: Mail fra RSK

<sup>37</sup> VFC socialt udsatte. Statusrapport for perioden september 2005 - februar 2006 side 48

<sup>38</sup> VFC socialt udsatte. Statusrapport for perioden september 2005 - februar 2006 side 37 f.

<sup>39</sup> Udviklingen i det sociale arbejde hos Reden-STOP Kvindehandel oktober 2003-juni 2005. Trine Lund-Jensen. August 2005.



Beskyttelsestilbudets effekt for de handlede kvinder

Samlet set vurderer evalueringsteamet, at beskyttelsestilbuddet giver kvinderne en lang række tilbud, der rammer deres behov<sup>40</sup>. Denne vurdering bygger ikke på kvindernes egne udsagn.

60 % af kvinderne, der har opholdt sig i beskyttelsestilbuddet tager imod sundhedstilbud. At kvinderne er raske ved hjemsendelsen er en klar styrkelse af deres situation. Kvinderne tilbydes også juridisk hjælp samt hjælp til at fremskaffe papirer til brug for hjemrejsen,

Der er imidlertid kun en lille gruppe, der vælger at tage imod tilbuddet om kontakt til en NGO i hjemlandet. Dette er en svaghed, fordi der ikke er nogen i hjemlandet, der er klar til at støtte kvinden efter hjemsendelse. Det øger risikoen for, at hun bliver genhandlet. Det er uklart om den nye mulighed for 30 dages ophold i beskyttelsestilbuddet kan give bedre mulighed for at skabe tillid til, at der er hjælp at få i hjemlandet.

### 2.1.3 Internationalt netværk

Formål

Det internationale netværk skal medvirke til en bedre og mere forberedt hjemsendelse af ofre for kvindehandel. Der skal etableres visitationsaftaler, samarbejdsaftaler og opfølgingsaftaler med NGO'er.

Netværket

RSK har været ansvarlige for at etablere et formelt samarbejde med udenlandske NGO'er, og RSK oplyser, at der er etableret kontakt til en lang række NGO'er i forskellige lande. RSK oplyser endvidere, at det i nogen lande har været problematisk at få etableret gode kontakter, fordi der ikke er relevante tilbud. RSK har formidlet oversigten over NGO'erne til øvrige samarbejdspartnere, og på RSK's hjemmeside er der links til nogle til de respektive organisationers hjemmesider. Det vil være hensigtsmæssigt at udarbejde præcise beskrivelser af, hvad alle organisationer på listen kan tilbyde den konkrete målgruppe.

Effekt af det internationale netværk for de handlede kvinder

Effekten af det internationale netværk har ikke været særlig stor, da det kun er meget få kvinder, der har ønsket kontakt. Vi har dog ikke viden om, hvorvidt kvinder, der rejser hjem alene, efterfølgende tager kontakt til NGO'en.

Det internationale netværk kan alligevel være en god idé. Det er vigtigt at sikre, at NGO'erne har relevante tilbud til kvinderne. Der skal desuden arbejdes på at øge kvindernes tillid til, at NGO'erne er troværdige.

<sup>40</sup> En rapport fra ICCO påpeger, at der i mange lande er forskel på, hvad kvinderne har behov for, og hvad de tilbydes, når de er identificerede som ofre for handel. Her nævnes, at kvinderne typisk har behov for et sikkert opholdssted, juridisk, psykologisk og medicinsk hjælp, hjælp til at skaffe papirer samt økonomiske støtte til den første periode og beskæftigelse. Som nævnt er økonomisk hjælp og hjælp til beskæftigelse ikke i fokus i den danske handlingsplan: Kilde "If our skirt is torn, do not show anyone else but try to sew it up - Safe return and Social inclusion of Victims of Trafficking in Human beings. An inventory of Neglected Aspects in ten European Countries. ICCO-AZEO Regional Project Group against trafficking in Women. November 2004. Side 23

### 2.1.4 Samarbejdsaftaler med danske aktører

**Formål** Samarbejdsaftalerne mellem politi, social- og sundhedssystemet samt relevante NGO'er skal bidrage til forberedt hjemsendelse af ofre for kvindehandel, erfaringsudveksling samt videreudvikling af modellen for forberedt hjemsendelse. RSK har været ansvarlig for udviklingen af samarbejdsaftalerne.

På NGO siden har de relevante aktører været RSK, Pro Vejle og P&K. Fra politiets side har det været NEC samt de kontaktpersoner, der er udpeget i alle landets politikredse.

#### *Tekstboks 2: Politiets rolle*

Politiet er en central samarbejdspartner i implementeringen. Der er udpeget en kontaktperson i alle politikredse på menneskehandelsområdet. Derudover er der i NEC (Rigspolitiets Nationale Efterforskningscenter) ansat en antropolog, der skal være isbryder mellem politiet, de sociale organisationer og de udenlandske kvinder, som er mulige ofre for kvindehandel til prostitution. Denne antropolog er finansieret gennem handlingsplanen.

Der har ikke været særlig meget samarbejde mellem NGO'erne og de sociale myndigheder, da det kun er relevant for kvinder, der har opholdstilladelse i Danmark.

**Samarbejdet med sundhedssystemet** RSK, Pro Vejle og P&K oplyser, at samarbejdet med sundhedsvæsenet fungerer godt, og de oplever stor velvilje til at hjælpe kvinderne. P&K efterlyser dog, at samarbejdet med sundhedsvæsenet bliver mere formaliseret<sup>41</sup>. Samarbejdet med sundhedsvæsenet betyder, at kvinderne får mulighed for at få undersøgelser, aborter, tandlægebesøg, psykologbistand mv. - også med meget kort frist, når kvinder i beskyttelsestilbuddet har skullet igennem forskellig behandling inden for de 15 dage, der hidtil har været gældende.

**Samarbejdet med politiet** Der er samarbejde med politiet på flere fronter. For det første er der samarbejde omkring uddannelse af politiet, hvor NEC sammen med RSK har varetaget uddannelsesaktiviteter.

For det andet er der samarbejde omkring aktioner i prostitutionsmiljøet. Proceduren i forbindelse med aktioner er, at politiet kontakter RSK, som har den koordinerende funktion i forbindelse med politiarbejdet inden en aktion skal løbe af stablen. RSK og eventuelt Pro Vejle eller P&K, hvis aktionen er i deres område, deltager i briefinggen inden aktionen sammen med NEC's antropolog.

Efter aktionen kan NGO'en deltage i afhøringen, hvis kvinden ønsker det. Når kvinden løslades, har hun mulighed for at få en samtale alene med RSK. Politiet opfordrer de udenlandske prostituerede til at tage imod samtalen og tilbuddene. Det er RSK, der alene visiterer de udenlandske prostituerede til beskyttelsestilbuddet. RSK får således mulighed for at tale med alle de udenlandske pro-

<sup>41</sup> Interview med P&K

stituerede, og politiet går ikke i den forbindelse ind i en vurdering af om kvinden er handlet eller ej<sup>42</sup>.

Både politiet og NGO'erne vurderer, at denne del af samarbejdet fungerer godt. Effekten for de handlede kvinder er, at de bliver gjort opmærksomme på de muligheder, der er for støtte i Danmark. Det er gennem denne kanal, at langt hovedparten af de kvinder, der tager i mod beskyttelsestilbuddet, rekrutteres. Derudover oplever både politiet og NGO'erne, at kvinderne bliver beroliget af, at NGO'erne er til stede. Mange af kvinderne har ikke tillid til politiet i deres hjemlande, og overfører denne mistillid til det danske politi. NGO'ernes tilstedeværelse er med til at gøre mødet med politiet mindre traumatisk.

P&K's erfaringer med bredt samarbejde

Prostitution og Kvindehandel i Århus har sammensat en netværksgruppe, som består af repræsentanter fra det sociale system, politiet og sundhedsvæsenet. Denne gruppe mødes hvert kvartal, og drøfter på møderne, hvad de hver især kan bidrage med i forhold til at udvikle og løfte en indsats overfor handlede kvinder i Århus. Både P&K og Århus Politi udtrykker, at de er glade for møderne, hvor de får kendskab til de øvrige aktører på området<sup>43</sup>.

Effekten af samarbejdet for de handlede kvinder

Samlet set er det evalueringsteamets vurdering, at samarbejdet mellem sundhedsmyndigheder, politi og NGO'er har været godt, og det er positivt for de handlede kvinder. Samarbejdet betyder blandt andet, at kvinderne får mulighed for at blive visiteret til beskyttelsestilbuddet, og at de får mulighed for at få behandling meget hurtigt under opholdet. Også kvinder uden for beskyttelsestilbuddet kan nyde godt af tilbuddene.

### 2.1.5 Hotline

Formål

Formålet med hotlinen er, at udenlandske prostituerede/ofre for kvindehandel kan få oplysning om danske myndigheder og muligheden for støtte<sup>44</sup>.

Hotlinen

RSK er ansvarlig for hotlinen. Hotlinen har været åben alle hverdage mellem 10 og 17 siden november 2002<sup>45</sup>. Hotlinen er bemandet med forskellige kulturmedarbejdere fra RSK. Når der ikke er opkald, varetager de andre funktioner såsom dokumentation.

Der er gennemført forskellige annonceringstiltag for hotlinen - herunder annoncer i Urban og MetroXpress, annoncer i Ekstrabladet og uddeling af GO-Card.

Nedenstående tabel viser en oversigt over henvendelser til hotlinen.

<sup>42</sup> Interview med NEC

<sup>43</sup> Interview med hhv. P&K og Århus Politi

<sup>44</sup> Regeringens handlingsplan til bekæmpelse af kvindehandel side 18.

<sup>45</sup> Oplysning fra RSK. Der har dog i perioder været eksperimenteret med andre åbningstider: maj-september 2005 10-24, 7-25. august 2006. 10-22.

Tabel 2      *Oversigt over henvendelser til hotlinen*

|                            | (2002) | 2003 | 2004 | 2005 | 2006* | I alt |
|----------------------------|--------|------|------|------|-------|-------|
| Journalister og studerende |        | 44   | 44   | 50   | 39    | 177   |
| Samarbejdspartnere         |        | 10   | 45   | 59   | 40    | 154   |
| Udenlandske kvinder        |        | 0    | 15   | 8    | 30    | 53    |
| Frivillige                 |        | 3    | 0    | 3    | 3     | 9     |
| Generel offentlighed       |        | 54   | 7    | 3    | 3     | 67    |
| Kunder, kærestes           |        | 28   | 14   | 22   | 17    | 81    |
| Danske prostituerede       |        | 0    | 11   | 5    | 1     | 17    |
| I alt                      | (144)  | 139  | 136  | 150  | 133   | 558   |

\* Indtil 31/7 2006 Kilde: RSK

Der har i perioden 2003-31/7 2006 været 558 henvendelser til hotlinen. Oversigten viser, at det primært er journalister, studerende og samarbejdspartnere, der henvender sig til hotlinen. Disse grupper tegner sig for omkring 60 % af henvendelserne.

Udenlandske kvinder tegner sig for knap 10 % af henvendelserne til hotlinen. Der er en tendens til, at denne andel øges, da andelen i første del af 2006 har været omkring 25 % af henvendelserne.

Det har dog vist sig, at de udenlandske prostituerede foretrækker at henvende sig direkte til kulturmedarbejderne på deres mobiltelefoner frem for at kontakte hotlinen. I 2005 var der 369 opkald fra udenlandske prostituerede til medarbejdernes mobiltelefoner, og indtil 31/7 har der i 2006 været 426 opkald.

Effekten af hotlinen for de handlede kvinder

Ses der snævert på hotlines formål: 'at give ofre for kvindehandel/udenlandske prostituerede oplysninger om myndigheder og støttetilbud', har hotlinen ikke haft en særlig stor effekt. De udenlandske prostituerede kontakter kulturmedarbejderne direkte, og benytter ikke hotlinen i særligt stort omfang.

