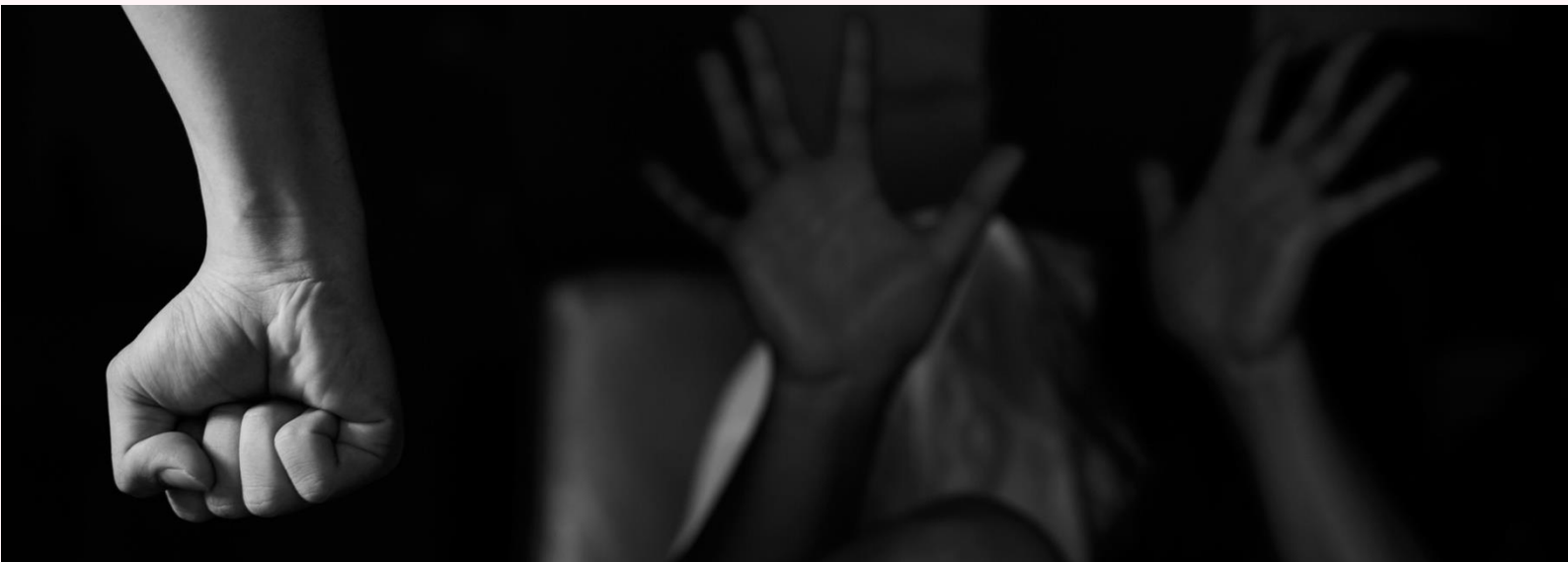


Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes innsats mot vold i nære relasjoner

Dokument 3:8 (2021–2022)



Til Stortinget

Riksrevisjonen legger med dette fram Dokument 3:8 (2021–2022)
Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes innsats mot vold i
nære relasjoner

Dokumentet har følgende inndeling:

- Riksrevisjonens konklusjoner, utdyping av konklusjoner, anbefalinger, statsrådets svar og Riksrevisjonens uttalelse til statsrådets svar
- Vedlegg 1: Riksrevisjonens brev til statsråden i Arbeids- og inkluderingsdepartementet
- Vedlegg 2: Statsrådets svar
- Vedlegg 3: Riksrevisjonens brev til statsråden i Barne- og familiedepartementet
- Vedlegg 4: Statsrådets svar
- Vedlegg 5: Riksrevisjonens brev til statsråden i Helse- og omsorgsdepartementet
- Vedlegg 6: Statsrådets svar
- Vedlegg 7: Riksrevisjonens brev til statsråden i Justis- og beredskapsdepartementet
- Vedlegg 8: Statsrådets svar
- Vedlegg 9: Riksrevisjonens brev til statsråden i Kunnskapsdepartementet
- Vedlegg 10: Statsrådets svar
- Vedlegg 11: Forvaltningsrevisjonsrapport med vurderinger

Riksrevisjonen, 9. juni 2022

For riksrevisorkollegiet

Karl Eirik Schjøtt-Pedersen
riksrevisor

Innhold

1	Innledning	5
2	Konklusjoner	7
3	Utdyping av konklusjoner	8
3.1	Viktige aktører som lærere, barnehageansatte og fastleger har for lite kunnskap om opplysningsplikten, avvergingsplikten og om avdekking av vold i nære relasjoner	8
3.2	Svakheter i det helhetlige hjelpetilbudet kan innebære at voldsutsatte ikke får den hjelpen de trenger	10
3.2.1	Samhandlingen mellom politi og barnevern har blitt bedre, men det er fortsatt utfordringer ...	11
3.2.2	Uklarheter rundt forståelse av taushetsplikt og opplysningsplikt gir utfordringer for samarbeidet mellom involverte offentlige tjenester	11
3.2.3	Variierende oppfølging av krisesenterloven i kommunene	12
3.3	Politiet prioriterer saker om vold i nære relasjoner, men det er utfordringer med etterforskning og bruk av beskyttelsestiltak	13
3.3.1	Risikostyringsverktøy i saker som gjelder partnervold og æresrelatert vold brukes, men det er mangler ved kompetanse og kapasitet i distriktene for bruk av verktøyene	14
3.3.2	Andelen oppklarte saker har gått ned, og lang saksbehandlingstid fører ofte til strafferabatt.	15
3.3.3	Kompetansen er styrket, men politiet mangler etterforskningskapasitet	16
3.3.4	Voldsutsatte har stort behov for beskyttelse, men det er svakheter ved politiets oversikt, bruk og oppfølging av beskyttelsestiltak	17
3.3.5	Intensjonen ved opprettelsen av støttesentrene for kriminalitetsutsatte i politidistriktene er ikke fulgt opp i tilstrekkelig grad	19
3.4	Mangelfull kunnskap om æresrelatert vold, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse kan føre til at saker ikke avdekkes og at voldsutsatte ikke får tilstrekkelig og egnet hjelp	20
3.5	Det er vedvarende svakheter i myndighetenes samordning av innsatsen mot vold i nære relasjoner	21
4	Anbefalinger	22
5	Statsrådenes svar	23
5.1	Justis- og beredskapsdepartementet	23
5.1.1	Bedre koordinering av det kommunale hjelpetilbudet	23
5.1.2	Samhandling mellom politi og barnevern knyttet til barn på skjult og sperret adresse	23
5.1.3	Forståelse av taushetsplikt og opplysningsplikt	24
5.1.4	Utfordringer med bruk av beskyttelsestiltak	24
5.1.5	Straffesaksbehandling og etterforskning	24
5.1.6	Samordning av innsatsen mot vold i nære relasjoner	24
5.1.7	Kunnskap om æresrelatert vold, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse i politiet	25
5.1.8	Støttesentrene for kriminalitetsutsatte	25
5.2	Barne- og familiedepartementet	25
5.2.1	Kommentarer til Riksrevisjonens konklusjoner	25
5.2.2	Kommentarer til Riksrevisjonens anbefalinger på ansvarsområdet til Barne- og familiedepartementet	28

5.3	Arbeids- og inkluderingsdepartementet	29
5.3.1	Tolk.....	29
5.3.2	Mangelfull kunnskap om Kompetanseteamet	29
5.3.3	Kommentarer til Riksrevisjonens anbefalinger.....	29
5.4	Helse- og omsorgsdepartementet.....	30
5.4.1	Kunnskap om opplysningsplikt, avvergingsplikt og om avdekking av vold i nære relasjoner ..	30
5.4.2	Samarbeid og samordning	30
5.5	Kunnskapsdepartementet	31
6	Riksrevisjonens uttalelse til statsrådets svar	32
	Vedlegg.....	33
	Vedlegg 1: Riksrevisjonens brev til statsråden i Arbeids- og inkluderingsdepartementet	
	Vedlegg 2: Statsrådets svar	
	Vedlegg 3: Riksrevisjonens brev til statsråden i Barne- og familiedepartementet	
	Vedlegg 4: Statsrådets svar	
	Vedlegg 5: Riksrevisjonens brev til statsråden i Helse- og omsorgsdepartementet	
	Vedlegg 6: Statsrådets svar	
	Vedlegg 7: Riksrevisjonens brev til statsråden i Justis- og beredskapsdepartementet	
	Vedlegg 8: Statsrådets svar	
	Vedlegg 9: Riksrevisjonens brev til statsråden i Kunnskapsdepartementet	
	Vedlegg 10: Statsrådets svar	
	Vedlegg 11: Forvaltningsrevisjonsrapport med vurderinger	

Figuroversikt

Figur 1	Hvor sikre føler grunnskolelærere og barnehageansatte at de må være på at et barn har vært utsatt for vold i en nær relasjon for å melde bekymring til barnevern og politi?	9
Figur 2	Oversikt over potensielle offentlig aktører som kan yte hjelp til ofre for vold i nære relasjoner	10
Figur 3	Årlig oppklaringsprosent for saker om mishandling i nære relasjoner (§§ 282 og 283)	15

Riksrevisjonen benytter følgende begreper for kritikk, med denne rangeringen etter høyest alvorlighetsgrad:

1. **Svært alvorlig** brukes ved forhold der konsekvensene for samfunnet eller berørte borgere er svært alvorlige, for eksempel risiko for liv eller helse.
2. **Alvorlig** benyttes ved forhold som kan ha betydelige konsekvenser for samfunnet eller berørte borgere, eller der summen av feil og mangler er så stor at dette må anses som alvorlig i seg selv.
3. **Sterkt kritikkverdig** angir forhold som har mindre alvorlige konsekvenser, men gjelder saker med prinsipiell eller stor betydning.
4. **Kritikkverdig** brukes for å karakterisere mangelfull forvaltning der konsekvensene ikke nødvendigvis er alvorlige. Dette kan gjelde feil og mangler som har økonomiske konsekvenser, overtredelse av regelverk eller saker som er tatt opp tidligere og som fortsatt ikke er rettet opp.

1 Innledning

Vold i nære relasjoner er alvorlig kriminalitet med store konsekvenser både for den som utsettes direkte for volden, og for den som lever i en tilværelse med slik vold. Denne volden utgjør et omfattende samfunns- og folkehelseproblem. Volden kan ha mange former; den kan være fysisk, psykisk, seksuell, materiell og/eller økonomisk fra en person som den voldsutsatte har en nær relasjon til. Det kan være vold fra nåværende eller tidligere partner, inkludert kjæreste, samboer og ektefelle. Det kan også være vold mot andre i nær relasjon, både barn, unge, voksne og eldre. For eksempel har én av fem blant barn og unge opplevd fysisk vold fra én forelder i oppveksten

Målet med denne undersøkelsen har vært å vurdere om myndighetenes innsats mot vold i nære relasjoner er i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger om å avdekke overgrep, ivareta voldsutsatte og straffeforfølge overgrep som allerede har skjedd. Undersøkelsen omfatter i hovedsak perioden 2015–2020, men på enkelte områder inngår data til og med 2021.

Bakgrunnen for undersøkelsen er at en rekke studier og evalueringer har pekt på at en stor andel av befolkningen har vært utsatt for vold fra en partner eller andre i en nær relasjon. Norge har en forpliktelse gjennom Istanbulkonvensjonen og andre konvensjoner til å gi beskyttelse og hindre at enkeltindivider blir utsatt for overgrep fra andre gjennom å forebygge, avverge, etterforske og straffeforfølge vold og overgrep. Forskning viser at gjentatte voldsepisoder er registrert av politiet og helsevesenet i rundt 70 prosent av alle partnerdrapssaker.¹ Å forhindre og forebygge vold i nære relasjoner vil derfor kunne forhindre at drap begås.

Voldsutsatte kan ha ulike, men omfattende behov for bistand fra det offentlige. Noen eksempler på aktører som tilbyr hjelp eller tjenester er kriesenter, helse- og omsorgstjenester, skole, barnehage, politi og barnevern. Det er ingen instans som har det overordnede ansvaret for å sikre et helhetlig tilbud til voldsutsatte. Det kan derfor være vanskelig for voldsutsatte eller deres pårørende å orientere seg om hvor en kan søke hjelp.²

Undersøkelsen har blant annet tatt utgangspunkt i følgende vedtak og forutsetninger fra Stortinget:

- *lov om barnevernet* (barnevernloven)
- *lov om barnehager* (barnehageloven)
- *lov om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten* (politiregisterloven)
- *lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker* (forvaltningsloven)
- *lov om folkeregistrering* (folkeregisterloven)
- *lov om grunnskolen og videregående opplæring* (opplæringsloven)

¹ NOU 2020:17 Varslede drap? Partnerdrapsutvalgets utredning. Resultatene fra forskningen er presentert i fem internasjonale og fagfelleverderte artikler. I tillegg er det utgitt en norsk forskningsrapport, Partnerdrap i Norge 1990–2012: En mixed methods studie av risikofaktorer for partnerdrap, Vatnar (2015)

² Prop. 12 S (2016–2017) *Opptappingsplan mot vold og overgrep (2017–2021)*.

- *lov om helsepersonell m.v. (helsepersonelloven)*
- *lov om kommunale helse- og omsorgstjenester (helse- og omsorgstjenesteloven)*
- *lov om kommunale krisesentertilbud (krisesenterloven)*
- *lov om politiet (politiloven)*
- *lov om rettergangsmåten i straffesaker (straffeprosessloven)*
- *lov om straff (straffeloven)*
- *Europarådets konvensjon om forebygging og bekjempelse av vold mot kvinner og vold i nære relasjoner (Istanbulkonvensjonen). Ratifisert av Stortinget.*
- *Innst. 339 S (2012–2013) Innstilling fra justiskomiteen om forebygging og bekjempelse av vold i nære relasjoner. Det handler om å leve.*
- *Innst. 347 L (2014–2015) Innstilling fra justiskomiteen om endringer i straffeprosessloven (avhør av barn og andre særlig sårbare fornærmede og vitner).*
- *Innst. 247 (2016–2017) Innstilling fra justiskomiteen om Opptappingsplan mot vold og overgrep (2017–2021).*

Rapporten ble forelagt Justis- og beredskapsdepartementet, Barne- og familiedepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Kunnskapsdepartementet og Arbeids- og inkluderingsdepartementet ved brev 24. februar 2022. Departementene har i brev mellom 22. mars og 25. mars 2022 gitt kommentarer til rapporten. Kommentarene er i hovedsak innarbeidet i rapporten og i dette dokumentet.

2 Konklusjoner

Konklusjoner

- Viktige aktører som lærere, barnehageansatte og fastleger har for lite kunnskap om opplysningsplikten, avvergingsplikten og om avdekking av vold i nære relasjoner.
- Svakheter i det helhetlige hjelpetilbudet kan innebære at voldsutsatte ikke får den hjelpen de trenger.
 - Samhandlingen mellom politi og barnevern har blitt bedre, med det er fortsatt utfordringer.
 - Uklarheter rundt forståelse av taushetsplikt og opplysningsplikt gir utfordringer for samarbeidet mellom involverte offentlige tjenester.
 - Varierende oppfølging av krisesenterloven i kommunene.
- Politiet prioriterer saker om vold i nære relasjoner, men det er utfordringer med etterforskning og bruk av beskyttelsestiltak.
 - Risikostyringsverktøy i saker som gjelder partnervold og æresrelatert vold brukes, men det er mangler ved kompetanse og kapasitet i distriktene for bruk av verktøyene.
 - Andelen oppklarte saker har gått ned, og lang saksbehandlingstid fører ofte til strafferabatt.
 - Kompetansen er styrket, men politiet mangler etterforskningskapasitet.
 - Voldsutsatte har stort behov for beskyttelse, men det er svakheter ved politiets oversikt, bruk og oppfølging av beskyttelsestiltak.
 - Intensjonen ved opprettelsen av støttesentrene for kriminalitetsutsatte i politidistriktene er ikke fulgt opp i tilstrekkelig grad.
- Mangelfull kunnskap om æresrelatert vold, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse kan føre til at saker ikke avdekkes og at voldsutsatte ikke får tilstrekkelig og egnet hjelp.
- Det er vedvarende svakheter i myndighetenes samordning av innsatsen mot vold i nære relasjoner.

3 Utdyping av konklusjoner

Undersøkelsen viser at innsatsen mot vold i nære relasjoner har vært et prioritert område for norske myndigheter i en årrekke. Partnerdrapsutvalgets rapport fra 2020 viser at de fleste partnerdrapene skjedde etter ett eller flere forvarsler. Rapporten peker på at politi og andre hjelpetjenester ikke tidsnok iverksatte forebyggende tiltak som kunne redusert risikoen for alvorlig partnervold og partnerdrap. Vold i nære relasjoner er alvorlig kriminalitet. Det er viktig at myndighetene så raskt som mulig griper inn for å hindre vold, og at volden eventuelt eskalerer.

Videre viser undersøkelsen flere svakheter i myndighetenes arbeid mot vold i nære relasjoner. Viktige aktører er usikre på om og hvordan de skal melde fra om mistanke om vold. Det er utfordringer i politiets etterforskning og bruk av beskyttelsestiltak. I tillegg kan svakheter i det helhetlige hjelpetilbudet innebære at voldsutsatte ikke får den hjelpen de trenger. Det varierer hvordan kommunene følger opp sitt ansvar. Videre er det svakheter i myndighetenes samordning av innsatsen. Statlige myndigheter har i sin samordning ikke i tilstrekkelig grad fulgt opp og stimulert kommunene til å ivareta sitt ansvar og gi området tilstrekkelig oppmerksomhet og prioritet.

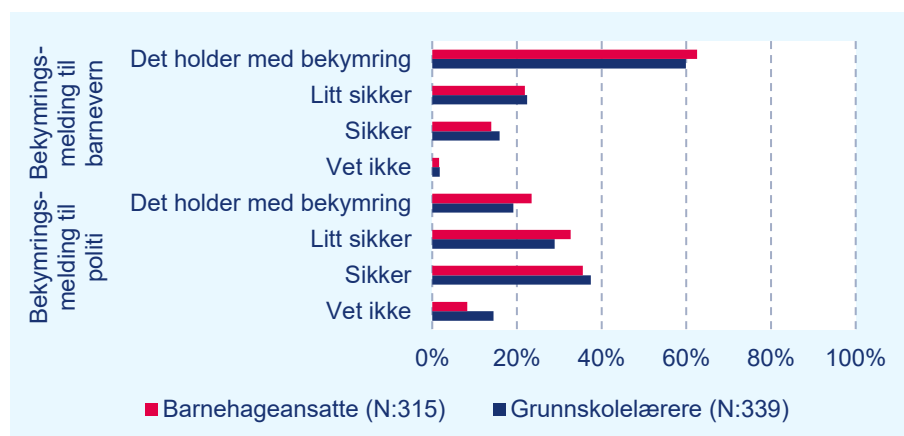
Riksrevisjonen vurderer de samlede svakhetene undersøkelsen viser som alvorlige, fordi det kan få betydelige konsekvenser for de voldsutsatte.

3.1 Viktige aktører som lærere, barnehageansatte og fastleger har for lite kunnskap om opplysningsplikten, avvergingsplikten og om avdekking av vold i nære relasjoner

Alle har en lovpålagt plikt til å avverge straffbare handlinger (avvergingsplikten). Det innebærer blant annet plikt til å melde fra om tilfeller av vold i nære relasjoner til politiet. Enhver som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan, har i tillegg en lovpålagt plikt til å melde fra til barnevernet når det er grunn til å tro at et barn er utsatt for vold eller mishandling (opplysningsplikten). Lovpålagt taushetsplikt begrenser ikke disse pliktene.

Det er positivt at det er gjennomført en rekke kampanjer for å øke bevisstheten og kunnskapen rundt avvergingsplikten. Undersøkelsen viser imidlertid at mange fastleger, barnehageansatte og grunnskolelærere synes det er vanskelig å vurdere når avvergingsplikten gjelder. Disse yrkesgruppene melder i større grad sin mistanke om vold i nære relasjoner til barnevernet enn til politiet. Både barnehageansatte og grunnskolelærere peker på at de opplever at de i større grad må være sikre på at noen er utsatt for vold, for å kunne melde en sak til politiet. Politidirektoratet viser til at mange er redde for sitt eget straffeansvar når det gjelder forholdet mellom avvergingsplikten og taushetsplikten, og at mange opplever at det å varsle til politiet kan få negative konsekvenser for det videre samarbeidet med de berørte.

Figur 1 Hvor sikre føler grunnskolelærere og barnehageansatte at de må være på at et barn har vært utsatt for vold i en nær relasjon for å melde bekymring til barnevern og politi?



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse til barnehageansatte og grunnskolelærere.

Figuren viser at flere grunnskolelærere og barnehageansatte peker på at en bekymring er tilstrekkelig for å melde fra til barnevernet. Det er positivt at terskelen for å melde til barnevernet er lavere i slike saker. Barnevernet har en plikt til å gi tilbakemelding til alle som har meldt en bekymring. Skole, barnehage og andre har behov for å vite om barnet følges opp av barnevernet. Tilbakemeldinger er viktige for tillit, samarbeid og videre oppfølging av barnet. Flere av respondentene oppgir imidlertid at de ikke får tilbakemelding fra barnevernet etter at de har gitt en melding til barnevernet.

Undersøkelsen viser at mange fastleger, barnehageansatte og grunnskolelærere, som har besvart Riksrevisjonens spørreundersøkelse, har hatt mistanke om at noen av deres pasienter, barnehagebarn eller skoleelever har vært utsatt for vold i nære relasjoner. Til tross for at det er etablert rutiner, veiledere og verktøy på området, viser undersøkelsen at mange gir uttrykk for at de er usikre på hvordan og i hvilke tilfeller de skal gå videre dersom de har en mistanke. Usikkerheten har blant annet sammenheng med at de som utsettes for vold ofte er tause om det og at tema kan være tabubelagt og vanskelig å ta opp. Riksrevisjonen merker seg at kunnskap om vold i nære relasjoner blir pekt på som en utfordring av flere aktører. Fastlegene har en viktig rolle som formidler av både kommunale hjelpetilbud og som henviser til spesialisthelsetjenesten. Manglende kunnskap i denne yrkesgruppen kan derfor føre til at tilfeller av vold i nære relasjoner ikke avdekkes og avverges.

3.2 Svakheter i det helhetlige hjelpetilbudet kan innebære at voldsutsatte ikke får den hjelpen de trenger

Et helhetlig tilbud til voldsutsatte er helt avgjørende for å bekjempe vold i nære relasjoner. Dette gjelder både det akutte og det mer langsiktige hjelpe- og behandlingstilbudet.³

Det kan være en utfordring at det er mange ulike aktører, både kommunale og statlige, som yter tjenester og bistand til voldsutsatte, jf. figur 2. Flere aktører peker på manglende avklaring av roller og ansvar mellom de ulike aktørene og tjenestene. Dette kan føre til at enkelte voldsutsatte ikke fanges opp og mottar den hjelpen som de har behov for.

Figur 2 Oversikt over potensielle offentlig aktører som kan yte hjelp til ofre for vold i nære relasjoner



Kilde: Riksrevisjonen

Undersøkelsen viser at samhandlingen mellom politiet og kommunale hjelpetjenester som barnevernet har forbedringspotensial når det gjelder deling av informasjon. Manglende forståelse av taushetsplikt og opplysningsplikt kan også medføre utfordringer for samarbeidet mellom hjelpetjenestene på ulike nivåer. Dette har lenge vært en utfordring, og undersøkelsen viser at en del av de samme problemene vedvarer.

³ Innst. 247 S (2016–2017).

Flere kilder i undersøkelsen peker på utfordringer med tilgang til nøytrale tolker for enkelte språkgrupper i barnevernssaker. Riksrevisjonen har forståelse for at dette kan være en utfordring i enkelte tilfeller, men vil samtidig peke på hvor viktig nøytral tolk er for å få avdekket saker og kunne iverksette adekvate tiltak, samt sikre at involverte har nødvendig tillit til myndighetenes arbeid. En lov om tolker med krav til god tolkeskikk, taushetsplikt og habilitet trådte i kraft 1. januar 2022.

3.2.1 Samhandlingen mellom politi og barnevern har blitt bedre, men det er fortsatt utfordringer

Riksrevisjonen mener det er positivt at departementer og direktorater har iverksatt tiltak for å bedre samarbeidet mellom politi og barnevern i saker som gjelder vold i nære relasjoner. Det gjennomføres faste direktørmøter hvor nasjonal ledelse for politi og barnevern deltar, det er etablert barnehusråd hvor politi og barnevern samhandler, og det er utarbeidet nasjonale retningslinjer for samhandling mellom politi og barnevernstjenesten. Undersøkelsen viser imidlertid at det fortsatt er utfordringer i samhandlingen mellom barnevernet og politiet. Det gjelder blant annet hvilke saker barnevernet skal anmelde, når slike saker skal anmeldes, og samhandling i den innledende fasen når både barnevernet og politiet skal gjøre undersøkelser. Det er også utfordringer når det gjelder deling av informasjon om iverksatte beskyttelsestiltak mellom politi og barnevern.

3.2.2 Uklarheter rundt forståelse av taushetsplikt og opplysningsplikt gir utfordringer for samarbeidet mellom involverte offentlige tjenester

Både taushetsplikten og opplysningsplikten skal etterleves i arbeidet mot vold i nære relasjoner. Tidligere erfaring tilsier at forståelsen av pliktene har virket hemmende på informasjonsdelingen mellom de ulike aktørene i tjenesteapparatet.⁴ Det har derfor vært et mål å iverksette tiltak som kan bidra til at disse pliktene ikke er til hinder for et godt samarbeid mellom ulike instanser, jf. *Et liv uten vold. Handlingsplan mot vold i nære relasjoner 2014–2017*.

I handlingsplanens sluttrapport fra august 2018 ble det vist til at Justis- og beredskapsdepartementet hadde igangsatt en utredning for å lage en veileder for å sikre felles forståelse av regelverket på området. Også i den siste handlingsplanen på området, *Frihet fra vold. Regjeringens handlingsplan for å forebygge og bekjempe vold i nære relasjoner 2021–2024* slås det fast at usikkerhet omkring reglene for taushetsplikten, opplysningsplikten og opplysningsretten fortsatt kan være en utfordring som påvirker samarbeidet mellom aktører i tjenesteapparatet. Utkast til den nevnte veilederen ble sendt på høring fra Justis- og beredskapsdepartementet i februar 2021. Utkastet er i april 2022 fortsatt til behandling i departementet. Flere aktører, deriblant Bufdir, kommenterte i høringssvar at veilederen opplevdes som lite tilgjengelig for praktikerne på området. Den ble oppfattet som vanskelig å forstå for dem som ikke har

⁴ NOVA (2013) *Taushetsplikt, opplysningsrett og opplysningsplikt. Regelkunnskap og praksis*. NOVA Rapport 3/2013.

juridisk kompetanse, og Bufdir mente derfor at en ikke bør se på arbeidet med å klargjøre og informere om rettstilstanden på dette området som slutført når veilederen ferdigstilles.

Undersøkelsen viser at praktiseringen av taushetsplikten og opplysningsplikten fortsatt er krevende. Det er fortsatt mangler ved kompetansen når det gjelder forståelsen av pliktene som de ulike aktørene har. Riksrevisjonen mener arbeidet med veilederen har tatt for lang tid og at det er viktig at veilederen ferdigstilles og at den gjøres lett forståelig for brukere uten juridisk kompetanse.

3.2.3 Varierende oppfølging av krisesenterloven i kommunene

Kommunene har ansvar for at de voldsutsatte får en helhetlig oppfølging ved å sørge for at krisesentertilbudet blir samordnet med andre deler av tjenesteapparatet, jf. krisesenterloven. Det går frem av veilederen til krisesenterloven at kommunenes forpliktelser etter loven går utover ansvaret for selve krisesenteret.

Voksne og barn som oppholder seg ved krisesentre har særlig behov for beskyttelse mot voldsutøver under og etter et krisesenteropphold. Undersøkelsen viser at 30 prosent av beboerne ikke mottar en systematisk kartlegging av trusler eller beskyttelsesbehov, til tross for at dette er et krav i forskrift til krisesenterloven. Uten en slik kartlegging vil det etter Riksrevisjonens vurdering være vanskelig å ivareta beboernes krav til et trygt botilbud, og det kan føre til at sentrene ikke fanger opp personer med behov for mer omfattende beskyttelsestiltak.

Krisesentrene gir et godt tilbud til mange, både når det gjelder å gi beskyttelse og veiledning. Flere krisesentre har etablert samarbeidsavtaler med ulike tjenestetilbud i kommunen. Erfaringen er at i all hovedsak fungerer disse samarbeidsavtalene godt, og at det oppleves som viktig å lage gode samhandlingsrutiner som sier hvordan man skal jobbe sammen i ulike situasjoner. Riksrevisjonen merker seg imidlertid at flere av krisesentrene savner større involvering fra kommunene for å tilrettelegge for et helhetlig hjelpetilbud. Det er dessuten mange krisesentre som ikke har skriftlige samarbeidsavtaler med andre tjenester i kommunen, men som hovedsakelig samarbeider med andre hjelpetilbud i enkeltsaker. Et helhetlig og koordinert tjenestetilbud forutsetter ikke bare at de ulike tjenestene kjenner til hverandre, men at det også foreligger rutiner og avtaler som avklarer ansvarsforholdene mellom aktørene, slik at den voldsutsatte sikres tett oppfølging og koordinering av ulike hjelpetiltak. Når mange kommuner ikke har slike rutiner eller avtaler for samarbeid mellom de ulike tjenestene kan dette få konsekvenser for de voldsutsatte.

Lang avstand til krisesentre i deler av landet skaper utfordringer for en del voldsutsatte i å nyttiggjøre seg tilbudet. Dette gjelder både mulighet for å oppsøke tilbudet ved akutt behov for beskyttelse, men også for støtte i en reetableringsfase. Krisesentrene har en viktig funksjon som koordinator for den voldsutsatte i nettopp reetableringsfasen. Selv om sikkerhet pekes på som en hovedårsak, gjør også lang avstand det ofte krevende for barn å kunne fortsette i sin opprinnelige barnehage eller skole. Hensyn til barn er også en hyppig årsak til at den voldsutsatte vender tilbake til voldsutøver.

Undersøkelsen viser at det er forskjeller i krisesentrene ressurssituasjon, noen er lavt bemannet, og enkelte mangler døgnbemanning. Kommunene skal ha ordninger som sikrer at det er ansatte tilgjengelig hele døgnet for å ivareta den fysiske tryggheten for krisesenterbrukerne, jf. *forskrift om fysisk sikkerhet i krisesentertilbodet* § 2. I 2020 var 12 av 43 krisesentre bemannet med mindre enn 6 årsverk. Ni av de tolv krisesentrene som har en bemanning under seks årsverk, er plassert i de tre nordligste fylkene. Det er ikke noe minimumskrav til bemanning ved krisesentrene, men Riksrevisjonen merker seg at Bufdir har anbefalt at for å overholde lovens krav til et forsvarlig krisesentertilbud med døgnbemanning, bør krisesentrene ha et minimum på seks til syv årsverk.

Regjeringen har siden 2008 oppfordret kommunene til å utarbeide en handlingsplan mot vold i nære relasjoner. Handlingsplaner er sentrale verktøy for å sikre et helhetlig og sammenhengende tilbud i kommunene. Kommunale handlingsplaner kan også være effektive verktøy for å sikre godt samarbeid mellom og innenfor kommunale og statlige tjenester. Formålet med en handlingsplan er å systematisere og koordinere kommunenes arbeid, og sikre at berørte får et tilrettelagt og helhetlig tilbud. Det er ikke krav om at kommunene skal utarbeide en slik plan.

Undersøkelsen viser at en tredjedel av kommunene som har svart på Riksrevisjonens spørreundersøkelse ikke har en handlingsplan. Undersøkelsen viser også at kommuner uten en slik handlingsplan i mindre grad har skriftlige rutiner/prosedyrer for å avdekke/varsle om vold og for å samordne tjenestene. Disse kommunene har også i mindre grad kompetansetiltak for de ansatte.

41 prosent av kommunene har en voldskoordinator. En voldskoordinator kan bidra til å samordne kommunens hjelpetilbud til den voldsutsatte, og kan bidra til at kommunens arbeid med vold i nære relasjoner følges opp. Andre hjelpetjenester i kommunene er i liten grad kjent med om kommunen har en koordinator og enda færre har vært i kontakt med en koordinator. Ut fra intensjonen med koordinatorrollen synes det å være et potensial for å stimulere kommunene både til mer bruk av en slik rolle, og at koordinatorrollen gjøres mer kjent.

3.3 Politiet prioriterer saker om vold i nære relasjoner, men det er utfordringer med etterforskning og bruk av beskyttelsestiltak

I henhold til Istanbulkonvensjonen er straffeforfølgelse av vold i nære relasjoner helt sentralt. Vold i nære relasjoner har vært en av Riksadvokatens sentrale prioriteringer for iverksettelse og gjennomføring av etterforskning over flere år.

Det er positivt at politidistriktene har dedikerte ressurser på feltet og at de anmeldte sakene etterforskes. Metodikk for risikovurdering av sakene er tatt i bruk og kompetanse om vold i nære relasjoner er styrket. Mange politidistrikt trekker imidlertid fram at det er manglende kompetanse innen etterforskning av æresrelatert vold. Det er videre svakheter ved politiets

oversikt over omfang og oppfølging av sentrale beskyttelsestiltak. Manglende oversikt kan svekke sikkerheten til den utsatte ved eventuelle voldshendelser, og dårligere kunnskap om virkemiddelets effekt.

Antallet anmeldelser av vold i nære relasjoner ser ut til å holde seg på et stabilt nivå. Politiet har likevel over tid hatt utfordringer i etterforskningen av sakene. Dette handler særlig om at sakene er ressursmessig og faglig krevende å etterforske. Det er også ofte vanskelig å danne et tilstrekkelig bevisgrunnlag. Etterforskningskapasiteten er begrenset, og det er stor utskifting av medarbeidere i politidistriktene på dette området. Oppklaringsprosenten for slike saker har utviklet seg i negativ retning de siste årene. Dessuten er lang saksbehandlingstid ofte en årsak til at det gis strafferabatt i saker som føres for domstolene.

Til tross for at Justis- og beredskapsdepartementet og Riksadvokaten har vært tydelige på at saker om vold i nære relasjoner skal prioriteres, konstaterer Riksrevisjonen at saksbehandlingstiden er lang, at oppklaringsprosenten har gått ned, at risikostyringsstyringsverktøy ikke benyttes i alle partnervoldssaker, at det er svakheter ved bruken og oppfølgingen av beskyttelsestiltak og at det er for liten kompetanse om æresrelatert vold. Samlet vurderer Riksrevisjonen dette som alvorlig.

3.3.1 Risikostyringsverktøy i saker som gjelder partnervold og æresrelatert vold brukes, men det er mangler ved kompetanse og kapasitet i distriktene for bruk av verktøyene

Politidistriktene begynte i 2013 å risikovurdere partnervoldssaker med risikovurderingsverktøyet SARA. Politidirektoratet har stilt krav om at alle politidistriktene skal bruke verktøyet.

Utviklingen i bruken av SARA er positiv i åtte av tolv politidistrikt i perioden 2018 til 2020, men bruken varierer fortsatt, både mellom ulike politidistrikt og mellom ulike geografiske driftsenheter i distriktene. Flere politidistrikt opplever utfordringer knyttet til manglende kompetanse og kapasitet som medfører at det ikke blir gjennomført SARA-vurderinger i alle saker. Rapporteringen og vurderingen av høyrisikosaker er ulik fra et distrikt til et annet. Flere politidistrikt har rapportert til direktoratet at det er partnervoldssaker som risikovurderes uten bruk av SARA fordi det er tidkrevende. Politidirektoratet vurderer distriktenes gjennomføring som ikke tilfredsstillende. Direktoratet er derfor i gang med å utforme en ny nasjonal instruks for bruken av SARA. Målet er å avdekke risiko for gjentatt vold og forhindre straffbare handlinger – i ytterste konsekvens å avverge at mennesker blir drept.

PATRIARK er et verktøy for å vurdere risiko for æresrelatert vold. I handlingsplanen *Retten til å bestemme over eget liv. Handlingsplan mot negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse (2017–2020)* ble det bestemt at PATRIARK skulle tas i bruk i alle politidistriktene. Politidirektoratet har fulgt opp bruken av verktøyet gjennom rapportering fra politidistriktene på tilsvarende måte som for SARA. Rapporteringen fra distriktene for 2019 og 2020 viser at PATRIARK i liten grad brukes. Distriktene rapporterer også her om manglende kompetanse og kapasitet innen æresrelatert vold, som gjør arbeidet med å gjennomføre

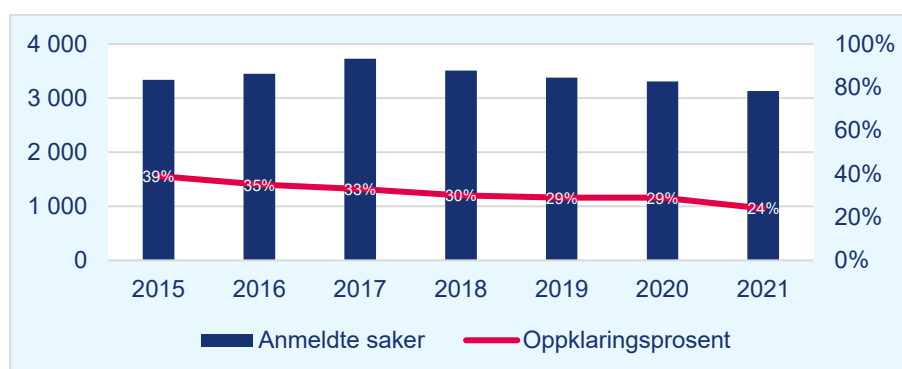
risikovurderinger krevende. Også for PATRIARK er målet å avdekke risiko for gjentatt vold og forhindre straffbare handlinger. Ifølge Politidirektoratet mangler det imidlertid opplæring i å bruke verktøyet. Arbeid med en ny instruks for bruken av verktøyet tilsvarende som for SARA er igangsatt for å sikre økt og mer lik bruk av PATRIARK. Den nye nasjonale instruksjonen vil danne grunnlag for nasjonal opplæring, og direktoratet håper å kunne sende instruksjonen ut på høring rundt årsskiftet 2021/2022.

Andre sårbare grupper, som vold fra voksne barn mot foreldre eller vold mot barn, fanges ikke opp av eksisterende verktøy. Det er derfor indikasjoner på at denne typen saker ikke følges opp på samme måte som saker der verktøy for risikovurdering foreligger. Det gir grunn til bekymring siden dette også er saker som kan være alvorlige.

3.3.2 Andelen oppklarte saker har gått ned, og lang saksbehandlingstid fører ofte til strafferabatt

Riksadvokatens mål for straffesaksbehandlingen er høy kvalitet, høy oppklaringsprosent, kort saksbehandlingstid og adekvat reaksjon.

Figur 3 Årlig oppklaringsprosent for saker om mishandling i nære relasjoner (§§ 282 og 283)



Kilde: Politiets årsrapport 2020.

Figur 3 viser at oppklaringsprosenten for anmeldte saker om vold i nære relasjoner har gått ned med 15 prosentpoeng i perioden 2015–2021, fra 39 til 24 prosent. I en rapport fra 2020 viser SSB til at mange anmeldelser av familievold og overgrep mot barn har særtrekk som reduserer mulighetene for å sammenligne dem direkte med andre typer av lovbrudd.⁵ SSB viser til at saker i kategoriene mishandling i nære relasjoner og voldtekt er de lovbruddstypene som i aller størst grad blir henlagt på grunn av manglende bevis, og at andre typer av familievold også henlegges på grunn av manglende bevis i større grad enn andre voldslovbrudd. Et politidistrikt opplyser i intervju at rundt halvparten av sakene om vold i nære relasjoner i distriktet henlegges på bevisets stilling.

Riksrevisjonen merker seg at verken Politidirektoratet eller Riksadvokaten kan peke på noen entydige årsaker til at oppklaringsprosenten har gått ned.

⁵ SSB (2020) *Fra overgrep til straff. Statistikk om familievold og lovbrudd mot barn i straffesakskjeden 2010–2017*. SSB-rapport 22/2020.

De antar at vanskelig bevisføring, lang saksbehandlingstid og omkoding av saker kan medvirke til lav oppklaringsandel, men vet ikke med sikkerhet hva årsakene er.

Et annet sentralt mål for etterforskningen er kort saksbehandlingstid. Saksbehandlingstiden for alle saker om mishandling i nære relasjoner gikk opp fra 196 dager i 2016, til 224 dager i 2019, med en påfølgende nedgang i 2021 til 168 dager. Ifølge Riksadvokaten er saksbehandlingstiden for lang, og det er gitt beskjed til politidistriktene om at den må ned. Den lange saksbehandlingstiden skyldes ulike forhold. Manglende kapasitet og kompetanse kan medføre en lengre etterforskning enn nødvendig. I tillegg er bevissituasjonen ofte krevende, det kan være behov for tolk, og hensynet til voldsutsattes trygghet kan medføre at etterforskningen tar lengre tid. Tilrettelagte avhør⁶ kan også bidra til at sakene tar lengre tid å etterforske. Riksadvokaten peker på at det fortsatt er utfordringer knyttet til framdrift i sakene etter at tilrettelagte avhør er gjennomført i en del politidistrikt. Her er det rom for forbedring ifølge Riksadvokaten. Riksrevisjonen merker seg at Riksadvokaten har tro på at saksbehandlingstiden vil gå ned i tiden framover som følge av at det er bygd ned restanser i perioden med koronapandemi.

Lang saksbehandlingstid kan ha konsekvenser for bevisførselen og fører også til at sakene blir liggende lenge før de kommer for retten. Lang saksbehandlingstid kompenseres ofte i form av strafferabatt. Undersøkelsen viser at av 127 saker som gjaldt vold i nære relasjoner ført for lagmannsretten i 2019 og 2020 ble det innvilget strafferabatt i 50 saker hvor lang saksbehandlingstid og forsinkelser i etterforskningen var årsak til strafferabatten. Omfanget av strafferabatt som skyldes lang saksbehandlingstid, kan gå ut over den forebyggende effekten av straff og kan gi store konsekvenser for de involverte.

3.3.3 Kompetansen er styrket, men politiet mangler etterforskningskapasitet

Kompetanse er avgjørende i etterforskning av saker om vold i nære relasjoner, og manglende kompetanse er pekt på som et problem. Mye tyder imidlertid på at kurs- og opplæringstilbudet i politiet er blitt bedre og mer tilgjengelig de senere årene, og det er iverksatt tiltak for å styrke etterforskningsfaget. Tiltakene som i undersøkelsen trekkes fram som positive, er en obligatorisk årlig opplæring på etterforskningsfeltet, tiltak for å styrke fagutviklingen innenfor etterforskning, og tiltak for å styrke fagmiljøene innen etterforskning av vold i nære relasjoner.

Organisering, kompetanse og kapasitet i politidistriktene har betydning for etterforskningen av vold i nære relasjoner. Et av målene med politireformen var å utvikle robuste fagmiljøer og styrke forebyggingen og etterforskningen av vold i nære relasjoner. Mange politidistrikt har likevel utfordringer med å håndtere saksmengden på området. Det er ulike årsaker til dette. En årsak er utfordringer med å rekruttere og beholde etterforskere. Ifølge

⁶ Tilrettelagte avhør skal gjennomføres i saker hvor barn og særlig sårbare fornærmede og vitner avhøres om seksuallovbrudd, kjønnslemlestelse, mishandling i nære relasjoner, kroppsskade og drap. Det kan også gjennomføres tilrettelagte avhør i saker som omhandler andre typer straffbare forhold. Tilrettelagte avhør gjennomføres etter reglene i straffeprosessloven § 239 flg. Avhengig av ulike kriterier skal avhøret som hovedregel gjennomføres innen en-tre uker. Tilrettelagte avhør skal ledes av en påtalejurist med utvidet påtalekompetanse.

Politidirektoratet er det satt inn tiltak for å motvirke denne tendensen. Likevel oppgir seks av tolv politidistrikt høsten 2021 at høy turnover, uerfarne etterforskere og påtalejurister skaper utfordringer i etterforskningen. Større politidistrikt har utfordringer med turnover og unge medarbeidere, mens de mindre distriktene rapporterer at kombinerte stillinger og krav om beredskap og ordenstjeneste går utover etterforskningen. Manglende påtalefaglig ledelse av sakene rapporteres også som et problem. Til tross for iverksatte tiltak har politiet utfordringer med å beholde kapasitet og kompetanse for å sikre en etterforskning av høy kvalitet.

Undersøkelsen viser at saker med nasjonale saksbehandlingsfrister i en del tilfeller har blitt prioritert på bekostning av mer alvorlige saker uten frist. At en sak med nasjonalt fastsatt saksbehandlingsfrist har blitt prioritert foran alvorlige saker som gjelder vold i nære relasjoner kan oppleves urimelig ifølge Riksadvokaten, for eksempel at vold ved serveringssteder prioriteres foran vold i hjemmet. Riksrevisjonen merker seg at Riksadvokaten i mål og prioriteringsrundskrivnet fra og med 2022 ikke har videreført fristene i voldtektssaker og voldssaker.

3.3.4 Voldsutsatte har stort behov for beskyttelse, men det er svakheter ved politiets oversikt, bruk og oppfølging av beskyttelsestiltak

Norske myndigheter plikter å reagere raskt på alle former for vold i nære relasjoner ved å gi offeret tilstrekkelig og umiddelbart vern, jf. Istanbulkonvensjonens artikkel 50. Utover å etterforske, gi råd og veiledning, og påtale saker, kan politiet med utgangspunkt i en trusselvurdering iverksette sikkerhets- og beskyttelsestiltak. Sikkerhets- og beskyttelsestiltakene som brukes, er besøksforbud, mobil voldsalarm, adressesperre og kontaktforbud. Domstolene kan idømme omvendt voldsalarm.

Svakheter ved politiets oversikt over sentrale beskyttelsestiltak

Partnerdrapsutvalget og Velferdsforskningsinstituttet NOVA, som begge har evaluert politiets innsats på området, har etterlyst en nasjonal oversikt over bruken av sentrale beskyttelsestiltak.⁷ Besøksforbud brukes ofte i saker som gjelder vold i nære relasjoner. Riksadvokaten kommenterte i 2019 praktiseringen av besøksforbud med at det er behov for bedre registrerings- og statistikkverktøy, at dette vil kunne lette politiets eget arbeid og tilsynet med det, og at det vil gi overordnede myndigheter et bedre kunnskapsgrunnlag.⁸

Politidirektoratet sier i intervju at de ser behov for mer informasjon knyttet til besøksforbud, mobil voldsalarm og omvendt voldsalarm. Direktoratet peker på at det har vært ulikt hvem som har hatt ansvaret for dette i distriktene, og Politidirektoratet vil se på hvordan det kan gjøres bedre.

⁷ NOU 2020: 17 *Varslede drap?* NOVA (2019) *Besøksforbud – straffeprosessloven § 222a. En evaluering av praktiseringen av bestemmelsen i saker om vold i nære relasjoner.* NOVA rapport nr. 1/2019.

⁸ Riksadvokaten (2019) *NOVA-rapport om evaluering av besøksforbud etter straffeprosesslovens § 222A - oppfølging fra påtalemyndigheten.* Brev til Justis- og beredskapsdepartementet 26.06.2019.

Beskyttelsestiltakene registreres i ulike systemer og det mangler en enhetlig statistikkføring.

Politiets oppfølging av brudd på besøksforbud er svak

Det har vært en økning i ilagte besøksforbud fra 2015 til 2020. Samtidig er det flere indikasjoner på at besøksforbud som et forebyggende og beskyttende tiltak ikke brukes i alle saker hvor det kunne og burde vært gjort. Selv om det ikke kreves anmeldelse eller at straffbare forhold har skjedd for å utstede et besøksforbud, så ilegges besøksforbud hovedsakelig etter at straffbare forhold har skjedd og anmeldelse foreligger.

Riksadvokaten viser til at politiet ofte først blir kjent med volden når den straffbare handlingen har skjedd eller når anmeldelse leveres. Samtidig erkjenner Riksadvokaten at det er klare indikasjoner på at besøksforbud som et forebyggende og beskyttende tiltak ikke brukes i alle saker hvor det kunne og burde vært gjort.

I henhold til Istanbulkonvensjonens artikkel 53 skal brudd på besøks- eller kontaktforbud omfattes av effektive, forholdsmessige og avskrekkende strafferettslige eller andre rettslige reaksjoner. Riksadvokaten har understreket at det skal reageres raskt og med fasthet på brudd på besøksforbud. Undersøkelsen viser at reaksjonsmåten ved mistanke om brudd varierer. Det varierer hvorvidt politidistriktene oppfatter egen praksis for håndheving som tilfredsstillende, og at brudd ikke alltid får konsekvenser, mange steder mangler rutiner for håndtering av brudd, og evaluering av ordningen viser at politiets oppfølging er mangelfull. Manglende oppfølging og reaksjon på brudd på besøksforbud kan øke risikoen for gjentakelse og gå utover den voldsutsattes sikkerhet og trygghetsfølelse. Det kan også gå utover tiltroen til politiets innsats.

Manglende kommunikasjon mellom politiet og barnevernet om barn på skjult og sperret adresse kan medføre at barn ikke får tilstrekkelig beskyttelse

Både politiet og barnevernet kan beslutte å gi personer sperret adresse som et beskyttelsestiltak med hjemmel i folkeregisterloven.⁹ Det finnes ikke ett nasjonalt register for alle personer som har sperret adresse.

Med den nye barnevernloven som trådte i kraft i 2021, plikter barnevernet å informere politiet så snart som mulig ved vedtak om skjult adresse¹⁰, jf. barnevernloven § 6-7 b. Regelverksendringen kom som et resultat av at politiet ikke alltid fikk melding fra barnevernet om at barn under barnevernets omsorg hadde et vedtak om *sperret* adresse. Når politiet ikke er orientert blir det vanskelig å gi beskyttelse. Det er for øvrig en generell utfordring at barnevernet ikke alltid informerer politiet om barn som lever på skjult og sperret adresse. Undersøkelsen viser at aktørene peker på et uklart regelverk med hensyn til barnevernets meldeplikt til politiet ved *skjult* og *sperret* adresse. Bruken av adressesperre skal evalueres.

⁹ Politiet fatter beslutning om sperret adresse med hjemmel i beskyttelsesinstruksen § 4, jf. § 3. I saker hvor Fylkesnemnda har fattet vedtak om skjult adresse etter barnevernloven § 4-19 andre ledd, andre punktum, er det barnevernstjenesten som har ansvar for å melde inn behov for adressesperre.

¹⁰ I den nye barnevernloven er skjult adresse innført som begrep i stedet for sperret adresse/adressesperre.

Adressesperre er et inngripende tiltak for den som får det, og brukes kun i de tilfellene der sikkerhetsmessige hensyn gjør det nødvendig. Det er viktig at politiet får kjennskap til barn som lever på sperret adresse under barnevernets omsorg for å kunne ivareta sikkerheten til disse barna.

Kontaktforbud med elektronisk kontroll (omvendt voldsalarm) har vært lite kjent og lite brukt i politidistriktene, men bruken øker og det arbeides med å styrke ordningen

Kontaktforbud og besøksforbud kan være aktuelle tiltak for å beskytte personer mot vold og overgrep. Påtalemyndigheten kan fastsette *besøksforbud* etter straffeprosessloven § 222 a, og domstolene kan fastsette *kontaktforbud* etter straffeloven § 57. Besøksforbudet kan også bringes inn for domstolene til overprøving. Kontaktforbud fastsettes enten som en del av en straffesak eller som en dom alene. I vurderingen av kontaktforbud kan vurderingen av kontaktforbud med elektronisk kontroll, også kalt omvendt voldsalarm, inngå.

Undersøkelsen viser at bruken av omvendt voldsalarm har vært begrenset i perioden 2015–2018, men at den har økt i 2019 og 2020. Bruken av omvendt voldsalarm varierer mellom distriktene, og enkelte distrikter har sjelden eller aldri lagt ned påstand om omvendt voldsalarm. Tall for aktivering av omvendt voldsalarm viser at de vanligste reaksjonene på aktivering av omvendt voldsalarm er at meldingen er falsk eller feil, og at det dermed ikke iverksettes operative tiltak. Veldig få saker fører til at sak opprettes eller at videre oppfølgingstiltak iverksettes. Politidirektoratet har nedsatt en arbeidsgruppe for å vurdere bruken av omvendt voldsalarm.

Justis- og beredskapsdepartementet sendte i september 2021 et forslag på høring om å utvide ordningen med omvendt voldsalarm for å styrke fornærmedes stilling.¹¹ Det foreslås der blant annet å kunne bruke omvendt voldsalarm ved brudd på besøksforbud, eventuelt sammen med besøksforbud i særskilte tilfeller. Riksrevisjonen merker seg at det er pekt på av flere aktører at det er et større potensiale for å bruke omvendt voldsalarm for å beskytte personer mot gjentatt vold i nære relasjoner.

3.3.5 Intensjonen ved opprettelsen av støttesentrene for kriminalitetsutsatte i politidistriktene er ikke fulgt opp i tilstrekkelig grad

Støttesentrene for kriminalitetsutsatte ble opprettet i alle politidistrikt i 2017 for å styrke offeromsorgen i Norge, og har som mål å få flere voldsutsatte til å anmelde. Personer som har vært utsatt for kriminalitet som vold, seksuelle overgrep eller krenkelser av sin personlige frihet kan få hjelp. Bistanden fra støttesenteret gjelder gjennom hele straffesaksprosessen; fra anmeldelse til saken er avgjort, jf. Prop. 1 S (2017–2018) for Justis- og beredskapsdepartementet.

¹¹ Justis- og beredskapsdepartementet (2021) *Elektronisk kontroll ved brudd på besøksforbud mv.* Høringsnotat, 06.09.2021.

Det har vært en økning i både voldssaker og saker som gjelder vold i nære relasjoner ved støttesentrene fra 2018 til 2020. Ifølge Politidirektoratet ble distriktene tildelt til sammen 35 stillinger til støttesentrene¹². Det har ifølge både distriktene og Politidirektoratet vært utfordringer med å få på plass tilstrekkelig bemanning. Antall ansatte er lavere enn planlagt. Enkelte politimestre oppgir at støttesenteret er lavere bemannet blant annet på grunn av distriktenes økonomiske situasjon.

Det har vært noe utfordrende å integrere støttesentrene i politiets organisasjon og det er jobbet med å styrke den interne samhandlingen. Støttesentrene har en rolle som har krevd og fortsatt krever avklaringer. Arbeidsoppgavene til støttesentrene overlapper til dels med oppgavene til andre eksterne tjenester, og ifølge Politidirektoratet arbeides det med å avklare og videreutvikle tjenestetilbudet.

3.4 Mangelfull kunnskap om æresrelatert vold, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse kan føre til at saker ikke avdekkes og at voldsutsatte ikke får tilstrekkelig og egnet hjelp

Siden 1998 har det vært flere handlingsplaner for å hindre negativ sosial kontroll og æresrelatert vold, og det følger av den siste handlingsplanen, *Frihet fra negativ sosial kontroll og æresrelatert vold (2021–2024)*, at arbeidet skal videreutvikles og styrkes. Kunnskapsdepartementet har inntil nylig hatt det overordnede koordineringsansvaret for handlingsplanen og samarbeidet med syv departementer om å gjennomføre tiltakene. Etter regjeringsskiftet høsten 2021 har Arbeids- og inkluderingsdepartementet overtatt koordineringsansvaret.

At personer som utsettes for æresrelatert vold, kan få bistand fra ulike hjelpetilbud, er viktig. Det er positivt at det er etablert et eget nasjonalt kompetanseteam mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og negativ sosial kontroll som gir råd og veiledning til hjelpeapparatet og enkeltpersoner om hvordan de bør gå fram i konkrete saker. Det gir imidlertid grunn til bekymring at kunnskapen om teamet er begrenset i kommunene og at teamet også trekker fram at de får få henvendelser fra blant annet NAV. Ifølge Kompetanseteamet er mange i teamets målgruppe brukere av NAV sine tjenester, og de mener at få henvendelser fra NAV trolig beror på lite kunnskap om æresrelatert vold og manglende kjennskap til Kompetanseteamet blant saksbehandlere i NAV. Manglende kunnskap kan medføre at vold ikke avdekkes og at brukere ikke får den hjelp og støtte som vedkommende har behov for.

Kompetanseteamet mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og negativ sosial kontroll peker på at flere av personene som plasseres i det nasjonale botilbudet ikke ønsker å anmelde volden til politiet og er redde for å snakke med politiet. Kombinasjonen av manglende oversikt og kompetanse i politiet,

¹² Ifølge politimestrene er det satt av mellom 1 og 4 årsverk til støttesentrene i politidistriktene i årene 2019–2021.

og at utsatte for æresrelatert vold vegrer seg for å ta kontakt med politiet, gir grunnlag for bekymring for at det kan være store mørketall på området.

3.5 Det er vedvarende svakheter i myndighetenes samordning av innsatsen mot vold i nære relasjoner

Vold i nære relasjoner er et komplekst samfunnsproblem som er krevende å håndtere. Innsatsen mot vold i nære relasjoner involverer en rekke departementer og virksomheter, og myndigheter på både nasjonalt, regionalt og lokalt nivå. Justis- og beredskapsdepartementet har en koordinerende rolle i arbeidet mot vold i nære relasjoner, mens Barne- og familiedepartementet har ansvaret for å koordinere innsatsen mot barn. Kunnskapsdepartementet hadde i undersøkelsesperioden (inntil regjeringsskiftet i 2021) ansvaret for å koordinere innsatsen mot æresrelatert vold. Arbeids- og inkluderingsdepartementet overtok da ansvaret for koordinering av dette feltet.

Nasjonale handlingsplaner har siden 2000 vært et særlig sentralt virkemiddel for å nå målene på området ved å styrke innsatsen og samordne hjelpetjenestene på tvers av sektorer. Undersøkelsen viser at handlingsplanene har bidratt til å styrke innsatsen på flere områder, men undersøkelsen viser også at det er vedvarende svakheter i samhandlingen på både lokalt og nasjonalt nivå for å sikre helhetlige hjelpetiltak. Riksrevisjonen merker seg at det i den siste handlingsplanen for å bekjempe og forebygge vold i nære relasjoner for perioden 2021–2024 vises til at forvaltningens inndeling i sektorer skaper barrierer for samarbeid på tvers. Selv om det over lang tid har vært satt i verk tiltak for å bidra til bedre samordning, pekes det i handlingsplanen spesifikt på at det er behov for å styrke koordineringen og samarbeidet mellom involverte direktorater.

Sentrale tiltak i flere av handlingsplanene har vært å utarbeide veiledere og retningslinjer som skal legge til rette for bedre samarbeid mellom aktørene. Det er positivt at det er utarbeidet flere slike retningslinjer og veiledere, men Riksrevisjonen merker seg at flere aktører i undersøkelsen peker på uklare ansvarsforhold, uklare roller og mangel på felles retningslinjer som en vedvarende utfordring på området. Videre er veilederen for å sikre felles forståelse av regelverket for taushets- og opplysningsplikt på området, som har vært bebudet over lengre tid, også forsinket.

I Istanbulkonvensjonen er det stilt krav til forskning og opplæring på området som omfattes av konvensjonen. I opptrappingsplanen for vold og overgrep for 2017–2021 ble det slått fast et behov for å øke kompetansen om vold i alle sektorer. Det er blitt mer kunnskap tilgjengelig som følge av forskningsinnsatsen og tjenestetilbudet utvikles. Det er etablert et eget forskningsprogram om vold i nære relasjoner for perioden 2014 til 2024 for å sikre en kunnskapsbasert innsats. Riksrevisjonen merker seg Justis- og beredskapsdepartementet mener at forskningsprogrammet har bidratt til å imøtekomme både forskningsbehov og realisering av målsettingen om å bygge sterkere kompetansemiljøer på feltet. Det er positivt at tema som vold

og overgrep og avvergingsplikt i større grad enn tidligere er ivaretatt i nye rammeplaner for barnehager og skoler.

Riksrevisjonen merker seg også at Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet i 2018 fikk i oppdrag å starte arbeidet med en tverrsektoriell kompetansestrategi i samarbeid med syv andre direktorater. Dette arbeidet gjennomføres i flere etapper. Riksrevisjonen merker seg at arbeidet med strategien, som nå ligger i Barne- og familiedepartementet har tatt lang tid og fortsatt ikke er slutført.

Det er ulike departement som har ansvaret for handlingsplanene på området, og planene er til dels overlappende. Flere peker i undersøkelsen på dette som utfordrende fordi arbeidet framstår uoversiktlig og at man bruker for lite tid på å se på tiltakenes effekt, både samlet og hver for seg. Riksrevisjonen merker seg at det er igangsatt en følgeevaluering av opptrappingsplanen mot vold og overgrep.

Et helhetlig hjelpetilbud forutsetter ikke bare god koordinering mellom statlige aktører. Mye av innsatsen og tjenestetilbudet på området ligger til kommunene. Det er variasjon i hvordan kommunene har fulgt opp sitt ansvar og koordinerer hjelpetilbudet. Riksrevisjonen mener at statlige myndigheter i sin samordning ikke i tilstrekkelig grad har fulgt opp og stimulert kommunene til å ivareta sitt ansvar og gi området tilstrekkelig oppmerksomhet og prioritet.

4 Anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler Justis- og beredskapsdepartementet, Barne- og familiedepartementet, Kunnskapsdepartementet, Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet å

- sørge for å iverksette nye tiltak for å øke kunnskapen om avvergings- og opplysningsplikt hos relevante aktører
- stimulere kommunene til bedre koordinering av det kommunale hjelpetilbudet

Riksrevisjonen anbefaler Justis- og beredskapsdepartementet og Barne- og familiedepartementet å

- sørge for at regelverket om barnevernets meldeplikt til politiet om barn på skjult og sperret adresse klargjøres og at det sikres nødvendige rutiner for informasjonsutveksling

Riksrevisjonen anbefaler Barne- og familiedepartementet å

- sørge for at barnevernet gir betryggende tilbakemelding på bekymringsmeldingene barnevernet får

Riksrevisjonen anbefaler Justis- og beredskapsdepartementet å

- sørge for at Politidirektoratet og Riksadvokaten iverksetter tiltak for å øke oppklaringsprosenten og sikre kort saksbehandlingstid for saker om vold i nære relasjoner
- sørge for at Politidirektoratet får bedre oversikt over bruken og oppfølgingen av beskyttelsestiltak

- sørge for at Politidirektoratet sikrer kunnskap i politidistriktene om æresrelatert vold, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse
- påse at Politidirektoratet sikrer at støttesentrene for kriminalitetsutsatte fungerer i tråd med forutsetningene for opprettelsen av disse

5 Statsrådenes svar

5.1 Justis- og beredskapsdepartementet

Justis- og beredskapsministeren mener at Riksrevisjonens undersøkelse er grundig og gir et godt grunnlag for læring og videre utvikling. Statsråden synes det er gledelig at Riksrevisjonen konkluderer med at politiet prioriterer vold i nære relasjoner og at politiets kompetanse på området er styrket. Statsråden viser samtidig til at revisjonen peker på flere forbedringsområder. Statsråden vil følge opp Riksrevisjonens anbefalinger og konklusjoner i samarbeid med de øvrige berørte departementene, og overfor Politidirektoratet og Den høyere påtalemyndighet.

Statsråden viser i sitt svar til at regjeringen vil utarbeide en opptrappingsplan om vold og overgrep mot barn og vold i nære relasjoner.

Opptrappingsplanen skal utarbeides av åtte departementer under ledelse av Justis- og beredskapsdepartementet. I arbeidet med planen vil Riksrevisjonens konklusjoner og anbefalinger være sentrale. Formålet med opptrappingsplanen er å legge til rette for bedre forebygging og avdekking av vold og overgrep, bedre oppfølging av voldsutsatte, økt kompetanse, styrket samarbeid mellom tjenester og sektorer og å sørge for at vold og overgrep får nødvendig prioritet i hele straffesakskjeden.

5.1.1 Bedre koordinering av det kommunale hjelpetilbudet

Justis- og beredskapsministeren viser til Riksrevisjonens anbefaling om å stimulere kommunene til bedre koordinering av det kommunale hjelpetilbudet. Hun er enig med Riksrevisjonen i at kommunale handlingsplaner er et sentralt verktøy for å sikre et helhetlig og sammenhengende tilbud i kommunene. Statsråden peker på at det ikke er lovpålagt å ha handlingsplaner, men skiftende regjeringer har over flere år oppfordret kommunene til å etablere slike planer. På oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet er det nylig utarbeidet en ny versjon av en web-basert veileder for å utvikle planene. Statsråden viser til Riksrevisjonens undersøkelse som understreker nytten av kommunale handlingsplaner mot vold i nære relasjoner. Hun trekker i den forbindelse fram viktigheten av et godt samarbeid mellom kommunale tjenester og politiet. Her er politirådene, politikontaktene og støttesentrene for kriminalitetsutsatte viktige ressurser.

5.1.2 Samhandling mellom politi og barnevern knyttet til barn på skjult og sperret adresse

Statsråden merker seg Riksrevisjonens anbefaling om å sørge for at regelverket om barnevernets meldeplikt til politiet om barn på skjult og sperret adresse klargjøres og at det sikres nødvendige rutiner for informasjonsdeling. Statsråden viser i den forbindelse til evalueringen som gjennomføres av Velferdsforskningsinstituttet NOVA av bruk av

adressesperre som beskyttelsestiltak. Evalueringen skal ferdigstilles innen utgangen av 2022. Hensikten er å gi et oppdatert bilde av omfanget og bruken av tiltakene og kartlegge hvilke vurderinger som ligger til grunn for bruken og organiseringen av arbeidet i politiet og barnevernstjenesten. Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) har koordineringsansvaret for utarbeidelse av retningslinjer for håndtering av barn som bor på skjult eller sperret adresse. Politidirektoratet vil bidra i arbeidet.

5.1.3 Forståelse av taushetsplikt og opplysningsplikt

Statsråden merker seg Riksrevisjonens vurdering av at uklarheter rundt forståelse av taushetsplikt og opplysningsplikt gir utfordringer for samarbeidet mellom involverte offentlige tjenester. Den tverrfaglige veilederen om taushetsplikt, opplysningsplikt og opplysningsrett som Riksrevisjonen har vist til i sin undersøkelse vil bli ferdigstilt før sommeren 2022.

5.1.4 Utfordringer med bruk av beskyttelsestiltak

Statsråden peker i sitt svar på at NOVA har gjennomført evalueringer av besøksforbud og omvendt voldsalarm og at disse følges opp av Politidirektoratet og Riksadvokaten. Et forslag om utvidet ordning med omvendt voldsalarm har vært på høring. Forslaget innebærer å innføre en hjemmel som gjør det mulig å ilegge elektronisk kontroll ved brudd på besøksforbud. Statsråden peker på at dette er et inngripende tiltak som må balanseres mot hensynet til fornærmedes behov for trygghet og sikkerhet. Høringsinnspillene vil vurderes nærmere før statsråden kan gå til Stortinget med et lovforslag. Når det gjelder bedre oversikt over bruken og oppfølgingen av beskyttelsestiltak viser statsråden til at Politidirektoratet vil vurdere muligheten for bedre tekniske løsninger. I tillegg er det igangsatt revisjon av nasjonal instruks for mobile voldsalarmer.

5.1.5 Straffesaksbehandling og etterforskning

Justis- og beredskapsministeren viser til at høy oppklaringsprosent og kort saksbehandlingstid for prioriterte sakstyper er sentrale indikatorer for kvalitet i straffesaksbehandlingen. Riksadvokaten har i samarbeid med Politidirektoratet fått i oppdrag å analysere årsaker og iverksette tiltak for å øke oppklaringsprosenten. Riksadvokaten og Politidirektoratet har de siste årene hatt oppmerksomhet mot den samlede porteføljen av straffesaker og den langsiktige planleggingen og styringen av porteføljen som vil kunne gi positive effekter på saksbehandlingstid og oppklaringsprosent for prioriterte sakstyper.

5.1.6 Samordning av innsatsen mot vold i nære relasjoner

Statsråden har merket seg at Riksrevisjonen har pekt på svakheter i myndighetenes samordning av innsatsen mot vold i nære relasjoner og viser til samarbeidet mellom åtte departement i en interdepartemental arbeidsgruppe om vold i nære relasjoner, under ledelse av Justis- og beredskapsdepartementet. Statsråden opplyser om at det også skal etableres en felles struktur for samarbeid mellom relevante direktorater i arbeidet mot vold i nære relasjoner, som vil bidra til bedre koordinering, erfaringsutveksling og samvirke.

Statsråden viser til Riksrevisjonens påpekning av at statlige myndigheter i sin samordning ikke i tilstrekkelig grad har fulgt opp og stimulert kommunene til å ivareta sitt ansvar og gi området tilstrekkelig oppmerksomhet og prioritet. Statsråden viser i den forbindelse til sin omtale av handlingsplanene og det utviklingsarbeidet knyttet til krisesenterloven som Barne- og familiedepartementet har et hovedansvar for. Statsråden peker også på at en rekke bestemmelser i lover og forskrifter gir kommunene plikt til å sørge for en helhetlig og individuelt tilpasset oppfølging av utsatte for vold i nære relasjoner, deres pårørende og voldsutøvere. Statsråden viser til at i arbeidet med opptrappingsplanen vil samordning og samarbeid mot vold i nære relasjoner, på alle myndighetsnivåer, være et sentralt tema.

5.1.7 Kunnskap om æresrelatert vold, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse i politiet

Statsråden viser til flere igangsatte tiltak for å heve kompetansen i politiet om æresrelatert vold. Hun peker på at temaet var en del av den obligatoriske opplæringen for etterforskere og påtale i politiet i 2021/2022. Politidirektoratet har utarbeidet en nasjonal instruks for risikovurdering og forebygging av partner- og æresrelatert vold som er ute på høring. Høsten 2022 iverksettes arbeid med en nasjonal opplæring for risikovurdering og forebygging av partner- og æresrelatert vold.

5.1.8 Støttesentrene for kriminalitetsutsatte

Statsråden viser til at Politidirektoratet nå utarbeider nasjonale retningslinjer for støttesentrene for kriminalitetsutsatte som skal bidra til å etablere en felles standard for støttesentrenes virksomhet og arbeid. Retningslinjene er planlagt ferdigstilt i løpet av året. Støttesentrene gjennomfører egne lokale tiltak for å gjøre tilbudet kjent, både internt i politiet og eksternt. Politidistriktenes egne rapporteringer viser at stadig flere henvendelser kommer som følge av at politiet selv viser til støttesentrenes tilbud, noe som statsråden mener indikerer at sentrene er bedre integrert i politiets organisasjon.

5.2 Barne- og familiedepartementet

5.2.1 Kommentarer til Riksrevisjonens konklusjoner

Viktige aktører som lærere, barnehageansatte og fastleger har for lite kunnskap om opplysningsplikten, avvergingsplikten og om avdekking av vold i nære relasjoner

Statsråden er enig i at det er viktig å øke kunnskapen om taushetsplikten, opplysningsplikten og avvergingsplikten i tjenestene og befolkningen. Hun viser til at flere undersøkelser har vist at det er manglende kunnskap om disse reglene og hvordan de skal håndteres i praksis. Manglende forståelse av taushetsplikt og opplysningsplikt kan føre til utfordringer i samarbeidet mellom hjelpetjenestene. Det er også en utfordring at ansatte i tjenestene som møter voldsutsatte ikke alltid har nødvendig kompetanse til å avdekke vold og kjenne igjen tegn på vold. Det kan være vanskelig å snakke med barn om vold og overgrep. Det eksisterer allerede flere kompetansehevingstilbud og opplæringstilbud om vold og overgrep som det

er viktig å utvikle videre. Statsråden viser til at regjeringen vil legge fram en opptrappingsplan mot vold og overgrep mot barn og vold i nære relasjoner. En vurdering av kompetansebehovet i tjenestene er en naturlig del av dette arbeidet.

Svakheter i det helhetlige hjelpetilbudet kan innebære at voldsutsatte ikke får den hjelpen de trenger

Statsråden viser til at voldsutsatte kan ha behov for hjelp fra flere tjenester over kortere eller lengre tid. Flere ulike tjenester, på både statlig og kommunalt nivå, har et ansvar for å tilby hjelp og oppfølging. Det er likevel en utfordring at voldsutsatte ikke synes at de får den hjelpen de har behov for og at samordningen av hjelpetilbudet ikke er god nok.

Statsråden viser til at dette er utfordringer som både staten og kommunene må arbeide med kontinuerlig, og samarbeide om. Fra 1. august 2022 trår endringer i flere velferdstjenestelover i kraft. Endringene skal sikre bedre samarbeid mellom velferdstjenester for barn og unge som har behov for sammensatte tjenester. Kommunene får blant annet en tydelig plikt til å avklare hvilken tjeneste som skal ha ansvar for å samordne tilbudet der barn og unge får tjenester fra flere instanser, og der samarbeid er nødvendig for å yte helhetlig og koordinerte tjenester. De fleste av endringene vil også omfatte voksne. Det pågår et arbeid med å lage en veiledning til disse lovendringene. Målet er at lovendringene skal bidra til et mer helhetlig hjelpetilbud til de som har behov for flere tjenester. Statsråden mener samtidig at det er viktig å øke kjennskapen til hjelpetilbudet til voldsutsatte, både blant befolkningen og blant tilsatte i kommunene.

Statsråden viser til at kommunene etter krisesenterloven har en plikt til å sørge for at kvinner, menn og barn som er utsatt for vold eller trusler om vold i nære relasjoner, får en helhetlig oppfølging gjennom samordning av tiltak mellom krisesentertilbudet og andre deler av tjenesteapparatet. Statsråden opplyser om at regjeringen vil vurdere nærmere hvordan kommunene kan støttes bedre i arbeidet og bidra til mer bruk av individuell plan og kommunale handlingsplaner mot vold i nære relasjoner. Et av målene med nevnte opptrappingsplan vil kunne være å bidra til bedre oppfølging av voldsutsatte.

Samhandlingen mellom politi og barnevernet har blitt bedre, men det er fortsatt utfordringer

Statsråden merker seg at Riksrevisjonen mener det er positivt at det er satt i verk tiltak for å få til bedre samarbeid mellom politi og barnevern i saker som gjelder vold i nære relasjoner. Samtidig viser Riksrevisjonen til at det fortsatt er utfordringer knyttet til dette. Den veilederen som er utarbeidet gir slik statsråden vurderer det, et godt grunnlag for hvordan samhandling bør skje. I saker som ikke omfattes av avvergeplikten har barnevernstjenesten et handlingsrom når de vurderer å varsle om en sak til politiet. Vurderingen skal omfatte både det generelle rettsvernet til barn og konkrete forhold ved det aktuelle barnet. Taushetsplikten skal ikke hindre nødvendig samarbeid mellom barnevernstjenesten og politiet i oppfølging av det enkelte barnet.

Barnevernstjenesten kan dele taushetspliktige opplysninger dersom det er nødvendig for å fremme den konkrete barnevernssaken og for å forebygge vesentlig fare for liv eller alvorlig skade for noen sin helse. Når barnevernstjenesten vurderer om de har rett til å dele opplysninger med andre, skal det alltid gjøres en konkret vurdering av om slik informasjonsdeling er til beste for barnet.

Når det gjelder mer konkrete spørsmål om sperret adresse, og samarbeid mellom barnevernet og politi i disse sakene, mener statsråden det er viktig å få kartlagt de faktiske forholdene. Det er igangsatt en evaluering av hvordan både barnevern og politi stiller seg i disse sakene. NOVA utfører evalueringen som er et tiltak i handlingsplanen mot vold i nære relasjoner 2021–2024.

Variierende oppfølging av krisesenterloven i kommunene

Statsråden peker på at krisesentertilbudet til personer utsatt for vold i nære relasjoner er et kommunalt ansvar regulert i lov om kommunale krisesentertilbud (krisesenterloven). Statsråden viser til flere evalueringer og utredninger som viser en positiv utvikling i kvaliteten i krisesentertilbudet, men at det fortsatt er en rekke utfordringer. Graden av implementering av krisesenterloven varierer og det er utfordringer i samarbeidet mellom krisesentertilbudet og andre kommunale tjenester, særlig når voldsutsatte skal reetablere seg etter opphold på krisesenter. Statsråden mener det er alvorlig at krisesenterstatistikken for 2020 viser at 30 prosent av beboerne ikke fikk en systematisk kartlegging av trusler eller behov for vern, til tross for at dette er et krav i forskrift til krisesenterloven. Statsråden vil be Bufdir følge opp dette i sin dialog med statsforvalterne som fører tilsyn med krisesentertilbudet og i dialogen med de regionale ressursentrene om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging (RVTS), som årlig gjennomfører kompetansetiltak for tilsette i krisesentrene.

Statsråden mener at kunnskapen om området viser at det er behov for tiltak for å sikre et godt krisesentertilbud fremover. Regjeringen vil utarbeide et høringsnotat både med forslag til lovendringer og drøfting av kvalitetsutfordringer i tilbudet.

Det er vedvarende svakheter i myndighetenes samordning av innsatsen mot vold i nære relasjoner

Statsråden viser til at det allerede er et utstrakt samarbeid mellom ulike myndigheter i arbeidet mot vold og overgrep. Det er strukturer for samarbeid på departements- og direktoratsnivå. Statsråden er likevel enig med Riksrevisjonen i at det er behov for å bedre myndighetenes samordning av innsatsen mot vold i nære relasjoner, og at det er behov for å støtte bedre opp om kommunenes arbeid med et koordinert hjelpetilbud. Regjeringen følger opp tiltakene i handlingsplanen mot vold i nære relasjoner 2021–2024 som omhandler disse utfordringene, og vil eventuelt vurdere ytterligere tiltak i forbindelse med opptrappingsplanen.

5.2.2 Kommentarer til Riksrevisjonens anbefalinger på ansvarsområdet til Barne- og familiedepartementet

Anbefalingen om å sørge for å iverksette nye tiltak for å øke kunnskapen om avvergings- og opplysningsplikten hos relevante aktører

Statsråden opplyser at så snart retningslinjene til endringer i flere av velferdstjenestelovene som trer i kraft i august er ferdig, vil tiltak for å gjøre retningslinjene kjent bli prioritert. Statsråden mener det vil være viktig å opprettholde oppmerksomheten om avvergings- og opplysningsplikten i eksisterende kompetansetiltak. Kunnskap om reglene bør også inngå i relevante profesjonsutdanninger.

Anbefalingen om å stimulere kommunene til bedre koordinering av det kommunale hjelpetilbudet

Statsråden mener det er en viktig oppgave for staten å være pådriver overfor kommunene i arbeidet med å bedre koordineringen av det kommunale hjelpetilbudet. Her har både departementene, direktoratene, statsforvalterne og RVTS en viktig rolle.