Hotlinen kan have haft andre utilsigtede positive effekter i fbm. oplysning af offentligheden, indsamling af informationer mv. Det er ikke undersøgt i dybden i denne evaluering. RSK oplyser, at henvendelser fra prostitutionskunder/kærestes har ført til handling hos politiet, og RSK vurderer, at disse personer ikke selv ville henvende sig direkte til politiet<sup>46</sup>.

Det skal desuden bemærkes, at der fra 2003 til og med 2005 var et relativt konstant (lavt) antal henvendelser til hotlinen. Tallene fra 2006 tyder på, at der er ved at ske en positiv udvikling i brugen af hotlinen.

<sup>46</sup> Udvikling i det sociale arbejde hos Reden-STOP kvindehandel oktober 2003-juni 2005. Trine Lund-Jensen. August 2005. side32

### 2.1.6 Ambassadenetværk

|  |  |
|--|--|
| Formål   | Ambassadenetværket skal informere relevante udenlandske ambassader i Danmark om initiativerne i handlingsplanen, og få dem til at være brobyggere til myndighederne i ofrenes hjemlande.   |
| Netværket  | Ligestillingsafdelingen, VFC Socialt Udsatte og RSK har deltaget i møder med repræsentanter fra ambassaderne <sup>47</sup> . Der er udpeget kontaktpersoner på ambassaderne, og afholdt et indledende møde samt et rundbordsmøde med kontaktpersonerne. Der er i sommeren 2006 rettet henvendelse til ambassaderne, hvor de blev tilbudt et møde. Der har ikke været interesse i at deltage fra ambassadernes side <sup>48</sup> .                       |
| Effekt af ambassadenetværket for de handlede kvinder | <p>Vi vurderer ikke, at ambassadenetværket har haft nogen særlig effekt for kvinderne. Kvinderne ønsker at være anonyme overfor ambassaden, og ambassaden får derfor ikke oplysninger om, at de har været udsat for handel.</p> <p>Der kan være indirekte effekter af netværket i form af, at opmærksomheden på problemstillingen øges blandt ambassaderne, hvilket kan medvirke til at skabe bedre forhold i hjemlandene for ofre for kvindehandel.</p> |

## 2.2 Den forebyggende indsats

Effekten af den forebyggende indsats skal for det første måles i forhold til offentlighedens viden og kendskab til området og i forhold til de handlede kvinder.

Aktiviteterne under den forebyggende indsats er:

- Annoncer om kvindehandel
- Tema om kvindehandel på ministeriets hjemmeside
- Annoncer i Ekstrabladet ved massageannoncerne
- Afholdelse af seminar for danske NGO'er og myndigheder
- Skriftligt informationsmateriale til udenlandske kvinder i prostitution
- Indsamling af viden om monitorering af kvindehandel

Derudover har P&K også varetaget en række debatskabende formidlingsaktiviteter.

De første 3 aktiviteter er rettet mod at skabe effekt på offentlighedens viden og kendskab, hvor de sidste tre er rettet mod de handlede kvinder.

<sup>47</sup> Estland, Letland, Litauen, Albanien, Bulgarien, Rumænien, Rusland, Tjekkiet, Thailand, Ungarn, Ukraine, Nigeria

<sup>48</sup> Kilde: Ligestillingsafdelingen

### 2.2.1 Aktiviteter rettet mod at øge offentlighedens viden og kendskab

Kampagne 2002

Der har i perioden fra 2. december til 7. december 2002 været bragt annoncer i en række danske dagblade: Ekstra Bladet, BT, Information, Jyllandsposten, Berlingske Tidende og Politiken. Nedenfor vises eksempler på annoncerne, der vandt en række priser i 2003:

**LIDERLIG KILLING** Mød den ultrafrækkeste, 21-årige, glatbarberede, blondineskønne, østeuropæiske (angste, desillusionerede, gennembankede, hver dag grædende, tiggende, bønfoldende om at måtte komme hjem til sin mor), storbarmede killing til sanseberigende ungpigesex... ☎ 7020 2550. Ring anonymt og hjælp os med at give pigerne en udvej. Du kan få mere at vide på [www.stopkvindehandel.dk](http://www.stopkvindehandel.dk) Mvh Social- og Ligestillingsministeriet.

**SEXGLAD LUKSUSVENINDE** Debuterende, superhotte, drønuartige, uhæmmet liderlige, lege-syge (frygtende hvad de vil gøre med hendes datter hjemme i Litauen, hvis hun ikke fortsætter med at være) varmbloedig, fransk-hungrende missekate... ☎ 7020 2550. Ring anonymt og hjælp os med at give pigerne en udvej. Du kan få mere at vide på [www.stopkvindehandel.dk](http://www.stopkvindehandel.dk). Mvh Social- og Ligestillingsministeriet.

Kampagne i 2006

I august 2006 blev der lanceret en ny kampagne: STOP KVINDEHANDEL. Kampagnen er delvist finansieret under handlingsplanen. Nedenfor vises eksempler på annoncer. I kampagnen var der desuden tv-spots og biografreklamer.



Tema om kvindehandel på ministeriets hjemmeside

På Ligestillingsafdelingens hjemmeside [www.lige.dk](http://www.lige.dk) er der et tema om kvindehandel. Her kan findes:

- Handlingsplanen
- Kampagne
- IOM og Kvindehandel
- Links

### 2.2.2 Effekten af aktiviteterne på offentlighedens kendskab

I forbindelse med evalueringen er der gennemført en undersøgelse på Danske Medier<sup>49</sup> om omfanget af debatten om kvindehandel i landets aviser, og der er desuden gennemført en opinionsundersøgelse blandt 1004 respondenter om deres kendskab til kvindehandelsområdet.

Disse to undersøgelser giver tilsammen et billede af, hvor meget debat, det er lykkedes at få om emnet, og hvordan det har påvirket befolkningens viden og kendskab.

Omfanget af debatten      Undersøgelsen viser, at der er sket en væsentlig forøgelse af den plads, kvindehandel har fået i danske medier:

Tabel 3: Søgning på ordet kvindehandel

| Periode               | Antal artikler |
|-----------------------|----------------|
| 1985 - 1999           | 10             |
| 1999 - 1/12 2002      | 538            |
| 1/12 2002 - 10/8 2006 | 1187           |

Det kan konstateres, at fra perioden fra 1985 - 1999 har kvindehandel kun været nævnt 10 gange i artikler. Sammenlignes perioden fra 1999-1/12 2002 med perioden fra 1/12 2002 frem til august 2006 ses det, at mængden af artikler er mere end fordoblet. I Bilag 3 findes en oversigt over hvilke aviser, der har bragt artiklerne.

Befolkningens viden og kendskab      Respondenterne er stillet tre spørgsmål om kvindehandel som led i en større omnibusundersøgelse gennemført af Catinét i perioden fra 14/8-18/8 2006. Spørgsmålene omhandler befolkningens kendskab til området, udviklingen i deres viden siden handlingsplanens implementering samt hvor de har deres viden fra.

Undersøgelsen viser, at knap 1/3 af de adspurgte vurderer, at de har et godt kendskab til området, godt 1/3 vurderer, at de har et dårligt kendskab og knap 1/3 vurderer, at de hverken har et godt eller dårligt kendskab til problemerne omkring handel med kvinder jf. nedenstående tabel.

<sup>49</sup> Danske Medier søger i alle InfoMedias danske aviser, tidsskrifter og telegrambureauer samt de gamle Polinfo-oversigtsartikler. Danske medier giver overblik over væsentlige danske og internationale emner og begivenheder siden 1985. Det er dog ikke alle kilder, der rækker tilbage til 1985.

*Tabel 4: På en skala fra 1 til 5, hvor godt kender du til problemerne omkring handel med kvinder? (1 er lavest og 5 er højest)*

| Svarkategorier       | %   |
|----------------------|-----|
| 1: Kender slet ikke  | 17  |
| 2                    | 21  |
| 3: Hverken/eller     | 31  |
| 4                    | 24  |
| 5: Kender meget godt | 8   |
|                      | 100 |

N=1004

Kilde: Catinét for COWI

Undersøgelsen viser desuden, at der ikke er stor forskel på fordelingen af svar, når man opdeler på køn og regional tilknytning. Der er heller ikke stor forskel, når man opdeler på aldersgrupper eller indkomstgrupper.

Undersøgelsen viser, at 64 % af respondenterne har større viden om området nu, end de havde for tre år siden. 1/3 har uændret viden jf. nedenstående tabel.

*Tabel 5: Ved du (nedenstående kategorier) end for 3 år siden?*

| Svarkategorier       | %   |
|----------------------|-----|
| 1: Væsentligt mindre | 1   |
| 2: Mindre            | 3   |
| 3: Det sammen        | 33  |
| 4: Mere              | 46  |
| 5: Væsentligt mere   | 18  |
|                      | 100 |

N=1004

Kilde: Catinét for COWI

Heller ikke her er der nogen særlig forskel på besvarelsene, når der opdeles på køn, aldersgrupper og regionalt tilhørsforhold. Der er en svag tendens til, at indkomstgruppen med en husstandsindkomst fra 300.000 kr. og opad har øget sin viden mest.

Den primære informationskilde for respondenterne har været TV:



Tabel 6: Hvorfra har du fået den væsentligste information

| Svar              | %   |
|-------------------|-----|
| Annoncer i aviser | 2   |
| Avisartikler      | 24  |
| TV                | 57  |
| Film              | 1   |
| Foredrag          | 1   |
| Andet             | 12  |
| Ved ikke          | 2   |
|                   | 100 |

N=1004

Kilde: Catinét for COWI

TV er den vigtigste informationskilde - uanset om man opdeler på køn, alder, indkomst eller regionalt tilhørsforhold. Der er dog visse variationer.

61 % af kvinderne har fået deres primære viden fra TV, mod 54 % af mændene.

67 % af de 15-29 årige har TV som den vigtigste kilde mod 44 % af de 50-59 årige. For denne gruppe udgør avisartikler den vigtigste kilde for 39 % af respondenterne, hvor artiklerne for gruppen af 15-29 årige kun er vigtigst for 12 %.

Ser man på regionale forskelle, viser det sig, at avisartikler har relativ større betydning i HT-området end i Jylland. I HT-området er avisartikler den vigtigste kilde for 33 % mod 19 % i Jylland.

Også husstandsindkomsten har betydning. Er husstandsindkomsten mellem 200.000 - og 299.000 kr. er TV vigtigst for 68 %, hvor avisartikler kun er vigtigst for 17 %. Er husstandsindkomsten over 700.000 kr. er TV kun vigtigst for 46 %, og avisartikler er vigtigst for 35 %.

**Posttest af kampagne** Ligestillingsafdelingen har fået gennemført en posttest af kampagnen, der løb i august 2006. Posttesten er gennemført af Carat blandt 409 mænd mellem 20 og 50 år.

Posttesten viser, at kampagnen har haft god gennemslagskraft. 73 % af målgruppen husker, at de har set eller hørt kampagnen. Også for denne målgruppe er det er TV, der er den mest effektive formidlingskanal. 77 % husker således kampagnen fra TV efterfulgt af 32 %, der husker den fra aviser.

5 % af de 298, der kan huske kampagnen, siger, at kampagnen har fået dem til at ændre holdning til 'slaveprostitution', som er den term for kvindehandel, der anvendes i undersøgelsen.

Effekt af aktiviteterne på offentlighedens kendskab

Undersøgelsen om kendskabet til kvindehandel blandt befolkningen viser, at debatten har haft positiv effekt på vidensniveauet. 64 % af respondenterne har således større viden nu, end for 3 år siden. 1/3 af respondenterne vurderer, at de har et godt eller meget godt kendskab til problemstillingen.