Statsråden mener det særlig vil være relevant å følge med på og støtte opp om kommunenes oppfølging av de nye samarbeidspliktene som vil gjelde i flere velferdstjenestelover fra 1. august 2022. Lovendringen vil bli evaluert slik at en får kunnskap om effektene av endringene.

Statsråden har merket seg at Riksrevisjonens undersøkelse viser at kommuner uten handlingsplaner i mindre grad har skriftlige rutiner for å avdekke og varsle om vold og for å samordne tjenestene. De har også i mindre grad kompetansetiltak for ansatte. Statsråden mener at dette viser at kommunale handlingsplaner kan være et viktig verktøy for å samordne det kommunale hjelpetilbudet bedre. Regjeringen vil oppfordre kommunene til å utarbeide handlingsplaner eller innlemme arbeidet mot vold i annet kommunalt planverk, jf. tiltak 21 og 69 i gjeldende handlingsplan mot vold i nære relasjoner.

Anbefalingen om å sørge for at regelverket om barnevernets meldeplikt til politiet om barn på skjult og sperret adresse klargjøres, og at det sikres nødvendige rutiner for informasjonsutveksling

Statsråden viser til at reglene om meldeplikt fra barneverntjenesten til politiet ved vedtak om skjult adresse trådte i kraft 1. januar 2021. Departementet vil vurdere behov for endringer i regelverket eller andre klargjøringer i lys av en igangsatt evaluering av adressesperretiltakene.

Anbefalingen om å sørge for at barnevernet gir betryggende tilbakemeldinger på bekymringsmeldingene de får

Statsråden viser til at det klart følger av barnevernloven at barnevernstjenestene skal gi melder en tilbakemelding om at bekymringsmelding er mottatt. Statsråden vil sørge for at barnevernstjenestene blir minnet om pliktene sine til å gi tilbakemelding, og

vil også gjøre Statens helsetilsyn som overordnet tilsynsmyndighet for barnevernet kjent med Riksrevisjonens funn knyttet til manglende tilbakemelding.

5.3 Arbeids- og inkluderingsdepartementet

5.3.1 Tolk

I Riksrevisjonens undersøkelse pekes det på at det er utfordringer med tilgang til nøytrale tolker for enkelte språkgrupper i barnevernssaker. Arbeids- og inkluderingsministeren viser til at tolkeloven, som trådte i kraft 1. januar 2022, har som hovedmål å tydeliggjøre offentlige organers ansvar for å bruke tolk og å bidra til en kvalitetsreform på tolkefeltet. Ifølge statsråden arbeider Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) med implementering av tolkeloven. Direktoratet skal blant annet bidra til opptappingen av bruken av kvalifiserte tolker i offentlig sektor, og sørge for at Nasjonalt tolkeregister inneholder tilstrekkelig med tolker på relevante språk som kan møte samfunnets behov. Tolkers yrkesetikk er også en del av kurs og utdanning som kreves for oppføring i Nasjonalt tolkeregister. Statsråden vurderer at de tiltakene som er igangsatt samlet sett vil bidra til både å dekke barnevernstjenestenes behov for tilgang til kvalifiserte tolker og til å utvikle tillit til myndighetenes arbeid.

5.3.2 Mangelfull kunnskap om Kompetanseteamet

I undersøkelsen blir det pekt på at kunnskapen om Kompetanseteamet mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og negativ sosial kontroll er begrenset. Statsråden viser til at Bufdir i 2021 fikk i oppdrag å styrke Kompetanseteamet. Deler av oppdraget handler om at Kompetanseteamet skal gjøres mer kjent. Dette arbeidet fortsetter i 2022. I tillegg peker statsråden på at gjeldende handlingsplan *Frihet fra negativ sosial kontroll og æresrelatert vold 2021–2024* også har flere tiltak for å bedre kunnskapen og kompetansen om dette området i tjenestetilbudene, og de vil legge til rette for å øke samordningen av arbeidet.

5.3.3 Kommentarer til Riksrevisjonens anbefalinger

Statsråden er enig med Riksrevisjonen i at det er viktig at NAV-ansatte har kunnskap om plikten til å avverge straffbare handlinger (avvergingsplikt) og til å melde fra til barnevernet (opplysningsplikt) når det er grunn til å tro at et barn er utsatt for vold eller mishandling. Statsråden vil derfor sørge for at tiltak for å øke kunnskapen om vold i nære relasjoner i NAV (herunder avvergings- og opplysningsplikten) blir videreført. Dette omfatter blant annet et nasjonalt ressurscenter i NAV for å heve kompetansen om vold i nære relasjoner ved NAV-kontorene. Ressurssenteret får ansvar for nasjonal kompetanseheving i NAV om vold i nære relasjoner og konsekvenser for arbeid, og metodisk utvikling for arbeidslivsinkludering av voldsutsatte.

Statsråden er enig med Riksrevisjonen i at et helhetlig hjelpetilbud ikke bare forutsetter koordinering mellom statlige aktører. Hun vil i den sammenheng nevne at NAV-kontoret har en sentral rolle i det kommunale hjelpetilbudet og at det arbeides kontinuerlig for å sikre et helhetlig og sammenhengende tilbud i kommunene.

5.4 Helse- og omsorgsdepartementet

Helse- og omsorgsministeren er glad for at Riksrevisjonen har sett nærmere på myndighetenes innsats for å avdekke overgrep, ivareta voldsutsatte og straffeforfølge overgrep som allerede har skjedd. Statsråden peker i likhet med Riksrevisjonens undersøkelse på at vold i nære relasjoner er en betydelig folkehelseutfordring og statsråden er enig med Riksrevisjonen i at det fortsatt er flere utfordringer på feltet til tross for mangeårig innsats fra myndighetshold.

5.4.1 Kunnskap om opplysningsplikt, avvergingsplikt og om avdekking av vold i nære relasjoner

Helse- og omsorgsministeren peker på undersøkelsens konklusjon om at fastlegene har for lite kunnskap om opplysningsplikten, avvergingsplikten og om å avdekke vold i nære relasjoner. Statsråden viser til at fastlegene har det medisinskfaglige ansvaret for sine listeinnbyggere. Og at også andre ansatte i helse- og omsorgstjenestene har en viktig rolle i å forebygge, avdekke og avverge vold og overgrep. Hun viser til at det i de senere årene har blitt tatt flere grep for å styrke kompetansen i helse- og omsorgstjenesten om avdekking av vold, blant annet gjennom kompetansesentrene for psykisk helse-, rus- og voldsfeltet og gjennom de helse- og sosialfaglige grunnutdanningene. Hun merker seg likevel at manglende kunnskap og handlingskompetanse trekkes fram som en utfordring, og mener at det vil være naturlig å se nærmere på hva som skal til for å gjøre ansatte i helse- og omsorgstjenesten bedre rustet til å fange opp og følge opp voldsutsatte i arbeidet mot vold og overgrep imot barn og vold i nære relasjoner.

5.4.2 Samarbeid og samordning

Statsråden framhever at bedre samhandling mellom kommunale helse- og omsorgstjenester og spesialisthelsetjenesten rundt pasienter og brukere med behov for oppfølging fra begge nivåer, er viktig for henne som helse- og omsorgsminister. Dette vil ifølge statsråden gjelde mange voldsutsatte som har økt risiko for både psykiske og fysiske helseplager. Statsråden opplyser om at de har startet arbeidet med en nasjonal helse- og samhandlingsplan, der et godt samarbeid mellom kommunene og sykehusene vil være et sentralt tema. I den nye opptrappingsplanen for psykisk helse vil samhandling på tvers av nivåer være viktig.

Statsråden er enig i at manglende samarbeid på tvers av sektorer er en utfordring som kan få konsekvenser for personer som er utsatt for vold og overgrep. Et godt samarbeid mellom helsesektoren, barnevern, justissektoren, arbeids- og velferdssektoren, skole, barnehage og krisesenter er viktig for at voldsutsatte skal få et godt og tilpasset tilbud.

Statsråden viser til at det de senere årene er tatt flere grep for å styrke myndighetenes samordning av innsatsen mot vold i nære relasjoner, men at det fortsatt gjenstår en del utfordringer som både nasjonale, regionale og lokale myndigheter må jobbe videre med i tiden framover. For å bidra til å bedre samordningen av tiltak og innsatser på nasjonalt nivå har BFD, KD, KUD, KDD, AID, JD og HOD gått sammen om å etablere en kjernegruppe

for utsatte barn og unge. Det overordnede samfunns målet for kjernegruppen er at utsatte barn og unge får nødvendig hjelp og oppfølging uavhengig av hvilken tjeneste eller forvaltningsnivå som er ansvarlig. I tillegg har Helsedirektoratet fått i oppdrag å utarbeide en tverrsektoriell veileder for psykisk helsearbeid for barn og unge. Veilederen skal blant annet bidra til å tydeliggjøre ansvars- og oppgavedeling og forventninger til samhandling på tvers av tjenester, nivåer og sektorer.

5.5 Kunnskapsdepartementet

Kunnskapsministeren merker seg at Riksrevisjonen i sin konklusjon påpeker at viktige aktører som grunnskolelærere, barnehageansatte og fastleger har for lite kunnskap om opplysningsplikten, avvergingsplikten og om avdekking av vold i nære relasjoner. Statsråden merker seg også at Riksrevisjonen påpeker at mangelfull kunnskap om æresrelatert vold, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse kan føre til at saker ikke avdekkes og at voldsutsatte ikke får tilstrekkelig og egnet hjelp. Statsråden merker seg dessuten at Riksrevisjonen også konkluderer med at det er vedvarende svakheter i myndighetenes samordning av innsatsen mot vold i nære relasjoner. Dette er et arbeid med behov for oppmerksomhet og utvikling.

Statsråden viser til at regjeringen skal legge fram en opptrappingsplan mot vold og overgrep mot barn og vold i nære relasjoner. Tiltak for å øke kompetansen i tjenestene vil være et av temaene i denne planen. Utfordringsbildet og sentrale utviklingstrekk på feltet skal inngå i planen.

I forslaget til ny opplæringslov som er sendt på høring, er opplysningsplikten til barnevernet videreført og det presiseres at bestemmelsen inneholder både en oppmerksomhetsplikt og en meldeplikt til barnevernstjenesten. Departementet legger der også vekt på at meldeplikten til barnevernstjenesten gjelder uavhengig av taushetsplikten og at det er viktig for skolen å kunne dokumentere i ettertid vurderingene som blir foretatt om det skal varsles.

Kunnskapsdepartementet har i handlingsplanen *Frihet fra negativ sosial kontroll og æresrelatert vold (2021–2024)* gitt Utdanningsdirektoratet i oppdrag å utvikle støtteressurser for å øke kompetansen til ansatte i skole og SFO, og å utvikle støtteressurser til det nye læreplanverket, for å bidra til god undervisning om tema som er relevante for handlingsplanen. Oppdraget skal også svare ut anmodningsvedtak nr. 529, 18. januar 2021, der «Stortinget ber regjeringen sikre tilbud om kompetanseheving som gir grunnleggende kunnskap om negativ sosial kontroll for lærere og rådgivere fra barneskole til videregående skole, samt retningslinjer for hvordan skolene skal jobbe systematisk med denne problematikken.»

Statsråden vil i det videre arbeidet sørge for å iverksette nye tiltak for å øke kunnskapen hos barnehageansatte og ansatte i skole og SFO om avvergings- og opplysningsplikten og om avdekking av vold i nære relasjoner. Dette omfatter også at barnehageansatte og ansatte i skole og SFO skal få bedre kunnskap om æresrelatert vold, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse.

Avslutningsvis viser statsråden til at Riksrevisjonen anbefaler Justis- og beredskapsdepartementet, Barne- og familiedepartementet, Kunnskapsdepartementet, Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet å stimulere kommunene til bedre koordinering av det kommunale hjelpetilbudet. Statsråden mener at dette arbeidet bør ivaretas i samarbeidet mellom departementene.

6 Riksrevisjonens uttalelse til statsrådets svar

Riksrevisjonen har ingen ytterligere merknader.

Saken sendes Stortinget.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 19. mai 2022

Karl Eirik Schjøtt-Pedersen

Tom-Christer Nilsen

Helga Pedersen

Anne Tingelstad Wøien

Arve Lønnum

Jens Gunvaldsen

Vedlegg

Vedlegg 1:

Riksrevisjonens brev til statsråden i Arbeids- og inkluderingsdepartementet



Riksrevisjonen

Vår saksbehandler

Beate Ragni Andenæs Øren 22241203

Vår dato

21.04.2022

Deres dato

Vår referanse

2020/00137-357

Deres referanse

Utsatt offentlighet jf. rrevl § 18 (2)

ARBEIDS- OG INKLUDERINGSDEPARTEMENTET

Postboks 8019 Dep

0030 OSLO

Oversendelse av Dokument 3:x Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes innsats mot vold i nære relasjoner

Vedlagt oversendes utkast til Dokument 3:x (2021–2022) *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes innsats mot vold i nære relasjoner*.

Dokumentet er basert på rapport oversendt Arbeids- og inkluderingsdepartementet ved vårt brev 24. februar 2022, og på departementets svar 25. mars 2022. Likelydende brev er sendt til Justis- og beredskapsdepartementet, Barne- og familiedepartementet, Kunnskapsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet.

Statsråden bes redegjøre for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens konklusjoner og anbefalinger, og eventuelt om departementet er uenig med Riksrevisjonen. Departementets oppfølging vil bli sammenfattet i det endelige dokumentet til Stortinget. Statsrådens svar vil i sin helhet bli vedlagt dokumentet. Det bes om at svaret oversendes som pdf lagret fra Word, ikke skannet som bilde, slik at innholdet kan gjøres tilgjengelig for alle i samsvar med krav til universell utforming. Svarfrist: 5. mai 2022.

For riksrevisorkollegiet

Karl Eirik Schjøtt-Pedersen

riksrevisor

Vedlegg:

Dokument 3:x (2021–2022) *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes innsats mot vold i nære relasjoner*

Brevet er godkjent og ekspedert digitalt.

Postadresse

Postboks 6835 St Olavs plass
0130 Oslo

Kontoradresse

Storgata 16

Telefon

22 24 10 00

E-post

postmottak@riksrevisjonen.no

Nettside

www.riksrevisjonen.no

Bankkonto

7694 05 06774

Org.nr.

974760843

Vedlegg 2:

Statsrådets svar



DET KONGELIGE
ARBEIDS- OG INKLUDERINGSDEPARTEMENT

Statsråden

Riksrevisjonen
Postboks 8130 Dep
0032 OSLO

Unntatt offentlighet,
Offl. § 5 andre ledd

Deres ref

Vår ref

Dato

20/645-30

6. mai 2022

Oversendelse av Dokument 3:x Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes innsats mot vold i nære relasjoner

Jeg takker for brev fra Riksrevisjonen av 22. april 2022 vedlagt utkast til Dokument 3:x (2021–2022) om Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes innsats mot vold i nære relasjoner.

Jeg har følgende svar på foreleggelsen:

Tolk

I undersøkelsen vises det på side 9 til at flere kilder peker på utfordringer med tilgang til nøytrale tolker for enkelte språkgrupper i barnevernssaker. Her vil jeg vise til tolkeloven som trådte i kraft 1. januar 2022, som også Riksrevisjonen omtaler. Hovedmålet med denne er å tydeliggjøre offentlige organers ansvar for å bruke tolk og å bidra til en kvalitetsreform på tolkefeltet. Loven skal bidra til å sikre rettssikkerhet og forsvarlig hjelp og tjeneste for personer som ikke kan kommunisere forsvarlig med offentlige organer uten tolk. Loven skal også bidra til at tolker holder en faglig forsvarlig standard, og loven klargjør hvilke regler om taushetsplikt, habilitet og nøytralitet som gjelder for tolker. Offentlige organer skal som hovedregel ikke bruke familiemedlemmer eller andre medfølgende personer som tolk.

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) som er nasjonal fagmyndighet for tolking i offentlig sektor, arbeider med implementering av tolkeloven. Direktoratet skal blant annet bidra til opptrappingen av bruken av kvalifiserte tolker i offentlig sektor, og sørge for at Nasjonalt tolkeregister inneholder tilstrekkelig med tolker på relevante språk som kan møte samfunnets behov. Tolkers yrkesetikk er også en del av kurs og utdanning som kreves for oppføring i Nasjonalt tolkeregister.

Tolkelovens § 9 stiller krav om at offentlige organer som jevnlig bruker tolk, skal ha retningslinjer for bestilling og bruk av tolk. Retningslinjene skal minst inneholde rutiner for bestilling av tolk, en angivelse av situasjoner der det foreligger plikt til å bruke tolk og veiledning i bruk av tolk og fjerntolking. Retningslinjene bør også inneholde en angivelse av situasjoner der det er behov for tolk. IMDi har utarbeidet en veiledning til utarbeidelse av slike retningslinjer: [Hvordan lage egne retningslinjer for bruk av tolk i din virksomhet | IMDi](#). IMDis generelle retningslinjer for bestilling og bruk av tolk kan tas i bruk av organer som bruker tolk sjeldent: [Retningslinjer for bestilling og bruk av tolk | IMDi](#). Barnevernets erfaring og metodikk med å bygge tillit til yrkesgrupper som bidrar til barnevernets tjenesteyting, er verdifull å trekke på for å sikre at minoritetspråklige innbyggere opplever tillit også til tolker i barnevernet.

Jeg vurderer at dette samlet sett vil bidra til både å dekke barneverntjenestenes behov for tilgang til kvalifiserte tolker og til å utvikle tillit til myndighetenes arbeid.

Mangelfull kunnskap om Kompetanseteamet

I undersøkelsen omtales det nasjonale Kompetanseteamet mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og negativ sosial kontroll, som gir råd og veiledning til hjelpeapparatet og enkeltpersoner om hvordan de bør gå frem i konkrete saker (side 17). Riksrevisjonen mener det gir grunn til bekymring at kunnskap om teamet er begrenset i kommunene. Teamet trekker også frem at de får få henvendelser fra blant annet NAV, og at dette kan bero på lite kunnskap om æresrelatert vold og manglende kjennskap til Kompetanseteamet blant saksbehandlerne i NAV.

Her vil jeg vise til at Bufdir i 2021 fikk i oppdrag å styrke Kompetanseteamet. Deler av oppdraget handler om at Kompetanseteamet skal gjøres mer kjent. Det ble utarbeidet en plan for arbeidet, som fortsetter i 2022. Det er også skrevet en kontrakt med et kommunikasjonsbyrå som skal hjelpe til i dette arbeidet.

Gjeldende handlingsplan «Frihet fra negativ sosial kontroll og æresrelatert vold 2021-2024» har også flere tiltak for å bedre kunnskapen og kompetansen om dette området i tjenestetilbudene, og det vil legges til rette for å øke samordningen av arbeidet. De særskilte hjelpetjenestene skal gjøres mer kjent for ansatte i førstelinjen og i befolkningen.

Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler Justis- og beredskapsdepartementet, Barne- og familiedepartementet, Kunnskapsdepartementet, Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet å

- sørge for å iverksette nye tiltak for å øke kunnskapen om avvergings- og opplysningsplikt hos relevante aktører
- stimulere kommunene til bedre koordinering av det kommunale hjelpetilbudet

Jeg har følgende kommentarer til Riksrevisjonens anbefalinger:

- *Nye tiltak for å øke kunnskapen om avvergings- og opplysningsplikten*

NAVs brukergrupper er ifølge norske omfangsundersøkelser overrepresentert blant personer som har blitt utsatt for vold i nære relasjoner. Jeg er derfor enig i at det er viktig at NAV-ansatte har kunnskap om plikten til å avverge straffbare handlinger (avvergingsplikt), og til å melde fra til barnevernet (opplysningsplikt) når det er grunn til å tro at et barn er utsatt for vold eller mishandling.

Jeg vil sørge for at tiltak for å øke kunnskapen om vold i nære relasjoner i NAV (herunder avvergings- og opplysningsplikten) blir videreført. Dette omfatter blant annet det pågående arbeidet med opprettelse av et nasjonalt ressurscenter i NAV for å heve kompetansen om vold i nære relasjoner ved NAV-kontorene. Ressurscenteret får ansvar for nasjonal kompetanseheving i NAV om vold i nære relasjoner og konsekvenser for arbeid, og metodisk utvikling for arbeidslivsinkludering av voldsutsatte. Det er også utarbeidet en veileder om vold i nære relasjoner og menneskehandel, til bruk for NAV-ansatte med publikumskontakt. Veilederen er blant annet ment å fremme kunnskap om sosiale rettigheter og praktisk oppfølging, herunder kunnskap om og samarbeid med andre instanser. Taushetsplikt og avvergingsplikt inngår i veilederen.

- *Stimulere kommunene til bedre koordinering av det kommunale hjelpetilbudet*

Jeg er enig med Riksrevisjonen i at et helhetlig hjelpetilbud ikke bare forutsetter god koordinering mellom statlige aktører. Jeg vil i den sammenheng nevne at NAV-kontoret har en sentral rolle i det kommunale hjelpetilbudet, og det arbeides kontinuerlig for å sikre et helhetlig og sammenhengende tilbud i kommunene.

Med hilsen



Marte Mjøs Persen

Vedlegg 3:

Riksrevisjonens brev til statsråden i Barne- og familiedepartementet



Riksrevisjonen

Vår saksbehandler

Beate Ragni Andenæs Øren 22241203

Vår dato

21.04.2022

Deres dato

Vår referanse

2020/00137-359

Deres referanse

Utsatt offentlighet jf. rrevl § 18 (2)

BARNE- OG FAMILIEDEPARTEMENTET
Postboks 8036 DEP
0030 OSLO

Oversendelse av Dokument 3:x Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes innsats mot vold i nære relasjoner

Vedlagt oversendes utkast til Dokument 3:x (2021–2022) *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes innsats mot vold i nære relasjoner*.

Dokumentet er basert på rapport oversendt Barne- og familiedepartementet ved vårt brev 24. februar 2022, og på departementets svar 24. mars 2022. Likelydende brev er sendt til Justis- og beredskapsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Kunnskapsdepartementet og Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

Statsråden bes redegjøre for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens konklusjoner og anbefalinger, og eventuelt om departementet er uenig med Riksrevisjonen. Departementets oppfølging vil bli sammenfattet i det endelige dokumentet til Stortinget. Statsrådets svar vil i sin helhet bli vedlagt dokumentet. Det bes om at svaret oversendes som pdf lagret fra Word, ikke skannet som bilde, slik at innholdet kan gjøres tilgjengelig for alle i samsvar med krav til universell utforming.

Svarfrist: 5. mai 2022.

For riksrevisorkollegiet

Karl Eirik Schjøtt-Pedersen
riksrevisor

Vedlegg:

Dokument 3:x (2021–2022) *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes innsats mot vold i nære relasjoner*

Brevet er godkjent og ekspedert digitalt.

Vedlegg 4:

Statsrådets svar



DET KONGELEGE BARNE-
OG FAMILIEDEPARTEMENT

Statsråden

Riksrevisjonen
Pb. 6835 St. Olavs pl.
0130 OSLO

Unnateke offentlegheit,
offl. § 5 andre ledd

Dykkar ref

Vår ref

Dato

19/2947-33

5. mai 2022

Riksrevisjonens undersøking av styresmaktenes innsats mot vald i nære relasjonar

Eg viser til Riksrevisjonens brev av 21. april, vedlagt utkast til Dokument 3:X (2021-2022) *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes innsats mot vold i nære relasjoner*. Nedanfor kommenterer eg konklusjonane i rapporten, og gjer greie for korleis Barne- og familiedepartementet vil følgje opp Riksrevisjonens tilrådingar på ansvarsområdet til departementet.

Kommentarar til konklusjonane

Eg har følgjande kommentarar til konklusjonane til Riksrevisjonen:

Viktige aktørar som lærarar, barnehagetilsette og fastlegar har for lite kunnskap om opplysningsplikta, avvergingsplikta og om avdekking av vald i nære relasjonar

Eg er samd i at det er viktig å auke kunnskapen om teieplikta, opplysningsplikta og avvergingsplikta i tenestene og i befolkninga. Fleire undersøkingar har vist at det manglar kunnskap om desse reglane og om korleis dei skal handterast i praksis. Manglande forståing av teieplikta og opplysningsplikta kan føre til utfordringar i samarbeidet mellom hjelpetenestene. Det er òg ei utfordring at tilsette i tenestene som møter valdsutsette ikkje alltid har nødvendig kompetanse til å avdekkje vald og kjenne igjen teikn på vald. Det kan vere særleg vanskeleg å snakke med barn om vald og overgrep. Det eksisterer allereie fleire kompetansehevingstilbod og opplæringstilbod om vald og overgrep som det er viktig å utvikle vidare.

I Hurdalsplattforma blir det varsla at regjeringa vil leggje fram ein opptrappingsplan mot vald og overgrep mot barn og vald i nære relasjonar. Ei vurdering av kompetansebehovet i tenestene er ei naturlig del av dette arbeidet.

Svakheiter i det heilskaplege hjelpetilbodet kan innebære at valdsutsette ikkje får den hjelpa dei treng

Valdsutsette kan ha behov for hjelp frå fleire tenester over kortare eller lengre tid. Fleire ulike tenester, både på statleg og kommunalt nivå, har eit ansvar for å tilby dei hjelp og oppfølging. Det er likevel ei utfordring at valdsutsette synest at dei ikkje får den hjelpa dei har behov for og at samordninga av hjelpetilbod ikkje er god nok.

Dette er utfordringar som både staten og kommunane må arbeide med kontinuerleg, og samarbeide om. Det er ingen enkle løysingar. Frå 1. august 2022 tar endringar i fleire velferdstenestelover til å gjelde, som skal sikre betre samarbeid mellom velferdstenester for barn og unge som har behov for samansette tenester. Kommunane får mellom anna ei tydeleg plikt til å avklare kva for teneste som skal ha ansvaret for å samordne tilbodet der barn og unge får tenester frå fleire instansar, og der samarbeid er nødvendig for å yte heilskapleg og koordinerte tenester. Dei fleste av endringane vil òg omfatte vaksne. Det pågår no eit arbeid med å lage ei rettleiing til desse lovendingane. Målet er at lovendingane skal bidra til eit meir heilskapleg hjelpetilbod til dei som har behov for hjelp frå fleire tenester. Eg meiner samstundes at det er viktig å auke kjennskapen til hjelpetilbodet for valdsutsette, både blant befolkninga og blant tilsette i kommunane.

Kommunane har ei plikt etter krisesenterlova til å sørge for at kvinner, menn og barn som er utsette for vald eller truslar om vald i nære relasjonar, får ei heilskapleg oppfølging gjennom samordning av tiltak mellom krisesentertilbodet og andre delar av tenesteapparatet. Regjeringa vil vurdere nærare korleis ein kan støtte kommunane betre i arbeidet og bidra til meir bruk av individuell plan og kommunale handlingsplanar mot vald i nære relasjonar. Eit av måla med nemnde opptrappingsplan vil kunne vere å bidra til betre oppfølging av valdsutsette.

Samhandlinga mellom politi og barnevern har vorte betre, men det er framleis utfordringar.

Eg merkar meg at Riksrevisjonen meiner det er positivt at det er sett i verk tiltak for å få til eit betre samarbeid mellom politi og barnevern i saker som gjeld vald i nære relasjonar. Samtidig viser Riksrevisjonen til at det framleis er utfordringar knytte til dette. Dei rettleiingane som er utarbeidde gir, slik eg vurderer det, eit godt grunnlag for korleis samhandlinga bør skje. I saker som ikkje blir omfatta av avvergeplikta har barnevernstenesta eit handlingsrom når dei vurderer å varsle ei sak til politiet. Vurderinga skal omfatte både det generelle rettsvernet til barn og konkrete forhold ved det aktuelle barnet. Når barnevernstenesta vurderer i kva grad dei skal varsle politiet, skal dette gjerast på bakgrunn av ei konkret bekymring om at eit barn er utsett for vald eller seksuelle overgrep. Vidare skal avgjerda om å varsle vere basert på ei barnevernfagleg vurdering. Denne vurderinga skal vere heilskapleg. Når barnevernet samarbeider med politiet gir reglane om teieplikt rammer for kva opplysingar dei kan dele.

Moglegheita for å utveksle informasjon og opplysingar er ein føresetnad for samhandling mellom politiet og barnevernstenesta. Sjølv om teieplikta etter barnevernslova er meir omfattande enn teieavgjerdene i forvaltingslova, opnar lovverket for informasjonsutveksling som stimulerer til slik samhandling. Teieplikta skal ikkje hindre nødvendig samarbeid mellom barnevernstenesta og politiet i oppfølginga av det enkelte barnet.

Barnevernstenesta kan dele teiepliktige opplysingar dersom det er nødvendig for å fremje den konkrete barnevernssaka og for å førebygge vesentleg fare for liv eller alvorleg skade for nokon si helse. Når barnevernstenesta vurderer om dei har rett til å dele opplysingar med andre, skal det alltid gjerast ei konkret vurdering av om slik informasjonsdeling er til det beste for barnet.

Når det gjeld meir konkret spørsmål om sperra adresse, og samarbeid mellom barnevern og politi i desse sakene, er det viktig at vi no får kartlagt dei faktiske tilhøva. Det er igangsett ei evaluering av korleis både barnevern og politi stiller seg i desse sakene. NOVA utfører evalueringa som er eit tiltak i handlingsplan mot vald i nære relasjonar 2021-2024.

Varierende oppfølging av krisesenterlova i kommunane

Krisesentertilbodet til personar utsette for vald i nære relasjonar er eit kommunalt ansvar regulert i lov om kommunale krisesentertilbod (krisesenterlova). Formålet med lova er å sikre eit godt og heilskapleg krisesentertilbod til kvinner, menn og barn som er utsette for vald eller truslar om vald i nære relasjonar. NOVA evaluerte i 2014 korleis kommunane har implementert lova. I 2019 utarbeidde Nordlandsforskning og Likestillingscenteret KUN eit kunnskapsgrunnlag på oppdrag frå BFD. Kunnskapsgrunnlaget viser at det er ei positiv utvikling i kvaliteten i krisesentertilbodet, men at ei rekkje utfordringar står att. Kunnskapsgrunnlaget syner mellom anna at grad av implementering av krisesenterlova varierer og at det er utfordringar i samarbeidet mellom krisesentertilboda og andre kommunale tenester, særleg når utsette skal reetablere seg etter eit opphald på krisesenter. Krisesenterstatistikken for 2020 viser at 30 prosent av bebuarane ikkje mottek ein systematisk kartlegging av truslar eller behov for vern, trass i at dette er eit krav i forskrift til krisesenterlova. Dette er alvorleg. Eg vil be Bufdir følgje opp dette i sin dialog med statsforvaltarane som fører tilsyn med krisesentertilbodet og i dialogen med dei regionale ressurscentera om vald, traumatisk stress og sjølvmoordsførebygging (RVTS), som årleg gjennomfører kompetansetiltak for tilsette i krisesentera.

Kunnskapsgrunnlaget som ligg føre viser at det er behov for tiltak for å sikre eit godt krisesentertilbod framover. Regjeringa vil utarbeide eit høyringsnotat med både forslag til lovendingar og drøfting av kvalitetsutfordringar i tilbodet.

Det er vedvarande svakheiter i styresmaktene si samordning av innsatsen mot vald i nære relasjonar.

Det skjer allereie i dag eit utstrekt samarbeid mellom ulike statlege styresmakter i arbeidet mot vald og overgrep. Det er òg strukturar for samarbeid på departementsnivå og direktoratsnivå. Eg er likevel einig med Riksrevisjonen i at det er behov for å betre styresmaktene si samordning av innsatsen mot vald i nære relasjonar, og det er behov for å støtte betre opp om kommunane sitt arbeid med eit koordinert hjelpetilbod. Regjeringa følgjer opp tiltaka i handlingsplan mot vald i nære relasjonar 2021 - 2024 som omhandlar desse utfordringane, og vil eventuelt vurdere ytterlegare tiltak i samband med den nemnde opptrappingsplanen.

Kommentarar til tilrådingane til Riksrevisjonen

Riksrevisjonen tilrår JD, BFD, KD, AID og HOD å sørgje for å setja i verk nye tiltak for å auke kunnskapen om avvergings- og opplysningsplikt hos relevante aktørar.

Så snart den nye rettleiinga eg har omtalt tidlegare i dette brevet blir ferdig, vil tiltak for å gjere ho kjent prioriterast. Det vil òg vere viktig å oppretthalde merksemda om desse pliktane i dei eksisterande kompetansetiltaka retta mot tilsette i tenester og verksemder som møter valdsutsette. Kunnskap om reglane bør inngå i relevante profesjonsutdanningar.

Riksrevisjonen tilrår JD, BFD, KD, AID og HOD å stimulere kommunane til betre koordinering av det kommunale hjelpetilbodet.

Eg meiner det er ei viktig oppgåve for staten å vere ein pådrivar overfor kommunane i arbeidet med å betre koordineringa av det kommunale hjelpetilbodet. Her har både departementa, direktorata, statsforvaltarane og RVTS ei viktig rolle.

Det vil vere særleg relevant å følgje med på, og støtte opp om, kommunane si oppfølging av dei nye samarbeidspliktene som skal ta til å gjelde i fleire velferdstenestelover frå 1. august 2022, jf. Prop. 100 L (2020-2021) og Innst. 581 L (2020-2021). Lovendringane skal bli evaluerte slik at ein får kunnskap om effekten av endringane.

Eg har merka meg at Riksrevisjonen si undersøking viser at kommunar utan handlingsplanar i mindre grad har skriftlege rutinar for å avdekkje og varsle om vald og for å samordne tenestene. Dei har òg i mindre grad kompetansetiltak for tilsette. Dette viser, meiner eg, at kommunale handlingsplanar kan vere eit effektivt verktøy for å samordne det kommunale hjelpetilbodet betre. Regjeringa vil oppfordre kommunane til å utarbeide handlingsplanar eller innlemme arbeidet mot vald i anna kommunalt planverk, jf. tiltak 21 og 69 i gjeldande handlingsplan mot vald i nære relasjonar.

Riksrevisjonen tilrår JD og BFD å sørgje for at regelverket om meldeplikta barnevernet har til politiet om barn på skjult og sperra adresse blir klargjort og at det blir sikra nødvendige rutinar for informasjonsutveksling.

Regelen i barnevernlova om meldeplikt frå barnevernstenesta til politiet ved vedtak om skjult adresse er relativt ny. Den var ein del av Prop. 84 L (2019-2020), og tok til å gjelde 1. januar

2021. Regelen er meint å betre kommunikasjonen mellom barnevern og politi, ved at barnevernstenesta får ei meldeplikt i saker med vedtak om skjult adresse. Departementet vil vurdere behovet for endringar i regelverket eller andre klargjeringar i lys av den nemnde evalueringa av adressesperretiltaka.

Riksrevisjonen tilrår BFD å sørge for at barnevernet gir tryggande tilbakemelding på bekymringsmeldingane barnevernet får.

Det følger klart av barnevernlova at barnevernstenesta skal gi melder ei tilbakemelding om at ei bekymringsmelding er mottatt. Vidare følger det av lova at dersom meldinga kjem frå ei offentlig styresmakt eller andre med meldeplikt, skal barnevernstenesta i tillegg gi tilbakemelding om det er opna undersøkingssak, og dessutan ny tilbakemelding når eventuell undersøking er gjennomført om saka er lagt bort eller vil bli følgt opp vidare. Tilbakemeldingsplikta er vidareført i ny barnevernslov.

Eg vil sørge for at barnevernstenestene blir minna om plikta til å gi tilbakemelding, og vil òg gjere Statens helsetilsyn som overordna tilsynsstyresmakt for barnevernet kjent med Riksrevisjonens funn knytt til manglande tilbakemelding.

Med helsing



Kjersti Toppe

Vedlegg 5:

Riksrevisjonens brev til statsråden i Helse- og omsorgsdepartementet



Riksrevisjonen

Vår saksbehandler

Beate Ragni Andenæs Øren 22241203

Vår dato

21.04.2022

Deres dato

Vår referanse

2020/00137-354

Deres referanse

Utsatt offentlighet jf. rrevl § 18 (2)

HELSE- OG OMSORGSDEPARTEMENTET

Postboks 8011 Dep

0030 OSLO

Oversendelse av Dokument 3:x Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes innsats mot vold i nære relasjoner

Vedlagt oversendes utkast til Dokument 3:x (2021–2022) *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes innsats mot vold i nære relasjoner*.

Dokumentet er basert på rapport oversendt Helse- og omsorgsdepartementet ved vårt brev 24. februar 2022, og på departementets svar 22. mars 2022. Likelydende brev er sendt til Justis- og beredskapsdepartementet, Barne- og familiedepartementet, Kunnskapsdepartementet og Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

Statsråden bes redegjøre for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens konklusjoner og anbefalinger, og eventuelt om departementet er uenig med Riksrevisjonen. Departementets oppfølging vil bli sammenfattet i det endelige dokumentet til Stortinget. Statsrådets svar vil i sin helhet bli vedlagt dokumentet. Det bes om at svaret oversendes som pdf lagret fra Word, ikke skannet som bilde, slik at innholdet kan gjøres tilgjengelig for alle i samsvar med krav til universell utforming. Svarfrist: 5. mai 2022.

For riksrevisorkollegiet

Karl Eirik Schjøtt-Pedersen
riksrevisor

Vedlegg:

Dokument 3:x (2021–2022) *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes innsats mot vold i nære relasjoner*

Brevet er godkjent og ekspedert digitalt.

Postadresse

Postboks 6835 St Olavs plass
0130 Oslo

Kontoradresse

Storgata 16

Telefon

22 24 10 00

E-post

postmottak@riksrevisjonen.no

Nettside

www.riksrevisjonen.no

Bankkonto

7694 05 06774

Org.nr.

974760843

Vedlegg 6:

Statsrådets svar



DET KONGELIGE
HELSE- OG OMSORGSDEPARTEMENT

Statsråden

Riksrevisjonen
Postboks 6835 St. Olavs plass
0032 OSLO

Deres ref

Vår ref

Dato

20/794-16

4. mai 2022

Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes innsats mot vold i nære relasjoner

Jeg viser til brev fra Riksrevisjonen av 22. april 2022 om undersøkelse av myndighetenes innsats mot vold i nære relasjoner.

Jeg er glad for at Riksrevisjonen har sett nærmere på myndighetenes innsats for å avdekke overgrep, ivareta voldsutsatte og straffeforfølge overgrep som allerede har skjedd. Vold i nære relasjoner er en betydelig folkehelseutfordring, og Riksrevisjonens rapport understreker at det fortsatt er flere utfordringer innen feltet - til tross for mangeårig innsats fra myndighetshold. Under følger mine kommentarer til de delene av rapporten som omhandler mine ansvarsområder som helse- og omsorgsminister. Jeg vil også kommentere på de delene av rapporten som omhandler samarbeid på tvers av sektorer og samordning av innsatsen mot vold i nære relasjoner.

Kunnskap om opplysningsplikt, avvergingsplikt og om avdekking av vold i nære relasjoner

Riksrevisjonens rapport peker blant annet på at fastleger har for lite kunnskap om opplysningsplikten, avvergingsplikten og om avdekking av vold i nære relasjoner. Det kan føre til at tilfeller av vold i nære relasjoner ikke avdekkes, og at volden dermed kan fortsette. Fastlegene har det medisinskfaglige ansvaret for sine listeinnbyggere. Det er blant annet nedfelt en sterk anbefaling i nasjonal faglig retningslinje for svangerskapsomsorgen, som også retter seg mot fastleger, at gravide bør få spørsmål om erfaringer med vold og henvises videre ved behov. Retningslinjen inneholder praktisk veiledning i hvordan temaet kan tas opp.

Også andre ansatte i helse- og omsorgstjenestene har en viktig rolle i å forebygge, avdekke og avverge vold og overgrep. Helse- og omsorgstjenestenes ansvar for dette er blant annet nedfelt i helse- og omsorgstjenesteloven, spesialisthelsetjenesteloven og tannhelsetjenesteloven. Der understrekes det at kommunene, de regionale helseforetakene og fylkeskommunene skal ha særlig oppmerksomhet rettet mot at pasienter og brukere kan være utsatt for, eller kan stå i fare for å bli utsatt for, vold eller seksuelle overgrep. Det sies også at det skal legges til rette for at helse- og omsorgstjenestene blir i stand til å forebygge, avdekke og avverge vold og seksuelle overgrep. Anbefalinger om hvordan helse- og omsorgspersonell kan avdekke vold og overgrep er også nedfelt i en rekke veiledere, retningslinjer og prosedyrer.

Det har de senere årene blitt tatt flere grep for å styrke kompetansen i helse- og omsorgstjenestene om avdekking av vold, blant annet gjennom kompetansesentrene innen psykisk helse-, rus- og voldsfeltet. De helse- og sosialfaglige grunnutdanningene har også fått en felles rammeplan gjennom RETHOS, der det blant annet er stilt krav om at alle kandidater ved de helse- og sosialfaglige utdanningene skal ha kunnskap om sosiale og helsemessige problemer inkludert omsorgssvikt, vold, overgrep, rus- og sosioøkonomiske problemer. Videre skal kandidatene kunne identifisere og følge opp mennesker med slike utfordringer, og kunne sette inn nødvendige tiltak og/eller behandling eller henvise videre ved behov. Jeg merker meg likevel at manglende kunnskap og handlingskompetanse trekkes fram som en utfordring, og mener det vil være naturlig å se nærmere på hva som skal til for å gjøre ansatte i helse- og omsorgstjenestene bedre rustet til å fange opp og følge opp voldsutsatte i arbeidet mot vold og overgrep mot barn og vold i nære relasjoner.

Samarbeid og samordning

Riksrevisjonen påpeker at det kan være en utfordring at det er mange ulike aktører på ulike nivåer som yter tjenester og hjelp til voldsutsatte. Bedre samhandling mellom kommunale helse- og omsorgstjenester og spesialisthelsetjenesten rundt pasienter og brukere med behov for oppfølging fra begge nivåer, er viktig for meg som helse- og omsorgsminister. Dette vil gjelde mange voldsutsatte, da det å utsettes for vold og overgrep er forbundet med økt risiko for både psykiske og fysiske helseplager. Vi har startet arbeidet med en nasjonal helse- og samhandlingsplan, der et godt samarbeid mellom kommunene og sykehusene vil være et sentralt tema. Også i den nye opptrappingsplanen for psykisk helse som regjeringen nå arbeider med, vil samhandling på tvers av nivåer være viktig.

Som Riksrevisjonen peker på i sin undersøkelse, er også manglende samarbeid på tvers av sektorer en utfordring som kan få konsekvenser for personer som er utsatt for vold og overgrep. Et godt samarbeid mellom helsesektoren, barnevern, justissektoren, arbeids- og velferdssektoren, skole og barnehage og krisesenter, er viktig for at voldsutsatte skal få et godt og tilpasset tilbud.

Avslutningsvis vil jeg kommentere på Riksrevisjonens konklusjon om svakheter i myndighetenes samordning av innsatsen mot vold i nære relasjoner. Det vises til at det de senere årene er tatt flere grep for å styrke samordningen, men at det fortsatt gjenstår en del

utfordringer. Jeg er enig i denne analysen, og mener dette er noe både nasjonale, regionale og lokale myndigheter må jobbe videre med i tiden fremover.

For å bidra til bedre samordningen av tiltak og innsatser på nasjonalt nivå, har BFD, KD, KUD, KDD, AID, JD og HOD gått sammen om å etablere en såkalt kjernegruppe for utsatte barn og unge. Kjernegruppen har sitt utspring i ny strategi for departementsfellesskapet *Gode hver for oss. Best sammen*. Ett av fem utviklingsområder i strategien er arbeidsmåter som fremmer samordning og samarbeid for å styrke departementsfellesskapets arbeid med sektorovergripende samfunnsutfordringer. Forsøket med en tverrdepartemental kjernegruppe innen feltet utsatte barn og unge er et ledd i oppfølgingen av dette utviklingsområdet. Det overordnede samfunnsmålet for kjernegruppen er at utsatte barn og unge får nødvendig hjelp og oppfølging uavhengig av hvilken tjeneste eller forvaltningsnivå som er ansvarlig.

Jeg vil også nevne at Helsedirektoratet har fått i oppdrag å utarbeide en tverrsektoriell veileder for psykisk helsearbeid for barn og unge. Veilederen skal blant annet bidra til å tydeliggjøre ansvars- og oppgavedeling og forventninger til samhandling på tvers av tjenester, nivåer og sektorer. Den skal også inkludere arbeid med rusproblematikk og vold og overgrep. En rekke direktorater er involvert i arbeidet.

Med hilsen,



Ingvild Kjerkol

Vedlegg 7:

Riksrevisjonens brev til statsråden i Justis- og beredskapsdepartementet



Riksrevisjonen

Vår saksbehandler

Beate Ragni Andenæs Øren 22241203

Vår dato

21.04.2022

Deres dato

Vår referanse

2020/00137-356

Deres referanse

Utsatt offentlighet jf. rrevl § 18 (2)

JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENTET

Postboks 8005 Dep.

0030 OSLO

Oversendelse av Dokument 3:x Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes innsats mot vold i nære relasjoner

Vedlagt oversendes utkast til Dokument 3:x (2021–2022) *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes innsats mot vold i nære relasjoner*.

Dokumentet er basert på rapport oversendt Justis- og beredskapsdepartementet ved vårt brev 24. februar 2022, og på departementets svar 23. mars 2022. Likelydende brev er sendt til Barne- og familiedepartementet, Kunnskapsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet og Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

Statsråden bes redegjøre for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens konklusjoner og anbefalinger, og eventuelt om departementet er uenig med Riksrevisjonen. Departementets oppfølging vil bli sammenfattet i det endelige dokumentet til Stortinget. Statsrådets svar vil i sin helhet bli vedlagt dokumentet. Det bes om at svaret oversendes som pdf lagret fra Word, ikke skannet som bilde, slik at innholdet kan gjøres tilgjengelig for alle i samsvar med krav til universell utforming.

Svarfrist: 5. mai 2022.

For riksrevisorkollegiet

Karl Eirik Schjøtt-Pedersen

riksrevisor

Vedlegg:

Dokument 3:x (2021–2022) *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes innsats mot vold i nære relasjoner*

Brevet er godkjent og ekspedert digitalt.

Postadresse

Postboks 6835 St Olavs plass
0130 Oslo

Kontoradresse

Storgata 16

Telefon

22 24 10 00

E-post

postmottak@riksrevisjonen.no

Nettside

www.riksrevisjonen.no

Bankkonto

7694 05 06774

Org.nr.

974760843

Vedlegg 8:

Statsrådets svar



**DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT**

Justis- og beredskapsministeren

Riksrevisjonen
Postboks 6835 St. Olavs plass
0130 Oslo

Deres ref.
2020/00137-356

Vår ref.
19/3397

Dato
06.05.2022

**JUSTIS- OG BEREDSKAPSMINISTERENS TILBAKEMELDING PÅ
RIKSREVISJONENS UNDERSØKELSE AV MYNDIGHETENES INNSATS MOT
VOLD I NÆRE RELASJONER**

1. BAKGRUNN

Jeg viser til Riksrevisjonens brev 22. april i år hvor jeg blir bedt om å redegjøre for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens konklusjoner og anbefalinger i revisjonen om myndighetenes innsats mot vold i nære relasjoner.

2. DEPARTEMENTETS KOMMENTARER

Jeg mener Riksrevisjonens rapport er grundig og gir et godt grunnlag for læring og videre utvikling. Det er gledelig at Riksrevisjonen konkluderer med at politiet prioriterer vold i nære relasjoner og at politiets kompetanse på området er styrket. Samtidig peker revisjonen på flere forbedringsområder, som jeg vil følge opp.

Som varslet i Hurdalsplattformen vil regjeringen utarbeide en opptrappingsplan om vold og overgrep mot barn og vold i nære relasjoner. Formålet med opptrappingsplanen er å legge til rette for bedre forebygging og avdekking av vold og overgrep, bedre oppfølging av voldsutsatte, økt kompetanse, styrket samarbeid mellom tjenester og sektorer, samt å sørge for at vold og overgrep får nødvendig prioritet i hele straffesakskjeden. Opptrappingsplanen skal utarbeides av åtte departementer under ledelse av Justis og beredskapsdepartementet. Riksrevisjonens konklusjoner og anbefalinger vil være sentrale i arbeidet med opptrappingsplanen.

Bedre koordinering av det kommunale hjelpetilbudet

Riksrevisjonen peker i sin rapport på at svakheter i det helhetlige hjelpetilbudet kan innebære at voldsutsatte ikke får den hjelpen de trenger. Det er anbefalt at kommunene stimuleres til bedre koordinering av det kommunale hjelpetilbudet.

Kommunale handlingsplaner er et sentralt verktøy for å sikre et helhetlig og sammenhengende tilbud i kommunene. Det er ikke lovpålagt å ha handlingsplaner, men skiftende regjeringer har gjennom flere år oppfordret kommunene til å etablere slike planer. For å bistå kommunene i dette arbeidet er det, på oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet, utarbeidet en egen web-basert veileder for utvikling av kommunale handlingsplaner. Denne har nettopp kommet i en ny versjon. Riksrevisjonens egen datainnsamling understreker nytten av kommunale handlingsplaner mot vold i nære relasjoner. Et godt samarbeid mellom kommunale tjenester og politi i forebygging og bekjempelse av vold i nære relasjoner, er helt avgjørende. Her er politirådene, politikontaktene og støttesentrene for kriminalitetsutsatte viktige ressurser.

Samhandling mellom politi og barnevern knyttet til barn på skjult og sperret adresse

Riksrevisjonen konkluderer i sin rapport med at samhandlingen mellom politi og barnevern har blitt bedre, men at det fortsatt er utfordringer. Det anbefales å sørge for at regelverket om barnevernets meldeplikt til politiet om barn på skjult og sperret adresse klargjøres og at det sikres nødvendige rutiner for informasjonsdeling.

Innenfor rammen av forskningsprogrammet om vold i nære relasjoner gjennomfører Velferdsforskningsinstituttet NOVA en evaluering av bruk av adressesperre som beskyttelsestiltak. Hensikten med evalueringen er blant annet å gi et oppdatert bilde av omfanget og bruken av tiltakene, kartlegge hvilke vurderinger som ligger til grunn for bruken, samt gi en beskrivelse av hvordan politiet og barneverntjenesten organiserer seg i dette arbeidet. Evalueringen skal også belyse hvordan tiltaket oppleves av voldsutsatte, og hvilke konsekvenser det har for voldsutsatte å leve med adressesperre. Evalueringen skal ferdigstilles innen utgangen av 2022. Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) er gitt koordineringsansvaret for utarbeidelsen av retningslinjer for håndtering av barn som bor på skjult/sperret adresse. Politidirektoratet (POD) vil bidra inn i dette arbeidet.

Forståelse av taushetsplikt og opplysningsplikt

Riksrevisjonen peker i sin rapport på at uklarheter rundt forståelsen av taushetsplikt og opplysningsplikt gir utfordringer for samarbeidet mellom involverte offentlige tjenester. Den tverrfaglige veilederen om taushetsplikt, opplysningsplikt og opplysningsrett i forvaltningen, som Riksrevisjonen viser til, har vært på høring og det legges opp til ferdigstilling før sommeren 2022.

Utfordringer med bruk av beskyttelsestiltak

Som en del av forskningsprogrammet om vold i nære relasjoner har Velferdsforskningsinstituttet NOVA gjennomført evalueringer av bruken av besøksforbud og omvendt voldsalarm. Evalueringsrapportene følges opp av Politidirektoratet og Riksadvokaten.

Et forslag om å utvide ordningen med omvendt voldsalarm har som kjent vært på høring. Forslaget innebærer å innføre en hjemmel i norsk straffeprosess som gjør det mulig å ilegge elektronisk kontroll ved brudd på besøksforbud. Dette er imidlertid et inngripende tiltak, som må balanseres mot hensynet til fornærmedes behov for trygghet og sikkerhet. Høringsinstansenes innspill vil derfor vurderes nærmere før jeg kan gå til Stortinget med et lovforslag.

Når det gjelder bedre oversikt over bruken og oppfølging av beskyttelsestiltak, vil POD vurdere muligheten for bedre tekniske løsninger. Det vil kunne sette operasjonssentralen og politiet for øvrig, bedre i stand til å få oversikt over aktive besøks- og oppholdsforbud. Nye retningslinjer for samhandling med eksterne som for eksempel NAV, lufthavnene og helsevesenet om oppfølging av omvendt voldsalarm er ferdigstilt og sendt politidistriktene. I tillegg er det igangsatt revisjon av nasjonal instruks for mobile voldsalarmer.

Straffesaksbehandling/etterforskning

Høy oppklaringsprosent og kort saksbehandlingstid for prioriterte sakstyper er sentrale indikatorer på kvalitet i straffesaksbehandlingen. Riksadvokaten har, i samarbeid med Politidirektoratet, fått i oppdrag å analysere årsaker og iverksette adekvate tiltak for å øke oppklaringsprosenten. Status for dette arbeidet vil inngå i POD og Riksadvokatens felles straffesaksrapportering til departementet, som iverksettes fra og med første tertial i år.

Riksadvokaten og POD har de siste årene hatt oppmerksomhet mot å sikre en «sunn totalportefølje» av straffesaker i politidistriktene. Sentralt i dette arbeidet er langsiktig planlegging og styring av den samlede porteføljen av straffesaker. Dette vil kunne gi positive effekter på saksbehandlingstid og oppklaringsprosent for prioriterte sakstyper.

Samordning av innsatsen mot vold i nære relasjoner

Riksrevisjonen peker på svakheter i myndighetenes samordning av innsatsen mot vold i nære relasjoner. Samarbeidet på departementsnivå foregår gjennom en interdepartemental arbeidsgruppe om vold i nære relasjoner under ledelse av Justis- og beredskapsdepartementet og med deltakelse fra syv øvrige departementer. Det skal også etableres en felles struktur for samarbeid mellom relevante direktorater i arbeidet mot vold i nære relasjoner. Dette skal bidra til bedre koordinering, erfaringsutveksling og samvirke i dette arbeidet.

Når det gjelder revisjonens påpekning av at statlige myndigheter i sin samordning ikke i tilstrekkelig grad har fulgt opp og stimulert kommunene til å ivareta sitt ansvar og gi området tilstrekkelig oppmerksomhet og prioritet, vises det omtalen av kommunale handlingsplaner over. Det vises også blant annet til utviklingsarbeidet knyttet til Lov om kommunale krisesentertilbud som Barne- og familiedepartementet har et hovedansvar for. En rekke bestemmelser i aktuelle lover og forskrifter gir kommunene en plikt til å sørge for en helhetlig og individuelt tilpasset oppfølging av utsatte for vold i nære relasjoner, deres pårørende og voldsutøvere. I arbeidet med opptrappingsplanen vil samordning og samarbeid i arbeidet mot vold i nære relasjoner, på alle myndighetsnivåer, være et sentralt tema.

Kunnskap om æresrelatert vold, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse i politiet

Æresrelatert vold var en del av den obligatorisk årlige opplæringen (OÅO) for etterforskere og påtale i politiet i 2021/2022. I tillegg er Kripos i gang med å videreutvikle arbeidet på dette området, blant annet med hensyn til bistand, utarbeidelse av tiltakskort for politiet og revisjon i fagportalen KO:DE. POD har også utarbeidet en nasjonal instruks for risikovurdering og forebygging av partner- og æresrelatert vold, som nå er sendt på høring til Riksadvokaten, Kripos og politidistriktene. Høsten 2022 iverksettes arbeid med en nasjonal opplæring for risikovurdering og forebygging av partner- og ærerelatert vold.

Støttesentre for kriminalitetsutsatte

POD utarbeider nå nasjonale retningslinjer for støttesentrene for kriminalitetsutsatte som er planlagt ferdigstilt i løpet av året. Retningslinjene skal bidra til å etablere en felles standard for støttesentrenes virksomhet og arbeid. Støttesentrene gjennomfører egne lokale tiltak for å gjøre tilbudet kjent, både internt i politiet og eksternt. Politidistriktenes egne rapporteringer viser at stadig flere henvendelser kommer som følge av at politiet selv viser til støttesentrenes tilbud, noe som indikerer at sentrene er bedre integrert i politiets organisasjon.

Avsluttende kommentar

Jeg vil følge opp Riksrevisjonens anbefalinger og konklusjoner i samarbeid med øvrige berørte departementer, og ovenfor Politidirektoratet og Den høyere påtalemyndighet.

Med hilsen



Emilie Mehl

Vedlegg 9:

Riksrevisjonens brev til statsråden i Kunnskapsdepartementet



Riksrevisjonen

Vår saksbehandler

Beate Ragni Andenæs Øren 22241203

Vår dato

21.04.2022

Deres dato

Vår referanse

2020/00137-358

Deres referanse

Utsatt offentlighet jf. rrevl § 18 (2)

KUNNSKAPSDEPARTEMENTET

Postboks 8119 DEP

0032 OSLO

Oversendelse av Dokument 3:x Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes innsats mot vold i nære relasjoner

Vedlagt oversendes utkast til Dokument 3:x (2021–2022) *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes innsats mot vold i nære relasjoner*.

Dokumentet er basert på rapport oversendt Kunnskapsdepartementet ved vårt brev 24. februar 2022, og på departementets svar 22. mars 2022. Likelydende brev er sendt til Justis- og beredskapsdepartementet, Barne- og familiedepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet og Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

Statsråden bes redegjøre for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens konklusjoner og anbefalinger, og eventuelt om departementet er uenig med Riksrevisjonen. Departementets oppfølging vil bli sammenfattet i det endelige dokumentet til Stortinget. Statsrådets svar vil i sin helhet bli vedlagt dokumentet. Det bes om at svaret oversendes som pdf lagret fra Word, ikke skannet som bilde, slik at innholdet kan gjøres tilgjengelig for alle i samsvar med krav til universell utforming. Svarfrist: 5. mai 2022.

For riksrevisorkollegiet

Karl Eirik Schjøtt-Pedersen
riksrevisor

Vedlegg:

Dokument 3:x (2021–2022) *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes innsats mot vold i nære relasjoner*

Brevet er godkjent og ekspedert digitalt.

Postadresse

Postboks 6835 St Olavs plass
0130 Oslo

Kontoradresse

Storgata 16

Telefon

22 24 10 00

E-post

postmottak@riksrevisjonen.no

Nettside

www.riksrevisjonen.no

Bankkonto

7694 05 06774

Org.nr.

974760843

Vedlegg 10:

Statsrådets svar



DET KONGELIGE KUNNSKAPSDEPARTEMENT

Kunnskapsministeren

Riksrevisjonen
Postboks 6835 St. Olavs plass
0130 OSLO

Utsatt offentlighet,
Offl. § 5 andre ledd jf RR § 18

Deres ref

Vår ref
20/1542-9

Dato
9. mai 2022

Dokument 3:x Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes innsats mot vold i nære relasjoner – Kunnskapsministerens redegjørelse

Jeg viser til brev av 22. april 2022 om utkast til *Dokument 3:x (2021–2022) Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes innsats mot vold i nære relasjoner*. Nedenfor følger min redegjørelse for hvordan Riksrevisjonens konklusjoner og anbefalinger vil bli fulgt opp av Kunnskapsdepartementet.

Riksrevisjonens konklusjoner og anbefalinger

Under kap. 3.1 i *Dokument 3:x (2021-2022) Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes innsats mot vold i nære relasjoner* skriver Riksrevisjonen følgende:

«Alle har en lovpålagt plikt til å avverge straffbare handlinger (avvergingsplikt), noe som også kan innebære å melde fra om tilfeller av vold i nære relasjoner til politiet. Enhver som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan har også en lovpålagt plikt til å melde fra til barnevernet (opplysningsplikt) når det er grunn til å tro at et barn er utsatt for vold eller mishandling. Lovpålagt taushetsplikt begrenser ikke disse pliktene.

Det er positivt at det er gjennomført en rekke kampanjer for å øke bevisstheten og kunnskapen rundt avvergingsplikten. Undersøkelsen viser imidlertid at mange fastleger, barnehageansatte og grunnskolelærere synes det er vanskelig å vurdere når avvergingsplikten gjelder. Disse yrkesgruppene melder i større grad sin mistanke om vold i nære relasjoner til barnevernet enn til politiet. Både barnehageansatte og grunnskolelærere peker i undersøkelsen på at de opplever at de i større grad må være sikre på at noen er utsatt for vold for å melde en sak til politiet. Politidirektoratet peker på at mange er redde for eget straffeansvar når det gjelder forholdet mellom avvergingsplikt og taushetsplikt, og at mange opplever at det å varsle til politiet kan få negative konsekvenser for videre samarbeid med berørte.

Postadresse
Postboks 8119 Dep
0032 Oslo
postmottak@kd.dep.no

Kontoradresse
Kirkeg. 18
www.kd.dep.no

Telefon*
22 24 90 90
Org.nr.
872 417 842

[...]

Undersøkelsen viser at mange fastleger, barnehageansatte og grunnskolelærere, som har besvart Riksrevisjonens spørreundersøkelse, har hatt mistanke om at noen av deres pasienter, barnehagebarn eller skoleelever har vært utsatt for vold i nære relasjoner. Til tross for at det er etablert rutiner, veiledere og verktøy på området, viser undersøkelsen at mange gir uttrykk for usikkerhet om hvordan og i hvilke tilfeller de skal gå videre dersom de har en mistanke. Dette har blant annet sammenheng med at de som utsettes for vold ofte er tause om det og at tema kan være tabubelagt og vanskelig å ta opp. Riksrevisjonen merker seg at kunnskap om vold i nære relasjoner blir pekt på som en utfordring av flere aktører.»

I tillegg til dette trekker Riksrevisjonen i sin konklusjon blant annet frem at uklarheter rundt forståelse av taushetsplikt og opplysningsplikt gir utfordringer for samarbeid mellom involverte offentlige tjenester.

Riksrevisjonen påpeker at mangelfull kunnskap om æresrelatert vold, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse kan føre til at saker ikke avdekkes og at voldsutsatte ikke får tilstrekkelig og egnet hjelp.

Riksrevisjonen trekker også frem at det er vedvarende svakheter i myndighetenes samordning av innsatsen mot vold i nære relasjoner.

Statsrådets redegjørelse

Jeg merker meg at Riksrevisjonen i sin konklusjon påpeker at viktige aktører som grunnskolelærere, barnehageansatte og fastleger har for lite kunnskap om opplysningsplikten, avvergingsplikten og om avdekking av vold i nære relasjoner. Jeg merker meg også at Riksrevisjonen påpeker at mangelfull kunnskap om æresrelatert vold, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse kan føre til at saker ikke avdekkes og at voldsutsatte ikke får tilstrekkelig og egnet hjelp. Jeg merker meg dessuten at Riksrevisjonen også konkluderer med at det er vedvarende svakheter i myndighetenes samordning av innsatsen mot vold i nære relasjoner. Dette er et arbeid med behov for oppmerksomhet og utvikling.

I Hurdalsplattformen varsler regjeringen at vi skal legge fram en opptrappingsplan mot vold og overgrep mot barn og vold i nære relasjoner. Tiltak for å øke kompetansen i tjenestene vil være et av temaene i denne planen. Utfordringsbildet og sentrale utviklingstrekk på feltet skal inngå i planen.

I forslaget til ny opplæringslov som er sendt på høring, er opplysningsplikten til barnevernet videreført og det presiseres at bestemmelsen inneholder både en oppmerksomhetsplikt og en meldeplikt til barnevernstjenesten. Departementet legger der også vekt på at meldeplikten til barnevernstjenesten gjelder uavhengig av taushetsplikten og at det er viktig for skolen å kunne dokumentere i ettertid vurderingene som blir foretatt om det skal varsles. Kunnskapsdepartementet har i handlingsplanen *Frihet fra negativ sosial kontroll og æresrelatert vold (2021-2024)* gitt Udir i oppdrag å utvikle støtteressurser for å øke

kompetansen til ansatte i skole og SFO, og å utvikle støtteressurser til det nye læreplanverket, for å bidra til god undervisning om tema som er relevante for handlingsplanen. Oppdraget skal også svare ut anmodningsvedtak nr. 529, 18. januar 2021, der «*Stortinget ber regjeringen sikre tilbud om kompetanseheving som gir grunnleggende kunnskap om negativ sosial kontroll for lærere og rådgivere fra barneskole til videregående skole, samt retningslinjer for hvordan skolene skal jobbe systematisk med denne problematikken.*»

I det videre arbeidet vil jeg sørge for å iverksette nye tiltak for å øke kunnskapen hos barnehageansatte og ansatte i skole og SFO om avvergings- og opplysningsplikten og om avdekking av vold i nære relasjoner. Dette omfatter også at barnehageansatte og ansatte i skole og SFO skal få bedre kunnskap om æresrelatert vold, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse.

Riksrevisjonen anbefaler Justis- og beredskapsdepartementet, Barne- og familiedepartementet, Kunnskapsdepartementet, Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet å stimulere kommunene til bedre koordinering av det kommunale hjelpetilbudet. Jeg mener at dette arbeidet bør ivaretas i samarbeidet mellom departementene.

Med hilsen



Tonje Brenna

Dokumentet er godkjent elektronisk og påført statsrådets signatur

Vedlegg 11:

Forvaltningsrevisjonsrapport med vurderinger

Revisjonen er gjennomført som en forvaltningsrevisjon i henhold til:

- lov om Riksrevisjonen § 9, tredje ledd
- instruks om Riksrevisjonens virksomhet § 9
- INTOSAI standard for forvaltningsrevisjon (ISSAI 3000)
- Riksrevisjonens faglige retningslinjer for forvaltningsrevisjon

Innhold

1	Innledning	9
1.1	Bakgrunn	9
1.2	Mål og problemstillinger	10
1.3	Avgrensning	11
2	Metodisk tilnærming og gjennomføring	12
2.1	Dokumentanalyse	12
2.2	Spørreundersøkelser	12
2.2.1	Spørreundersøkelse til barnehageansatte	13
2.2.2	Spørreundersøkelse til lærere i grunnskolen	13
2.2.3	Spørreundersøkelse til ansatte i det kommunale barnevernet	13
2.2.4	Spørreundersøkelse til fastleger	13
2.2.5	Spørreundersøkelse til kommunene	13
2.3	Intervjuer og spørsmål i brev	13
2.3.1	Departementer	13
2.3.2	Fagetater/underliggende organer	14
2.3.3	Politiet og det kommunale barnevernet	14
2.3.4	Krisesenterledere	15
2.4	Analyse av statistikker	15
2.4.1	Krisesenterstatistikk	15
2.4.2	Barnevernsstatistikk fra Statistisk sentralbyrå	15
2.4.3	Data fra Politidirektoratet om straffesaksbehandling og beskyttelsestiltak	16
2.5	Gjennomgang av dommer	17
2.6	Referansegruppe	17
3	Revisjonskriterier	18
3.1	Plikt til å forhindre og melde fra om vold i nære relasjoner	18
3.1.1	Avvergingsplikt	18
3.1.2	Taushetsplikt	19
3.1.3	Opplysningsplikt til barnevernet og politiet	19
3.2	Krav til offentlige hjelpetiltak til utsatte for vold i nære relasjoner	20
3.2.1	Krav til krisesentertilbudet	20
3.2.2	Krav til kommunenes oppfølging i reetableringsfasen	21
3.2.3	Krav til barnevernet knyttet til utsatte for vold i nære relasjoner	21
3.2.4	Krav til de ulike helse- og omsorgstjenestene	22
3.3	Krav til samarbeid mellom ulike tjenesteytere om et helhetlig tilbud til utsatte for vold i nære relasjoner	22
3.4	Krav til straffeforfølgelse av vold i nære relasjoner	24
3.5	Krav til politiets etterforskning av saker om vold i nære relasjoner	25

3.5.1	Spesielt om etterforskning av saker som omfatter vold mot barn i nære relasjoner.....	26
3.6	Krav til beskyttelsestiltak i saker om vold i nære relasjoner	27
3.6.1	Krav til risikovurdering av partnervold	28
3.7	Krav til departementenes styring og koordinering av innsatsen mot vold i nære relasjoner ...	28
4	Avdekking og varsling av vold i nære relasjoner blant lærere, barnehageansatte og fastleger	30
4.1	Avvergingsplikt, opplysningsplikt og taushetsplikt – retningslinjer og veiledere for å avdekke og varsle om vold i nære relasjoner	30
4.2	Avdekking og varsling av vold i nære relasjoner.....	32
4.2.1	Rutiner for å avdekke og varsle om vold i nære relasjoner	32
4.2.2	Et flertall har hatt mistanke om vold i nære relasjoner.....	33
4.2.3	Flere melder fra til barnevernet enn til politiet.....	34
4.2.4	Flere opplever at det er en høy terskel for å varsle om vold i nære relasjoner	35
4.2.5	Kompetanse om vold i nære relasjoner blant barnehageansatte og grunnskolelærere	37
5	Barnevernets arbeid med barn som utsettes for vold i nære relasjoner	39
5.1	Saksgangen for håndtering av bekymringsmeldinger i barnevernet.....	39
5.2	Antall bekymringsmeldinger til barnevernet øker, og de fleste meldingene kommer fra barnevernet, skole, barnehage og politiet.....	40
5.2.1	Barnevernet kan motta flere bekymringsmeldinger om det samme barnet	41
5.2.2	Aldersfordelingen på barna det meldes inn bekymringsmeldinger på	43
5.2.3	Barnevernstjenesten gir ikke alltid tilbakemelding til den som har meldt inn bekymringsmelding	43
5.3	Barnevernet oppretter undersøkelsessak på grunnlag av nesten alle bekymringsmeldinger de mottar	44
5.4	En del saker om vold i nære relasjoner henlegges.....	47
6	Politiets arbeid med saker der barn og voksne utsettes for vold i nære relasjoner	49
6.1	Saksgangen i saker om mishandling i nære relasjoner	49
6.2	Anmeldelser av mishandling i nære relasjoner	50
6.3	Politiets organisering og prioritering av arbeidet mot vold i nære relasjoner	52
6.3.1	Politidistriktene har varierende kapasitet til og kompetanse på å etterforske vold i nære relasjoner.....	53
6.3.2	Kurs og opplæringstilbudet innen vold i nære relasjoner.....	55
6.4	Lang saksbehandlingstid og lav oppklaring av saker om mishandling i nære relasjoner	56
6.4.1	Politiets saksbehandlingstid for saker om vold i nære relasjoner	58
6.5	Politiets etterforskningskritt i saker om vold i nære relasjoner	60
6.5.3	Tilrettelagte avhør er ressurskrevende	61
6.6	Risikovurderingsverktøy i saker om vold i nære relasjoner	65
6.6.1	Politidistriktenes bruk av SARA:SV i saker som omhandler partnervold.....	65
6.6.2	Manglende kompetanse er en utfordring i bruken av risikovurderingsverktøyet PATRIARK – æresrelaterte saker, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse	66
6.7	Bruken av ulike beskyttelsestiltak	68

6.7.1	Det er mangelfull oversikt over beskyttelsestiltakene	68
6.7.2	Besøksforbud i saker om vold i nære relasjoner.....	69
6.7.3	Brudd på besøksforbud i saker som gjelder vold i nære relasjoner får ofte ingen konsekvenser	70
6.7.4	Kontaktforbud med elektronisk kontroll (omvendt voldsalarm)	71
6.7.5	Mobil voldsalarm	73
6.7.6	Sperret adresse.....	74
6.8	Støttesentrene for kriminalitetsutsatte er lite kjent og har hatt færre ansatte enn opprinnelig planlagt.....	78
6.9	Straffereaksjoner i saker om vold i nære relasjoner	80
6.9.1	Det gis ofte strafferabatt i saker om vold i nære relasjoner	81
7	Krisesentertilbud og kompetanseteamet mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og negativ sosial kontroll	83
7.1	Om krisesentertilbudet	83
7.2	Krisesentrenes bemanning	84
7.3	Krisesentrenes tilgjengelighet	85
7.4	Bruk av krisesentrene	86
7.4.1	Hvem bor på krisesentrene?	87
7.4.2	Samarbeid med andre kommunale tjenester	88
7.4.3	Det varierer hvilket tilbud krisesenterbeboere får under oppholdet	90
7.4.4	Økning i bruk av dagtilbudet ved krisesentrene i perioden 2017–2019, men nedgang i 2020	91
7.4.5	En stor andel krisesenterbeboere har innvandrerbakgrunn.....	91
7.4.6	Menns bruk av krisesentrene	91
7.4.7	Barn på krisesentrene	92
7.5	Voldutsatte som flytter tilbake til voldsutøveren	93
7.6	Krisesenterets rolle i det kommunale tjenestetilbudet	94
7.6.1	Oppfølging etter et opphold på krisesenter.....	95
7.7	Kompetanseteamet mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og negativ sosial kontroll	96
7.7.1	Botilbudet for personer utsatt for tvangsekteskap, æresrelatert vold og negativ sosial kontroll	97
8	Samhandling og koordinering på kommunalt og statlig nivå	99
8.1	Mange forskjellige tjenester yter hjelp til utsatte for vold i nære relasjoner	99
8.2	Kommunenes ansvar, virkemidler og koordinering.....	100
8.2.1	Flere kommuner mangler handlingsplaner mot vold i nære relasjoner.....	101
8.2.2	Svakheter i samarbeidet mellom hjelpetjenestene	103
8.2.3	Kommunale voldscoordinatorer	108
8.3	Statens ansvar, virkemidler og koordinering.....	109
8.3.1	Nasjonale handlingsplaner som verktøy for å styrke innsatsen mot vold i nære relasjoner ..	110
8.3.2	Tiltak for å forbedre samordning	113
8.3.3	Tiltak for å forbedre statistikk og registrering	116

8.3.4	Tiltak for å påse at taushetsplikt og opplysningsplikt ikke er til hinder for samarbeid	118
8.3.5	Kompetanseutvikling og forskning som virkemiddel – tiltak for å styrke kunnskapsgrunnlaget	120
9	Vurderinger	123
9.1	Viktige aktører som lærere, barnehageansatte og fastleger har for lite kunnskap om opplysningsplikten, avvergingsplikten og om avdekking av vold i nære relasjoner	123
9.2	Svakheter i det helhetlige hjelpetilbudet kan innebære at voldsutsatte ikke får den hjelpen de trenger	124
9.2.1	Samhandlingen mellom politi og barnevern har blitt bedre, men det er fortsatt utfordringer .	125
9.2.2	Uklarheter rundt forståelsen av taushetsplikten og opplysningsplikten gir utfordringer i samarbeidet mellom involverte offentlige tjenester.....	125
9.2.3	Variierende oppfølging av krisesenterloven i kommunene	126
9.2.4	Flere kommuner har fortsatt ikke handlingsplan mot vold i nære relasjoner og få kommuner har voldskoordinator	127
9.3	Politiet prioriterer saker om vold i nære relasjoner, men det er utfordringer med etterforskning og bruk av beskyttelsestiltak	127
9.3.1	Risikostyringsverktøy i saker som gjelder partnervold og æresrelatert vold brukes, men det er mangler ved kompetanse og kapasitet i distriktene for bruk av verktøyene	127
9.3.2	Andelen oppklarte saker har gått ned, og lang saksbehandlingstid fører ofte til strafferabatt	128
9.3.3	Kompetansen er styrket, men politiet mangler etterforskningskapasitet	129
9.3.4	Voldsutsatte har stort behov for beskyttelse, men det er svakheter ved politiets oversikt, bruk og oppfølging av beskyttelsestiltak	129
9.3.5	Intensjonen ved opprettelsen av støttesentrene for kriminalitetsutsatte i politidistriktene er ikke fulgt opp i tilstrekkelig grad.....	131
9.4	Mangelfull kunnskap om æresrelatert vold, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse kan føre til at saker ikke avdekkes, og at voldsutsatte ikke får tilstrekkelig og egnet hjelp	132
9.5	Det er vedvarende svakheter i myndighetenes samordning av innsatsen mot vold i nære relasjoner.....	132
10	Referanseliste.....	134
11	Vedlegg	141
	Vedlegg 1: Påtaleavgjørelser som medfører oppklaring, ikke oppklaring og saker som trekkes ut før oppklaringsprosent beregnes.....	142

Tabelloversikt

Tabell 1	Årlig antall bekymringsmeldinger om vold i nære relasjoner, 2015–2020.....	40
Tabell 2	Antall anmeldte saker om vold i nære relasjoner, fordelt på ulike kategorier i perioden 2015–2021	50
Tabell 3	Antall tilrettelagte førstegangsavhør fordelt på år	62
Tabell 4	Fristbrudd for førstegangsavhør i saker om vold i nære relasjoner, fordelt på år, i perioden 2016–2020	63
Tabell 5	Antall personer med vedtak fra politiet om sperret adresse	75

Tabell 6 Antall barn med adressesperre i befolkningsregisteret som har fått tiltak fra barnevernet i løpet av året	77
Tabell 7 Antall saker om vold og vold i nære relasjoner ved støttesentrene for kriminalitetsutsatte, fordelt på politidistrikt og år	79
Tabell 8 Bemanning, driftskostnader og reiseavstand til krisesentrene	84
Tabell 9 Oversikt over antall kommuner krisesentrene betjener, 2020	85
Tabell 10 Mannlige beboere ved krisesentrene i perioden 2015–2020	92
Tabell 11 Antall saker kompetanseteamet har behandlet, fordelt på alder	96
Tabell 12 Antall personer plassert i botilbudet årlig	98
Tabell 13 Rutiner og prosedyrer hos kommuner med og uten handlingsplan mot vold i nære relasjoner	102
Tabell 14 Kommunal voldskordinator i perioden 2017–2020	108

Figuroversikt

Figur 1 Finnes det veiledere, verktøy og rutiner for å avdekke og varsle om vold i nære relasjoner? .	33
Figur 2 Mistanke om at barn/pasient har vært utsatt for vold i nære relasjoner	33
Figur 3 Hvor sikre føler grunnskolelærere og barnehageansatte at de må være på at et barn har vært utsatt for vold i en nær relasjon for å melde bekymring til barnevern og politi?	35
Figur 4 Opplæring av barnehageansatte og grunnskolelærere, i prosent	37
Figur 5 Saksgangen i barnevernet	39
Figur 6 Bekymringsmeldinger om vold i nære relasjoner i 2020, fordelt på andel meldere	41
Figur 7 Andel barn med bekymringsmelding(er) om vold i nære relasjoner, etter antall meldinger i perioden 2015–2020 (N = 74 937).....	42
Figur 8 Aldersfordeling på barna med bekymringsmelding om vold i nære relasjoner i 2020 (N = 15 122).....	43
Figur 9 Andel barn med ulike barnevernstiltak som følge av bekymringsmelding om vold i nære relasjoner, i perioden 2015–2020 (N = 33 632).....	46
Figur 10 Illustrasjon av politi- og påtalemyndighetens arbeid mot mishandling i nære relasjoner.....	49
Figur 11 Årlig oppklaringsprosent for saker om mishandling i nære relasjoner (§§282 og 283)	56
Figur 12 Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for saker om mishandling i nære relasjoner (§§ 282 og 283), målt i dager	59
Figur 13 Saksbehandlingstid for påtaleavgjorte lovbrudd om mishandling i nære relasjoner i perioden 2015–2021 (N = 21 795).....	59
Figur 14 Begrunnelse for fristbrudd i saker om vold i nære relasjoner, i perioden 2016–2020	64
Figur 15 Påstand eller rettskraftig beslutning om omvendt voldsalarm, fordelt på år	72
Figur 16 Utvikling i antall personer med straffereaksjon som følge av vold i nære relasjoner	81
Figur 17 Antall unike beboere på krisesentre i perioden 2015–2020.....	87
Figur 18 Belegg ved krisesentrene i perioden 2015–2020.....	88
Figur 19 Antall krisesentre med skriftlige samarbeidsavtaler med ulike aktører i 2015 og 2020	89
Figur 20 Bistand under opphold på krisesenter i 2020, prosent av opphold	90
Figur 21 Dagbrukere ved krisesentrene	91
Figur 22 Barns deltakelse på skole og i barnehage under krisesenteropphold i 2020	93
Figur 23 Oversikt over potensielle offentlig aktører som kan yte hjelp til utsatte for vold i nære relasjoner	99
Figur 24 Hvilke aktører har fastlegen samarbeidet med eller henvist til i oppfølgingen av pasienter (barn) som har vært utsatt for vold i nære relasjoner? (N=245).....	104
Figur 25 Hvilke aktører har fastlegen samarbeidet med eller henvist til i oppfølgingen av pasienter (voksne) som har vært utsatt for vold i nære relasjoner? (N=245).....	105

Figur 26 Barnevernets rutinebeskrivelser eller retningslinjer for samarbeid i saker om vold i nære relasjoner (N = 277).....	107
Figur 27 I hvilken grad barnehageansatte og grunnskolelærere opplever at taushetsplikten er til hinder for samarbeid med følgende aktører	118

Faktaboksoversikt

Faktaboks 1 Opplysningsplikt og avvergingsplikt.....	31
Faktaboks 2 Mishandling i nære relasjoner.....	51
Faktaboks 3 PATRIARK.....	67
Faktaboks 4 Krisesenter.....	83
Faktaboks 5 Nasjonale handlingsplaner og strategier på området.....	110
Faktaboks 6 Evaluering av Prosjekt November – «barnehus for voksne»	115

Ordliste og forkortelser

Avvergingsplikt	Ifølge straffeloven § 196 er enhver forpliktet til «gjennom anmeldelse eller på annen måte å søke å avverge en straffbar handling eller følgene av den, på et tidspunkt da dette fortsatt er mulig og det framstår som sikkert eller mest sannsynlig at handlingen vil bli begått». Plikten gjelder for alle til enhver tid, og opphever eventuell taushetsplikt.
Beskyttelsestiltak	For beskyttelse av voldsutsatte kan politiet innvilge ulike beskyttelsestiltak som mobil voldsalarm, besøksforbud, kontaktforbud, hemmelig adresse, ny identitet og skjerming. Domstolen kan idømme omvendt voldsalarm. Barnevernet og politiet kan fatte vedtak om sperret adresse.
BL	BL står for Basis Løsning og er et saksbehandlingssystem, med rutine støtte både for etterforskere og påtalemyndigheten. I BL registreres de opplysningene som er nødvendige ved behandlingen av en straffesak, helt fra en sak er anmeldt til den er avsluttet. ¹
FSI	Felles straffesaksinntak er etablert i alle politidistrikt for å sikre befolkningen så lik behandling som mulig uavhengig av hvor de utsettes for kriminelle handlinger. Det skal også sørge for at alle mottatte og avgitte anmeldelser blir riktig prioritert og håndtert i den innledende fasen.
Kommunal volds koordinatør	Ansatt i kommunen som samordner kommunens hjelp til voldsutsatte og voldsutøvere.
Kostra	KOMmune-STat-Rapportering – Rapporteringssystem for kommuner og fylkeskommuner til Statistisk sentralbyrå. Skal bidra til å gi innbyggere, media, kommunesektoren, staten og andre muligheten for å få informasjon om kommuners og fylkeskommuners virksomhet.
Krisesenter	Et tilbud kommunene er pålagt å ha for de som utsettes for vold eller overgrep fra partner, familie eller andre nære. Sentrene tilbyr beskyttelse, sikkerhet, råd og veiledning til kvinner, menn og barn.
Meldeplikt	Juridisk ansvar for å melde fra ved alvorlig bekymring for et barn for eksempel. Meldeplikt vil normalt gå foran taushetsplikt.
Strasak	Politiets arbeidsregister på straffesaksområdet.
Støttesenter for kriminalitetsutsatte	Etablert i alle politidistrikt for å styrke tjenestetilbudet til kriminalitetsutsatte. Støttesentrene skal ivareta behovene til de som utsettes for kriminalitet slik at de klarer å stå gjennom hele straffesaksprosessen.
Taushetsplikt	Offentlige ansatte er som regel underlagt en taushetsplikt som skal hindre at andre får adgang eller kjennskap til det den offentlige ansatte får vite om noens personlige forhold.
Tilrettelagt avhør	Benyttes ved avhør av vitner under 16 år og vitner med psykisk utviklingshemming eller annen funksjonsnedsettelse som medfører behov for tilrettelagt avhør.

¹ Ot.prp. nr. 108 (2008–2009)

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Vold i nære relasjoner er alvorlig kriminalitet med store konsekvenser både for den som utsettes direkte for det, og for den som lever i en tilværelse med vold. Volden kan utøves på ulike måter og være fysisk, psykisk, seksuell, materiell og/eller økonomisk.² Det kan være vold fra nåværende eller tidligere partner, inkludert kjæreste, samboer og ektefelle. Det kan også være vold mot andre i nær relasjon, både barn, unge, voksne og eldre.

Funn fra en rekke undersøkelser i den norske befolkningen viser at vold i nære relasjoner er et utbredt problem. Kartlegginger anslår at mellom 75 000 og 150 000 personer årlig utsettes for vold i nære relasjoner i Norge. Om lag én av fem barn og unge oppgir at de har opplevd minst ett tilfelle av mindre alvorlig fysisk vold fra én forelder i oppveksten.³ Når det gjelder alvorlig fysisk vold, som å bli slått med knyttneve eller banket opp av en forelder (barnemishandling), oppgir rundt 1 av 20 at de har opplevd dette én eller flere ganger i løpet av oppveksten.⁴

Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress' (NKVTS) omfangsundersøkelse om vold og overgrep fra 2014 viser at rundt 8 prosent kvinner og 2 prosent menn hadde vært utsatt for alvorlig vold fra partner.⁵

Ifølge Kriplos' drapsoversikt for 2021 ble drap på kvinner oftest begått av nær familie, mens drap på menn oftest ble begått av en venn eller bekjent. I perioden 2012–2021 ble 147 av i alt 276 drap (49 prosent) i Norge begått av gjerningspersoner som hadde en nær relasjon til offeret.⁶ Forskning viser at i rundt 70 prosent av tilfellene som ender med partnerdrap, har politi og helsevesen registrert gjentatte voldsepisoder.⁷

Flere menneskerettighetskonvensjoner angir statens plikt til å beskytte befolkningen, for eksempel FNs kvinnekonvensjon, barnekonvensjonen, Istanbulkonvensjonen og den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK). Ifølge Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter (NIM) har staten plikt til å forhindre at enkeltindivider blir utsatt for overgrep fra andre gjennom å forebygge, avverge, etterforske og straffeforfølge vold og overgrep mellom privatpersoner. I tillegg til å ha et politi som beskytter borgerne, skal staten sikre at annet hjelpeapparat er rustet til å beskytte personer mot vold. I 2018 ble Norge oppfordret av flere ulike FN-komiteer til å gjøre mer for å beskytte de voldsutsatte.⁸

Justis- og beredskapsdepartementet har ansvar for å koordinere regjeringens innsats for å bekjempe vold i nære relasjoner generelt, mens Barne- og familiedepartementet⁹ koordinerer arbeidet for å bekjempe vold mot barn og unge spesielt, jf. Innst. 247 S (2016–2017). Kommunene har et særskilt

² Dinutvei.no

³ NOVA (2016) *Vold og overgrep mot barn og unge. Omgang og utviklingstrekk 2007–2015*. Rapport nr. 5/2016; NKVTS (2019) *Ungdoms erfaringer med vold og overgrep i oppveksten. En nasjonal undersøkelse av ungdom i alderen 12 til 16 år*. Rapport nr. 4/2019; FHI (2020, 2. januar) *Folkehelse rapporten – Vold og seksuelle overgrep*.

⁴ NKVTS (2014) *Vold og voldtekt i Norge. En nasjonal forekomststudie av vold i et livsløpsperspektiv*. Rapport 1/2014; NKVTS (2019) *Ungdoms erfaringer med vold og overgrep i oppveksten. En nasjonal undersøkelse av ungdom i alderen 12 til 16 år*. Rapport nr. 4/2019.

⁵ 16 prosent menn og 14 prosent kvinner rapporterte mindre alvorlig partnervold noen gang i livet.

⁶ Kriplos (2021) *Nasjonal drapsoversikt 2021. Drap i Norge 2011–2021*. Kriplos rapport, 17.01.2022. Relasjonene som er inkludert er kjæreste/tidligere kjæreste, barn, foreldre, partner/ekspartner eller annen familierelasjon.

⁷ NOU 2020:17 Varslede drap? Partnerdrapsutvalgets utredning. Resultatene fra forskningen er presentert i fem internasjonale og fagfelleverderte artikler. I tillegg er det utgitt en norsk forskningsrapport, Partnerdrap i Norge 1990–2012: En mixed methods studie av risikofaktorer for partnerdrap, Vatnar (2015)

⁸ <https://www.nhri.no/2019/norge-ma-styrke-forebyggingen-av-vold-mot-kvinner/>; Norges institusjon for menneskerettigheter (2019) *NIMs årlige rapport til Stortinget for 2018*.

⁹ Departementet har hatt ulike navn i undersøkelsesperioden: Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (2010–2016), Barne- og likestillingsdepartementet (2016–2019) og Barne- og familiedepartementet (2019–d.d.).

ansvar for å koordinere den samlede innsatsen på området, jf. *lov om kommunale krisesentertilbud* (krisesenterloven)¹⁰.

Den voldsutsatte kan ha et omfattende behov for ulike typer bistand fra det offentlige. Eksempler på aktører som er involvert i å tilby hjelp eller tjenester, er krisesenter, helse- og omsorgstjenester, skole, barnehage, politi og barnevern.

Ingen instans har det overordnede ansvaret for å sikre et helhetlig tilbud til voldsutsatte. Det kan derfor være vanskelig for voldsutsatte og deres pårørende å orientere seg om hvor en kan søke hjelp.¹¹

1.2 Mål og problemstillinger

Målet med undersøkelsen er å vurdere om myndighetenes innsats mot vold i nære relasjoner er i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger om å avdekke overgrep, ivareta voldsutsatte og straffeforfølge overgrep som allerede har skjedd.

1. Hvordan avdekkes og varsles det om vold i nære relasjoner?

Problemstillingen belyser hvordan lærere, barnehageansatte, fastleger, og barnevernsansatte varsler om vold i nære relasjoner. Problemstillingen belyser varsling til politiet og til barnevernet der det er aktuelt. Problemstillingen belyser også hvilke årsaker som kan forklare eventuelle utfordringer knyttet til avdekking og varsling om vold i nære relasjoner.

2. I hvilken grad mottar utsatte for vold i nære relasjoner et helhetlig hjelpetilbud?

Problemstillingen belyser tilbudet til de voldsutsatte, gjennom å undersøke offentlige aktørers henvisningspraksis, hvilke relevante instanser voldsutsatte har vært i kontakt med og deres tilgjengelighet. I tillegg kartlegges hvilke utfordringer som oppstår i reetableringsfasen etter et krisesenteropphold.

3. Hvordan blir saker om vold i nære relasjoner fulgt opp av politiet?

Problemstillingen tar primært utgangspunkt i politiets innsats og arbeid med straffbare forhold som er hjemlet i straffeloven §§ 282 og 283. Bestemmelsene om blant annet tvangsekteskap § 253 og kjønnslemlestelse §§ 284 og 285 og mer alvorlige straffbare handlinger som drap § 275 vil også bli omtalt når det er relevant. For å belyse problemstillingen vil status for antall anmeldte og oppklarte saker bli beskrevet, herunder utviklingen i saksbehandlingstid. Problemstillingen belyser også omfang av strafferabatt som følge av lang saksbehandlingstid. I tillegg belyser problemstillingen årsaker til at mange saker henlegges og ikke straffeforfølges.

Problemstillingen kartlegger hvilke sentrale beskyttelsestiltak den voldsutsatte mottar fra politiet, som eksempelvis voldsalarm, besøksforbud, sperret og hemmelig adresse. Problemstillingen belyser Støttesentrene for kriminalitetsutsattes arbeid for de voldsutsatte, og politiets bruk av risikokartleggingsverktøy.

4. Hvordan følger Justis- og beredskapsdepartementet, Barne- og familiedepartementet og Arbeids- og inkluderingsdepartementet opp innsatsen mot vold i nære relasjoner?

I denne problemstillingen undersøkes det hvorvidt Justis- og beredskapsdepartementet og Barne- og familiedepartementet ivaretar sitt ansvar for koordinering av arbeidet mot vold i nære relasjoner. Det

¹⁰ Krisesenterloven § 4: «Kommunen skal sørge for at kvinner, menn og barn som er utsette for vald eller truslar om vald i nære relasjonar, får ei heilskapleg oppfølging gjennom samordning av tiltak mellom krisesentertilbodet og andre delar av tenesteapparatet.»

¹¹ Prop. 12 S (2016–2017) *Opptappingsplan mot vold og overgrep (2017–2021)*.

vil også bli undersøkt hvordan Arbeids- og inkluderingsdepartementet¹² følger opp sitt koordineringsansvar for arbeidet mot negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse.

1.3 Avgrensning

Det forebyggende arbeidet mot vold i nære relasjoner inngår i hovedsak ikke i undersøkelsen. Men noe av arbeidet, eksempelvis å avdekke vold i nære relasjoner, anses likevel som en del av det forebyggende arbeidet ved å forebygge at volden gjentar seg.

Undersøkelsen dekker perioden fra 2015 til og med 2020, med hovedvekt på perioden 2018–2020. Måloppnåelsen for 2020 vurderes i lys av de spesielle utfordringene som forvaltningen har hatt som følge av koronasituasjonen.

Det er mange offentlige aktører som yter tjenester til utsatte for vold i nære relasjoner. Denne undersøkelsen har belyst innsatsen til et utvalg av disse aktørene.

¹² Arbeids- og sosialdepartementet i undersøkelsesperioden.

2 Metodisk tilnærming og gjennomføring

Problemstillingene i undersøkelsen har vi belyst gjennom dokumentanalyse og analyse av statistikk som gjelder barnevernet og politiet, blant annet i forbindelse med beskyttelsestiltak. Statistikk over støttesentrene for kriminalitetsutsatte og krisesentrene har vi også analysert. Vi har også intervjuet og sendt skriftlige spørsmål til sentrale aktører. I tillegg har vi gjennomført flere spørreundersøkelser. Datainnsamlingen begynte i juni 2020 og ble avsluttet i desember 2021.

2.1 Dokumentanalyse

Dokumentanalyse har vært en sentral metode i arbeidet med alle problemstillingene. Vi har gjennomgått ulike typer dokumenter, blant annet

- nasjonale handlingsplaner på området fra perioden 2007 til og med 2021
- politiets årlige rapportering om straffesaksstatistikk for perioden 2018–2020 (STRASAK-rapportene)
- interne styringsdokumenter fra politi-, helse-, barneverns-, og arbeids- og velferdsmyndighetene
- tildelingsbrev til Politidirektoratet, Den høyere påtalemyndighet, Helsedirektoratet, Arbeids- og velferdsetaten og Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet for årene 2018 til og med 2020
- et utvalg av kommunale handlingsplaner rettet mot vold i nære relasjoner
- rapporteringen fra støttesentrene for kriminalitetsutsatte til Politidirektoratet i perioden 2018–2020
- årsrapporter fra kompetanseteamet for tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og negativ sosial kontroll for årene 2016 til og med 2020
- politidistriktenes årsrapporter til Politidirektoratet for årene 2019 og 2020
- statsadvokatenes tilsynsrapporter for perioden 2018–2020
- statsforvaltners rapporter fra tilsyn med kommunenes krisesentertilbud for årene 2018–2020
- forsknings- og evalueringsrapporter, blant annet rapporter fra NKVTS, Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA)/OsloMet, Nordlandsforskning og NTNU
- dommer i saker som gjelder vold i nære relasjoner, fra alle lagmannsrettene for 2019 og 2020

2.2 Spørreundersøkelser

En sentral del av denne undersøkelsen har vært å se på hvorvidt aktører som møter barn og voksne i arbeidet sitt, oppdager det dersom disse utsettes for vold, og om de i så fall melder det videre til politi og barnevernet (problemstilling 1). På bakgrunn av dette sendte vi elektronisk spørreundersøkelser til ansatte ved barnehager, grunnskolelærere og fastleger. Hensikten med spørreundersøkelsene var å kartlegge hvilken erfaring og kunnskap disse gruppene har med å avdekke at barn eller voksne utsettes for vold i nære relasjoner. Vi kartla også hvilke erfaringer de har med å melde fra til barnevernet og/eller politiet, og hvordan de har opplevd å samhandle med det øvrige hjelpeapparatet. Vi sendte også en spørreundersøkelse til barnevernsansatte.

Vi sendte også en egen spørreundersøkelse til samtlige kommuner. Formålet med denne var å kartlegge om kommunene hadde utarbeidet handlingsplaner eller andre verktøy og veiledere som en del av arbeidet sitt mot vold i nære relasjoner. Det er ikke et krav til kommunene at de utarbeider handlingsplaner mot vold i nære relasjoner, men slike planer kan være et redskap for å fremme og koordinere den kommunale innsatsen på området.

Vi har undersøkt om det er noen systematiske skjevheter blant dem som har svart på spørreundersøkelsene. Det er ikke tegn til at noen grupper eller geografiske områder er overrepresentert, eller andre typer skjevheter.

Alle spørreundersøkelsene ble pilotert før vi sendte dem ut.

2.2.1 Spørreundersøkelse til barnehageansatte

Spørreundersøkelsen var rettet mot ansatte i barnehagene, ikke styrere eller daglig leder. De barnehageansatte som har svart på undersøkelsen, var ansatt som pedagogiske ledere, pedagogiske medarbeidere, fagarbeidere eller assistenter. Spørreundersøkelsen ble sendt til et tilfeldig utvalg av 400 barnehager. Ettersom det ikke finnes noe offentlig tilgjengelig register med e-postadresser til barnehageansatte, sendte vi undersøkelsen enten via e-post til styreren av barnehagen eller til barnehagens postmottak. Mottakeren ble bedt om å videresende spørreundersøkelsen til tre av sine ansatte i barnehagen. Vi sendte ut undersøkelsen i oktober 2020 og mottok svar fra totalt 315 ansatte i 182 barnehager. Det betyr at 45 prosent av barnehagene som fikk den, svarte.

2.2.2 Spørreundersøkelse til lærere i grunnskolen

Vi gjorde et tilfeldig utvalg av 397 grunnskoler, og spørreundersøkelsen vi sendte ut, var rettet mot lærere, og ikke rektorer/skoleledere. Den ble sendt ut i oktober 2020 til skolelederens e-postadresse eller skolens felles e-postadresse. Mottakeren ble bedt om å distribuere spørreundersøkelsen til 1–3 lærere. Vi mottok svar fra 339 ansatte ved 185 grunnskoler, noe som betyr at 47 prosent av skolene som fikk undersøkelsen, svarte.

2.2.3 Spørreundersøkelse til ansatte i det kommunale barnevernet

Spørreundersøkelsen var rettet mot ansatte i det kommunale barnevernet, både ledere og saksbehandlere. Spørreundersøkelsen ble sendt til barnevernledernes epostadresser som ble bedt om å svare på undersøkelsen. I tillegg ble mottager bedt om å distribuere spørreundersøkelsen til 2 til 3 saksbehandlere ved eget kontor. Spørreundersøkelsen ble sendt ut i november 2020 til 238 barneverntjenester. Vi mottok svar fra 277 barnevernsansatte.

2.2.4 Spørreundersøkelse til fastleger

I februar 2021 sendte vi ut en spørreundersøkelse til 1 180 tilfeldig valgte fastleger fra et register med totalt 4 961 fastleger. Undersøkelsen ble sendt til fastlegenes e-postadresse. Vi mottok svar fra 245 fastleger, noe som betyr at 21 prosent av dem som fikk undersøkelsen, svarte.

2.2.5 Spørreundersøkelse til kommunene

Spørreundersøkelsen som var rettet mot samtlige kommuner, sendte vi til kommunaldirektøren i kommunene via e-post i september 2020. Undersøkelsen ble sendt til totalt 359 kommunaldirektører, og vi mottok svar fra 192. Det gir en svarprosent på 53.

2.3 Intervjuer og spørsmål i brev

2.3.1 Departementer

For å besvare problemstillingene i undersøkelsen har vi intervjuet flere departementer eller mottatt besvarelser på spørsmålene våre via brev fra dem:

- Justis- og beredskapsdepartementet
- Barne- og familiedepartementet
- Helse- og omsorgsdepartementet
- Arbeids- og inkluderingsdepartementet
- Kunnskapsdepartementet

Spørsmålene våre til departementene handlet blant annet om nasjonale handlingsplaner og oppfølgingen av disse, samordning mellom sektorene og sektorspesifikke tema.

2.3.2 Fagetater/underliggende organer

I tillegg til departementene har vi intervjuet noen fagetater/underliggende organer som har et særskilt ansvar på området vold i nære relasjoner:

- Politidirektoratet
- Kripos
- Riksadvokaten
- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet

Intervjuene med etatene fra justissektoren handlet blant annet om etterforskning, oppklaring av saker, beskyttelse av voldsutsatte og samarbeid med andre etater. I intervjuet med Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet snakket vi blant annet om hvordan barnevernet håndterer bekymringsmeldinger om vold i nære relasjoner, hvilke undersøkelser som gjennomføres, og hvilke tiltak som settes inn for de voldsutsatte barna og deres familier. Vi snakket også om samordningen av hjelpetilbudet mellom ulike aktører på ulike nivåer.

2.3.3 Politiet og det kommunale barnevernet

Videre har vi intervjuet ansatte i det kommunale barnevernet og politiet. Disse informantene holder til i tre ulike geografiske områder:

- Nordland
- Rogaland
- Oslo

For å belyse problemstillingen om hvordan saker om vold i nære relasjoner blir fulgt opp av politiet, intervjuet vi ansatte i politiet som jobber med forebygging: SARA-koordinatorer, etterforskere og ledere. Intervjuene handlet blant annet om omfanget av anmeldte og oppklarte saker, etterforskningsskritt, saksbehandlingstid, kompetanse og kapasitet. Vi snakket også om omfanget av strafferabatt som skyldes lang saksbehandlingstid. Videre fikk vi belyst hvordan politiet følger opp voldsutsatte gjennom sine risikovurderinger og beskyttelsestiltak.

I oktober 2021 sendte vi et brev med 14 spørsmål til alle politidistriktene for å få et samlet bilde av hvordan politimestrene ser på politiets håndtering av vold i nære relasjoner. Alle politimestrene besvarte brevet. Spørsmålene handlet blant annet om disse sakene:

- oppfølging av Riksadvokatens prioriteringer for straffesaksbehandlingen på området
- ressurser og kompetanse
- styringsdialogen med Politidirektoratet
- saksbehandlingstid, oppklaringsprosent og henleggelse
- risikovurderinger av saker som gjelder partnervold
- rapportering av og oversikt over bruken av beskyttelsestiltak og oppfølgingen av disse
- samarbeid med barnevernet
- koronapandemiens betydning for saker som gjelder vold i nære relasjoner

Formålet med å intervju barnevernstjenestene var å få innsikt deres erfaringer. Dermed kunne vi sammenstille informasjon fra ulike tjenester og vurdere i hvilken grad de som er utsatt for vold i nære relasjoner, mottar et helhetlig hjelpetilbud. Vi stilte spørsmål om hvordan mottakssystemet for meldinger fungerer, hvordan de gjennomfører undersøkelser, hvilke tiltak de eventuelt har iverksatt, og hvordan de samarbeider med andre instanser. Andre tema vi belyste i intervjuet, er hvordan

barnevernstjenestene samhandler med andre tjenester, og utfordringer og årsaker til at det er eventuelle mangler ved arbeidet mot vold i nære relasjoner.

2.3.4 Krisesenterledere

Vi har også intervjuet seks krisesenterledere¹³. De og deres sentre dekker et noe større geografisk område enn hva informantene fra barnevernet og politidistriktene gjør. Vi ønsket å snakke med krisesenterlederne for å få en bedre forståelse av hvordan de arbeider med å avdekke vold i nære relasjoner, og hvordan de bistår de voldsutsatte gjennom ulike tjenester. Et sentralt tema i intervjuene var om de voldsutsatte får et helhetlig hjelpetilbud (problemstilling 2), men vi tok også opp andre problemstillinger, for eksempel samordning mellom hjelpetilbyderne.

Hensikten med intervjuene var å belyse krisesentrenes tilbud som en del av det totale hjelpetilbudet til de voldsutsatte. Vi tok opp eventuelle utfordringer med å hjelpe, beskytte og følge opp de voldsutsatte – både barn og voksne – i reetableringsfasen. I tillegg stilte vi spørsmål om hvordan de samarbeider med andre instanser.

2.4 Analyse av statistikker

Vi har innhentet data og statistikk fra en rekke kilder:

- statistikk fra krisesentrene
- statistikk fra Statistisk sentralbyrå (SSB) om barnevernet
- registerdata fra politiets saksbehandlingssystem BasisLøsning (BL) og STRASAK
- statistikk fra egenrapporteringen i KOSTRA om kommunenes bruk av handlingsplaner, voldskordinator m.m.
- data fra Politidirektoratet om bruk av ulike beskyttelsestiltak:
 - besøksforbud
 - mobil voldsalarm, blant annet aktiveringer og varighet på utstedte alarmer
 - omvendt voldsalarm, begjæringer og rettskraftige dommer
- grunnlagsdata fra *Kapasitetsvurdering av etterforskningsområdet*¹⁴, en undersøkelse som ble utført av et konsultentselskap for Politidirektoratet

2.4.1 Krisesenterstatistikk

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) produserer statistikk over krisesentrenes økonomi og tilgjengelighet, hvor mange som benytter krisesentrene, og hvilket tilbud de får. Denne statistikken har vi benyttet i denne undersøkelsen.

Det er analyseinstituttet Sentio som tilrettelegger dataene for Bufdir, og derfra har vi innhentet rådata for årene fra og med 2015 til og med 2020. Formålet med rådataene har vært å analysere nærmere krisesentertilbudet for å besvare deler av problemstilling 2.

2.4.2 Barnevernsstatistikk fra Statistisk sentralbyrå

Statistisk sentralbyrå (SSB) innhenter – med hjemmel i lov – data fra Barne- og familiedepartementet om det kommunale barnevernet som grunnlag for offisiell statistikk. Statistikken de publiserer, gir imidlertid ikke grunnlag for å beskrive alle problemstillingene vi belyser i denne undersøkelsen. For at

¹³ Krisesentrene i Oslo, Drammen, Sogn og Fjordane, Alta, Salten og Stavanger.

¹⁴ Politidirektoratet (2019) *Kapasitetsvurdering av etterforskningsområdet*

vi skal kunne besvare problemstilling 2, har SSB, på oppdrag fra Riksrevisjonen, levert tabeller som beskriver følgende forhold ved barnevernsstatistikken for årene 2015–2020:

- antall meldinger med alle saksinnhold
- antall meldinger med saksinnholdet «vold i nære relasjoner»¹⁵
- meldinger med saksinnholdet «vold i nære relasjoner», etter meldere
- barn med meldinger med saksinnholdet «vold i nære relasjoner», etter aldersgruppe og kjønn
- barn med meldinger med saksinnholdet «vold i nære relasjoner» og antall meldinger
- undersøkelser med saksinnholdet «vold i nære relasjoner» i meldingen, etter meldere
- antall barn i barnevernet (registrerte barn i barnevernsfilene hos SSB) med sperret adresse i befolkningsregisteret

Med utgangspunkt i tabellene har vi utført analyser som blant annet viser hvor mange barn som kommer til undersøkelse der det er meldt om vold i nære relasjoner, og hvor stor andel av disse som får ulike tiltak.

2.4.3 Data fra Politidirektoratet om straffesaksbehandling og beskyttelsestiltak

Basert på ulike uttrekk av data fra politiets systemer har vi utført ulike kvantitative analyser. Politiet har vært under omorganisering i den perioden vi har innhentet data for, men selv om enkelte distrikt og enkelte funksjoner er endret, har det ikke påvirket dataene i betydelig grad.

Data om straffesaksbehandlingen

Tallgrunnlaget for statistikken som presenteres i kapittel 6 er basert på uttrekk fra politiets arbeidsregister på straffesaksområdet (STRASAK) for perioden 2015–2021. STRASAK er basert på data fra politiets saksbehandlingssystem BasisLøsning (BL), som brukes for å registrere anmeldelser og håndtere all dokumentasjon i forbindelse med etterforskningen.

Dataene som presenteres er basert på frysede registre og viser status for straffesakene per 1. januar i året etter statistikkåret. Disse er dermed direkte sammenlignbare over tid. Statistikkgruppene som er lagt til grunn er saker som er merket med «mishandling i nære relasjoner» eller «grov mishandling i nære relasjoner».

Politidirektoratet har levert et datasett som vi har brukt til å analysere gjennomføringen av tilrettelagte avhør. Datasettet er en kombinasjon av uttrekk fra politiets registre og manuell registrering fra politidistriktene. Totalt inneholder datasettet informasjon om 28 058 tilrettelagte avhør i perioden 2016–2020.

Vi har også innhentet data fra Politidirektoratets kapasitetsundersøkelse innenfor etterforskningsfeltet for årene 2017, 2018 og 2019, slik at vi kan beskrive ressursbruken i saker som gjelder vold i nære relasjoner.

Data om besøksforbud og brudd på besøksforbud

Politidirektoratet har oversendt en oversikt over antall besøksforbud og antall personer som er ilagt besøksforbud.

En person kan også idømmes et kontaktforbud, jf. straffeloven § 57. Et kontaktforbud er et rettighetstap som hører inn under reaksjonsfastsettelsen, men dette forbudet har vi ikke behandlet særskilt i denne undersøkelsen.

¹⁵ Enten «vald i heimen» / «barnet vitne til vald i nære relasjoner» (kode 7), «barnet utsett for fysisk mishandling» (kode 9), «barnet utsett for psykisk mishandling» (kode 10) eller «barnet utsett for seksuelle overgrep» (kode 11).

Data om mobil voldsalarm og omvendt voldsalarm

Vi har innhentet data om mobil voldsalarm og omvendt voldsalarm fra Politidirektoratet for å beskrive utviklingen i og omfanget av beskyttelsestiltakene.

Data for sperret adresse

Kripos og barnevernet skal ha oversikt over antall barn og voksne som lever med sperret adresse. Det finnes imidlertid ikke et samlet register for å beskrive hvor mange personer som har dette. Vi har derfor sammenstilt data fra tre ulike kilder for å få oversikt over omfanget av personer som lever med sperret adresse: skatteetaten (folkeregisteret), Kripos og SSB. Ettersom disse dataene har blitt samlet inn og oppbevart av tre ulike etater, må det tas forbehold når det gjelder datakvaliteten.

2.5 Gjennomgang av dommer

Omfanget av strafferabatt og årsakene til at dette gis, har vi belyst ved å gjennomgå dommer i saker som gjelder vold i nære relasjoner. Domstoladministrasjonen har imidlertid ikke en sentralisert database der det kan tas ut dommer. Tingrettene gir om lag 300 dommer om vold i nære relasjoner hvert år, og et stort antall av disse sakene blir anket til lagmannsretten. For å få tilgang til så mange dommer som mulig har vi derfor samlet dem inn fra de seks lagmannsrettene: Borgarting (med sete i Oslo), Eidsivating (med sete i Hamar), Agder (med sete i Skien), Gulating (med sete i Bergen), Frostating (med sete i Trondheim) og Hålogaland (med sete i Tromsø).

Dommene vi har innhentet, bygger på følgende paragrafer i straffeloven:

- §§ 282 og 283 i den nye straffeloven om mishandling / grov mishandling i nære relasjoner
- § 219 i den gamle straffeloven om mishandling i familieforhold osv.
- § 253 om tvangsekteskap
- §§ 284 og 285 om kjønnslemlestelse
- § 275 om drap

Vi har gjennomgått alle sakene om vold i nære relasjoner der det ble avsagt dom i lagmannsrettene i 2019 og 2020. Det tilsvarer totalt 127 dommer.

2.6 Referansegruppe

Vi har ikke hatt kontakt med voldsutsatte i arbeidet med undersøkelsen. For å få en bedre forståelse av utfordringene de har i møte med hjelpeapparatet, har vi arrangert to digitale møter med ulike representanter for interesseorganisasjoner og ideelle organisasjoner som har god kjennskap til de voldsutsattes situasjon. Representantene ga oss den kunnskapsbakgrunnen som de mente det var viktig for oss å ha i arbeidet med temaet vold i nære relasjoner.

Følgende interesseorganisasjoner deltok på møtene:

- Reform – Ressurssenter for menn
- Alternativ til Vold – ATV
- MiRA-Senteret – Ressurssenter for kvinner med minoritetsbakgrunn
- RIO – en landsdekkende brukerorganisasjon på rusfeltet
- Norske kvinners sanitetsforening
- Landsforeningen for barnevernsbarn
- Redd Barna
- SMISO/Nok.-sentrene – Sentrene mot incest og seksuelle overgrep
- Vern for eldre

Referansegruppemøtene inngår ikke som revisjonsbevis.

3 Revisjonskriterier

Familie- og kulturkomiteen viser i Innst. 390 S (2015–2016) til at frihet fra vold er en grunnleggende forutsetning for vekst og livsutfoldelse, og for å kunne leve et godt liv. Vold i nære relasjoner rammer mennesker der de skulle være tryggest, i eget hjem. Komiteen viser til at vold i nære relasjoner er brudd på norsk lov og på grunnleggende menneskerettigheter, det er et alvorlig og omfangsrikt likestillingsproblem og en folkehelseutfordring. Justiskomiteen har også understreket alvorligheten av vold i nære relasjoner og betydningen av en koordinert innsats i arbeidet for et liv uten vold, jf. Innst. 339 S (2012–2013) og Innst. 247 S (2016–2017).

Ifølge Meld. St. 15 (2012–2013) er tvangsekteskap og kjønnslemlestelse former for vold i nære relasjoner som forekommer i en begrenset del av befolkningen med innvandrerbakgrunn. Flertallet i justiskomiteen understreker at det er viktig at tiltak og strategier i arbeidet mot tvangsekteskap og kjønnslemlestelse sees i sammenheng med andre former for vold i nære relasjoner, slik at man sikrer et helhetlig og samhandlende hjelpeapparat som ivaretar alle brukergrupper, jf. Innst. 339 S (2012–2013).

Norge har sluttet seg til en rekke internasjonale avtaler som forplikter staten til å beskytte egne borgere mot vold, overgrep og annen inhuman behandling, jf. Den europeiske menneskerettskonvensjonen av 4. november 1950, FNs konvensjon om barnets rettigheter av 20. november 1989 og Europarådets konvensjon om forebygging og bekjempelse av vold mot kvinner og vold i nære relasjoner CETS 210 (Istanbulkonvensjonen) fra 2011.

I henhold til artikkel 7 i Istanbulkonvensjonen «*skal partane ved lovgiving eller på annan måte treffe dei tiltak som er nødvendige for å vedta og gjennomføre ein effektiv, heilskapleg og samordna nasjonal politikk med alle relevante tiltak som kan førebygge og motverke alle former for vald som er omfatta av denne konvensjonen, og møte vald mot kvinner på ein holistisk måte.*» Den forplikter staten til å sette offeret i sentrum for alle tiltak og gir en detaljert liste med tiltak av lovmessig eller politisk karakter for forebygging, beskyttelse og straffefølgelse.

3.1 Plikt til å forhindre og melde fra om vold i nære relasjoner

I Stortingets behandlinger av meldinger om vold i nære relasjoner har betydningen av å avdekke vold i nære relasjoner blitt presisert ved flere anledninger. I innstillingen fra justiskomiteen til Prop. 12 S (2016–2017) *Opptrappingsplan mot vold og overgrep (2017–2021)*, jf. Innst. 247 S (2016–2017), tydeliggjøres det at det er helt avgjørende at sykepleiere, leger, jordmødre, helsesøstre, tannleger, barnehagelærere og andre barnehageansatte, lærere og barnevernsansatte får god kunnskap i hvordan man skal avdekke vold og overgrep. Flertallet i justiskomiteen mener at særlig helsesektoren må ta et betydelig ansvar for å avdekke vold og overgrep og sørge for at ofrene blir ivaretatt. Både helsestasjon, jordmor, fastlege, tannlege og andre fagpersoner i primærhelsetjenesten må ha kunnskap for å ivareta sårbare og utsatte barn og voksne. Dette ble også vektlagt i Stortingets behandling av den første meldingen om vold i nære relasjoner, Meld. St. 15 (2012–2013) *Forebygging og bekjempelse av vold i nære relasjoner*. I Innst. 339 S (2012–2013) understreker justiskomiteen betydningen av at ansatte i berørte tjenester innehar nødvendig kompetanse til å fange opp faresignaler på et tidlig tidspunkt, å kunne avdekke vold i nære relasjoner og å sette inn tiltak overfor offeret. En viktig forutsetning for å lykkes med dette er, ifølge komiteen, at disse temaene inngår som en viktig del av relevante utdanninger og etterutdanningstilbud.

3.1.1 Avvergingsplikt

Enhver er forpliktet til, gjennom anmeldelse eller på annen måte, å søke å avverge en straffbar handling eller følgene av den, på et tidspunkt da dette fortsatt er mulig og det framstår som sikkert

eller mest sannsynlig at handlingen er eller vil bli begått. Avvergingsplikten gjelder uten hensyn til taushetsplikt, jf. straffeloven § 196.¹⁶ Avverge kan skje ved å varsle politiet dersom det gjelder personer over 18 år, politiet eller barnevernet dersom det dreier seg om personer under 18 år.

Av Istanbulkonvensjonens artikkel 27 går det fram at partane skal treffe dei tiltaka som er nødvendige for å oppmuntre alle som har vore vitne til ei valdshandling som er omfatta av denne konvensjonen, eller som har rimelege grunnar til å tru at ei slik handling kan bli gjort, eller at det kan fryktast fleire valdshandlingar, melder frå om dette til kompetente organisasjonar eller styresmakter.

Ved behandlingen av Prop. 12 S (2016–2017) går det fram at flertallet i justiskomiteen er opptatt av at avvergingsplikten i straffeloven § 196 er tydelig og godt kjent blant ansatte i de relevante etatene, jf. Innst. 247 S (2016–2017). Flertallet viser også til at det er helt avgjørende at den enkelte ansatte som arbeider med barn og unge, har god kjennskap til opplysnings-, avvergings- og taushetsplikten, og at de er trygge på hvordan regelverket forvaltes.

3.1.2 Taushetsplikt

Mange aktører i arbeidet mot vold i nære relasjoner er underlagt taushetsplikt. Forvaltningsloven § 13 pålegger alle offentlige ansatte taushetsplikt om enkelte opplysninger en får kjennskap til i arbeidet.

§ 13 b angir når forvaltningsorganet uten hinder av taushetsplikt kan gi opplysninger videre til andre forvaltningsorganer. Barneverntjenestens, NAV og helse- og omsorgstjenesters adgang til å gi opplysninger til andre forvaltningsorganer er nærmere presisert i egne særlover, jf. barnevernloven § 6-7, helse og omsorgstjenesteloven § 12-1 og lov om sosiale tjenester § 44 som angir taushetsplikten for de aktuelle yrkesgruppene. Opplysninger kan gis for å forebygge vesentlig fare for liv eller alvorlig skade for noens helse, eller der det er nødvendig for å fremme forvaltningsorganets oppgaver. Ifølge helsepersonelloven § 23 nr. 4 er ikke taushetsplikten etter § 21 til hinder for at opplysninger gis videre når tungtveiende private eller offentlige interesser gjør det rettmessig å gi opplysningene videre.¹⁷

Ifølge politiregisterloven § 30 er ikke taushetsplikten til hinder for å utlevere opplysninger til andre offentlige organer i deres interesse. Politiregisterforskriften § 9-6 redegjør nærmere for hvem politiet kan utlevere opplysninger til.

Av Istanbulkonvensjonens artikkel 28 går det fram at partane skal treffe dei tiltaka som er nødvendige for å sikre at fråsegner i intern rett om teieplikt for visse yrkesgrupper ikkje er til hinder for at desse, når forholda tilseier det, melder frå til kompetente organisasjonar eller styresmakter dersom dei har god grunn til å tru at det er utøvd ei alvorleg valdshandling som er omfatta av denne konvensjonen, og at det er grunn til frykt for fleire slike alvorlege valdshandlingar.

3.1.3 Opplysningsplikt til barnevernet og politiet

Ifølge barnevernloven § 6-4 skal enhver som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan, uten hinder av taushetsplikt melde fra til barneverntjenesten uten ugrunnet opphold om forhold der barn utsettes for mishandling, omsorgssvikt mv.

Plikten til å melde ifra til barnevernet uten hinder av taushetsplikt er også presisert i andre lovverk, jf. barnehageloven § 46, opplæringsloven § 15-3, friskolelova § 7-4, sosialtjenesteloven § 45, helsepersonelloven § 33, familievernkantorloven § 10, krisesenterloven § 6, folketrygdloven § 25-11, ekteskapsloven § 26 a og introduksjonsloven § 26.

¹⁶ Avvergingsplikten er begrenset til nærmere avgrensede straffbare forhold, jf. § 196, første ledd bokstav a).

¹⁷ Helse- og omsorgstjenesteloven § 12-1 gjentar at enhver som utfører tjeneste eller arbeid etter loven, har taushetsplikt etter forvaltningsloven §§ 13 til 13 e. Helsepersonell er underlagt en strengere taushetsplikt. Helsepersonell skal hindre at andre får adgang eller kjennskap til opplysninger om folks legems- eller sykdomsforhold eller andre personlige forhold som de får vite om i egenskap av å være helsepersonell, jf. helsepersonelloven § 21.

Helsepersonell har plikt til å varsle politiet dersom dette er nødvendig for å avverge alvorlig skade på person, jf. helsepersonelloven § 31 med kommentarer.

Ifølge Prop. 12 S (2016–2017) må det individuelle ansvaret for å overholde opplysningsplikten løftes fram og understrekes i alle sektorer. I behandlingen av Prop. 12 S (2016–2017), jf. Innst. 247 S (2016–2017), mener flertallet i justiskomiteen at det bør sikres mulighet for at barnevern og politi kan drøfte saker uten at taushetsplikt står i veien, og uten at politiet må gripe inn dersom de får vite om vold og overgrep. Det er viktig å legge til rette for at barnevern og politi kan gjøre sine vurderinger sammen for å sikre en best mulig håndtering av saken.

3.2 Krav til offentlige hjelpetiltak til utsatte for vold i nære relasjoner

Istanbulkonvensjonens artikkel 20 slår fast at *«partane skal ved lovgiving eller på annen måte treffe dei tiltaka som er nødvendige for å sikre at offer får tilgang til tenester som hjelper dei å restituere seg etter valden. Desse tiltaka bør om nødvendig omfatte tenester som juridisk og psykologisk rådgiving, økonomisk hjelp, husrom, utdanning, opplæring og hjelp til å finne arbeid. Partane skal ved lovgiving eller på annen måte treffe dei tiltaka som er nødvendige for å sikre at offer får tilgang til helsetenester og sosiale tenester, at tenestene har tilstrekkelege ressursar og at fagfolk får opplæring i å hjelpe offer og tilvise dei til dei rette instansane.»*

Komiteens flertall viser i Innst. 247 S (2016–2017) til at tilbudet til det enkelte offer og voldsovergriper er helt avgjørende for å bekjempe vold og overgrep. Dette gjelder både det akutte hjelpe- og behandlingstilbudet for offer og overgriper (politi, barnehus, barnevern, krisesenter osv.) og det mer langsiktige hjelpe- og behandlingstilbudet for offer og overgriper (helsevesen, Alternativ til vold, familievern, barnevern osv.). Komiteens flertall presiserte også at det er avgjørende å få systemendringer og sikre kvalitetsheving i sjekkpunkter, rutiner og arbeidsmetoder på systemnivå slik at rettsikkerheten ikke er avhengig av ildsjeler og enkeltpersoner.

3.2.1 Krav til krisesentertilbudet

Ifølge lov om kommunale krisesentertilbud (krisesenterloven) § 1 skal kommunen sørge for et godt og helhetlig krisesentertilbud til kvinner, menn og barn som er utsatt for vold eller trusler om vold i nære relasjoner. Det går fram av § 2 at krisesentertilbudet skal gi brukerne støtte, rådgivning, hjelp til å ta kontakt med andre deler av tjenesteapparatet, og et gratis, trygt og midlertidig botilbud. Kommunen skal sørge for god kvalitet på tilbudet, blant annet ved at de tilsatte har kompetanse til å ta vare på de særskilte behovene til brukerne. Botilbudet til kvinner og menn skal være fysisk adskilte. Barne- og familiedepartementet kan gi forskrift om krav til kompetanse hos de tilsatte. Kommunen skal ifølge § 3 sørge for å ta vare på barn på en god måte som er tilpasset deres særskilte behov, og skal også sørge for at barn får oppfylt de rettighetene de har etter annet regelverk.

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratets (Bufdir) veileder til krisesenterloven presiserer at lovens § 2 tredje ledd stiller krav til krisesentertilbudet som lavterskeltilbud. Personer som er utsatt for vold i nære relasjoner skal ifølge veilederen i utgangspunktet ikke avvises, men få en individuell vurdering av sin situasjon og sine hjelpebehov.

Forskrift om fysisk sikkerhet i krisesentertilbudet lister opp krav til den fysiske sikringen av krisesentrenes lokaler og uteområder, samt krav til individuelle sikkerhetstiltak, jf. §§ 3 og 4. Ifølge forskriften er det kommunen som har ansvar for den fysiske tryggheten i krisesentertilbudet, jf. § 2.

I Innst. 247 S (2016–2017) viser flertallet i justiskomiteen til at dagens tilbud er svært fragmentert og avhenger i stor grad av hvor i landet man bor. Komiteen peker på at det blant annet var kun 47 krisesentertilbud i hele landet ved utgangen av 2015, selv om krisesenterloven pålegger alle kommuner å sikre krisesentertilbud. Det er etter flertallets mening for få. Flertallet viser også til at det

under høringen 6. desember 2016 kom fram at krisesentertilbudet til rusmisbrukere og andre sårbare personer er dårlig. Flertallet ber derfor regjeringen sikre at sårbare personer som ikke kan være i ordinære krisesentre, faktisk har gode tilbud om krisesenter.

3.2.2 Krav til kommunenes oppfølging i reetableringsfasen

Justiskomiteen pekte i Innst. 339 S (2012–2013) på at akutttilbudet i krisesentertilbudet er svært viktig og en uunnværlig del av tilbudet til voldsutsatte kvinner, menn og deres barn. Det er imidlertid viktig at fokuset på krisesentertilbudet som gis er videre enn akutttilbudet. Komiteen viste videre til at flere av de som overnatter på krisesenter drar tilbake til voldsutøver, siden det ofte er for utfordrende å starte på nytt. Komiteen viste til at mange opplever at det er vanskelig å finne bolig, og at det kan være svært krevende økonomisk å skulle gå fra voldsutøver. Komiteen mente derfor at kommunene må legge til rette for at det skal være lettest mulig å reetablere seg i samfunnet. Det innebærer blant annet at kommunene gjør det lett å sørge for tilbud om bolig, eller overgangsbolig, samt bistand til å finne jobb eller studier. Komiteen viste videre til at kommunenes ansvar for oppfølging i reetableringsfasen jf. krisesenterlova, også innebærer at kommunene skal levere tjenester som følger av eksisterende lovverk, og som koordineres gjennom NAV.

I sin behandling av Dokument 8:108 S (2016–2017) Representantforslag om å styrke oppfølgingen i reetableringsfasen for personer utsatt for vold i nære relasjoner, understreker også flertallet i familie- og kulturkomiteen kommunens ansvar for oppfølging av volds- og overgrepsofre i en reetableringsfase. Viktige tiltak og forutsetninger for en vellykket reetablering er å sikre framtidig bolig og å bistå vedkommende inn på arbeidsmarkedet, jf. Innst. 475 S (2016–2017).

Ifølge lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (sosialtjenesteloven) § 1 skal loven bidra til at utsatte barn og unge og deres familier får et helhetlig og samordnet tjenestetilbud. Kommunen er ansvarlig for å utføre oppgavene etter denne loven som ikke er lagt til et statlig organ, og å yte tjenester etter loven til alle som oppholder seg i kommunen, jf. § 3.

Kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen skal medvirke til å skaffe boliger til vanskeligstilte personer som ikke selv kan ivareta sine interesser på boligmarkedet, jf. sosialtjenesteloven § 15. Kommunen er videre forpliktet til å finne midlertidig botilbud for dem som ikke klarer det selv, jf. § 27. I rundskriv til sosialtjenesteloven konkretiseres kommunens ansvar gjennom NAV for å sikre en forsvarlig bolig for personer som av økonomiske, sosiale, helsemessige eller mer sammensatte forhold ikke kan ivareta sine interesser på boligmarkedet.

De som ikke kan sørge for sitt livsopphold gjennom arbeid eller ved å gjøre gjeldende økonomiske rettigheter, har krav på økonomisk stønad, jf. sosialtjenesteloven § 18. I rundskriv til sosialtjenesteloven konkretiseres rettighetene til økonomisk stønad. Det går blant annet fram av rundskrivet at en person i en nødssituasjon ikke kan avvises. En søknad kan ikke avslås med den begrunnelse at vedkommende kan henvende seg til familie, venner, veldedighetstilbud eller lignende.

3.2.3 Krav til barnevernet knyttet til utsatte for vold i nære relasjoner

Lov om barneverntjenester (barnevernloven) har som formål å sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp, omsorg og beskyttelse til rett tid. Loven skal bidra til at barn og unge møtes med trygghet, kjærlighet og forståelse og at alle barn og unge får gode og trygge oppvekstvilkår, jf. § 1.

I forbindelse med Stortingets behandling av Meld. St. 24 (2015–2016) Familien – ansvar, frihet og valgmuligheter, jf. Innst. 390 S (2015–2016), viser familie- og kulturkomiteen til at barns rett til en god oppvekst er grunnleggende. Alle barn har egne rettigheter og foreldre har et ansvar for å ta vare på

sine barn og sørge for en trygg oppvekst. Vold, seksuelle overgrep og omsorgssvikt er alvorlige trusler mot barns trygghet. Komiteen peker på at mange barn utsettes for dette og det er ikke akseptabelt.

Ifølge barnevernloven § 2-2 består de statlige barnevernmyndighetene av departementet, Barne-, ungdoms- og familieetaten og fylkesmennene. De statlige barnevernmyndighetene ledes av departementet. Kommunen er ansvarlig for å utføre de oppgaver etter loven som ikke er lagt til et statlig organ, jf. § 2-1. Kommunen skal følge nøye med i de forhold barn lever under, og har ansvar for å finne tiltak som kan forebygge omsorgssvikt og adferdsproblemer. Barneverntjenesten har spesielt ansvar for å søke avdekket omsorgssvikt, adferds-, sosiale og emosjonelle problemer så tidlig at varige problemer kan unngås, og sette inn tiltak i forhold til dette, jf. § 3-1. Er det fare for at et barn blir vesentlig skadelidende ved å forbli i hjemmet, kan barnevernadministrasjonens leder eller påtalemyndigheten uten samtykke fra foreldrene umiddelbart treffe midlertidig vedtak om å plassere barnet utenfor hjemmet, jf. § 4-6 annet ledd.

Det går fram av § 4-5 om oppfølging av hjelpetiltak at barneverntjenesten skal følge nøye med på hvordan det går med barnet og foreldrene og vurdere om hjelpen er tjenlig, eventuelt om det er nødvendig med nye tiltak, eller om det er grunnlag for omsorgsovertakelse. Det går fram av § 4-19 om samværsrett og skjult adresse at når det er fattet vedtak om omsorgsovertakelse, kan fylkesnemnda bestemme at foreldrene ikke skal ha rett til å vite hvor barnet er.

I Innst. 390 S (2015–2016) understreker familie- og kulturkomiteen at for mange oppleves ikke familien som et nært, trygt og omsorgsfullt fellesskap. Når barn utsettes for vold, overgrep og omsorgssvikt, skal samfunnet og myndighetene gripe inn for å sikre barnet en trygg oppvekst.

3.2.4 Krav til de ulike helse- og omsorgstjenestene

Ifølge lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven) § 3-1 skal kommunen sørge for at personer som oppholder seg i kommunen, tilbys nødvendige helse- og omsorgstjenester. Etter lov om spesialisthelsetjenesten m.m. (spesialisthelsetjenesteloven) § 2-1 har staten det overordnede ansvaret for at befolkningen gis nødvendig spesialisthelsetjeneste.

Det går fram av helse- og omsorgstjenesteloven § 3-2 at kommunen skal knytte til seg lege, sykepleier, fysioterapeut, jordmor, helsesykepleier, ergoterapeut og psykolog for å oppfylle ansvaret etter § 3-1. Kommunen skal ha særlig oppmerksomhet rettet mot at pasienter og brukere kan være utsatt for, eller kan stå i fare for å bli utsatt for, vold eller seksuelle overgrep, jf. § 3-3 a. Kommunen skal legge til rette for at helse- og omsorgstjenesten blir i stand til å forebygge, avdekke og avverge vold og seksuelle overgrep. Forskrift om kommunens helsefremmende og forebyggende arbeid i helsestasjons- og skolehelsetjenesten har blant annet som formål å bidra til å forebygge, avdekke og avverge vold, overgrep og omsorgssvikt, jf. § 1.

3.3 Krav til samarbeid mellom ulike tjenesteytere om et helhetlig tilbud til utsatte for vold i nære relasjoner

I behandlingen av Meld. St. 15 (2012–2013), jf. Innst. 339 S (2012–2013) understreker justiskomiteen viktigheten av at vold i nære relasjoner løftes på kommunalt nivå, spesielt gjennom å synliggjøre at vold i nære relasjoner er et folkehelseproblem. Komiteen viser videre til at alle kommuner bør ha en handlingsplan om det kommunale arbeidet mot vold i nære relasjoner. Regjering og storting har jobbet aktivt for å sikre mennesker frihet fra vold, og at vold i nære relasjoner ikke regnes som «privat» eller «husbråk», men er et offentlig anliggende. Betydningen av en kommunal handlingsplan mot vold i nære relasjoner er også vektlagt i senere planer og meldinger, jf. Prop. 12. S (2016–2017), jf. Innst. 247 S (2016–2017) og i Meld. St. 24 (2015–2016), jf. Innst. 390 S (2015–2016).

Under behandlingen av Prop. 12 S (2016–2017), jf. Innst. 247 S (2016–2017), viser justiskomiteens flertall til at skal vi klare å forebygge, avdekke og bekjempe vold og hjelpe både dem som utsettes for vold og overgrep, og dem som utøver volden og overgrepene, i langt større grad enn vi klarer i dag, er det helt avgjørende at ansvaret for arbeidet er tydelig plassert.

Flertallet i justiskomiteen mener at tverrsektorielt samarbeid om barn og unge, herunder skolehelsetjeneste, helsestasjon, barnevern, skole og barnehage, er viktig for å kunne lykkes i å forebygge og avdekke vold og overgrep mot barn og unge i større grad enn i dag, jf. Innst. 247 S (2016–2017). Flertallet mener videre at kommunene må ha et særskilt ansvar for å forebygge vold og overgrep slik at ansvarspulverisering forhindres. Kommunene må i større grad koordinere samarbeidet mellom relevante etater som arbeider med å bekjempe vold og overgrep. Flertallet peker videre på at samarbeid og koordinering av arbeidet for å bekjempe vold mot barn er helt avgjørende for å kunne nå målet som en nullvisjon om vold og overgrep innebærer.

I sin behandling av Dokument 8:243 S (2017–2018) Representantforslag om bedre kommunale tilbud til volds- og overgrepsutsatte unge uttalte helse- og omsorgskomiteen at manglende koordinering i hjelpeapparatet går ut over det enkelte barn og familie, og det bør derfor være én instans som har det overordnede ansvaret for å kartlegge behov og følge opp barn og familier som har opplevd vold i nære relasjoner, jf. Innst. 156 S (2018–2019).

I Innst. 247 S (2016–2017) viser flertallet i justiskomiteen til at barnevernet og politiet står i en særstilling ved mistanke om vold og overgrep. De har ulike oppgaver og mandat, men er ofte involvert i de samme sakene. Det er derfor helt avgjørende at de har et godt samarbeid. Når barnevern og politi ikke samarbeider godt, kan barnevernets arbeid forstyrre politiets etterforskning, og politiets arbeid kan forstyrre barnevernets arbeid.

Flertallet i justiskomiteen mener også det er viktig med et godt samarbeid mellom helse- og omsorgstjenestene og krisesentrene fordi mange brukere av krisesentertilbudet vil ha behov for helsehjelp og behandling, jf. Innst. 247 S (2016–2017). Flertallet ber regjeringen vurdere hvordan samarbeidet mellom helse- og omsorgstjenesten og krisesentrene fungerer og kan bedres. Flertallet mener videre at samarbeid lokalt mellom barnehage, barnevern, skole, helsevesen og politi er svært viktig for å lykkes med å hjelpe ofre for vold og overgrep og hindre gjentakelse.

Kommunene har ansvar for at de voldsutsatte får en helhetlig oppfølging ved å sørge for at krisesentertilbudet blir samordnet med andre deler av tjenesteapparatet, jf. krisesenterloven § 4. Av veileder til krisesenterloven framgår det at kommunenes forpliktelser etter loven går utover ansvaret for selve krisesenteret. Det presiseres videre at konkrete rutiner for hvem som skal gjøre hva og når, kan bidra til god samordning i den enkelte sak.

Det går fram av sosialtjenesteloven § 13 at kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen skal samarbeide med andre sektorer og forvaltningsnivåer når dette kan bidra til å løse oppgavene som den er pålagt etter sosialtjenesteloven.

Barneverntjenesten skal medvirke til at barns interesser ivaretas også av andre offentlige organer, jf. barnevernloven § 3-2. Barneverntjenesten skal samarbeide med andre sektorer og forvaltningsnivåer når dette kan bidra til å løse oppgaver som den er pålagt etter barnevernloven. Som ledd i disse oppgavene skal barneverntjenesten gi uttalelser og råd, og delta i den kommunale og fylkeskommunale planleggingsvirksomhet og i de samarbeidsorganer som blir opprettet.

Det går fram av helse- og omsorgstjenesteloven § 3-4 at kommunen har plikt til å legge til rette for samhandling mellom ulike deltjenester innad i kommunen og med andre tjenesteytere der dette er nødvendig for å tilby tjenester omfattet av helse- og omsorgstjenesteloven. Kommunen skal

samarbeide med fylkeskommune, regionalt helseforetak og stat, slik at helse- og omsorgstjenesten i landet best mulig kan virke som en enhet.

Det går fram av § 6-1 at kommunestyret selv skal inngå samarbeidsavtale med det regionale helseforetaket i helseregionen eller med helseforetak som det regionale helseforetaket bestemmer. Samarbeidet skal ha som målsetting å bidra til at pasienter og brukere mottar et helhetlig tilbud om helse- og omsorgstjenester. Lovens § 6-2 viser hva avtalen som et minimum må omfatte, som blant annet er hvilke helse- og omsorgsoppgaver forvaltningsnivåene har ansvar for.

Ifølge § 7-2 skal kommunen tilby koordinator for pasienter og brukere med behov for langvarige og koordinerte tjenester etter helse- og omsorgstjenesteloven. Koordinatoren skal sørge for nødvendig oppfølging av den enkelte pasient eller bruker, samt sikre samordning av tjenestetilbudet og framdrift i arbeidet med individuell plan.

Ifølge forskrift om kommunens helsefremmende og forebyggende arbeid i helsestasjons- og skolehelsetjenesten § 4 om samhandling og samarbeid skal helsestasjons- og skolehelsetjenesten ha rutiner for, og legge til rette for, nødvendig samarbeid med blant annet relevante kommunale tjenester og spesialisthelsetjenester, inkludert private tjenesteytere med avtale med spesialisthelsetjenesten eller kommunen, herunder fastleger.

Ifølge forskrift om fastlegeordning i kommunene § 8 skal kommunen legge til rette for samarbeid mellom kommunen og fastlegen. Kommunen skal legge til rette for samarbeid mellom fastlegene og andre tjenesteytere og sikre en hensiktsmessig og god integrering av fastlegeordningen i kommunens øvrige helse- og omsorgstjenestetilbud. Kommunen skal videre legge til rette for samarbeid mellom fastlegene og spesialisthelsetjenesten.

3.4 Krav til straffeforfølgelse av vold i nære relasjoner

Vold mot personer som er i nære relasjoner er straffbart etter straffeloven. Straffeloven §§ 282 og 283 skal være de primære bestemmelser ved mishandling i nære relasjoner. Handlinger som faller inn under mishandling i nære relasjoner er trusler, tvang, frihetsberøvelse, vold eller andre krenkelser, av alvorlig eller gjentatt art, jf. straffeloven § 282. Straffeforfølgelse av vold i nære relasjoner er også helt sentral i Istanbulkonvensjonen som en av tre bærebjelker, jf. Istanbulkonvensjonens artikkel 1 a.

Definisjonen av hvem som inngår i begrepet «nære relasjoner» går fram av straffeloven § 282: sin nåværende eller tidligere ektefelle eller samboer, sin eller nåværende eller tidligere ektefelles eller samboers slektning i rett nedstigende linje, sin slektning i rett oppstigende linje, noen i sin husstand, eller noen i sin omsorg.

Straffeloven § 283 lister opp forhold som skal legges særlig vekt på ved avgjørelsen av om mishandlingen er grov: om mishandlingen har hatt til følge betydelig skade eller død, dens varighet, om den er utført på en særlig smertefull måte, eller har hatt til følge betydelig smerte, eller om den er begått mot en forsvarsløs person.

Justis- og beredskapsdepartementet viser i Prop. 137 L (2016–2017) Endringer i straffeloven m.m. (skjerpet straff ved flere grove integritetskrenkelser og styrket oppreisningsvern ved krenkelser begått av flere i fellesskap) til at enkelte straffebud er utformet slik at det som i realiteten er flere handlinger, skal anses som ett lovbrudd (handlingsenhet). Mishandling i nære relasjoner (straffeloven §§ 282 og 283) rammer en atferd som kan bestå i mange forskjellige handlinger som hver for seg kunne utgjort en overtredelse av andre straffebud («trusler, tvang, frihetsberøvelse, vold eller andre krenkelser»). I Ot. Prp.nr. 22 (2008–2009) legger departementet til grunn at §§ 282 og 283 ikke skal anvendes i konkurrans med §§ 271–274 som omhandler voldslovbrudd knyttet til kroppskrenkelse og

kroppsskade. Når det gjelder blant annet tvangsekteskap § 253 og drap § 275, har disse bestemmelsene i rettspraksis blitt benyttet i konkurrens med bestemmelsene om vold i nære relasjoner.

Justis- og beredskapsdepartement peker i Prop. 57 L (2013–2014) Lov om konfliktrådsbehandling (konfliktrådsloven) på at konfliktrådsbehandling i enkelte tilfeller har vist seg egnet i saker som omhandler vold i nære relasjoner. Departementet viser til at justiskomiteen i Innst. 339 S (2012–2013) åpner for at det i enkelte situasjoner vil kunne være aktuelt å benytte gjenopprettende prosess i saker hvor det er tale om vold i nære relasjoner.

3.5 Krav til politiets etterforskning av saker om vold i nære relasjoner

Ifølge politiloven § 2 skal politiet avdekke og stanse kriminell virksomhet og forfølge straffbare forhold i samsvar med regler gitt i eller i medhold av lov. Riksadvokaten angir i sine årlige mål- og prioriteringsrundskriv hvilke saksområder som skal gis særlig prioritet. I Riksadvokatens mål- og prioriteringsrundskriv framkommer det at mishandling i nære relasjoner er blant sakstypene som skal prioriteres.

Straffesaksbehandlingen skal bidra til redusert kriminalitet ved at straffbare forhold avdekkes og oppklares slik at skyldige effektivt kan straffeforfølges og ilegges adekvat reaksjon. Det framgår av § 226 i straffeprosessloven at politiets etterforskning skal gjennomføres så snart som mulig og slik at ingen unødig blir utsatt for mistanke eller ulempe. Ifølge Riksadvokatens kvalitetsrundskriv er tilstrekkelig saksframdrift et forhold som typisk vil være av stor betydning for at domstolene skal kunne fastsette en adekvat reaksjon. Unødig liggetid vil, om den er lang nok, være til hinder for at det kan fastsettes en straff i tråd med hva som ville ha vært en riktig straff ut fra sakens alvor og omfang. Generelt skal det tilstrebtes kort saksbehandlingstid i de sentralt prioriterte sakene og i saker med varetekt og særreaksjoner. Hensyn til ofrene i volds- og seksuallovbruddsakene tilsier at disse sakene må behandles særlig raskt. I justiskomiteens behandling av Meld. St. 15 (2012–2013), jf. Innst. 339 S (2012–2013), uttaler komiteen at saker om vold i nære relasjoner skal oppklares så langt råd er, og unødig liggetid skal unngås både hos etterforsker og jurist. Komiteen uttaler videre at oppklaringsprosenten for saker om vold i nære relasjoner var 38 prosent i 2010, og at dette er for lavt.

I Riksadvokatens mål- og prioriteringsrundskriv for 2020 framgår det at etterforskning av mishandling i nære relasjoner er en prioritert sakstype. Det understrekes at det i utgangspunktet ikke er rom for å nedprioritere disse sakene. Ved presserende ressursknapphet pekes det på at det også i slike saker er mulig å avslutte saken dersom det tidlig i etterforskningen framstår som klart at saken ikke har oppklaringspotensial eller mulighet for positiv påtaleavgjørelse. Dette gjelder imidlertid ikke for alvorlig vold mot barn hvor det vises til at alle muligheter for avklaring av årsaks- og ansvarsforhold som hovedregel skal være utprøvd før en slik henlegges.

I justiskomiteens behandling av Meld. St. 15 (2012–2013), jf. Innst. 339 S (2012–2013), uttaler komiteen at det er viktig å fortsette arbeidet med å få flere til å anmelde. I denne sammenheng vil det være avgjørende at politiet møter dem som anmelder på en god måte. Under justiskomiteens behandling av Prop. 12 S (2016–2017), jf. Innst. 247 S (2016–2017), viste komiteen til en undersøkelse fra 2014 som viste at kun en fjerdedel av de utsatte for grov vold, anmeldte forholdet. Det er derfor etter flertallets mening helt avgjørende at kvaliteten på etterforskningen styrkes slik at flere gjerningspersoner får sin straff.

I justiskomiteens behandling av Prop. 12 S (2016–2017), jf. Innst. 247 S (2016–2017) er det etter flertallets mening helt avgjørende at rettssikkerheten til barn og unge som utsettes for grov kriminalitet i sitt eget hjem, styrkes. Flertallet viser til at det er helt avgjørende at politiet har kompetanse til å

avdekke og etterforske vold og overgrep på en god måte. De må sikres nok kapasitet og ressurser, så vel som nødvendig teknisk utstyr og verktøy. Ifølge flertallet må det sikres at det opprettes kompetente etterforskningsmiljøer i alle landets politidistrikt som kan etterforske vold og overgrep. Det er etter flertallets mening viktig at disse miljøene bistår med sin kompetanse ut i distriktene, slik at kunnskapen kan nå ut i det ytterste ledd i politietaten.

I Justis- og beredskapsdepartementets tildelingsbrev til Den høyere påtalemyndighet for 2020 pekes det på at Den høyere påtalemyndighet fortsatt skal ha stor oppmerksomhet mot å sikre kortere saksbehandlingstid i de alvorlige volds- og overgrepssakene, samtidig som kravet til høy kvalitet i etterforskningen skal ivaretas. Straffesaker innenfor alvorlig kriminalitet skal prioriteres høyt av politidistriktene og ha god framdrift i alle faser. Det er viktig at politidistriktene vurderer ressursbruken på straffesaksområdet og sørger for at straffesakene får en effektiv og god behandling i tråd med riksadvokatens føringer og prioriteringer.

Riksadvokaten har i rundskriv 3/2008 gitt retningslinjer for politiets og påtalemyndighetens håndtering av saker om familievold, gjennom hele straffesaksprosessen. Det pekes i rundskrivet på at politiet ved utrykning og etterforskning i familievoldssaker må være forberedt på at den rapporterte hendelse kan være del av et repeterende mønster med langvarige og gjentatte overgrep mot fornærmede og hvor krenkelsene er av ulik karakter. Etterforskningen må fra begynnelsen av innrettes med tanke på at det kan være vanskelig å sikre bevis. Riksadvokaten har også gitt direktiv for politiet om å utforme etterforskningsplaner. Ifølge Riksadvokatens direktiv om bruk av etterforskningsplaner - utvidelse har politiet en plikt til å utforme etterforskningsplaner i saker om vold i nære relasjoner med mindre den aktuelle saken er så enkel og oversiktlig at etterforskningsplan er helt unødvendig.

Under justiskomiteens behandling av Meld. St. 15 (2012–2013), jf. Innst. 339 S (2012–2013) understreket komiteen viktigheten av at politiet registrerer familievold som nettopp dette, for å få et reelt antall episoder der politiet er kontaktet knyttet til vold i nære relasjoner. Komiteen viser til viktigheten av at politiets eksisterende statistikk (STRASAK) innfører flere kategorier slik at en får et best mulig bilde av hvordan de ulike former for vold finner sted i en nær relasjon. Komiteen påpekte spesielt viktigheten av å få registrert vold mot barn i politiets eksisterende statistikk.

Flertallet i justiskomiteen peker på at alle politidistrikt skal ha en familievoldskoordinator i full stilling, jf. Innst. 247 S (2016–2017). Flertallet i komiteen peker videre på at nærpolitireformen skal legge til rette for et løft i etterforskningen ved at politiet får større og egne fagmiljøer for kriminalitetsbekjempelse av vold i nære relasjoner og seksuelle overgrep og vil således være bedre rustet til å etterforske og håndtere denne typen saker, jf. Innst. 247 S (2016–2017).

Justiskomiteens flertall pekte i Innst. 247 S (2016–2017) på at offeromsorgskontorene sammen med kommunene skal bidra til at voldsofre og deres pårørende blir ivaretatt gjennom hele straffesaksprosessen, og vil i tillegg få hjelp til å komme seg videre. Offeromsorgskontorene har senere endret navn til støttesenter for kriminalitetsutsatte. I 2017 ble støttesenter for kriminalitetsutsatte etablert i alle politidistrikt for å styrke tjenestetilbudet til personer utsatt for kriminalitet.

3.5.1 Spesielt om etterforskning av saker som omfatter vold mot barn i nære relasjoner

I justiskomiteens behandling av Prop. 105 L (2010–2011) Endringer i straffeprosesslova mv. (etterforskningsplikt mv.), jf. Innst. 385 L (2010–2011), understreket justiskomiteen viktigheten av at vold og overgrep mot barn blir oppdaget, etterforsket og straffeforfulgt. Politiet skal igangsette etterforskning når barn under 18 år dør plutselig og uventet, jf. straffeprosessloven § 224.

I saker som faller inn under straffeloven §§ 273, 275, 282 eller 284 skal det gjennomføres tilrettelagt avhør av fornærmede og vitner under 16 år, eller særlig sårbare voksne med psykisk utviklingshemming eller annen funksjonsnedsettelse, jf. straffeprosessloven § 239. Tilrettelagte avhør skal gjennomføres snarest mulig og innen fristene i straffeprosessloven § 239e. Forskrift om avhør av barn og andre særlig sårbare fornærmede og vitner (tilrettelagte avhør) gir nærmere retningslinjer for gjennomføring av tilrettelagte avhør.

I alle saker der det skal tas tilrettelagt avhør etter § 239 første og tredje ledd, skal avhørene tas på barnehus, jf. straffeprosessloven § 239 f. Flertallet i justiskomiteen viser til at Stortinget har vedtatt at alle barn som avhøres ved Statens barnehus får tilbud om medisinsk undersøkelse, jf. Innst. 247 S (2016–2017). Flertallet i komiteen peker videre på at medisinsk undersøkelse av alle barn som avhøres ved Statens barnehus, er viktig for den enkeltes helse, og vil kunne bidra til å skape trygghet for den enkelte. Ifølge komiteens flertall er det viktig at dette skjer raskt og regjeringen må utarbeide en konkret plan for hvordan det skal oppfylles. Flertallet i komiteen peker også på at undersøkelsen ved Statens barnehus må innbefatte en vurdering av den psykiske helsen, så vel som den fysiske.

Justiskomiteen viser til at for å redusere ventetiden for avhør av barn og særlig sårbare personer, er det en forutsetning at politiet prioriterer saker vedrørende vold og overgrep. Det er derfor, etter komiteens mening, helt sentralt at det avsettes nok ressurser til å etterforske vold og overgrep mot barn, både tidsmessig og med hensyn til nok etterforskere. Det er avgjørende at politiet har kunnskap om hvordan man på en best mulig måte kan etterforske vold og overgrep mot barn, for å sikre god kvalitet på etterforskningen, jf. Innst. 347 L (2014–2015). Flertallet i justiskomiteen er opptatt av at Statens barnehus må sikres god nok kapasitet både når det gjelder avhør, medisinske undersøkelser og oppfølging av barnet i etterkant av avhøret, jf. Innst. 247 S (2016–2017).

3.6 Krav til beskyttelsestiltak i saker om vold i nære relasjoner

Det går fram av Istanbulkonvensjonens artikkel 50 at partene skal ved lovgiving eller på annen måte treffe dei tiltaka som er nødvendige for å sikre at dei ansvarlege rettshandhevsorganer reagerer raskt på alle former for vald som er omfatta av denne konvensjonen, ved å gi offera tilstrekkeleg og umiddelbart vern.

Høyesterett understreket i en dom i 2013 statens ansvar for å overholde sine menneskerettslige forpliktelser til å beskytte den utsatte mot truende og plagsom atferd, jf. HR-2013-00881-A. I dommen slo Høyesterett fast at staten skulle holdes ansvarlig etter artikkelene 3 og 8 i Den europeiske menneskerettskonvensjonen, fordi den ikke ga nødvendig beskyttelse til en kvinne som over et lengre tidsrom var utsatt for trusler og forfølgelse.

En sentral aktør for å gi de voldsutsatte beskyttelse er politiet. Politiets ansvar for å beskytte personer går fram av lov om politiet (politiloven) § 2. Politiet disponerer flere virkemidler som kan brukes for å beskytte personer som utsettes for vold og trusler. Voldsalarm, sperret adresse, flytting, og i særlige tilfeller rett til å benytte fiktive personopplysninger, er blant disse. I tillegg kan påtalemyndigheten ilegge besøksforbud og nedlegge påstand om kontaktforbud i straffesaker. I enkelte saker der det foreligger gjentakelsesfare vil varetektsfengsling også være et aktuelt tiltak, jf. straffeprosessloven § 171.

Når noen kjennes skyldig i en straffbar handling etter straffeloven § 282 første ledd bokstav b, skal retten vurdere om kontaktforbud etter straffeloven § 57 skal idømmes. Det har siden 1. februar 2013 vært adgang til å ilegge elektronisk kontroll med kontaktforbud, jf. straffeloven § 57. Adgangen til å ilegge elektronisk kontroll er begrenset til tilfeller hvor slik kontroll er nødvendig for at kontaktforbudet skal bli overholdt.

Personer som blir utsatt for trusler, vold og overgrep kan få tildelt mobil voldsalarm. Ordningen er regulert i Rundskriv 2003/025 fra Politidirektoratet.

Besøksforbud er regulert i straffeprosessloven i § 222a. Brudd på et besøksforbud er straffbart med bot eller fengsel inntil 1 år, jf. straffeloven § 168. Justiskomiteen ser meget alvorlig på brudd på besøksforbud, og er spesielt opptatt av de kvinner og familier som er utsatt og sterkt plaget av dette, jf. Innst. O. nr. 45 (2000–2001).

Politiet er tillagt myndighet til å treffe beslutning om adressesperre i folkeregisteret, jf. lov om folkeregistrering §10-4.

3.6.1 Krav til risikovurdering av partnervold

Ifølge Istanbulkonvensjonens artikkel 51 skal partane ved lovgiving eller på annan måte treffe dei tiltaka som er nødvendige for å sikre at alle relevante styresmakter gjennomfører ei vurdering av faren for dødeleg utgang, av kor alvorleg situasjonen er og risikoen for gjenteken vald, med sikte på å handtere risikoen og om nødvendig sørge for samordna tryggleik og støtte.

Justiskomiteen viser i Innst. 339 S (2012–2013) til at risikovurderingsverktøyet SARA (Spousal Assault Risk Assessment Guide) kan bidra til å forebygge partnervold og til at nødvendige beskyttelsestiltak settes inn på et tidligere tidspunkt og på en mer målrettet måte enn tidligere. I Innst. 247 S (2016–2017) peker flertallet i justiskomiteen på at risikovurderingsverktøyet SARA er et sentralt verktøy i arbeidet mot vold i nære relasjoner, og at verktøyet skal tas i bruk i samtlige partnervoldsaker. Flertallet i justiskomiteen peker vidare på at det må sikres at geografi ikke er avgjørende om verktøyet anvendes eller ikke. Betydningen av bruken av risikovurderingsverktøyene SARA og PATRIARK ble på nytt understreket av justiskomiteen i 2019, jf. Innst. 189 S (2018–2019). Ifølge komiteen er gode verktøy som bidrar i politiets arbeid med vold i nære relasjoner, av stor betydning og må være implementert og i bruk i alle politidistrikt, og det må foreligge tilstrekkelig opplæring i bruken av verktøyene for den enkelte politibetjent. Komiteen understreker at verktøy som SARA og PATRIARK ikke erstatter det profesjonelle skjønnnet til den enkelte ansatte i politiet, men er et viktig supplement i deres arbeid.

3.7 Krav til departementenes styring og koordinering av innsatsen mot vold i nære relasjoner

Istanbulkonvensjonen slår i artikkel 18 fast at Partane skal ved lovgiving eller på annan måte, i samsvar med intern rett, treffe dei tiltaka som er nødvendige for å sikre at det finst eigna mekanismar for eit effektivt samarbeid mellom alle relevante statlege etatar, inkludert domstolar, offentleg påtalemynde, rettshandhevingsorgan, lokale og regionale styresmakter og frivillige organisasjonar og andre relevante organisasjonar og einingar, i arbeidet med å verne og støtte offer for og vitne til alle former for vald som er omfatta av denne konvensjonen, også med tilvising til allmenne og spesialiserte støttetjenester som er nærare omhandla i artikkel 20 og 22 i denne konvensjonen.