Kampagnen STOP KVINDEHANDEL er kendt blandt 78 % af de adspurgte. Kampagnen har fået i alt 3,7 % af de adspurgte til at skifte holdning. Det svarer til 5 % af de, der kender kampagnen.

Undersøgelsen viser desuden, at TV er den vigtigste informationskilde for alle undergrupper af respondenterne - efterfulgt af avisartikler. Det gør sig også gældende for kampagnen STOP KVINDEHANDEL.

Det skal dog påpeges, at der ikke kan etableres et direkte link mellem handlingsplanen og det øgede kendskab i befolkningen. Det skyldes, at der også kan være andre aktører end handlingsplanens aktører, der kan have været aktive mht. oplysning og debatskabelse. Ligestillingsafdelingens undersøgelse af kampagnen STOP KVINDEHANDEL viser, at denne kampagne er nået bredt ud.

### 2.2.3 Seminar og netværk

Formål

Formålet med seminarerne er i flg. handlingsplanen, at myndigheder og NGO'er, der kommer i kontakt med ofre for kvindehandel, kan udveksle erfaringer og udvikle det tværfaglige samarbejde. Med samme formål har Ligestillingsafdelingen dannet en arbejdsgruppe, som består af repræsentanter fra Ligestillingsafdelingen, Justitsministeriet, Udlændingestyrelsen, RSK, Pro Vejle, P&K, VFC, NEC og Politiet.

VFC har afholdt to seminarer. Midtvejsseminaret blev afholdt 7-8. april 2005. På seminarets første del deltog organisationer og myndigheder involveret i handlingsplanen, og fokus var på koordinering og samarbejde. Seminarets anden dag var målrettet handlingsplanens implementerende organisationer (RSK, Pro Vejle, VFC) samt Ligestillingsafdelingen<sup>50</sup>, og fokus var på erfaringsopsamling og justeringer af indsatsen<sup>51</sup>.

Forårsseminaret blev afholdt 26. april 2006, og havde fokus på forståelse af kvindehandel, identifikation af ofre for kvindehandel samt kontaktetablering til handlede kvinder i escortprostitution. På seminaret deltog en række aktører fra både implementerende organisationer samt NEC, Justitsministeriet og Ligestillingsafdelingen.

Effekt af seminarer og netværk for de handlede kvinder

Effekten af seminarerne og netværket vurderes som positivt da aktørerne har fået mulighed for at lære hinanden at kende. Det har fremmet samarbejdet mellem aktørerne til gavn for kvinderne.

<sup>50</sup> Prostitution og Kvindehandel var ikke startet op på dette tidspunkt.

<sup>51</sup> Midtvejsseminar 7-8. april 2005. VFC Socialt Udsatte Juni 2005.

Et eksempel er problemstillingen om, at kvinder, der udvises ved dom, ikke kan få ophold i beskyttelsestilbuddet. Via drøftelser i netværket er det blevet klart, at det er uhensigtsmæssigt, og Integrationsministeriet vil derfor foreslå en lovændring. Et andet eksempel har været RSK's problemer med at få besøgstilla- delser til Vestre Fængsel, hvor der er udført opsøgende arbejde. Her har de kon- takter, der er etableret i netværket, betydet, at problemet blev løst, så RSK kan besøge mulige handlede kvinder i fængslet med kort varsel.

#### 2.2.4 Skriftligt informationsmateriale

|  |  |
|--|--|
| Formål                                       | Formålet med det skriftlige informationsmateriale er at give handlede kvinder information om muligheder for støtte og rettigheder i Danmark.   |
| Materialet                                   | Det skriftlige informationsmateriale er udarbejdet på 11 sprog udover dansk, og består af et lille hæfte, som beskriver kvindernes rettigheder og giver råd om, hvordan kvinderne kan passe på sig selv. Pjecen har små piktogrammer på hver anden side, og på for- og bagside er der et lille kort, der kan tages ud, hvor hot- lines telefonnummer står. Hensigten er, at informationsmateriale skal uddeles både på gaden og på massageklinikker. |
| Effekt af materialet for de handlede kvinder | Der er blandt de opsøgende organisationer (RSK, Pro Vejle og P&K) bred enighed om, at informationsmateriale ikke er særligt brugbart. Alle organisati- onerne har selv lavet materiale, som de bruger i stedet for eller som supplement til hæftet. Evaluatør har ikke haft mulighed for at spørge kvinderne om, hvor- dan de oplever informationsmateriale. Vurderingsgrundlaget er således relativt usikkert.                                      |

#### 2.2.5 Indsamling af viden om monitorering

|   |   |
|---|---|
| Formål  | Indsamlingen af viden om monitorering af kvindehandel har til formål at give inspiration og erfaringsudveksling mellem landende.  |
|   | Som en del af dette arbejde er der gennemført studierejser til en lang række eu- ropæiske lande, og der er udarbejdet notater til Ligestillingsafdelingen - herun- der om erfaringer med nationale rapportører og om lovgivningen i andre EU- lande på området. |
|   | Derudover er erfaringerne også inddraget i statusrapporterne - ikke mindst i forbindelse med anbefalingerne.  |
| Effekten af indsam- lingen af viden for de handlede kvinder | Der er ikke meget, der tyder på, at de internationale erfaringer har haft særlig indflydelse på, hvordan den danske handlingsplan er implementeret i praksis <sup>52</sup> , så der har næppe endnu været nogen effekt for de handlede kvinder.                 |

Det betyder ikke, at der ikke er gode muligheder for at lære af andre landes er- faringer og løsningsmodeller<sup>53</sup>. Erfaringerne kan forhåbentligt bidrage til udar-

<sup>52</sup> Interview med tidligere medarbejder hos VFC.

<sup>53</sup> Interview med tidligere medarbejder hos VFC

bejdelsen af den kommende handlingsplan, og må formodes at spille ind på de anbefalinger, VFC udformer i deres slutrapport.

### 2.3 Samlet vurdering af aktiviteterne effekt for de handlede kvinder

|   |  |
|---|--|
| Afprøvning af modellen                                  | <p>Evalueringen viser, at alle de overordnede aktiviteter er gennemført, og samlet set er modellen således afprøvet og væsentlige erfaringer er indsamlet. Dette er et væsentligt resultat, da handlingsplanen har været et pilotprojekt på området.</p> <p>Evalueringen viser, at aktiviteterne generelt har haft en positiv effekt. Nogle aktiviteter har dog haft større effekt end andre.</p>  |
| Tværsektorielt samarbejde                               | <p>Særligt de aktiviteter, der angår det tværsektorielle samarbejde, har haft relativ stor effekt. Det peger på, at modellen for det tværsektorielle samarbejde er på rette spor, om end samarbejdet med sundhedsvæsenet med fordel kan formaliseres.</p>  |
| Det sociale arbejde                                     | <p>Det sociale arbejde: det opsøgende arbejde og arbejdet i beskyttelsestilbuddet har også haft en god effekt. Det skal dog bemærkes, at det kun er lykkedes at få meget få kvinder til at tage imod tilbuddet om forberedt hjemsendelse. Det skyldes sandsynligvis primært, at kvinderne ikke har tillid til, at de kan få hjælp i hjemlandet.</p> <p>De er ikke sikker viden om, hvordan det går kvinderne, efter de har forladt Danmark. Måske er opholdet i beskyttelsestilbuddet tilstrækkeligt til, at nogle kvinder får overskud til at undgå genhandel til prostitution. Men hvis udgangspunktet er, at det primært er marginalisering og andre dårlige kår, der driver kvinderne ud i prostitution, er det sandsynligt, at kvinderne har behov for at få støtte i form af hjælp til at komme ind på arbejdsmarkedet, til træning og uddannelse, så de kan forsørge sig selv og opfylde deres forsørgerpligter på anden vis.</p> |
| Vurdering af den faglige kvalitet i det sociale arbejde | <p>Evalueringen kan ikke komme med en klar vurdering af kvaliteten af det sociale arbejde. Med kvalitet menes her, hvorvidt den enkelte kvinde mødes og behandles på en måde, der sikrer optimal støtte givet de redskaber, der er til rådighed</p> <p>Baggrunden for den manglende vurdering er, at området er ugenomsigtigt. Vi har hørt mange modstridende synspunkter og der har ikke været kontrol eller tilsyn med det sociale arbejde. Det ville utvivlsomt give større sikkerhed for, at arbejdet var i orden, hvis der løbende blev fuldt tættere op på kvaliteten.</p>   |
| Øvrige aktiviteter                                      | <p>De øvrige aktiviteter har haft mindre effekt for de handlede kvinder.</p>   |

### 2.4 Afgrænsning af indsatsen

I dette afsnit vurderes hensigtsmæssigheden af at adskille indsatsen for handlede kvinder fra andre beslægtede indsatser. Fokus er på følgende spørgsmål:

- Er det hensigtsmæssigt at opdele indsatsen over for hhv. prostituerede og handlede kvinder?
- Er det hensigtsmæssigt at adskille handel med kvinder fra menneskehandel?

#### Handlede kvinder versus udenlandske prostituerede

I evalueringen fokuserer vi på indsatsen for henholdsvis handlede kvinder og udenlandske prostituerede. Her forekommer det ikke hensigtsmæssigt at opdele indsatsen. Det skyldes, at det kan være meget svært at vurdere, hvorvidt en udenlandsk prostitueret er handlet eller ej, så der vil være mange grænsetilfælde.

Det skal bemærkes, at handlede kvinder har behov for særlig rådgivning, da deres omstændigheder er anderledes end andre prostitueredes. Der vil også blandt de udenlandske prostituerede være kvinder, der har adgang til det sociale system i Danmark. Denne adgang giver særlige muligheder for at støtte kvinden, og rådgivning af denne gruppe kræver ligeledes specialiseret viden.

#### Kvindehandel versus menneskehandel

Den nuværende handlingsplan har et snævert fokus på kvinder handlet til prostitution og på handlede børn - og ikke på menneskehandel generelt. Der er ikke meget der tyder på, at handel med mennesker til andre formål end prostitution på nuværende tidspunkt er et problem i Danmark. Men andre steder i Europa er det tilfældet - og det kan også blive et problem i Danmark.

Der er en del lighedspunkter mellem handlede menneskers behov - uanset hvad de er handlede til. Alle menneskehandler involverer et kriminelt netværk, og alle menneskehandlede har været udsat for tvang og trusler. Man må formode, at det er de samme 'push' faktorer, der er bag menneskehandel, som der er bag handel med kvinder til prostitution. Der vil således være lighedspunkter mellem de tilbud, handlede mennesker skal tilbydes. Sundhedstilbud, hjælp til repatriering, juridisk vejledning mv. vil således være relevant for mange.

Derfor er det evalueringsteamets vurdering, at det vil være hensigtsmæssigt fremover at behandle indsatsen mod kvindehandel som en integreret del af en samlet indsats mod menneskehandel generelt.

### 3 Implementeringssystemet

I dette kapitel beskrives og vurderes handlingsplanens implementeringssystem. Der er fokus på den direkte implementering af handlingsplanen, men koordineringsmekanismer på policyniveau berøres også.

Overblik over systemet

Nedenstående figur giver et overblik over systemet

Figur 2: Oversigt over implementeringssystemet



Den tværministerielle arbejdsgruppe

Den tværministerielle arbejdsgruppe blev nedsat i 2000, og har drøftet vold mod kvinder og handel med kvinder på baggrund af oplæg fra en række eksperter på området<sup>54</sup>. Disse drøftelser har givet sig udslag i handlingsplaner for begge områder. Efter vedtagelsen af handlingsplanen har den tværministerielle arbejdsgruppes rolle været at koordinere de forskellige ministeriers indsats.