Ifølge flertallet i justiskomiteen er ansvaret for å koordinere regjeringens arbeid mot vold i nære relasjoner og vold mot barn og unge delt mellom Justis- og beredskapsdepartementet og Barne- og familiedepartementet, jf. Innst. 247 S (2016–2017). Flertallet i komiteen mener det er viktig at det er tydeliggjort hvor det koordinerende ansvaret for å bekjempe vold og overgrep i nære relasjoner ligger, og bemerker at Justis- og beredskapsdepartementet koordinerer regjeringens innsats for å bekjempe vold i nære relasjoner generelt, mens Barne- og familiedepartementet koordinerer arbeidet for å bekjempe vold mot barn og unge spesielt. Flertallet peker vidare på at samarbeid og koordinering mellom kommunale, statlige og ideelle aktører må styrkes betydelig for å hindre dobbeltarbeid og sikre at ingen faller mellom to stoler. I Innst. 339 S (2012–2013) viser justiskomiteen til at arbeidet mot vold i

nære relasjoner omfatter flere ulike departement og flere ulike stortingskomiteer. Komiteen poengterte også at arbeidet mot vold i nære relasjoner, i tillegg til å gå på tvers av flere departement, også har et betydelig regionalt og kommunalt aspekt.

Stortinget stiller krav til forvaltningen om mål- og resultatstyring gjennom Bevilgningsreglementet. Kravene er videreført og konkretisert i Reglement for økonomistyring i staten og Bestemmelser om økonomistyring i staten.

I henhold til reglement for økonomistyring i staten § 4 skal virksomhetene fastsette mål og resultatkrav innenfor rammen av disponible ressurser og forutsetninger gitt av overordnet myndighet, og sikre at fastsatte mål og resultatkrav oppnås, at ressursbruken er effektiv, og at virksomheten drives i samsvar med gjeldende lover og regler. Virksomheten er ansvarlig for å sikre tilstrekkelig styringsinformasjon og forsvarlig beslutningsgrunnlag. Økonomiregelverket i staten fastsetter kriterier for effektiv forvaltning. Bevilgningsreglementet § 10 sier blant annet at utgiftsbevilgningene skal disponeres på en slik måte at ressursbruk og virkemidler er effektive i forhold til de forutsatte resultatene.

I henhold til reglement for økonomistyring i staten § 7 skal ansvarlige departementer fastsette mål, styringsparametere og krav til rapportering for underliggende virksomheter. Styring, oppfølging, kontroll og forvaltning må tilpasses virksomhetens egenart, risiko og vesentlighet, jf. § 4. Departementet har videre et overordnet ansvar for at styringsdialogen mellom departementet og virksomheten fungerer på en hensiktsmessig måte, og at virksomheten rapporterer relevant og pålitelig resultatinformasjon. Alle virksomheter skal innenfor sitt ansvarsområde sikre at fastsatte mål og resultatkrav oppnås på en effektiv måte, og rapportere om måloppnåelse og resultater internt og til overordnet myndighet, jf. § 9.

4 Avdekking og varsling av vold i nære relasjoner blant lærere, barnehageansatte og fastleger

Dette kapitlet omhandler avdekking og varsling av vold i nære relasjoner. Grunnskolelærere, barnehageansatte og fastleger er aktører som erfaringsmessig kan komme i kontakt med både barn og voksne som er utsatt for vold i nære relasjoner.

4.1 Avvergingsplikt, opplysningsplikt og taushetsplikt – retningslinjer og veiledere for å avdekke og varsle om vold i nære relasjoner

Det finnes en rekke retningslinjer og veiledere for lærere, barnehageansatte og helsepersonell om hvordan en skal håndtere mistanke om vold i nære relasjoner. Under følger en oversikt over et utvalg av disse:

- rundskriv om skolepersonalets opplysningsplikt til barnevernstjenesten¹⁸
- veileder om samarbeid mellom skole og barnevern¹⁹
- anbefaling til skoler om dokumentasjon ved bekymringsmelding til barnevernet om barn som ikke møter på skolen²⁰
- veilederen *Til barnets beste – samarbeid mellom barnehagen og barnevernstjenesten*²¹
- melde fra til barnevernet – hva skal barnehagen gjøre?²²
- *Rammeplan for barnehager*, en forskrift til barnehageloven²³
- nasjonal faglig retningslinje for det helsefremmende og forebyggende arbeidet i helsestasjon, skolehelsetjeneste og helsestasjon for ungdom²⁴ nasjonal faglige retningslinje om tidlig oppdagelse av utsatte barn og unge²⁵
- nasjonal faglig retningslinje for svangerskapsomsorgen²⁶
- nasjonal faglig retningslinje for barselomsorgen²⁷
- nasjonal faglig retningslinje for kvalitet og kompetanse i overgrepsmottak²⁸
- helsepersonells taushetsplikt og opplysningsplikt²⁹
- *Veileder for helse- og omsorgstjenesters arbeid med vold i nære relasjoner*, utarbeidet av Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress (NKVTS)³⁰

Disse veilederne og retningslinjene presiserer forholdet mellom taushetsplikten og meldeplikten/avvergingsplikten og hvordan de ansatte bør gå fram for å oppfylle sine lovpålagte

¹⁸ Rundskriv Udir-10-2012, 25.09.2012, Utdanningsdirektoratet. Dette rundskrevet ble oppdatert 23.06.2019.

¹⁹ Utdanningsdirektoratet (2019) *Samarbeid mellom skole og barnevern – en veileder* <<https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/samarbeid/barnevernet/>> [Hentdato: 28.03.2022].

²⁰ Utdanningsdirektoratet (2021) *Barn som ikke møter på skolen - for skoler og skoleeiere* <<https://www.udir.no/regelverkstolkninger/opplaring/Skoleeiers-ansvar/barn-som-ikke-moter-pa-skolen--for-skoler-og-skoleeiere/5/>> [Hentdato: 28.03.2022].

²¹ Barne- og likestillingsdepartementet og Kunnskapsdepartementet (2009) *Veileder: Til barnets beste – samarbeid mellom barnehage og barnevernstjenesten* <<https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/bld/til-barnets-beste---samarbeid-mellom-barnehagen-og-barneverntjenesten.pdf>> [Hentdato: 28.03.2022].

²² Utdanningsdirektoratet (2019) *Melde fra til barnevernet – hva skal barnehagen gjøre?* <<https://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/barnehage/melde-fra-til-barnevernet--hva-skal-barnehagen-gjore/>> [Hentdato: 28.03.2022].

²³ Utdanningsdirektoratet (2017, 1. august) *Rammeplan for barnehagen*. <www.udir.no/laring-og-trivsel/rammeplan-for-barnehagen>

²⁴ Helsestasjon for ungdom (2021, 24. september) *Nasjonal faglig retningslinje for det helsefremmende og forebyggende arbeidet i helsestasjon, skolehelsetjeneste og helsestasjon for ungdom*. <www.helsedirektoratet.no/retningslinjer/helsestasjons-og-skolehelsetjenesten> [Hentdato: 03.11.2021].

²⁵ Helsestasjon for ungdom (2019, 3. desember) *Nasjonal faglig retningslinje for tidlig oppdagelse av utsatte barn og unge* <<https://www.helsedirektoratet.no/retningslinjer/tidlig-oppdagelse-av-utsatte-barn-og-unge>>. [Hentdato: 31.03.2022].

²⁶ Helsestasjon for ungdom (2018, 16. mars) *Nasjonal faglig retningslinje for svangerskapsomsorgen*. <<https://www.helsedirektoratet.no/retningslinjer/svangerskapsomsorgen>>. [Hentdato 31.03.2022].

²⁷ Helsestasjon for ungdom (2014, 1. april) *Nasjonal faglig retningslinje for barselomsorgen – Nytt liv og trygg barseltid for familien*. <<https://www.helsedirektoratet.no/retningslinjer/barselomsorgen>>. [Hentdato: 31.03.2022]

²⁸ Helsestasjon for ungdom (2020, 9. juli). Kvalitet og kompetanse i overgrepsmottak 2021. <<https://www.helsedirektoratet.no/retningslinjer/kompetanse-og-kvalitet-i-overgrepsmottak>>. [Hentdato: 31.03.2022].

²⁹ Helsestasjon for ungdom (2019, 2. mai) *Helsepersonells taushetsplikt og opplysningsplikt*. <www.helsedirektoratet.no/veiledere/taushetsplikt-og-opplysningsplikt> [Hentdato: 03.11.2021].

³⁰ Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress (2021) *Veileder for helse- og omsorgstjenesters arbeid med vold i nære relasjoner*. <[voldsveileder.nkvts.no](https://www.nkvts.no/voldsveileder.nkvts.no)> [Hentdato: 03.11.2021].

plikter. Ifølge veilederne er det ikke krav om sikker kunnskap om forholdene som utløser bekymring om vold i en nær relasjon, men det må foreligge mer enn en vag mistanke.³¹

Faktaboks 1 Opplysningsplikt og avvergingsplikt

Både politi og barnevern er avhengig av informasjon fra andre for å kunne gi riktig hjelp. Derfor har offentlige myndigheter plikt til å varsle om vold i nære relasjoner.

Opplysningsplikt til barnevernet

Når det er grunn til å tro at et barn blir eller vil bli mishandlet, utsatt for alvorlige mangler ved den daglige omsorgen eller annen alvorlig omsorgssvikt, skal enhver som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan, uten hinder av taushetsplikt, melde fra til barnevernstjenesten uten ugrunnet opphold, jf. barnevernloven § 6-4.

Offentlige myndigheters plikt til å gi opplysninger til barnevernet innebærer

- plikt til å gi opplysninger etter eget tiltak, ofte omtalt som *meldeplikt*
- plikt til å gi opplysninger etter pålegg fra barnevernstjenesten eller andre organer som er ansvarlig for å gjennomføre barnevernloven

Plikten til å gi opplysninger etter eget tiltak innebærer et juridisk ansvar for å melde fra til barnevernstjenesten ved alvorlig bekymring for et barn. Denne meldeplikten innebærer

- at en har et selvstendig og personlig ansvar for å melde fra til barnevernstjenesten
- at plikten til å melde fra til barnevernstjenesten går foran taushetsplikten
- at det skal meldes fra uten ugrunnet opphold, altså så snart det lar seg gjøre
- at avsenderen av meldingen ikke kan være anonym
- at taushetsplikten ikke er brutt hvis bekymringen viser seg å være mindre enn avsenderen hadde grunn til å tro

Avvergingsplikt

Alle har en plikt til å søke å forhindre at alvorlige straffbare handlinger skjer. Denne avvergingsplikten er hjemlet i straffeloven § 196.

Den primære avvergingshandlingen er å melde fra til politiet, selv om avverging også kan skje på annen måte, for eksempel ved å melde fra til barnevernet. Plikten til å avverge utløses idet en person får kunnskap om at handlingen vil skje, eller tror at det er mest sannsynlig at handlingen vil skje. Avvergingsplikten er personlig og gjelder for alle, uavhengig av om en jobber med mennesker og har taushetsplikt, eller om en er privatperson.

Avvergingsplikten er utvidet til også å omfatte kjønnglemløstelse og tvangsekteskap, jf. Prop. 66 L (2019–2020). Utvidelsen trådte i kraft 1. januar 2021.

Kilde: plikt.no, bufdir.no og politiet.no.

Offentlige myndigheters plikt til å varsle videre om vold mot barn i nære relasjoner er forankret i en opplysningsplikt til barnevernet og i politiets og barnevernets generelle avvergingsplikt. Plikten til å

³¹ Nasjonal faglig retningslinje for helsestasjons- og skolehelsetjenesten, veileder til helsepersonells taushetsplikt og opplysningsplikt, veilederen *Til barnets beste – samarbeid mellom barnehagen og barnevernstjenesten* og rundskriv om skolepersonalets opplysningsplikt til barnevernstjenesten.

melde fra til barnevernet uten hinder av taushetsplikt er også presisert i en rekke særlovgivninger, jf. barnehageloven § 22, opplæringsloven § 15-3, friskoleloven § 7-4, sosialtjenesteloven § 45, helsepersonelloven § 33, familievernkontorloven § 10, krisesenterloven § 6, folketrygdloven § 25-11, ekteskapsloven § 26 a og introduksjonsloven § 26.

Når det gjelder voksne, er det hovedsakelig avvergingsplikten som pålegger offentlige myndigheter å varsle om vold i nære relasjoner. Men også helsepersonelloven § 31 gir helsepersonell en plikt til å varsle politiet dersom det er nødvendig for å avverge alvorlig skade på person.

4.2 Avdekking og varsling av vold i nære relasjoner

I intervju med oss peker Riksadvokaten på at det er de ulike offentlige tjenestene som har anledning til å fange opp informasjon om vold som bør viderefremmes til politiet.³²

I Kripas' rapport *Alvorlig vold mot små barn* fra 2019 pekes det på at usikkerheten rundt forholdet mellom taushetsplikten og varslings- og avvergingsplikten kan gjøre at personer som jobber i helse- og omsorgstjenesten, barnevernet eller barnehager, vegrer seg for å melde fra om mistanke om vold mot barn.³³ I den samme rapporten peker riksadvokaten på at det er viktig at helsepersonell som fatter mistanke om at et barn er påført vold, varsler politiet umiddelbart. Helsepersonell som har undersøkt et barn, vil ikke bare sitte på viktig informasjon om de medisinske funnene som er gjort, men kan også ha fått verdifull informasjon i kommunikasjonen med foreldre eller andre omsorgspersoner. Politiet og påtalemyndigheten har ansvar for å etterforske og straffeforfølge slike saker, men politiet har liten mulighet til å få vite om et potensielt straffbart forhold dersom de ikke blir varslet om det. Ifølge Kripas er det derfor svært viktig at de ulike tjenestene raskt og nøye vurderer hvilke tiltak og varslinger de bør foreta.

I intervju med Politidirektoratet opplyser de om at de er kjent med at avvergingsplikten og taushetsplikten er en utfordring hos flere offentlige virksomheter. Direktoratet viser til nettsiden plikt.no³⁴, som er en nettside med informasjon om avvergingsplikten og hvordan en kan avverge vold og overgrep. Nettsiden ble utarbeidet i forbindelse med en kampanje høsten 2019 for å øke bevisstheten om avvergingsplikten ved volds- og seksuallovbrudd.³⁵ Ifølge Politidirektoratet bør kunnskap om avvergingsplikten og taushetsplikten i større grad være inkludert i utdanningen til dem som skal jobbe med mennesker. Direktoratet mener det er særlig viktig ved helseutdanninger fordi det synes som at helsesektoren legger stor vekt på taushetsplikten. Videre påpeker direktoratet at Helsedirektoratet og Helse- og omsorgsdepartementet bør ta ansvar for å øke kunnskapen om avvergingsplikten og taushetsplikten i utdanningene.³⁶

Politiet igangsatte også en kampanje i 2015 og 2016: *Hvor lite skal du finne deg i?* Målet var å gi økt kunnskap om vold i nære relasjoner og hva politiet kan bistå med, slik at voldsutsatte kan søke hjelp og komme ut av den voldelige situasjonen.

4.2.1 Rutiner for å avdekke og varsle om vold i nære relasjoner

Gode rutiner i det offentlige hjelpeapparatet er en forutsetning for å kunne identifisere og møte voldsutsatte og voldsutøvere med riktig hjelp til riktig tid.³⁷

³² Intervju med Riksadvokaten, 21.11.2021.

³³ Kripas (2019) *Alvorlig vold mot små barn*.

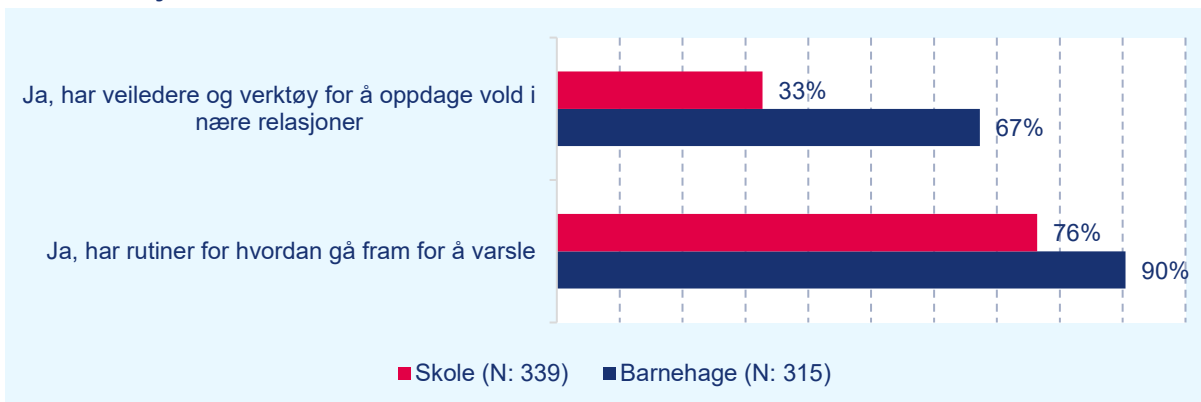
³⁴ Intervju med Politidirektoratet, 21.09.2021.

³⁵ <www.plikt.no>

³⁶ Intervju med Politidirektoratet, 21.09.2021.

³⁷ NKVTS (2015) *Oversikt over rutineguider og kartleggingsverk- tøy for avdekking av vold i nære relasjoner*. Rapport 4/2015.

Figur 1 Finnes det veiledere, verktøy og rutiner for å avdekke og varsle om vold i nære relasjoner?



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse til barnehageansatte og til grunnskolelærere.

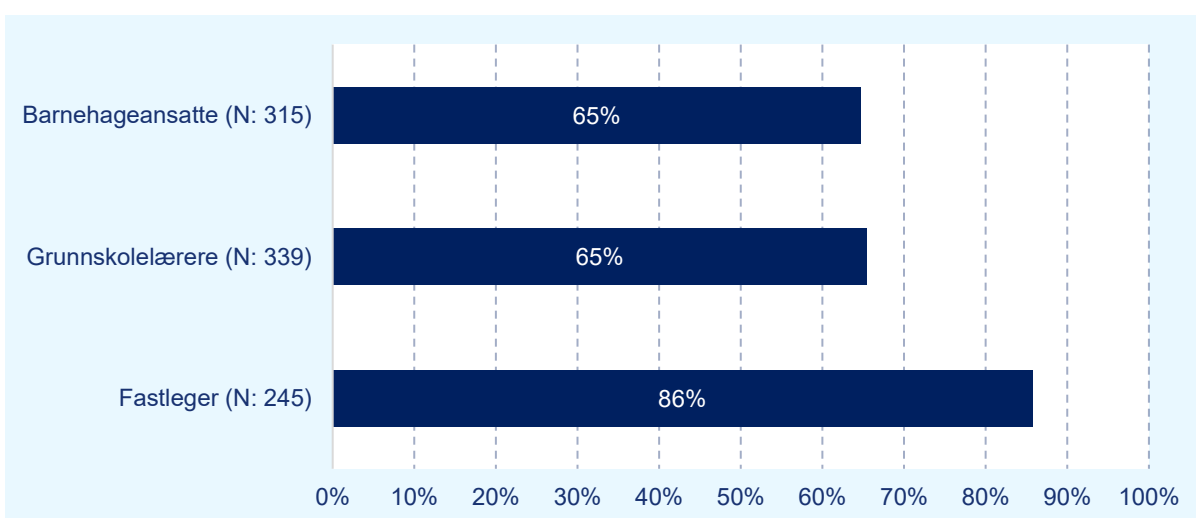
Figur 1 viser at majoriteten av barnehageansatte og grunnskolelærere som har besvart spørreundersøkelsen, oppgir at barnehagen og skolen de arbeider ved, har rutiner for hvordan de ansatte skal gå fram for å varsle om vold i nære relasjoner. Figuren viser imidlertid at slike rutiner er mer utbredt blant barnehager enn blant skoler. En tredjedel av grunnskolelærerne svarer at skolen har veiledere og verktøy for å oppdage vold i nære relasjoner, mot to tredjedeler av de barnehageansatte.

Blant barnehageansatte og grunnskolelærere som i spørreundersøkelsen oppgir at arbeidsplassen deres har rutiner, veiledere og verktøy, opplever majoriteten at rutinene for varsling i hovedsak er klare – både rutinene for hvem en skal varsle til, og i hvilke tilfeller en skal gjøre det.

4.2.2 Et flertall har hatt mistanke om vold i nære relasjoner

I spørreundersøkelsen har vi spurt om barnehageansatte, grunnskolelærere og fastleger har hatt mistanke om vold i nære relasjoner i møte med barn i barnehagen eller på skolen eller pasienter hos fastlegen.

Figur 2 Mistanke om at barn/pasient har vært utsatt for vold i nære relasjoner



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse til barnehageansatte, grunnskolelærere og fastleger.

Figur 2 viser at 65 prosent av barnehageansatte og 65 prosent av grunnskolelærere har hatt mistanke om vold i nære relasjoner en eller flere ganger. 86 prosent av fastlegene har hatt mistanke om det samme.

Blant de barnehageansatte som har hatt mistanke om vold i nære relasjoner de siste to årene, dreier mistanken seg i 67 prosent av sakene om fysisk vold og i 38 prosent av sakene om psykisk vold. Blant grunnskolelærere som har hatt mistanke om vold i nære relasjoner de siste to årene, dreier mistanken seg om fysisk vold i 74 prosent av tilfellene og psykisk vold i 58 prosent. En tredjedel av både barnehageansatte og grunnskolelærere oppgir at de har hatt mistanke om at barnet har vært vitne til vold.

På spørsmål om hva som førte til at det oppsto mistanke om vold i nære relasjoner trekker både grunnskolelærerne og de barnehageansatte fram at mistanken ofte har bakgrunn i uttalelser fra barnet. En barnevernstjeneste vi har intervjuet, peker også på at meldinger fra skole og barnehage om vold i nære relasjoner ofte kommer på bakgrunn av at barnet selv har fortalt lærere eller barnehageansatte om voldsepisoder. De barnehageansatte og grunnskolelærerne trekker også fram at atferdsendringer og fysiske merker som blåmerker og lignende har gitt grunnlag for mistanke.

Spørreundersøkelsen viser at halvparten av fastlegene mener det er vanskelig å vurdere når avvergingsplikten gjelder, mens en femtedel av de barnehageansatte og grunnskolelærerne opplever at det er vanskelig å vurdere når den trer inn. 23 prosent av barnevernsansatte opplyser i spørreundersøkelsen at det er vanskelig å vurdere hvor alvorlig en sak må være for å anmelde den til politiet.

Flere fastleger trekker i undersøkelsen fram at tabuet rundt det å bli utsatt for vold av en i nær relasjon skaper problemer. Flere oppgir at de har utfordringer med å få den voldsutsatte til å innrømme at vedkommende er utsatt for vold, og at volden bagatelliseres. Videre påpeker fastlegene at den voldsutsatte ikke alltid ønsker å få hjelp, og at det er vanskelig å komme i posisjon til å få pasienter til å oppsøke hjelp.

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet peker også på at vold i nære relasjoner er skam- og tabubelagt. Det å leve med alvorlig vold over tid kan føre til at situasjonen normaliseres og ikke lenger oppleves som risikofyllt. I et voldelig forhold inngår det ofte trusler om hva som skal skje hvis den utsatte bryter ut, noe som kan medvirke til både frykt og dårlig samvittighet. Bagatellisering av vold kan også være en strategi for å forsvare overfor en selv og andre at en blir værende i det voldelige forholdet.³⁸

4.2.3 Flere melder fra til barnevernet enn til politiet

Spørreundersøkelsen viser at omtrent en fjerdedel av barnehageansatte og grunnskolelærere ikke har meldt videre om sin mistanke om vold i en nær relasjon. De som oppgir at de ikke har meldt fra om dette til politiet eller barnevernet, begrunner det med at de har hatt behov for å få mer informasjon om saken, at saken allerede var meldt av andre, at de har fryktet å melde feilaktig, eller at nærmere undersøkelser viste at det ikke var grunnlag for å melde saken videre.

Spørreundersøkelsen til fastlegene viser at de har tatt kontakt med barnevernet i større grad enn med politiet ved mistanke om vold i nære relasjoner. 84 prosent av fastlegene som hadde mistanke om vold mot barn, kontaktet barnevernstjenesten om mistanken, og majoriteten av disse sendte bekymringsmelding til barnevernet. På spørsmål om hvorvidt fastlegene vil rådføre seg med politiet i saker hvor det er aktuelt å anmelde en sak om vold i nære relasjoner svarer 53 prosent at de vil

³⁸ Bufdir (2020, 11. mars) *Kartlegging av vold og trusler*.
<www.bufdir.no/vold/Krisesenterveileder/Under_oppholdet/Gjennomfor_systematisk_kartlegging/systematisk_kartlegging_av_voksen/Kartlegging_av_vold_og_trusler/>

rådføre seg med politiet. I det siste tilfellet der fastlegen hadde en mistanke eller bekymring, kontaktet kun 18 prosent politiet om mistanken sin. Majoriteten av dem som tok kontakt med politiet, anmeldte ikke forholdet.

I de tilfellene hvor fastlegene ikke sendte bekymringsmelding til barnevernet eller politiet, begrunner fastlegene det hovedsakelig med at barnevernet/politiet allerede var involvert, at de var usikre på om saken var alvorlig nok, at de fryktet at en melding kunne ødelegge pasientens tillit til dem, at de fryktet å forverre situasjonen for pasienten, at de ikke oppfattet at politiet kunne forbedre eller hjelpe til i situasjonen, eller at taushetsplikten hindret dem i å melde saken videre.

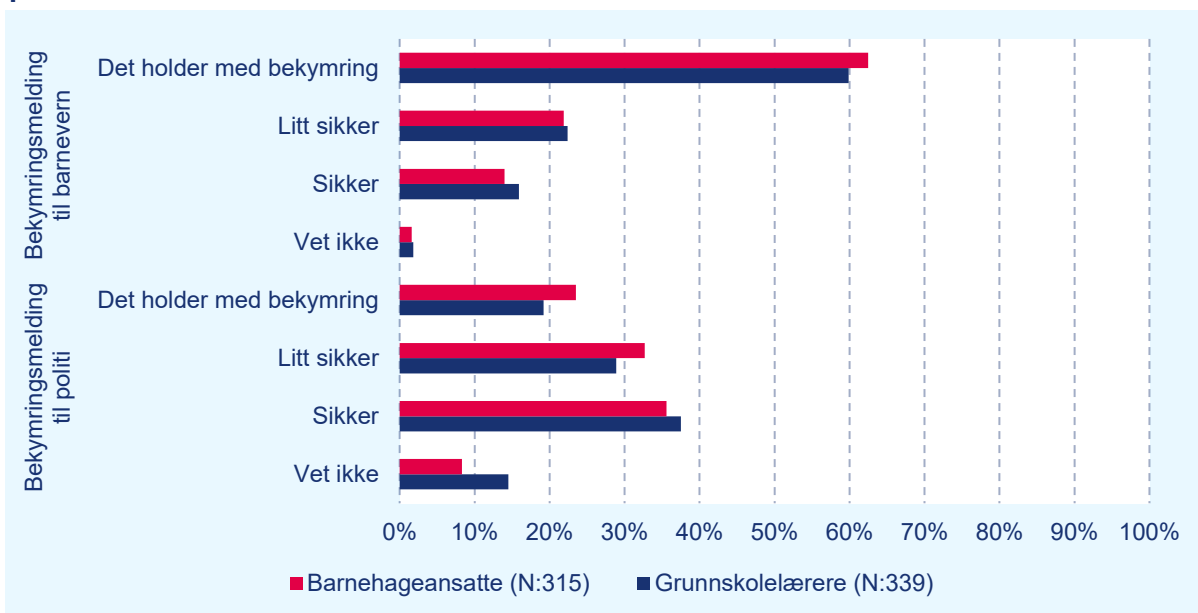
Spørreundersøkelsen til de barnehageansatte og grunnskolelærerne viser at de, i likhet med fastlegene, melder mistanke til barnevernet i større grad enn til politiet. Når det gjelder forholdene som det ble meldt fra om, oppga 88 prosent av grunnskolelærerne og 85 prosent av de barnehageansatte at saken ble meldt til barnevernet. Rundt en av ti av grunnskolelærerne og de barnehageansatte svarte at de meldte mistanken til både politiet og barnevernet, mens det kun var 3 prosent som svarte at mistanken bare ble meldt til politiet.

De tre barnevernstjenestene vi har intervjuet, bekrefter at skoler og barnehager melder mange saker til barnevernet. I intervjuene med politidistriktene oppgir mange at meldingene de får fra barnevernet om vold mot barn i nære relasjoner, kommer på bakgrunn av bekymringsmeldinger som barnevernet har fått fra skole eller barnehage. Både barnevernstjenestene og politidistriktene trekker fram at fastlegene i liten grad melder saker til politiet og barnevernet.

4.2.4 Flere opplever at det er en høy terskel for å varsle om vold i nære relasjoner

Ifølge veilederne om taushetsplikt og opplysningsplikt for barnehageansatte, skoleansatte og helsepersonell er det ikke krav om sikker kunnskap om forholdene som utløser bekymring, for å kunne varsle, men en må ha mer enn en vag mistanke.

Figur 3 Hvor sikre føler grunnskolelærere og barnehageansatte at de må være på at et barn har vært utsatt for vold i en nær relasjon for å melde bekymring til barnevern og politi?



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse til barnehageansatte og grunnskolelærere.

Som figuren over viser, opplever barnehageansatte og grunnskolelærere at de må være sikrere på at det har forekommet vold i nære relasjoner, for å sende en bekymringsmelding til politiet enn det de må være for å varsle barnevernet. Overfor barnevernet opplever de i større grad at det er tilstrekkelig å være bekymret for å melde fra.

Etterforskere i et av politidistriktene opplyser i intervju at de erfarer at terskelen for ansatte i skole og barnehage for å melde fra til politiet er høyere enn for å melde fra til barnevernet. Ifølge etterforskerne kan konsekvensen av dette være at politiet ikke får kjennskap til saker som burde ha vært meldt til dem. Etterforskerne erfarer at de som melder fra, tror at sakene må være svært alvorlige for å bli meldt til politiet, og mener derfor at det burde være bedre kjennskap til avvergingsplikten. Ledere som tilhører det samme politidistriktet som disse etterforskerne, erfarer også at mange som de møter er usikre på avvergingsplikten og taushetsplikten, for eksempel er det ikke kjent for alle at avvergingsplikten er personlig. Videre peker lederne i intervjuet på at mange tror det er tilstrekkelig å ta saken videre til en leder, for eksempel rektor. Spørreundersøkelsen vår til barnehageansatte og grunnskolelærere viser da også at majoriteten av meldingene til politi og barnevern blir meldt inn via en barnehageleder eller rektor.

Ledere i et av de andre politidistriktene vi har snakket med, opplyser om at distriktet har jobbet med skoler og barnehager for å få dem til å melde fra til politiet samtidig med at de sender bekymringsmelding til barnevernet, for å redusere tiden det tar før sakene blir behandlet i politiet. Ansatte i et av politidistriktene bemerker at de synes det kommer få meldinger fra skoler om negativ sosial kontroll og æresrelatert vold, men at antallet øker rett før skolens sommerferie starter. De politiansatte stiller derfor spørsmål ved om skolen kan ha hatt en mistanke over tid, og at meldingen kommer for sent til politiet.

Ansatte i barnehager og grunnskoler svarer i spørreundersøkelsen at frykten for å ta feil og mulige konsekvenser av en bekymringsmelding er de største hindringene for å melde fra. Når det gjelder konsekvensene en bekymringsmelding kan få, dreier det seg for eksempel om at eleven kan få det vanskeligere hjemme, at mulige tiltak kanskje ikke blir iverksatt raskt nok, og at samarbeidet med hjemmet kan bli skadelidende. Flere peker på at det er ubehagelig å forholde seg til barnets foreldre etter å ha varslet, og at varslingen gjør det videre samarbeidet med familien vanskelig – særlig i de tilfellene en bekymringsmelding blir henlagt. Det er flere som oppgir at de synes det er tungt å utsette foreldrene for et varsel dersom det viser seg at det ikke er noe galt.

I spørreundersøkelsen til fastlegene svarer en fjerdedel at de ikke har tilstrekkelig kompetanse til å avdekke om en pasient har vært utsatt for vold i nære relasjoner. Samtidig svarer over halvparten at de ikke synes at en konsultasjon gir dem tilstrekkelig tid til å undersøke en mistanke nærmere. De peker på at det kan være vanskelig å avdekke vold fordi pasienten forsøker å skjule og ikke vil snakke om den. Omtrent alle fastlegene har kjennskap til når de skal melde fra om vold mot barn, men en femtedel svarer at de ikke er kjent med hvilke voldstilfeller mot voksne de skal melde fra om.

Fordi det er vanskelig å gjenkjenne tegn på og avdekke vold, kan det være behov for å diskutere saken med andre. Spørreundersøkelsen til de barnehageansatte og grunnskolelærerne viser da også at omtrent alle har behov for å diskutere og rådføre seg med andre før de sender en eventuell melding til politiet eller barnevernet. De fleste har rådført seg med sin nærmeste leder, og om lag halvparten snakket med en kollega før de eventuelt meldte fra. 14 prosent av grunnskolelærerne og en fjerdedel av barnehageansatte sjekket barnehagens eller skolens rutiner/retningslinjer for varsling. Av de som meldte videre om sin bekymring, var det 20 prosent barnehageansatte og 15 prosent grunnskolelærere som meldte sin bekymring direkte til politiet eller barnevernet uten å gå via leder.

De fleste fastlegene opplyser om at de rådførte seg med barnevernet dersom det var aktuelt å melde fra om vold i nære relasjoner, mens 53 prosent oppgir at de kontaktet politiet for å rådføre seg.

78 prosent av fastlegene svarer at de også rådførte seg med andre kollegaer i saker om vold i nære relasjoner.

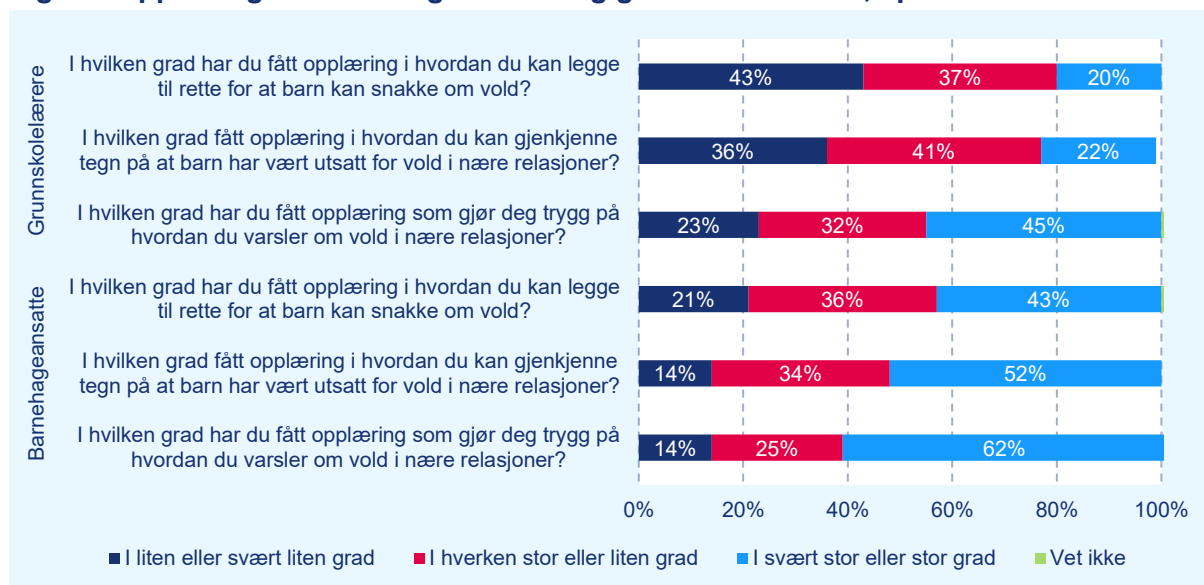
Det etablert ulike tverrfaglige konsultasjonsteam rundt om i landet. Formålet med disse teamene er at ansatte fra ulike tjenester skal kunne ta kontakt for å få råd og veiledning i situasjoner hvor det blant annet er bekymring for at barn utsettes for vold og/eller seksuelle overgrep. Spørreundersøkelsen vår viser imidlertid at kun 12 prosent av de barnehageansatte og 5 prosent av grunnskolelærerne rådførte seg med konsultasjonsteamet sist gang de mistenkte at et barn var utsatt for vold i en nær relasjon.

Politidirektoratet peker også på at avvergingsplikten og taushetsplikten forstås og praktiseres ulikt, og ifølge direktoratet er mange redde for et eget straffeansvar hvis de forvalter disse pliktene feil. Det er heller ikke sjelden at det ikke ses som hensiktsmessig å varsle videre til politiet fordi en er redd for konsekvensene det eventuelt kan få for samarbeidet med foreldrene og helse- og oppfølgingsarbeidet som retter seg mot barnet og familien. En mulig konsekvens av at tjenestene tolker taushetsplikten feil, kan være at personer som er utsatt for vold i nære relasjoner, ikke blir oppdaget, og ifølge Politidirektoratet gjengstår det mye arbeid på dette området.³⁹

4.2.5 Kompetanse om vold i nære relasjoner blant barnehageansatte og grunnskolelærere

I spørreundersøkelsen til barnehageansatte og grunnskolelærere stilte vi spørsmål om opplæring rundt temaet vold i nære relasjoner. Svarene vi fikk, viser at det er store forskjeller mellom grunnskolelærere og barnehageansatte med hensyn til hvordan de opplever opplæringen de har fått.

Figur 4 Opplæring av barnehageansatte og grunnskolelærere, i prosent



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse til barnehageansatte og grunnskolelærere.

Figur 4 viser at grunnskolelærere i mindre grad enn barnehageansatte har fått opplæring i å legge til rette for at barn kan snakke om vold, og hvordan man kan gjenkjenne vold.

Rundt halvparten av grunnskolelærerne og om lag 40 prosent av barnehageansatte oppgir at temaet vold i nære relasjoner blir drøftet i personalgruppen på skolen/barnehagen sjeldnere enn en gang i året. 43 prosent av grunnskolelærerne og om lag halvparten av barnehageansatte svarer at de ikke

³⁹ Intervju med Politidirektoratet, 21.09.2021.

kjenner til om skolen/barnehagen har rutiner for å snakke med elevene om vold, kropp, grenser og overgrep.

I åpne kommentarfelt i spørreundersøkelsen svarer mange av de barnehageansatte og grunnskolelærerne at de mangler kompetanse i å kjenne igjen tegn på at et barn kan være voldsutsatt. Videre opplyser flere om at de har behov for økt kompetanse i hvordan de kan ta opp temaet vold i nære relasjoner, og hvordan de kan ha en samtale om det. Flere understreker at slik kompetanse er viktig ettersom det i mange tilfeller ikke er noe som barn vil fortelle om uoppfordret. Videre påpeker de at barn er svært lojale mot sine nærmeste og i mange tilfeller ønsker å beskytte dem, og at de derfor ikke forteller om hva de utsettes for.

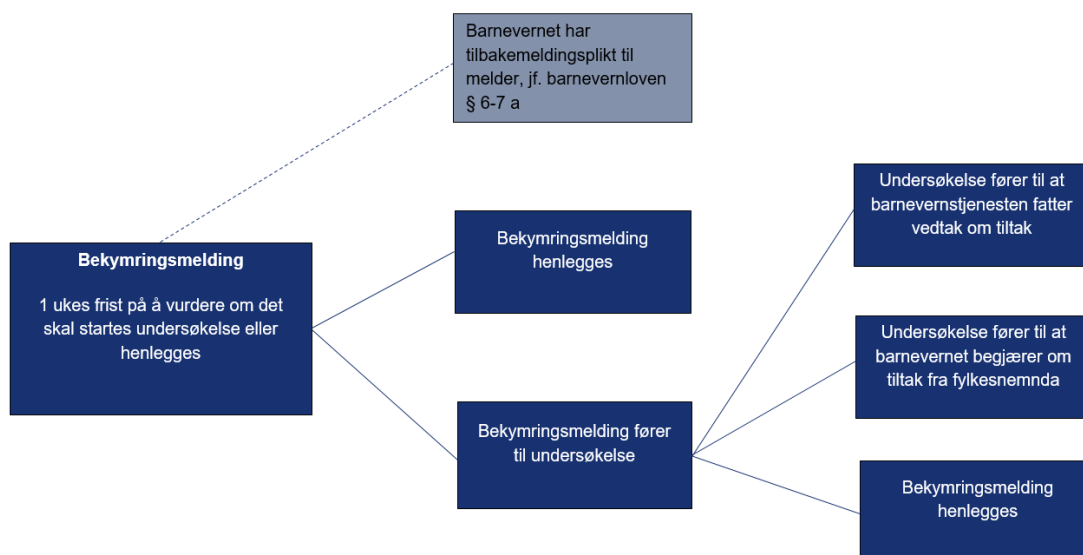
5 Barnevernets arbeid med barn som utsettes for vold i nære relasjoner

Barnevernets rolle i arbeidet med å bekjempe vold i nære relasjoner er å forebygge og beskytte barn som direkte utsettes for, eller som er vitne til vold i nære relasjoner. Barnevernet skal derfor sikre at barn får nødvendig hjelp, omsorg og beskyttelse til rett tid.⁴⁰ I dette kapitlet ser vi på barnevernets arbeid fra de mottar bekymringsmeldinger og gjennomfører undersøkelser til de igangsetter tiltak.

5.1 Saksgangen for håndtering av bekymringsmeldinger i barnevernet

Bekymringsmeldinger til barnevernet kan komme fra både private og offentlige instanser og fra barnevernet selv. Barnevernet er delt mellom kommunalt og statlig nivå, og det vil i de fleste tilfeller være det kommunale barnevernet som mottar meldingene.⁴¹ Det statlige barnevernet bistår med å omplassere barn, drifte institusjoner, formidle fosterhjem og gi spesialiserte hjelpetiltak.⁴²

Figur 5 Saksgangen i barnevernet



Kilde: Riksrevisjonen.

Figur 5 viser saksgangen i barnevernet når det kommer inn en bekymringsmelding om et barn. Barnevernet har én ukes frist på å vurdere om det skal startes undersøkelse i saken, eller om meldingen skal henlegges. Bekymringsmeldinger som fører til undersøkelse kan gi ulike utfall: barnevernstjenesten fatter vedtak om tiltak, barnevernet begjærer om tiltak fra fylkesnemnda eller meldingen henlegges.

⁴⁰ Barnevernloven § 1-1.

⁴¹ Bufdir (2019, 24. september) *Barnevernets ansvar og organisering*.

⁴² <https://www.bufdir.no/Barnevern/Fagstotte/Samarbeid_mellom_helse_og_barnevern/Tilbud_og_tjenester/Barnevernets_organisering> [Hentdato: 28.10.2021].

⁴² For eksempel spesialiserte institusjoner, fosterhjem eller spesialiserte tjenester / terapi.

5.2 Antall bekymringsmeldinger til barnevernet øker, og de fleste meldingene kommer fra barnevernet, skole, barnehage og politiet

Ifølge barnevernloven § 6-4 skal enhver som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan, uten hinder av taushetsplikt melde fra til barnevernstjenesten uten ugrunnet opphold om forhold der barn utsettes for mishandling, omsorgssvikt mv. Alle som arbeider i det offentlige har derfor lovpålagt plikt til å kontakte barnevernet dersom de er alvorlig bekymret for et barn. Plikten til å melde ifra til barnevernet uten hinder av taushetsplikt er også presisert i andre lover, jf. omtale i kapittel 4.

Tabell 1 Årlig antall bekymringsmeldinger⁴³ om vold i nære relasjoner, 2015–2020

År	Antall bekymringsmeldinger som omhandler vold i nære relasjoner	Prosentandel bekymringsmeldinger om vold i nære relasjoner av alle bekymringsmeldinger
2015	13 356	25
2016	14 899	26
2017	16 009	27
2018	15 786	28
2019	15 958	28
2020	16 058	28

Kilde: Tilrettelagt statistikk fra SSB.

Tabell 1 viser antall bekymringsmeldinger som omhandler vold i nære relasjoner og hvor stor andel disse utgjør av alle meldinger som barnevernet mottar.⁴⁴ Antallet bekymringsmeldinger som gjelder vold i nære relasjoner er om lag 20 prosent høyere i 2020 enn i 2015. Andelen disse meldingene utgjør av alle bekymringsmeldinger har gått fra 25 prosent i 2015 til 28 prosent i 2020.

I intervju med Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) opplyser de om at antallet bekymringsmeldinger som gjelder vold i nære relasjoner, økte fra 2013 til 2016, men at antallet etter dette har vært ganske stabilt. Noe av økningen kan ifølge Bufdir forklares med endringer i barnevernloven i 2015 som medførte at terskelen for å melde inn bekymringer ble senket noe. Mørketallene har tidligere vært store, og mange voldsutsatte barn har ikke vært oppdaget. Bufdir mener at flere voldsutsatte barn oppdages nå, parallelt med at kompetanse i barnehager, skoler og ved helsestasjoner er styrket. Samtidig påpeker Bufdir at utflatingen i bekymringsmeldinger etter 2016 kan indikere at flere barn får hjelp av andre tjenester i tillegg til barnevernet.⁴⁵ En av hensiktene med barnevernsreformen var å sette barnevernet inn i en bredere kontekst hvor barnevernet kun er én av flere kommunale tjenester som kan hjelpe barn. Bufdir mener at flere barn nå enn tidligere får hjelp før det blir en barnevernssak.⁴⁶

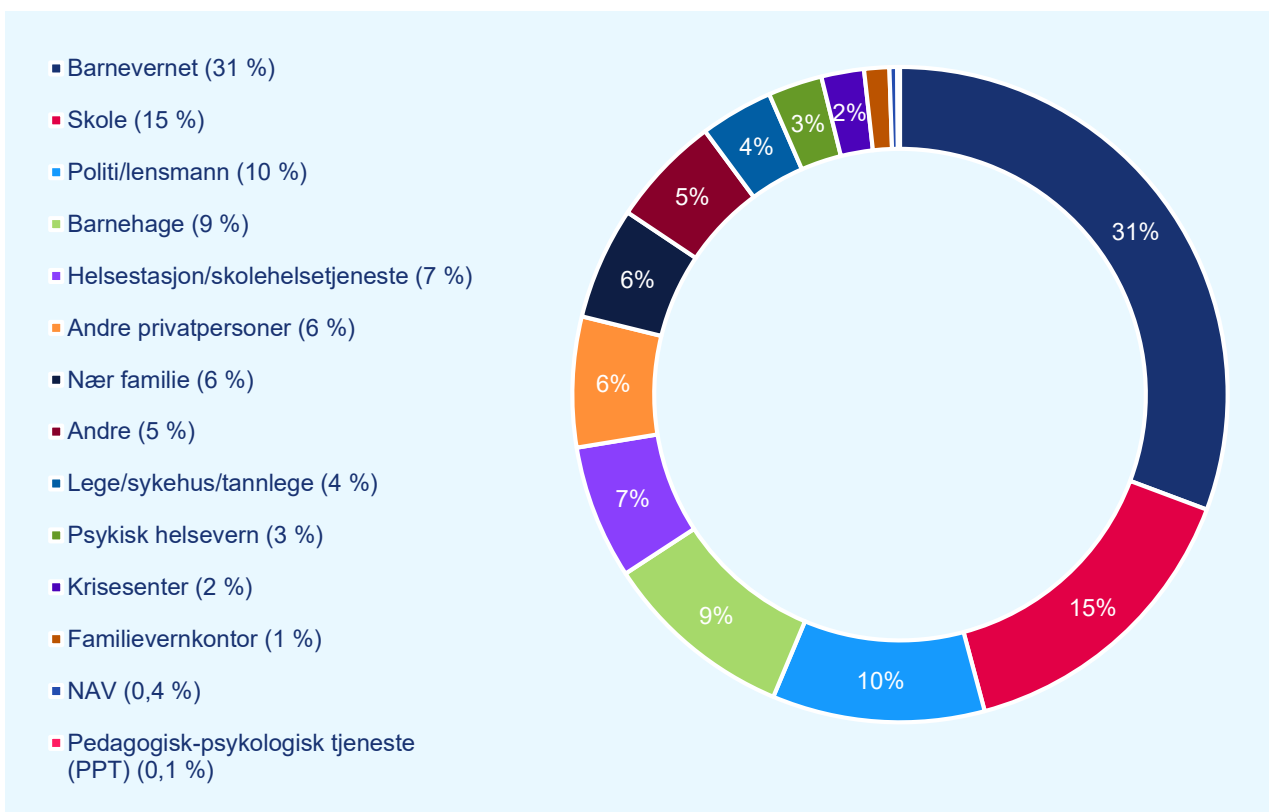
⁴³ Meldingene som er lagt til grunn som vold i nære relasjoner, er meldinger som er kodet som henholdsvis «vold i hjemmet» / «barnet er vitne til vold i nære relasjoner», «barnet er utsatt for fysisk mishandling», «barnet er utsatt for psykisk mishandling» eller «barnet er utsatt for seksuelle overgrep».

⁴⁴ Det er mulig å oppgi flere årsaker til bekymringsmeldingen. Antall årsaker i bekymringsmeldingene er derfor høyere enn antall meldinger.

⁴⁵ Intervju med Bufdir, 05.11.2021.

⁴⁶ Intervju med Bufdir, 05.11.2021.

Figur 6 Bekymringsmeldinger om vold i nære relasjoner i 2020, fordelt på andel meldere



Kilde: Tilrettelagt statistikk fra SSB.

Figur 6 viser at barnevernet selv, skole, barnehage og politiet til sammen står for to tredjedeler av bekymringsmeldingene til barnevernet om vold i nære relasjoner. Fordelingen mellom aktører som melder inn bekymringsmeldinger til barnevernet om vold i nære relasjoner, har holdt seg relativt stabil i perioden 2013–2020. Lederen for en av barnevernstjenestene påpeker at den lave andelen meldinger fra mange av aktørene kan skyldes at det ikke er god nok kunnskap om meldeplikten, og at terskelen for å melde bekymring til barnevernet i mange tilfeller er høy. Dette inntrykket blir bekreftet av spørreundersøkelsen til barnevernsansatte.

Dersom et barn flytter fra en kommune til en annen mens det pågår en barnevernssak i fraflyttingskommunen, har barnevernstjenesten plikt til å gi opplysninger til den nye kommunen. Det forutsetter imidlertid at barnevernstjenesten har informasjon om hvilken kommune familien flytter til. I spørreundersøkelsen til barnevernsansatte svarer 22 prosent at det er utfordrende å finne ut om kommuner der barnet tidligere har hatt opphold, har mottatt bekymringsmeldinger fra barnevernstjenesten.

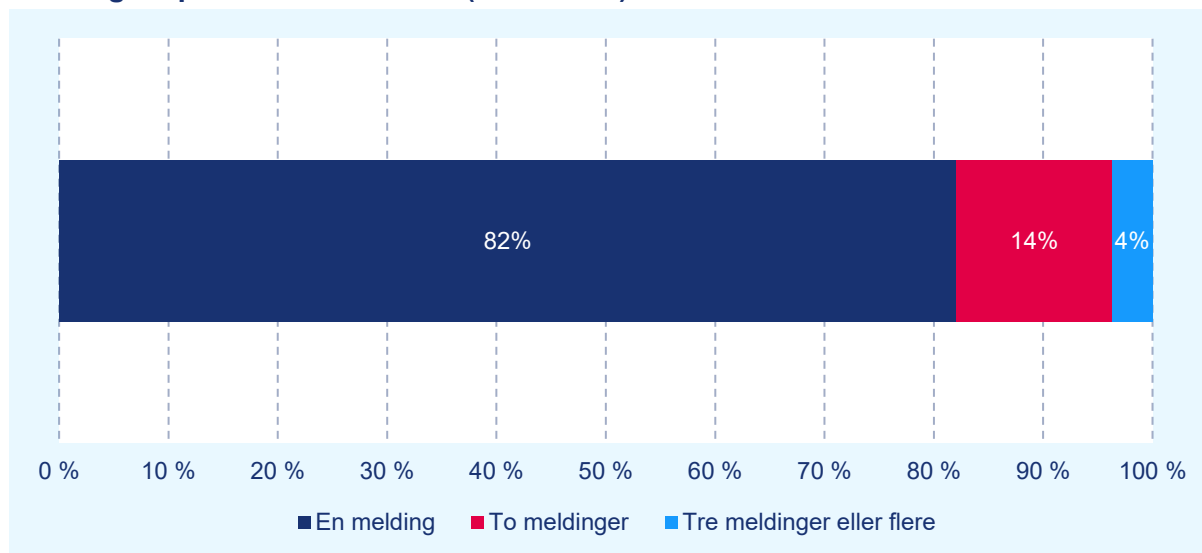
5.2.1 Barnevernet kan motta flere bekymringsmeldinger om det samme barnet

Hvis det kommer inn en bekymringsmelding om et barn der det allerede er igangsatt undersøkelse eller iverksatt tiltak, vil meldingen registreres som informasjon i saksmappen, og ikke som en ny innkommet melding. Slike meldinger vil derfor ikke framgå i statistikken over meldinger. Fra 2020 skal meldinger ifølge Barne- og familiedepartementet som kommer inn under en pågående undersøkelse eller tiltak, også registreres som melding. SSB inkluderte imidlertid ikke disse meldingene i barnevernstatistikken, som følge av noe usikker datakvalitet for 2020.⁴⁷

⁴⁷ Barne- og familiedepartementet (2022) *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes innsats mot vold i nære relasjoner – utkast til rapport*, brev til Riksrevisjonen, 24.03.2022

Statistisk sentralbyrå (SSB) har utarbeidet statistikk som viser antall bekymringsmeldinger til barnevernet om vold i nære relasjoner etter hvor mange meldinger det er sendt om samme barn. Bekymringsmeldingene som inngår i denne statistikken, omfatter altså bare meldinger om barn som barnevernet ikke allerede har igangsatt tiltak eller undersøkelser for. Dermed kan det være flere innkomne bekymringsmeldinger per barn enn det Figur 7 viser.

Figur 7 Andel barn med bekymringsmelding(er) om vold i nære relasjoner, etter antall meldinger i perioden 2015–2020 (N = 74 937)



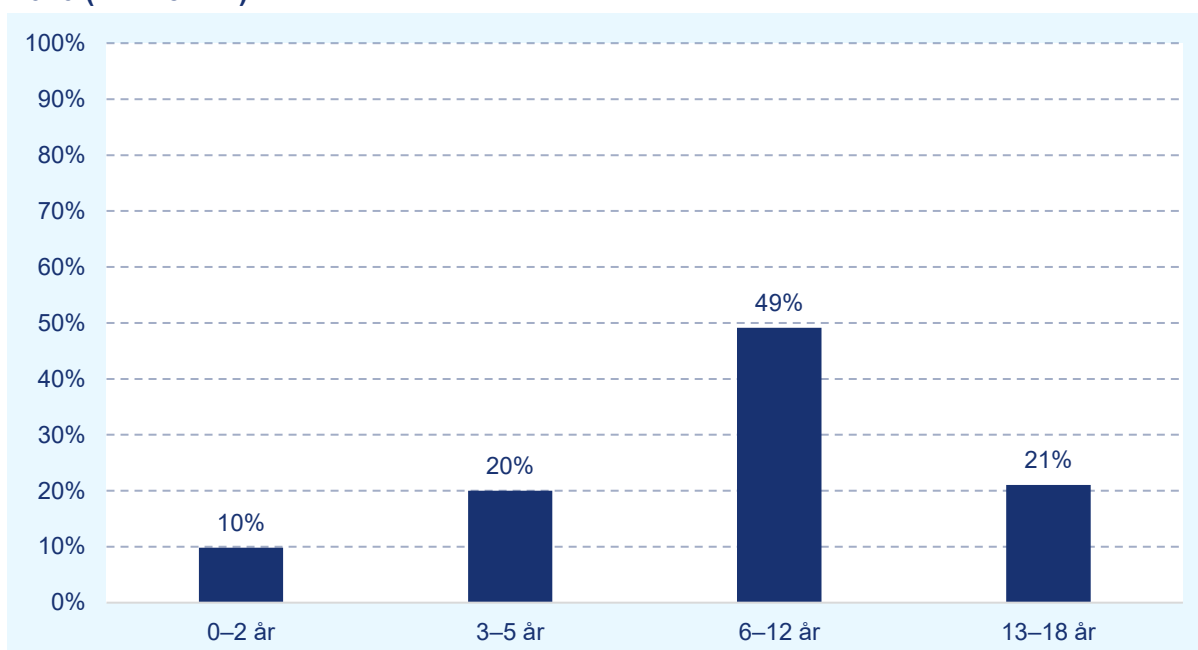
Kilde: Tilrettelagt statistikk fra SSB.

Ser vi hele perioden 2015–2020 under ett, viser tallene at det ble sendt bekymringsmeldinger om vold i nære relasjoner for 74 937 unike barn. Det ble sendt to bekymringsmeldinger for 14 prosent av disse barna i løpet av den samme tidsperioden, og for 4 prosent av barna ble det sendt tre eller flere bekymringsmeldinger, jf. Figur 7.

Ifølge to av de tre barnevernslederne vi har intervjuet, kan det være mange årsaker til at barn meldes til barnevernet flere ganger. En mulig årsak kan være at meldingene barnevernstjenesten har fått, ikke inneholder forhold de kan undersøke. Barnevernet skal kun undersøke en sak ut fra den informasjonen som framkommer i meldingen, og ikke flere forhold. Ifølge barnevernloven § 4-3 skal barnevernet gjennomføre undersøkelsen slik at den i minst mulig grad skader noen som den berører, og den skal heller ikke gjøres mer omfattende enn formålet tilsier. Ifølge barnevernloven og tilhørende retningslinjer er hovedregelen for hjelpetiltak at de er frivillige og krever samtykke fra foreldrene. Dersom barnevernet ikke får samtykke fra foreldrene, kan de ikke iverksette tiltak, og saken henlegges. Andre årsaker til at et barn meldes til barnevernet flere ganger, kan være at familien flytter, eller at barnevernet ikke treffer med tiltakene. Det kan også være tilfeller hvor situasjonen roer seg i en periode og så blusser opp igjen, noe som skaper grunnlag for nye bekymringsmeldinger.

5.2.2 Aldersfordelingen på barna det meldes inn bekymringsmeldinger på

Figur 8 Aldersfordeling på barna med bekymringsmelding om vold i nære relasjoner i 2020 (N = 15 122)



Kilde: Tilrettelagt statistikk fra SSB.

Figur 8 viser at nær halvparten av bekymringsmeldingene om vold i nære relasjoner gjelder barn i barneskolealder (6–12 år). I de tre yngste aldersgruppene er det gjennomgående noe flere meldinger som gjelder gutter enn jenter som har meldinger om vold i nære relasjoner (gjennomsnittlig 52 prosent gutter). Dette endrer seg i aldersgruppa 13–18 år, der det er flere jenter enn gutter som det blir meldt bekymring om vold i nære relasjoner (rundt 57 prosent). Både fordelingen på alder og kjønn har vært stabile i perioden 2015–2020.

En av barnevernslederne vi har intervjuet, uttaler at en grunn til at hovedvekten av bekymringsmeldingene gjelder aldersgruppen 6–12 år, kan være at barn i denne alderen har skoleplikt, og at skolen kan fange dem opp. Eldre barn kan i tillegg uttrykke seg bedre og gi informasjon til noe de stoler på.

En annen barnevernsleder trekker fram at det er vanskelig å avdekke vold i nære relasjoner uavhengig av barnets alder, men påpeker at det er forskjell mellom hvordan en avdekker vold blant de minste og blant de eldre barna. Når det gjelder de minste barna, avdekker barnevernet vold oftest med observasjon, mens de først og fremst snakker med de eldre barna.

5.2.3 Barnevernstjenesten gir ikke alltid tilbakemelding til den som har meldt inn bekymringsmelding

Barnevernet har etter barnevernloven § 6-7 a plikt til å gi tilbakemelding til alle som har meldt bekymring, innen tre uker etter at de tok mottok meldingen. Hvis meldingen kommer fra en offentlig melder (skole, helsestasjon, politi m.fl.) eller personer med yrkesmessig taushetsplikt (psykolog eller tannlege i privat virksomhet m.fl.) skal det i tilbakemeldingen også opplyses om hvorvidt det er åpnet en undersøkelsessak. Dersom det er åpnet en slik sak, skal barnevernstjenesten gi melderne en ny tilbakemelding når undersøkelsen er gjennomført. Den nye tilbakemeldingen skal sendes innen tre uker etter at undersøkelsen er gjennomført, og skal inneholde opplysninger om hvorvidt saken er

henlagt, eller om barnevernstjenesten følger opp saken videre. Når barnevernstjenesten skal iverksette eller har iverksatt tiltak som det er nødvendig at melderer får kjennskap til av hensyn til sin videre oppfølging av barnet, kan barnevernstjenesten gi melderer informasjon om tiltakene.

Skole, barnehage og andre kan altså ha behov for å vite om barnet følges opp av barnevernstjenesten. En fjerdedel av barnehageansatte og grunnskolelærere oppgir i spørreundersøkelsen at de ikke har fått tilbakemelding fra barnevernet på bekymringsmeldingen sin. De kommenterer at manglende tilbakemelding fra barnevernstjenesten på bekymringsmeldinger gir utfordringer for samarbeidet rundt barn som er utsatt for vold i nære relasjoner. De barnehageansatte og grunnskolelærerne ser barna daglig og opplever det som viktig å vite hvordan barnet blir ivaretatt og fulgt opp.

Manglende tilbakemelding på innsendte bekymringsmeldinger er også tatt opp i Helsetilsynets landsomfattende tilsyn i 2016 og 2017. Helsetilsynet peker på at «barnevernstjenestene sviktet i stor grad sitt ansvar for å sende tilbakemeldinger til meldere i ulike faser av arbeidet med meldingene. Tilbakemeldingene er viktige for tillit, samarbeid og muligheter for videre oppfølging av barna hvis det er nødvendig. Det sviktet både i tilbakemeldinger til offentlig og private meldere om mottak av melding, men det sviktet mest i tilbakemelding til offentlige meldere. Dette gjaldt informasjon om det skulle iverksettes en undersøkelse, om det skulle iverksettes tiltak og om det skulle gis informasjon om tiltaket.»⁴⁸

5.3 Barnevernet oppretter undersøkelsessak på grunnlag av nesten alle bekymringsmeldinger de mottar

I henhold til barnevernloven § 4-2 skal barnevernstjenesten snarest, og senest innen én uke, gjennomgå innkomne meldinger og vurdere om meldingen skal følges opp med en undersøkelse. Ifølge saksbehandlingsrundskrivet for barnevernstjenesten skal terskelen for å åpne en undersøkelsessak være lav.⁴⁹

Tall fra SSB viser at bekymringsmeldinger om vold i nære relasjoner i større grad enn andre typer bekymringsmeldinger ender med en beslutning om å undersøke saken. I 2020 kom det inn 16 058 bekymringsmeldinger om vold i nære relasjoner, og det ble startet 14 983 undersøkelser; det utgjør 93 prosent av alle de innkomne meldingene det året. Resten av meldingene ble henlagt uten å bli undersøkt. Hvis vi til sammenligning ser alle innkomne bekymringsmeldinger i 2020 under ett, ikke bare de som gjelder vold i nære relasjoner, ble det opprettet en undersøkelsessak for 80 prosent av meldingene.⁵⁰

I intervjuene vi har gjort med de tre barnevernstjenestene, bekrefter de at nesten alle bekymringsmeldinger om vold i nære relasjoner går videre til en undersøkelse. I en undersøkelsesfase tar barnevernstjenesten kontakt med barn og foreldre for å få mer informasjon om hvordan barnet har det; for eksempel kan barnevernstjenesten komme på hjemmebesøk. Barnevernstjenesten kan også kontakte øvrige personer i barnets liv. Videre kan barnevernstjenesten innhente informasjon fra andre instanser. Undersøkelsen kan også omfatte en sakkyndig undersøkelse. En undersøkelse som følger av en bekymringsmelding, skal gjennomføres så skånsomt som mulig og ikke være mer omfattende enn nødvendig, jf. barnevernloven § 4-3. Undersøkelsen skal

⁴⁸ Helsetilsynet (2017) Bekymring i skuffen. Oppsummering av landsomfattende tilsyn i 2015 og 2016 med barnevernets arbeid med meldinger og tilbakemelding til den som har meldt. Rapport 1/2017. <<https://www.helsetilsynet.no/publikasjoner/rapport-fra-helsetilsynet/2017/bekymring-i-skuffen-oppsummering-av-landsomfattende-tilsyn-i-2015-og-2016-med-barnevernets-arbeid-med-meldinger-og-tilbakemelding-til-den-som-har-meldt/>>

⁴⁹ Bufdir. Rundskriv Q-1036 *Retningslinjer om saksbehandling i barnevernstjenesten* (saksbehandlingsrundskrivet).

⁵⁰ Bufdir (2022) Bekymringsmeldinger til barnevernet. <https://www.bufdir.no/statistikk_og_analyse/barnevern/bekymringsmeldinger/#heading87393> [Hentdato: 27.01.2022].

samtidig gjennomføres så snart som mulig, og senest innen tre måneder. I særlige tilfeller er fristen seks måneder, jf. barnevernloven § 6-9.

I intervjuene med barnevernstjenestene opplyser de om at det kan være ulike utfordringer i undersøkelsesfasen. En av dem peker for eksempel på at tid ofte er et dilemma. Barn trenger gjerne tid på å bli trygge før de åpner seg, men barnevernstjenesten kan oppleve ikke å ha tilstrekkelig tid. En annen barnevernstjeneste peker på at saker om vold i nære relasjoner er komplekse, og at kompleksiteten er med på å gjøre det vanskelig å få overblikk over saken. To av barnevernstjenestene peker på at det er viktig for dem å få informasjon fra alle berørte parter, noe som innebærer at de må snakke med både barnet og dets foreldre. I enkelte tilfeller kan barnevernstjenesten erfare at det kan ta tid å få i stand et møte med foreldrene, eller at foreldrene ikke stiller.

Når barnevernstjenesten får en bekymringsmelding om et barn som allerede er involvert i pågående etterforskning hos politiet, bør barnevernstjenesten utsette sin samtale med barnet og dets foreldre. Det forutsetter imidlertid at barnets omsorgssituasjon ikke påvirkes negativt av utsettelsen.⁵¹ Flere barnevernsansatte trekker fram at det kan være utfordrende for barnevernstjenesten å forholde seg til disse retningslinjene. Ettersom barnevernet må vurdere om de skal undersøke saken parallelt med politiet, eller om de skal avvente politiets etterforskning, ønsker de at politiet raskere iverksetter sin etterforskning. I intervjuer vi har gjort med politiet, peker de på at det er viktig at foreldrene ikke er forberedt på avhørene i saker der de selv er mistenkt. Både barnet og foreldrene skal bli avhørt uten at foreldrene har mulighet til å påvirke barnet på forhånd, og foreldrene skal heller ikke ha mulighet til å samkjøre forklaringene sine, jf. punkt 6.5.3 om tilrettelagte avhør.

I spørreundersøkelsen til barnevernsansatte svarer 95 prosent at de har arbeidet med saker der det har vært behov for tolk. 39 prosent av disse igjen har opplevd at tilgangen på upartiske tolker i enkelte tilfeller har vært problematisk. I intervjuene med de tre barnevernstjenestene er det en som trekker fram at det kan være ulike utfordringer med å bruke tolk; møtene tar lengre tid, og det er ikke alltid at familien godtar tolken som er valgt. Den aktuelle barnevernstjenesten har også opplevd at tolkene av og til ikke opptre upartisk. At det er vanskelig å få tilgang på nøytrale tolker for enkelte språk, har også blitt trukket fram i en undersøkelse av tolketjenestene i barnevernet som kommunerevisjonen i Oslo gjennomførte i 2020. Barne- og familiedepartementet viser til at det er kommet en ny tolkelov som trådte i kraft 1. januar 2022. Det går fram av loven at offentlige organer skal benytte godkjente tolker, og at tolken skal opptre i samsvar med god tolkeskikk. Kravet innebærer blant annet at tolken skal ha tilstrekkelig tolkefaglig kompetanse og opptre upartisk.⁵²

En undersøkelse av en bekymringsmelding kan enten føre til at den blir henlagt, eller til at det blir foreslått ulike former for tiltak for barn og familie. Barnevernets tiltak kan grovt sett deles inn i tiltak i hjemmet og tiltak utenfor hjemmet. Noen eksempler på tiltak i hjemmet er vedtak om råd og veiledning, deltakelse i ansvarsgruppe/samarbeidsteam og besøkshjem/avlastningstiltak. Hjelpetiltakene i hjemmet skal være med på å øke foreldrekompentansen, kompensere for mangler i omsorgen eller avlaste foreldrene. For å kunne iverksette slike hjelpetiltak er barnevernet avhengig av foreldrenes samtykke.

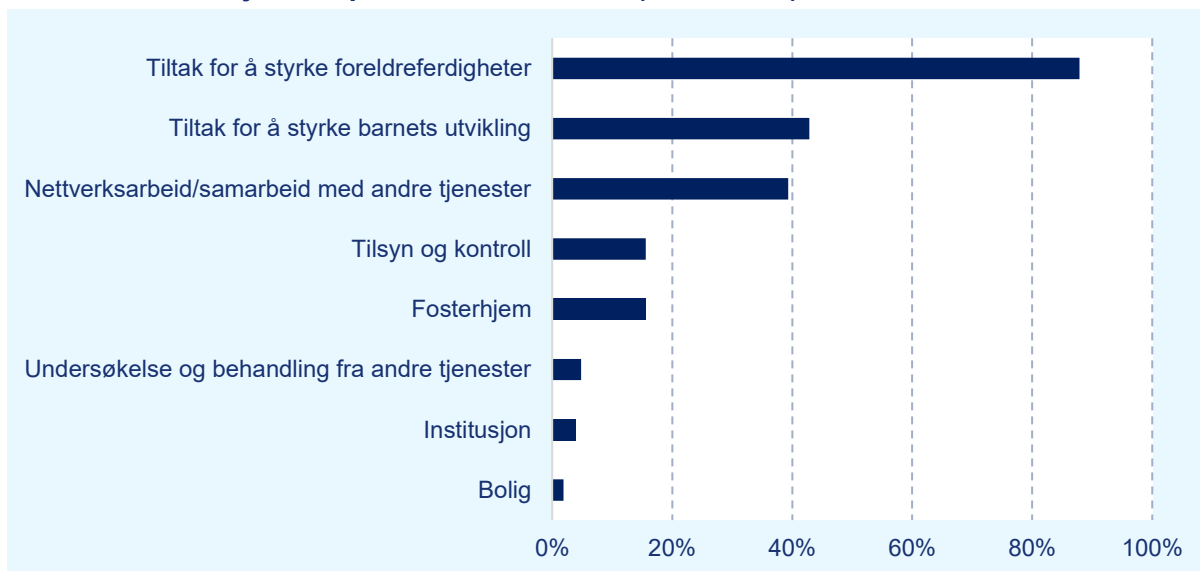
Hjelpetiltak utenfor hjemmet innebærer å flytte barnet for eksempel i fosterhjem eller institusjon. Slike tiltak er aktuelt for barn som lever under forhold som kan skade helsen og utviklingen deres, eller dersom det er alvorlige mangler ved den daglige omsorgen som barnet får. Å flytte barnet ut av hjemmet kan skje med eller uten foreldrenes samtykke. Hvis foreldrene ikke samtykker til at barnet flyttes ut av hjemmet kan barnevernet begjære et slikt tiltak fra fylkesnemnda. Ifølge Barne- og

⁵¹ Politidirektoratet og Bufdir (2020) *Politi og barnevern – nasjonale retningslinjer for samhandling*. Veileder utformet av de to direktoratene i samarbeid. <https://www.bufdir.no/fagstotte/produkter/politi_og_barnevern_nasjonale_retningslinjer_for_samhandling>

⁵² Barne- og familiedepartementet (2022) *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes innsats mot vold i nære relasjoner - utkast til rapport*, brev til Riksrevisjonen, 24.03.2022

familiedepartementet kan også barn plasseres utenfor hjemmet etter et akuttvedtak fra barnevernet, eller at man finner en frivillig løsning i nettverk eller lignende.⁵³

Figur 9 Andel barn med ulike barnevernstiltak⁵⁴ som følge av bekymringsmelding om vold i nære relasjoner, i perioden 2015–2020 (N = 33 632)



Kilde: Tilrettelagte data fra SSB.

Det ble meldt inn bekymringsmelding om vold i nære relasjoner for totalt 63 169 unike barn i perioden 2015–2019. For 53 prosent av disse barna ble det iverksatt tiltak, mens 47 prosent av meldingene ble henlagt. Hvis vi til sammenligning ser på alle bekymringsmeldingene som ble meldt inn i den samme perioden, inkludert vold i nære relasjoner, ble det satt inn tiltak for 48 prosent av alle barna.⁵⁵

Figur 9 viser hvilke tiltak som ble iverksatt etter bekymringsmeldingene om vold i nære relasjoner som ble meldt inn i perioden 2015–2020. I de fleste sakene går hjelpetiltakene ut på å styrke foreldreferdigheter (88 prosent). Det kan imidlertid iverksettes mer enn ett tiltak for hvert barn. Tiltak for å styrke barnets utvikling og nettverksarbeid/samarbeid med andre tjenester er også relativt vanlig. Noen eksempler på tiltak for å styrke barnets utvikling kan være barnehage/SFO, fritidstilbud, besøkshjem og avlastningstiltak, støttekontakt og samtalegrupper. Nettverksarbeid kan være tiltak som familieråd, deltakelse i ansvarsgrupper, individuell plan og nettverksmøter. Tiltakene hvor barnet plasseres utenfor hjemmet – fosterhjem og institusjonsplass – forekommer sjeldnere, men samlet utgjør de likevel en betydelig andel.

Bekymringsmeldingene som utgjør bakgrunnen for sakene som inngår i Figur 9, handler om vold i nære relasjoner, men i løpet av barnevernets undersøkelse kan andre opplysninger om saken endre vurderingen bak og begrunnelsen for tiltak. Årsaken til tiltaket kan være vold i nære relasjoner, men det kan også være for eksempel manglende foreldreferdigheter. Barne- og familiedepartementet opplyser om at det blir satt i verk færre tiltak innenfor volds- og overgrepskategoriene sammenlignet med andre typer saker i barnevernet. Samtidig er det et disproportjonalt forhold mellom antall gjennomførte undersøkelser og antall iverksatte tiltak som følge av vold i nære relasjoner. Departementet mener at sektoren har begrenset kunnskap om årsakene og sammenhengene som ligger til grunn for at det er slik, og opplyser om at Bufdir derfor har igangsatt en omfattende studie av

⁵³ Barne- og familiedepartementet (2022) *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes innsats mot vold i nære relasjoner – utkast til rapport*, brev til Riksrevisjonen, 24.03.2022

⁵⁴ Hvert barn kan ha mottatt flere tiltak i løpet av perioden.

⁵⁵ Vi har ikke data for hvor stor andel det ble satt inn tiltak for barn ekskludert vold i nære relasjoner.

barnevernets arbeid mot vold og overgrep. I studien skal de blant annet se på hvilke tiltak som i helhet rettes mot barnet og dets familie i saker der vold er en del av bildet.⁵⁶

Spørreundersøkelsen til de barnevernansatte viser at kommunestørrelse har betydning for om de opplever å ha tilstrekkelig tilgang på hjelpetiltak. Totalt opplever 41 prosent av de ansatte i barnevernstjenesten sjelden eller svært sjelden å ha tilgang til tilstrekkelige hjelpetiltak for å ivareta barn som er utsatt for vold i nære relasjoner. Det er barnevernansatte ved de mellomstore kommunene⁵⁷ som opplever å ha dårligst tilgang til tilstrekkelige hjelpetiltak, 46 prosent har sjelden eller svært sjelden tilgang til tilstrekkelige hjelpetiltak. Blant ansatte med tilhørighet til små kommuner⁵⁸ oppgir 37 prosent at de sjelden eller svært sjelden har tilgang til tilstrekkelige hjelpetiltak. Blant ansatte med tilhørighet til store kommuner⁵⁹ oppgir 33 prosent at de sjelden eller svært sjelden har tilgang til tilstrekkelige hjelpetiltak.

Barnevernstjenesten har mulighet til å kjøpe ulike hjelpetiltak hos private aktører. En av barnevernstjenestene opplyser i intervju om at slike tiltak kan være kostbare, og at en del private aktører holder til langt borte. Det kan føre til at det aktuelle tiltaket blir mindre benyttet, og at det er vanskelig å opprettholde kontinuiteten. Denne barnevernstjenesten prioriterer derfor å bruke midler på kompetansehevende tiltak blant ansatte for å kunne bistå familiene selv, framfor å kjøpe tjenester direkte til familiene.

At barnevernstjenesten ikke har tilstrekkelige tiltak, bekreftes i Statens helsetilsyns hørings svar til NOU 2020: 17 *Varslede drap? Partnerdrapsutvalgets utredning*, der helsetilsynet peker på at barnevernet ikke nødvendigvis har de rette tiltakene å tilby disse familiene. Helsetilsynet mener at det er behov for å utvikle mer målrettede og kunnskapsbaserte hjelpetiltak overfor familier hvor det utøves vold mot barn eller partner, slik at familiene får den hjelpen de har behov for.⁶⁰

5.4 En del saker om vold i nære relasjoner henlegges

Saker om vold i nære relasjoner henlegges sjeldnere enn andre saker i barnevernet, men det er like fullt en del saker som henlegges. I intervjuene med barnevernstjenestene forklarer de at det kan være ulike forhold som fører til at en sak blir henlagt. Det kan for eksempel hende at det ikke er påvist at barnet utsettes for vold, at informasjonsgrunlaget er manglende, at foreldrene ikke ønsker å samarbeide med barnevernstjenesten, eller at barna har blitt instruert av familien til å trekke tilbake det de tidligere har fortalt. Ifølge barnevernstjenestene er det vanskelig å fange opp mønster av vold dersom en ikke har nok bevis, eller dersom familien ikke åpner opp om å ha utfordringer som de ønsker hjelp til.

Bekymring for et barn kan meldes til både politiet og barnevernet, noe som kan føre til at begge instansene undersøker saken samtidig. En eventuell henleggelse av saken i politiet skal ikke være avgjørende for hvordan barnevernstjenesten vurderer den videre undersøkelsen og oppfølgingen av barnet. Barnevernstjenesten skal altså gjøre sine egne vurderinger av om det er grunnlag for å iverksette tiltak etter barnevernloven, uavhengig av politiets vurderinger. Spørreundersøkelsen til de barnevernsansatte viser imidlertid at 27 prosent mener at en henleggelse av saken fra politiet gjør det vanskeligere å samarbeide med familien.

I spørreundersøkelsen til de barnehageansatte og grunnskolelærerne oppgir flere at barnevernet ofte henlegger sakene, samtidig som barnehagen vet at foreldrene har behov for veiledning og hjelp.