<sup>54</sup> Følgende er anmodet om bidrag i forhold til handel med mennesker: Dorit Otzen, (Re-den) Annalise Kongstad (Pro-centret), Jytte Lindgård (Advokat), Nell Rasmussen (Center for menneskerettigheder), Kurt Jensen (Københavns Politi), Kvinderådet, Dansk Kvinde-samfund.

|                |  |
|----------------|--|
| Arbejdsgruppen | Arbejdsgruppen for handel med kvinder er en underarbejdsgruppe til den tværministerielle arbejdsgruppe. Arbejdsgruppens rolle er at sikre erfaringsudveksling, drøftelse af nye udfordringer samt koordinering af indsatsen. |
| Projektgruppen | Projektgruppen består af de direkte implementerende parter. Der afholdes månedlige møder, hvor der udveksles erfaringer.   |

### 3.1 Rollefordeling

Flere af de implementerende organisationer har oplevet manglende klarhed omkring rollefordelingen mellem organisationerne<sup>55</sup>. Ligestillingsafdelingen fremhæver, at rollefordelingen tydeligt fremgår af de enkelte organisationers kontrakter. Under alle omstændigheder har organisationerne ikke selv kunnet nå frem til enighed om rollefordelingen, og Ligestillingsafdelingen har derfor udarbejdet en oversigt over mandatfordelingen, som forsøger at klargøre rollerne. Nedenfor følger en oversigt over rollefordelingen.

*Tabel 7: Oversigt over rollefordeling i implementeringen.*

Overblik over rollerne

| Organisation | Rolle i implementeringen  |
|--------------|---|
| RSK          | Opsøgende arbejde i København og omegn.<br>Beskyttelsestilbud<br>Hotline<br>Koordinerer samarbejde i fbm. politiaktioner<br>Visiterer til beskyttelsestilbud<br>Internationalt NGO-netværk<br>Netværk blandt implementerende organisationer |
| Pro Vejle    | Opsøgende arbejde i Vejle Amt og Sønderjyllands Amt<br>Visiterer til beskyttelsestilbud<br>Sundhedsklinik   |
| P&K          | Opsøgende arbejde i Århus<br>Visiterer til beskyttelsestilbud<br>Formidling og udarbejdelse af undervisningsmateriale   |
| LOKK         | Beskyttelsestilbud i Odense og Århus  |
| VFC          | Indsamling af viden om monitorering af kvindehandel<br>Dokumentation og monitorering af implementeringen<br>Informationsmateriale til kvinderne<br>Ambassadenetværk   |

Kilde: Mandatfordelingen

Det opsøgende arbejde

Rollefordelingen mellem Pro Vejle, RSK og P&K i det opsøgende arbejde er geografisk opdelt, og har ikke givet anledning til konflikter.

<sup>55</sup> VFC: Referat fra statusmøde. 23. juni 2004

Der er dog en konflikt i forhold til Kompetencecenter Prostitution, som varetager opsøgende arbejde blandt ikke-handlede prostituerede. Kompetencecentret er til stede i Århus og i Odense og fra 1/9 2006 også i København. Problemet opstår, fordi målgrupperne for det opsøgende arbejde delvist er ens, da man ikke umiddelbart kan skelne mellem en handlet og en ikke-handlet kvinde. Der er endnu ikke etableret en koordineringsmekanisme mellem de opsøgende organisationer.

Visitering til beskyttelsestilbuddet

Der har været nogen usikkerhed om, hvorvidt andre end RSK kunne visitere til beskyttelsestilbuddet. Jf. mandatoversigten er der en bred gruppe, der kan visitere, men i praksis har det været RSK, der har gjort det. Det hænger sammen med, at det er RSK, der koordinerer samarbejdet i fbm. aktioner. Politiet kontakter RSK, som afgør graden af deltagelsen ved aktionerne. RSK vælger at deltage i aktionerne, også selvom aktionerne finder sted i de andre implementerende organisationers områder. Her deltager de lokale NGO'er også. I og med at de fleste kvinder visiteres til beskyttelsestilbuddet efter politiaktioner, og RSK deltager i disse, bliver det RSK, der varetager visiteringen. Det kan give en skævhed i visiteringen til de forskellige beskyttelsestilbud, da RSK måske kan have en tendens til at visitere kvinderne til deres eget tilbud frem for til LOKK's tilbud.

Det er evalueringens vurdering, at organiseringen, hvor RSK er den centrale koordinerende organisation i forhold til politiet, ikke er den mest hensigtsmæssige. De lokale NGO'er har et godt samarbejde med de lokale politikredse, og kender måske kvinderne, og det kan derfor være overflødigt, at RSK også deltager.

VFC's rolle

VFC har blandt andet varetaget monitorering og dokumentation af handlingsplanens implementering, men har også selv været en implementerende part. Det betyder, at VFC's aktiviteter ikke har været genstand for løbende ekstern monitorering.

### 3.2 Samarbejde

Samarbejdet mellem organisationerne og VFC

VFC Socialt udsatte skal - blandt andet - dokumentere og monitorere indsatsen. VFC har udviklet en lang række indikatorer for implementeringen, og har blandt andet på baggrund af NGO'ernes statusrapporter udarbejdet statusrapporter for implementeringen af handlingsplanen samt en midtvejsrapport. VFC skal også udarbejde en slutrapport.

Det fremgår af de gennemførte interview, at samarbejdet mellem VFC og de sociale organisationer har givet visse udfordringer. Forventningerne til VFC's rolle har ikke været afstemt. Nogle af de sociale organisationer havde således fra start en forventning om, at VFC skulle bidrage med mere, end de gjorde<sup>56</sup>. Samtidig problematiserer organisationerne, at VFC har haft rollen som monitorerende og dokumenterende. Organisationerne påstår, at VFC ikke er uafhængig, og i princippet lever af den samme pengekasse som organisationerne. Nog-

<sup>56</sup> VFC: Referat af statusmøde den. 23. juni 2004



le af organisationerne mener, at deres arbejde ikke har fyldt nok i statusrapporterne, og at VFC har brugt statusrapporter som en lejlighed til at anbefale, at der blev lagt opgaver fra handlingsplanen over til VFC selv. De sociale organisationer har med andre ord set VFC som en konkurrent.

VFC siger på den anden side, at de har oplevet, at det har været svært at få en mere solid indsigt i organisationernes arbejde - herunder organisationernes erfaringer i forhold til, hvad der er gået mindre godt, og deres behov for at få styrket deres kompetencer<sup>57</sup>. VFC oplever med andre ord, at der har manglet åbenhed, hvilket har gjort VFC's arbejde vanskeligt.

Samarbejdet mellem de sociale organisationer

Samarbejdet mellem de sociale organisationer har samtidig givet udfordringer undervejs. Her har organisationernes forskellige grundholdning til prostitution spillet ind. Samtidig har organisationerne heller ikke arbejdet med den samme opfattelse af handel, hvilket blandt andet betyder, at data på tværs af organisationerne er svært sammenlignelige. Således finder RSK langt flere kvinder, som de karakteriserer som handlede end Pro Vejle og P&K gør. Både Pro Vejle og RSK fremhæver, at samarbejdet har udviklet sig positivt i forløbet.

Samarbejdet om at finde better practice mellem organisationerne bliver derfor vanskeligt - og har da heller ikke båret frugt i projektperioden.

### 3.3 Samlet vurdering af implementeringssystemet

Den tværministerielle arbejdsgruppe

Evalueringen har ikke haft til formål at gå i dybden med det overordnede implementeringssystem - den tværministerielle arbejdsgruppes rolle og funktion. Det er bemærkelsesværdigt, at Udenrigsministeriet ikke deltager i arbejdsgruppen, da Udenrigsministeriet gennem naboskabsprogrammet blandt andet støtter kapacitetsopbygning af NGO'er i afsenderlandene. Evalueringsteamet vurderer, at en bred koordinering af *hele* den danske indsats vil være hensigtsmæssig.

Arbejdsgruppen

Vi vurderer, at arbejdsgruppen under den tværministerielle arbejdsgruppe har fungeret godt. Der er etableret kontakter, som har gjort arbejdet med implementeringen mere smidigt, og det gode samarbejde mellem sektorerne er en klar styrke i implementeringssystemet.

NGO'ernes rolle

NGO'erne har haft en central rolle i implementeringen af handlingsplanen. Det kan både ses som en styrke og en svaghed ved handlingsplanen. Det er en styrke, fordi man har taget udgangspunkt i den viden og de erfaringer, der har været på området i forvejen. NGO'erne har måske også haft lettere ved at etablere kontakt til kvinderne, som i stor udstrækning formodes at være skeptiske over for offentlige myndigheder. Samtidig kunne det også være en styrke, at NGO'er med forskelligt udgangspunkt er blevet inddraget i arbejdet. Det har været et nyt område, hvor der har været behov for at få så mange erfaringer som muligt, og man har ikke på forhånd vidst, hvad der ville virke. Derfor har det været fornuftigt at 'lade 1000 blomster blomstre'.

<sup>57</sup> Interview med tidligere medarbejder hos RSK

Svagheden har været, at NGO'erne ikke har samarbejdet om at finde de bedste metoder i arbejdet med målgruppen. En anden svaghed ved at give NGO'erne en så fremtrædende rolle er, at viden om området koncentrerer sig i organisationerne og ikke i centralt regi.

#### Samarbejdet

Samlet set har samarbejdet omkring implementeringen ikke været optimalt. Der er mange parter involveret. Der er mange organisationskulturer der skal spille sammen. NGO'er er per definition meget målgruppe- og opgavefokuserede - og mindre vant til store koordinerede, tværgående indsatser. Der mangler således - om ikke vilje til samarbejde - så i det mindste erfaring med samarbejde.

## 4 Handel med børn

### Formål

I 2005 blev der udarbejdet et tillæg til handlingsplanen til bekæmpelse af kvindehandel med fokus på bekæmpelse af handel med børn over grænser. Handlingsplanen er rettet mod børn, der er handlet til alle formål, men den primære målgruppe er børn, der er handlet til prostitution. Ligesom handlingsplanen til bekæmpelse af kvindehandel er tillægget til handlingsplanen tænkt som et pilotprojekt.

Målet med tillægget til handlingsplanen er at give børn, der er blevet handlet:

- En værge
- En handlingsplan
- Ret til at blive anbragt på et egnet opholdsted, indtil de sendes hjem.

Implementeringen af tillægget om børn er nystartet, og der arbejdes stadigvæk med at få detaljerne på plads. Der er derfor ikke tale om en egentlig evaluering af aktiviteterne, men nærmere en kortfattet beskrivelse. Der er derfor heller ikke udarbejdet anbefalinger til, hvordan det fremtidige arbejde kan justeres.

I det følgende gives:

- en status over aktiviteterne
- en beskrivelse af hvor mange handlede børn, der har været kontakt til, og hvordan forløbet for disse børn har været
- en beskrivelse af samarbejdet mellem de relevante aktører/netværk

### 4.1 Status

Der er planlagt en række aktiviteter. I bilag 4 er status på aktiviteterne gennemgået i detaljer. Overordnet set vurderer evalueringsteamet, at implementering af tillægget til handlingsplanen er kommet godt fra start: De fleste aktiviteter er igangsat og/eller planlagt for den sidste periode af tillæggets virke.

### Udeståender

Af udeståender kan nævnes:

- Der er endnu ikke godkendt en officiel samarbejdsaftale mellem aktørerne. Et udkast er fremsendt til Socialministeriet.
- Det er stadigvæk uklart for Røde Kors, hvem der kan udpeges som værger. Derfor er træningen af potentielle værger ikke gennemført.

- Manual til træning af politiet er under udarbejdelse. Træning af politiet afventer manualens færdiggørelse.

## 4.2 Børnenes forløb

### 4.2.1 Antal børn

Uklarhed om antal

Det er uklart, hvor mange handlede børn, der har været kontakt til i perioden. Som det også ses i forbindelse med de handlede kvinder, er det ikke enkelt at få indblik i den konkrete baggrund for, at barnet er kommet til Danmark. Red Barnet og Røde Kors oplyser tilsammen, at de har været i kontakt med 14 børn, hvor man formoder, at de muligvis har været handlede<sup>58</sup>. En af de 14 viste sig efterfølgende at være over 18 år..