⁵⁶ Intervju med Barne- og familiedepartementet, 09.11.2021.

⁵⁷ Som mellomstore kommuner regnes kommuner med mellom 5000 og 50 000 innbyggere

⁵⁸ Som små kommuner regnes under 5 000 innbyggere

⁵⁹ Som store kommuner regnes over 50 000 innbyggere

⁶⁰ Statens helsetilsyn (2021) Hørings svar fra Statens Helsetilsyn – NOU 2020:17 Varslede drap? Partnerdrapsutvalgets utredning. <<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-nou-202017-varslede-drap-partnerdrapsutvalgets-utredning/id2835891/?uid=10dc43b5-7c02-4f40-8995-33632685cf5c>>

Enkelte er bekymret for at barnevernet eller politiet ikke ser det samme som barnehagen, og at de henlegger saken på grunn av manglende bevis.

Barnevernet er først og fremst en hjelpetjeneste, men barnevernloven åpner samtidig for svært inngripende tvangstiltak. Det stiller store krav til barnevernets arbeid og til at rettssikkerheten for barn og foreldre blir ivare tatt på en god måte, jf. Prop. 133 L (2020–2021). Barnevernet har et prinsipp om minste tiltaksnivå, som vil si at en starter med mindre inngripende og frivillige tiltak, men at en kan skalere opp tiltakene dersom de ikke har tilstrekkelig effekt. Ifølge barnevernloven og de tilhørende retningslinjene er hovedregelen at hjelpetiltak er frivillige og krever samtykke fra foreldrene.⁶¹

Dersom foreldrene ikke samtykker til hjelpetiltak, må barnevernet vurdere om det er grunnlag for tvangstiltak. Hvis det ikke er det, avslutter barnevernet saken. I spørreundersøkelsen til de barnevernsansatte oppgir 29 prosent av respondentene at manglende samarbeid fra foreldrene gjør det utfordrende å belyse saken tilstrekkelig. I intervjuene med barnverntjenestene blir det trukket fram at det er utfordrende at foreldre ikke samtykker til frivillige tiltak, samtidig som saken ikke er alvorlig nok til tvangstiltak. Dersom barnevernstjenesten henlegger en undersøkelse fordi foreldrene ikke samtykker til anbefalte hjelpetiltak, kan barnevernstjenesten henlegge saken med bekymring, jf. saksbehandlingsrundskrivet for barnevernstjenesten.⁶² I slike tilfeller kan barnevernet på eget initiativ gjenoppta saken etter seks måneder etter at den forrige undersøkelsen ble henlagt.

⁶¹ Bufdir (2020, 14. desember) Hjelpetiltak i hjemmet. <https://www.bufdir.no/barnevern/tiltak_i_barnevernet/hjelpetiltak_i_hjemmet/> [Hentdato: 11.01.2022].

⁶² Bufdir. Rundskriv Q-1036 *Retningslinjer om saksbehandling i barnevernstjenesten* (saksbehandlingsrundskrivet).

6 Politiets arbeid med saker der barn og voksne utsettes for vold i nære relasjoner

Dette kapitlet omhandler politi- og påtalemyndighetens etterforskning og påtalebehandling av saker som gjelder vold i nære relasjoner. I tillegg til å se på saksbehandlingen omtaler vi hvordan risikostyringsverktøyene SARA:SV og PATRIARK brukes, hvordan beskyttelsestiltak for voldsutsatte praktiseres, og hvilke konsekvenser lang saksbehandlingstid/liggetid får for dommer i lagmannsretten.

6.1 Saksgangen i saker om mishandling i nære relasjoner

Politiet arbeider i hovedsak langs to spor i saker om mishandling i nære relasjoner - det strafferettslige og det forebyggende sporet, jf. politiloven §§ 1 og 2. Det strafferettslige sporet starter med at en mulig straffbar hendelse blir anmeldt. Hvis politiet vurderer at det er grunnlag for å anta at noe straffbart har skjedd, setter de i gang etterforskning. Sakene ender enten med påtale og eventuelt domstolsbehandling eller henleggelse. Langs det forebyggende sporet kan politiet igangsette ulike tiltak for å forhindre straffbare forhold. De kan for eksempel gi råd og veiledning og advarsler, eller de kan illegge beskyttelsestiltak som for eksempel besøksforbud.

Figur 10 Illustrasjon av politi- og påtalemyndighetens arbeid mot mishandling i nære relasjoner



Kilde: Riksrevisjonen, basert på Storaker, Magne (2018) Etterforskning og metoder. <https://voldsveileder.nkvt.no/wp-content/uploads/2018/04/PolitiMetoder_Storakre-1.pdf>. Vedlegg til Veileder for helse- og omsorgstjenestens arbeid med vold i nære relasjoner.

Figur 10 illustrerer politiets arbeid med saker som gjelder mishandling i nære relasjoner fra et forhold blir kjent for politiet til saken er avgjort, hovedsakelig når de arbeider langs straffesakssporet med etterforskning og påtale. Figuren viser i mindre grad hvilke forebyggende tiltak politiet disponerer. De forebyggende tiltakene kan blant annet iverksettes som følge av risikovurderinger (SARA:SV og PATRIARK) på bakgrunn av for eksempel bekymringsmeldinger.

6.2 Anmeldelser av mishandling i nære relasjoner

I 2021 registrerte politiet totalt 279 512 anmeldelser, hvorav 3 134 saker om mishandling i nære relasjoner.⁶³ I perioden 2015 til 2021 har gjennomsnitt antall årlige anmeldte saker om mishandling i nære relasjoner ligget rundt 3 400 saker, med lavest antall saker i 2021 (3 134 saker) og høyest antall saker i 2017 (3 729 saker). Saker om mishandling i nære relasjoner utgjør rundt 1 prosent av alle anmeldte saker årlig. Tall fra politiets straffesaksregister viser videre at for perioden 2015–2020 utgjorde kvinner 91 prosent av de fornærmede blant personer over 18 år. Blant de fornærmede under 18 år er fordelingen på gutter og jenter tilnærmet lik.

Riksadvokaten peker på at det har vært en reduksjon i antall anmeldelser av mishandling i nære relasjoner fra 2017 til 2021, med 16 prosent. Ifølge Riksadvokaten er det uvisst hva som er årsaken til nedgangen, og det pekes på at noe av nedgangen i 2020 og 2021 kan skyldes nedstengningen av samfunnet under covid-19 pandemien, da en del mishandling av barn avdekkes gjennom barnets kontakt med barnehage, skole mv.⁶⁴

Ifølge majoriteten av politimestrene har koronapandemien i liten grad påvirket omfanget av anmeldte saker om mishandling i nære relasjoner. En politimester peker imidlertid på at en mindre saksmengde i 2020 enn tidligere år har gitt distriktet anledning til å bygge ned restanser. En annen politimester viser til at saker om partnervold økte 30 prosent i distriktet i perioden mars 2020 til juni 2021.⁶⁵

Tabell 2 Antall anmeldte saker om vold i nære relasjoner, fordelt på ulike kategorier i perioden 2015–2021

	Antall saker	Andel saker
Mishandling i nære relasjoner, med kroppskrenkelse (§ 282 og tidligere § 219 første ledd)	20 541	86 %
Mishandling i nære relasjoner, uten kroppskrenkelse (§ 282 og tidligere § 219 første ledd)	2 541	11 %
Grov mishandling i nære relasjoner, med kroppskrenkelse (§ 283 og tidligere § 219 andre ledd)	541	2 %
Grov mishandling i nære relasjoner, uten kroppskrenkelse (§ 283 og tidligere § 219 andre ledd)	228	1 %
Totalt	23 851	100 %

Kilde: Politidirektoratet.

Tabell 2 viser antallet anmeldte saker om mishandling i nære relasjoner i perioden 2015–2021. Politidistriktene vi har intervjuet, peker på at saker om mishandling i nære relasjoner omfatter et bredt saksområde med ulike typer saker og ulik alvorlighetsgrad. Et politidistrikt opplyser om at anmeldelsene om mishandling i nære relasjoner i hovedsak kommer fra tre ulike kilder: barnevernet,

⁶³ Saker registrert på straffebudene § 282 Mishandling i nære relasjoner, § 283 Grov mishandling i nære relasjoner, samt § 219 første ledd (familievold), gml. straffelov.

⁶⁴ Riksadvokaten (2021 Riksadvokatens kommentarer til straffesaksbehandlingen i 2021, publisert 22.03.2022)

⁶⁵ I en studie publisert i BMC Public Health fant forskerne at antall saker om partnervold registrert i Trøndelag politidistrikt i perioden mars 2020 til desember 2020 økte med 54 prosent ([Intimate partner violence during COVID-19 lockdown in Norway: the increase of police reports | BMC Public Health | Full Text | biomedcentral.com](https://doi.org/10.1186/s12916-021-02000-0)).

den fornærmede selv og ved offentlig påtale (som betyr at en sak anmeldes av politiet uavhengig av hva fornærmede ønsker).

I politiets saksbehandlingssystem har det siden 2005, ved registrering av et lovbrudd, vært anledning til å merke anmeldte saker som *familievoldssaker* hvis saksforholdet dreier seg om vold mellom personer i en familierelasjon. Det kan være saker som registreres som brudd på straffeloven § 282 *Mishandling i nære relasjoner* eller § 283 *Grov mishandling i nære relasjoner*, men også andre typer saker etter andre straffebestemmelser der det er mistanke om vold i nære relasjoner, for eksempel drapsforsøk, trusler, hensynsløs atferd og krenkelser. Det gjør at det er vesentlig flere saker som er registrert som familievoldssaker enn saker som kun er anmeldt etter §§ 282 og 283.

I 2015 ble rundt 7 700 saker merket som familievoldssaker, mot i underkant av 6 700 saker i 2021. Det tilsvarer en nedgang på 13 prosent i perioden 2015–2021. Antallet registrerte voldssaker har økt med 3 prosent i samme periode.⁶⁶

Flere distrikt peker på at hvilket straffebud saken er registrert som, kan endres underveis etter hvert som mer informasjon blir tilgjengelig i saken, og at det er viktig med god fenomenforståelse av vold i nære relasjoner for å kunne registrere saker riktig. Etterforskere i et politidistrikt vi har intervjuet, erfarer at politipatruljene i stor grad registrerer saker som vold i nære relasjoner heller enn kroppskrenkelse uten at vilkårene i §§ 282 eller 283 nødvendigvis er til stede. Et annet politidistrikt viser til at en patrulje kan bli kalt ut på et oppdrag som de registrerer som en kroppskrenkelse, men at det i realiteten er snakk om vold i nære relasjoner. For at politipatruljene skal kunne se omfanget av en sak og registrere den som familievold, må de ha fenomenkunnskap og etterforske saken nærmere.⁶⁷

Alvorlighetsgraden i en sak har betydning for hvordan den behandles av politiet. Mishandling i nære relasjoner har vært en av riksadvokatens sentralt prioriterte områder for straffesaksbehandlingen i en årrekke. Riksadvokaten presiserer til oss at det fram til 2019 særlig var de alvorlige overtredelsene etter straffeloven §§ 282 og 283 *Mishandling i nære relasjoner* som var omfattet av de sentrale prioriteringene. Fra 2020 har alle tilfeller av vold i nære relasjoner vært en prioritert sakstype.⁶⁸ Storparten av anmeldelsene om vold i nære relasjoner er registrert i politiets straffesakssystem som mishandling i nære relasjoner med kroppskrenkelse, jf. Tabell 2.

Faktaboks 2 Mishandling i nære relasjoner

For at politiet skal registrere et lovbrudd som *mishandling i nære relasjoner*, skal det være kjennetegnet av alvorlig og gjentakende krenkelse og mishandling. Det er sentralt om handlingene samlet sett danner et mønster som resulterer i at den som rammes, må leve under et «regime» preget av kontinuerlig utrygghet og frykt for vold.

Definisjonen av hvem som inngår i begrepet «nære relasjoner» går fram av straffeloven § 282: sin nåværende eller tidligere ektefelle eller samboer, sin eller nåværende eller tidligere ektefelles eller samboers slektning i rett nedstigende linje, sin slektning i rett oppstigende linje, noen i sin husstand, eller noen i sin omsorg.

⁶⁶ Justis- og beredskapsdepartementet peker i sitt svar av mars 2022 på at registreringen ikke er kvalitetssikret og bør brukes med varsomhet.

⁶⁷ Justis- og beredskapsdepartementet peker i brev av 23.03.2022 på at politipatruljen stort sett vil være ferdig med sitt arbeid med saken når oppdraget til patruljen er over og derfor sjelden følge opp saken videre. Hvis videre etterforskning tilsier behov for å endre sakskode gjøres det av andre enn patruljen, typisk etterforsker eller politijurist.

⁶⁸ Intervju med Riksadvokaten, 24.11.2021.

Politets registrering av saker om mishandling i nære relasjoner begrenser seg derfor til denne personkretsen, og inkluderer for eksempel ikke kjærester og andre nære relasjoner.

Kilde: STRASAK-rapport og lovdata.no.

Familievold kan enten være enkeltstående handlinger eller gjentatte handlinger over lang tid. Når politiet mottar en anmeldelse, registrerer de tidspunktet for når det anmeldte lovbruddet startet og sluttet. Når det gjelder lovbrudd som kan pågå over en lengre tidsperiode, er det imidlertid det første og det siste gjerningstidspunktet som oftest registreres i anmeldelsen. Det kan imidlertid være stor usikkerhet i angivelsen av gjerningstidspunktene, særlig for overgrep som har skjedd lenge før de blir anmeldt.⁶⁹ Av alle påtaleavgjorte lovbrudd om mishandling i nære relasjoner i perioden 2015–2021, er nesten halvparten registrert som en engangshendelse⁷⁰, mens vold som har vart over ett år, utgjør en tredjedel av anmeldelsene. Den gjennomsnittlige varigheten på volden i sakene som er anmeldt, er rundt 2 år og 4 måneder.

Tall fra politiets straffesaksregister viser at det for perioden 2015–2020 i gjennomsnitt gikk 147 dager fra den siste voldshendelsen fant sted, til forholdet ble anmeldt. Tallene viser videre at om lag halvparten av sakene ble anmeldt samme dag eller en dag etter den siste voldshendelsen fant sted, rundt 40 prosent av sakene ble anmeldt mellom to og tre måneder etter den siste voldshendelsen, og en tiendedel av sakene ble anmeldt over ett år etter den siste voldshendelsen.

6.3 Politiets organisering og prioritering av arbeidet mot vold i nære relasjoner

Når en sak blir anmeldt til politiet, behandles den først ved felles straffesaksinntak (FSI) i det aktuelle politidistriktet. FSI er etablert i alle politidistrikt, og målet er å sikre befolkningen et mottak og en behandling av straffesaker som er likest mulig, uavhengig av hvor de utsettes for kriminelle handlinger. Det er som oftest FSI som starter etterforskningen og vurderer hvor akutt situasjonen er. I de fleste tilfeller blir sakene overført til en geografisk driftsenhet (GDE) som skal overta etterforskningen. FSI henlegger ikke saker som gjelder vold i nære relasjoner.

Politidistriktene har i all hovedsak lagt ansvaret for å etterforske mishandling i nære relasjoner til de geografiske driftsenhetene (GDE-ene), som har egne avsnitt med vold og overgrep som ansvarsområder. GDE-ene har ansvar for politioppavene innenfor et geografisk område og kan omfatte flere tjenestesteder (politistasjoner). Dette innebærer at etterforskerne i hovedsak arbeider med saker om mishandling i nære relasjoner knyttet til deres geografiske ansvarsområde. I noen særskilt alvorlige saker, som alvorlig vold mot små barn, blir sakene etterforsket og behandlet ved funksjonelle enheter for etterforskning sentralt i politidistriktet.

I intervjuer vi har gjort med politidistrikt, og i brev fra politimestrene i alle distriktene framkommer det at politidistriktene prioriterer saker om mishandling i nære relasjoner foran mindre alvorlige saker. Enkelte peker imidlertid på at innenfor sakene som omhandler mishandling i nære relasjoner, blir saker om vold mot barn i hovedsak prioritert over saker som involverer vold mot voksne.

I intervjuet med et av politidistriktene sier de ansatte at saker om mishandling i nære relasjoner kan bli nedprioritert til fordel for andre saksområder, for eksempel prioriterte sakstyper der det er satt en frist, for eksempel seksuallovbrudd, voldtekt eller misbruk av mindreårige som medfører behov for

⁶⁹ SSB (2020) Fra overgrep til straff. Statistikk om familievold og lovbrudd mot barn i straffesakskjeden 2010–2017. SSB-rapport 22/2020. <https://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/artikler-og-publikasjoner/_attachment/422695?_ts=1736c11aec8>

⁷⁰ 46 prosent. Justis- og beredskapsdepartementet presiserer i brev av 23.03.2022 at selv om en sak registreres som en enkelthendelse, så utelukker ikke det at forholdet kan strekke seg bakover i tid.

tilrettelagte avhør. Videre viser de ansatte til at det kan by på noen utfordringer at politiets innsats og prioriteringer er styrt av kodene og tidsfristene som er knyttet til dem. I enkelte tilfeller kan en sak om mishandling i nære relasjoner kodes som et annet forhold, for eksempel kroppsskade, krenkelses, hensynsløs atferd og brudd på besøksforbud, og når saken ikke er kodet som en prioritert sak, kan den bli liggende. Et politidistrikt kommenterer at saker som omhandler voksne barn som utøver vold mot eldre foreldre, ikke har samme prioritet, og at det derfor kan ta lengre tid å ferdigstille slike saker. Samtidig uttrykker politidistriktene at det er behov for at alle sakene som involverer mishandling i nære relasjoner, blir prioritert og får fortløpende.

I en inspeksjonsrapport fra statsadvokaten for Oslo politidistrikt, Enhet Vest, vises det til at koding av sakene har betydning for prioritering og ressurstilgang.⁷¹ I rapporten ble det trukket fram at til dels grove partnervoldsaker kunne bli liggende lenge før det ble iverksatt etterforskning, og at dette skyldtes at saker med tilrettelagte avhør, med korte frister, skal prioriteres og gå foran.

Riksadvokaten har i en årrekke gitt føringer om at mishandling i nære relasjoner er en prioritert sakstype for politiets etterforskning, jf. Riksadvokatens mål og prioriteringsrundskriv for etterforskningen.⁷² Riksadvokaten bekrefter i intervju at tidsfrister for sakstyper kan påvirke politiets prioritering av saker. Ifølge Riksadvokaten er det slik at når det for én sakstype foreligger en nasjonalt fastsatt saksbehandlingsfrist, som f.eks. for saker om kroppsskade, vil det være en risiko for at denne prioriteres framfor andre sakstyper som kan være mer alvorlige, f.eks. mishandling i nære relasjoner ("en knyttneve på byen konkurrerer med vold i hjemmet"). Det kan oppleves urimelig at en del voldssaker med frist blir prioritert over saker om mishandling i nære relasjoner, kun fordi det er en frist knyttet til etterforskningen, og ikke nødvendigvis på grunn av sakens alvorlighet. Riksadvokaten har en oppmerksomhet rundt dette og vurderer for tiden om det bør gjøres noe med de fastsatte fristene for å hindre at saker med frist prioriteres på bekostning av mer alvorlige saker uten frist.⁷³ I Riksadvokatens mål og prioriteringsrundskriv for 2022 framgår det at saksbehandlingsfrister som ikke er lovbestemt ikke videreføres, deriblant fristene i voldtektssaker og voldssaker ikke videreføres i 2022, men at dette ikke innebærer en nedprioritering av disse sakstypene.

6.3.1 Politidistriktene har varierende kapasitet til og kompetanse på å etterforske vold i nære relasjoner

I Prop. 12 S (2016–2017) *Opptappingsplanen mot vold og overgrep (2017–2021)* ble det besluttet at det skulle etableres egne fagmiljøer for kriminalitetsbekjempelse innen vold i nære relasjoner og seksuelle overgrep i alle politidistriktene, og at politiets kompetanse på å etterforske vold og overgrepssaker mot barn skulle styrkes. I rapporteringen på opptappingsplanen har Politidirektoratet opplyst at politidistriktene har fått øremerkede midler til å etterforske vold- og overgrepssaker, og at de derfor dels har styrket bemanningen, dels har iverksatt kompetansehevede tiltak som videreutdanning og deltakelse på seminarer.⁷⁴

Knappe ressurser, høy turnover blant etterforskere og påtalejurister, og begrenset tid til å etterforske sakene om mishandling i nære relasjoner trekkes fram som utfordringer i svarbrev fra politimestrene, inspeksjonsrapporter fra statsadvokatene, årsrapportene til politidistriktene og intervjuene med politidistriktene.

Et politidistrikt viser i intervju til at selv om området er prioritert, og fagfeltet i mange år har vært preget av en satsing fra toppen gjennom handlingsplaner, så gjenspeiles dette ikke ute i politiet gjennom

⁷¹ Oslo statsadvokatembeter (2020, 23. november) Inspeksjon/tilsyn av Oslo politidistrikt – Enhet Vest. Brev til Oslo politidistrikt. <file:///C:/Users/TNS/Downloads/Inspeksjonsrapport-Oslo-pd-Enhet-Vest.pdf>

⁷²

Riksadvokaten (2015) Mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen i 2015 – Politiet og statsadvokatene. Rundskriv 1/2015. <<https://www.riksadvokaten.no/wp-content/uploads/2017/09/Rundskriv-2015-1-Mål-og-prioriteringer-for-straffesaksbehandlingen-i-2015-Politiet-og-statsadvokatene.pdf>>

⁷³ Intervju med Riksadvokaten, 24.11.2021.

⁷⁴ Regjeringen (2020) [Rapportering på opptappingsplanen mot vold og overgrep](#), Rapport pr. 01.12.2020, tiltak 77.

ressurser og prioriteringer. Det oppleves som et problem at det ikke er satt av tilstrekkelig ressurser til dette området og at det derfor er idealister lenger nede i systemet som jobber hardt for å følge opp prioriteringene. En politimester opplever at hver enkelt etterforskningsseksjon og faggruppe har stort arbeidspress og er lavt bemannet sett på bakgrunn av sakstilfanget og sakenes kompleksitet. Han peker på at medarbeiderne i distriktet stort sett er gode til å holde trykket oppe i initialfasen av etterforskningen, men at framdriften i sakene stopper litt opp etter relativt kort tid. Denne tendensen trekkes også fram i Riksadvokatens kvalitetsundersøkelser fra 2018 og 2020.⁷⁵ En annen politimester peker på at politidistriktet har mange unge og uerfarne etterforskere, og opplever det som krevende å rekruttere og beholde etterforskere. Kompetansen varierer innen sakstypen, og dette kan forklares med at noen etterforskere jobber i etablerte fagmiljøer, mens andre jobber ved små enheter der de jobber med flere sakstyper parallelt.

Flere politimestre trekker også fram at flere av medarbeiderne deres utfører ordenstjeneste som følge av kravet til tilfredsstillende operativ beredskap, og at dette svekker etterforskningen på dagtid og går ut over kontinuiteten i etterforskningen.

Seks av tolv politidistrikt har i brev pekt på at enten høy turnover, uerfarne etterforskere og påtalejurister skaper utfordringer i etterforskningen. Et av politidistriktene vi har intervjuet, trekker fram at stor gjennomtrekk blant etterforskerne er en utfordring. Distriktet erfarer at de fleste ønsker å arbeide med patruljering i stedet for etterforskning, og mener det sannsynligvis skyldes at turnus gir høyere lønn og blir ansett som mer spennende. Et annet politidistrikt viser til at alle GDE-ene har et fagmiljø for å etterforske mishandling i nære relasjoner, men at størrelsen på disse miljøene varierer. Det medfører at mange saker som omhandler mishandling i nære relasjoner, ofte etterforskes av ansatte uten spesiell kompetanse på dette feltet. Politidistriktene trekker fram at det å arbeide dedikert med mishandling i nære relasjoner gir en bedre fenomenforståelse, og at manglende dedikerte ressurser i arbeidet mot mishandling i nære relasjoner påvirker kvaliteten.

I intervjuet med Politidirektoratet sier de imidlertid at fagområdet mishandling i nære relasjoner stadig blir bedre håndtert, både med tanke på kompetanse, kvalitet og tidsbruk. Ifølge direktoratet tok politireformen utgangspunkt i at distriktene er likt organisert, men de peker på at distriktene er forskjellige, og at fullstendig likhet ikke er mulig. Direktoratet understreker at det er viktig med fagpersoner, god koordinering og kompetent personell, men viser til at politidistriktene har ulike utfordringer og muligheter, og at det derfor ikke alltid er mulig å bemanne et fagfelt likt. De fleste distriktene har dedikert personell innenfor påtale og etterforskning. Ifølge direktoratet har alle politidistriktene egne koordinatorstillinger som arbeider med risikoanalyse, samt familievoldskoordinator. I mindre distrikter er det imidlertid et mindre sakstilfang og færre ressurser, noe som kan gjøre arbeidet mer sårbart. I disse distriktene kan det også være mindre fenomenkunnskap, særlig der ansatte har ansvar for flere kriminalitetstyper eller har flere roller/funksjoner. Politidirektoratet viser til at det er ledelsen i de ulike distriktene som har ansvar for å påse at kapasiteten og kompetansen holder et ønsket nivå. Ifølge direktoratet er turnover naturlig i politiet, og innen etterforskning er det en del turnover blant de yngre, men direktoratet mener at denne utviklingen er i ferd med å snu. Det er også innført en ny lønnsmodell som kommer etterforskere til gode. Gjennom økt oppmerksomhet på etterforskerne har det blitt mer prestisje i å jobbe som etterforsker. Det er nå flere kompetente medarbeidere som søker seg til etterforskerstillinger ifølge direktoratet.⁷⁶

Ifølge en av politimesterne har stor turnover blant påtalejuristene ført til at det ikke er mulig å avsette dedikerte påtalejurister til saker om vold i nære relasjoner. Noen politidistrikt peker på at påtalejuristene kan være lite involvert underveis i etterforskningen. En av politimesterne peker på at lite involvering fra påtalejurister underveis, og manglende ledelse og styring sammen med knappe

⁷⁵ Riksadvokaten (2018) *Statsadvokatenes kvalitetsundersøkelse 2018: Voldssaker med frist*. Riksadvokatens skriftserie 2/2018; Riksadvokaten (2020) *Statsadvokatens kvalitetsundersøkelse 2020: Prioriterte voldtektssaker*, s. 5.

⁷⁶ Intervju med Politidirektoratet, 21.09.2021.

ressurser bidrar til liggetid både i etterforsknings- og påtalestadiet. Et politidistrikt har i løpet av 2021 pekt ut tre dedikerte påtalejurister som skal faglig støtte, veilede og lede saker med vold i nære relasjoner.

Riksrevisjonens undersøkelse av politi- og lensmannsetatens måloppnåelse på sentrale oppgaver viser også at påtalejuristene i for liten grad er tilgjengelige i etterforskningen.⁷⁷ Politidistriktene peker på kapasitetsutfordringer, det vil si at juristene ofte er opptatt med å bygge ned restanser og føre saker for retten. Det har over flere år også vært stor utskiftning blant juristene i politiet. Manglende tilgjengelighet av påtalejurist i etterforskningen svekker det integrerte påtalearbeidet og dermed også kvaliteten i etterforskningen. Tett påtalefaglig ledelse er viktig for å sikre en god bevismessig vurdering og for å sikre at etterforskningen innrettes etter det som faktisk er straffbare forhold etter straffeloven.

Flere av de intervjuede etterforskerne peker på begrenset kompetanse knyttet til saker om æresrelatert vold. Begrenset kompetanse i politiet om æresrelatert vold er også trukket fram i en rapport fra likestillingssenteret KUN fra 2013. Rapporten viser at slike saker behandles av familievoldskoordinatorer i de fleste av politidistriktene, mens noen distrikter har bygget opp egne spesialiserte fagressurser på tvangsekteskap og æresrelatert vold.⁷⁸

Det nasjonale kompetanseteamet mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og negativ sosial kontroll⁷⁹ peker på at flere av personene som plasseres i det nasjonale botilbudet ikke ønsker å anmelde volden til politiet og er redde for å snakke med politiet.⁸⁰

6.3.2 Kurs og opplæringstilbudet innen vold i nære relasjoner

Etterforskerne ved et av politidistriktene vi har intervjuet, framhever at kurs- og opplæringstilbudet har blitt bedre og mer tilgjengelig. Før var tilbudet hovedsakelig forbeholdt ledere og spesialstillinger, men nå kan de som ønsker det i større grad få opplæring. I et politidistrikt har politiet blant annet et vold- og sedelighetsprosjekt der deltakere kan få en mentor innen arbeidet med avhør. Dette prosjektet blir beskrevet som nyttig, og det oppleves at mentorveiledningen har gitt økt kvalitet i arbeidet.

Politidirektoratet opplyser i intervju at etterforskningsløftet inneholder en rekke viktige tiltak for å øke kvaliteten på arbeidet, og Politihøgskolen har også en rekke tilbud innenfor etter- og videreutdanning. Det er opp til politimestrene/politidistriktene å foreta vurderinger knyttet til kompetanseheving, og det pekes på at det må være en balanse mellom satsing på kompetanse, kvalitet og produksjon. Alle etterforskere og påtalejurister skal imidlertid gjennom en obligatorisk årlig opplæring⁸¹.

Videre oppgir Politidirektoratet at det i 2019 ble etablert et fagutviklingsapparat for etterforskningsfeltet. Ansatte ved politidistriktene deltar i ulike faggrupper og har mulighet til å gi råd og anbefalinger til fagmyndighetene (Politidirektoratet og riksadvokaten) om kompetansehevende tiltak og utvikling av nasjonale standarder innen sine fagområder. Kripos og Økokrim er nasjonale fagforvaltere. Fagforvalter er den enhet som får forvaltningsansvar for en eller flere etterforskningsmetoder. Nasjonal fagkoordinator ved Politihøgskolen (PHS) er mottaker og koordinator av forbedringsinnspill og skal blant annet bidra til at endringer tas inn i utdanning og opplæring. Arbeidet med å levere kvalitetshevingsiltak innen fagfeltet vold i nære relasjoner er igangsatt. Fra 2019 ble det innført en mer systematisk og strukturert framgangsmåte i samarbeidet mellom politi og påtalemyndighet. Det oppleves som viktig for etterforskerne at de kommer inn i et fagmiljø. Vold i

⁷⁷ Dokument 3:6 (2021–2022) Riksrevisjonens undersøkelse av politi- og lensmannsetatens måloppnåelse på sentrale oppgaver.

⁷⁸ Likestillingssenteret KUN (2016) *Sikkerhets- og familiearbeid for unge utsatte for tvangsekteskap og æresrelatert vold*. KUN-rapport 2016:3.

⁷⁹ Kompetanseteamet er et nasjonalt tverretattlig fagteam som bistår hjelpeapparatet i konkrete saker som omhandler tvangsekteskap, kjønnslemlestelse eller andre former for æresrelatert vold, og som består av representanter fra Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir), Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi), Utlendingsdirektoratet (UDI), Politidirektoratet (POD), Arbeids- og velferdsdirektoratet (AVdir) og Helsedirektoratet (Hdir).

⁸⁰

Bufdir (2021, 25. juni) *Lansering av kompetanseteamets årsrapport 2020*. Opptak på YouTube, ca. 45:30 minutter inn i opptaket.

⁸¹ Obligatorisk årlig opplæring er et tiltak i handlingsplan for løft av etterforskningsfeltet, og innebærer et obligatorisk årlig program for opplæring og øvelser for samtlige ansatte i politiet.

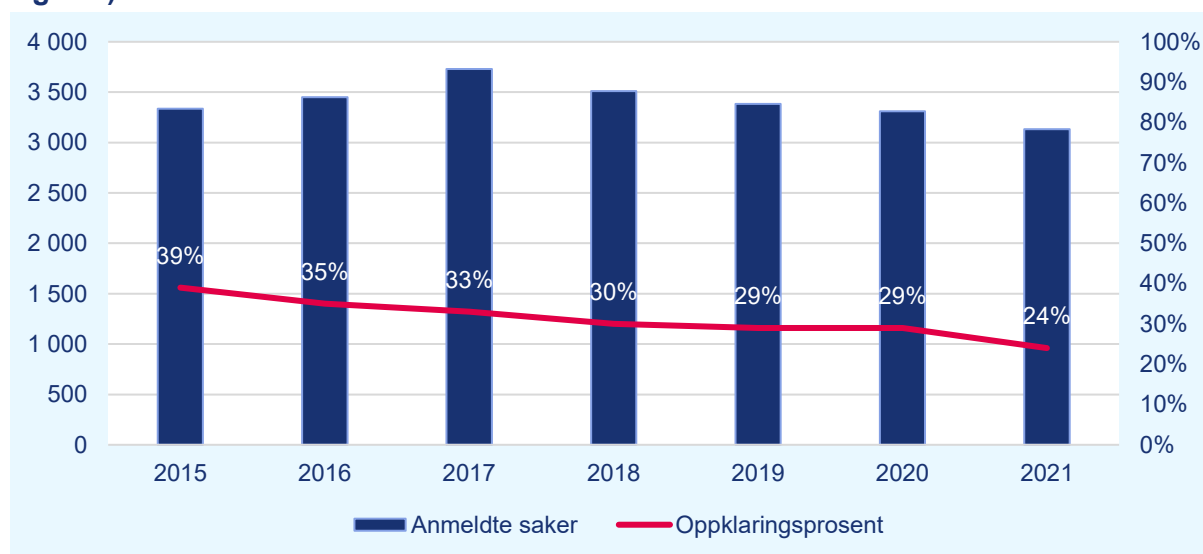
nære relasjoner er et krevende kriminalitetsområde, og et godt fagmiljø gjør at medarbeiderne kan stå i saksfeltet lengre. Samlet sett mener Politidirektoratet at de har satt i gang flere tiltak som har god effekt på både kvaliteten og kontinuiteten.⁸²

6.4 Lang saksbehandlingstid og lav oppklaring av saker om mishandling i nære relasjoner

Høy oppklaringsprosent i straffesaker er et sentralt mål for politiet. Riksadvokatens mål for straffesaksbehandlingen er i hovedsak høy kvalitet, høy oppklaringsprosent, kort saksbehandlingstid og adekvat reaksjon. Oppklaringsprosenten har vært beregnet årlig siden 1950-årene, og beregnes vanligvis med utgangspunkt i de påtaleavgjorte sakene i hvert enkelt år. Av totalt 285 751 lovbrudd som ble påtaleavgjort i 2021, regnes 49 prosent som oppklart.⁸³ Oppklaringsprosenten for den totale saksporteføljen vil ifølge Politidirektoratet påvirkes av porteføljens sammensetning fordi bevissituasjonen og muligheten for oppklaring varierer mellom de ulike kriminalitetstypene.⁸⁴

Når en sak er ferdig etterforsket, blir den enten henlagt, eller det treffes et vedtak i form av påtaleunntatelse, forelegg eller tiltalebeslutning. Hvilke typer påtaleavgjørelser som inngår i oppklarte og ikke-oppklarte saker, er gjengitt i vedlegg 1.

Figur 11 Årlig oppklaringsprosent for saker om mishandling i nære relasjoner (§§282 og 283)



Kilde: Politiets årsrapport 2020⁸⁵.

Figur 11 viser at oppklaringsprosenten for anmeldte saker om vold i nære relasjoner har gått ned med 15 prosentpoeng i perioden 2015 til 2021, fra 39 prosent til 24 prosent.

SSB viser i en rapport fra 2020 til at mange anmeldelser av familievold og overgrep mot barn har særtrekk som reduserer mulighetene for å sammenligne dem direkte med andre typer lovbrudd.⁸⁶ Saker i kategoriene mishandling i nære relasjoner og voldtekt er de lovbruddstypene som i aller størst grad blir henlagt på grunn av manglende bevis, og at andre typer av familievold også henlegges på grunn av manglende bevis i større grad enn andre voldslovbrudd. Et politidistrikt opplyser i intervju at

⁸² Intervju med Politidirektoratet, 21.09.2021.

⁸³ Riksadvokaten (2022) *Riksadvokatens kommentarer til straffesaksbehandlingen i 2021*, publisert 22.03.2022.

⁸⁴ Politidirektoratet (2019) *STRASAK-rapporten 2019*.

⁸⁵ Politidirektoratet (2021) *Politiets årsrapport 2020*.

⁸⁶ SSB (2020) *Fra overgrep til straff. Statistikk om familievold og lovbrudd mot barn i straffesakskjeden 2010-2017*. SSB-rapport 22/2020.

rundt halvparten av distriktets saker om vold i nære relasjoner henlegges på bevisets stilling. Ifølge politimesteren i et politidistrikt vil bevisbedømmelsen ofte dreie seg om troverdigheten og påliteligheten i forklaringene som gis til politiet. Volden skjer ofte bak hjemmets fire vegger uten vitner, og ulike forhold ved sakene – for eksempel at den fornærmedes forklaring trekkes, endres eller påvirkes, eller at det er behov for tolk – fører til at politiet ikke klarer å sikre tilstrekkelige bevis. Årsaken til en henleggelse trenger derfor ikke nødvendigvis å være politiets etterforskningsinnsats, altså politiets evne til å oppdage og sikre bevisene. Det kan snarere være slik at det ikke finnes slike bevis fra med handlingen. Handlingen kan ha funnet sted for lang tid tilbake, og det kan være vanskelig å sikre bevis og avhøre vitner. Særlig vanskelig er det å bevise psykisk vold. Det kan også være vanskelig å få den fornærmede til å fortelle hva som har skjedd, og i flere tilfeller trekker den fornærmede anmeldelsen.

Politidirektoratet viser i intervju til at mangel på bevis ofte er en utfordring i denne typen saker, og at det påvirker oppklaringsprosenten. Politiet kommer ofte sent inn i en sak, og hvis tekniske bevis er borte, må politiet basere saken på forklaringer. Ofte vil det være snakk om påstand mot påstand. Den voldsutsatte kan befinne seg i en lojalitetskonflikt og kan være usikker på politiets involvering, og forklaringer kan trekkes tilbake og endres. Endrede forklaringer svekker bevisverdien og står seg dårlig i retten. Dette er medvirkende til den lave oppklaringsprosenten innenfor denne sakstypen, ifølge Politidirektoratet. Justis- og beredskapsdepartementet peker på at straffesaksbehandlingen ligger under riksadvokatens ansvarsområde, som blant annet innebærer et ansvar for å definere den til enhver tid gjeldende norm om krav til etterforskningen, både generelt og i den enkelte sak. Politidirektøren har ansvaret for at den definerte normen realiseres på en effektiv og hensiktsmessig måte gjennom kompetansehevende tiltak, god ressursallokering og organisering.⁸⁷

Riksadvokaten peker i intervju på det er gjennomført inspeksjoner av nesten alle politidistriktenes arbeid med vold i nære relasjoner de siste årene. Riksadvokaten mener det ikke er fullt mulig å forklare bakgrunnen for nedgangen i oppklaringsprosent med sikkerhet ettersom det er mange forhold som påvirker oppklaring. For eksempel kan restanseoppbygging påvirke oppklaringsprosenten ettersom en gammel sak kan gjøre bevisene svakere, og dermed også mindre mulighet for oppklaring. Omtrent 10 prosent av sakene hvert år blir nedsubsumert til andre sakstyper og påvirker oppklaringsandelen. Nedgang i oppklaringsprosent kan ikke skyldes manglende oppmerksomhet mot dette temaet ifølge Riksadvokaten som trekker fram at det er høy oppmerksomhet om temaet. Statsadvokatene har for eksempel forsøkt å bistå påtalejuristene med å se på hva som kan gjøres for å lettere komme til en konklusjon i saken. For å øke kvaliteten på etterforskningsarbeidet generelt, har politiet etablert etterforskningsløftet som har som målsetning å øke kompetansen i etterforskningsarbeidet. Politiet har også etablert et fagforvaltningsapparat som blant annet skal jobbe med metodeutvikling og kvalitetsutvikling. Ifølge Riksadvokaten kan det se ut til at tiltakene som er satt inn i sum har bidratt til å bygge ned restansene. Riksadvokaten trekker også fram at koronapandemien har medvirket til å gi mulighet til å bygge ned restanser, ved at politijuristene har hatt hjemmekontor med mulighet til å arbeide mer konsentrert med saker. Det skjer en løpende kvalitetsforbedring på flere plan, og Riksadvokaten håper dette vil påvirke oppklaringsprosenten på sikt. Riksadvokaten peker på at de ikke arbeidet så mye med analyser av sakfeltet så langt, men forventer å jobbe mer med dette framover. Justis- og beredskapsdepartementet presiserer i brev at noen statsadvokatsembeter har gjennomført fagledelsestiltak hvor de har gått aktivt inn i løpende porteføljer og bistått påtalejuristene.⁸⁸

Justis- og beredskapsdepartementet peker på at det ikke kan trekkes noen sikre slutninger om kvaliteten på politiets og påtalemyndighetens straffesaksbehandling fra oppklaringsprosent alene, uten

⁸⁷ Justis- og beredskapsdepartementet (2022) *Tilbakemelding på utkast til hovedanalyserapport Myndighetenes innsats mot vold i nære relasjoner*, brev til Riksrevisjonen, 23.03.2022

⁸⁸ Justis- og beredskapsdepartementet (2022) *Tilbakemelding på utkast til hovedanalyserapport Myndighetenes innsats mot vold i nære relasjoner*, brev til Riksrevisjonen, 23.03.2022

ytterligere kunnskapsgrunnlag om politiets og påtalemyndighetens arbeid i perioden hvor oppklaringsprosenten har gått ned, og andre faktorer som kan påvirke oppklaringsprosenten.⁸⁹

I følge departementet har ikke den høyere påtalemyndighet gjennomført nasjonale kvalitetsundersøkelser på saksfeltet siden 2016. Det har imidlertid de seneste årene vært rettet stor oppmerksomhet mot området i fagledessporet. I 2021 var saker om mishandling i nære relasjoner gjenstand for ulike typer gjennomgang eller inspeksjon fra tilnærmet alle statsadvokatembeter. Det er enkelte variasjoner i det som rapporteres om politiets og påtalemyndighetens behandling av sakene, men riksadvokatens overordnede inntrykk er at statsadvokatene mener etterforskningen jevnt over er tilfredsstillende, selv om det fortsatt er enkelte forbedringspunkter, herunder hva gjelder framdrift og bruk av etterforskningsplaner.⁹⁰

At en sak regnes som oppklart, vil si at saken har fått en positiv påtaleavgjørelse. Oppklarte saker er de som ender med tiltale, siktelse med forslag om tilståelsesdom, forelegg, overføring til konfliktråd, eller påtaleunntatelse.⁹¹ Visse saker som er henlagt, regnes også som oppklart. Disse kan for eksempel være henlagt fordi saken er foreldet, eller fordi mistenkte er død eller under 15 år.

Ikke-opplarte saker er saker som er henlagt på grunn av manglende opplysninger om gjerningsperson, foreldelse, mangel på bevis eller manglende saksbehandlingskapasitet. I riksadvokatens årlige mål- og prioriteringsrundskriv pekes det imidlertid på at lovbrudd omfattet av riksadvokatens prioriteringer kan aldri henlegges av kapasitetsgrunner.⁹²

Tallene fra politiets straffesaksregister viser at i 2021 ble 70 prosent av de påtaleavgjorte lovbruddene om mishandling i nære relasjoner henlagt på bevisets stilling, og 14 prosent fikk en positiv påtaleavgjørelse. De resterende 16 prosentene fikk en annen henleggelseskode (som henlagt på grunn av intet straffbart forhold bevist, ikke rimelig grunn til å undersøke om det er et straffbart forhold, på grunn av mistenktes død eller tilregnelighet, eller foreldelse), eller at saken er stillet i bero, løst utenfor straffesak eller sendt til utlandet/utenlandsdom.

6.4.1 Politiets saksbehandlingstid for saker om vold i nære relasjoner

Riksadvokaten utgir årlig føringer for politiets og påtalemyndighetens straffesaksbehandling. I noen sakstyper, som voldtekt og alvorlig vold, stilles det krav til politiets behandlingstid. Det er ikke satt en bestemt, formell saksbehandlingstid i saker om mishandling i nære relasjoner utover det generelle kravet om korte behandlingstider. Men der hvor vold i nære relasjoner omfatter et lovbrudd som har saksbehandlingstid vil dette påvirke politiets prioriteringer. For eksempel omfattes saker hvor voldtekt inngår i kravet om maksimum 130 dager saksbehandlingstid, kroppskrenkelse 90 dager og der hvor offeret er under 18 år 42 dager.⁹³ I Riksadvokatens mål- og prioriteringsrundskriv for 2022 går det fram at fristene for voldtektssaker og voldsaker ikke videreføres i 2022.⁹⁴

⁸⁹ Justis- og beredskapsdepartementet (2022) *Tilbakemelding på utkast til hovedanalyserapport Myndighetenes innsats mot vold i nære relasjoner*, brev til Riksrevisjonen, 23.03.2022

⁹⁰ Justis- og beredskapsdepartementet (2022) *Tilbakemelding på utkast til hovedanalyserapport Myndighetenes innsats mot vold i nære relasjoner*, brev til Riksrevisjonen, 23.03.2022

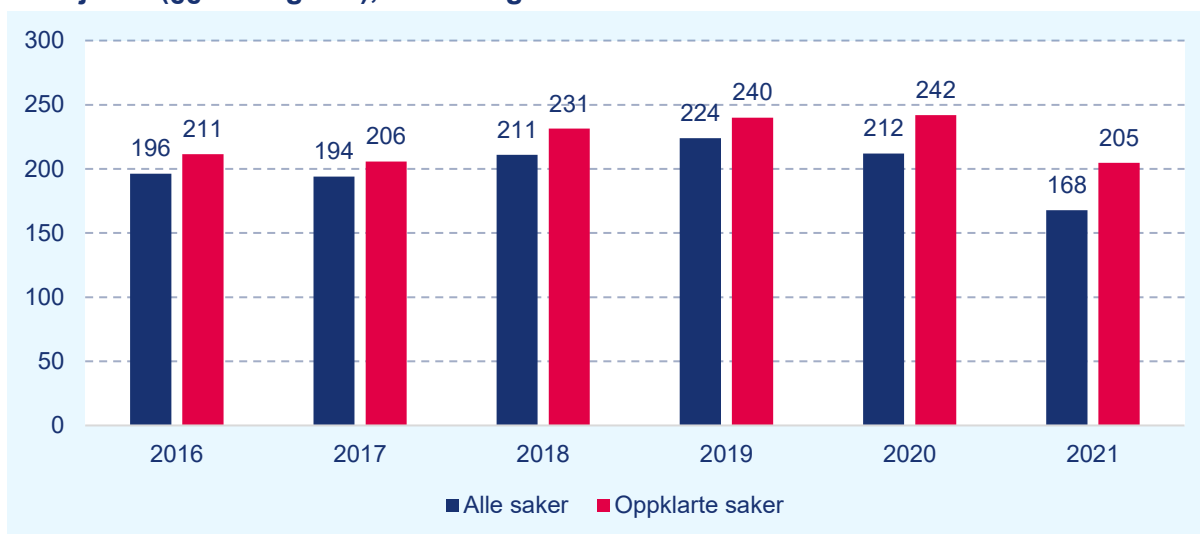
⁹¹ Riksadvokaten (2014) *Forslag til endringer i reglene om påtalekompetanse ved ikrafttredelse av ny straffelov*.

⁹² Riksadvokaten (2022) *Mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen i 2022*. Rundskriv nr. 1/2022

⁹³ Riksadvokaten (2021) *Mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen i 2021*. Rundskriv nr. 1/2021.

⁹⁴ Riksadvokaten (2022) *Mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen i 2022*. Rundskriv nr. 1/2022.

Figur 12 Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for saker om mishandling i nære relasjoner (§§ 282 og 283), målt i dager

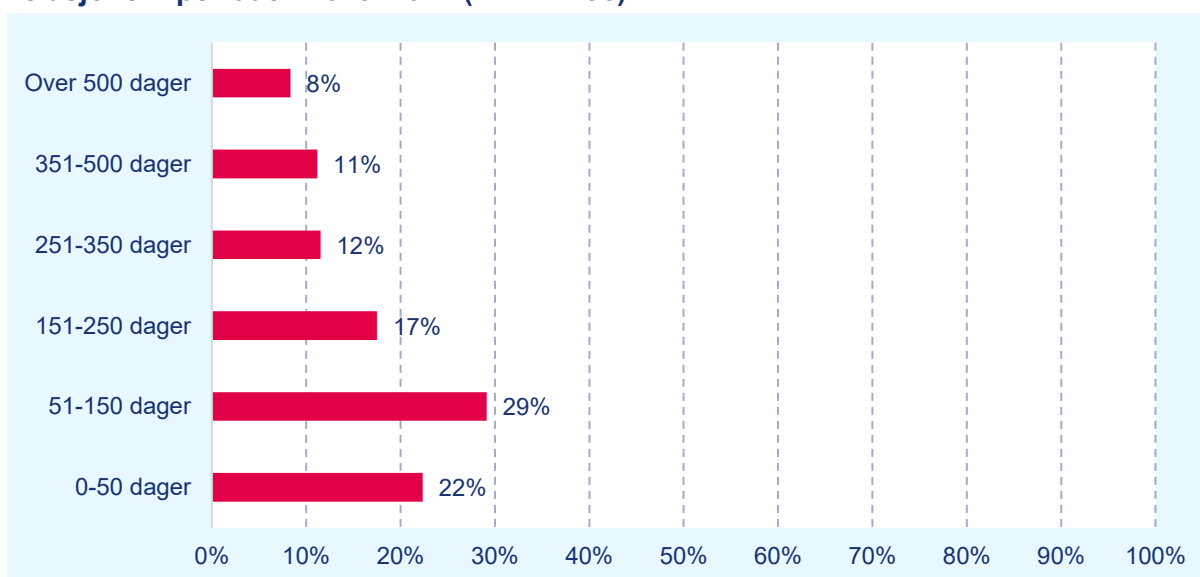


Kilde: Politiets årsrapport 2020⁹⁵

Politiets gjennomsnittlige saksbehandlingstid i alle saker om mishandling i nære relasjoner har økt i perioden 2016–2019, med en nedgang i 2020 og i 2021, jf. Figur 12. Saksbehandlingstiden for alle saker om mishandling i nære relasjoner gikk opp fra 196 dager i 2016, til 224 dager i 2019, med en påfølgende nedgang i 2021 til 168 dager.

Politiet fører også oversikt over saksbehandlingstid for *oppklarte saker*. Som figuren viser, var gjennomsnittlig saksbehandlingstid for oppklarte saker 205 dager i 2021, og 211 dager i 2016. Riksadvokaten peker i intervju på at utviklingen i saksbehandlingstiden skyldes at restansene er bygget ned, og gamle saker er tatt unna, slik at politiet har kapasitet til å arbeide med nye saker.⁹⁶

Figur 13 Saksbehandlingstid for påtaleavgjorte lovbrudd om mishandling i nære relasjoner i perioden 2015–2021 (N = 21 795)



Kilde: Politidirektoratet

⁹⁵ Politidirektoratet (2021) [Politiets årsrapport 2020](#).

⁹⁶ Intervju med Riksadvokaten, 24.11.2021.

Som det går fram av figuren, har majoriteten av sakene blitt oppklart innen ett år etter at de ble anmeldt hos politiet. Det er imidlertid en del saker hvor det går svært lang tid fra anmeldelse til politiet oppklarer saken. 19 prosent av sakene hadde en saksbehandlingstid på mer enn ett år.

I brev til Riksrevisjonen peker flere av politimestrene på at saksbehandlingstiden i enkelte tilfeller er for lang. Sakene prioriteres etter voldens alvor og omfang, og ofte kommer nye saker som må prioriteres foran. Videre kan sakene være komplekse og det kan være krevende å vurdere partenes troverdighet. Opplysninger fra helsevesen og andre eksterne må også innhentes. I tillegg blir saksbehandlingstiden påvirket av begrensede ressurser.

Riksadvokaten peker i intervju på at lang saksbehandlingstid fører til at det er gamle saker som det blir tatt ut tiltale i, og som føres for retten. Når sakene blir gamle, kan det være vanskeligere å føre tilstrekkelig bevis for et straffbart forhold, for eksempel fordi vitner eller fornærmede ikke husker like godt eller ikke lenger ønsker å forklare seg for politiet. Riksadvokaten peker på at det fremdeles er for lang saksbehandlingstid for saker om vold i nære relasjoner, og har understreket overfor politidistriktene at saksbehandlingstiden må reduseres. En konsekvens av forsinkelser i behandlingen av saker om vold i nære relasjoner - ut over strafferabatt - kan være at verken den fornærmede eller siktede får anledning til å legge saken bak seg. Lang saksbehandlingstid vil dessuten ofte medføre at bevisinnhenting blir mer krevende, noe som også svekker mulighetene for oppklaring.⁹⁷

6.5 Politiets etterforskningskritt i saker om vold i nære relasjoner

I henhold til rundskriv fra riksadvokaten skal politiets etterforskning legges opp bredt for å sikre så gode bevis som mulig, i tillegg til fornærmedes forklaring.⁹⁸ Riksadvokaten understreker betydningen av å handle raskt for å sikre bevis. I etterforskningen vil avhør av fornærmede og av mistenkte være sentralt.

6.5.1 Tid brukt til de ulike etterforskningskrittene

En gjennomgang av data fra politiets kapasitetsundersøkelse viser at politietterforskerne i 2019 i snitt brukte 110 timer på å behandle saker som gjaldt mishandling i nære relasjoner, mens politijuristene brukte 26 timer. Den gjennomsnittlige tidsbruken for alle typer saker i 2019 var 75 dager.⁹⁹

De tre politidistriktene vi har intervjuet, opplyser om at avhør er det primære etterforskningskrittet i saker om vold i nære relasjoner. Det første skrittet er ofte å avhøre den fornærmede og deretter be vedkommende om samtykkeerklæring om fritak fra taushetsplikten, slik at politiet kan innhente journaler fra helsevesenet og andre relevante offentlige aktører. Deretter avhøres vitner og til slutt den siktede. Etterforskerne i to politidistrikt viser til at patruljene har blitt gode på politiarbeid på stedet, og at de ofte tar avhør og kriminaltekniske undersøkelser på stedet. Elektroniske spor kan også være viktige for å belyse relasjoner mellom den mistenkte og fornærmede.¹⁰⁰ Etterforskerne påpeker imidlertid at det er tidkrevende å arbeide med elektronisk sporinnhenting.

De tre politidistriktene oppgir at de bruker tolker i en del av sakene om vold i nære relasjoner. De erfarer at kvaliteten på tolkene varierer, og at det er vanskelig å kvalitetssikre oversettelsen. Et politidistrikt peker på at ikke er mulige å rette opp misforståelser i ordformuleringer ved tolking, og at det kan påvirke hva som blir forstått. Det gjennomføres sjelden en formell kvalitetssjekk av lydopptakene for å sikre at tolken har tolket riktig. I tilfeller der den som avhøres, ikke har tillit til politiet, er det enda vanskeligere å bruke tolk. En annen utfordring er at tolken og den fornærmede

⁹⁷ Intervju med Riksadvokaten, 24.11.2021.

⁹⁸ Riksadvokaten (2009) *Familievold og i veilederen for politiets arbeid med vold i nære relasjoner*. Riksadvokatens rundskriv nr. 3 /2008.

⁹⁹ Gjennomsnittlig tidsbruk for etterforskere – drap: 1 106 timer; grov doping-/narkotikaovertrødelse: 485 timer; voldtekt: 136 timer; seksuell omgang og voldtekt av barn under 16 år: 120 timer.

¹⁰⁰ Oslo statsadvokatembeter (2020) *Inspeksjon/tilsyn av Øst politidistrikt, geografisk driftsenhet Follo og Østfold og påtaleavsnitt allmenn midt og sør*. Brev til politimesteren i Øst politidistrikt, 15.12.2020

kan være bekjente; i slike tilfeller må avhøret utsettes til en ny tolk er tilgjengelig, for eksempel fra et annet sted i landet.

6.5.2 Etterforskningsplaner blir ikke alltid laget, og en del planer blir lite brukt i etterforskningsarbeidet

I 2015 ble riksadvokatens krav om at politiet skal utarbeide en etterforskningsplan, utvidet til også å omfatte saker om vold i nære relasjoner (straffeloven §§ 219, 282 og 283).¹⁰¹ I direktivet fra riksadvokaten ble det gjort unntak for saker som er så enkle og oversiktlige at en etterforskningsplan er helt unødvendig. Riksadvokaten viser til at etterforskningsplaner kan gi bedre faglig styring, økt kvalitet på etterforskningen og redusert saksbehandlingstid. Etterforskningsplanen skal utarbeides i et nært samarbeid mellom påtaleansvarlig og politifaglig etterforskningsleder/hovedetterforsker.

I statsadvokatenes kvalitetsundersøkelse i 2016 av voldtektssaker og saker om vold i nære relasjoner blir det påpekt at politiet har et forbedringspotensial når det gjelder å utarbeide og bruke etterforskningsplaner i saker om vold i nære relasjoner. En etterforskningsplan var ansett aktuelt i 92 prosent av sakene, men det forelå bare i 35 prosent. Riksadvokaten opplyser i intervjuet om at de har inntrykk av at det har skjedd en forbedring på området. Statsadvokatene har rettet oppmerksomhet mot etterforskningsplaner i sin dialog med politidistriktene og har brukt mye tid på opplæring i å jobbe med hypoteser osv., ifølge Riksadvokaten. Riksadvokaten ser at selv om det oftere utarbeides etterforskningsplaner nå enn før, er det fortsatt utfordringer med at en del av planene bærer preg av å være logger over hva som er gjort, heller enn et faktisk og dynamisk planverk for etterforskningen.

I intervjuene med de tre politidistriktene pekes det på at det er variasjoner mellom og innad i politidistriktene hvorvidt etterforskningsplaner utarbeides for saker om vold i nære relasjoner. Årsaker til at etterforskningsplaner ikke brukes er manglende tid og prioritering. Det pekes på at etterforskningsplaner er mest nyttige i større saker, men ikke i de mindre sakene.

6.5.3 Tilrettelagte avhør er ressurskrevende

Ansvaret for å gjennomføre tilrettelagte avhør av barn og særlig sårbare voksne ble overført fra domstolene til politiet fra 2. oktober 2015. Hensikten med overføringen var å styrke rettssikkerheten til disse gruppene, og å gi dem bedre vern mot vold og seksuelle overgrep.¹⁰² Tilrettelagte avhør skal i henhold til straffeprosessloven gjennomføres ved Statens barnehus snarest mulig, og senest innen frister som er satt i straffeprosessloven.¹⁰³

Statens barnehus er underlagt og styres av politimesteren i det politidistriktet barnehuset ligger. Barnehusene er noe ulikt organisert, men flertallet av distriktene har valgt å organisere barnehuset under felles enhet for etterretning og etterforskning (FEE) eller felles enhet for etterretning, forebygging og etterforskning.¹⁰⁴

¹⁰¹ Riksadvokaten (2015) [Direktiv om bruk av etterforskningsplaner – Utvidelse](#). Brev til statsadvokatembeter, politimestre og sjefen for Kripos 30.03.2015.

¹⁰² NOU 2017: 5 *En påtalemyndighet for fremtiden – Påtaleanalysen*, side 122; Justis- og beredskapsdepartementet (2012) *Avhør av særlige sårbare personer i straffesaker*. Rapport fra arbeidsgruppe, 16.10.2012.

¹⁰³ Straffeprosessloven §239.

¹⁰⁴ Politidirektoratet (2020) *Statens barnehus – Årsrapport 2019*.

Tabell 3 Antall tilrettelagte førstegangsavhør fordelt på år

År	Avhør i alle saker	Avhør i saker om vold i nære relasjoner
2016	5 512	2 100 (38 %)
2017	5 851	2 495 (43 %)
2018	5 189	2 297 (44 %)
2019	4 552	1 960 (43 %)
2020	4 713	1 805 (38 %)
Totalt	25 817	10 657 (41 %)

Kilde: STRASAK.

Som det framgår av Tabell 3, har det de siste årene vært en nedgang i antall tilrettelagte avhør i saker om vold i nære relasjoner. I sakene hvor det ble gjennomført tilrettelagte førstegangsavhør i saker om vold mot barn i nære relasjoner, var 93 prosent av sakene kodet som mishandling i nære relasjoner med kroppskrenkelse.¹⁰⁵ Gjennomsnittsalderen blant de avhørte barna er ni år.

I tillegg til å gjennomføre tilrettelagte førstegangsavhør av barn, har politiet anledning til å gjennomføre fortsettende førstegangsavhør og supplerende avhør. Fortsettende førstegangsavhør gjennomføres som regel av barn under seks år og særlig sårbare voksne hvor avhøret gjennomføres i ulike sekvenser av hensyn til den som skal avhøres. Supplerende avhør gjennomføres der siktede/hans forsvarer begjærer det¹⁰⁶, der fornærmede ber om det eller avhørsleder av etterforskingshensyn har behov for det¹⁰⁷. I saker om vold i nære relasjoner ble det gjennomført 183 fortsettende avhør og 699 supplerende avhør i perioden 2016–2020. Når det gjelder gjennomføringen av det tilrettelagte førstegangsintervjuet, er det en tidsfrist, men fortsettende avhør og supplerende avhør har ikke det. Riksadvokaten peker imidlertid på at supplerende avhør som hovedregel skal gjennomføres innen én uke etter forrige avhør.¹⁰⁸

Riksadvokaten pekte i 2018 på at det gjennomføres et lavt antall supplerende avhør. Riksadvokaten understreker at hvis det er slik at et barn som har vært utsatt for vold eller overgrep sjelden forteller alt i en og samme samtale, er det lave antallet supplerende avhør en indikasjon på at flere saker ikke blir godt nok opplyst, og at kvaliteten på etterforskningen dermed heller ikke er god nok.

Etterforskerne i et av politidistriktene vi har snakket med, opplyser om at det gjennomføres få supplerende avhør sammenlignet med førstegangsavhør fordi det ikke anses som metodisk riktig å gjenta de samme spørsmål til barn flere ganger, og fordi det er viktig at belastningen på barnet ikke blir større enn hva som er nødvendig.

I mange saker om vold mot barn i nære relasjoner, er foreldre eller andre omsorgspersoner den mistenkte part. For å få en mest mulig upåvirket forklaring fra barnet, og for å sikre at de mistenkte ikke samkjører forklaringene sine, har politiet i slike tilfeller ofte behov for å avhøre barn uten at foreldrene har kjennskap til avhøret på forhånd. I slike tilfeller gjennomføres det tilrettelagte avhøret av barnet som en såkalt aksjonssak. Under en aksjonssak blir barnet som regel fulgt til barnehuset av en følgeperson fra for eksempel barnehage eller skole. Mens barnet er i avhør på barnehuset, gjennomfører politiet et parallelt avhør av foreldrene på politihuset.

¹⁰⁵ Strasak-kodene 1506 og 1768.

¹⁰⁶ straffeprosessloven § 239b fjerde ledd

¹⁰⁷ straffeprosessloven § 2390c første ledd

¹⁰⁸ Riksadvokaten (2015) *Tilrettelagte avhør – Direktiver og retningslinjer*. Brev til statsadvokater, politimestre og sjef Kripos, 21.10.2015, side 2.

Et av politidistriktene vi intervjuet, opplyser om at de samarbeider tett med barnevernet i aksjonssakene. Et annet politidistrikt peker på at aksjonssaker krever mye ressurser, og at de ofte benytter opptil seks-syv politibetjenter i tillegg til en påtalejurist for å forberede og gjennomføre tilrettelagte avhør. I saker hvor flere barn skal avhøres samtidig, gjennomføres avhørene ofte parallelt, noe som medfører behov for ytterligere ressurser både fra barnehuset, og fra påtale- og etterforskningsiden.

Riksadvokaten peker i intervju på at aksjonsdager er særlig aktuelle i saker om vold i nære relasjoner. Det er svært ressurskrevende å få til alt samtidig, og dette kan tappe alle ressursene i enkelte distrikter. Det kan dessuten være krevende å finne et tidspunkt hvor det passer for alle involverte aktører å gjennomføre aksjonsdagen. Riksadvokaten understreker at det i enkelte tilfeller kan bli nødvendig for politiet å bryte fristen for å sikre kvalitet i etterforskningen.

Fristbrudd

I 2018 satte Justis- og beredskapsdepartementet ned en arbeidsgruppe som undersøkte saksflyten i saker som gjelder overgrep mot barn. Rapporten de laget, peker på at det ikke er samsvar mellom de parameterne politiet styrer etter, og alle de lovbestemte fristene som gjelder for påtalemyndighetens straffesaksbehandling. Fristene som gjelder for gjennomføring av tilrettelagte avhør, medfører at det gis for stor oppmerksomhet til fasen fram til avhør er gjennomført, uten en helhetlig tilnærming til prioritering og framdrift av sakene. Arbeidsgruppen peker på at det ideelt sett bør være etterforskningstaktiske grunner som er styrende for når etterforskningsskritt skal foretas, og ikke lovbestemte frister. Målingen av fristoppnåelsen virker å gripe direkte inn i prioriteringen av de totale etterforsknings- og påtaleressursene som brukes i politiet.¹⁰⁹

Tabell 4 Fristbrudd for førstegangsavhør i saker om vold i nære relasjoner, fordelt på år, i perioden 2016–2020

År	Innen frist		Fristbrudd		Total
	Antall	Andel	Antall	Andel	
2016	814	39 %	1 286	61 %	2 100
2017	953	38 %	1 542	62 %	2 495
2018	940	41 %	1 357	59 %	2 297
2019	849	43 %	1 111	57 %	1 960
2020	704	39 %	1 101	61 %	1 805
Total	4 260	40 %	6 397	60 %	10 657

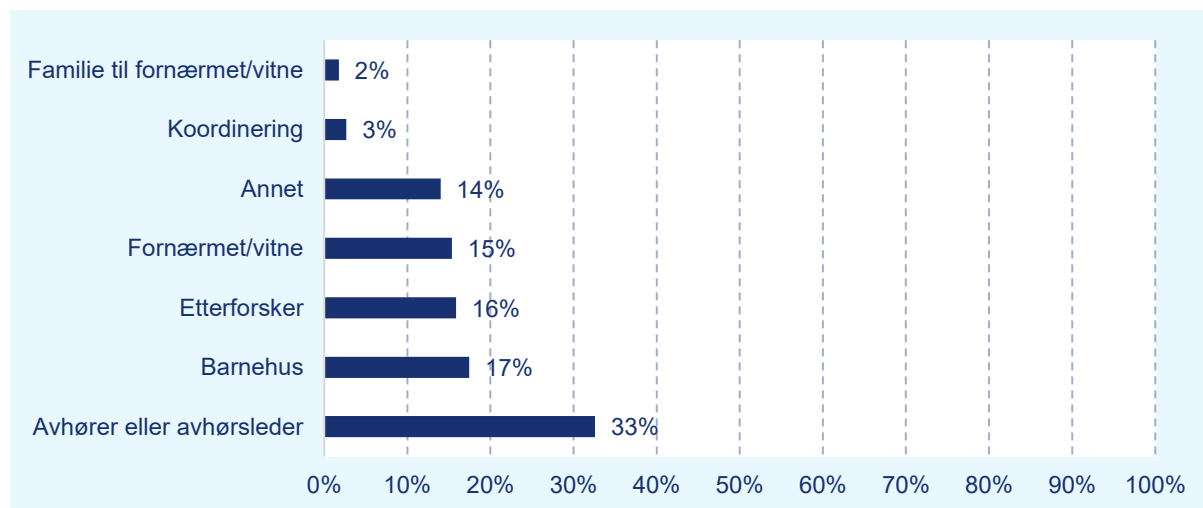
Kilde: Politidirektoratet.

I perioden 2016–2020 var det totalt 60 prosent av de tilrettelagte førstegangsavhørene i saker om vold i nære relasjoner som ikke ble avholdt innenfor fristen. Ifølge Riksadvokatens merknader til straffesaksbehandlingen i 2020 skyldes nedgangen i andelen tilrettelagte avhør innen fristen blant annet at enkelte politidistrikt kun gjennomførte avhør i akutt saker i de første ukene med

¹⁰⁹ Justis- og beredskapsdepartementet (2019) *Rapport fra arbeidsgruppe som har sett på saksflyt i saker som gjelder overgrep mot barn*. Rapport fra arbeidsgruppe nedsatt av Justis- og beredskapsdepartementet, 01.02.2019.

pandemitiltak.¹¹⁰ Andelen fristbrudd er høyere i saker som gjelder vold i nære relasjoner enn for andre saker (41 prosent) i samme periode.

Figur 14 Begrunnelse for fristbrudd i saker om vold i nære relasjoner, i perioden 2016–2020



Kilde: Politidirektoratet.

Figur 14 viser at de hyppigst forekommende årsakene til fristbrudd er avhører eller avhørsleder.

Politidirektoratet opplyser i intervju om at fristbruddene for gjennomføring av tilrettelagte avhør tidligere ofte var forårsaket av kapasitetsmangel ved barnehusene, men at de nå i større grad skyldes kapasiteten til avhører og avhørsleder. Ifølge direktoratet henger tilgangen på avhørere og avhørsledere sammen med prioriteringer og fordelingen av ressurser i distriktene. Direktoratet har sendt brev til politimestrene og minnet dem på videreutdanning innen tilrettelagte avhør samt hatt en tett dialog med Politihøgskolen om etterutdanninger i tilrettelagte avhør av barn og særlig sårbare personer. Politidirektoratet ser at de strenge fristene for tilrettelagte avhør kan anses som rigide og kan være en utfordring.¹¹¹

Riksadvokaten har tidligere pekt på (basert på inspeksjoner i distriktene) enkelte utfordringer ved håndteringen av tilrettelagte avhør i politidistriktene overfor Justis- og beredskapsdepartementet.¹¹² Departementet er i gang med å vurdere behovet for endringer, men dette arbeidet er ikke ferdigstilt. Tilbakemeldinger som Riksadvokaten får fra statsadvokatene viser at det fortsatt er utfordringer knyttet til framdrift i sakene etter at tilrettelagte avhør er gjennomført i en del politidistrikt. Her er det rom for forbedring ifølge Riksadvokaten. Riksadvokaten er imidlertid ikke bekymret for en høyere andel fristbrudd i saker om vold i nære relasjoner sammenlignet med andre saker. Riksadvokaten viser til at en høyere andel fristbrudd i disse sakene kan skyldes at mange får 7-dagersfrist. I enkelte saker gjør den korte fristen det urealistisk å få til en god etterforskning i forkant av det tilrettelagte avhøret ifølge Riksadvokaten. Fristbrudd kan i noen tilfeller være en indikator på god etterforskningsinnsats i forkant av det tilrettelagte avhøret og Riksadvokaten tror ikke høyere andel fristbrudd innebærer dårligere kvalitet på etterforskningen, sammenlignet med andre saker. I saker om mishandling i nære relasjoner kan det typisk foreligge utfordringer som det må tas hensyn til for å forhindre bevisforspillelse og som krever omfattende planlegging og innsats i en tidlig fase og som kan gjøre det vanskelig å overholde fristen¹¹³.

¹¹⁰ Riksadvokaten (2021) Straffesaksbehandlingen i politiet 2020 – riksadvokatens merknader. Brev til Justis- og beredskapsdepartementet, 14.03.2021, side 8.

¹¹¹ Intervju med Politidirektoratet, 21.09.2021.

¹¹² Riksadvokaten (2018) *Tilrettelagte avhør: Status, behovet for regelendringer*. Brev til Justis- og beredskapsdepartementet, 21. mars 2018.

¹¹³ Brev fra Justis- og beredskapsdepartementet 23.03.2022.

6.6 Risikovurderingsverktøy i saker om vold i nære relasjoner

Ifølge Istanbulkonvensjonens artikkel 51 skal det i saker som gjelder potensiell vold mot kvinner og vold i nære relasjoner gjennomføres en vurdering av faren for dødelig utgang, hvor alvorlig situasjonen er og risikoen for gjentatt vold. Hensikten med vurderingene er å håndtere risikoen og sørge for samordnet trygghet og støtte om det er nødvendig. Ifølge Prop. 1 S (2018–2019) for Justis- og beredskapsdepartementet skal politidistriktene sette i verk de tiltakene som er nødvendige for å trygge ofrene for vold i nære relasjoner.¹¹⁴

6.6.1 Politidistriktenes bruk av SARA:SV i saker som omhandler partnervold

Risikovurderingsverktøyet SARA:SV ble innført i politidistriktene i 2013 gjennom tiltak 13 i *Handlingsplan mot vold i nære relasjoner 2012*. Verktøyet gjør det mulig å identifisere risiko for framtidig partnervold i enkeltsaker.¹¹⁵ Ifølge Politidirektoratet satte direktoratet i 2013¹¹⁶ krav til politidistriktene om at de skal bruke risikovurderingsverktøyet SARA:SV i saker som omhandler partnervold.¹¹⁷ Dette kravet, sammen med kravet om å rapportere, framkommer ifølge Politidirektoratet i "rammer og retningslinjer" og ulike disponeringsskriv, senest i 2017, 2018 og 2019 og i rettelser i resultatavtaler fra 2020.¹¹⁸

Målet med å bruke SARA:SV er å avdekke risiko for gjentatt vold, slik at en kan sette i gang ulike forebyggende tiltak for å forhindre og redusere risikoen for at det skjer ytterligere straffbare handlinger. Politidirektoratet har utarbeidet en egen veileder for politiets bruk av SARA:SV som et hjelpemiddel for tjenestepersonell som arbeider med partnervoldsaker.¹¹⁹ Veilederen har to hovedfunksjoner:

- at politiansatte som arbeider med etterforskning og forebygging i partnervoldssaker, vurderer og beslutter tiltak på grunnlag av felles kunnskap og forståelse
- at ressursene samles rundt de alvorligste sakene om partnervold og det legges til rette for internt og eksternt samarbeid.

SARA:SV-koordinatoren har det faglige ansvaret for politiets bruk av risikovurderingsverktøyet i politidistriktene. Risikoanalysene gjennomføres av risikoanalytikere i de geografiske driftsenhetene. Analytikerne legger til grunn informasjon som samles inn gjennom etterforskning, som avhør, journaler, osv. i sin kartlegging.

Bruken av SARA:SV varierer mellom ulike politidistrikt og mellom ulike geografiske driftsenheter i et distrikt. Flere politidistrikt rapporterte i 2019 og 2020 til Politidirektoratet at de gjennomfører fullverdige risikovurderinger etter SARA:SV, men ikke i samtlige saker, blant annet fordi det er tidkrevende. Fra 2018 til 2020 har utviklingen i bruk av SARA:SV vært positiv i åtte av tolv politidistrikt.

Både i intervjuer med politidistriktene, skriftlige svar fra politimestrene og i rapporteringen til Politidirektoratet pekes det på at det mangler kompetanse og kapasitet til å gjennomføre risikovurderinger. Flere politidistrikt har ikke dedikerte ressurser som arbeider med risikoanalyse av partnervold. De ansatte som gjennomfører SARA:SV-risikoanalyser arbeider i tillegg med andre prioriterte gjøremål som vakt/beredskap og etterforskning av andre typer prioriterte saker.

Politidistriktene mener imidlertid at sakene har blitt gjennomgått på en tilfredsstillende måte, selv om de ikke nødvendigvis har gjennomført fullstendige risikovurderinger. Et politidistrikt gjennomførte for eksempel ikke SARA:SV-vurderinger i 2020, men de rapporterte en økning i antall saker med partnervold, og mange av dem ble vurdert å ha høy risiko. I årsrapportene til det aktuelle politidistriktet

¹¹⁴ Prop. 1 S (2018–2019) for Justis- og beredskapsdepartementet, s. 125.

¹¹⁵ NOU 2020: 17 *Varslede drap?*

¹¹⁶ Brev fra Politidirektoratet til politimestrene, 18.07.2013

¹¹⁷ Intervju med Politidirektoratet, 21.09.2021.

¹¹⁸ Epost fra Politidirektoratet, 07.02.2022.

¹¹⁹ Politidirektoratet (2014) *Veileder – Risikovurderingsverktøyet SARA:SV. Det forebyggende sporet i partnervoldsaker*. Fra 2014.

for 2019 og 2020 peker de på at de ikke har kapasitet til å arbeide med alle sakene om partnervold på grunn av den store saksmengden. Distriktet mener derfor at det er lite hensiktsmessig å fylle ut SARA:SV-skjemaet, fordi det vil kreve ytterligere kapasitet og begrense muligheten til å iverksette viktige tiltak. Risikovurderingene politidistriktet gjør, baseres riktignok på SARA:SV-skjemaet, men de fyller ikke ut skjemaet, og mange saker blir avsluttet på grunn av manglende kapasitet og ressurser. En SARA:SV-koordinator fra et annet politidistrikt vi intervjuet, peker på at det er urealistisk å risikovurdere alle sakene, men at det bør være et mål å risikovurdere 90 prosent, og at resten bør vurderes etter skjønn.

Politidirektoratet uttalte til oss at det er utfordrende at alle saker om partnervold skal risikovurderes. Det er ikke alltid åpenbart at en sak er en partnervoldssak med en gang saken kommer til politiets kjennskap. Det sentrale, slik Politidirektoratet ser det, er at politiet gjør en innledende vurdering av hva saken dreier seg om, videre om det er nødvendig å iverksette enkelte umiddelbare tiltak. Dersom saken omhandler partnervold, vil en risikovurdering med SARA:SV bli gjennomført. Politidirektoratet viser til at de ikke anser distriktenes rapportering om bruk av SARA:SV som tilfredsstillende. Ulik måte for innrapportering har gjort det krevende å samle inn sammenlignbare tall for distriktene. Ifølge Politidirektoratet er det ulikt hvordan distriktene rangerer høyrisikosaker. På bakgrunn av dette har Politidirektoratet iverksatt ulike tiltak. De gjennomfører nå månedlige møter i fagnettverket for SARA:SV-koordinatorene fra samtlige politidistrikt. Videre har direktoratet tatt opp bruken av risikovurderingsverktøy både i et møte med den nasjonale ledergruppen og i styringsdialogen med ledelsen i hvert enkelt distrikt. Politidirektoratet arbeider også med å sikre en mer enhetlig rapportering fra distriktene.¹²⁰

Selv om SARA:SV ikke brukes i alle saker, anser de tre politidistriktene som vi har intervjuet at verktøyet er nyttig i de fleste saker for å vurdere risiko for vold. Ifølge to av politidistriktene har SARA:SV-sjekklisten imidlertid et forbedringspotensial. Politidirektoratet opplyser i intervju at de har igangsatt et arbeid for å utarbeide en ny nasjonal instruks for både partnervold og æresrelatert vold for å sikre økt og likere bruk av risikovurderingsverktøyene. Når den nye instruks foreligger, vil den danne grunnlag for en nasjonal opplæring. Ny instruks for begge risikovurderingsverktøyene har vært etterspurt fra politidistriktene og Politidirektoratet sender instruks ut på høring i mars 2022. Den nye instruks skal ifølge direktoratet sikre ensartet forebygging av partner- og æresrelaterte voldssaker og vil erstatte veileder for SARA:SV. Instruks vil blant annet ta for seg hjemmelsgrunnlag, saksgang og risikoreduserende tiltak.¹²¹ Politidirektoratet har også satt ned en arbeidsgruppe som skal forbedre, forenkle og videreutvikle rutiner for SARA:SV. I denne arbeidsgruppen deltar SARA:SV-koordinatorene fra Sør-Vest politidistrikt, Vest politidistrikt og Oslo politidistrikt.