Røde Kors arbejder fortsat på at udvikle metoder og indikatorer til at identificere handlede børn. De indikatorer, der har været medvirkende til, at de 14 børn er formodet handlede, er f.eks.<sup>59</sup>

- at barnet kommer ca. på samme tid som andre af samme nationalitet
- at rejsen er systematisk organiseret
- at man oplever, at barnet ikke ønsker at fortælle sandheden
- at barnet ikke har sine papirer
- at barnet ikke på forhånd vidste, hvad formålet med rejsen var
- at barnets historie virker indstuderet

Det skal bemærkes, at disse indikatorer formentligt ikke afgrænser de handlede børn fra smuglede børn.

Er der en formodning om, at barnet muligvis er handlet, har man valgt at tage dem ind under ordningen. Ud af de 13 formodede handlede børn har 12 således fået tildelt en værge<sup>60</sup>. Det skal bemærkes at rigspolitiet ifølge Justitsministeriet kun har modtaget oplysninger om ét barn, der har været handlet i perioden<sup>61</sup>.

I det følgende beskrives de overordnede rammer for de forløb, som børn, der får tildelt en værge, gennemgår.

### 4.2.2 Rammerne for børnenes forløb

Samarbejdspartnerne

I praksis håndteres børnenes forløb i et samarbejde mellem Røde Kors, Red Barnet, Reden STOP Kvindehandel samt Tjekpunktet. Dette samarbejde har fungeret inden tillægget til handlingsplanen blev implementeret, og da der endnu ikke er fastlagt en procedure for arbejdet under tillægget, er det den eksiste-

<sup>58</sup> Af disse børn har 10 været inde under samarbejdsaftalen mellem RSK, Tjekpunktet, Dansk Røde Kors og Red Barnet.

<sup>59</sup> Arbejdsrapport ID VOT - under udvikling. Røde Kors 2006

<sup>60</sup> Et barn forsvandt inden det kom ind i samarbejdsteamet jf. interview med Red Barnet.

<sup>61</sup> Indtil medio september

rende aftale, man bruger. Samarbejdet mellem aktørerne behandles særskilt i afsnit 4.3.

#### Værgeordningen

Børn, der er handlede, skal ifølge handlingsplanen have en værge. Værgen - i samarbejde med relevante organisationer – er ansvarlig for at

- udarbejde en individuel handlingsplan for barnet
- sørge for at barnet får den rette støtte og bliver anbragt på en egnet midlertidig institution
- følge barnet tilbage til hjemlandet, hvis dette er nødvendigt.

Værgeordningen for børn, der formodes at være eller er identificerede ofre for menneskehandel, forstås af Røde Kors Asylafdeling.

Værgeordningen skal sikre, at der i overensstemmelse med dansk lovgivning (social- og udlændingelovgivningen) ydes børnene fortrolig vejledning og rådgivning i forhold til private forhold og møder med myndigheder. Det være sig mindreårige, der opholder sig i Danmark som asylansøgere eller uden fornøden hjemmel.

Da der endnu ikke er beskrevet konkrete procedure so, Røde Kors skal følge ved indstilling af en værge, har samarbejdspartnerne valgt at benytte Røde Kors repræsentantordning, jf. *Vejledning for repræsentanter – Opgave og funktion i forhold til mindreårige asylansøgere, juni 2003*<sup>62</sup>.

Samarbejdspartnerne har udviklet en procedure, der sikrer, at partnerne bliver underrettet indenfor få dage, når Røde Kors eller RSK har modtaget et formodet offer for handel. Der indgås aftaler om hvilket opholdsted og hvilken værge, der er bedst egnet for det enkelte barn. Det er statsamtet, der efter indstilling fra Udlændingesservice/RDK, godkender værgen.

I følge Børneenheden i Socialministeriet er der lidt uklarheder i forhold til lov-hjemlen omkring tildeling af værger til handlede børn, men under alle omstændigheder er de danske myndigheder forpligtigede til at hjælpe, hvis et barn har et alvorligt behov for hjælp.

#### Handlingsplan

Værgen skal - i samarbejde med samarbejdspartnerne - udarbejde en handlingsplan for barnet, der sikrer barnet en bæredygtig fremtid i hjemlandet eller i Danmark, og som forebygger en evt. genhandling.

Handlingsplanen udarbejdes på baggrund af en trestrengt strategi:

- hvis barnet ønsker at søge om asyl - hvordan skal processen forløbe?
- hvis barnet ønsker at komme hjem så hurtigt som muligt - hvordan skal hjemsendelsen tilrettelægges og gennemføres?

<sup>62</sup> Uarbejdet af Indenrigsministeriet i samarbejde med Udlændingestyrelsen, Civildirektoratet, Dansk Røde Kors og med bidrag fra Dansk Flygtningehjælp.

- hvis der er formodning om at barnet måtte forsvinde - hvordan kan der sættes ind overfor det?<sup>63</sup>

Parterne oplyser, at de som regel overvejer tiltag indenfor hver streng så eventuel hjemsendelse forberedes så tidligt som muligt i forløbet.

Den rette støtte og anbringelse på institution

Det fremgår af samarbejdspartneres statusrapport, at de er usikre på, hvordan værgens rolle afgrænses vis-a-vis kommunerne og staten. Konkret samarbejder Røde Kors med den stedlige kommune om at støtte formodede handlede børn og om at afdække børnenes beskyttelsesbehov inden de indkvarteres på institutioner og i beskyttelsestilbud.

Hjemsendelse

Det fremgår af tillægget til handlingsplanen, at et barn ikke kan sendes hjem, før repræsentanten kan stå inde for, at barnet vil få en ansvarlig modtagelse i hjemlandet. Indtil videre er to børn sendt hjem<sup>64</sup>.

Værgen - i samarbejde med samarbejdspartnerne - skal således vurdere om det er ansvarligt, at barnet kommer hjem til sin familie eller slægtninge i hjemlandet, om det skal overlades til en institution, eller om barnet skal sendes til et 3. land<sup>65</sup>, og værgen skal kunne stå inde for, at barnet er velanbragt<sup>66</sup>.

Samarbejdspartnerne oplyser, at dette opleves som et kæmpe ansvar for værgen. Ifølge samarbejdspartneres statusrapport, september 2006, vanskeliggøres dette ansvar yderligere af, at der mangler en autoritativ definition på, hvordan man definerer en "ansvarlig modtagelse".

Indtil videre har samarbejdspartnerne ikke oplevet, at det har givet problemer, da de kun har hjemsendt til familie. Men man frygter, det bliver et problem, hvis man skal overdrage et barn til en myndighed eller organisation i barnets hjemland.

Afslutning af sag

Når den konkrete sag er afsluttet udfylder værgen et spørgeskema, som Red Barnet har udarbejdet i samarbejde med samarbejdspartnerne. Spørgeskema samt øvrig dokumentation af forløbet indsamles af Red Barnet, og anvendes i kortlægnings-øjemed.

I følge de adspurgte repræsentanter fra de sociale organisationer og Socialministeriet har værgeordningen fungeret godt i praksis. Dog halter det som nævnt med at sikre, at værgerne har de nødvendige værgekompetencer. Ifølge *Vejled-*

<sup>63</sup> Interview med Red Barnet

<sup>64</sup> Resten har søgt asyl

<sup>65</sup> Jf. Dublinforordningen; Dublinforordningen er en aftale mellem EU-landene, som regulerer, hvilket medlemsland der har ansvaret for at behandle en asylansøgning, der er indgivet i ét af medlemslandene. Dette sker ud fra faste kriterier, som er opstillet i forordningen. Dublinforordningen trådte i kraft i Danmark den 1. april 2006 som afløser for Dublinkonventionen: Kilde: [www.nyidanmark.dk](http://www.nyidanmark.dk)

<sup>66</sup> Hvis der er brug for mere end 30 dage til at etablere de relevante kontakter, kontaktes Rigspolitiets udlændingeafdeling, der er ansvarlige for selve udsendelsen, og de anmodes om en forlængelse af udrejsefristen

*ning for repræsentanter – Opgave og funktion i forhold til mindreårige asylansøgere, juni 2000*, er der ikke særlige begrænsninger på, hvem der kan udpeges som værger. Men denne vejledning er ikke formelt gældende på området, og Røde Kors har været tilbageholdende med at opkvalificere værger, da det endnu ikke er helt klart, hvem disse værger kan være.

### 4.3 Samarbejde mellem relevante aktører

#### Samarbejdspartnere

Der er endnu ikke udarbejdet en procedure for, hvem der har ansvaret hvornår, i forhold til implementeringen af handlingsplanens tillæg om børn. I følge Børneenheden i Socialministeriet er Integrationsministeriet ved at koordinere lovgivningsområdet, der relaterer sig til tillægget, og ved at lave en sagsbeskrivelse med hensyn til, hvem der har ansvaret hvornår i sager vedrørende handel med mindreårige.

Som nævnt anvendes indtil videre den samarbejdsmodel, som Red Barnet, Røde Kors, Tjekpunkt og RSK har opbygget, og i følge partnerens 'Halvårsstatus på erfaringer fra samarbejdet', september 2006, har denne samarbejdsaftale betydet, at parterne har været i stand til at udføre de nødvendige funktioner i forhold til de konkrete sager, og parterne udtrykker tilfredshed med samarbejdet.

Red Barnet, Røde Kors, RSK og Tjekpunktet mødes jævnligt - siden projektstart har de mødtes 6 gange - og har derudover løbende kommunikation. Red Barnet står for udarbejdelse af mødedagsorden og referat til møderne.

#### Netværk til bekæmpelse af handel med børn

Red Barnet faciliterer et GO/NGO-netværk til bekæmpelse af handel med børn i Danmark, hvor relevante aktører på området er repræsenteret. Netværket blev dannet i 2003/4 og går således forud for tillægget til handlingsplanen. Med tillægget til handlingsplanen blev netværkets primære mål opnået, men det blev besluttet blandt deltagerne at fortsætte netværket<sup>67</sup>. Netværket omfatter lovgivende såvel som udførende organisationer<sup>68</sup>.

#### Samarbejde med politiet

Det er samarbejdsorganisationernes holdning, at samarbejdet mellem samarbejdspartnerne og politiet generelt forløber positivt. Der rapporteres også om godt samarbejde med rigspolitiets udlændingsefterretning i forhold til selve hjemsendelserne.

Samarbejdsorganisationerne udtrykker dog bekymring for, om der i politikredsene er tilstrækkelig opmærksomhed på handel med børn til andre formål end prostitution - f.eks. om hvorvidt drenge i kriminalitet udelukkende forbindes med kriminalitet og ikke med handel. Det må formodes, at denne problemstilling i hvert fald delvist afhjælpes, når undervisningen af politiet bliver gennemført.

<sup>67</sup> Netværket til bekæmpelse af handel med børn, Mødereferat, d. 12/09/2005.

<sup>68</sup> Konkret består netværket af: Børnekontoret og Ligestillingsafdelingen i Socialministeriet; DRK; FICE, Danmark; Thora Center; RSK; Reden; BFC Integration; P&K; RB; RB; Tjekpunkt/Københavns Kommune; Pro Vejle; VFC Socialt Udsatte; NEC; LOKK; UFC B&U, Den Sociale Døgnvagt, Børnerådet, Kvindemuseet, Århus

## 5 Konklusioner og anbefalinger

Dette kapitel indeholder først evalueringens konklusioner og dernæst vores anbefalinger til den fremtidige indsats.

### 5.1 Konklusioner

Danmark udarbejdede i 2003 som det første land i Norden en handlingsplan til bekæmpelse af kvindehandel. Det har betydet, at Danmark kom hurtigt i gang med en indsats for ofrene for kvindehandel, og det medvirker til, at Danmark placerer sig centralt, når det gælder den internationale bekæmpelse af handel med kvinder.