6.6.2 Manglende kompetanse er en utfordring i bruken av risikovurderingsverktøyet PATRIARK – æresrelaterte saker, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse

Omfanget av æresrelatert vold som anmeldes til politiet er ukjent ettersom det ikke lages statistikk for dette. Tvangsekteskap og kjønnslemlestelse har imidlertid egne bestemmelser i straffeloven og framkommer derfor av straffesaksstatistikken. I perioden 2015–2020 ble det anmeldt i underkant av 60 saker om tvangsekteskap og rundt 30 saker om kjønnslemlestelse. De fleste av sakene endte med henleggelse.

PATRIARK er et verktøy for å gjøre strukturerte vurderinger av risiko for æresrelatert vold.¹²² Formålet med verktøyet er at det skal bidra til systematiske vurderinger av risiko for å planlegge adekvate beskyttelsestiltak.¹²³

¹²⁰ Intervju med Politidirektoratet, 21.09.2021.

¹²¹ Intervju med Politidirektoratet, 21.09.2021.

¹²² Prop. 12 S (2016–2017) Opptappingsplan mot vold og overgrep (2017–2021).

¹²³ Kompetansesenter for sikkerhets, fengsels- og rettspsykiatri, Haukeland universitetssykehus (2019) PATRIARK – Vurdering av risiko for æresrelatert vold. Oversatt og tilrettelagt på norsk av Asle Makoto Sandvik, Anita Lill Hansen, Siri Nome og Leif Waage.

Faktaboks 3 PATRIARK

PATRIARK består av to deler. Den første delen tar for seg risikofaktorer for æresrelatert vold hos volds- og trusselutøveren. Den andre delen gjennomgår sårbarhetsfaktorer for den volds- og trusselutsatte. Informasjonen som framkommer av risikovurderingen skal benyttes for å sette i verk adekvate beskyttelsestiltak.

PATRIARK er utarbeidet for å kunne anvendes innenfor kriminalomsorgen, sosialtjenesten, politiet, psykiatrien og lignende. Den er ikke utformet spesielt til bruk for politiet.¹²⁴

Kilde: Brukermanualen for PATRIARK, versjon 5.

I handlingsplanen *Retten til å bestemme over eget liv. Handlingsplan mot negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse (2017–2020)* vises det til at PATRIARK skal tas i bruk i alle politidistrikt. Ifølge sluttrapporten til handlingsplanen går det fram at Politidirektoratet skal følge utviklingen gjennom distriktenes rapportering.¹²⁵

Politidistriktenes årsrapporter til Politidirektoratet for 2019 og 2020 viser at de fleste distriktene har vurdert risiko ved hjelp av PATRIARK, men fordi det er få saker om æresrelatert vold har de gjennomført få risikovurderinger. Det framgår for øvrig av rapporteringen at distriktene har manglende kompetanse og kapasitet innenfor æresrelatert vold, og at det gjør det krevende å gjennomføre PATRIARK-vurderinger. Et av politidistriktene nevner i sin rapportering at de savner et nasjonalt forum for erfaringsdeling og læring for dem som jobber med PATRIARK.

Et av politidistriktene vi har intervjuet, påpeker at PATRIARK med fordel kunne ha vært forenklet og i større grad tilpasset politiet. De mener at det er behov for nasjonal opplæring. Et annet politidistrikt opplever at det er uklart om de kun skal vurdere anmeldte æressaker, eller om de skal vurdere alle henvendelser som gjelder æresrelatert vold som skal risikovurderes. For dem som gjennomfører risikovurderingene, er det vanskelig å vite om alle æresrelaterte saker blir gjennomgått, fordi det ikke er en måte å merke æresrelaterte saker på i politiets saksbehandlingssystemer.

Et av politidistriktene opplyser om at de opplevde en stor nedgang i antall æresrelaterte saker da Norge stengte helt ned i begynnelsen av koronapandemien. Politidistriktet mottok ikke æresrelaterte saker i to måneder etter nedstengingen, noe de oppfattet som bekymringsfullt. Ifølge politidistriktet medførte nedstengningen at heller ikke andre hjelpetjenester fanget opp æresrelatert vold, og meldte det videre til politiet, som derfor bare ble involvert i de alvorligste sakene. De ansatte ved politidistriktet begynte å se en økning i antall innkomne saker i slutten av mai 2020.

Politidirektoratet oppgir at det ikke er besluttet at alle æresrelaterte saker skal risikovurderes ved hjelp av PATRIARK. Det er ikke utarbeidet en veileder for å bruke verktøyet annet enn den eksisterende brukermanualen, som er oversatt til norsk. Politiet har heller ikke fått opplæring i å bruke PATRIARK. De regionale ressursentrene om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging (RVTS) har imidlertid gjennomført opplæring der politiet og andre etater/aktører har deltatt. Politidirektoratet har som nevnt startet å utarbeide en ny nasjonal instruks for å sikre at flere bruker PATRIARK, og at verktøyet blir brukt slik det er tiltenkt. Den nye nasjonale instruks for risikovurdering og forebygging av partner- og æresrelatert vold vil danne grunnlag for nasjonal opplæring.

Politiet mangler verktøy for å risikovurdere vold i nære relasjoner som ikke er partnervold eller æresrelatert vold.

¹²⁴ Kompetansesenter for sikkerhets, fengsels- og rettspsykiatri, Haukeland universitetssykehus (2019) PATRIARK – Vurdering av risiko for æresrelatert vold. Oversatt og tilrettelagt på norsk av Asle Makoto Sandvik, Anita Lill Hansen, Siri Nome og Leif Waage

¹²⁵ Justis- og beredskapsdepartementet (2021) [Retten til å bestemme over eget liv. Handlingsplan mot negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse \(2017-2020\) – Sluttrapport.](#)

Flere av politidistriktene vi har intervjuet peker på at det ikke finnes verktøy for alle saker om vold i nære relasjoner for eksempel i saker om vold mot barn eller fra voksne barn mot foreldre. Som vi har omtalt tidligere, brukes verktøyet PATRIARK i saker som handler om æresrelatert vold, og risikokartleggingsverktøyet SARA:SV brukes i saker om partnervold. Det går imidlertid fram av veilederen til SARA:SV at for å forebygge negative konsekvenser hos barn som lever med, eller har opplevd vold i nære relasjoner, er det viktig at barna tilbys adekvat hjelp og at tverretatlige samarbeidspartnere er bevisst dette. Det blir også framhevet at SARA:SV er et risikovurderingsverktøy som retter seg mot parforholdet, men barns sikkerhet skal vurderes i et tett samarbeid med barnevernstjenesten.¹²⁶

Konsekvensen av at det ikke finnes risikokartleggingsverktøy for andre typer vold i nære relasjoner, er ifølge et av politidistriktene vi har snakket med, at slike saker ikke blir fulgt opp like tett som saker som kartlegges gjennom SARA:SV og PATRIARK. Dermed kan det være risiko i disse sakene som ikke avdekkes. Et annet politidistrikt forteller at innarbeidede rutiner og verktøy gjør det lettere å arbeide med sakene, og at det derfor hadde vært hensiktsmessig med et verktøy som også ivaretar andre former for vold i nære relasjoner. Et politidistrikt understreker at det bør være et system for å vurdere risiko i alle typer nære relasjoner, men at det ikke nødvendigvis er behov for enda et verktøy.

Politidirektoratet er kjent med at det er grupper, for eksempel barn og eldre, som ikke blir fanget opp av verktøyene som blir benyttet for å vurdere risiko i dag. Direktoratet mener derfor at det er viktig å følge med på utviklingen av andre typer risikovurderinger, og ikke binde politiets arbeid kun til verktøyene SARA:SV og PATRIARK. Det er mange saker om vold i nære relasjoner som ikke handler om partnervold eller æresrelatert vold, men som er like alvorlige. Ifølge direktoratet blir disse sakene likevel håndtert etter vanlige prosedyrer for innkomne saker i distriktene.¹²⁷

6.7 Bruken av ulike beskyttelsestiltak

Ifølge Istanbulkonvensjonen skal norske myndigheter reagere raskt på alle former for vold i nære relasjoner ved å gi offeret tilstrekkelig og umiddelbart vern, jf. artikkel 50. Politiet har ulike beskyttelsestiltak de kan sette i verk for å beskytte personer som er utsatt for vold i nære relasjoner, som besøks- og kontaktforbud, mobil voldsalarm, omvendt voldsalarm og adressesperre.¹²⁸ Barnevernet kan også fatte vedtak om sperret adresse for barn. Ifølge Riksadvokaten må politiet alltid ta stilling til om det er behov for beskyttelsestiltak overfor den fornærmede, barn eller andre i familien. Politiet må også vurdere om det er behov for å pågripe den mistenkte.¹²⁹

6.7.1 Det er mangelfull oversikt over beskyttelsestiltakene

Politidirektoratet har i forbindelse med denne undersøkelsen lagt fram oversikt over bruken av de ulike beskyttelsestiltakene. Politidirektoratet sier i intervju at de ser behov for mer informasjon om besøksforbud, mobil voldsalarm og omvendt voldsalarm. Direktoratet peker på at det har variert hvem i politidistriktene som har hatt ansvaret for dette, og de vil se på hvordan det kan gjøres bedre framover. I dag registreres beskyttelsestiltakene i ulike systemer og det mangler en enhetlig statistikkføring. Videre er det kun de tiltakene som er del av en anmeldelse/straffesak som registreres i straffesakssystemet BasisLøsning (BL).¹³⁰

Partnerdrapsutvalget pekte i NOU 2020: 17 *Varslede drap?* på at det ikke finnes en nasjonal og systematisert oversikt over politiets bruk av beskyttelsestiltak. Utvalget kommenterte at en slik oversikt er viktig og nødvendig styringsinformasjon i arbeidet med partnerdrap og vold i nære relasjoner.

¹²⁶ Politidirektoratet (2014) *Veileder – Risikovurderingsverktøyet SARA:SV. Det forebyggende sporet i partnervoldsaker*. Fra 2014.

¹²⁷ Intervju med Politidirektoratet, 21.09.2021.

¹²⁸ Prop. 12 S (2016–2017) *Opptrappingsplan mot vold og overgrep (2917–2021)*.

¹²⁹ Riksadvokaten (2008) *Familievold*. Rundskriv nr. 3/2008.

¹³⁰ Intervju med Politidirektoratet, 21.09.2021.

Riksadvokaten pekte i 2019 på at det er behov for bedre registrerings- og statistikkverktøy, og mente at det vil kunne lette politiets eget arbeid og tilsynet med det, og at det vil gi overordnede myndigheter et bedre kunnskapsgrunnlag.¹³¹ I forbindelse med denne undersøkelsen har Riksadvokaten opplyst oss om at statistikken over besøksforbud ikke har blitt forbedret.

Det har i intervjuer blitt pekt på at Politiets IKT-tjenester (PIT) har anledning til å hente ut tall for besøksforbud manuelt. I forbindelse med denne undersøkelsen har vi derfor bestilt et uttrekk fra PIT, og resultatet av disse uttrekkene presenterer vi i dette kapitlet. Ifølge Politidirektoratet er det imidlertid en viss usikkerhet forbundet med tallene på grunn av registreringspraksisen.

6.7.2 Besøksforbud i saker om vold i nære relasjoner

I henhold til straffeprosessloven § 222 a kan politiet nedlegge besøksforbud dersom det er grunn til å tro at en person vil begå en straffbar handling, forfølge, krenke en annens fred eller begå ordensforstyrrelser som vil gå ut over en annen person. For at politiet skal ilegge besøksforbud, kreves det ikke anmeldelse eller et forutgående straffbart forhold. Besøksforbudet kan innebære at voldsutøveren for eksempel forbys å oppholde seg på et bestemt sted, eller å forfølge, besøke eller på annet vis kontakte en annen person.¹³²

Riksadvokatens kvalitetsundersøkelse fra 2016 om voldtektssaker og saker med mishandling i nære relasjoner viste at besøksforbud i større grad burde ilegges av påtalemyndigheten der vilkårene var til stede.¹³³ Riksadvokaten har i mål- og prioriteringsrundskrivene for 2020 og 2021 uttalt at antall besøksforbud skal økes og aktivt vurderes. I mål- og prioriteringsrundskrivet for 2022 har riksadvokaten ytterligere understreket viktigheten av aktiv oppfølging av besøksforbud, herunder viktigheten av gode systemer for umiddelbar varsling til påtalemyndigheten ved saker om brudd på besøksforbud. I forbindelse med denne undersøkelsen viser Riksadvokaten til to nylige drapssaker hvor manglende besøksforbud har vært et tema. Ifølge Riksadvokaten er oppfølgingen av anmodninger om besøksforbud fortsatt ikke god nok, selv om den ser ut til å ha blitt noe bedre siden 2016, men at det fremdeles er et godt stykke å gå. Ifølge Riksadvokaten er praktiseringen av både omvendt voldsalarm og besøksforbud et tema i de regionale inspeksjonene som statsadvokatene gjennomfører i de ulike politidistriktene.

Tall fra Politidirektoratet viser at antall utstedte besøksforbud på grunn av vold i nære relasjoner har økt med 23 prosent i perioden 2015–2020, fra om lag 1800 besøksforbud i 2015 til om lag 2200 forbud i 2020. Fordi enkeltpersoner kan bli ilagt flere besøksforbud, er det et høyere antall utstedte besøksforbud enn antall personer med besøksforbud. .

De tre politidistriktene vi har intervjuet, oppgir at besøksforbud er det beskyttelsestiltaket de bruker oftest i saker om vold i nære relasjoner. Politidistriktene erfarer at besøksforbud fungerer godt i mange saker, men at det forutsetter at voldsutøveren forstår og overholder besøksforbudet, noe som ikke alltid er tilfelle. Et av politidistriktene peker på at besøksforbud kan gi den voldsutsatte en falsk trygghet, fordi beskyttelsen av tiltaket avhenger av at voldsutøver overholder bestemmelsene. Hvis voldsutsatt blir oppsøkt av voldsutøver vil politiet fortsatt ha en responstid for å rekke fram til voldsutsatt. Politidistriktet viser til at en annen utfordring er at den fornærmede ikke alltid har forståelse for at besøksforbudet går begge veier, og at den fornærmede derfor heller ikke kan kontakte den personen som har besøksforbud. For at besøksforbudet skal ha den ønskede effekt,

¹³¹ Riksadvokaten (2019) *NOVA-rapport om evaluering av besøksforbud etter straffeprosesslovens § 222A – oppfølging fra påtalemyndigheten*. Brev til Justis- og beredskapsdepartementet 26.06.2019.

¹³² Meld. St. 15 (2012–2013) *Forebygging og bekjempelse av vold i nære relasjoner*.

¹³³ Riksadvokaten (2016) *Statsadvokatenes kvalitetsundersøkelse 2016 – voldtekt og mishandling av nærstående*. Riksadvokatens skriftserie 1/2017.

understrekes det at det er viktig at den fornærmede er motivert til å avslutte kontakten med voldsutøver.

En evaluering av hvordan av besøksforbud praktiseres, utført av NOVA i 2019 viser at det er utfordringer ved ordningen.¹³⁴ Evalueringen viser at besøksforbud hovedsakelig ilegges etter at straffbare forhold har skjedd og blitt anmeldt til politiet – selv om det ikke skal være nødvendig å ha anmeldt et forhold for å få utstedt et besøksforbud. Denne praksisen er altså ikke i tråd med ordlyden i straffeprosessloven § 222 a. Ifølge evalueringen kan misforholdet skyldes at politiet ønsker å ha en restriktiv bruk av et inngripende tiltak som besøksforbud, og at de har intensjoner om å løse saker før de blir alvorlige.

To av politidistriktene vi har intervjuet, mener at de har en lav terskel for å innvilge besøksforbud dersom vilkårene er til stede. Et av distriktene peker på at det tidligere var ukjent for flere i politiet at det er mulig å ilegge besøksforbud uten at den voldsutsatte har levert en anmeldelse, men at kunnskapen om rettigheter og bruk av besøksforbud har økt.

Riksadvokaten var ikke helt enig i premisser og konklusjoner i evalueringen av besøksforbud utført av NOVA med hensyn til terskelen for å ilegge besøksforbud.¹³⁵ Riksadvokaten viser for eksempel til at politiet ofte blir kjent med volden først når en anmeldelse er levert. Samtidig er riksadvokaten enig i at det er klare indikasjoner på at besøksforbud – som forebyggende og beskyttende tiltak – ikke brukes i alle saker hvor det kunne og burde vært brukt. Videre understreker riksadvokaten at besøksforbud som er ilagt ikke følges opp med tilstrekkelig hurtighet og fasthet.

6.7.3 Brudd på besøksforbud i saker som gjelder vold i nære relasjoner får ofte ingen konsekvenser

I Istanbulkonvensjonen artikkel 53 understrekes det at brudd på besøks- eller kontaktforbud skal omfattes av effektive, forholdsmessige og avskrekkende strafferettslige eller andre rettslige reaksjoner. Riksadvokaten har som nevnt understreket at det skal reageres raskt og med fasthet på brudd på besøksforbud. Politiet skal vurdere om bruddet gir grunnlag for pågrep og framstilling for varetekt.¹³⁶

De tre politidistriktene som vi intervjuet, peker på at oppfølgingen av brudd på besøksforbud varierer, at brudd ikke alltid får konsekvenser, og at politiet har et forbedringspotensial med hensyn til å følge opp slike brudd. To av distriktene peker på at brudd ved digital kontakt, som e-post, sosiale medier, tekstmeldinger eller lignende, ikke nødvendigvis får konsekvenser fra politiets side fordi det ikke anses som sikkerhetsmessig farlig, og at de oftere reagerer ved fysiske brudd.

Politidistriktene trekker fram at manglende oppfølging av og reaksjon på brudd på besøksforbud kan svekke tilliten til politiet, og at det er lavere terskel for å bryte besøksforbudet gjentatte ganger hvis det første bruddet ikke får noen konsekvenser for personen som er ilagt forbudet. Politiets manglende oppfølging av brudd på besøksforbud trekkes også fram i Barneombudets rapport *Hadde vi fått hjelp tidligere, hadde alt vært annerledes* fra 2018, der det pekes på at mange barn har erfart at det ikke hjelper å melde fra til politiet når besøksforbudet blir brutt.¹³⁷

Et av politidistriktene vi har snakket med, har etablert en egen lokal instruks for å sikre en påtalemessig vurdering av besøksforbud innen 24 timer. Instruksen ble utarbeidet fordi distriktet

¹³⁴ NOVA (2019) *Besøksforbud – straffeprosessloven § 222a. En evaluering av praktiseringen av bestemmelsen i saker om vold i nære relasjoner*. NOVA rapport nr 1/2019.

¹³⁵ Riksadvokaten (2019) *NOVA-rapport om evaluering av besøksforbud etter straffeprosesslovens § 222a – oppfølging fra påtalemyndigheten*. Brev til Justis- og beredskapsdepartementet, 26.06.2019.

¹³⁶ Riksadvokaten (2008) *Familievold*. Rundskriv nr. 3/2008.

¹³⁷ Barneombudet (2018) «*Hadde vi fått hjelp tidligere, hadde alt vært annerledes*». *Erfaringer fra barn og unge utsatt for vold og overgrep – 2018*.

erfarte at anmodninger om besøksforbud kunne bli liggende uten å bli fulgt opp av etterforsker og påtale. Politidistriktet vurderer at instruksjonen har vært et nyttig hjelpemiddel for å sørge for en rask vurdering. Et annet politidistrikt har nylig innført tilsvarende rutiner, og her skal en jurist også vurdere om det er behov for ytterligere etterforskning. De nye rutinene kom på plass i kjølvannet av et drap i politidistriktet der drapsmannen var tidligere samboer av offeret, som hadde søkt om besøksforbud.¹³⁸

De intervjuede politidistriktene peker på at i tilfeller der det blir opprettet en sak på brudd på besøksforbud i et sakskompleks hvor det allerede er en pågående etterforsknings sak om vold i nære relasjoner, blir bruddet ofte lagt ved som vedleggssak til hovedsaken og ikke behandlet som en egen sak. To av distriktene peker på at brudd på besøksforbud kan styrke bevisene i en pågående etterforskning, ettersom det sier noe om den mistenktes vilje til å begå straffbare handlinger, og trusselnivået den fornærmede blir utsatt for. Et distrikt peker på at hvis hovedsaken er brudd på besøksforbud, vil politiet i større grad vurdere å gi bot. Videre forteller de at hvis en hovedsak om vold i nære relasjoner blir henlagt, faller også vedleggs sakene om brudd på besøksforbud som regel bort. Et par klare brudd blir kanskje påtalt og det blir gitt forelegg for dem, mens resten faller bort. Politidistriktet mener det er problematisk at bruddene ikke blir behandlet som selvstendige lovbrudd.

Det har i flere ulike sammenhenger blitt pekt på at brudd på besøksforbud ikke håndheves i tråd med riksadvokatens instruksjoner, blant annet i en sak som gikk for Høyesterett i 2013. I denne saken ble staten dømt for ikke å ha oppfylt sin plikt etter den europeiske menneskerettskonvensjonen til å sikre en kvinne mot forfølgelse fra sin tidligere samboer. Av dommen går det fram at

«politiet og påtalemyndigheten gjorde mye for å beskytte [fornærmede]. Men ut fra kunnskapen om [siktete] og hans handlingsmønster og intensitet, og om belastningen og risikoen for [fornærmede] og hennes barn over meget lang tid, burde politiet og påtalemyndigheten fulgt opp informasjonen om stadige brudd på besøksforbudet atskillig bedre.»¹³⁹

NOVA-rapporten fra 2019 om politiets praktisering av besøksforbud viser at politiets oppfølging av brudd på besøksforbud er sporadisk, og at reaksjoner på bruddene fra politiets side er mangelfulle.¹⁴⁰ Rapporten viser også til at politiet har svært ulik praksis med hensyn til om og hvordan brudd på besøksforbud følges opp, og at terskelen for å håndheve brudd er høy. I tillegg tar det lang tid før brudd på besøksforbud blir pådømt.

Riksadvokaten redegjorde for sin oppfølging av NOVA-rapporten i 2019.¹⁴¹ Riksadvokaten skriver at tilbakemeldinger fra statsadvokatembeter, politimestre og Kripos viser at reaksjonsmåten ved mistanke om brudd varierer, og at det også varierer hvorvidt politidistriktene oppfatter sin egen praksis som tilfredsstillende. Mange steder mangler det rutiner for å håndtere brudd på besøksforbud, og hvis det er rutiner, fungerer de ofte ikke tilfredsstillende i praksis. Riksadvokaten skriver videre at det er en forutsetning for god oppfølging av brudd at meldinger om brudd registreres, at det er kunnskap om hva brudd er, og hvordan og av hvem brudd skal følges opp.

6.7.4 Kontaktforbud med elektronisk kontroll (omvendt voldsalarm)

Kontaktforbud med elektronisk kontroll, også kalt omvendt voldsalarm, ble innført i 2013.¹⁴² Omvendt voldsalarm innebærer at voldsutøveren blir utstyrt med en elektronisk enhet, for eksempel en fotlenke, som utløser en alarm hos politiet straks vedkommende beveger seg inn i en forbudssone. Formålet med ordningen er særlig å gi personer som utsettes for vold og trusler om vold fra nåværende eller

¹³⁸ Fædrelandsvennen (2017, 29. september) [Drept 66-åring ba om besøksforbud for siktet eks-samboer](#). [Hentdato: 23.02.2022].

¹³⁹ Norges Høyesterett (2013) [HR-2013-00881-A \(sak nr. 2012/1900\), sivil sak, anke over dom](#). Dom, 25.04.2013.

¹⁴⁰ NOVA (2019) *Besøksforbud – straffeprosessloven § 222a. En evaluering av praktiseringen av bestemmelsen i saker om vold i nære relasjoner*. NOVA rapport nr 1/2019.

¹⁴¹ Riksadvokaten (2019) *NOVA-rapport om evaluering av besøksforbud etter straffeprosessloven § 222a – oppfølging fra påtalemyndigheten*. Brev til Justis- og beredskapsdepartementet, 26.06.2019.

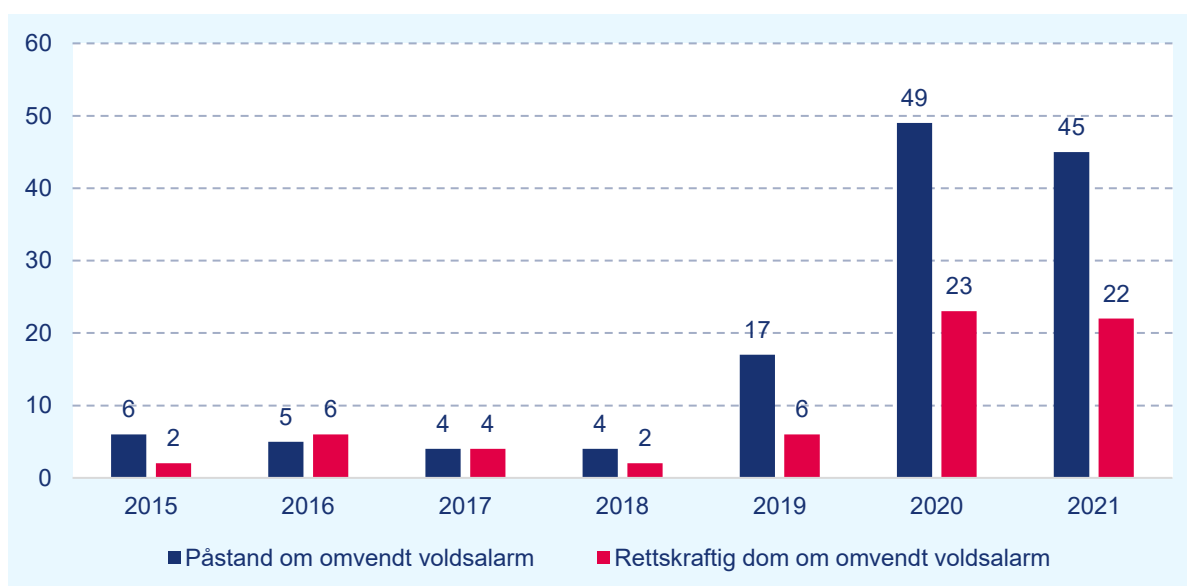
¹⁴² Prop. 71 L (2012–2013) *Endringer i straffeprosessloven mv. (elektronisk kontroll som varetektssurrogat mv.)*

tidligere samlivspartner, bedre beskyttelse, jf. Ot.prp. nr. 25 (2008–2009) *Om lov om endringer i straffeloven og straffeprosessloven*.

Et kontaktforbud kan suppleres med elektronisk kontroll hvis det «anses nødvendig» for at kontaktforbudet skal bli overholdt. Beslutningen om elektronisk kontroll må begrunnes med enten henvisning til partenes forhistorie, uttalelser fra den domfelte, eller tidligere brudd på besøks- eller kontaktforbud, jf. Ot.prp. nr. 25 (2008–2009). Dersom den domfelte tidligere har brutt et besøks- eller kontaktforbud, skal det normalt føre til at kontaktforbudet kombineres med elektronisk kontroll.¹⁴³

En NOVA-rapport fra 2020 viser at omvendt voldsalarm inntil da hadde vært lite kjent i politidistriktene, og at ordningen hadde hatt relativt liten betydning som beskyttelsestiltak, men at situasjonen kunne være i endring.¹⁴⁴ I evalueringen pekes det på at ordningen har vært svakt forankret i ledelsen i flere distrikt, og at den har vært oppfattet som komplisert og ressurskrevende å ta i bruk. Det har vært ildsjeler og svært kompetente og engasjerte medarbeidere med vold i nære relasjoner som spesialfelt som har hatt særlig betydning for at ordningen er innført i enkelte politidistrikt, ifølge rapporten. Videre viser rapporten at politidistriktene oppfatter omvendt voldsalarm som lite egnet i flere saker, enten på grunn av geografiske forhold eller kjennetegn ved voldsutøveren eller den utsatte. Riksadvokaten og Politidirektoratet ga i rundskriv om omvendt voldsalarm fra 2019 tydeligere styringssignaler om at ordningen skulle tas i bruk.¹⁴⁵ Året etter ga riksadvokaten påtalemyndigheten pålegg om at omvendt voldsalarm oftere skal påstås som en del av straffen.¹⁴⁶

Figur 15 Påstand eller rettskraftig beslutning om omvendt voldsalarm, fordelt på år



Kilde: Politidirektoratet.

Som det går fram av Figur 15 har antallet omvendte voldsalarmer økt i perioden 2015–2021. I 2021 ble det lagt ned påstand om omvendt voldsalarm i 45 tilfeller, og 22 ble idømt omvendt voldsalarm. Hvor lenge den domfelte dømmes til å bære omvendt voldsalarm, kan variere fra seks måneder til fem år.

¹⁴³ Justis- og beredskapsdepartementet (2021) *Elektronisk kontroll ved brudd på besøksforbud mv*. Høringsnotat, saksnr. 21/4969, 06.09.2021.

¹⁴⁴ NOVA (2020) «Omvendt voldsalarm»: *En evaluering av kontaktforbud med elektronisk kontroll (straffeloven § 57) i saker om vold i nære relasjoner*. NOVA-rapport 15/2020.

¹⁴⁵ Riksadvokaten (2019) *Kontaktforbud med elektronisk kontroll*. Rundskriv nr. 2/2019; Politidirektoratet (2019) *Bruk av elektronisk kontroll ved kontaktforbud etter straffeloven § 33 (omvendt voldsalarm)*. Rundskriv 3/2013, revidert i 2019.

¹⁴⁶ Riksadvokaten (2020) *Oversendelse av NOVA-rapport om evaluering av kontaktforbud med elektronisk kontroll (OVA)*. Brev til statsadvokatembetene 13.10.2020.

Bruken av omvendt voldsalarm varierer mye mellom politidistriktene. I perioden 2015–2021 er det fem distrikter som har lagt ned mellom to til fire påstander om omvendt voldsalarm. Tallene viser videre at ett distrikt har ingen rettskraftige dommer og fire distrikter har en rettskraftig dom hver og ett distrikt har to rettskraftige dommer. Politidistrikt Øst står for en tredjedel av påstandene og rettskraftige dommer om omvendt voldsalarm. Distriktet har i perioden lagt ned påstand om omvendte voldsalarmer 38 ganger.

To av politidistriktene vi har intervjuet, har lite erfaring med omvendt voldsalarm. De oppgir at de gjerne skulle ha brukt det oftere, men sier samtidig at terskelen for å ta virkemiddelet i bruk er høy. Ifølge de to politidistriktene skyldes det både at lovfortolkningen av påtalemyndigheten og at domstolene er konservativ, men også at det er et krevende tiltak å få gjennomført fordi det krever samhandling mellom flere enheter som for eksempel operasjonssentralen og kriminalomsorgen.

Omvendt voldsalarm kan også ilegges av politidistriktene ved forelegg, jf. straffeprosessloven § 255, men intervjuene med de tre politidistriktene viser at kunnskapen om dette varierer. Justis- og beredskapsdepartementet er kjent med at adgangen til å ilegge omvendt voldsalarm som forelegg i liten utstrekning benyttes i politidistriktene.¹⁴⁷

I følge Justis- og beredskapsdepartementet har det ikke forekommet reelle brudd i saker hvor domfelte aktivt har alarmen på foten. De alarmene som er utløst er av teknisk art (kommunikasjon, lading, planlagte brudd mv). Departementet mener at dette indikerer god effekt av beskyttelsestiltaket.¹⁴⁸

Politidirektoratet nedsatte i 2018 en arbeidsgruppe med representanter fra Sør-Øst og Øst politidistrikt og Kripos for å utarbeide retningslinjer for samhandling med aktører utenfor politiet, som NAV, lufthavnene og helsevesenet, om oppfølging av omvendt voldsalarm. Dette arbeidet ble ferdigstilt i 2021 og retningslinjene sendt politidistriktene for etterlevelse. Politidirektoratet mottok 10 millioner kroner i revidert statsbudsjett for 2021 for å styrke den tekniske driften av ordningen. Tilskuddet skal blant annet gi en mer stabil drift og bedre sikkerhet for den enkelte. Ifølge Politidirektoratet forventer de å ta i bruk en ny digital løsning i løpet av 2022.¹⁴⁹

I september 2021 sendte Justis- og beredskapsdepartementet ut på høring et forslag om å utvide ordningen med omvendt voldsalarm for å styrke fornærmedes stilling.¹⁵⁰ De foreslår blant annet at det skal kunne brukes omvendt voldsalarm ved brudd på besøksforbud, eventuelt sammen med besøksforbud i særskilte tilfeller.

6.7.5 Mobil voldsalarm

En mobil voldsalarm er i praksis en modifisert mobiltelefon, som er knyttet direkte til politiets operasjonssentral. Den voldsutsatte kan utløse alarmen og dermed få direktekontakt med politiet. Alarmen er imidlertid avhengig av mobilnettdekning for å fungere og har begrenset funksjonalitet innendørs. Signalene kan dessuten blokkeres av høye bygninger, hus og biler.¹⁵¹ Mobil voldsalarm tildeles etter søknad på bakgrunn av en totalvurdering av den voldsutsattes situasjon, og anmeldelse er ingen forutsetning. Alarmen tildeles for tre måneder av gangen, men perioden kan forlenges.¹⁵²

¹⁴⁷ Justis- og beredskapsdepartementet (2021) *Elektronisk kontroll ved brudd på besøksforbud mv.* Høringsnotat, saksnr. 21/4969, 06.09.2021, side 30.

¹⁴⁸ Justis- og beredskapsdepartementet (2022) *Tilbakemelding på utkast til hovedanalyserapport Myndighetenes innsats mot vold i nære relasjoner*, brev til Riksrevisjonen, 23.03.2022.

¹⁴⁹ Intervju med Politidirektoratet, 21.09.2021.

¹⁵⁰ Justis- og beredskapsdepartementet (2021) *Elektronisk kontroll ved brudd på besøksforbud mv.* Høringsnotat, 06.09.2021.

¹⁵¹ [Ot.prp. nr. 25 \(2008–2009\) Om lov om endringer i straffeloven og straffeprosessloven \(kontaktforbud med elektronisk kontroll, endring av saksbehandlingsreglene for besøksforbud mv.\)](#), side 7.

¹⁵² Rundskriv G-66/97 fra Justisdepartementet og rundskriv 2002/005 fra Politidirektoratet.

En landsdekkende ordning med mobile voldsalarmer ble tatt i bruk fra 1. januar 2004, jf. Meld. St. 15 (2012–2013) *Forebygging og bekjempelse av vold i nære relasjoner*. I 2006 ble et pilotprosjekt i Oslo politidistrikt om utvikling av mobile voldsalarmer evaluert av Politihøgskolen.¹⁵³ Rapporten deres viser at de trusselutsatte opplevde mobil voldsalarm som et viktig virkemiddel som ga økt trygghet, større bevegelsesfrihet og bedret livskvalitet. I rapporten ble det samtidig pekt på at det er behov for mer kunnskap om bruken av alarmene.

Politidirektoratet opplyser om at det er forskjellige rutiner mellom politidistriktene for anmodning om mobil voldsalarm, og at det ikke finnes data på antall anmodninger. Ifølge Politidirektoratet er det heller ikke mulig å framskaffe data om avslåtte anmodninger og politiets utrykninger som følge av at mobile voldsalarmer har blitt aktivert.

Tall fra Politidirektoratet viser at antall personer med aktive mobile voldsalarmer har økt fra om lag 1 200 i 2016 til om lag 1 600 i 2020, noe som utgjør en økning på 40 prosent. Det er stor variasjon mellom politidistriktene i hvor stor økningen i antall alarmer har vært. Tre politidistrikt har hatt mer enn en fordobling i antall aktive alarmer. Ettersom en voldsalarm kan fornyes og dermed tildeles for en lengre tidsperiode kan det være at flere personer går igjen gjennom flere år i statistikken. Politidirektoratet har ikke statistikk som viser antall nye personer med mobil voldsalarm som utstedes årlig for den angitte perioden.

De tre politidistriktene oppgir at det er flere utfordringer ved bruk av voldsalarm. Noen er knyttet til tekniske og driftsmessige forhold, for eksempel falske alarmer, økt ressursbruk til oppfølging eller krevende vurderinger av trusselbehov. Andre utfordringer er knyttet til brukeren, for eksempel at brukeren ikke bruker alarmen, glemmer å lade den, befinner seg utenfor dekning eller langt fra nærmeste politipatrulje, eller ikke leverer den tilbake når avtaleperioden går ut.

En annen utfordring ved bruk av mobil voldsalarm er at den kan gi falsk trygghet. To politidistrikt peker på at det kan ta tid før politiet rekker fram til den trusselutsatte etter at alarmen er aktivert. Men til tross for denne svakheten understreker et av politidistriktene at det er mer effektivt med en voldsalarm enn at den voldsutsatte ringer til politiet. De begrunner det med at en aktivering av voldsalarmen gir operasjonssentralen bakgrunnsinformasjon som er viktig for å kunne vurdere trusselbildet.

Politidirektoratet oppgir at mobil voldsalarm er et tilbud som gir økt beskyttelse, men at det krever at den fornærmede bruker alarmen riktig. Internt i politiet er den viktigste utfordringen ifølge Politidirektoratet administrativ oppfølging av voldsalarmene. Politidirektoratet samarbeider med Politiets IKT-tjenester om å se på mulige løsninger i den forbindelse. I 2020 ble alle alarmene byttet ut med en nyere modell for å redusere sårbarhet, og direktoratet oppgir at det ser ut til å ha god effekt så langt.

6.7.6 Sperret adresse

Politiet og barnevernet kan beslutte å gi personer sperret adresse, som er et tiltak for å beskytte trusselutsatte personer som står i fare for å bli utsatt for alvorlig kriminalitet som truer deres liv, helse eller frihet. Det finnes to typer adressesperre:

- Adressesperre *fortrolig* innebærer at den trusselutsattes adresse ikke skal utleveres til private personer, men at adresseopplysninger er tilgjengelige for alle offentlige myndigheter som har tilgang til opplysninger fra folkeregisteret.
- Adressesperre *strengt fortrolig* innebærer at opplysninger om adresse i utgangspunktet ikke skal utleveres til noen.¹⁵⁴

¹⁵³ Bakketeig, Ellisiv (2006) *Mobil voldsalarm – en friere hverdag?* PHS Forskning 2006: 1.

¹⁵⁴ Kripos (2015) [Høringssvar om utkast til ny postlov](#). Brev til Politidirektoratet, 19.1.2015.

Med bakgrunn i en SARA:SV eller PATRIARK risikovurdering av den trusselutsattes situasjon kan politiet fatte vedtak om adressesperre med hjemmel i beskyttelsesinstruksen § 4, jf. § 3.¹⁵⁵ Plassering på sperret adresse forutsetter samtykke fra den trusselutsatte og godkjenning fra politimesteren i distriktet.¹⁵⁶ Politidistriktet melder deretter beslutningen til Kripos som foretar kvalitetskontroll av beslutningen og melder fra til Skattedirektoratet som gjennomfører sperringen i folkeregisteret. Tiltaket varer som regel for tre år om gangen og brukes oftest når andre beskyttelsestiltak ikke fungerer.¹⁵⁷ I saker hvor det er Fylkesnemnda som har fattet vedtak om skjult adresse, etter barnevernloven § 4-19 andre ledd andre punktum, er det barnevernstjenesten som har ansvaret for å melde inn behovet for adressesperre. Hvert politidistrikt har egne fagmiljøer med spesiell kompetanse på beskyttelsestiltaket sperret adresse, og disse arbeider tett sammen med en familieviolenskoordinator og SARA:SV- og PATRIARK-koordinator i distriktet.

Bruken av sperret adresse er redusert

Kripos er nasjonalt kontaktpunkt for adressesperre internt i politiet, og forvalter og utvikler adressesperre som metode.¹⁵⁸ I intervjuet med Kripos peker de på at det er viktig å ha gode beskyttelsestiltak til rådighet, slik som sperret adresse ettersom henleggelsestallene for saker om vold i nære relasjoner er høye.¹⁵⁹ Videre opplyser Kripos om at det ble innført krav om skriftlige trussel- og risikovurderinger i alle vedtak om sperret adresse da politiet overtok myndigheten fra skatteetaten og at det ga politiet bedre fenomen- og risikoforståelse. Videre har politiet fått et bedre grunnlag for å vurdere hvilke personer som har behov for sperret adresse, hvem som ikke er egnet for tiltaket, og i hvilke tilfeller politiet bør bruke andre alternative beskyttelsestiltak.

Tabell 5 Antall personer med vedtak fra politiet om sperret adresse

År (pr. 31.12)	Antall personer på sperret adresse fortrolig	Antall personer på sperret adresse strengt fortrolig	Totalt antall personer på sperret adresse
2015	586	528	1114
2016	476	625	1101
2017	455	638	1093
2018	418	517	935
2019	366	433	799
2020	322	375	697
Prosentvis endring 2015-2020	-45%	-29%	-37%

Kilde: Politidirektoratet/Kripos.

Som det framgår av Tabell 5, har det totale antallet personer på sperret adresse utstedt av politiet gått ned med 37 prosent i perioden 2015–2020. Nedgangen er størst for personer på adressesperre fortrolig som er redusert med 45 prosent. Kripos' datasystemer gir ikke mulighet til å sortere ut antall personer som har fått sperret adresse på grunn av vold i nære relasjoner, eller til å se fordelingen på

¹⁵⁵ Intervju Kripos 03.09.2021.

¹⁵⁶ Kripos (2015) [Høringssvar om utkast til ny postlov](#). Brev til Politidirektoratet, 19.01.2015.

¹⁵⁷ NOU 2020:17 [Varslede drap?](#)

¹⁵⁸ Kripos (2015) [Høringssvar om utkast til ny postlov](#). Brev til Politidirektoratet, 19.01.2015.

¹⁵⁹ Intervju Kripos 03.09.2021.

barn og voksne. Tabell 5 viser derfor en oversikt over alle personer, både barn og voksne, som har fått sperret adresse av politiet i perioden 2015–2020, uavhengig av hvilken kriminalitetstype som ligger til grunn for tiltaket. I intervjuet med Kripos viser de til at sperret adresse i utgangspunktet var ment for å beskytte vitner, men at hovedtyngden av dem som lever med sperret adresse i dag, er personer utsatt for partnervold og æresrelatert vold.

Alle de tre politidistriktene vi har intervjuet, sier at sperret adresse kan være belastende for den trusselutsatte og dennes familie. Sperret adresse krever ofte flytting og innebærer begrensninger med hensyn til kontakt med familie og venner og bruk av sosiale medier. Hverdagslige ting som å opprette eller endre for eksempel en strømavtale, eller et mobilabonnement må ordnes gjennom politiet. De praktiske sidene oppleves som tungvinte for den trusselutsatte. I intervjuet med Kripos uttaler de at adressesperre er det mest inngripende beskyttelsestiltaket politiet og barnevernet kan ta i bruk, og at belastningen ligger på den trusselutsatte, ikke på trusselutøveren. De understreker også at den økende digitaliseringen av samfunnet gjør det mer utfordrende å bruke sperret adresse.

Sitat fra intervjuet med en krisesenterleder

«For dem som må leve på skjult eller sperret adresse, blir livet komplisert. Det er krevende for barn å leve med historier som ikke er deres, og de føler seg gjerne uærlige. Det er vanskelig å plutselig skulle hete noe annet, ikke kunne fortelle noe og ikke legge ut noe på sosiale medier. Det er vanskelig for både barn og voksne å alltid måtte være veldig påpasselig. Det er også en stressfaktor at det kan skje feil ting ved oppdatering av offentlige registre, i postgangen osv. Det påpekes at skjult adresse selvsagt er bedre enn ikke å ha beskyttelse, men det skulle gjerne vært voldsutøver som tok belastningen.»

Kilde: Riksrevisjonens intervju med en krisesenterleder.

I regjeringens handlingsplan *Frihet fra vold* handler tiltak 40 om å evaluere bruken av adressesperre og følge opp evalueringen med relevante tiltak. Ifølge Politidirektoratet skal evalueringen gjennomføres av Voldsprogrammet hos NOVA som ser for seg å sette i gang evalueringen i 2022.

Manglende samhandling mellom barnevernet og politiet i oppfølgingen av barn med sperret adresse

Barnevernet kan gjennom fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker flytte barn som har blitt utsatt for vold, trusler eller annen fare, til hemmelig adresse for å hindre at foreldrene får vite hvor barnet befinner seg. Ansvar for personer med fortrolig- eller strengt fortrolig adresse er delt mellom KRIPOS og kommunal barneverntjeneste. Barneverntjenesten har beslutningsmyndighet og ansvar for barn som er underlagt barnevernstjenesten.¹⁶⁰

¹⁶⁰ Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (2021) *Spørsmål til Bufdir fra Riksrevisjonen*. Brev til Riksrevisjonen, 6.10.2021.

Tabell 6 Antall barn med adressesperre i befolkningsregisteret som har fått tiltak fra barnevernet i løpet av året

År	Antall barn på sperret adresse fortrolig	Antall barn på sperret adresse strengt fortrolig	Totalt antall barn på sperret adresse
2015	81	352	433
2016	107	314	421
2017	102	311	413
2018	82	259	341
2019	75	225	300
2020	67	183	250
Prosentvis endring	-17%	-48%	-42%

Kilde: SSB.

Antall barn som er under undersøkelse eller som får tiltak rettet mot familien fra barnevernet, som har sperret adresse er redusert i perioden 2015–2020, jf.

De tre politidistriktene som vi har intervjuet, oppgir alle at samarbeidet med Kripos om adressesperre fungerer bra, men at samarbeidet med barnevernet er krevende. To politidistrikt viser til at politiet ikke automatisk får kunnskap om barn under barnevernets omsorg som får sperret adresse, selv om de mener at de er avhengige av god kontakt med barnevernet i disse sakene. Denne problemstillingen er særlig aktuell der barn med adressesperre flytter fra et politidistrikt til et annet. Ifølge Kripos har politiet en mer systematisk tilnærming til bruken av sperret adresse enn barnevernet; barnevernet er en mer fragmentert organisasjon hvor flere kan ta i bruk tiltaket.¹⁶¹ Ifølge en av politimesterne erfarer politidistriktet at barnevernet underrapporterer antall barn på sperret adresse. Politimesteren peker på at dette kan være et resultat av barnevernets lovverk med hensyn til om de skal rapportere til politiet. Det savnes retningslinjer på nasjonalt nivå. Et av politidistriktene mener Bufdir og Kripos sammen bør utarbeide gode retningslinjer for hvordan barnevernet og politiet skal samarbeide når barnevernet gir adressesperre.

Etter at den nye barnevernloven trådte i kraft fra 2021, fikk barnevernet plikt til å informere politiet i saker der det er vedtak om *skjult* adresse, jf. barnevernloven § 6-7 b:

«Barneverntjenesten skal uten hinder av taushetsplikt gi informasjon til politiet om at det er truffet vedtak om skjult adresse i samsvar med denne loven. Barneverntjenesten skal gi informasjon til politiet så snart som mulig.»

Regelverksendringen kom som et resultat av at et forslag basert på Kripos' bekymring over at politiet ikke fikk melding fra barnevernet om barn på *sperret* adresse ved flytting etter folkeregisterloven § 10-4. Dersom politiet ikke er informert om at barnevernstjenesten beslutter å gi et barn sperret adresse, eller at et barn på sperret adresse flytter – særlig til et nytt politidistrikt – vil det være vanskelig for dem å ivareta barnet dersom det blir behov for det. Bufdir støttet innspillet fra Kripos; de har erfart at det er stor variasjon mellom barnevernstjenestene når det gjelder å involvere politiet når barn flyttes til

¹⁶¹ Intervju Kripos, 03.09.2021.

sperret adresse. Bufdir mener at barnevernstjenesten burde ha *plikt* til å informere politiet når de sender melding til skatteetaten om gradering av barnets adresse.

Bufdir har en oppfatning av at den nye bestemmelsen i barnevernloven § 6-7 b ikke fullt ut svarer til behovet som lå til grunn for Kripos' høringsinnspill i 2016. Samtidig peker Bufdir på at den nye bestemmelsen skaper noen utilsiktede negative virkninger.¹⁶² Videre mener de at den nye bestemmelsen¹⁶³ er ufullstendig og i noen grad problematisk for både barnevernstjenesten og politiet fordi plikten til å melde til politiet er knyttet til *skjult* adresse¹⁶⁴ (barnevernloven § 6-7 b), ikke til *sperret* adresse¹⁶⁵ (beskyttelsesinstruksen og folkeregisterloven § 4, jf. § 10-4).

I Prop. 84 L (2019–2020) peker Barne- og familiedepartementet på at et vedtak om skjult adresse etter barnevernloven ikke nødvendigvis innebærer at barnets adresse blir sperret i folkeregisteret. Departementet ser at det å gi politiet informasjon etter at det er truffet vedtak om skjult adresse etter barnevernloven, kan medføre at det i noen saker gis informasjon om saker der barnets adresse ikke er sperret i folkeregisteret. Departementet mener likevel at det er viktig at politiet får informasjon om trusselutsatte barn, uavhengig av om det faktisk er besluttet adressesperre etter folkeregisterloven eller ikke. Det vil være opp til politiet å vurdere hvordan de skal følge opp informasjonen.

Ifølge Barne- og familiedepartementet har ikke barnevernstjenestene plikt til å melde fra om en beslutning om sperret adresse etter folkeregisterloven. I saksbehandlingsrundskrivnet oppfordres de imidlertid til å varsle politiet om slike beslutninger. Mange av disse beslutningene er likevel oppfølginger av vedtak om skjult adresse etter barnevernloven, og da skal politiet etter lovendringen være varslet. Det er ingen plikt eller oppfordring til dette i lov eller forskrift.¹⁶⁶

Barne- og familiedepartementet viser til den nye bestemmelsen i barnevernlovens § 6-7 b som trådte i kraft i 2021, som innebærer at barnevernet plikter å informere politiet så snart som mulig ved vedtak om skjult adresse. Departementet peker på at Bufdir arbeider med å utforme retningslinjer for barnevernstjenesten om denne informasjonsplikten. Ifølge Barne- og familiedepartementet vil, slik som regelen om informasjonsplikt er i dag, flere saker meldes til politiet enn hvis plikten bare omhandler de tilfellene hvor sperret adresse besluttes i folkeregisteret. Nå skal barnevernet gi informasjon ved alle vedtak etter barnevernloven, også de som vil kunne falle bort etter kort tid. De sakene som det nå ikke er en plikt til å informere politiet om, men som det fortsatt er anledning til og viktig at meldes, er der hvor barnevernstjenesten med hjemmel i folkeregisterloven beslutter at opplysninger om barnets adresse skal graderes uten at det er fattet vedtak om skjult adresse etter barnevernloven. Beslutning om adressesperre i folkeregisteret er et virkemiddel som ofte supplerer vedtaket om skjult adresse etter barnevernloven. Barne- og familiedepartementet mener det er viktig at politiet får informasjonen i alle disse sakene, uavhengig av om det faktisk er besluttet adressesperre.

6.8 Støttesentrene for kriminalitetsutsatte er lite kjent og har hatt færre ansatte enn opprinnelig planlagt

I 2017 ble det opprettet støttesentre for kriminalitetsutsatte i alle politidistriktene.¹⁶⁷ Støttesentrene skal ivareta behovene til personer som har blitt utsatt for kriminalitet, for eksempel vold i nære relasjoner.

¹⁶² Barnevernloven § 4-19, andre ledd andre punktum.

¹⁶³ Barnevernloven § 6-7 b.

¹⁶⁴ Med hjemmel i barnevernloven § 4-19 kan fylkesnemnda bestemme at foreldrene ikke skal ha rett til å vite hvor barnet er, såkalt skjult adresse. I akutt saker kan også barnevernleder treffe midlertidig vedtak om skjult adresse.

¹⁶⁵ Folkeregisterloven § 10-4 hjemler sperring av graderte opplysninger i folkeregisteret. Politiet beslutter gradering i alle saker unntatt barnevernssaker. I barnevernssaker er det barnevernstjenesten som beslutter gradering.

¹⁶⁶ Barne- og familiedepartementet (2022) *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes innsats mot vold i nære relasjoner - utkast til rapport*, brev til Riksrevisjonen, 24. 03.2022

¹⁶⁷ Støttesentrene skulle utformes etter modell fra Støttesenteret i Trondheim jf. Oppdragsbrev 34/2016 fra Justis- og beredskapsdepartementet til Politidirektoratet.

Tilbudet retter seg primært mot personer som anmelder det de har blitt utsatt for, men alle som er utsatt for kriminalitet, kan oppsøke et støttesenter. Støttesentrene kan gi bistand gjennom hele straffesaksprosessen; fra anmeldelse til saken er avgjort, og består blant annet av psykososial støtte og hjelp, herunder hjelp til å bearbeide det vedkommende har blitt utsatt for og håndtere reaksjoner etter volden. Støttesentrene kan også bistå kriminalitetsutsatte med veiledning og hjelp til å etablere kontakt med øvrige deler av hjelpeapparatet.¹⁶⁸ Målet med sentrene er at flere velger å anmelde forhold, at flere fullfører hele prosessen fra anmeldelse til avgjort sak, at flere kommer seg raskere videre i livet, og at færre «faller utenfor samfunnet».¹⁶⁹ Støttesentrene for kriminalitetsutsatte er ofte lagt til felles enhet for forebygging i politidistriktet.

Ifølge Politidirektoratet ble politidistriktene tildelt 35 stillinger som var tilegnet støttesentrene, og politimestrene oppgir at det er satt av mellom 1 og 4 årsverk til sentrene i perioden 2019–2021. I gjennomsnitt brukte politidistriktene 2,4 årsverk til støttesentrene. Enkelte politimestre oppgir at bemanningen ved støttesentrene likevel er noe lavere enn planlagt. Årsakene de oppgir er distriktets økonomiske situasjon og lengre sykemeldinger.

Støttesenteret i et av politidistriktene vi har intervjuet, forteller at de må prioritere mellom saker fordi de har begrenset med ressurser og kapasitet. Sakene som prioriteres er de mest alvorlige innen sakskategoriene vold, vold i nære relasjoner og seksuallovbrudd. I perioder er det svært travelt ved senteret. I roligere perioder kan også andre sakstyper bli håndtert. Støttesenteret peker på at uansett hvordan politiet prioriterer alvorlige saker, så er saken alvorlig for den fornærmede.

En politimester trekker fram at voldsutsatte selv kan ta direkte kontakt med politiets støttesenter for voldsutsatte. Politidistriktet peker på at for noen er det en lavere terskel framfor å ta kontakt med krimvakt for eksempel. Voldsutsatte som tar kontakt med støttesenteret i distriktet, får god informasjon og blir anbefalt å benytte seg av retten til inntil tre timer veiledning fra en bistandsadvokat før en eventuell anmeldelse.

Tabell 7 Antall saker om vold og vold i nære relasjoner ved støttesentrene for kriminalitetsutsatte, fordelt på politidistrikt og år

	2018		2019		2020	
	Vold***	Vold i nære relasjoner	Vold***	Vold i nære relasjoner	Vold***	Vold i nære relasjoner
Oslo	148	44	146	57	274	65
Øst	152	111	226	128	325	191
Innlandet*	55	N/A	108	N/A	73	N/A
Sør Øst	97	76	157	131	292	173
Agder*	86	N/A	89	N/A	158	N/A
Sør Vest*	116	N/A	135	N/A	71	N/A
Vest*	86	N/A	55	N/A	134	N/A
Møre og Romsdal	39	18	82	47	139	79

¹⁶⁸ NOU 2020:17 *Varslede drap?*, side 82 [NOU 2020: 17 \(regjeringen.no\)](#)

¹⁶⁹ NOVA (2019) *Sikkerhet og støtte i familievoldssaker*. NOVA Rapport 8/19.

Trøndelag**	147	N/A	227	N/A	306	173
Nordland	87	51	116	66	222	95
Troms	22	14	69	16	103	38
Finnmark	26	14	75	49	94	60
Totalt antall henvendelser om vold og vold i nære relasjoner	1061	328	1485	494	2191	874

Kilde: Politidirektoratet (* Innlandet pd, Agder pd, Sør-Vest pd og Vest har ikke registrert antall saker med vold/mishandling i nære relasjoner, men kommenterer i rapporter at vold i nære relasjoner er hyppigst forekommende. **Trøndelag har kun registrert i 2020.) *** Vold totalt, inkludert vold i nære relasjoner.

Som det går fram av Tabell 7 har det ved støttesentrene fra 2018 til 2020 vært en stor økning i både voldssaker og saker som gjelder vold i nære relasjoner.

Støttesentrene skal rapportere til Politidirektoratet om følgende:

- antall saker totalt, fordelt på kriminalitetstyper, aldersgrupper, kjønn og bokommune.
- hvor stor andel av sakene som kan knyttes til en pågående straffesak.
- antall saker som startet uten at det forelå en anmeldelse, og hvor mange av disse som senere ble anmeldt.

Både Politidirektoratet, støttesentrene og de intervjuede politidistriktene mener imidlertid at det er flere utfordringer ved rapporteringen fra støttesentrene:

- Det er ikke mulig å hente ut informasjon fra støttesentrene saksbehandlingssystem om antall anmeldte forhold, antall uanmeldte forhold, antall pågående straffesaker og antall anmeldelser etter kontakt med støttesenteret.
- Støttesentrene registrerer ikke lovbrudd med samme detaljeringsgrad som politiet gjør i sitt straffesaksregister. Det gjør det umulig å hente ut detaljert statistikk på kriminalitetstype.
- Rapporteringen forutsetter informasjon fra de fornærmede som de ikke alltid kommer fram med eller som ikke oppgis i samtale.

Politidirektoratet peker på at støttesentrene er gitt flere oppgaver som til dels overlapper med andre tjenestetilbud. Direktoratet opplyser om at det arbeides med å utvikle støttesentrene og finne ut hvordan sentrene skal arbeide konkret opp mot andre eksisterende tilbud, som krisesentrene.¹⁷⁰

Politidirektoratet forteller videre at det har vært noe utfordrende å integrere støttesentrene i politiorganisasjonen, men at de har jobbet med å styrke den interne samhandlingen. Støttesentrene har en rolle som har krevd, og som fortsatt krever diskusjon og avklaringer. Sentrene skal ikke delta i etterforskningsarbeidet, men i prosessen for den fornærmede. Støttesenteret er et lavterskeltilbud til kriminalitetsutsatte. Det er imidlertid ikke alle som oppsøker senteret som har tenkt å anmelde. Det har pågått en diskusjon om hvorvidt støttesentrene skulle ha tilgang til politiets registre som straffesakssystemet (BL), noe de fleste støttesentrene har i dag.¹⁷¹

6.9 Straffereaksjoner i saker om vold i nære relasjoner

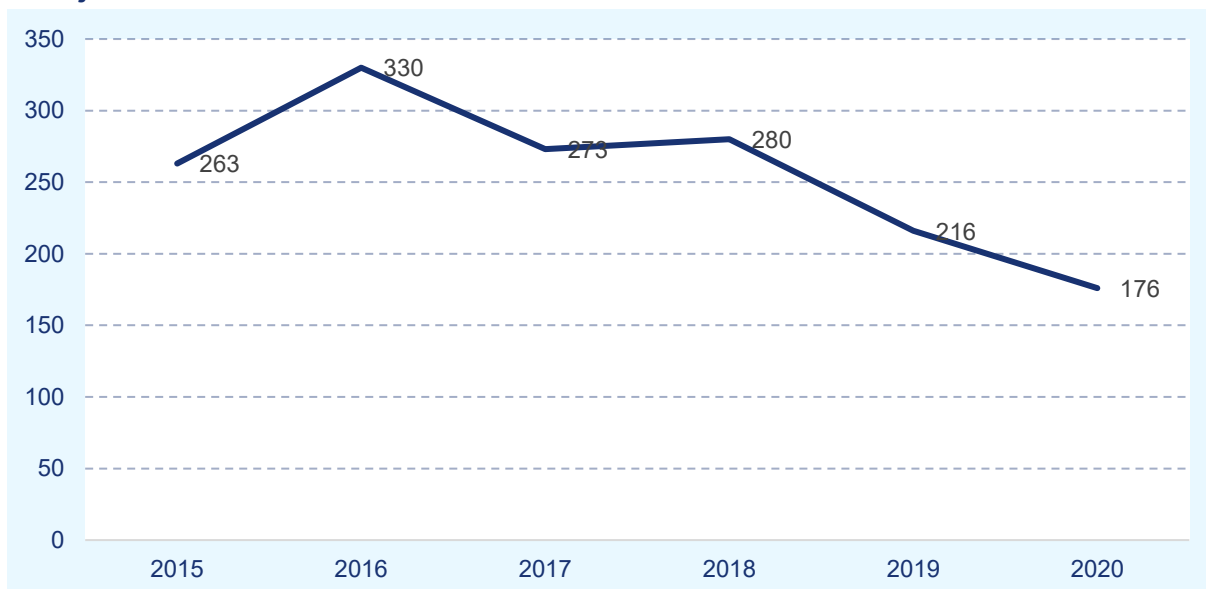
Straffereaksjoner i saker som gjelder vold i nære relasjoner, avhenger av hvilke lovbrudd som er begått. Voldslovbrudd omfattes av straffeloven kapittel 25 Voldslovbrudd mv. I saker som gjelder vold i nære relasjoner vil det ofte være §§ 282 og 283 som anvendes, men også andre lovbrudd.

¹⁷⁰ Intervju med Politidirektoratet 21.09.2021

¹⁷¹ Intervju med Politidirektoratet 21.09.2021

Mishandling i nære relasjoner (§ 282) har en strafferamme på 6 år, og grov mishandling i nære relasjoner (§ 283) har en strafferamme på 15 år. Ved enkelte mindre alvorlige lovbrudd kan det gis samfunnsstraff og forelegg.

Figur 16 Utvikling i antall personer med straffereaksjon som følge av vold i nære relasjoner



Kilde: SSB, tabell 10622.

Figur 16 viser utviklingen i antall personer med straffereaksjoner i perioden 2015–2020. Det har vært en nedgang i antall personer som dømmes for vold i nære relasjoner, fra 263 personer i 2015 til 176 personer i 2020.

Straffereaksjonene som ble gitt i 2020 fordelte seg som følger:

- ubetinget fengsel (145)
- samfunnsstraff (15)
- betinget fengsel (8)
- betinget påtaleunntatelse (7)
- Særreaksjon (1)

I 2020 ble det idømt 28 straffereaksjoner for grov mishandling i nære relasjoner. Alle reaksjonene var fengselsstraff. SSBs statistikk gir ikke data om hvor mange som dømmes for å være delaktig i tvangsekteskap eller kjønnslemlestelse.

6.9.1 Det gis ofte strafferabatt i saker om vold i nære relasjoner

Grunnloven og den europeiske menneskerettighetskonvensjonen slår fast at alle har rett til å få saken sin avgjort av en domstol «innen rimelig tid». Hvis det ikke skjer, har en rett på kompensasjon, slik Høyesterett har slått fast. Høyesterett har avgjort at en liggetid på rundt tolv måneder er brudd på den europeiske menneskerettighetskonvensjonen.¹⁷² Men ofte gir også kortere liggetid strafferabatt; da henvises det til det norske lovverket, som sier at det kan gis lavere straff som følge av treg etterforskning hos politiet og andre myndigheter. Strafferabatt kan også gis ved tilståelse.

¹⁷² Norges høyesterett, Rt. 2005 side 1210, jf. [HR-2016-00225-S](#), s. 5.

Det finnes ingen samlet oversikt over bruken av strafferabatt i saker som gjelder vold i nære relasjoner. Vår gjennomgang av alle lagmannsrettens dommer i 2019 og 2020 som omhandler vold i nære relasjoner, viser imidlertid at det er gitt strafferabatt i 47 prosent av sakene, eller i 60 av totalt 127 saker.¹⁷³

Av de totalt 60 dommene der det er gitt strafferabatt, er årsaken lang saksbehandlingstid eller forsinkelse hos politi- og påtalemyndigheten, eller i domstolene i 78 prosent av dommene. I noen av sakene er tilståelse gitt som begrunnelse for strafferabatten.

I de sakene der det er gitt strafferabatt fordeler rabatten seg slik

- I 15 dommer ble det gitt opp til 15 prosent reduksjon i fengselsstraffen.
- I 21 dommer ble det gitt mellom 16–30 prosent reduksjon i fengselsstraffen.
- I 13 dommer ble det gitt 31–50 prosent reduksjon i fengselsstraffen.
- I 1 dom ble det gitt omlag 50 prosent reduksjon i fengselsstraffen.
- I 10 av dommene var lengden på rabatten ikke spesifisert, men det var spesifisert at det var tatt hensyn til diverse forhold i fastsettelsen av straffen.

At saksbehandlingstiden blir lang, forklares delvis med ressursituasjonen i politiet og hos påtalemyndighetene. En annen forklaring er at det har vært en økning i slike saker, samtidig som det er et sakfelt som er tidkrevende å etterforske med nødvendig kvalitet. Enkelte mener at den lange saksbehandlingstiden også har sammenheng med hvordan politiets arbeid blir målt. Saksbehandlingstiden måles fram til påtaleavgjørelse, men det måles ikke hvor lang tid det tar før saken kommer opp for retten og det er derfor risiko for at dette ikke prioriteres.¹⁷⁴ Statsadvokatens inspeksjon av Møre og Romsdal politidistrikt i 2019 viser et eksempel på dette. Det ble gjennomgått et utvalg saker om mishandling av barn i familieforhold. I en av de gjennomgåtte sakene fant statsadvokaten lang liggetid etter etterforskning i initialfasen rundt aksjonsdagen. Det ble tatt et nytt tilrettelagt avhør etter et forsvarerskifte. I dommen blir denne tidsbruken kommentert som "uforståelig" og straffen ble samfunnsstraff der det ellers skulle være 9 måneder fengsel. Denne saken hadde også en delvis tilståelse som også har innvirket på straffeutmålingen.¹⁷⁵

NRK gjennomgikk i 2019 totalt 187 dommer fra alle lagmannsrettene i perioden 2013–2018, som involverte grov vold mot egne barn.¹⁷⁶ Undersøkelsen viser at nær halvparten av foreldrene fikk kortere fengselsstraff som følge av lang saksbehandlingstid. Aftenposten gikk i 2016 igjennom 89 dommer fra Oslo tingrett for 2013–2015 hvor barn var utsatt for vold i sin egen familie. Gjennomgangen viste at det ble gitt strafferabatt i en tredjedel av sakene på grunn av lang saksbehandlingstid.¹⁷⁷

I saker om vold i nære relasjoner hvor det gis strafferabatt av domstolene på grunn av lang saksbehandlingstid, er flaskehalsen som hovedregel lang saksbehandlingstid i politiet og hos påtalemyndigheten, ifølge riksadvokaten. Riksadvokaten understreker at saker om vold i nære relasjoner har fått mye oppmerksomhet fra både politiet, statsadvokatembetene og riksadvokaten, og håper at omfanget av strafferabatt på grunn av lang saksbehandlingstid vil være mindre i framtiden.¹⁷⁸

¹⁷³ Dommene kan i tillegg omfatte andre straffbare forhold.

¹⁷⁴ <https://www.nrk.no/dokumentar/xl/strafferabatt-i-hver-femte-dom-1.13994092>, [Hentedato: 09.02.2022]. [Strafferabatt i hver femte dom – Dokumentar \(nrk.no\)](#)

¹⁷⁵ Møre og Romsdal statsadvokatembeter (2020) [Statsadvokatens inspeksjonsrapport 2020](#). Rapport til Politimester i Møre og Romsdal politidistrikt, 16.12.2020.

¹⁷⁶ NRK (2019) [Barnevoldsparadokset](#). Artikkel på NRKs nettsider, 16.02.2019. [NRK-gransking viser at foreldre får strafferabatt etter å ha mishandlet barna sine – Langlesing fra Trøndelag](#)

¹⁷⁷ Aftenposten (2016) [Hver tredje som dømmes for barnevold, får strafferabatt](#). Nettartikkel, 01.04.2016, [Hentedato: 09.02.2022]; Romsdals budstikke (2020)

[Fire av fem som mishandler barn får strafferabatt](#). Nettartikkel, 02.05.2020, [Hentedato: 09.02.2022].

¹⁷⁸ Intervju med Riksadvokaten, 24.11.2021.

7 Krisesentertilbud og kompetanseteamet mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og negativ sosial kontroll

I dette kapitlet ser vi på krisesentrenes økonomi, tilgjengelighet og den voldsutsattes bruk av tilbudet. Vi tar også for oss krisesentrenes oppfølging av voldsutsatte og samarbeid med andre kommunale og nasjonale hjelpetjenester. Den siste delen av kapitlet omhandler Kompetanseteamet mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og negativ sosial kontroll (Kompetanseteamet), et nasjonalt og tverrfaglig team som gir råd og veiledning til hjelpeapparatet og enkeltpersoner om hvordan de bør gå fram i konkrete saker som omhandler tvangsekteskap, kjønnslemlestelse eller andre former for æresrelatert vold.

7.1 Om krisesentertilbudet

Krisesentertilbudet til personer utsatt for vold i nære relasjoner er regulert i *lov om kommunale krisesentertilbud* (krisesenterloven). Formålet med loven er å sikre et godt og helhetlig krisesentertilbud til kvinner, menn og barn som er utsatt for vold eller trusler om vold i nære relasjoner.

Faktaboks 4 Krisesenter

I 2021 var det 43 krisesentre i Norge.¹⁷⁹ Krisesentrene har ansvar for å yte følgende tjenester til utsatte for vold i nære relasjoner:

- et gratis, trygt og midlertidig botilbud
- et gratis dagtilbud
- et helårs- og heldøgns telefontilbud der voldsutsatte kan få råd og veiledning
- oppfølging i reetableringsfasen¹⁸⁰

Personer som overnatter på et krisesenter, omtales som beboere, og i 2020 varte et opphold 27 døgn i gjennomsnitt.

- Dagtilbudet retter seg mot
 - personer som kun bruker krisesentertilbudet for samtale og rådgivning
 - personer som tidligere har bodd på senteret, og som trenger støtte i reetableringsfasen

Kilde: Krisesenterstatistikken.

De fleste krisesentrene ble etablert i 1980-årene og ble i starten drevet av frivillige. Siden 2010, da krisesenterloven ble vedtatt av Stortinget, har krisesentertilbudet vært et kommunalt ansvar.¹⁸¹ I 2020 var 18 krisesentre organisert som kommunal virksomhet, 12 var organisert som interkommunalt selskap, 7 var organisert som frivillig/privat virksomhet og 6 var stiftelser.¹⁸²

¹⁷⁹ Per 15.10.2021. I 2020 var antallet krisesentre 44.

¹⁸⁰ Krisesenterloven § 2.

¹⁸¹ Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (2010) *Fylkesmannens tilsyn med krisesentertilbudet*. Veileder for fylkesmennene, oktober 2010.

¹⁸² Bufdir (2022) *Økonomi og organisering*. [Hentdato: 20.01.2022].

7.2 Krisesentrenes bemanning

Etter innføringen av krisesenterloven i 2010 finansieres krisesentertilbudet gjennom det kommunale rammetilskuddet. I 2020 brukte kommunene totalt 397 millioner kroner til krisesentrene. Dette er en økning på under 1 prosent fra 2019, mot en økning på 8 prosent fra 2018 til 2019.¹⁸³

Buudir har utarbeidet en faglig veileder til krisesentertilbudet, hvor det blant annet går fram hvilke ressurser som kreves for å kunne tilby et forsvarlig krisesentertilbud.¹⁸⁴ Ifølge veilederen vil et forsvarlig krisesentertilbud kreve – i tillegg til ledelse – tilstrekkelige personalressurser til døgnbemanning over tid. Det tilsvarer minimum seks – syv årsverk i brukerrettede stillinger. Videre i veilederen blir det påpekt at det bør være to ansatte til stede på dag- og kveldstid for å kunne ivareta brukerne på en god måte, både i akutsituasjoner og i systematisk oppfølging. Hvis krisesenteret i perioder uten beboere ikke har døgnbemanning, må senteret ha sikre bakvaktordninger.

Tabell 8 Bemanning, driftskostnader og reiseavstand til krisesentrene

Bemanning	Antall krisesentre	Gjennomsnittlig driftsutgift i kroner per innbygger	korteste - lengste reiseavstand i km
Under 6 årsverk	12	126	35 - 486
Mellom 6 og 9 årsverk	15	104	20 - 300
Over 10 årsverk	16	79	15 - 209

Kilde: SSB, KOSTRA-tabell 11678.

Kommunen skal ha ordninger som sikrer at det er ansatte tilgjengelig hele døgnet for å ivareta den fysiske tryggheten for krisesenterbrukerne, jf. forskrift om fysisk sikkerhet i krisesentertilbudet § 2. Tolv krisesentre har en bemanning under seks årsverk, og ni av disse er plassert i de tre nordligste fylkene. Ifølge Buudir gir det grunn til bekymring at mange av kommunenes krisesentertilbud i nord ikke har nok personalressurser til å gi et døgnbemannet tilbud.¹⁸⁵

Flere av krisesentrene vi har intervjuet, framhever at stram økonomi er en utfordring. Et av krisesentrene peker på at bemanningen holdes på et minimum som en konsekvens av lave budsjettammer, og at det gjør tilbudet sårbart. Et annet krisesenter opplyser at de har telefonvakt kun i en tidsperiode i helgen, mens et tredje krisesenter peker på at på natt og kveld er en ansatt ofte alene på jobb.

Nordlandsforskning gjennomførte i 2019 en survey ved krisesentrene der sentrene blant annet ble spurt om de har tilstrekkelig med ressurser til å lede arbeidet på krisesenteret. Om lag 50 prosent av sentrene oppgir at de har tilstrekkelige ressurser til å lede og drifte krisesenteret, mens 25 prosent 'i noen grad' har tilstrekkelige ressurser. Nesten 20 prosent av sentrene oppgir at de ikke har nok stillinger, mens over 25 prosent oppgir at de ikke har tilstrekkelig med brukerrettede stillinger/bemanning.¹⁸⁶

¹⁸³ SSB (2021) [Langt færre overnattinger på krisesentre i 2020. Artikkel på SSBs nettsider, publisert 21. oktober 2021. \[Hentdato: 16.2.2022\].](#)

¹⁸⁴ Buudir (2022) [Krisesenterveileder – Faglig veileder for innholdet i krisesentertilbudet.](#) Buudirs nettsider, [Hentdato: 10.02.2022].

https://www.buudir.no/fagstotte/produkter/krisesenterveileder_faglig_veileder_for_innholdet_i_krisesentertilbudet/

¹⁸⁵ [10 år etter krisesenterloven: alle kommuner har et tilbud, men mange sentre sliter med få ressurser \(buudir.no\)](#)

¹⁸⁶ Nordlandsforskning (2019) *Kommunenes krisesentertilbud – En kunnskapsoversikt.* Rapport nr. 13/2019.

7.3 Kri­sesen­tre­nes til­gjeng­elighet

Det er stor variasjon mellom krisesentrene med hensyn til antall kommuner, befolkningsmengde og det geografiske området som det enkelte krisesenter skal betjene, jf. Tabell 9.

Tabell 9 Oversikt over antall kommuner krisesentrene betjener, 2020

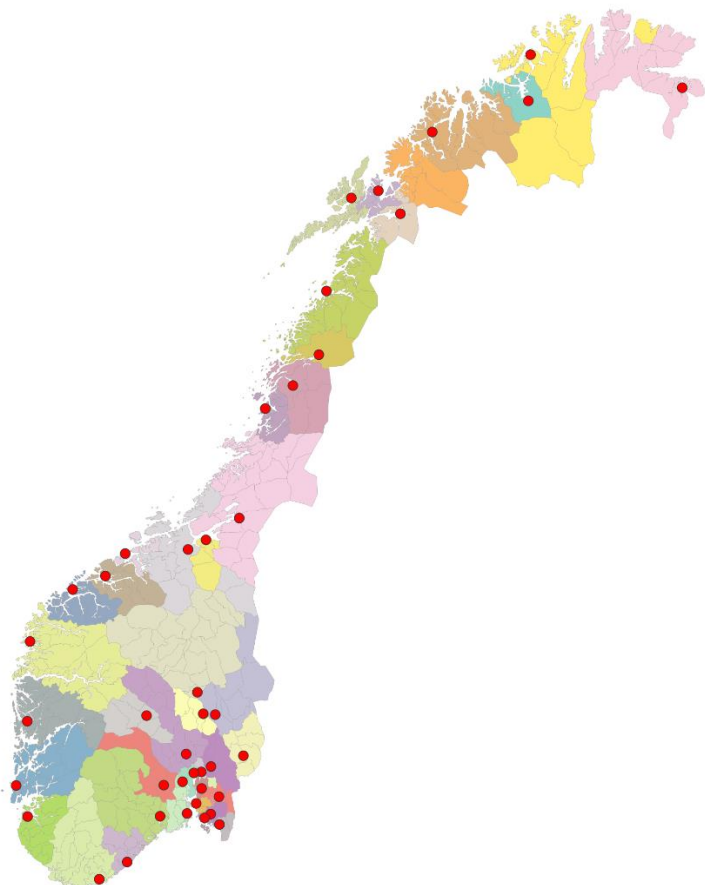
Krisesenteret har ansvar for å gi tjenestetilbud til:	Antall krisesentre
1–3 kommuner	11 krisesentre
4–7 kommuner	12 krisesentre
8–13 kommuner	11 krisesentre
14–22 kommuner	9 krisesentre

Kilde: SSB, KOSTRA-tabell 11678.

Tabell 9 viser at krisesentrene betjener mellom 1 og 22 kommuner. Fem av de seks krisesentrene vi har intervjuet, har ansvar for å tilby krisesentertjenester til flere kommuner. Sentrene som gir tilbud til flere kommuner, har en vertskommune som får midler fra samarbeidskommunene på bakgrunn av størrelse og demografi.

Enkelte krisesentre har ansvar for å tilby tjenester til voldutsatte i store geografiske områder, og noen av kommunene har følgelig lang reisevei til senteret. Reiseveien til krisesentrene varierer fra 15 kilometer til 486 kilometer.

Kart 1 Krisesentrenes beliggenhet



Kilde: Riksrevisjonen

Noen av krisesentrene vi har intervjuet, peker på at avstand har mindre betydning, og at brukerne tar kontakt uavhengig av bosted. Andre opplever at lange avstander kan medføre at færre tar kontakt.

En gjennomgang av krisesenterstatistikken for 2020 viser at majoriteten av både beboere og dagbrukere ved krisesentrene er bosatt i samme kommune som krisesenteret ligger, henholdsvis 54 prosent av beboerne og 66 prosent av dagbrukerne. Et av krisesentrene vi har intervjuet, peker på at det er en fordel at den voldsutsatte bor på det aktuelle krisesenteret som samarbeider med bokommunen til den voldsutsatte, ettersom krisesenteret skal samarbeide med andre kommunale tjenester for å gi den voldsutsatte et helhetlig tilbud.

Et annet krisesenter forteller at de har etablert to dagtilbud som ligger andre steder enn selve krisesenteret, for å kunne gi et dagtilbud til voldsutsatte som ellers må reise langt. Krisesenteret opplever at det desentraliserte dagtilbudet gjør krisesentertilbudet mer tilgjengelig, og at det kan gi et mer likeverdig tilbud uavhengig av hvor i området en er bosatt. Et annet krisesenter som dekker et stort område, forteller at ansatte drar ut til brukere for å ha samtaler med dem ved behov. Samtalene gjennomføres i lånte lokaler i de ulike samarbeidskommunene, men krisesenteret opplever at de fleste voldsutsatte foretrekker å komme til senteret fordi det føles tryggere.

7.4 Bruk av krisesentrene

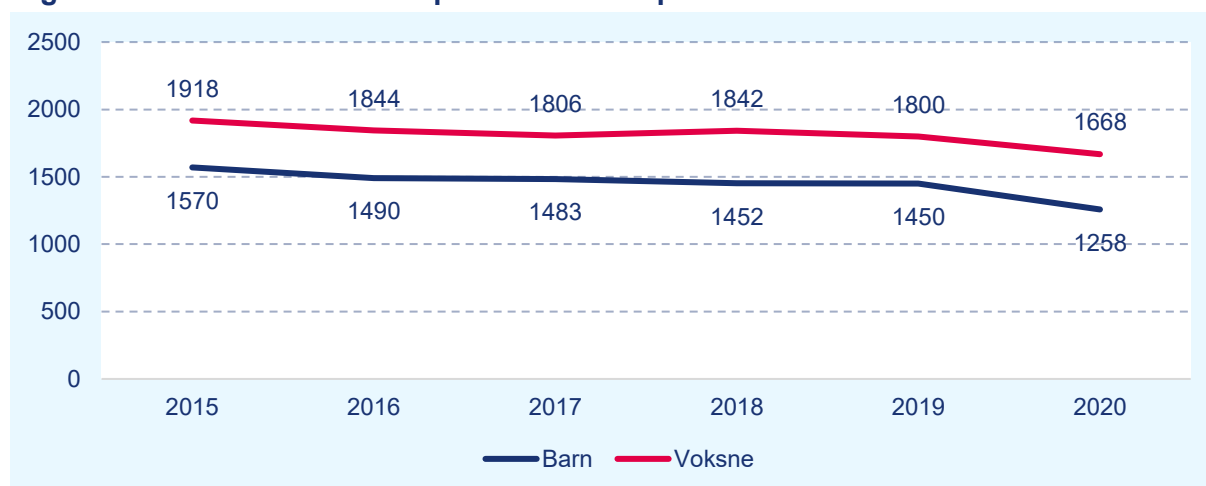
Krisesentrene tilbyr samtaler, kartlegging av brukerens situasjon, og hjelp til å ta kontakt med andre tjenester. Hvis brukeren har behov for det, kan ansatte ved krisesenteret delta på møter med andre

hjelpetjenester sammen med brukeren. Brukeren kan også få hjelp til å finne bolig, barnepass, praktisk hjelp og tilbud om ulike typer sosiale aktiviteter.

7.4.1 Hvem bor på krisesentrene?

Det går fram av *Veileder til krisesenterloven* at krisesentertilbudet er et midlertidig botilbud. Oppholdet skal vare så kort som mulig, men må tilpasses tiden det tar å få nødvendig hjelp fra andre instanser med hensyn til reetablering.

Figur 17 Antall unike beboere på krisesentre i perioden 2015–2020



Kilde: Krisesenterstatistikken.

Som det går fram av Figur 17, har det vært en nedgang på 13 prosent i antall voksne beboere ved krisesentrene i perioden 2015–2020. Ifølge Bufdir bør nedgangen fra 2019 til 2020 ses i lys av koronapandemien.¹⁸⁷ Det har vært en nedgang på 20 prosent i antall barn som har bodd på krisesenter i perioden 2015–2020.

En beboer kan ha flere opphold på et krisesenter i løpet av året. Antall opphold ved krisesentrene er derfor høyere enn det som framgår av figuren. I 2020 ble det registrert 2198 opphold på krisesentrene, mot 2471 opphold i 2019. Ifølge krisesenterstatistikken hadde 22 prosent av beboerne i 2020 tidligere vært på et krisesenter.

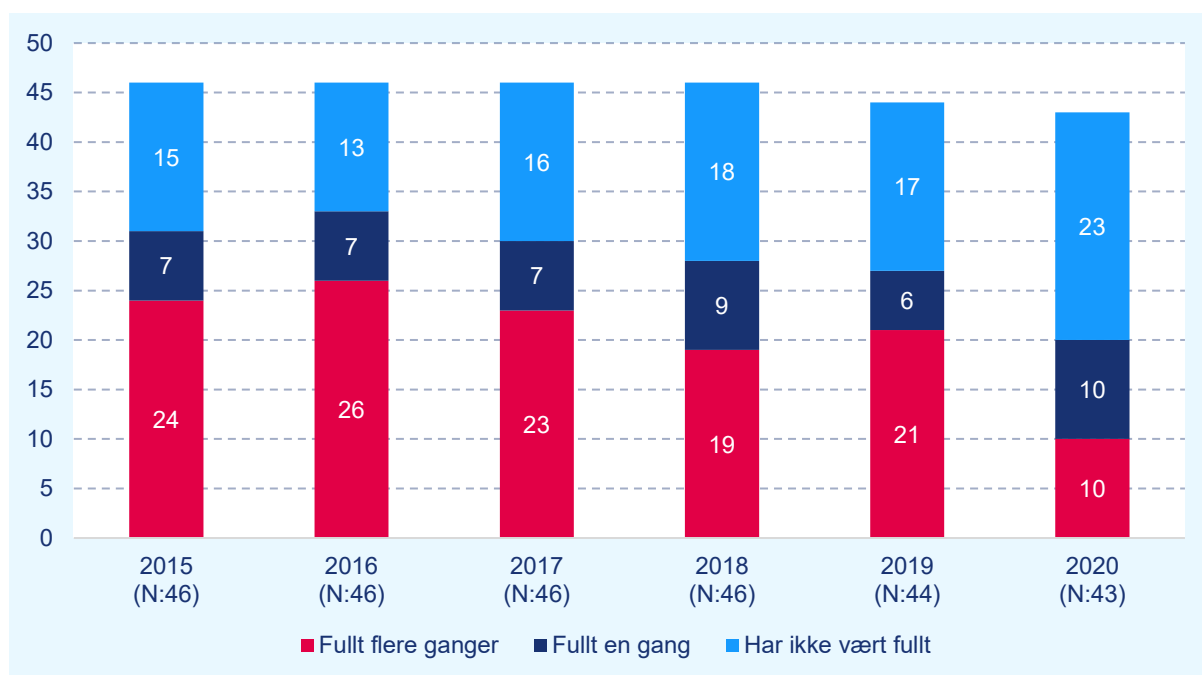
92 prosent av krisesenterbeboerne i 2020 var kvinner, mens 8 prosent var menn. Denne fordelingen har vært relativt stabil i perioden 2015–2020. Beboerne ved krisesentrene i 2020 hadde en gjennomsnittsalder på 37 år.

Krisesenterstatistikken viser at beboerne ved krisesentrene er utsatt for ulike former for vold, og mange av dem oppgir at de er utsatt for flere former samtidig. 91 prosent oppgir at de er utsatt for psykisk vold, 64 prosent oppgir at de er utsatt for fysisk vold, og en tredjedel oppgir å være utsatt for negativ sosial kontroll. 60 prosent oppgir at de er utsatt for trusler fra voldsutøveren.

¹⁸⁷ Bufdir (2022) *Om beboerne*.

<https://bufdir.no/Statistikk_og_analyse/Vold_og_overgrep_tall_og_statistikk/krisesentertilbudet_i_norske_kommuner/om_beboerne/> [Hentedato: 10.2.22]

Figur 18 Belegg ved krisesentrene i perioden 2015–2020



Kilde: Kriesesenterstatistikken.

Som det går fram av Figur 18, oppgir 20 krisesentre at de har hatt fullt belegg én eller flere ganger i 2020, mot 31 i 2015. I intervjuene med krisesentrene opplyser de om at de ikke avviser noen voldsutsatte som har behov for beskyttelse. Krisesentrene kan samarbeide med hverandre om voldsutsatte med særlig behov for beskyttelse.

Ifølge krisesenterloven skal kommunen sørge for et tilbud som skal kunne anvendes av personer som er utsatt for eller trues med vold i nære relasjoner (§ 2), og sørge for at tilbudet så langt råd er, blir lagt til rette slik at det imøtekommer de individuelle behovene til brukene (§3). I veilederen til krisesenterloven pekes det imidlertid på at et krisesenter ikke nødvendigvis er et godt tilbud for alle, og det understrekes at voldsutsatte må få en individuell vurdering av sin situasjon og sitt behov for hjelp. Hvis tilbudet ikke er egnet til å imøtekomme den utsattes behov, eller hvis vedkommende kan utgjøre en fare for andre brukere eller ansatte, er kommunen pliktig å tilby et tilsvarende og likeverdig tilbud. De kan for eksempel tilby et eget tilbud for brukere med særlige utfordringer eller sørge for at vedkommende vises videre til instanser som kan gi relevant oppfølging eller behandling.¹⁸⁸

Kriesesenterstatistikken for 2020 viser at 28 prosent av sentrene har et botilbud til personer med kjent rusproblematikk, 26 prosent av krisesentrene har et botilbud til personer med kjent psykisk lidelse, og 28 prosent oppgir at de har et tilbud til personer med utviklingshemming. Av de 31 sentrene som ikke svarer ja på at de har et botilbud til personer med kjent rusproblematikk, oppgir 24 sentre at tilbud om opphold for rusavhengige vurderes i hvert enkelt tilfelle, mens 7 krisesentre ikke tilbyr opphold til personer med kjent rusproblematikk. Av de 32 som ikke svarer ja på at de har et botilbud til personer med kjent psykisk lidelse, oppgir 31 sentre at dette vurderes i hvert tilfelle, mens ett krisesenter ikke tilbyr opphold til personer med kjent psykisk lidelse. Tilsvarende svarer 14 senter at de vurderer tilbud til personer med utviklingshemming i hvert tilfelle, mens ett senter svarer ikke har tilbud.

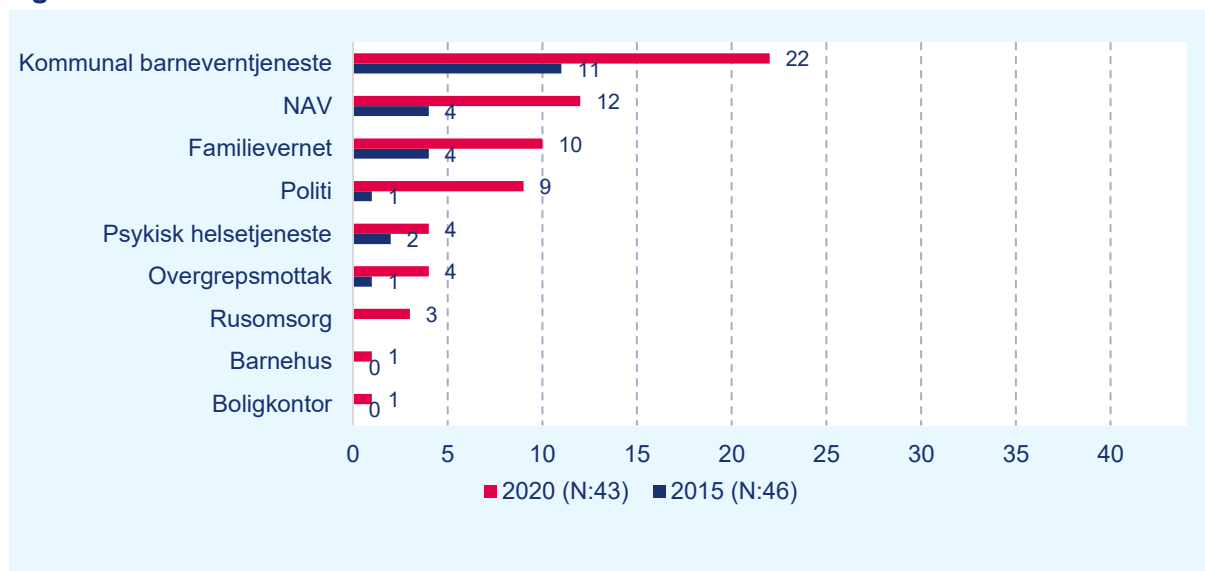
7.4.2 Samarbeid med andre kommunale tjenester

Ifølge krisesenterstatistikken oppgir de fleste krisesentrene at de samarbeider med ulike kommunale hjelpetilbud, men samarbeidet dreier seg hovedsakelig om enkeltsaker. Og selv om krisesentrene

¹⁸⁸ [veileder til krisesenterloven.pdf \(bufdir.no\)](#)

samarbeider med mange aktører for å gi de voldsutsatte et helhetlig hjelpetilbud, viser statistikken at det er få sentre som har etablert skriftlige samarbeidsavtaler med ulike kommunale hjelpetilbud.

Figur 19 Antall krisesentre med skriftlige samarbeidsavtaler med ulike aktører i 2015 og 2020



Kilde: Krisesenterstatistikken.

Som det går fram av Figur 19, er det de færreste av krisesentrene som har skriftlige samarbeidsavtaler. Tallene viser imidlertid at det har vært en økning i antall krisesentre med skriftlige samarbeidsavtaler fra 2015 til 2020; antall samarbeidsavtaler har blitt mer enn doblet de siste fem årene. De fleste avtalene gjøres med den kommunale barnevernstjenesten, deretter med NAV og familievern.

Flere av krisesentrene vi har intervjuet, understreker betydningen av å ha samarbeidsavtaler mellom krisesenteret og andre kommunale tjenestetilbud som sier hvordan man skal jobbe sammen i ulike situasjoner.

Det er flere av krisesentrene som opplyser om at de er pådrivere for å få til et godt samarbeid om voldsutsatte i kommunene. Det varierer imidlertid hvordan krisesentrene opplever at kommunene imøtekommer samarbeidsinitiativene. Mens et krisesenter peker på at det er få utfordringer med samarbeidet med andre aktører, opplyser et annet om at det er krisesenteret selv som holder tak i avtalene og planene, og at få ansatte i kommunen kjenner til dem – selv om det er etablert politiske vedtatte samarbeidsavtaler som skal sikre koordinering og samhandling. Krisesenteret trekker også fram at det er vedtatt at planene og avtalene skal evalueres årlig, men at det ikke blir gjennomført i alle tilfeller. Et krisesenter forteller at de opplever det som vanskelig å etablere samarbeidsavtaler med forskjellige tjenestetilbud. Krisesenteret opplever at de ulike kommunale tjenestene ikke er vant til å ha samarbeidsavtaler og derfor stiller spørsmål ved nødvendigheten av dem.

Det ble gjennomført et tjenstedesignprosjekt av Making Waves på oppdrag fra Bufdir i 2017 for å se på hvordan beboere ved krisesentrene opplever tilbudet de får. En sentral konklusjon var at brukerne opplever at krisesenteret har en helhetsforståelse av situasjonen, men at andre tjenester har et mer begrenset perspektiv. Brukerne opplever derfor at forholdet til andre tjenester kan være vanskelig.

Ifølge Bufdir er dialogen mellom krisesentrene og kommunene bedret, og det er utformet nye samarbeidsavtaler mellom ulike tjenester. Det kan imidlertid være god samhandling uten at det

nødvendigvis er etablert et helhetlig tilbud slik krisesenterloven legger opp til. Krisesenteret kan oppleve at det ikke blir prioritert, og at kommunene ikke har forståelse for situasjonen til krisesenteret og at krisesentrene derfor må kjempe med andre kommunale tjenester om ressurser. I noen tilfeller ser Bufdir at en anstrengt kommuneøkonomi gjør det krevende å prioritere tilbud som krisesenter. I en del kommuner medfører det at krisesenteret ikke har ressurser til å opprettholde et forsvarlig tilbud.¹⁸⁹

7.4.3 Det varierer hvilket tilbud krisesenterbeboere får under oppholdet

Det går fram av krisesenterloven at krisesentertilbudet skal gi brukerne støtte, veiledning, hjelp til å ta kontakt med andre deler av tjenesteapparatet og legge til rette for de individuelle behovene for brukerne.

Figur 20 Bistand under opphold på krisesenter i 2020, prosent av opphold



Kilde: Krisesenterstatistikken.

Figur 20 viser at nær alle beboere får tilbud om en inntakssamtale i forbindelse med at de ankommer krisesenteret. De som ikke får tilbud om en slik samtale, har gjerne et kortere opphold ved senteret. Det er noen færre som får tilbud om systematisk kartlegging av hjelpebehov.

Av forskrift til krisesenterloven om fysisk sikkerhet går det fram at krisesenterets ansatte *skal* kartlegge trusselbildet til brukerne, både voksne og barn.¹⁹⁰ Krisesenterstatistikken viser imidlertid at 30 prosent av de voksne krisesenterbeboerne ikke fikk systematisk kartlagt sine trusler eller beskyttelsesbehov. Manglende kartlegging av dette kan føre til at krisesentrene ikke fanger opp personer med behov for mer omfattende beskyttelsestiltak.

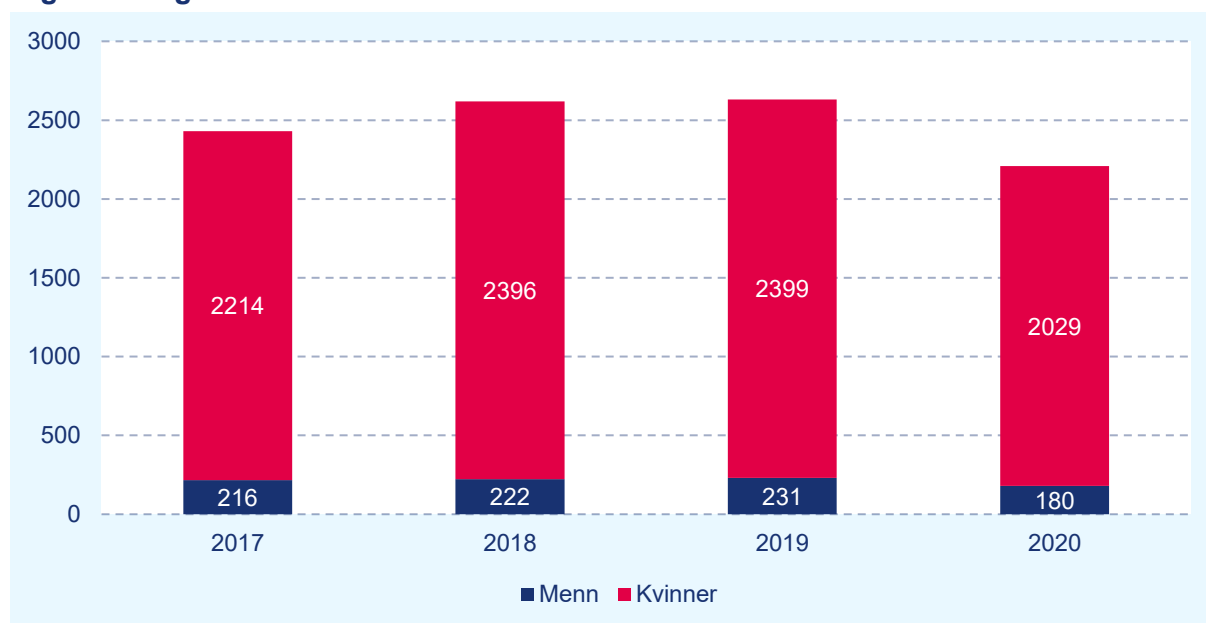
¹⁸⁹ Intervju med Bufdir, 05.11.2021.

¹⁹⁰ Forskrift om fysisk sikkerheit i krisesentertilbudet, § 4.

7.4.4 Økning i bruk av dagtilbudet ved krisesentrene i perioden 2017–2019, men nedgang i 2020

Krisesentrene skal også gi et dagtilbud med støtte, råd og veiledning gjennom samtaler eller deltakelse i grupper eller aktiviteter. Dagtilbudet skal være gratis og rette seg mot både tidligere beboere og brukere som utelukkende benytter dagtilbudet.¹⁹¹ Krisesenterstatistikken viser at 39 prosent av dagbrukerne i 2020 oppga at de var gift eller samboer, og voldsutøver var oftest nåværende ektefelle eller samboer.

Figur 21 Dagbrukere ved krisesentrene



Kilde: Krisesenterstatistikken.

Krisesenterstatistikken viser at det var en økning i brukere av dagtilbudet ved krisesentrene fra 2017 til 2019, men en nedgang i 2020. Ifølge Bufdir skyldes nedgangen i 2020 antakeligvis koronapandemien.¹⁹² 62 prosent av dagbrukerne i 2020 hadde vært i kontakt med et krisesenter tidligere. Dette er omtrent tilsvarende som tidligere år. 60 prosent av dagbrukerne var under 40 år.

7.4.5 En stor andel krisesenterbeboere har innvandrerbakgrunn

I 2020 hadde 62 prosent av beboerne på krisesentrene innvandrerbakgrunn.¹⁹³ Halvparten av beboerne med innvandrerbakgrunn hadde med barn til krisesenteret. Av de øvrige beboerne var det en tredjedel som kom med barn til krisesenteret.

Beboere med innvandrerbakgrunn har lengre gjennomsnittlig botid ved krisesentrene enn beboerne uten innvandrerbakgrunn. Den gjennomsnittlige botiden til beboere med innvandrerbakgrunn var 33 dager i 2020, og 35 dager i 2015. De tilsvarende tallene for beboere uten innvandrerbakgrunn er henholdsvis 21 dager i 2020 og 23 dager i 2015.

7.4.6 Menns bruk av krisesentrene

Krisesenterloven slår fast at krisesentrene skal ha et tilbud til menn, kvinner og barn.

¹⁹¹ Bufdir (2022) *Veileder til krisesenterloven*. Bufdir veileder 01/15.

¹⁹² Bufdir (2022) *Flere henvendelser til krisesentre i 2020*. [Hentedato: 10.02.2022].

¹⁹³ Beboerne oppgir om én eller begge foreldre er født i utlandet.

Tabell 10 Mannlige beboere ved krisesentrene i perioden 2015–2020

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Antall mannlige beboere	125	131	132	135	147	137

Kilde: Krisesenterstatistikken.

Som det går fram av Tabell 10, har antallet mannlige beboere ved krisesentrene holdt seg stabilt i perioden fra 2015 til 2020. I 2020 var gjennomsnittsalderen til de mannlige beboerne 37 år. 63 prosent av mennene hadde innvandrerbakgrunn.

15 prosent av mennene hadde med seg barn til krisesenteret, mot 45 prosent av kvinnene.

Færre mannlige enn kvinnelige beboere oppgir å være utsatt for vold fra ektefellen eller samboeren (49 prosent menn mot 63 prosent kvinner), mens flere menn enn kvinner oppgir å være utsatt for vold fra bekjent eller egne foresatte (42 prosent menn mot 14 prosent kvinner). Øvrige voldsutøvere var andre familiemedlemmer eller svigerfamilie.¹⁹⁴ Krisesenterstatistikken viser videre at færre menn enn kvinner anmelder voldsforholdet (21 prosent menn mot 43 prosent kvinner).

Veilederen til krisesenterloven framhever at botilbudet til kvinner og til menn skal være fysisk atskilt. Kvinner og menn skal derfor ikke bo sammen eller ha felles oppholdsrom. Formålet er å bidra til at kvinner skal kunne føle seg trygge. Mange av beboerne er kvinner som har vært utsatt for alvorlig vold fra menn, og noen har bakgrunn fra sterkt kjønnssegregerte samfunn. I 2020 var krisesentertilbudet til menn plassert i en annen bygning enn tilbudet til kvinner ved 14 sentre. Ved 21 sentre var tilbudet til menn i samme bygning som tilbudet til kvinner, men i fysisk atskilte lokaler. Fire krisesentre oppga å ha midlertidige løsninger til menn, som for eksempel leie av rom og botilbud ved behov. To krisesentre har ikke faste sengeplasser til menn.¹⁹⁵ Det går også fram av statistikken at krisesentertilbudene til menn er mindre tilpasset barn enn krisesentertilbudene til kvinner. 12 av 37 krisesentre til menn oppga i 2020 å ha lekerom til barn, mot 36 av de 43 krisesentrene som tilbød overnatting til kvinner.

I intervjuene med krisesentrene peker noen på at de må finne løsninger for å kunne gi et fysisk atskilt botilbud i bygninger som ikke er konstruert for det i utgangspunktet. Krisesentrene peker på at kravet om atskilte tilbud kan føre til at menn får et tilbud som ligger et stykke unna det øvrige krisesenteret. Et av sentrene oppgir at en slik atskilt løsning kan gå på bekostning av andre hensyn ved krisesenteret, for eksempel tilbudet til barna, fordi de ikke får tilgang til de samme aktivitetene og det samme samværet. Et annet krisesenter peker på at kravet om fysisk atskilte tilbud er en lite presis formulering i loven som kan gi grunnlag for ulik fortolkning, ettersom det ikke nødvendigvis er slik at menn og kvinner må være i atskilte bygg.

7.4.7 Barn på krisesentrene

Det var 1258 barn som oppholdt seg på et krisesenter i 2020, og totalt hadde de 1580 opphold. Barn som kommer sammen med mor eller far, kan ha behov for å bo på krisesenteret flere ganger. Av de barna som hadde et opphold på et krisesenter i 2020, hadde 18 prosent bodd på et krisesenter tidligere. Av dem hadde 73 prosent hatt ett tidligere opphold, mens de øvrige (27 prosent) hadde to eller flere opphold bak seg.¹⁹⁶

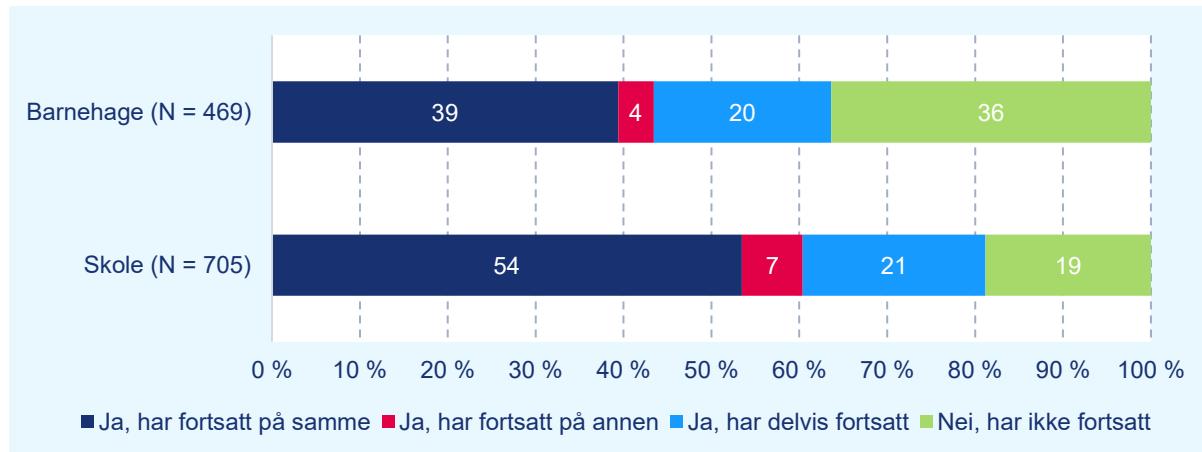
¹⁹⁴ Bufdir (2022) *Menn på krisesenter*. Bufdirs nettsider, [Hentdato: 10.02.2022]. https://www.bufdir.no/Statistikk_og_analyse/Vold_og_overgrep_tall_og_statistikk/krisesentertilbudet_i_norske_kommuner/menn_pa_krisesenter/#heading84112

¹⁹⁵ Bufdir (2022) *Tilgjengelighet på krisesentre*. <www.bufdir.no/Statistikk_og_analyse/Vold_og_overgrep_tall_og_statistikk/krisesentertilbudet_i_norske_kommuner/tilgjengelighet_pa_krisesentre/> [Hentdato: 10.02.2022].

¹⁹⁶ Bufdir (2022) *Krisesenterstatistikken*. [Hentdato: 10.02.2022].

Barna som oppholder seg på et krisesenter, har behov for å ha en mest mulig normal hverdag. Samtidig har de – på lik linje med de voksne – behov for å bearbeide det de har opplevd. Krisesenterstatistikken viser at for 46 prosent av barna har krisesentrene ikke gjennomført en kartlegging av trusler og beskyttelsesbehov.

Figur 22 Barns deltakelse på skole og i barnehage under krisesenteropphold i 2020



Kilde: Krisesenterstatistikken.

Barn og unge har rett til grunnskoleopplæring, jf. opplæringsloven § 2-1. Figur 22 viser imidlertid at 19 prosent av barna ved krisesentrene får avbrutt sin skolegang, og at 21 prosent kun delvis fortsetter skolegangen. En tredjedel av barnehagebarna som bor på krisesentrene, får avbrutt sitt barnehageopphold, og en femtedel fortsetter bare delvis i barnehagen. Det er flere grunner til at skole- og barnehagedeltakelsen blir avbrutt, men hovedårsaken er vurderingen av barnets sikkerhet. En annen vanlig årsak er at det er for stor avstand fra krisesenteret til skolen eller barnehagen.

7.5 Voldutsatte som flytter tilbake til voldsutøveren

Av dem som oppholder seg på et krisesenter, flytter 20 prosent av dem som ikke har barn, og 17 prosent av dem som har barn, tilbake til voldsutøveren. De som vender tilbake til voldsutøveren, har i gjennomsnitt en noe kortere botid ved senteret enn de øvrige beboerne. Ifølge krisesenterstatistikken er de vanligste årsakene til å vende tilbake til voldsutøveren et ønske om å gi voldsutøveren en ny sjanse, hensynet til barn og avhengighet/press fra voldsutøveren.

Et av krisesentrene vi har intervjuet, forteller at de som vender tilbake til voldsutøveren, ofte har blitt brakt til krisesenteret av andre instanser, som politi eller barnevern. Det at de ikke har kommet til senteret på eget initiativ, kan tyde på at de ikke er klare for å bryte båndene med voldsutøveren. Ifølge krisesenteret er disse voldsutsatte usikre på hva et krisesenter er, og hva de kan forvente av tilbudet. De er dessuten ofte redde for barnevernet og for represalier fra voldsutøveren, noe som gjør det vanskelig for krisesenteret å hjelpe dem. Krisesenterstatistikken for 2020 viser at 23 prosent av beboerne kom i kontakt med senteret gjennom politiet, 16 prosent via barnevernet, og omtrent 7 prosent gjennom fastlege, legevakt eller sykehus.

Ifølge krisesenterloven § 6 utløses det en opplysningsplikt til barnevernet dersom barn tas med tilbake til voldsutøveren etter et opphold på krisesenter. Ved rundt 140 krisesenteropphold vendte beboeren med barn tilbake til voldsutøveren. I omkring halvparten av disse tilfellene ble ikke bekymringsmelding sendt til barnevernet. Årsakene som krisesentrene oppgir for ikke å ha meldt fra til barnevernet, er at barnevernet allerede var involvert, at det ikke ble ansett som nødvendig, eller at det tidligere var sendt bekymringsmelding.

I intervjuet med et av de større kritesentrene peker de på at mer enn halvparten av beboerne får ulike midlertidige boløsninger etter at de flytter ut fra kritesenteret. Kritesenteret mener at sannsynligheten for at den voldsutsatte flytter tilbake til overgriper, er stor når familien blir etablert i midlertidige løsninger uten oppfølging. Når familien skal reetableres, er de avhengige av å få en permanent løsning. Den voldsutsatte trenger å føle seg trygg og må kunne være sikker på at familien kan bo der over tid. Videre må den voldsutsatte ha kjennskap til tjenestetilbudet familien får, som hvilken skole eller barnehage barna skal ha tilhørighet til. Det er også viktig å få etablert et nytt nettverk.

7.6 Kritesenterets rolle i det kommunale tjenestetilbudet

Ifølge Bufdirs veileder til kritesenterloven går kommunens ansvar etter kritesenterloven utover selve kritesenteret og tilbudet der. Det er kommunen som har ansvar for å sørge for at personer som er utsatt for vold i nære relasjoner, får helhetlig oppfølging. Et helhetlig kritesentertilbud omfatter både hjelp i en akutfase og oppfølging fra flere tjenester over tid. Det forutsetter at kommunens tjenester deltar i oppfølgingen av den voldsutsatte, og at tjenestene har rutiner for å samarbeide om oppfølgingen. Ifølge kritesenterveilederen omfatter en helhetlig innsats mot vold både forebyggende arbeid, hjelp til voldsutsatte og voldsutøvere og samordning av tjenester. I veilederen blir det presisert at kommunen har ansvar for å gjøre hjelpetilbudet kjent blant befolkningen og kommunens ansatte.¹⁹⁷

De seks kritesentrene vi har intervjuet, har forskjellige oppfatninger av hvordan kommunene involverer seg i kritesentertilbudet og integrerer kritesentrene i kommunens totale tjenestetilbud. Flere kritesentre peker på at ikke alle ansatte i kommunen har tilstrekkelig kjennskap til kritesenterets mandat og kompetanse, noen tror at kritesenterloven kun gjelder kritesenteret, og ikke kommunen. Andre kritesentre er fornøyd med oppfølgingen fra kommunen. De opplever å bli hørt av kommunene, og at kommunene gir kritesentrene gode rammer og driftsbetingelser. En undersøkelse gjennomført av Nordlandsforskning viser også at kritesentrene har ulike oppfatninger av kommunenes arbeid med temaet vold i nære relasjoner. En tredjedel av kritesentrene opplever at ledelsen i kommunen(e) viser lite engasjement, at det ikke er team/arbeidsgrupper som arbeider systematisk med å implementere kritesenterloven, og at ledelsen ikke regelmessig etterspør tilbakemeldinger fra kritesenteret om hva som skal til for å sikre at loven blir fulgt opp.¹⁹⁸

Flere av kritesentrene vi har intervjuet, viser til at de har etablert samarbeidsavtaler med kommunene. Et av sentrene oppgir at de opplever avtalen som tydelig, men at den kan være vanskelig å endre når den må vedtas i så mange ulike kommunestyre. Kritesenterstatistikken viser at 74 prosent av kritesentrene deltok i etablerte samarbeidsfora i kommunen.¹⁹⁹ Flere av kritesentrene vi har snakket med, kommenterer at det er kritesenteret som tar initiativ til at samhandlingen skal skje.

Gjennomgangen vår av statsforvalternes tilsynsrapporter med kritesenterloven viser at statsforvalteren i noen rapporter har pekt på at de aktuelle kommunene ikke synliggjør en helhetsforståelse av kommunens ansvar for et helhetlig og samordnet kritesentertilbud. I en tilsynsrapport for fem kommuner i Innlandet viser statsforvalteren til forskning som viser at jo mer komplekst og sammensatt hjelpetilbudet er, dess større er faren for at de ulike offentlige tjenestene ikke greier å fange opp eller følge opp behov som ligger i glippsonene mellom velferdsstatens tjenester. Statsforvalteren peker også på viktigheten av at kommunen utarbeider handlingsplaner. Videre savner statsforvalteren en konkretisering av planens betydning for det faktiske arbeidet, inkludert forebygging, identifisering og oppfølging. Statsforvalteren savner også en konkretisering av det faktiske tverrfaglige samarbeidet internt i kommunen/kommunene.

¹⁹⁷ Bufdir (2022) *Kritesenterveileder – Faglig veileder for innholdet i kritesentertilbudet*.

<www.bufdir.no/fagstotte/produkter/kritesenterveileder_faglig_veileder_for_innholdet_i_kritesentertilbudet> [Hentedato: 10.02.22]. /

¹⁹⁸ Nordlandsforskning (2019) *Kommunenes kritesentertilbud – En kunnskapsoversikt*. Rapport nr. 13/2019.

¹⁹⁹ Bufdir (2022) *Samarbeid med andre instanser*.

www.bufdir.no/Statistikk_og_analyse/Vold_og_overgrep_tall_og_statistikk/kritesentertilbudet_i_norske_kommuner/samarbeid_med_andre_instanser [Hentedato: 10.02.2022].

7.6.1 Oppfølging etter et opphold på krisesenter

De ansatte ved krisesentrene som vi har intervjuet, vektlegger betydningen av god og planmessig oppfølging av brukerne etter endt krisesenteropphold. Bufdir viser til at krisesentrene ikke sitter på de viktigste virkemidlene for å hjelpe brukere i en reetableringsfase når det gjelder bolig, økonomi, sikkerhet, osv. Det er andre kommunale og statlige tjenester som kan yte hjelp på disse områdene. Når mange tjenester må involveres i reetableringen av den voldsutsatte, kan det skape utfordringer for kommunene, og vi har indikasjoner på at kommunene håndterer reetableringen svært forskjellig: Noen er gode på det, mens andre strever med å få koblet på andre tjenester som er nødvendige for å få til en god reetablering. For mange av de voldsutsatte er det en utfordring at tjenestetilbudet digitaliseres og dermed ikke kan oppsøkes fysisk, for eksempel i NAV. Ifølge Bufdir må ansatte ved krisesentrene derfor bruke mer tid på å bistå brukerne overfor NAV.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet viser til at NAVs sosiale tjenester utgjør samfunnets sikkerhetsnett. Det innebærer at NAV-kontoret er ansvarlig for de individuelle tjenestene som gis etter i sosialtjenesteloven, blant annet råd og veiledning (inkludert økonomisk rådgivning), økonomisk stønad, kvalifiseringsprogrammet, individuell plan og midlertidig botilbud. Oppholdskommunen har ansvaret for å yte hjelp og tjenester til den enkelte. NAV-kontoret skal etter sosialtjenesteloven yte tjenester til den som oppholder seg i kommunen, og har plikt til å ta imot henvendelser som gjelder behov for sosiale tjenester. Hvis NAV-kontoret oppfyller sitt ansvar overfor en person ved å gi en tjeneste i en annen kommune, er kontoret ansvarlig for tjenesten så lenge den varer ifølge vedtaket som ble fattet. Dette er særlig aktuelt der et NAV-kontor finner midlertidig botilbud i en annen kommune. I slike tilfeller vil NAV-kontoret som innvilget midlertidig botilbud ha ansvar for å yte tjenester til personen.²⁰⁰ NAV vil iverksette tiltak for å sikre overgang til varig botilbud. Gjennom sitt sektoransvar skal NAV sikre tjenestene til voldsutsatte som måtte trenge bistand for å kunne etablere seg på nytt. Det gjør NAV gjerne gjennom en kombinasjon av råd og veiledning, oppfølging og økonomisk stønad i form av bidrag, lån og/eller garantier. Det som står i sentrum er midlertidig botilbud og videre bistand til å skaffe seg varig (tilrettelagt) bolig hvis det er nødvendig. To punkter i veilederen om vold i nære relasjoner og menneskehandel handler om henholdsvis flytting mellom kommuner og trygg bolig.

Flere av krisesentrene vi har intervjuet, bekrefter at den voldsutsatte ofte har behov for økonomisk hjelp og hjelp til å skaffe bolig. Et senter peker på betydningen av at den voldsutsatt får en bolig og trygge rammer for å kunne reetablere seg i et liv uten vold. Arbeids- og inkluderingsdepartementet²⁰¹ viser til at det å være utsatt for vold i nære relasjoner innebærer risiko for store og langvarige helsemessige, sosiale og/eller sikkerhetsmessige hindre for å fullføre utdanning og delta i arbeidslivet. Å finne egnet bolig for gruppen som har hatt opphold på krisesenter kan være utfordrende, ifølge departementet. Det kan være behov for særskilte sikkerhetshensyn, som for eksempel høy etasje og kameraovervåkning. Slike hensyn kan gjøre det vanskelig å finne bolig som tilfredsstiller krav til sikkerhet.²⁰²

De krisesentrene vi har intervjuet, trekker fram at de bidrar med hjelp til den voldsutsatte på flere ulike måter i reetableringsfasen. Et krisesenter opplyser om at de bistår den voldsutsatte i ett år etter at vedkommende er ferdig med oppholdet på krisesenteret. Et annet krisesenter oppgir at beboerne ofte har en kontaktperson som følger dem opp for å sikre at reetableringen blir systematisk og forutsigbar. Flere av sentrene påpeker at tidligere beboere kan benytte seg av krisesenterets dagtilbud i reetableringsfasen.

²⁰⁰ Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2022) *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes innsats mot vold i nære relasjoner - kommentarer til utkast til hovedrapport*. Brev til Riksrevisjonen 25.03.2022

²⁰¹ Etter at ansvaret for integreringsfeltet ble overført til arbeids- og inkluderingsministeren høsten 2021 har Arbeids- og inkluderingsdepartementet fått koordineringsansvaret for arbeidet mot negativ sosial kontroll mm.

²⁰² Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2022) *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes innsats mot vold i nære relasjoner*. Brev til Riksrevisjonen, 7. februar 2022.

Flere krisesentre peker på at beboere med innvandrerbakgrunn kan ha særlige utfordringer i reetableringsfasen; de har ofte et større behov for bistand i møte med det offentlige fordi de mangler et nettverk. Mange har aldri levd alene uten storfamilien og har varierende norskkunnskaper, noe som gjør det utfordrende å forstå informasjonen de mottar fra det offentlige.

7.7 Kompetanseteamet mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og negativ sosial kontroll

Kompetanseteamet mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og negativ sosial kontroll (Kompetanseteamet) er et nasjonalt tverretattlig fagteam som gir råd og veiledning til hjelpeapparatet og enkeltpersoner om hvordan de bør gå fram i konkrete saker om tvangsekteskap, kjønnslemlestelse eller andre former for æresrelatert vold. Kompetanseteamet har også ansvar for å tildele plasser i det nasjonale botilbudet for personer over 18 år som er utsatt for tvangsekteskap eller annen æresrelatert vold (botilbudet), jf. punkt 7.7.1.

Teamet består av representanter fra Bufdir, Politidirektoratet, Utlendingsdirektoratet, Arbeids- og velferdsdirektoratet, Helsedirektoratet og Integrerings- og mangfoldsdirektoratet.

Tabell 11 Antall saker kompetanseteamet har behandlet, fordelt på alder

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Totalt antall saker	399	597	560	595	669	649
Andel over 18 år	61 %	60 %	59 %	54,5 %	58 %	58 %
Andel under 18 år	38 %	40 %	39 %	45,5 %	40 %	42 %
Ukjent alder	1 %	0 %	2 %	0 %	2 %	1 %

Kilde: Kompetanseteamets årsrapport 2020 for årene 2018, 2019 og 2020, Kompetanseteamets årsrapport for 2017 for årene 2016 og 2017.

Som det går fram av tabellen, bisto Kompetanseteamet med veiledning i 649 saker i 2020. I perioden 2015–2020 har det vært en økning på 63 prosent i antall saker kompetanseteamet har veiledet i.

I Kompetanseteamets årsrapport for 2020, By- og regionforskningsinstituttet NIBR²⁰³ og av Riksrevisjonens spørreundersøkelse til lærere går det fram at det er behov for å gjøre kompetanseteamet mer kjent. Kompetanseteamet viser til rapporten *Kommunenes erfaring med barn og unge som etterlates i utlandet mot sin vilje* som viser at kommunenes kjennskap til Kompetanseteamet og hva de kan bistå med er begrenset. Kjennskapen varierer mellom kommuner, og det kan se ut til at flere kommuner ikke kjenner til Kompetanseteamet i det hele tatt. Kompetanseteamet opplyser om at de arbeider kontinuerlig med å gjøre Kompetanseteamet kjent. I 2020 sendte de ut informasjonsbrev til ulike tjenester og laget og distribuerte digitale og fysiske plakater om teamet.²⁰⁴

Ifølge Kompetanseteamet årsrapport for 2020 var *minoritetsrådgivere* ved skolene den yrkesgruppen som henvendte seg til Kompetanseteamet om flest saker i 2019 og 2020, med henholdsvis 111 saker i

²⁰³ By- og regionforskningsinstituttet NIBR (2020), *Mange vil hjelpe, men hjelper det? En gjennomgang av hjelpetjenester for personer utsatt for negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse*. Rapport utarbeidet på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet.

²⁰⁴ Oslo Economics ((2019) *Kommunenes erfaringer med barn og unge som etterlates i utlandet mot sin vilje*. Rapport utarbeidet på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet.

2020, og 107 saker i 2019. Kompetanseteamet rapporterer om en nedgang i antall henvendelser fra politiet fra 2019 til 2020.

I årsrapporten påpeker Kompetanseteamet at ansatte i NAV og helse- og omsorgstjenestene i liten grad henvender seg til teamet for å få veiledning. Kompetanseteamet veiledet NAV i 18 saker i 2020, mot 22 i 2019. I 2020 henvendte skolehelsetjenesten seg til Kompetanseteamet om 11 saker, mot 14 i 2019. Andre deler av primærhelsetjenesten henvendte seg om 10 saker i 2020, mot 15 i 2019. Spesialisthelsetjenestene henvendte seg om 4 saker i 2020, mot 6 i 2019.

Ifølge Kompetanseteamet er mange i teamets målgruppe brukere av NAVs tjenester. Teamet mener derfor at få henvendelser fra NAV trolig skyldes lite kunnskap om æresrelatert vold og manglende kjennskap til Kompetanseteamet blant saksbehandlere i NAV. Videre mener Kompetanseteamet at en snever tolkning av sosialtjenesteloven § 17 (råd og veiledning) kan føre til at saker som omhandler tvangsekteskap, vold og negativ sosial kontroll ikke avdekkes. Teamet peker på at råd og veiledning som gis ved NAV-kontorene, må sikre at den voldsutsatte får den hjelpen og støtten som vedkommende har behov for. I Kompetanseteamets årsrapport for 2020 vises det til at forhold knyttet til brukere som opplever vold og trusler i nære relasjoner, er behandlet flere steder i hovedrundskrivet til sosialtjenesteloven. Kompetanseteamet opplever imidlertid at formuleringene er vage, og mener det kan skape unødige vansker for den hjelpetrequende brukeren. Ifølge teamet kan det derfor være behov for å gjennomgå de delene av rundskrivet til sosialtjenesteloven som omhandler vold i nære relasjoner.²⁰⁵

Arbeids- og inkluderingsdepartementet viser til at NAV Grünerløkka har vært Arbeids- og velferdsdirektoratets representant i Kompetanseteamet siden 2015. NAV Grünerløkka har siden 2019 i tillegg hatt i oppdrag å gi råd og veiledning til andre NAV-kontorer i saker om radikaliserings og voldelig ekstremisme. NAV sentralt formidler også kunnskap om dette i sine interne kanaler og gjennom kurstilbud. I tillegg arbeider de med å opprette et nasjonalt ressurscenter som vil få ansvar for nasjonal kompetanseheving i NAV om vold i nære relasjoner og konsekvenser det har for arbeid. Senteret skal også arbeide med metodeutvikling når det gjelder arbeidslivsinkludering av voldsutsatte.²⁰⁶

Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Barne- og familiedepartementet viser til at Bufdir i 2021 har fått i oppdrag av Kunnskapsdepartementet²⁰⁷ å styrke Kompetanseteamet og gjøre teamet mer kjent.²⁰⁸

7.7.1 Botilbudet for personer utsatt for tvangsekteskap, æresrelatert vold og negativ sosial kontroll

Botilbudet for personer utsatt for tvangsekteskap, æresrelatert vold og negativ sosial kontroll (botilbudet) er etablert i et samarbeid mellom Bufdir og noen utvalgte kommuner. Kompetanseteamet mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og negativ sosial kontroll tildeler plass i botilbudet. Målgruppen for botilbudet er personer over 18 år som er utsatt for tvangsekteskap, trusler om tvangsekteskap eller annen æresrelatert vold. Botilbudet omfatter også saker om psykisk vold og negativ sosial kontroll der den utsatte har behov for å komme i sikkerhet bort fra voldsutøver(e) og behov for oppfølging. Både kvinner, menn, par og en forelder med barn kan vurderes for botilbudet.

Målet med botilbudet er å gi midlertidig tilbud om bolig og at beboeren etter oppholdet skal være praktisk, emosjonelt og sosialt rustet til å mestre en selvstendig hverdag.²⁰⁹

²⁰⁵ Bufdir (2021) *Årsrapport 2020 – Kompetanseteamet mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og negativ sosial kontroll*. Årsrapport på Bufdirs nettsider, side 22-23.

²⁰⁶ Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2022) *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes innsats mot vold i nære relasjoner*. Brev til Riksrevisjonen, 7. februar 2022.

²⁰⁷ Nå Arbeids- og inkluderingsdepartementet

²⁰⁸ Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2022) *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes innsats mot vold i nære relasjoner - kommentarer til utkast til hovedrapport*. Brev til Riksrevisjonen 25.03.2022.

²⁰⁹ Likestillingssenteret KUN (2016) *Sikkerhets- og familiearbeid for unge utsatte for tvangsekteskap og æresrelatert vold*. KUN-rapport 2016: 3.

Tilbudet har totalt 26 plasser til rådighet. Disse er fordelt på ulike steder i landet og består av både leiligheter, hybler og kollektiv som alle er sikkerhetsklarert av politiet.²¹⁰

I løpet av botiden får beboerne miljøterapeutisk oppfølging og anledning til å etablere kontakt med aktuelle tjenester i kommunen og frivillige fra ulike aktuelle organisasjoner. Beboerne får også tilbud om å delta i nettverk for beboere og tidligere beboere. Botilbudet skal bidra til at beboere etter utflytting får tilstrekkelig oppfølging fra det offentlige hjelpeapparatet, fra frivillige organisasjoner og fra ansatte i bo- og støttetilbudet ved behov.²¹¹

Tabell 12 Antall personer plassert i botilbudet årlig

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Totalt	39	36	30	33	30	39
Kvinner	N/A	31	25	26	26	27
Menn	N/A	4	4	4	4	5
Par	N/A	3	0	3	1	2
Mødre med barn		1	1	2	2	4

Kilde: Kompetanseteamets årsrapporter.

Som det framgår av har antall plasseringer i botilbudet vært relativt stabilt i perioden 2015 til 2020, med 30–40 personer i året. De fleste som får et bosted gjennom tilbudet, er kvinner. Det er mulig å benytte botilbudet i maksimalt ni måneder. Kompetanseteamets årsrapport for 2020 viser at etterspørselen etter botilbud har økt, og at teamet derfor ser behov for å øke antallet plasser. Bufdir oppgir at de vurderer belegget opp mot behov og etterspørsel, og at de er i dialog med Arbeids- og inkluderingsdepartementet om når det er behov for å øke antallet. I 2020 ble det etablert fire nye plasser i botilbudet, noe som medførte at antallet plasser økte fra 22 til 26. Per november 2021 var det 7 ledige plasser i botilbudet, noe som tilsvarer et belegg på 86 prosent. Bufdir vurderer at det er en god utnyttelse av kapasiteten, samtidig som at noen ledige plasser gir fleksibilitet. Det er heller ikke slik at flere plasser står tomme over lengre tid.²¹²

Ifølge Kompetanseteamets årsrapport for 2020 ble 86 personer vurdert for botilbudet, mens 39 personer ble tildelt plass. Teamet trekker fram ulike årsaker til at ikke alle fikk plass:

- Botilbudet som var egnet og/eller ønsket, var fullt.
- Personen flyttet til en annen bolig eller tilbake til familie/ektefelle underveis i prosessen.
- Personen var ikke egnet for botilbudet på grunn av for eksempel rusproblemer, kriminell aktivitet og/eller kriminelt nettverk.
- I tilfeller der de voldsutsatte var en forelder og barn, kunne barnefordeling og samvær være en utfordring eller et hinder for plassering i botilbudet.

I årsrapporten peker Kompetanseteamet også på at det har vært noen henvendelser om botilbud for etnisk norske personer utsatt for negativ sosial kontroll og vold, som har brutt eller ønsket å bryte med lukkede trossamfunn, og som derfor trenger trygghet og oppfølging. Disse er imidlertid ikke innlemmet i målgruppen for dette botilbudet.²¹³

²¹⁰ Intervju med Bufdir, 05.11.2021.

²¹¹ Bufdir (2021) *Årsrapport 2020 – Kompetanseteamet mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og negativ sosial kontroll.*

²¹² Bufdir (2021) *Spørsmål til Bufdir fra Riksrevisjonen, 15.11.2021*

²¹³ Bufdir (2021) *Årsrapport 2020 – Kompetanseteamet mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og negativ sosial kontroll.*

8 Samhandling og koordinering på kommunalt og statlig nivå

I dette kapitlet omtaler vi de mange tjenestene som yter hjelp til utsatte for vold i nære relasjoner. Vi beskriver også hvilket ansvar henholdsvis kommune og stat har. Videre ser vi på noen av virkemidlene som finnes på området, blant annet kommunale og nasjonale handlingsplaner og samarbeid og koordinering på ulike nivåer.

8.1 Mange forskjellige tjenester yter hjelp til utsatte for vold i nære relasjoner

Det er ingen enkeltinstans som har det overordnede ansvaret for å sikre et helhetlig tilbud til personer som er utsatt for vold i nære relasjoner. Flere undersøkelser har pekt på at den som rammes av vold i nære relasjoner må forholde seg til mange ulike aktører, jf. Figur 23.²¹⁴ Den voldsutsatte kan ha ulike, men omfattende behov for bistand fra det offentlige, og det kan være vanskelig for voldsutsatte og deres pårørende å orientere seg om hvor en kan søke hjelp.²¹⁵

Figur 23 Oversikt over potensielle offentlig aktører som kan yte hjelp til utsatte for vold i nære relasjoner



Kilde: Riksrevisjonen.

Helhetlig hjelp forutsetter godt samarbeid på tvers av sektorer og tjenester på alle nivåer. Flere tjenester enn de som omtales i hovedanalyserapporten har oppgaver for å møte behov for kunnskap

²¹⁴ NOU 2017:12 *Svikt og svik*.

²¹⁵ Prop. 12 S (2016–2017) *Opptrappingsplan mot vold og overgrep (2017–2021)*.

og samordning, for eksempel minoritetsrådgivere, integreringsrådgivere og De regionale ressursentrene om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging (RVTS). Viktigheten av at aktørene i hjelpeapparatet har kunnskap om og har avklart hva egne og andres roller er, for å kunne gi brukerne en helhetlig og samordnet oppfølging og behandling, understrekes i opptrappingsplanen mot vold og overgrep (2017–2021). Ifølge opptrappingsplanen er det behov for formelle samarbeidsavtaler, gode rutiner, faste samarbeidsarenaer, strukturer og tilstrekkelig kapasitet i de ulike tjenestene.²¹⁶

Det finnes enkelte spesialiserte tjenester som er innrettet mot utsatte for vold i nære relasjoner, for eksempel kriesentre, egne avsnitt i politiet som etterforsker vold i nære relasjoner og kommunale voldscoordinatorer. Voldsutsatte benytter seg imidlertid også av mange ulike hjelpetilbud som ikke først og fremst er innrettet for å hjelpe mennesker som utsettes for vold. Tilbudene kan likevel bistå i slike saker fordi forebygging og konsekvenser av vold er en del av deres virksomhet.²¹⁷

I NOU 2020:17 *Varslede drap? Partnerdrapsutvalgets utredning* ble straffesaksdokumentene i 19 partnerdrapssaker gjennomgått. Et av utvalgets kriterier da de valgte ut saker, var at offer og/eller gjerningsperson var i kontakt med hjelpeapparatet før drapet. Utvalget konkluderer med at kontakten med hjelpeapparatet kunne ha dannet grunnlag for å forebygge ytterligere partnervold og partnerdrap i alle sakene. Videre peker utvalget på fem gjennomgående utfordringer når det gjelder kontakten med hjelpeapparatet og hjelpeapparatets håndtering av sakene:

- kunnskap og kompetanse i hjelpeapparatet
- kommunikasjon og tillit mellom bruker og hjelpeapparat
- regler, retningslinjer og anbefalinger
- organisering, rutiner og profesjonalitet
- informasjonsutveksling, samarbeid og samordning

Utvalget viser også til at tilsynsmyndigheter må prioritere tilsyn med relevante tjenesters arbeid for å forebygge partnervold og partnerdrap.²¹⁸

8.2 Kommunenes ansvar, virkemidler og koordinering

I veilederen til kriesenterloven presiseres det at kommunene skal sørge for at voldsutsatte får helhetlig oppfølging gjennom samordning av tjenester fra kriesenteret og fra andre tjenester. Helhetlig oppfølging krever konkrete samhandlingsmodeller og rutiner for tverretattlig samarbeid, på tjenestenivå og i enkeltsaker. Samarbeidet må omfatte både kommunens egne tjenester, kriesenteret, andre tilbud for voldsutsatte og statlige tjenester som politi, familievernet og spesialisthelsetjenester.²¹⁹

I brev til oss peker Justis- og beredskapsdepartementet på at kommunene har ansvar for en stor del av det relevante tjenesteapparatet i arbeidet mot vold i nære relasjoner, og at de i likhet med statlige myndigheter er forpliktet av Istanbulkonvensjonen. Videre gir en rekke bestemmelser i aktuelle lover og forskrifter kommunene en plikt til å sørge for en helhetlig og individuelt tilpasset oppfølging av utsatte for vold i nære relasjoner, deres pårørende og voldsutøvere. Etter kriesenterloven § 4 plikter kommunene blant annet å sørge for at kvinner, menn og barn som er utsatt for vold eller trusler om vold i nære relasjoner, får en helhetlig oppfølging. *Det krever at tiltak er samordnet mellom kriesentertilbudet og andre deler av tjenesteapparatet.²²⁰

²¹⁶ Prop. 12 S (2016–2017) *Opptrappingsplan mot vold og overgrep (2017–2021)*.

²¹⁷ NKVTS (2014) *En velvillig og oppmerksom tilhører – Mennesker som har vært utsatt for vold og deres møte med hjelpeapparatet og politiet*. Rapport 2/2014.

²¹⁸ NOU 2020: 17 *Varslede drap?*

²¹⁹ Bufdir (2022) *Kommunens helhetlige innsats mot vold i nære relasjoner*. Brosjyre tilgjengelig fra Bufdirs nettsider, [Hentedato: 10.02.2022]. [brosjyre_voldinarerelasjoner_revidering-oktober_trykkeklar-002-002.pdf \(bufdir.no\)](#)

²²⁰ Justis- og beredskapsdepartementet (2021) *Avsluttende intervju – svar på spørsmål*. Brev til Riksrevisjonen, 23.11.2021.

På oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet har Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress (NKVTS) utviklet en veileder som kommunene kan benytte i arbeidet med å utarbeide handlingsplaner (veilederen omtales nærmere i punkt 8.2.1). I tillegg gjennomfører departementet årlig (med unntak av i 2020) konferanser om samarbeid og samordning i politi og hjelpeapparatet, der ansatte fra ulike tjenester fra kommunene deltar. Konferansene arrangeres ulike steder i landet i samarbeid med de regionale ressursentrene om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging (RVTS) og tar sikte på å vise fram gode lokale eller regionale samarbeidsmodeller.²²¹

Barne- og familiedepartementet peker på at kommunene har ansvar for en stor del av hjelpetilbudet til voldsutsatte. Departementet legger til grunn at kommunene er nærmest til å vurdere hvordan voldsarbeidet bør organiseres ut fra lokale forhold, og statlige myndigheter har ikke ønsket å pålegge kommunene å utarbeide handlingsplaner eller å ha en voldskoordinator. Av hensyn til det kommunale selvstyret er det ikke gitt detaljerte føringer til kommunene om hvordan de skal organisere sitt krisesentertilbud, herunder når det gjelder avstand til krisesenter, bemanning, samarbeid mellom tjenester.²²²

8.2.1 Flere kommuner mangler handlingsplaner mot vold i nære relasjoner

Det er ikke vedtatt noen plikt for kommunene til å utarbeide en kommunal handlingsplan mot vold i nære relasjoner, men nasjonale myndigheter har oppfordret kommunene til å etablere slike planer siden 2008²²³, og senest i *Frihet fra vold. Regjeringens handlingsplan for å forebygge og bekjempe vold i nære relasjoner 2021–2024*.²²⁴ Ifølge Justis- og beredskapsdepartementet er slike kommunale handlingsplaner et sentralt verktøy for å sikre et helhetlig og sammenhengende tilbud i kommunene.²²⁵ Partnerdrapsutvalget anbefalte til og med å innføre en lovfestet plikt for kommunene om å ha en handlingsplan mot vold i nære relasjoner.²²⁶ Utvalget oppga at slike planer bidrar til å videreutvikle det kommunale hjelpeapparatets kompetanse og fenomenforståelse og at planene kan bidra til at hjelpeapparatet blir enige om prioriterte mål og innsatsområder. Videre mente de at planene kan bidra til å identifisere samarbeidsbehov, og å sikre en god ansvarsfordeling.

Ifølge NKVTS' veileder om handlingsplaner mot vold i nære relasjoner skal kommunale eller interkommunale handlingsplaner sikre at kommunene har oppmerksomhet rettet mot bekjempelse av vold og overgrep, og at berørte får et tilrettelagt og helhetlig tilbud. Videre skal slike planer styrke kunnskapsnivået hos de ansatte i kommunene og videreutvikle samarbeidet mellom faggrupper, sektorer og forvaltningsnivåer.²²⁷ Ifølge veilederen kan kommunale handlingsplaner altså være effektive verktøy for å sikre godt samarbeid mellom og innenfor kommunale og statlige tjenester.

Spørreundersøkelsen vår til kommunene der vi kartlegger arbeidet deres mot vold i nære relasjoner, viser at 67 prosent av de 192 kommuner som besvarte undersøkelsen, har en handlingsplan mot vold i nære relasjoner.²²⁸ KOSTRA-tall viser en tilsvarende tendens: Her oppgir 64 prosent av kommunene å ha en politisk vedtatt handlingsplan mot vold i nære relasjoner i 2020, enten i egen kommune eller i samarbeid med andre kommuner.

²²¹ Justis- og beredskapsdepartementet (2021) *Avsluttende intervju – svar på spørsmål*. Brev til Riksrevisjonen, 23.11.2021.

²²² Barne- og familiedepartementet (2022) *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes innsats mot vold i nære relasjoner - utkast til rapport*, brev til Riksrevisjonen, 24.03.2022

²²³ Justis- og politidepartementet (2008) *Vendepunkt. Handlingsplan mot vold i nære relasjoner 2008–2011*. Tiltak 24. [handlingsplan-mot-vold-i-naere-relasjoner-2008-2011.-vendepunkt.pdf \(regjeringen.no\)](#)

²²⁴ Justis- og beredskapsdepartementet (2021) *Frihet fra vold. Regjeringens handlingsplan for å forebygge og bekjempe vold i nære relasjoner 2021–2024*. Tiltak 21. [209755-ld-frihetfravold-web.pdf \(regjeringen.no\)](#)

²²⁵ Justis- og beredskapsdepartementet (2021) *Avsluttende intervju – svar på spørsmål*. Brev til Riksrevisjonen, 23.11.2021.

²²⁶ NOU 2020: 17 *Varslede drap? Partnerdrapsutvalgets utredning*

²²⁷ NKVTS (2022) *Veileder, kommunale handlingsplaner mot vold i nære relasjoner*. NKVTS' nettsider, [Hentedato: 10.02.2022].

²²⁸ Undersøkelsen ble gjennomført i oktober/november 2020. Av 192 kommuner oppga 128 å ha en handlingsplan mot vold i nære relasjoner. Det ble sendt inn 69 handlingsplaner; mange av dem er interkommunale og dekker flere kommuner.

Ifølge NKVTS-rapporten *Kommunale handlingsplaner mot vold i nære relasjoner* er det visse forutsetninger som må være på plass for at en kommunal handlingsplan kan være virksom. For det første er det viktig at planen er politisk behandlet og vedtatt; hvis den skal bli et styringsinstrument for voldsarbeidet i kommunen, må den være politisk og administrativt forpliktende for kommunen. Det må også kreves at kommunene rapporterer jevnlig.²²⁹ Ifølge rapporten var de kommunale handlingsplanene lite tilgjengelige eller utilgjengelige, noe som kan medføre at informasjon ikke når ut til kommunens innbyggere. Det kan få konsekvenser for den voldsutsatte og andre som er berørt av vold i nære relasjoner.

I spørreundersøkelsen til kommunene – både de med og de uten handlingsplan – ble de bedt om å oppgi om de har rutiner og prosedyrer på ulike områder. Resultatene fra spørreundersøkelsen er oppsummert i tabellen under.

Tabell 13 Rutiner og prosedyrer hos kommuner med og uten handlingsplan mot vold i nære relasjoner

	Kommuner med handlingsplan (N=128)	Kommuner uten handlingsplan (N=64)
Skriftlige prosedyrer/instrukser for samordning mellom hjelpetjenestene (i selve handlingsplanen eller andre dokumenter)	82 %	41 %
Skriftlige veiledere eller andre verktøy for å gjenkjenne at personer er utsatt for vold i nære relasjoner (i selve handlingsplanen eller andre dokumenter)	84 %	45 %
Skriftlige prosedyrer/veiledere for varsling av vold i nære relasjoner (i selve handlingsplanen eller andre dokumenter)	90 %	58 %
Kompetansetiltak for kommunens hjelpeinstanser om vold i nære relasjoner (i selve handlingsplanen eller andre dokumenter)	81 %	53 %
Statistikk eller annen informasjon om hvor mange som henvender seg om hjelp på grunn av vold i nære relasjoner	29 %	20 %

Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse til kommunene.

Som det framgår av Tabell 13 har kommunene som oppgir å ha en handlingsplan mot vold i nære relasjoner, i større grad utarbeidet skriftlige rutiner/prosedyrer for å samordne arbeidet på området og for å oppdage og varsle om vold. Det er også en større andel av kommunene med handlingsplan som har kompetansetiltak for hjelpeinstansene og statistikk om voldsutsatte i kommunen.

Gjennomgangen vår av de kommunale handlingsplanene vi fikk tilsendt i forbindelse med spørreundersøkelsen, viser at planene har stor variasjon i form og innhold.²³⁰ Det er et stort spenn mellom planene i kompetansetiltakene, og planene inneholder mange ulike former for opplæringstiltak. Videre er det stor variasjon i formen på de skriftlige rutinene og prosedyrene kommunene oppgir at de

²²⁹ NKVTS (2019) *Kommunale handlingsplaner mot vold i nære relasjoner. Hvordan brukes de og til hvilken nytte?* Rapport nr. 3/2019. [NKVTS Rapport 3-19](#)
²³⁰ 69 av 128 kommuner som oppga å ha plan.

har på disse områdene; kommunene viser til både nasjonale veiledere, skriftlige prosedyrer, flytskjema, handlingsveiledere, kvalitetssystemer, tiltakskort, skriv, den kommunale samhandlingsmodellen «Bedre Tverrfaglig Innsats» (BTI)²³¹ m.m. Det som går igjen i alle planene, er at både rutiner, prosedyrer og kompetansetiltak i størst grad er rettet mot barn og unge, og at det er færre tiltak rettet mot øvrige grupper i befolkningen som kan være utsatt for vold i nære relasjoner, for eksempel menn og LHBT-personer. Andre grupper gjør seg gjeldende i forbindelse med for eksempel rus og psykiatri, sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse. Dette bekreftes også i NKVTS' rapport om handlingsplanene.²³² Mange av planene bar preg av at kommunen hadde brukt NKVTS' veileder for å utarbeide handlingsplaner, og inneholdt flere av de anbefalte elementene, for eksempel en oversikt over lovgrunnlaget på området og beskrivelser og definisjoner av vold.

Gjennomgangen av de kommunale handlingsplanene viser at planperioden var utløpt i nær en fjerdedel av planene, men de aktuelle kommunene oppga at de likevel fremdeles brukte planen. Det framgår av enkelte planer at det egentlig var planlagt for en jevnlig rullering og evaluering av planen, mens andre ikke hadde tidfestet planperiode. I tilfellene der planen faktisk er oppdatert, vises det i liten grad til erfaringene som er gjort i den tidligere planperioden. Ifølge rapporten fra NKVTS kan det føre til uklarheter om oppfølgingen og implementeringen av planen i de kommunale sektorene.²³³ Andre ting som blir trukket fram i NKVTS' rapporten er at det er behov for mer konkrete handlingsplaner i form av tiltak og konkrete satsingsområder og at planene ofte ikke blir evaluert eller oppdatert.

8.2.2 Svakheter i samarbeidet mellom hjelpetjenestene

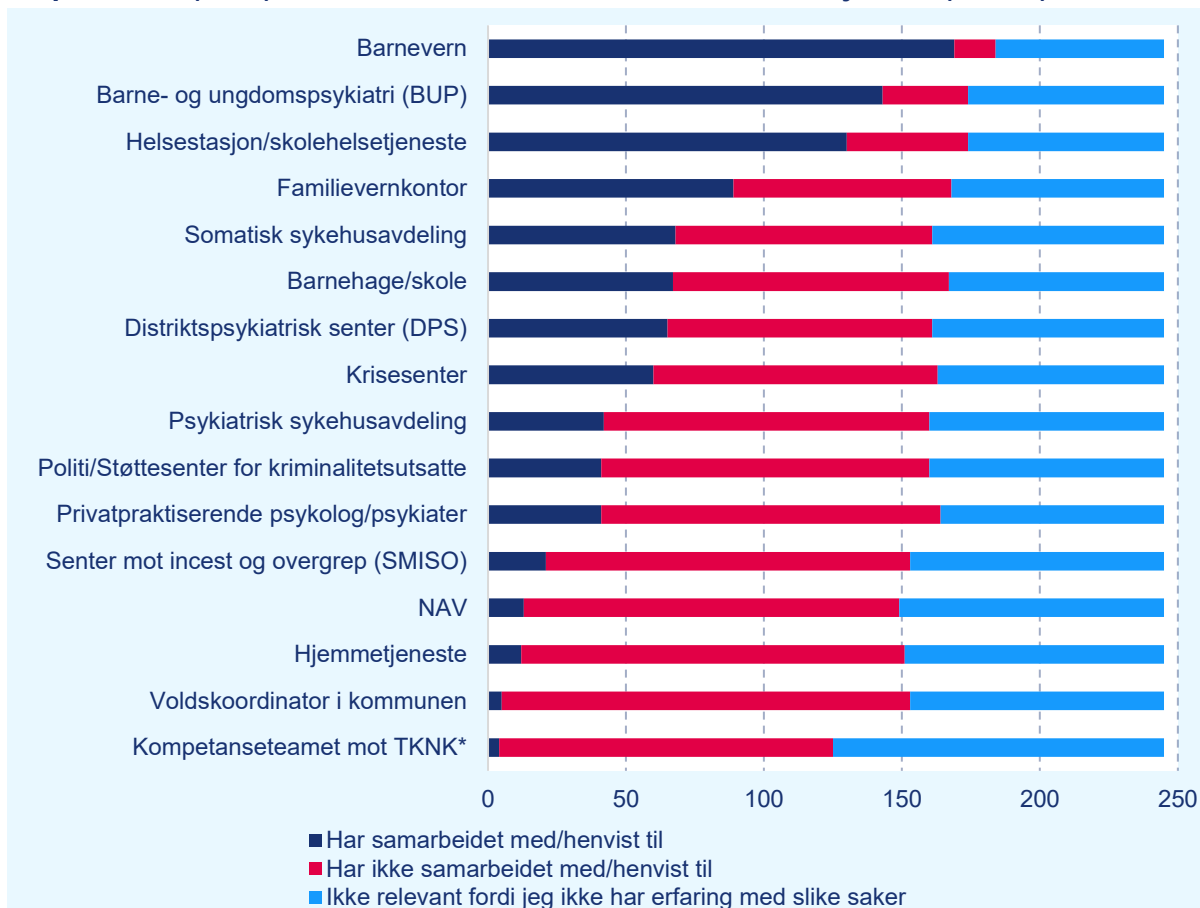
Fastlegene har en viktig portnerfunksjon når det gjelder bruken av spesialisthelsetjenester, jf. St.meld. nr. 47 (2008–2009) *Samhandlingsreformen. Rett behandling – på rett sted – til rett tid*. Som hovedregel skal alle pasienter som behandles i spesialisthelsetjenesten ha henvisning fra primærnivå, og de fleste blir henvist til spesialisthelsetjenesten av fastleger. Fastlegen vil også kunne bistå den voldsutsatte med å komme i kontakt med andre tjenester som ikke krever henvisning.

²³¹ BTI er en samhandlingsmodell for tjenester som møter gravide, barn, unge og foreldre det er knyttet undring eller bekymring til. Hensikten med BTI-modellen er å kvalitetssikre helhetlig og koordinert innsats uten at det blir brudd i oppfølgingen: [Bedre Tverrfaglig Innsats - tidliginnsats.forebygging.no](#)

²³² NKVTS (2019) *Kommunale handlingsplaner mot vold i nære relasjoner. Hvordan brukes de og til hvilken nytte?* Rapport nr. 3/2019. [NKVTS Rapport 3-19](#)

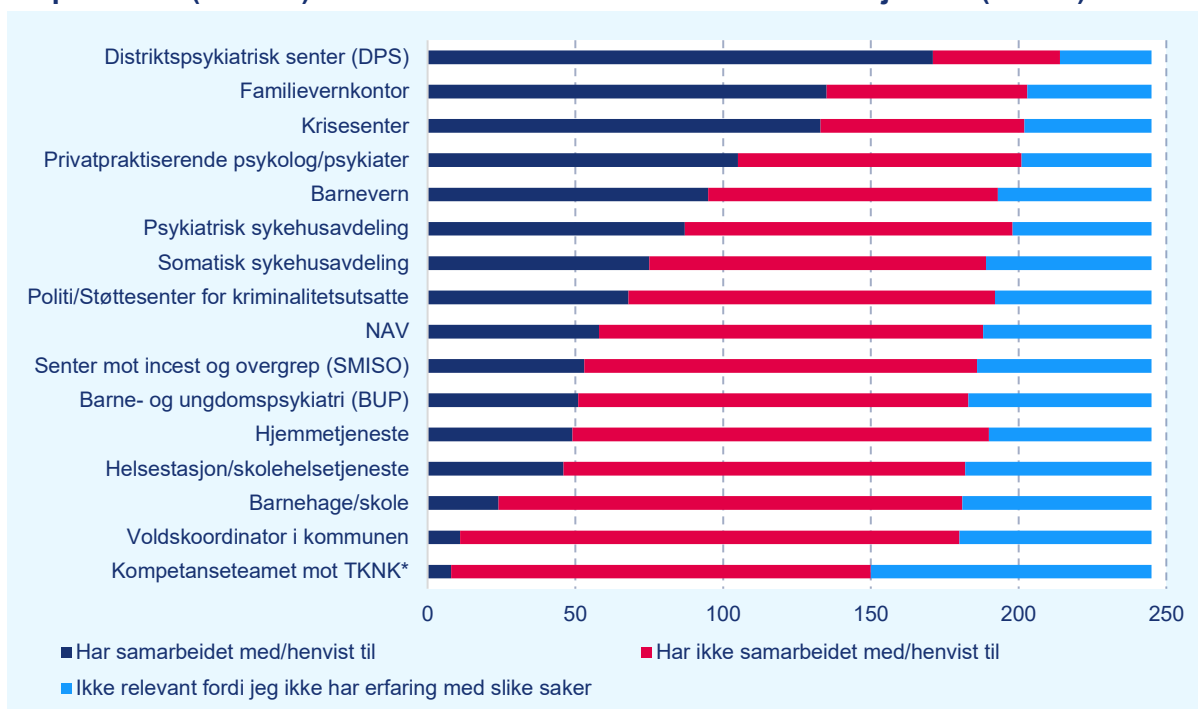
²³³ NKVTS (2019) *Kommunale handlingsplaner mot vold i nære relasjoner. Hvordan brukes de og til hvilken nytte?* Rapport nr. 3/2019. [NKVTS Rapport 3-19](#)

Figur 24 Hvilke aktører har fastlegen samarbeidet med eller henvist til i oppfølgingen av pasienter (barn) som har vært utsatt for vold i nære relasjoner? (N=245)



Kilde. Riksrevisjonens spørreundersøkelse til fastleger (*kompetanseteamet mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og negativ sosial kontroll).

Figur 25 Hvilke aktører har fastlegen samarbeidet med eller henvist til i oppfølgingen av pasienter (voksne) som har vært utsatt for vold i nære relasjoner? (N=245)



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse til fastleger (*kompetanseteamet mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og negativ sosial kontroll).

I spørreundersøkelsen til fastleger svarer de at de har henvist til eller samarbeidet med en rekke aktører i oppfølgingen av pasienter som har vært utsatt for vold i nære relasjoner, jf. Figur 24 og Figur 25. Når det gjelder *voksne* viser spørreundersøkelsen at fastlegene i størst grad henviser til og samarbeider med psykiske helsetjenester, familievernkontor, krisesenter og barnevern. Når det gjelder *barn*, henviser fastlegene til og samarbeider i stor grad med barnevern, BUP/DPS, helsestasjon/skolehelsetjeneste, familievernkontor og barnehage/skole.

I veilederen for helse- og omsorgstjenestenes arbeid mot vold i nære relasjoner pekes det på at det bør være laget lokale rutiner og samarbeidsavtaler for å sikre et godt lokalt helse- og omsorgstilbud til den som blir utsatt for vold i nære relasjoner.²³⁴ Videre understrekes det at ansatte i helse- og omsorgstjenestene bør være informert om hvilke behandlings- og hjelpetilbud som finnes i kommunen og på sykehuset.²³⁵

I spørreundersøkelsen til fastleger oppgir 91 prosent at det enten ikke er utarbeidet eller at de ikke vet om det er utarbeidet retningslinjer i kommunen for samhandling mellom fastlegene og andre hjelpetjenester i saker om vold i nære relasjoner.

I Helse- og omsorgsdepartementets svar til oss kommenterer de at det er tydelig ut fra funnene at kommunikasjonen mellom fastleger og kommunene når det gjelder samhandling og koordinert innsats bør styrkes. Departementet framhever at kommunene har en plikt til å tilrettelegge. Kommuneledelsen skal sørge for at de kommunale helse- og omsorgstjenestene organiseres på en måte som gjør at tjenesteyterne blir i stand til å forebygge, avdekke og avverge vold og seksuelle overgrep. Identifisering av personer som kan stå i fare for å bli utsatt for vold eller overgrep samt tidlig intervensjon er viktig. Ifølge Helse- og omsorgsdepartementet har Helsedirektoratet utarbeidet

²³⁴ NKVTS (2022) *Veileder for helse- og omsorgstjenestens arbeid med vold i nære relasjoner*. [Hentdato: 10.02.2022]. [Om veilederen–NKVTS - En veileder om vold i nære relasjoner](#)

²³⁵ NKVTS (2022) *Veileder for helse- og omsorgstjenestens arbeid med vold i nære relasjoner*. [Hentdato: 10.02.2022]. [Om veilederen–NKVTS - En veileder om vold i nære relasjoner](#)

veiledere for hvordan lovkravene kan og bør oppfylles. I tillegg er det utarbeidet et nettkurs for fastleger om vold i nære relasjoner.