Resultatet af indsatsen har været, at mange kvinder konkret har fået gavn af handlingsplanens tilbud. Samtidig er der opnået stor indsigt i kvindehandelns karakter, og der er indsamlet en lang række erfaringer. Begge dele kan bidrage væsentligt til udarbejdelsen af den fremtidige handlingsplan. Endelig er der også kommet stort fokus på kvindehandelsområdet i befolkningen.

Alt i alt må det konkluderes, at handlingsplanen har været et stort og vigtigt første skridt i retning af at støtte ofrene for kvindehandel, samt at oplyse befolkningen om området.

Evalueringen har haft til formål at se nærmere på aktiviteterne i handlingsplanen og på handlingsplanens implementeringssystem. Nedenfor konkluderes i forhold til evalueringens syv undersøgelsesspørgsmål samt i forhold til kvaliteten af det sociale arbejde. Dernæst følger konklusioner på børneområdet. Konklusionerne er relativt kortfattede, og der henvises til analysekapitlerne for en uddybning.

#### 5.1.1 Er aktiviteterne i handlingsplanen gennemført?

Der har været planlagt en lang række aktiviteter i løbet af handlingsplanens implementering, og der er løbende foretaget justeringer i detaljerne. Denne løbende justering er naturlig, når handlingsplanen skal tilpasses de konkrete omstændigheder i implementeringen. Overordnet set er de centrale aktiviteter - og dermed modellen for den danske indsats - gennemført, hvilket fremgår af nedenstående oversigt.



Tabel 8: Status på gennemførte aktiviteter

| Aktivitet  | Status   |
|--|--|
| Etablering af opsøgende teams                      | <b>Gennemført</b><br>Opsøgende teams etableret i Århus, København samt Vejle Amt og Sønderjyllands Amt   |
| Etablering af beskyttelsestilbud                   | <b>Gennemført</b><br>Beskyttelsestilbud etableret i København hos RSK samt på Krisecentrene i Århus og Odense.   |
| Udvikling af internationalt netværk                | <b>Gennemført</b><br>RSK har identificeret en lang række NGO'er i forskellige lande.   |
| Etablering af samarbejdsaftaler med danske aktører | <b>Gennemført</b><br>Der er etableret en formaliseret procedure for samarbejde med politi i fbm. aktioner. Der er et uformelt samarbejde med sundhedssektoren. |
| Etablering af Hotline                              | <b>Gennemført</b><br>Hotlinen har åbent alle hverdage mellem 10 og 17  |
| Udvikling af ambassadenetværk                      | <b>Gennemført</b><br>Der er udpeget kontaktpersoner på 12 ambassader   |
| Seminar og netværk                                 | <b>Gennemført</b><br>Der er afholdt to seminarer, og der er udviklet netværk mellem de relevante parter  |
| Skriftligt informationsmateriale                   | <b>Gennemført</b><br>Der er udarbejdet skriftligt informationsmateriale til kvinderne på 11 sprog udover dansk   |
| Indsamling af viden om monitorering                | <b>Gennemført</b><br>Der er gennemført studieture samt på anden vis indsamlet internationale erfaringer på området.  |
| Annoncer   | <b>Gennemført</b><br>Der er gennemført annonsekampagner i 2003 og i 2006   |
| Hjemmeside   | <b>Gennemført</b><br>Der er tema om kvindehandel på <a href="http://www.lige.dk">www.lige.dk</a>   |

### 5.1.2 Hvad har effekten af aktiviteterne været for de handlede kvinder?

Handlingsplanen er et pilotprojekt. Dermed er det også realistisk at forvente, at aktiviteterne endnu ikke har opnået optimal effekt for de handlede kvinder. Evalueringen viser, at der generelt har været en positiv effekt af handlingsplanens aktiviteter. Ikke overraskende er effekten større for nogle aktiviteter end for andre<sup>69</sup>:

- De mest positive effektvurderinger vedrører det tværsektorielle samarbejde. Samarbejdet mellem NGO'er og politi fungerer godt i forbindelse med aktioner, og samarbejdet med sundhedssystemet er også godt. Begge dele giver positive effekter for kvinderne. Seminarer og netværk har medvirket til at fremme dette samarbejde.
- Det opsøgende arbejde har formået at nå ud til en lang række udenlandske kvinder i prostitution, og samtidig har det opsøgende arbejde bidraget til, at der er opnået betydelig større viden om problemets karakter. Den fælles metodeudvikling har dog været mangelfuld.
- Der har været 79 kvinder i beskyttelsestilbud i forløbet. 60 % af de kvinder, der har taget i mod tilbuddet om ophold i beskyttelsestilbuddet, tager imod sundhedstilbud, hvilket vurderes at have en positiv effekt for dem.
- Effekten af det internationale NGO-netværk har ikke været stor. I alt er 10 kvinder sendt hjem med kontakt til en NGO i hjemlandet. Heraf har de fire været mindreårige. Alt i alt har der således kun været 6 kvinder, der selv har valgt at få kontakt til en NGO.
- Hotlinen har endnu ikke haft en særlig stor effekt, men der er en positiv tendens og det er vigtigt at være opmærksom på, at det kan tage tid at udvide kendskabet til hotlinen.
- Ambassadenetværket har ikke haft særlig stor effekt for kvinderne, da kvinderne ønsker at være anonyme overfor deres ambassade. Der kan dog være indirekte effekter i form af, at opmærksomheden på problemstillingen øges blandt ambassaderne, hvilket kan medvirke til at skabe bedre forhold for ofre for kvindehandel i hjemlandene.

### 5.1.3 Er modellen for det tværsektorielle samarbejde den rette?

Overordnet peger evalueringen på, at modellen for det tværsektorielle samarbejde er velfungerende. Samarbejdet mellem sundhedsvæsen, politi samt NGO'er er velfungerende. Netværket mellem myndigheder og NGO'er, som blandt andet er opbygget gennem arbejdsgruppen under den tværministerielle arbejdsgruppe samt gennem afholdte seminarer vurderes også som velfungerende.

<sup>69</sup> Der henvises til kapitel 3 for en nærmere gennemgang af baggrunden for vurderingen.

#### 5.1.4 Samarbejdet mellem de implementerende organisationer

Samarbejdet mellem de implementerende organisationer har givet en række problemer. Samarbejdet mellem VFC og de sociale organisationer har været præget af, at de sociale organisationer har set VFC som en konkurrent.

Samarbejdet mellem de sociale organisationer har været problematisk på grund af meget forskellige grundholdninger til prostitution og kvindehandel. Dette har efter evaluators vurdering været medvirkende til, at der ikke har været fælles metodeudvikling i det sociale arbejde.

#### 5.1.5 Er de anvendte metoder i det opsøgende arbejde de rette, og er det hensigtsmæssigt at opdele indsatsen over for hhv. prostituerede og handlede kvinder

Det opsøgende arbejde - konklusion

Problemstillingen vedrørende det opsøgende arbejde kræver en mere tilbunds-gående undersøgelse end det har været muligt at gennemføre indenfor de ressourcemæssige rammer, som evalueringen har haft til rådighed.

Evalueringen viser, at der ikke har været fælles retningslinjer for det sociale arbejde - hverken det opsøgende arbejde eller arbejdet i beskyttelsestilbuddet. Der har heller ikke været fælles arbejde med at finde better practice i det sociale arbejde.

Det vurderes, at det delvist er de rigtige metoder, der anvendes i arbejdet. Det vurderer vi, fordi det er lykkedes at etablere kontakt til miljøet, og at kvinderne generelt er glade for besøgene fra de opsøgende medarbejdere og kontakter dem igen.

Skal indsatsen overfor prostituerede og handlede kvinder opdeles?

Evalueringen peger på, at det ikke er hensigtsmæssigt at opdele indsatsen for henholdsvis handlede kvinder og udenlandske kvinder i prostitution, da det kan være meget svært at skelne de to grupper fra hinanden.

#### 5.1.6 Arbejdet i beskyttelsestilbuddet

Det har ikke været muligt indenfor de tidsmæssige rammer, at vurdere kvaliteten af det sociale arbejde i beskyttelsestilbuddet i detaljer - dvs. om kvinderne har fået den bedst mulige behandling givet de redskaber og den tid, der er til rådighed. Evalueringen viser, at der ikke har været fagligt tilsyn med beskyttelsestilbuddet. Evaluator vurderer, at de regler, som RSK har i beskyttelsestilbuddet, som betyder at kvindernes mobiltelefoner inddrages, og at kvinderne ikke må gå ud alene de første fire dage af deres ophold, er problematiske set i et rettighedsperspektiv.

#### 5.1.7 Befolkningens kendskab til området

Opinionsundersøgelsen viser, at befolkningen vurderer, at deres kendskab til kvindehandelsområdet er øget væsentligt i den periode, som handlingsplanen har været i kraft. 64 % af respondenterne har således større viden nu, end for 3

år siden. 1/3 af respondenterne vurderer, at de har et godt eller meget godt kendskab til problemstillingen.

Kampagnen STOP KVINDEHANDEL, der er kørt i august 2006, er kendt blandt 78 % af de adspurgte. Ligestillingsafdelingens undersøgelse af kampagnen STOP KVINDEHANDEL viser, at denne kampagne er nået bredt ud, og der er ikke tvivl om, at aktiviteterne under handlingsplanen har bidraget til det øgede kendskab. Det er dog ikke muligt at etablere en direkte kausal relation mellem handlingsplanens aktiviteter og det øgede kendskab. Det skyldes, at der muligvis har været aktører/aktiviteter udenfor handlingsplanens regi, der har bidraget til kendskabet.

Undersøgelsen viser desuden, at TV generelt er den vigtigste informationskilde for befolkningen - efterfulgt af avisartikler.

### **5.1.8 Tillægget om handel med børn**

Undersøgelsen viser, at samarbejdet omkring implementeringen fungerer godt. De fleste aktiviteter er igangsat og/eller planlagt for den sidste periode af tillæggets virke, og det vurderes at implementering af tillægget til handlingsplanen er kommet godt fra start

Der er i regi af handlingsplanen identificeret 13 børn, som organisationerne har haft en mistanke om måske kunne være handlede. Gennemgangen af procedurerne omkring børnenes forløb viser, at der endnu er en række uafklarede punkter.

- procedurer for samarbejde og udpegning af værger
- det lovgivningsmæssige grundlag

## **5.2 Behov for justeringer - anbefalinger til den fremtidige handlingsplan**

Evalueringen peger på, at handlingsplanen på en række områder bør justeres, så de erfaringer og den store viden, der er opnået i den forløbne periode kan nyttiggøres. Anbefalingerne er opdelt på henholdsvis anbefalinger til aktiviteterne og anbefalinger til implementeringssystemet.

### **5.2.1 Anbefalinger til aktiviteterne**

Målgruppen for handlingsplanens aktiviteter har ikke været særlig veldefineret, og der har blandt de implementerende organisationer været forskellig opfattelse af begrebet handel. Det har for det første været uheldigt i relation til dataindsamlingen. For det andet kan den forskellige opfattelse af, hvornår der er tale om handel, betyde, at kvinderne får forskellige tilbud alt efter, hvor i landet de befinder sig.

Handlingsplanen er rettet mod handel med kvinder og børn, og har således haft et relativt snævert fokus. I andre dele af Europa foregår der handel med voksne mennesker generelt til andre formål end prostitution. Derfor anbefales følgende:

- 1 Handlingsplanen bør indeholde en klar beskrivelse af, hvad der præcist menes med begrebet 'handlede kvinder'.**
- 2 Handlingsplanen bør udvides til at omfatte menneskehandel generelt.**

Handlingsplanens aktiviteter har været koncentreret til Københavnsområdet, Århusområdet samt Vejle Amt og Sønderjyllands Amt. Derfor anbefales følgende:

- 3 Handlingsplanens aktiviteter bør udvides til at omfatte hele landet.**

Da handlingsplanen blev formuleret, havde man et relativt unuanceret billede af gruppen af handlede kvinder. Erfaringerne fra implementeringen viser imidlertid, at billedet er mere komplekst. Desuden er der med EU-udvidelsen åbnet mulighed for andre typer af tilbud til kvinder fra de nye EU-lande.

Formålet med støtten til ofrene i handlingsplanen er at undgå, at de bliver genhandlede. Det primære middel er den forberedte hjemsendelse. Med kvindernes baggrund in mente bør det overvejes, om de nuværende tilbud til kvinderne er målrettede nok. Derfor anbefales følgende:

- 4 Der bør gennemføres en analyse af, om indsatsen for kvinderne er differentieret nok set i lyst af deres behov.**
- 5 Det kan overvejes, at lave en dyberegående analyse af, om hjemlandene har tilstrækkelige tilbud til kvinderne efter hjemsendelsen.**

Det sociale arbejde har ikke været gennemsigtigt. Der har ikke været fælles retningslinjer for det sociale arbejde - hverken det opsøgende arbejde eller arbejdet i beskyttelsestilbuddet, og der har ikke været fagligt tilsyn med beskyttelsestilbuddet. Der har heller ikke været fælles arbejde med at finde better practices i det sociale arbejde. Evalueringen kan ikke sige noget håndfast om, hvorvidt der har været problemer med kvaliteten, men den manglende gennemsigthed bør forbedres. Derfor anbefales følgende:

- 6 Det bør undersøges, hvordan man kan sikre, at der opnås større gennemsigthed i kvaliteten af det sociale arbejde.**

Hotlinen har haft som målsætning at komme i kontakt med de udenlandske kvinder, og det har den ikke haft succes med. Kvinderne foretrækker at kontakte de opsøgende medarbejdere direkte. Hotlinen kan ikke desto mindre være værdifuld i andre sammenhænge. Derfor foreslås følgende:

- 7 Hotlinens målsætning bør ændres, så det ikke er kontakten til kvinderne, der er det primære mål for hotlinen, men derimod oplysning og kontakt med prostitutionskunder.**

Ambassadenetværket har ikke haft stor effekt for kvinderne. Ofrene for kvindehandel har ikke været interesserede i, at ambassaden fik at vide, hvem de var. Det anbefales derfor:

- 8** **Ambassaderne bør inddrages i arbejdet med at støtte opbygning af tilbud til ofrene i hjemlandet - ellers bør arbejdet i ambassadenetværket nedprioriteres yderligere.**

### **5.2.2 Anbefalinger til implementeringssystemet**

Det eksisterende implementeringssystem har haft flere problemer. Der har været samarbejdsproblemer, og på nogle punkter har rollefordelingen vist sig ikke at være hensigtsmæssig i praksis. Derfor anbefales følgende:

- 9** **Der bør gennemføres en analyse af, om den nuværende organisering kan justeres, eller der er behov for mere grundlæggende ændringer i organiseringen af implementeringen.**
- 10** **Den monitorerende organisation bør udelukkende være monitorerende, og ikke varetage andre opgaver under handlingsplanen.**
- 11** **Det kan overvejes at give en central koordinerende instans ansvaret for de tværgående aktiviteter i handlingsplanen.**

Arbejdet med evalueringen har vist, at det ikke er muligt at opgøre ressourceforbruget i handlingsplanen på de enkelte aktiviteter. Dermed kan ressourceeffektiviteten ikke opgøres. Det er uheldigt, da det er uigennemtsigtigt, hvor man får mest for pengene, hvilket er en væsentlig oplysning, når indsatsen skal justeres. Derfor anbefales følgende:

- 12** **Der bør stilles krav om, at de implementerende organisationer opgør ressourceforbruget på enkeltaktiviteter - f.eks. via timeregistrering.**

Rollefordelingen i forhold til Kompetencecenter Prostitution har ikke været klar, da udenlandske prostituerede i praksis er målgruppen for det opsøgende arbejde for begge handlingsplaner; Handlingsplanen til bekæmpelse af kvindehandel og Socialministeriets handlingsplan 'Et andet liv'. Det er u hensigtsmæssigt, og der er behov for afklaring. Derfor anbefales følgende:

- 13** **Arbejdet med den brede gruppe af udenlandske kvinder i prostitution bør varetages under handlingsplanen til bekæmpelse af kvindehandel, da det i praksis er meget svært at skelne mellem handlede kvinder og ikke -handlede kvinder.**
- 14** **For kvinder i gråzonen - udenlandske prostituerede, der har adgang til sociale ydelser i Danmark - bør der ske en tæt koordinering af indsatsen mellem de to handlingsplaner, med henblik på at sikre kvinderne den bedst mulige rådgivning.**

Samarbejdet mellem politi, sundhedsvæsen og NGO'er fungerer godt. Dog er aftalerne - bortset fra samarbejde omkring politiaktioner - relativt uformelle. Det kan give problemer i tilfælde af personudskiftninger, og systemet er derfor sårbart. Derfor anbefales følgende:

- 15 Samarbejdsaftaler på det lokale niveau bør formaliseres.**
- 16 Hvis man ønsker og har mulighed for at tilbyde kvinderne træning eller uddannelse/beskæftigelse i Danmark bør kredsen af samarbejdspartnere udvides til også at omfatte arbejdsmarkedsrepræsentanter.**

Handlingsplanen er kun én af flere indsatser mod kvindehandel i Danmark. Den tværministerielle arbejdsgruppe har til opgave at varetage den overordnede koordinering på policyniveau. Derfor er det vigtigt, at alle de relevante ministerier er involveret. Derfor anbefaler vi:

- 17 Udenrigsministeriet bør inddrages som medlem af arbejdsgruppen, Hvis man vælger at fokusere på muligheden for beskæftigelse til de handlede kvinder, vil det ligeledes være relevant at inddrage Beskæftigelsesministeriet i arbejdsgruppen.**
- 18 Det anbefales, at den tværministerielle arbejdsgruppe årligt udgiver en kortfattet samlet status over den samlede danske indsats på området.**

## Bilag 1 Interviewpersoner

| Navn                    | Organisation                        | Interviewtype |
|-------------------------|-------------------------------------|---------------|
| Marie Bang Nielsen      | NEC                                 | Personligt    |
| Klaus Kliver            | NEC                                 | Personligt    |
| Ejner Albertsen         | Århus Politi                        | Personligt    |
| Jesper Leth             | Århus Politi                        | Personligt    |
| Ole Henriksen           | Herning Politi                      | Telefonisk    |
| Henning Pedersen        | Odense Politi                       | Telefonisk    |
| Anne Mau                | LOKK                                | Telefonisk    |
| Jette Sølvhøj           | Århus Krisecenter                   | Telefonisk    |
| Hanne Thorsen           | Odense Krisecenter                  | Telefonisk    |
| Ann Maskel              | VFC                                 | Personligt    |
| Annelise Pawlik         | VFC                                 | Personligt    |
| Maria Pia de Palo       | Tidligere VFC                       | Personligt    |
| Dorit Otzen             | RSK                                 | Personligt    |
| Trine Lund-Jensen       | RSK                                 | Personligt    |
| Tanja Kovacic           | Kulturmedarbejder, RSK              | Personligt    |
| Niracha Andersen        | Kulturmedarbejder, RSK              | Personligt    |
| Michelle Mildwater      | Tidl. medarbejder RSK               | Personligt    |
| Charlotte Thomsen       | Tidl. medarbejder RSK               | Personligt    |
| Anette Lytzen           | Tidl. medarbejder RSK               | Personligt    |
| Vibeke Nielsen          | Pro Vejle                           | Personligt    |
| Lise Michelsen          | Pro Vejle                           | Personligt    |
| Hanne Mainz             | Prostitution og Kvindehandel, Århus | Personligt    |
| Susanne Bramstrup       | Kompetencecenter Prostitution       | Telefonisk    |
| Marlene Spanger         | RUC                                 | Telefonisk    |
| Nell Rasmussen          | VFC                                 | Telefonisk    |
| Lene Damgård            | Indenrigs- og Sundhedsministeriet   | Telefonisk    |
| Oluf Engberg            | Integrationsministeriet             | Telefonisk    |
| Pernille Phil-Stenbjerg | Udlændingesevice                    | Telefonisk    |
| Tomas Frydenberg        | Justitsministeriet                  | Telefonisk    |
| Vibeke Abel             | Ligestillingsafdelingen             | Personligt    |
| Trine Lund Pedersen     | Ligestillingsafdelingen             | Personligt    |
| Zoltan Luptak           | Ungarns Ambassade                   | Telefonisk    |
| Ugnius Latutis          | Litauens Ambassade                  | Personligt    |
| Anne Sandbæk            | Socialministeriet                   | Telefonisk    |
| Ann Sofie Beck          | Røde Kors                           | Telefonisk    |
| Pia Bager               | Røde Kors                           | Telefonisk    |



|                  |             |            |
|------------------|-------------|------------|
| Inger Neufeldt   | Red Barnet  | Telefonisk |
| Jeannie Hegstrup | Tjekpunktet | Telefonisk |

Derudover er emnerne også blevet diskuteret med en række udenlandske NGO'er

## Bilag 2 Oversigt over handlingsplanens aktiviteter

|       | Handlingsplanen  | Aktiviteter /Hovedansvarlig  |
|-------|--|--|
|       | <b>Overordnet mål</b>  |  |
| 1     | Støtte ofrene for kvindehandel   |  |
| 2     | Forebygge kvindehandel   |  |
| 3     | Støtte til børn, der er blevet handlet   |  |
| 4     | Forebyggelse af handel med børn  |  |
|       | <b>Konkrete mål</b>  |  |
| 1.1   | Model for forberedt hjemsendelse af handlede kvinder   |  |
| 2.1   | Øget viden om kvindehandel blandt relevante aktører  |  |
| 2.2   | Øget vidensniveauet om kvindehandel i befolkningen   |  |
|       | <b>Delmål</b>  |  |
| 1.1.1 | Etablering af værested(er) til ofre for kvindehandel, med adgang til retslig, social og psykologisk støtte, medicinsk behandling samt kontakt til hjemlandet | Etablering af beskyttelsestilbud Reden Stop Kvindehandel/RSK<br>Information til relevante aktører om beskyttelsestilbuddet /RSK<br>Studieture til oprindelses- og modtagerlande<br>Kompetenceudvikling/RSK<br>Udvikling af metoder i den sociale indsats/RSK<br>Indsamling af data om kvindernes situation/RSK<br>Etablering af to beskyttelsestilbud i LOKK regi/LOKK |
| 1.1.2 | Etablering af samarbejdsaftaler - danske aktører   | Etablering af samarbejdsaftaler med især politi og hospitalsvæsen /RSK, Pro Vejle og P&K<br>Undervisning af politiet/RSK og NEC  |
| 1.1.3 | Udvikling af internationalt NGO netværk  | RSK  |
| 1.1.4 | Udvikling af ambassadenetværk  | Udvælgelse af relevante ambassader (Estland, Letland, Litauen, Albanien, Bulgarien, Rumænien, Rusland, Tjekkiet, Thailand, Ungarn, Ukraine, Nigeria)/VFC<br>Afholdelse af indledende møder med ambassaderne/VFC<br>Udpegning af kontaktpersoner på ambassaderne/VFC<br>Afholdelse af dialoggrundbordsmøde med kontaktpersonerne/VFC                                    |
| 1.1.5 | Etablering af hotline  | RSK  |
| 1.1.6 | Etablering af opsøgende teams  | Opsøgende arbejde på Vesterbro og Københavnske massageklinikker (RSK)<br>Opsøgende arbejde på massageklinikker i Vejle og Sønderjyllands amter (Pro Vejle)<br>Etablering af Sundhedsklinik/Pro Vejle<br>Opsøgende arbejde på massageklinikker i Århus/P&K<br>Netværksmøder mellem opsøgende medarbejdere (RSK)   |

|       |   |  |
|-------|---|--|
|       |   | Undersøgelse om thailandske kvinders prostitution i Danmark (Malene Spanger, RUC)  |
| 1.1.7 | Skriftligt informationsmateriale til udenlandske kvinder i prostitution | VFC  |
| 2.1.1 | Indsamling af viden om monitorering af kvindehandel                     | Studieture til Italien, Norge, Sverige, Belgien, Holland, Tjekkiet og Litauen/VFC<br>Udarbejdelse af notater   |
| 2.1.2 | Seminar for danske myndigheder og NGO'er                                | Afholdelse af kvartalsvise netværksmøder med deltagelse fra Udenrigsministeriet, VFC Socialt Udsatte, O.S.C.E, Københavns Politi, Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration, Centret for Ligestillingsforskning, Rigspolitiet, Tjek-Punkt, Udlændingestyrelsen, Ligestillingsafdelingen, Socialministeriet, Kvinderådet, RSK, Kvindemuseet Århus, Røde Kors, Danske Kvindesamfund, Red Barnet, LOKK, Reden, Peace Kabushen-ga/VFC<br>Workshop om israelske og slovenske erfaringer<br>Midtvejsseminar |
| 2.2.1 | Annoncekampagne   | Ligestillingsafdelingen  |
| 2.2.2 | Tema om kvindehandel på hjemmesiden                                     | VFC  |
| 2.2.3 | Udvikling af undervisningsmateriale til folkeskolen                     | P&K  |
| 2.2.4 | Events og debatmøder  | P&K  |
|       | Dokumentation, Rapportering og monitorering                             | Udvikling af indikatorer for opfyldelse af overordnede mål og konkrete initiativer/VFC<br>VFC<br>Udvikling af guideline for statusrapporter/VFC<br>Statusmøder mellem projektpartnere/VFC<br>Undersøgelse af prostitutionskunder/VFC   |

\*Disse aktiviteter var ikke en del af den oprindelige handlingsplan

## Bilag 3 Oversigt over artikler fordelt på aviser

*Tabel 9: Søgeord kvindehandel. Periode fra 1/12 2002 - 10/8 2006*

| Medie                                   | Antal artikler |
|---|----------------|
| Ritzau                                  | 135            |
| Jyllands-Posten                         | 122            |
| Urban                                   | 109            |
| Politiken                               | 99             |
| Information                             | 95             |
| Berlingske Tidende                      | 63             |
| Kristeligt Dagblad                      | 57             |
| BT                                      | 56             |
| Vejle Amts Folkeblad/Fredericia Dagblad | 56             |
| Fyens Stiftstidende                     | 47             |
| Ekstrabladet                            | 41             |
| Viborg Stifts Folkeblad                 | 27             |
| Ringkjøbing Amts Dagblad                | 27             |
| JydskeVestkysten, Esbjerg               | 26             |
| JydskeVestkysten, Billund               | 26             |
| JydskeVestkysten                        | 26             |
| Lemvig Folkeblad                        | 26             |
| Dagbladet Holstebro-Struer              | 26             |
| JydskeVestkysten, Aabenraa              | 25             |
| JydskeVestkysten, Sønderborg            | 25             |
| Dagbladet Skjern-Tarm                   | 25             |
| Urban Øst                               | 23             |
| JydskeVestkysten, Kolding Trekanten     | 22             |
| JydskeVestkysten, Vejlen                | 22             |
| Urban Århus                             | 19             |
| Urban Vest                              | 18             |
| JP Århus +                              | 14             |
| Urban Herning                           | 14             |
| Urban Fyn                               | 11             |
| Urban Aalborg                           | 11             |
| Flensborg avis                          | 9              |
| Xtra                                    | 7              |
| Weekendavisen                           | 6              |
| Ugebrevet A4                            | 6              |

|                          |   |
|--------------------------|---|
| Morsø Folkeblad          | 5 |
| Kvinfo's ekspertdatabase | 4 |
| Universitetsavisen       | 1 |
| Onside                   | 1 |

Summen af ovenstående er højere end de 1.187 artikler, som vises i den samlede oversigt fra Danske Medier. Det skyldes, at f.eks. JydskeVestkysten leverer nogle "fællesartikler", som på trods af at Infomedia kun modtager et enkelt eksemplar har været trykt i flere af JydskeVestkystens lokaludgaver. En sådan artikel ligger fysisk kun én gang i databasen, og tæller dermed kun én gang i Danske Medier, men den indgår alligevel i søgninger i alle de lokaludgaver, som den har været trykt i. Derfor bliver summen for de kilde-specifikke søgninger større end antallet af hits i Danske Medier.

## Bilag 4 Detaljeret status over aktiviteter i tillæg til handlingsplanen

| Aktivitet  | Hovedansvarlig   | Status  |
|--|--|---|
| <p>Koordinering - monitorering og evaluering</p>           | <p>Red Barnet er ansvarlig for:</p> <p>Koordineringsmøder blandt de implementerende samarbejdspartnere,</p> <p>Vidensindsamling/ dokumentation af børnenes forløb i samarbejde med et videns-/formidlingsventer</p> <p>Gennemførelse af deskstudy vedr. europæiske best practice i forhold til værgens rolle, opholdssteder mv.</p> <p>Røde Kors koordinerer det konkrete arbejde med børnene.</p> | <p>Red Barnet har i samarbejde med Røde Kors Asylafdeling, RSK og Tjekpunkt udviklet en samarbejdsmodel, mhp. at sikre den bedst mulige behandling af det enkelte barn, der formodes at være eller er identificeret som værende handlet.</p> <p>Samarbejdsaftalen er endnu ikke formelt godkendt af Børnekontoret i Socialministeriet - om end mundtligt tilsagn herom er givet. Samarbejdsaftalens endelige form og formelle status er således ikke afklaret.</p> <p>Best practice studiet forventes afsluttet november 2006.</p>  |
| <b>Støtte til ofrene</b>                                   |  |   |
| <p>Træning af professionelle i ID og aldersfastsætning</p> | <p>Red Barnet er ansvarlig for træning af professionelle til ID af ofre, m.m.</p> <p>NEC er ansvarlig for træning af politiet. Red Barnet kommer med input på børneområdet på vegne af samarbejdspartnerne.</p>  | <p>RB har gennemført en analyse af behovet for træning. RB har af-dækket, kortlagt og besøgt aktører på området, for at</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- sikre at de rigtige aktører kommer med til træningen og</li> <li>- identificere hvilke områder træningen skal fokuseres.</li> </ul> <p>Der er planlagt to forløb:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) træning af specialinstitutioner. Dvs. de institutioner, der møder børnene i gråzoneområderne (lukkede institutioner, døgnvagter, opsøgende agenter i gademiljøet i storbyen).</li> <li>2) træning af politiet.</li> </ol> <p>Denne træning er planlagt til at finde sted i oktober 2006 for ca. 30 personer.</p> <p>Politiet er ved at udarbejde en manual udarbejdelse, der skal bruges i træningen. Red Barnet har siddet med i arbejdssteamet, der har været med til at udarbejde manualen.</p> <p>I og med at manualen ikke er færdig er træning af politiet ikke påbegyndt.</p> |
| <p>Udpegning af værger</p>                                 | <p>Røde Kors forestår værgeordningen for børn, der formodes at være udsat for menneskehandel; inkl. Træning af værger.</p>   | <p>Statsamtet udpeger værger efter indstilling fra Udlændingesservice/Røde Kors</p> <p>Udpegningen/indstillingen følger systemet for uledsagede mindreårige asylansøgere udviklet af Røde Kors, m. fl.</p> <p>Røde Kors' ordning er ikke formelt godkendt og det er ikke formelt besluttet at ordningen skal anvendes i fremtiden.</p> <p>Der har ikke været træning af værger, da det ikke har været formelt godkendt, hvem der kunnet udøve værgerollen.</p> <p>Der har til dato været udpeget 12 værger til børn, hvor der har været en formodning om, at de muligvis har været udsat for menneskehandel.</p>  |
| <p>Udvidelse af sam-</p>                                   | <p>Red Banet via GO-NGO-</p>   | <p>Samarbejdsaftaler mellem politi, social- og sundhedssystem og re-</p>  |

|   |   |   |
|---|---|---|
| arbejdsaftaler                                    | netværk på børneområdet.  | levante ngo'er er blevet udvidet til også at gælde børn<br>Red Barnet faciliterer et netværk til bekæmpelse af handel med børn i Danmark. Netværket inkluderer 26 personer fra forskellige organisationer, inklusiv Ngo'er, DRK, myndigheder, politi, etc.) |
| Udvidelse af internationalt netværk               | Ingen formel ansvarlig – men RB, RSK, DKR føler sig alle ansvarlige for at vedligeholde og udvide deres eget netværk. | Udvidelse af det internationale netværk vurderes til i vid udstrækning at være gennemført.  |
| Udvidelse af ambassadenetværk                     | Ligestillingsministeriet  | Jf. vurdering under evaluering af handlingsplanen til bekæmpelse af kvindehandel  |
| <b>Forebyggelse</b>                               |   |   |
| Kortlægning af omfanget af handel med børn        | Red Barnet  | Kortlægningen er næsten afsluttet. Den fremsendes til Børnekontoret i Socialministeriet i september 2006.   |
| Temaet om børnehandel inkluderet i ngo-netværket. | Red Barnet<br>- via facilitering af børne - GO/NGO netværket, og<br>- via forestående international konference.       | Generel oplysning om temaet vedr. børnehandel sker via BørneGO/ NGO netværket og repræsentation af deltagere i både GO/NGO-netværket under handlingsplanen til bekæmpelse af handel med kvinder og tillægget vedr. handel med børn.                         |
| Kontaktperson for menneskehandel                  | NEC   | Der er udpeget kontaktpersoner i alle landets politikredse  |
| Særligt fokus på retsforfølgelse af bagmænd       | NEC   | Handlingsplanen støtter aktiviteter med særligt fokus på retsforfølgelse af bagmænd i forbindelse med handel med børn, blandt andet, at professionelle trænes i de særlige vilkår, der kræves for at sikre handlede børns rettigheder                       |

## Bilag 5 Oversigt over samarbejdspartners rollefordeling i implementeringen

| Organisation                  | Rolle i implementeringen   |
|-------------------------------|--|
| RSK                           | <p>Kan varetage værgfunktion</p> <p>Indgår i team, der underviser/ træner professionelle</p> <p>Stiller sit internationale netværk til rådighed</p> <p>Opsøgende arbejde i København og omegn</p> <p>Beskyttelsestilbud</p>  |
| Tjekpunkt                     | <p>Opsøgende arbejde på Christiania og i narko- og prostitutionsmiljøet på Vesterbro</p> <p>Bistår RSK i de pædagogiske tiltag i fhm. mindreåriges ophold i RSK's beskyttelsestilbud.</p> <p>Sparrer om behov for og anbringelse af børn, der er ofre for handel</p>   |
| Red Barnet                    | <p>Koordinerende i forhold til monitorering og vidensopsamling</p> <p>Faciliterer netværk til bekæmpelse af handel med børn i Danmark</p> <p>Træning af professionelle</p> <p>Kortlægning af omfanget af handel med børn i Danmark - Desk study af europæiske best practices</p> <p>Stiller sit internationale netværk til rådighed</p> <p>Afholdelse af konference om resultater fra den 1-årige projektperiode</p> |
| Dansk Røde Kors' Asylafdeling | <p>Træning af professionelle.</p> <p>Stiller sit internationale netværk til rådighed</p> <p>Forestår væргеordningen</p> <p>Kan varetage værgfunktion</p> <p>Opsøgende arbejde</p>  |