I behandlingen av Prop. 12 S (2016–2017) *Opptappingsplan mot vold og overgrep (2017–2021)* mente justiskomiteens flertall at det er avgjørende at de som arbeider med barn og unge, vet hvor de skal henvende seg ved mistanke om vold og overgrep. Videre påpekte flertallet betydningen av at samarbeidsetater får kunnskap om hva andre aktører skal gjøre for avdekke og forebygge vold og overgrep. Det ble understreket at kunnskap om hverandres arbeid og hva en kan forvente av andre aktører er helt relevant for å sikre en helhetlig tilnærming.²³⁶

91 prosent av fastlegene som svarte på spørreundersøkelsen, opplyser om at det enten ikke er etablert arenaer i kommunen der fastleger og andre hjelpetilbud kan koordinere innsatsen sin for dem som er utsatt for vold i nære relasjoner, eller at de ikke kjenner til om det er etablert. Av de 9 prosent fastlegene som oppgir at det er etablert en arena for å koordinere innsatsen, svarer halvparten at de ikke deltar.

Videre viser spørreundersøkelsen at 87 prosent av fastlegene ikke synes det er tydelig hvem i kommunen som har ansvaret for å koordinere tilbudet til utsatte for vold i nære relasjoner når flere tjenester samarbeider. Flere fastleger peker på behovet for bedre kjennskap til de ulike hjelpetilbudene og mer tverrfaglig involvering.

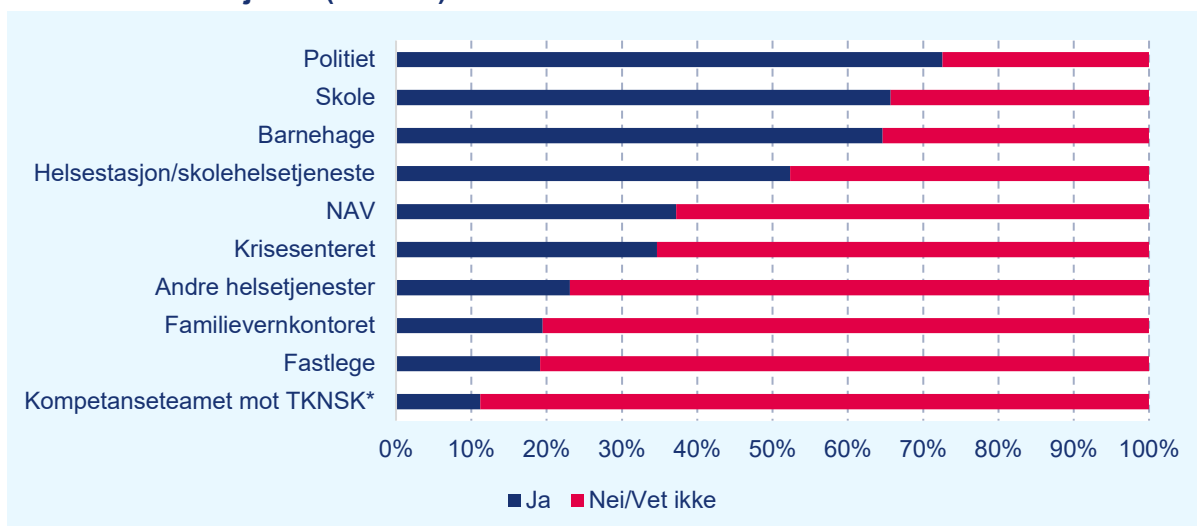
Helse- og omsorgsdepartementet viser til en evaluering av fastlegeordningen fra 2019 som viser at kun 40 prosent av kommunene har utarbeidet legeplaner, og at det brukes for lite tid på planarbeid. Videre viser evalueringen at fastlegene føler seg lite sett, og at de opplever at kommunene er for distanserte. Departementet presiserer at helsepersonell i legevakt har kompetanse på vold- og overgrepshåndtering. Innen 1. mai 2021 skulle alt legevaktpersonell ha gjennomgått kurs i regi av Norsk kompetansesenter for legevaktmedisin. Fastleger bemanner i stor grad legevakt i mange kommuner, og vil gjennom dette være godt plassert til å håndtere og følge opp tilfeller hvor det har foregått vold i nære relasjoner, selv om de ikke er kjent med kommunale retningslinjer for samhandling mellom fastleger og andre kommunale hjelpetjenester.²³⁷

Ifølge spørreundersøkelsen til barnevernsansatte mener barnevernsansatte at det er behov for en tydeligere avklaring av de ulike profesjonenes ansvar, myndighet og rammer. Videre viser undersøkelsen at flere barnevernsansatte opplever at andre offentlige aktører mener barnevernstjenesten har et eneansvar for å følge opp det voldsutsatte barnet når de har sendt bekymringsmelding. I intervjuet med en av barnevernstjenestene presiserer de ansatte at det også finnes andre instanser og tiltak som kan hjelpe familiene, og at barnevernets oppgave er å undersøke omsorgssituasjonen og iverksette nødvendige tiltak. Flere barnevernsansatte trekker også fram at de har utfordringer i samarbeidet med politiet.

²³⁶ Innst. 247 S (2016–2017) *Innstilling fra justiskomiteen om Opptappingsplan mot vold og overgrep (2017–2021)*.

²³⁷ Helse- og omsorgsdepartementet (2022) *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes innsats mot vold i nære relasjoner*. Brev til Riksrevisjonen 07.02.2022.

Figur 26 Barnevernets rutinebeskrivelser eller retningslinjer for samarbeid i saker om vold i nære relasjoner (N = 277)



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse til barnevernsansatte

*kompetanseteamet mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og negativ sosial kontroll.

Figuren viser at de barnevernsansatte som har svart på spørreundersøkelsen, oppgir at barnevernet i varierende grad har rutinebeskrivelser eller retningslinjer for samarbeid med andre relevante tjenester. For samarbeid med politi, skole og barnehage, samt helsestasjon/skolehelsetjeneste eksisterer det i stor grad retningslinjer eller rutinebeskrivelser.

De barnevernsansatte oppgir at de i mindre grad kjenner til retningslinjer eller rutinebeskrivelser for samarbeid med NAV, krisesenter, andre helsetjenester, familievernnet, fastleger og Kompetanseteamet mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og negativ sosial kontroll. Det er dessuten en høy andel som svarer «vet ikke». Det kan imidlertid være etablert uformelle kanaler for slik samhandling.

En stor andel av respondentene i barnevernet oppgir at de føler seg trygg epå rutinene rundt samhandling med de fleste av aktørene.

I intervju med Politidirektoratet peker de på utfordringer i forbindelse med at volden skjer i kommuner som arbeider på ulik måte mot vold i nære relasjoner. Det medfører at det er utfordrende å få en helhetlig og enhetlig tilnærming. Politidirektoratet mener derfor at tilbudene til de voldsutsatte i større grad bør samordnes, og at de offentlige etatenes roller og ansvar bør tydeliggjøres. Politiet kommer ofte for sent inn i de enkelte sakene. Ideelt sett hadde det både for den enkelte og samfunnet vært ønskelig at andre etater som er de mest nærliggende til å se de begynnende tegn for bekymring hadde agert og iverksatt forebyggende tiltak – og gjerne kontaktet politiet – på et tidlig tidspunkt ved behov.²³⁸

Politidirektoratet forteller at de erfarer at noen kommuner har gode avtaler og rutiner mellom tjenestene sine, mens andre mangler dette. Manglende avtaler og rutiner påvirker de kommunale tjenestene sin evne til å samhandle og sørge for et helhetlig hjelpe- og oppfølgingstilbud til voldsutsatte. På bakgrunn av dette mener Politidirektoratet at det er viktig med gode samarbeidsavtaler på overordnet nivå og tydelige samhandlingsrutiner. Hvis dette ikke er på plass, er det vanskelig å samarbeide – og dermed blir det heller ikke prioritert. Den voldsutsatte møter mange ulike aktører som alle har en rolle i å hjelpe dem, men ingen sitter samlet og hører etter hva den voldsutsatte opplever at den trenger. Politidirektoratet mener at det i saker om vold i nære relasjoner bør etableres et kjerneteam hvor hjelpetjenestene sitter samlet i møte med den voldsutsatte.

²³⁸ Intervju med Politidirektoratet, 21.09.2021.

Representanter for ulike velferdstjenester i kommunene må delta, og politiet bør være representert. Ansvar for teamet bør tillegges kommunene, jf. krisesenterloven § 4. Direktoratet påpeker at det å legge til rette for arenaer for samhandling lokalt er løftet fram i den nye nasjonale handlingsplanen *Frihet fra vold*.²³⁹

Politidirektoratet er opptatt av samarbeid med andre sektorer, og viser til at det gjennomføres faste direktørmøter med andre aktører der vold i nære relasjoner tas opp, et Barnehusråd er etablert og nasjonale retningslinjer for samhandling med barnevernet i saker som gjelder vold er etablert. Direktoratene har også samhandlet innenfor 0–24-samarbeidet.

8.2.3 Kommunale voldskoordinatorer

Enkelte kommuner har en egen koordinator for å samordne kommunens hjelp til voldsutsatte og voldsutøvere, men det er ikke et krav om å ha en slik koordinator.²⁴⁰ Koordinatoren skal ha en samlet og oppdatert oversikt over hvem i kommunen som har ansvaret for og utfører ulike funksjoner knyttet til vold i nære relasjoner. Ansvaret kan innebære en overordnet oppfølging og tilrettelegging av kommunikasjon og samarbeid mellom ulike virksomheter i kommunen sitt arbeid mot vold i nære relasjoner.²⁴¹

Tabell 14 Kommunal voldskoordinator i perioden 2017–2020

	2017	2018	2019	2020
Antall kommuner som har oppgitt at de har avsatt årsverk til en koordinator for vold i nære relasjoner	146	162	149	146
Samlet antall oppgitte årsverk til koordinator i KOSTRA	53	54	54	57
Andel årsverk per kommune med voldskoordinator	0,36	0,33	0,36	0,39

Kilde: SSB, tabell 12130.

Det framgår av kommunenes årlige KOSTRA-rapportering at 146 kommuner har avsatt ressurser til kommunal koordinator for vold i nære relasjoner i 2020. Det tilsvarer 41 prosent av kommunene. Samlet har det vært avsatt i underkant av 60 årsverk i kommunene til koordinator for vold i nære relasjoner, jf. Tabell 14. Det utgjør i snitt i underkant av 0,4 årsverk for de kommunene som rapporterte at de hadde avsatt årsverk til kommunal voldskoordinator.

I intervju peker enkelte krisesentre, politidistrikt og barnevernstjenester på at de er usikre på om deres tilhørende kommuner har en voldskoordinator. En barnevernsleder peker på at det ikke er kjent om kommunen har en voldskoordinator, og sier at en slik koordinator ville dekket et viktig behov for den voldsutsatte, og at det er for fragmentert hvem som har ansvaret for tilbudet til voldsutsatte. Det pekes på det er behov for at enkeltaktører tar et større ansvar for æresrelatert vold, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse, og at dette ansvaret kunne blitt tillagt en kommunal voldskoordinator.

I intervju med Oslo politidistrikt opplyser de om at de i 2015 startet en dialog og et samarbeid med Groruddalens bydeler. Samarbeidet var et ledd i arbeidet med Prosjekt November som var et prøveprosjekt ved Stovner politistasjon for å bedre samarbeidet mellom politiet og andre tjenester i

²³⁹ Intervju med Politidirektoratet, 21.09.2021.

²⁴⁰ Bufdir (2022) *Kommunens helhetlige innsats mot vold i nære relasjoner*. Brosjyre tilgjengelig fra Bufdirs nettsider, [Hentedato: 10.02.2022]. [brosjyre_voldinarerelasjoner_revidering-oktober_trykkeklar-002-002.pdf](https://www.bufdir.no/brosjyre-voldinarerelasjoner-revidering-oktober-trykkeklar-002-002.pdf) (bufdir.no)

²⁴¹ SSB (2019) *Rettleiing for KOSTRA skjema 7B*.

arbeidet mot vold i nære relasjoner. Groruddalen i Oslo var prosjektets nedslagsfelt, men ifølge Oslo politidistrikt var det kun i én bydel de lyktes med å få på plass et tett, godt og nyttig samarbeid. I den aktuelle bydelen var voldskoordinatoren plassert i barnevernet. Ifølge politidistriktet er voldskoordinatorene i Oslo plassert i ulike kommunale tjenester fra bydel til bydel og av den grunn får koordinatorene en noe ulik funksjon. Ettersom voldskoordinatorenes funksjon, oppgaver, kompetanse og organisatoriske tilhørighet i stor grad varierer, opplever Oslo politidistrikt at det har vært vanskelig å få til gode samarbeidsrutiner med koordinatorene.

I spørreundersøkelsen til fastleger oppgir få fastleger å ha henvist til/samarbeidet med kommunal voldskoordinator i oppfølgingen av pasienter utsatt for vold i nære relasjoner. Det er 97 prosent av fastlegene som svarer dette når det gjelder voldsutsatte barn, mot 94 prosent når det gjelder voldsutsatte voksne. Flere fastleger peker på utfordringer med å koordinere støttetiltak til utsatte for vold i nære relasjoner. En fastlege uttaler at det er behov for en kommunal voldskoordinator, som en kunne tatt kontakt med for å få informasjon om lovverk, avtaler og rutiner vedrørende vold i nære relasjoner i kommunen. En annen fastlege mener at mangel på voldskoordinator gjør at tilbudet til den voldsutsatte avhenger av fastlegens kunnskap og erfaring. Andre fastleger mener imidlertid at det ikke nødvendigvis er behov for voldskoordinator. En fastlege peker på at en koordinator oppleves som enda et ledd og kan gjøre tjenestetilbudet mer uoversiktlig.

I spørreundersøkelsen til grunnskolelærere og barnehageansatte oppgir de fleste at de har hatt behov for å rådføre seg med andre før de meldte videre en bekymring om vold i nære relasjoner til politiet eller barnevernet. Spørreundersøkelsen viser imidlertid at ingen barnehagelærere eller skolelærere som har meldt bekymring de siste to årene har rådført seg med en kommunal voldskoordinator før de meldte bekymringen sin til politi eller barnevern.

8.3 Statens ansvar, virkemidler og koordinering

Nasjonale myndigheter er forpliktet av Istanbulkonvensjonen artikkel 7²⁴² som stiller krav om at myndighetene gjennomfører en effektiv, helhetlig og samordnet nasjonal politikk med alle relevante tiltak som kan motvirke vold i nære relasjoner. Arbeidet mot vold og overgrep omfatter flere politikkområder og flere departementers ansvarsområde. Når det gjelder å iverksette gjeldende politikk, er det i stor grad delegert til departementenes direktorater og ytre etater.²⁴³ Justis- og beredskapsdepartementet har ansvaret for å samordne regjeringens arbeid mot vold i nære relasjoner, mens Barne- og familiedepartementet har ansvaret for å koordinere innsatsen rettet mot barn. Kunnskapsdepartementet hadde ansvaret for å koordinere innsatsen mot æresrelatert vold inntil regjeringsskiftet i 2021. Da overtok Arbeids- og inkluderingsdepartementet ansvaret for koordinering av dette feltet.

Mange statlige tjenester er involvert i arbeidet med å forebygge og bekjempe vold i nære relasjoner, og det brukes betydelig offentlige ressurser.²⁴⁴ I 2010 ble de samfunnsøkonomiske kostnadene beregnet til å være 4,5–6 milliarder kroner. Det samme året ble offentliges kostnader til politi og rettsvesen, helsevesen og hjelpeapparatet på området beregnet til å være om lag 2–2,4 milliarder kroner.²⁴⁵

²⁴² Europarådets konvensjon om forebygging og bekjempelse av vold mot kvinner og vold i nære relasjoner, artikkel 7 *Heilskapleg og samordna politikk*.

²⁴³ Opptrappingsplan mot vold og overgrep (2017–2021)

²⁴⁴ Justis- og beredskapsdepartementet (2021) *Frihet fra vold. Regjeringens handlingsplan for å forebygge og bekjempe vold i nære relasjoner 2021–2024*.

²⁴⁵ Vista Analyse (2012) [Samfunnsøkonomiske kostnader av vold i nære relasjoner](#). Rapport 41/2012.

8.3.1 Nasjonale handlingsplaner som verktøy for å styrke innsatsen mot vold i nære relasjoner

Nasjonale handlingsplaner har siden 2000 blitt brukt som verktøy for å organisere arbeidet på ulike innsatsområder; på den måten skal planene bidra til at overordnede politiske mål og visjoner blir gjennomført. I tillegg til å rette oppmerksomhet mot et fagfelt skal planene koordinere statlig eller kommunal virksomhet på områder der virkemidlene befinner seg innenfor en rekke ulike sektors ansvarsområder.²⁴⁶

Justis- og beredskapsdepartementet skriver i brev til oss at nasjonale handlingsplaner i sykluser på fire år fram til nå har vært benyttet som verktøy for å utvikle og gjennomføre en helhetlig og samordnet politikk. De fleste av tiltakene i handlingsplanene skal gjennomføres av departementenes underliggende virksomheter. I intervjuet med Barne- og familiedepartementet opplyser de om at departementene rapporterer på handlingsplanene to ganger i året, noe som gjør handlingsplanene mer forpliktende. Rapporteringen på handlingsplanene blir offentliggjort.²⁴⁷ De nasjonale handlingsplanene på området vold i nære relasjoner inneholder en rekke tiltak, og enkelte av disse berører samordning, samhandling og koordinering av statlige tjenester.

Undersøkelsen viser at aktørene fortsatt opplever en del utfordringer som gjelder samordning og koordinering, selv om det er iverksatt tiltak gjennom nasjonale handlingsplaner – for eksempel når det gjelder praktiseringen av taushetsplikten, som kan være til hinder for samarbeid mellom de offentlige tjenestetilbudene. På den annen side framheves det at det på flere områder kan vises til en positiv utvikling, blant annet blir det gjennom forskning stadig mer kunnskap om tematikken, statistiske data på enkelte områder er i større grad tilgjengelig og tjenestetilbudet videreutvikles.

Faktaboks 5 Nasjonale handlingsplaner og strategier på området

Det er iverksatt en rekke nasjonale handlingsplaner som berører området vold i nære relasjoner:

- *Handlingsplan – Vold mot kvinner (2000–2003)*
- *Handlingsplan – Vold i nære relasjoner (2004–2007)*
- *Handlingsplan mot vold i nære relasjoner – Vendepunkt (2008–2011)*
- *Handlingsplan mot vold i nære relasjoner (2012)*
- *Handlingsplan mot voldtekt (2012–2014)*
- *Handlingsplan mot tvangsekteskap (2008–2011)*
- *Handlingsplan mot kjønnslemlestelse (2008–2011)*
- *Handlingsplan mot tvangsekteskap og kjønnslemlestelse (2012)*
- *Handlingsplan mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlige begrensninger av unges frihet (2013–2016)*
- *Et liv uten vold – Handlingsplan mot vold i nære relasjoner (2014–2017)*
- *Barndommen kommer ikke i reprise (2014–2017)*
- *En god barndom varer livet ut (2014–2017)*
- *Opptrappingsplan mot vold og overgrep (2017–2021)*
- *Retten til å bestemme over eget liv – Handlingsplan mot negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse (2017–2021)*
- *Handlingsplan mot voldtekt (2019–2022)*

²⁴⁶ Meld. St. 15 (2012–2013) *Forebygging og bekjempelse av vold i nære relasjoner. Det handler om å leve*; Justis- og beredskapsdepartementet (2021) *Frihet fra vold. Regjeringens handlingsplan for å forebygge og bekjempe vold i nære relasjoner 2021–2024*.

²⁴⁷ Intervju med Barne- og familiedepartementet, 09.11.2021.

- *Frihet uten vold – Regjeringens hHandlingsplan for å forebygge og bekjempe vold i nære relasjoner (2021–2024)*
- *Forebygging og bekjempelse av internettrelaterte overgrep mot barn (2021–2025)*
- *Frihet fra negativ sosial kontroll og æresrelatert vold (2021–2024)*

Kilde: regjeringen.no.

I den siste handlingsplanen for å bekjempe og forebygge vold i nære relasjoner for perioden 2021–2024 vises det til at forvaltningens inndeling i sektorer skaper barrierer for å samarbeide på tvers. Det framheves som viktig å ha en bedre samordning av virkemidler og innsats, og det blir spesifikt vist til et behov for å styrke koordineringen og samarbeidet mellom involverte direktorater.

Justis- og beredskapsdepartementet leder en interdepartemental arbeidsgruppe på området vold i nære relasjoner der åtte departementer med tilhørende direktorater deltar.²⁴⁸ Denne gruppen utarbeider og følger opp handlingsplaner, strategier og opptrappingsplaner på området. I tillegg diskuterer gruppen problemstillinger og utfordringer knyttet til den delen av arbeidet som ligger i grenseflatene mellom sektorene/departementene, budsjettspørsmål og felles satsinger.²⁴⁹ Helse- og omsorgsdepartementet opplever at samarbeidet i den interdepartementale arbeidsgruppen er viktig for å sikre felles problemforståelse og gjensidig erfaringsutveksling og for å videreutvikle samarbeidsformer og -flater på tvers av sektorer.²⁵⁰

Justis- og beredskapsdepartementet er som sagt det koordinerende departementet, og de opplyser om at det er laget rutiner for å rapportere på handlingsplanene til dem. Det er også laget en plan for å formidle status for gjennomføringen av planene. Når det gjelder hvilken effekt handlingsplanene har som verktøy på et overordnet nivå, viser departementet til at det ikke er foretatt noen helhetlig evaluering av dem. Enkelttiltak er imidlertid evaluert, blant annet Prosjekt November, besøksforbud, omvendt voldsalarm og et prosjekt rettet mot voldsutsatte kvinner i fengsel.²⁵¹ Disse tiltakene er nærmere omtalt senere i dette kapitlet og i kapittel 6.

I intervjuet med Barne- og familiedepartementet sier de at det er både fordeler og ulemper ved hvordan nasjonale myndigheter har fordelt ansvaret for vold i nære relasjoner mellom seg.²⁵² Departementet mener det er positivt at flere departementer og statsråder har voldsproblematikken på agendaen. Dette bidrar til å løfte området innen flere politikkområder. Å bryte satsningsområdet vold i nære relasjoner ned på flere ulike handlingsplaner bidrar til noe overlapping og til at de samme tiltakene blir gjentatt i flere handlingsplaner, og det kan oppleves som noe fragmentert. I intervjuene med Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) og Politidirektoratet viser det seg at de sitter med det samme inntrykket. Bufdir peker på at en uheldig effekt av mange handlingsplaner på voldsfeltet ifølge direktoratet kan være at arbeidet framstår som uoversiktlig. Direktoratet mener dessuten at det brukes lite tid på å se på de enkelte tiltakenes effekt, både samlet og hver for seg.²⁵³

Politidirektoratet gir uttrykk for at det har kommet mange handlingsplaner om vold i nære relasjoner. De mener at myndighetenes ønske om å gjøre mye kan føre til at det av og til kan gå vel raskt. Ifølge

²⁴⁸ De åtte departementene er Justis- og beredskapsdepartementet, Barne- og familiedepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Kunnskapsdepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Arbeids- og sosialdepartementet og Landbruks- og matdepartementet.

²⁴⁹ Justis- og beredskapsdepartementet (2021) *Avsluttende intervju – svar på spørsmål*. Brev til Riksrevisjonen, 23.11.2021.

²⁵⁰ Helse- og omsorgsdepartementet (2022) *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes innsats mot vold i nære relasjoner*. Brev til Riksrevisjonen 07.02.2022.

²⁵¹ Justis- og beredskapsdepartementet (2021) *Avsluttende intervju – svar på spørsmål*. Brev til Riksrevisjonen, 23.11.2021.

²⁵² Ansvaret for æresrelatert vold, kjønnslemlestelse og tvangsekteskap ble flyttet fra Kunnskapsdepartementet til Arbeids- og sosialdepartementet i forbindelse med regjeringsskiftet høsten 2021.

²⁵³ Intervju med Bufdir, 05.11.2021

direktoratet kan det medføre at ulike strategier og handlingsplaner om det samme temaet inneholder tiltak som mangler sammenheng, eller at det er mye som gjentas eller har likheter.²⁵⁴

Kunnskapsdepartementet, som har hatt ansvar for å samordne arbeidet relatert til æresrelatert vold, viser til at departementene gjennom handlingsplaner har lagt til rette for effektivt arbeid med å forebygge og avdekke slik vold. Ifølge departementet er imidlertid resultater av innsatsen vanskelig å måle, fordi for eksempel antall barnevernssaker ikke nødvendigvis sier noe om utvikling eller resultater. Det arbeides med å styrke kompetansen til å avdekke vold, og tverrfaglig samarbeid mellom offentlige tjenester har betydning. Kunnskapsdepartementet vurderer at det de siste 10–15 årene kan synes å ha skjedd en holdningsendring – både i samfunnet og i offentlig sektor – som har bidratt til mer åpenhet og større vilje til å handle enn tidligere. Vold mot barn og unge og vold i nære relasjoner blir ikke lenger sett på som et privat problem, men som noe vi alle har plikt til å gjøre noe med. Ifølge departementet er det derfor nyttig med tverrdepartementalt samarbeid gjennom blant annet strategier og handlingsplaner for å initiere og synliggjøre den statlige innsatsen på området.²⁵⁵

Det er igangsatt en følgeevaluering av opptrappingsplanen mot vold og overgrep. Ifølge Barne- og familiedepartementet er evalueringen blitt noe forsinket grunnet pandemien, men vil foreligge i løpet av høsten 2022.²⁵⁶

Samarbeidet for utsatte barn og unge

0–24-samarbeidet²⁵⁷ ble igangsatt for å fremme mer samordnede tjenester og en helhetlig innsats for utsatte barn og unge under 24 år og deres familier.²⁵⁸ Erfaringene fra 0–24-samarbeidet er oppsummert i en rapport skrevet av direktoratene som deltok.²⁵⁹ Konklusjonen er:

- at sektorinteressene er sterke, og at styringssignaler og styringsdialogen i liten grad er samordnet
- at parallell og svakt koordinert aktivitet pågår, spesielt knyttet til tverrgående og målrettede satsinger, som å utarbeide og implementere handlingsplaner, strategier og lignende.

På bakgrunn av 0–24-samarbeidet blir det derfor anbefalt at departementer og direktorater i større grad involverer hverandre ved utvikling av nye planer og strategier som gjelder utsatte barn og unge og deres familier. Videre blir det anbefalt at direktoratene bidrar til å avstemme og prioritere innsatsen, herunder opplyse politisk ledelse godt om konsekvenser av en fragmentert tilnærming.²⁶⁰ Når kommunene skal følge opp anbefalinger og føringer fra direktoratene, vil ikke virkemidler fra ett direktorat ha like stor gjennomslagskraft utenfor direktoratets tjenesteområde. Virkemidler for tverrsektoriell samordning utvikles av enkeltdirektorater og gir kommunene samlet sett mange ulike signaler å forholde seg til. Det anbefales derfor fra 0–24-samarbeidet at departementer og direktorater samordner ressurser, reduserer antall virkemidler og utformer tverrsektorielle veiledere i fellesskap, noe som fordrer en klarere overordnet styring på statlig nivå.²⁶¹

Kunnskapsdepartementet presiserer at tverrfaglig samarbeid mellom offentlige tjenester har betydning, og viser til at det blir viktig å følge opp 0-24-samarbeidet mellom berørte departementer i 2022.²⁶²

²⁵⁴ Intervju med Politidirektoratet, 21.09.2021.

²⁵⁵ Kunnskapsdepartementet (2022) *Svar på Riksrevisjonens spørsmål vedr. undersøkelse av myndighetenes innsats mot vold i nære relasjoner*. Brev til Riksrevisjonen, 02.02.2022.

²⁵⁶ Evalueringen gjennomføres av By- og regionforskningsinstituttet NIBR i samarbeid med Telemarkforskning.

²⁵⁷ Følgende departementer deltar i samarbeidet: Kunnskapsdepartementet, Arbeids- og sosialdepartementet, Barne- og familiedepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet.

²⁵⁸ Meld. St. 6 (2019–2020) *Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO*.

²⁵⁹ 0–24-samarbeidet (2020) *Varige strukturer: Tverrsektoriell samordning på statlig nivå*. Anbefalinger fra 0-24-programmet den 15.12.2020.

²⁶⁰ 0–24-samarbeidet (2020) *Varige strukturer: Tverrsektoriell samordning på statlig nivå*. Anbefalinger fra 0-24-programmet den 15.12.2020.

²⁶¹ 0–24-samarbeidet (2021) *Bedre tverrsektorielt samarbeid om utsatte barn og unge. Funn og anbefalinger om statens bruk av pedagogiske virkemidler*. Svar på felles fornyet oppdragsbrev 19–07.

²⁶² Kunnskapsdepartementet (2022) *Svar på Riksrevisjonens spørsmål vedr. undersøkelse av myndighetenes innsats mot vold i nære relasjoner*. Brev til Riksrevisjonen, 02.02.2022.

Handlingsplaner mot negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse

Arbeids- og inkluderingsdepartementet peker på at innsatsen mot vold i nære relasjoner og mot negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse er organisert i separate handlingsplaner, men at temaene delvis overlapper. Ifølge departementet er det to tiltak som står omtalt i begge handlingsplanen «Frihet fra vold 2021–2024» og «Frihet fra negativ sosial kontroll og æresrelatert vold 2021–2024».

Arbeids- og inkluderingsdepartementet opplyser om at ansvaret for å koordinere handlingsplanene mot negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse har ligget til det departementet som til enhver tid har hatt ansvar for integreringsfeltet.²⁶³

8.3.2 Tiltak for å forbedre samordning

I Meld. St. 15 (2012–2013) *Forebygging og bekjempelse av vold i nære relasjoner – Det handler om å leve* vises det til at feltet vold i nære relasjoner kjennetegnes av mange aktører og store koordineringsutfordringer, samtidig som det er manglende samarbeid og samordning innenfor og mellom de enkelte tjenestene. Konsekvensene er at de voldsutsatte ikke får den hjelpen de har behov for. Gjennom handlingsplanen mot vold i nære relasjoner for 2014–2017 ble det derfor iverksatt flere tiltak for å få til bedre samordning.

Utvikling av retningslinjer og veiledere for å få til bedre koordinering og samordning

Et av tiltakene i *Et liv uten vold – Handlingsplan mot vold i nære relasjoner 2014–2017* var å utarbeide en oversikt over eksisterende rutineguider og kartleggingsverktøy for å avdekke vold i nære relasjoner. Oversikten ble utarbeidet av Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress (NKVTS) og skulle danne grunnlag for å vurdere hvor det er behov for nye rutineguider og retningslinjer.

I handlingsplanen for 2014–2017 viser Justis- og beredskapsdepartementet til at utforming og implementering av blant annet retningslinjer bidrar til å legge til rette for god flyt mellom ulike forvaltningsnivåer og for godt samarbeid mellom det offentlige, private og frivillige aktører.²⁶⁴ Men til tross for arbeidet som er gjort med retningslinjer og veiledere oppgir en stor andel av de barnevernsansatte som har svart på spørreundersøkelsen vår, at fordelingen av roller og ansvar mellom de ulike aktørene er uklar, og at mangelen på klare felles retningslinjer og rutiner mellom ulike aktører skaper utfordringer.

For å styrke oppfølgingen av utsatte barn og unge og deres familier har Barne- og familiedepartementet foreslått virkemidler for å sikre en bedre samordning i kommunene og mellom kommuner og statlige etater i forbindelse med forslaget til en ny barnevernlov, jf. Prop. 133 (2020–2021), og forslaget til en ny lov om samordning av hjelpetjenestene, jf. Prop. 100 L (2020–2021). Endringene trer i kraft 1. august 2022. I intervjuet med Barne- og familiedepartementet viser de til at lovforslaget om å samordne av hjelpetjenestene vil bidra til økt samarbeid på tvers. Statsforvalterne vil ha ansvar for å følge med på hvordan kommunene etterlever loven. Det er blant annet lovfestet en samordningsplikt for kommunen. Kommunen skal ha en tydelig plikt til å avklare hvilken tjeneste som skal ha ansvaret for å samordne tilbudet i tilfeller der barn og unge får tjenester fra flere instanser, og der samarbeid er nødvendig for å yte helhetlige og koordinerte tjenester. Velferdsdirektoratene har fått i oppdrag å utarbeide en veileder til de nye samarbeidspliktene. Arbeidet koordineres av Helsedirektoratet og Helse- og omsorgsdepartementet. Velferdsdirektoratene (Helsedirektoratet, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir), Arbeids- og velferdsdirektoratet og

²⁶³ Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2022) *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes innsats mot vold i nære relasjoner*. Brev til Riksrevisjonen, 07.02.2022

²⁶⁴ Justis- og beredskapsdepartementet (2021) *Et liv uten vold-Handlingsplan mot vold i nære relasjoner 2014–2017*.

Utdanningsdirektoratet) har også fått i oppgave å evaluere hvordan loven virker, når det har gått noe tid.²⁶⁵

Barne- og familiedepartementet vurderer at bedre samarbeid mellom velferdstjenestene er en viktig forutsetning for et mer helhetlig hjelpetilbud. Departementet legger til grunn at de nye endringene i velferdstjenestelovgivningen om samarbeid, samordning og barnekoordinator vil kunne bidra til å styrke samarbeidet mellom tjenestene, jf. Prop. 100 L (2020–2021). Barne- og familiedepartementet peker på at det har over mange år vært et tett samarbeid på departementsnivå om arbeidet mot vold i nære relasjoner, og det arbeides med å styrke samarbeidet på direktoratsnivå.²⁶⁶

Den nye barnevernloven inneholder også en bestemmelse som pålegger kommunestyret å vedta en tversektoriell plan for kommunens forebyggende arbeid. Ifølge Barne- og familiedepartementet er bestemmelsen en del av en større satsing på lovgivning om bedre kommunal styring. Barne- og familiedepartementet opplyser videre om at det pågår et arbeid i departementene hvor man prøver ut nye arbeidsformer for å sikre bedre samarbeid om utsatte barn og unge på tvers av sektorer. Her deltar i tillegg til Barne- og familiedepartementet også Helse- og omsorgsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, Kunnskapsdepartementet, Kulturdepartementet, Arbeids- og sosialdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Departementene jobber også med å få på plass strukturer for å kunne samarbeide på direktoratsnivå om utsatte barn og unge.²⁶⁷

Rutiner og retningslinjer for samhandling mellom politi og barnevern

Forholdet mellom de sentrale aktørene politi og barnevern er svært viktig når det gjelder koordinering og samordning i arbeidet mot vold i nære relasjoner. I 2016 satte Politidirektoratet og Bufdir i gang et arbeid med å utarbeide retningslinjer for samhandling, og i 2020 kom nasjonale retningslinjer for samhandling mellom politi og barnevern i saker der det er bekymring for/mistanke om vold eller seksuelle overgrep mot barn, i nære relasjoner. Retningslinjene er utarbeidet med en tydelig føring om at terskelen for kontakt mellom barnevernstjenesten og politiet må senkes, og det anbefales at politiet og barnevernstjenesten etablerer en lokal samhandlingsavtale.²⁶⁸

En av anbefalingene i de nye retningslinjene er at politi og barnevernstjenesten bør ha lokale samhandlingsavtaler som gir klare føringer og ansvarsfordeling i saker som gjelder vold i nære relasjoner. Fem politimestre oppgir til oss høsten 2021 at de ikke har etablert lokale samarbeidsavtaler med den lokale barnevernstjenesten. To politidistrikt har samarbeidsavtaler eller samhandlingsrutiner med enkelte av de kommunale barnevernstjenestene, mens andre politidistrikt peker på at de er i gang med å utarbeide samarbeidsavtaler og rutiner. I spørreundersøkelsen til de barnevernsansatte svarer imidlertid mer enn 70 prosent at de har rutinebeskrivelser eller retningslinjer for samarbeid med politiet. Om rutinene og retningslinjene de viser til, er interne eller utarbeidet sammen med politiet, framgår ikke av svarene.

Barne- og familiedepartementet viser til at de nasjonale retningslinjene for samhandling mellom politi og barnevern ikke sier noe om aktørene skal *samordne* sitt arbeid, de handler bare om *samhandling*. Departementet understreker at det heller ikke er gitt noen instruks om at det skal etableres slike lokale samarbeidsavtaler.²⁶⁹

Bufdir opplyser om at den nasjonale retningslinjen har som hovedmålsetning å gi barnevernstjenesten og politiet en bedre forståelse av hverandres roller, og at den skal bidra til å belyse ansvarsfordelingen mellom etatene. Bufdir peker på at politidistriktene har ulike ønsker og ulik praksis for hvor terskelen

²⁶⁵ Intervju med Barne- og familiedepartementet, 09.11.2021.

²⁶⁶ Barne- og familiedepartementet (2022) *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes innsats mot vold i nære relasjoner - utkast til rapport*, brev til Riksrevisjonen, 24.03.2022

²⁶⁷ Intervju med Barne- og familiedepartementet, 09.11.2021.

²⁶⁸ Bufdir og Politidirektoratet (2020) *Politi og barnevern – nasjonale retningslinjer for samhandling*. Veileder utformet av de to direktoratene i samarbeid, publisert på Bufdirs nettsider. [Politi og barnevern - nasjonale retningslinjer for samhandling \(bufdir.no\)](https://www.bufdir.no/politi-og-barnevern-nasjonale-retningslinjer-for-samhandling)

²⁶⁹ Intervju med Barne- og familiedepartementet 09.11.2021.

for varsel om et mulig straffbart forhold skal ligge. Når det gjelder rollefordeling ved bekymring for vold i nære relasjoner, er det samhandlingen mellom politi og barnehus som har vært mest krevende for barnevernstjenesten, ifølge Bufdir. Retningslinjene er ikke bindende for barnevernstjenesten, men vil være førende for statsforvalterens tilsynsvirksomhet for forsvarlig saksbehandling. Bufdir arbeider med implementeringstiltak med informasjon om og opplæring i retningslinjen.²⁷⁰ Bufdir viser for øvrig til at det finnes veiledere for samhandling mellom kommunal barnevernstjeneste og flere andre aktører som skole, NAV, helse- og omsorgstjenester, krisesenter, kriminalomsorgen og utlendingsmyndighetene.²⁷¹ Videre avklarer retningslinjen tydelig grensene for barneverntjenestens taushetsplikt i vold- og overgrepssaker. Retningslinjen omtaler avvergingsplikten i et samhandlingsperspektiv, da barnevernstjenesten har selvstendig myndighet til å iverksette tiltak for å avverge handlinger som rammes av avvergingsplikten.

Prosjekt November i Oslo politidistrikt

Et av tiltakene som ble iverksatt gjennom handlingsplanen for 2014–2017, var Prosjekt November, se Faktaboks 6. Ideen er hentet fra Malmö, og tanken var å samle politi og andre hjelpetjenester på ett sted for å gi et samordnet hjelpetilbud.

Faktaboks 6 Evaluering av Prosjekt November – «barnehus for voksne»

Prosjektet hadde bakgrunn i Meld. St. (2012–2013) *Forebygging og bekjempelse av vold i nære relasjoner – Det handler om å leve* og handlingsplan mot vold i nære relasjoner for 2014–2017. Samhandling mellom tjenestene ble løftet fram som en hovedutfordring i arbeidet med vold i nære relasjoner.

I 2014 fikk Politidirektoratet i oppdrag av Justis- og beredskapsdepartementet å igangsette et prøveprosjekt hvor politi og øvrig tjenesteapparat skulle samlokaliseres etter modell fra det tilsvarende prosjektet «Karin» i Malmö. Oppdraget ble gitt til Oslo politidistrikt, som valgte å legge prosjektet til Stovner politistasjon. Prosjekt November ble åpnet av justis- og beredskapsministeren 12. november 2015.

En følgeevaluering av prosjektet ble igangsatt, og evalueringen fra NOVA kom i 2019.²⁷² Evalueringen konkluderte med at Prosjekt November har gitt «*et godt sikkerhets- og støttetilbud til mange enkeltpersoner, hvorav flertallet har vært voksne voldsutsatte, men også et betydelig antall utøvere. Prosjektet er kommet langt i sin måloppnåelse hva gjelder å tilrettelegge for bedre oppfølging av utsatte (og utøvere), bedre rådgivning og informasjon, og bedre sikkerhet/forebygging.*» Det ble også pekt på en del utfordringer og avvik fra intensjonene i prosjektet blant annet manglende samlokalisering med andre tjenester, manglende kommunal samordning og mangelfull styring og forankring. Etter politireformen er prosjektet delvis videreført som en egen seksjon i enhet Øst i Oslo politidistrikt.

Kilder: NOVA (2019) [Sikkerhet og støtte i familievoldssaker. Følgeevalueringen av Prosjekt November](#). NOVA-rapport 8/19.

Prosjekt November ga nyttige erfaringer til tross for flere utfordringer. Departementet skriver høsten 2020 i den årlige budsjettproposisjonen at Prosjekt November i Oslo politidistrikt bidrar til mer tilgjengelige tjenester og bedre oppfølging av og trygghet for dem som utsettes for vold i nære relasjoner. I regjeringens nye handlingsplan for vold i nære relasjoner fra 2021 er et av tiltakene å sørge for at erfaringer og resultater fra Prosjekt November nyttiggjøres i samarbeid mellom politi og

²⁷⁰ Svarbrev fra Bufdir

²⁷¹ Riksadvokaten har besluttet at anmeldelsesbegrepet i disse sakene skal erstattes av begrepet varsel om mulig straffbart forhold.

²⁷² NOVA (2019) [Sikkerhet og støtte i familievoldssaker. Følgeevalueringen av Prosjekt November](#). NOVA-rapport 8/19.

kommune i andre deler av landet. Justis- og beredskapsdepartementet skriver til oss i brev høsten 2021 at Prosjekt November er et av mange tiltak politiet har gjennomført for å forebygge og bekjempe vold i nære relasjoner.

Ifølge Oslo politidistrikt ble Prosjekt November innlemmet i enhet Øst som en egen seksjon for risikoanalyse og kriminalitetsforebygging av vold i nære relasjoner (RISK) fra våren 2020. I intervjuet med at de i september 2021 ikke er kjent med hvordan politiet skal ta i bruk lærdommene fra prosjektet nasjonalt.

8.3.3 Tiltak for å forbedre statistikk og registrering

I henhold til Istanbulkonvensjonen artikkel 11 er partene forpliktet til regelmessig å samle inn forskjellige relevante statistiske data for vold i nære relasjoner og sørge for at informasjonen er offentlig tilgjengelig.²⁷³

De viktigste kildene til statistikk på området er rapportering fra barnevernet og krisesentre, politiets straffesaksstatistikk og statistikken som genereres fra KOSTRA-rapporteringen fra kommunene.

- Barnevernet rapporterer jevnlig om bekymringsmeldinger, igangsatte undersøkelser og tiltak og vedtak som iverksettes, jf. kapittel 5.²⁷⁴ Sammen med rapporteringen fra krisesentrene barne- og familiemyndighetene gir dette et grunnlag for å kunne vurdere den innsatsen som utføres av kommunale og statlige barnevernsmyndigheter.
- Politi- og påtalemyndigheten genererer statistikk som viser antall anmeldelser og andel oppklarte saker, jf. kapittel 6.
- Kommunene rapporterer årlig gjennom KOSTRA-undersøkelsen om sin aktivitet på området, jf. kapittel 7.
- Krisesentrene rapporterer årlig til Bufdir
- I tillegg til statistikken disse aktørene genererer er det utviklet statistikk og oversikt gjennom forskningsarbeider, bredere anlagte befolkningsundersøkelser (for eksempel SSBs levekårsundersøkelse) og andre kartlegginger.

Gjennom handlingsplanene på området er det over tid iverksatt flere tiltak for å få bedre oversikt og statistikk. Flere av tiltakene har bidratt til å bedre oversikt over forekomsten og innsatsen til nasjonale og kommunale myndigheter. Forskningsprogrammene på området som NOVA og Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress (NKVTS) er involvert i har også bidratt med viktig kunnskap om forekomsten og innsatsen. Forskningsprogrammene er derfor videreført i den siste handlingsplanen fra 2021.²⁷⁵

Undersøkelsen vår viser samtidig at det er begrenset kunnskap og statistikk om enkelte områder. Politiet har for eksempel ikke nasjonal oversikt over bruken av beskyttelsestiltak, jf. punkt 6.7.1. Tiltak som er iverksatt som følge av tidligere handlingsplaner, for eksempel for å forbedre politiets registrering og statistikkføring, har dessuten ikke medført at en har fått ønsket oversikt, jf. kapittel 6. I sluttrapporten for handlingsplanen for perioden 2014–2017 vises det til at mishandling og grov mishandling i nære relasjoner framgår direkte av kriminalstatistikken.²⁷⁶ Straffebudene om mishandling i nære relasjoner er de eneste straffebudene hvor relasjonen mellom fornærmede og utøver framgår. Hvorvidt voldsutøveren er en person i nær relasjon i andre lovbrudd framkommer derfor ikke av politiets straffesaksregister. Det er dermed ikke mulig å framskaffe informasjon om vold og trusler utøvd av en person i nær relasjon utover sakene som er registrert under §§ 282 og 283.²⁷⁷

²⁷³ [Europarådets konvensjon om forebygging og bekjempelse av vold mot kvinner og vold i nære relasjoner CETS 210 - Lovdata](#)

²⁷⁴ Bufdir (2021) [Statistikk og analyse](#). [Hentdato: 21.01.22].

²⁷⁵ Justis- og beredskapsdepartementet (2021) [Frihet fra vold. Regjeringens handlingsplan for å forebygge og bekjempe vold i nære relasjoner 2021–2024](#).

²⁷⁶ [Et liv uten vold – Handlingsplan mot vold i nære relasjoner 2014–2017 \(regjeringen.no\)](#), tiltak 6c

²⁷⁷ [Sluttrapport for handlingsplan mot vold i nære relasjoner \(2013–2017\) \(regjeringen.no\)](#).

Det mangler også oversikt over hvor mange som henvender seg til hjelpetjenestene om vold i nære relasjoner. Spørreundersøkelsen vår til kommunene viser at kun 26 prosent har statistikk eller annen oversikt over hvor mange som henvender seg til kommunens tjenester for å få hjelp ved vold i nære relasjoner. Kommunene kan imidlertid få oversikt og statistikk fra andre kommunale tjenester. Barnevernet er den tjenesten som blir nevnt hyppigst. Andre kilder til informasjon er oversikter fra krisesenter, politi og kommunale helse- og omsorgstjenester. Flere kommuner oppgir at de ikke har en samlet oversikt, men at de samler inn informasjon om forekomsten av vold i nære relasjoner fra enkelttjenester. I et brev til oss påpeker Helse- og omsorgsdepartementet at det er utfordrende å finne gode datakilder på voldsfeltet, særlig på kommunenivå.²⁷⁸

Statistikk for barn og familier

I intervjuet med Bufdir oppgir de at statistikken for henholdsvis krisesentertilbudet og tilbudet ved Sentrene mot incest og seksuelle overgrep (SMISO/Nok.-sentrene) er digitalisert og videreutvikles jevnlig. Direktoratet utvikler nettsider med statistikk om vold i nære relasjoner. Det er også gjennomført en undersøkelse for å kartlegge befolkningens kunnskap om og holdninger til vold i nære relasjoner. Videre viser direktoratet til ulike forskningsrapporter som bidrar til å bedre statistikkgrunnlaget.²⁷⁹ Bufdir har i tillegg igangsatt et arbeid med en forløpsdatabase som vil gi et bedre bilde av barnevernets arbeid for barna over tid og som vil bli publisert i SSBs statistikkbank som framstiller flyttehistorikk til barn i fosterhjem.²⁸⁰

Barne- og familiedepartementet har ansvar for å framskaffe kunnskap om omfanget av vold mot barn og unge. I intervjuet med departementet oppgir de å være opptatt av å arbeide kunnskapsbasert, og de uttrykker at krisesenterstatistikken gir et godt grunnlag for å utvikle politikk og utarbeide tiltak.

Politiets statistikk

I intervjuet med Politidirektoratet opplyser de om at det er behov for mer informasjon om beskyttelsestiltak. Bruken av besøksforbud er evaluert og det ble i evalueringen pekt på behov for bedre statistikk på området. I dag skjer registreringen av besøksforbud i ulike systemer, noe er tilgjengelig i straffesakssystemet BasisLøsning (BL), noe i andre systemer og noe manuelt. Statistikkføringen er dessuten ikke enhetlig og tilrettelagte avhør registreres manuelt. Som vi viste i punkt 6.7.1, mangler det en nasjonal oversikt over flere av beskyttelsestiltakene, og politidistriktene har i ulik grad oversikt over bruken av beskyttelsestiltakene. Politidirektoratet viser til at det derfor er innført krav fra siste tertial 2021 om at politidistriktene i større grad skal rapportere på effekten av tiltak.²⁸¹

Justis- og beredskapsdepartementet viser i brev til at i tråd med prinsippet om mål- og resultatstyring er de opptatt av at styringen av Politidirektoratet skal være overordnet. Departementet mener derfor at det ikke er naturlig at de innhenter fast statistikk fra direktoratet om beskyttelsestiltakene i politiet. For å bedre muligheten for å få statistikk generelt på området, vurderer Justis- og beredskapsdepartementet ifølge brev til Riksrevisjonen behovet for styringsinformasjon, herunder statistikk, innen området vold i nære relasjoner og øvrige kriminalitetsområder, blant annet i forbindelse med arbeidet med det årlige tildelingsbrevet til Politidirektoratet. Gjennom politiets straffesaksrapportering (STRASAK), blir det dessuten rapportert på utviklingen i anmeldelser i lovbruddskategorien mishandling i nære relasjoner. På bakgrunn av dette mener departementet at det finnes et godt informasjonsgrunnlag om kriminalitetsområdet.²⁸²

²⁷⁸ Helse- og omsorgsdepartementet (2022) *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes innsats mot vold i nære relasjoner*. Brev til Riksrevisjonen 07.02.2022.

²⁷⁹ NOVA (2018) *Ungdata 2018. Nasjonale resultater*. NOVA Rapport 8/18.

²⁸⁰ Notat fra Bufdir.

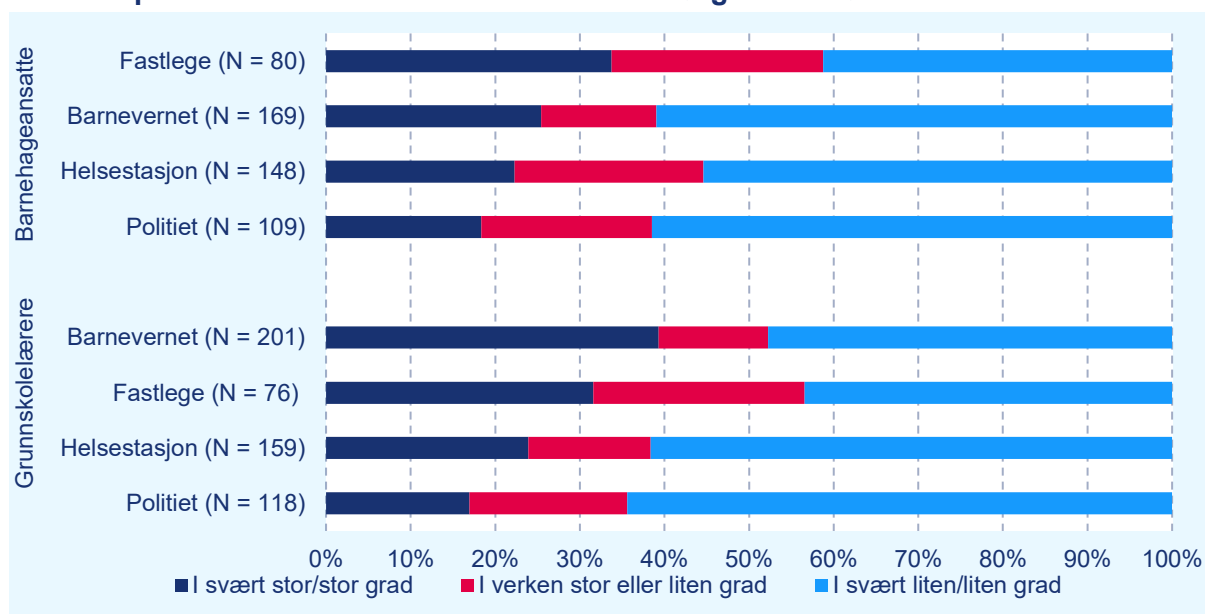
²⁸¹ Intervju med Politidirektoratet, 21.09.2021.

²⁸² Justis- og beredskapsdepartementet (2021) *Avsluttende intervju – svar på spørsmål*. Brev til Riksrevisjonen, 23.11.2021.

8.3.4 Tiltak for å påse at taushetsplikt og opplysningsplikt ikke er til hinder for samarbeid

For å kunne hjelpe den voldsutsatte vil det i mange tilfeller være behov for at involverte tjenester samarbeider og utveksler informasjon om enkeltpersoner. I flere sammenhenger har det imidlertid blitt påpekt at usikkerhet rundt bruken av reglene for taushetsplikt, opplysningsplikt og opplysningsrett kan motvirke et samarbeid mellom de ulike aktørene i tjenesteapparatet. Denne utfordringen blir blant annet tatt opp i de to handlingsplanene mot vold i nære relasjoner fra perioden fra 2013 og 2021.²⁸³ I den sistnevnte handlingsplanen pekes det på at taushetsplikten ofte praktiseres langt strengere enn det loven krever.

Figur 27 I hvilken grad barnehageansatte og grunnskolelærere opplever at taushetsplikten er til hinder for samarbeid med følgende aktører



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse til barnehageansatte og grunnskolelærere (respondenter som har oppgitt "vet ikke" eller "ikke samarbeidet med denne aktøren" er utelatt fra totalen).

Figuren viser svar fra spørreundersøkelsen til barnehageansatte og grunnskolelærere angående taushetsplikten. En fjerdedel av de barnehageansatte og om lag 40 prosent av grunnskolelærerne oppgir at de opplever at taushetsplikten er til hinder for samarbeid med barnevernstjenesten

Barnevernstjenestene vi har intervjuet, bekrefter at det er utfordringer i forbindelse med melde- og taushetsplikten, og at det mangler kunnskap om dette. Videre erfarer de at flere, både internt og eksternt, er redde for å bryte taushetsplikten. Denne frykten kan føre til en sak som kunne vært løst dersom barnevernet hadde blitt involvert tidligere, ender med at barnevernet må rykke ut akutt fordi volden har eskalert.

Politidistriktene vi har intervjuet, peker på tilsvarende utfordringer i samarbeidet med helse- og omsorgstjenesten. Ifølge et av politidistriktene er det lite samarbeid mellom politiet og helse- og omsorgstjenestene/psykisk helse- og rustjenestene, og distriktet mener at det er viktig å få på plass mer samarbeid. Politidistriktet understreker at det er mulig å be den voldsutsatte om å gi fritak fra taushetsplikten. Dette gjøres til en viss grad allerede, men fritakssamtykke kan brukes mer. Politidistriktet savner også et tettere samarbeid med helse- og omsorgstjenesten.

²⁸³ Justis- og beredskapsdepartementet (2013) *Et liv uten vold. Handlingsplan mot vold i nære relasjoner 2014–2017*; Justis- og beredskapsdepartementet (2021) *Frihet fra vold. Regjeringens handlingsplan for å forebygge og bekjempe vold i nære relasjoner*.

Ifølge Helse- og omsorgsdepartementet er det bekymringsfullt dersom ikke mistenkte tilfeller av vold i nære relasjoner blir fulgt opp av helse- og omsorgstjenestene. Flere årsaker kan være relevante for å bedre forstå hvorfor det kommer relativt få meldinger fra fastlegene. Helse- og omsorgsdepartementet vet at fastlegeordningen har utfordringer med rekruttering og stabilitet. Å avdekke vold i nære relasjoner er krevende og kjennskap til pasienten, dens familiesituasjon og tillit i lege-pasient-relasjon kan ta tid å etablere. Departementet opplyser om at de prioriterer arbeidet for å styrke rekrutteringen av nye fastleger, og sikre stabilitet i allmennlegetjenesten.²⁸⁴

Både Barne- og familiedepartementet og Politidirektoratet er kjent med utfordringene knyttet til taushetsplikten. I intervjuet med Barne- og familiedepartementet peker de på at utfordringene tas opp med jevnlig mellommom, og at de har utarbeidet flere rundskriv og veiledere om taushetspliktregelverket og om samarbeid og kommunikasjon mellom barnevernstjenesten og andre myndigheter.²⁸⁵ En forenkling og klargjøring av reglene om opplysningsplikt til barnevernstjenesten trådte i kraft 1. juli 2018.

Bufdir arbeider med å revidere og utvide omtalen av taushetsplikt og meldeplikt i saksbehandlingsrundskrivet og har nylig hatt en gjennomgang av hvordan meldeplikten ellers omtales på direktoratets nettside. I tillegg er direktoratet i dialog med blant annet Utdanningsdirektoratet og Helsedirektoratet for å sikre at informasjon som rettes mot andre sektorer er korrekt. Bufdir viser også til nettsiden plikt.no, som er en nasjonal kampanje for å øke bevisstheten om avvergingsplikten ved volds- og seksuallovbrudd.²⁸⁶

Utfordringene knyttet til taushetsplikten er kjent og beskrevet i flere av de nasjonale handlingsplanene. Arbeid for å sikre at taushetsplikten ikke er til hinder for samarbeid, har pågått over flere år. I *Et liv uten vold. Handlingsplan mot vold i nære relasjoner 2014–2017* ble det iverksatt et tiltak for å påse at taushetsplikten ikke skulle være til hinder for et godt samarbeid mellom ulike instanser i arbeidet mot vold i nære relasjoner, samt legge til rette for at opplysningsplikten til barnevernet og avvergingsplikten skulle oppfylles.²⁸⁷ I sluttrapporten til handlingsplanen²⁸⁸ vises det til at Justis- og beredskapsdepartementet hadde planlagt en utredning som skulle resultere i et utkast til en tverrsektoriell, praktisk anlagt og autoritativ veileder som skal gi en felles forståelse av regelverket om taushetsplikt og informasjonsutveksling i forvaltningen. Planene om en utredning om bestemmelsene om taushetsplikt, opplysningsplikt og opplysningsrett i forvaltningen ble gjentatt i Prop. 12 S (2016–2017) *Opptappingsplan mot vold og overgrep 2017–2021*. Det ble blant annet pekt på at et særlig viktig moment i arbeidet var å klargjøre når det foreligger plikt eller rett til å gi opplysninger til politiet, barnevernet eller andre myndigheter.

Veilederen fra Justis- og beredskapsdepartementet om taushetsplikt, opplysningsplikt og opplysningsrett ble sendt på høring i februar 2021. Høringsfristen var 12. april 2021, og innspillene er for tiden til behandling i departementet.

Veilederen skal gjøre det lettere å finne fram til reglene og å kunne bruke dem i konkrete saker, men den er ikke ment å erstatte lesing av lovteksten. Bufdir kommenterer i sitt hørings svar at utkastet til veilederen er lite tilgjengelig for praksisfeltet, og at det betyr at at utkastet ikke tilfredsstillende målet om

²⁸⁴ Helse- og omsorgsdepartementet 2022, *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes innsats mot vold i nære relasjoner*, brev til Riksrevisjonen 07.02.2022

²⁸⁵ I intervjuet med oss opplyser Barne- og familiedepartementet at rundskrivene og veilederne blant annet er disse:

- Rundskrivet *Barnevernet og taushetsplikten, opplysningsplikten og opplysningsretten*, Q 24/2005
- Veilederen *Formidling av opplysninger og samarbeid der barn utsettes for vold i familien*, Q 1088 B, 2005
- *Veileder om regelverk, roller og ansvar knyttet til kjønnslemlestelse*, Q1145 B, 2008
- *Veilederen Til barnets beste – samarbeid mellom barnehagen og barnevernstjenesten*, Q 1162 B 2009
- *Retningslinjer til barnevernstjenestens saksbehandling, 01/2017 (Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet)*
- *Retningslinjer om samordning mellom barnevern og politi, 2019 (Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet)*²⁸⁵

²⁸⁶ Notat fra Bufdir.

²⁸⁷ Justis- og beredskapsdepartementet (2017) *Et liv uten vold – Handlingsplan mot vold i nære relasjoner 2014–2017*.

²⁸⁸ Justis- og beredskapsdepartementet (2018) *Sluttrapport for handlingsplan mot vold i nære relasjoner (2014–2017)*.

at den skal kommunisere godt og være lett å forstå for dem som ikke har juridisk kompetanse. Bufdir mener derfor at en ikke bør se på arbeidet med å klargjøre og informere om rettstilstanden på dette området som fullført når veilederen ferdigstilles.²⁸⁹

I intervjuet med Justis- og beredskapsdepartementet peker de på at veilederen vil være et viktig tiltak for å formidle regelverket. Departementet presiserer at høringssvarene blir fulgt opp, og de vil ta hensyn til innspillene de har fått. På spørsmål om utfordringene med å formidle de ulike pliktene på en forståelig måte svarer departementet at forvaltningen i det daglige arbeidet må vurdere regler om taushetsplikt, opplysningsrett og opplysningsplikt. I forvaltningsloven §§ 13 flg. finnes de alminnelige reglene om taushetsplikt, som gjelder når ikke annet er bestemt i eller i medhold av lov (jf. forvaltningsloven § 1). Det framgår av veilederen at det på en del områder er fastsatt avvikende regler om taushetsplikt, for eksempel for barnevernet, politiet og helse- og omsorgstjenestene. Ulike forvaltningsorganer kan derfor ha forskjellige regler om taushetsplikt, noe som kan få betydning når de skal samarbeide. Justis- og beredskapsdepartementet viser til at formålet med veilederen nettopp er å gi en samlet oversikt over rettsreglene om taushetsplikt, opplysningsrett og opplysningsplikt i forvaltningen, slik at brukerne har forutsetninger for å løse de rettsspørsmålene som kan oppstå.²⁹⁰

8.3.5 Kompetanseutvikling og forskning som virkemiddel – tiltak for å styrke kunnskapsgrunnlaget

I opptrappingsplanen mot vold og overgrep for 2017–2021 ble det fastslått at det i alle sektorer er behov for å øke kompetansen om vold og overgrep. Det ble pekt på at det å forebygge, avdekke, følge opp og etterforske vold forutsetter at blant annet politiet, helse- og sosialarbeidere, lærere og andre yrkesutøvere som møter utsatte, er faglig oppdaterte. Relevante tjenesteutøvere bør få kompetanse om vold og overgrep, herunder tvangsekteskap og kjønnslemlestelse, både i grunnutdanningene og ved etter- og videreutdanning. I planen trekkes det også fram at egne kompetansetiltak innenfor de enkelte tjenestene er nødvendige, i kombinasjon med kompetanseheving i koordinering og samhandling på tvers av sektorer.²⁹¹

I intervjuet med Bufdir opplyser de om at de i 2018 fikk i oppdrag å starte arbeidet med en tverrsektoriell kompetansestrategi i samarbeid med syv andre direktorater. Oppdraget var å gjøre en innledende kartlegging, og å komme med anbefalinger til selve strategien. Hvert direktorat utarbeidet en rapport om kompetansebehov i sin sektor. Bufdir ga Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning (NIFU) i oppdrag å kartlegge kompetanse om vold i nære relasjoner. Rapporten fra NIFU og anbefalinger fra de syv direktoratene om videre arbeid ble levert til Barne- og familiedepartementet i 2019. Et hovedfunn i rapporten er at det er iverksatt mange tiltak på området, og at det finnes et kompetansehevingstilbud som aktørene kan benytte seg av. Samtidig viser NIFU til at det i øvrige kartlegginger, utredninger, forskning og stortingsproposisjoner rapporteres om alvorlige kompetansemangler i sektorene og tjenestene, svikt på alle plan (inkludert samarbeid på tvers av sektorer og tjenester) i håndtering av voldssaker. Ifølge NIFU fører dette ofte til alvorlige konsekvenser for de involverte. NIFU peker på at en mulig årsak til svikten kan være at relevante sektorer og tjenester ikke klarer å nyttiggjøre seg av gjeldende føringer eller ta i bruk tilbudet om kompetanseheving. Det er også indikasjoner på at tilgangen til kompetanse og kompetansehevingstilbud ikke er lik, eller like god, over hele landet.²⁹²

NIFU anbefaler i sin rapport at arbeidet med en tverrsektoriell kompetansestrategi videreutvikles, styrkes og samordnes med eksisterende kompetansehevingstilbud. De trekker fram at en hovedutfordring er mangelen på systematisk kunnskap om hvordan kompetansehevingstilbudet virker

²⁸⁹ Bufdir 2021, Høringsvar til veileder om taushetsplikt, opplysningsplikt og opplysningsrett.

²⁹⁰ Justis- og beredskapsdepartementet (2021) *Avsluttende intervju – svar på spørsmål*. Brev til Riksrevisjonen, 23.11.2021.

²⁹¹ Barne- og likestillingsdepartementet, Prop. 12 S (2016–2017) *Opptrappingsplan mot vold og overgrep (2017–2021)*.

²⁹² Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning (2019) *Kompetanse om vold og overgrep i nære relasjoner: innledende kartlegging av føringer, opplæringsstrukturer og kompetansebehov*. NIFU-rapport 2019:26.

og hvorvidt eller hvordan føringer blir implementert. I tillegg mangler det en systematisk oversikt over hele kompetansehevingstilbudet.

Bufdir opplyser i intervju at de syv direktoratene som er involvert i arbeidet leverte kartleggingen fra NIFU, sammen med direktoratenes felles anbefalinger til strategien, til departementet i desember 2019. Etter dette har ikke Bufdir vært involvert i arbeidet, men direktoratet har fått i oppdrag å bidra i utviklingen av strategien når departementet starter opp arbeidet.

Barne- og familiedepartementet opplyser i intervju at den samlede rapporten fra direktoratene anbefaler at kompetansestrategien utarbeides på departementsnivå av berørte departementer. Departementets mål er å utarbeide en overordnet kompetansestrategi, men de er ennå ikke i mål med arbeidet. Departementet opplyser at det er forsinkelser i dette prosjektet, blant annet på grunn av koronapandemien. Videre viser de til at arbeidet må ses i sammenheng med tiltak i den nye regjeringsplattformen, blant annet en ny opptrappingsplan mot vold i nære relasjoner og vold mot barn.

De involverte departementene, Justis- og beredskapsdepartementet, Kunnskapsdepartementet, Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet har i brev til oss trukket fram arbeidet med å heve kunnskapen om vold i nære relasjoner. Kunnskapsdepartementet viser på sin side til at det er flere ulike virkemidler som kan bidra til å heve kompetansen i utdanningssektoren når det gjelder å avdekke vold og praktisere regelverk. Departementet peker på at det er barnehage- og skoleeierne som har ansvar for å sikre at de ansatte har den kompetansen de skal ha, og eierne bestemmer også hvilke tiltak som skal iverksettes. Statlige myndigheter på området har tilskuddsordninger som skal legge til rette for kompetanseheving. Kunnskapsdepartementet har dessuten vært opptatt av å få inn tema som vold, overgrep og avvergingsplikt i nye rammeplaner. I rammeplanene for barnehager og skoler er derfor dette i større grad ivare tatt enn tidligere. Det samme gjelder rammeplanene for utdanning av lærer og helse- og sosialfag. Utdanningsdirektoratet utvikler nettbaserte støtteressurser til det nye læreplanverket for å støtte skolenes undervisning om blant annet vold, seksualitet og seksuell grensesetting. Arbeidet gjøres i samarbeid med blant annet Bufdir, IMDi og Hdir.²⁹³ Arbeids- og inkluderingsdepartementet peker i sitt svarbrev på at forskning om negativ sosial kontroll, tvangsekteskap, æresrelatert vold og kjønnslemlestelse i 2019 ble innlemmet i Forskningsprogram om vold i nære relasjoner (Voldsforskningsprogrammet) ved NOVA – OsloMet og Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress (NKVTS). Støtten er videreført for perioden 2020–2024.²⁹⁴

Ifølge Helse- og omsorgsdepartementet er det gjennom nasjonale retningslinjer for helse- og sosialfagutdanninger (RETHOS) og «Forskrift om felles rammeplan helse- og sosialfaglige grunnutdanninger» stilt krav om at alle kandidater ved de helse- og sosialfaglige utdanningene skal ha kunnskap om sosiale og helsemessige problemer inkludert omsorgssvikt, vold, overgrep, rus- og sosioøkonomiske problemer og kunne identifisere og følge opp mennesker med slike utfordringer. Kandidaten skal kunne sette inn nødvendige tiltak og/eller behandling, eller henvise videre ved behov. Helse- og Omsorgsdepartementet viser videre til at ulike kompetansesentre har en viktig rolle i arbeidet med å styrke kompetansen om vold og overgrep i helse- og omsorgstjenestene, herunder kompetansen om å avdekke og varsle om vold i nære relasjoner. De regionale ressursentrene om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging (RVTSene) har en særlig sentral rolle i arbeidet med å heve kompetansen i tjenestene. Sentrene har en rekke kompetansehevingsprogrammer og -tiltak.²⁹⁵

²⁹³ Kunnskapsdepartementet (2022) *Svar på Riksrevisjonens spørsmål vedr. undersøkelse av myndighetenes innsats mot vold i nære relasjoner*. Brev til Riksrevisjonen 02.02.2022.

²⁹⁴ Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2022) *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes innsats mot vold i nære relasjoner*. Brev til Riksrevisjonen 07.02.2022.

²⁹⁵ Helse- og omsorgsdepartementet (2022) *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes innsats mot vold i nære relasjoner*. Brev til Riksrevisjonen 07.02.2022.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet viser til at det arbeides med å opprette et nasjonalt ressurscenter i NAV for å styrke kompetanse om vold i nære relasjoner ved NAV-kontorene. Senteret vil få ansvar for nasjonal kompetanseheving i NAV og skal arbeide med konsekvensene av vold når det gjelder arbeid og arbeidslivsinkludering. Videre skal senteret ha ansvar for å utvikle veiledere, informasjon, kompetansehevingstiltak, opplæring og metodikk innenfor arbeidsinkludering. Departementet viser for øvrig til andre kompetansehevingstiltak i forbindelse med det tverretatlige samarbeidet og nasjonale handlingsplaner på området.²⁹⁶

Både Barne- og familiedepartementet og Bufdir peker på at den nye barnevernloven stiller økte krav til kompetanse hos ansatte i barnevernstjenesten. I den nye loven er det stilt krav om barnevernfaglig mastergrad eller annen relevant master for ansatte i barnevernstjenesten som skal jobbe med nærmere definerte kjerneoppgaver. Barne- og familiedepartementet mener at dette er den største satsningen på barnevernsfeltet på mange tiår.²⁹⁷ Videre forteller departementet at det forskes mye på dette feltet, og at det derfor er krevende å ha oversikt over all forskningen som foregår til enhver tid, og anbefalingene i de ulike forskningsrapportene.

Barnevoldsutvalget peker i NOU 2017: 12 på at samtaler med barn mangler eller har for dårlig kvalitet, og i opptrappingsplanen mot vold og overgrep (2017-2021) pekes det på behov for økt kunnskap om hvordan snakke med barn om vold og seksuelle overgrep, særlig blant voksne som har daglig kontakt med barn og unge gjennom jobb eller fritidsaktiviteter. Som følge av dette ble nettsiden snakkemedbarn.no etablert. Dette er et digitalt opplæringsprogram om samtaler med barn, spesielt samtaler ved bekymring for om barnet er utsatt for vold eller overgrep. En annen kompetansehevende ressurs er nettsiden jegvet.no, som er utarbeidet av Bufdir i samråd med Udir og Helsedir. Dette er en læringsressurs for alderstilpasset opplæring om vold, overgrep og mobbing i barnehager og skoler.

Justis- og beredskapsdepartementet forteller i brev til oss at det er etablert et eget forskningsprogram om vold i nære relasjoner for perioden 2014 til 2024 for å sikre en kunnskapsbasert innsats. I tillegg til å imøtekomme forskningsbehovet, har målsettingen om å bygge sterkere kompetansemiljøer på feltet blitt realisert ifølge departementet. Politidirektoratet mener at vold i nære relasjoner er høyt prioritert i politiet og at det satses bredt, blant annet innenfor kompetanseheving. Direktoratet viser for øvrig til at politidistriktene har et viktig ansvar på dette området, og at Politihøgskolen har en rekke relevante tilbud om videre- og etterutdanning. Et eget fagutviklingsapparat innen etterforskning er etablert og det arbeides med kvalitetshevingstiltak.

²⁹⁶ Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2022) *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes innsats mot vold i nære relasjoner*. Brev til Riksrevisjonen, 07.02.2022.

²⁹⁷ Justis- og beredskapsdepartementet (2021) *Avsluttende intervju – svar på spørsmål*. Brev til Riksrevisjonen, 23.11.2021.

9 Vurderinger

Vold i nære relasjoner er et av våre alvorligste samfunns- og folkehelseproblemer. Mange barn og voksne utsettes for vold og lever med utrygghet. I 2021 mottok politiet 3729 anmeldelser om mishandling i nære relasjoner, barnevernet mottok bekymringsmeldinger om vold i nære relasjoner mot 15 131 barn, og 1 668 voksne hadde opphold som beboere ved et av landets 43 krisesentre.

Alvoret i disse sakene blir særlig tydelig i statistikken over drap som begås i Norge, som viser at hvert fjerde drap er et partnerdrap. Partnerdrapsutvalgets rapport fra 2020 peker på at det i samtlige av drapene som de har sett på ble partnervold begått forut for drapet. Dette understreker betydningen av at myndighetene viser nulltoleranse for vold i nære relasjoner og så raskt som mulig griper inn for å hindre at volden fortsetter og eventuelt eskalerer.

Norge har gjennom internasjonale konvensjoner forpliktet seg til å sikre at hjelpeapparatet bruker effektive tiltak for å hindre at personer blir utsatt for vold fra sine nærmeste. I henhold til Europarådets konvensjon om forebygging og bekjempelse av vold mot kvinner og vold i nære relasjoner (Istanbulkonvensjonen) skal myndighetene sørge for effektiv koordinering av tjenestene, prioritere voldsutsattes perspektiv og ha en helhetlig og kunnskapsbasert tilnærming til problematikken.

Innsats mot vold i nære relasjoner har vært et prioritert område for norske myndigheter i en årrekke. Likevel viser undersøkelsen vår at det er vedvarende svakheter og utfordringer i myndighetenes håndtering av dette samfunnsproblemet. Svakheterne kan føre til at vold ikke avdekkes og avverges, og at voldsutsatte ikke får et tilstrekkelig hjelpetilbud.

9.1 Viktige aktører som lærere, barnehageansatte og fastleger har for lite kunnskap om opplysningsplikten, avvergingsplikten og om avdekking av vold i nære relasjoner

Stortinget har ved flere anledninger presisert betydningen av å avdekke vold i nære relasjoner. Videre har Stortinget pekt på at det er viktig at yrkesgrupper som fastleger, barnehageansatte og lærere har kunnskap om hvordan en skal avdekke dersom personer er utsatt for vold og overgrep. Undersøkelsen vår viser at mange fastleger, barnehageansatte og grunnskolelærere har hatt mistanke om at noen av deres pasienter, barnehagebarn eller skoleelever har vært utsatt for vold i nære relasjoner. Samtidig gir mange av dem uttrykk for å være usikre på hvordan de skal gå fram, til tross for at det er etablert rutiner, veiledere og verktøy som skal hjelpe dem med å oppdage vold i nære relasjoner. Usikkerheten har blant annet sammenheng med at de som utsettes for vold ofte er tause om det fordi temaet kan være tabubelagt og vanskelig å ta opp. Vi merker oss også at flere aktører peker på at kunnskap om vold i nære relasjoner er en utfordring.

Til tross for at Helse- og omsorgsdepartementet mener at det arbeides aktivt for å formidle kunnskap om hvordan en skal gjenkjenne og melde videre om vold i nære relasjoner i helsesektoren viser undersøkelsen at mange fastleger aldri har deltatt på kompetansehevede tiltak (kurs, konferanser eller møter) om vold i nære relasjoner. Samtidig har fastlegene en viktig rolle som formidler av både kommunale hjelpetilbud og som henviser til spesialisthelsetjenesten. Manglende kunnskap i denne yrkesgruppen kan derfor føre til at tilfeller av vold i nære relasjoner ikke avdekkes og avverges.

Alle har en lovpålagt plikt til å avverge straffbare handlinger (avvergingsplikt), noe som kan innebære å melde fra om tilfeller av vold i nære relasjoner til politiet. Enhver som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan, har også en lovpålagt plikt til å melde fra til barnevernet (opplysningsplikt) når det er grunn til å tro at et barn er utsatt for vold eller mishandling. Lovpålagt taushetsplikt begrenser ikke disse pliktene.

Det er positivt at det er gjennomført en rekke kampanjer for å øke bevisstheten og kunnskapen om avvergingsplikten. Undersøkelsen viser imidlertid at mange fastleger, barnehageansatte og grunnskolelærere synes det er vanskelig å vurdere når avvergingsplikten gjelder. Disse yrkesgruppene melder sin mistanke om vold i nære relasjoner i større grad til barnevernet enn til politiet. Både barnehageansatte og grunnskolelærere peker på at de opplever at de i større grad må være sikre om at noen er utsatt for vold, for å kunne melde en sak til politiet. Også Politidirektoratet viser til at mange er redde for sitt eget straffeansvar når det gjelder forholdet mellom avvergingsplikten og taushetsplikten, og at mange opplever at det å varsle til politiet kan få negative konsekvenser for det videre samarbeidet med de berørte.

Flere av aktørene peker på at en bekymring er tilstrekkelig for å melde fra til barnevernet. Det er positivt at terskelen for å melde til barnevernet er lav i slike saker. Barnevernet har samtidig en plikt til å gi tilbakemelding til alle som har meldt en bekymring. Skole, barnehage og andre har behov for å vite om barnet følges opp av barnevernet. Tilbakemeldinger er dermed viktige for tillit, samarbeid og videre oppfølging av barnet. Vi vurderer det derfor som uheldig at det av flere aktører pekes på som en utfordring at barnevernet ofte ikke gir tilbakemelding på bekymringsmeldingene.

9.2 Svakheter i det helhetlige hjelpetilbudet kan innebære at voldsutsatte ikke får den hjelpen de trenger

Et helhetlig tilbud til voldsutsatte er helt avgjørende for å bekjempe vold i nære relasjoner. Dette gjelder både det akutte og det mer langsiktige hjelpe- og behandlingstilbudet.²⁹⁸

Voldsutsatte er avhengige av bistand fra både kommunale og statlige hjelpetjenester. Det kan være en utfordring at det er mange ulike aktører, både kommunale og statlige, som yter disse tjenestene. Flere aktører peker på at det er et problem at roller og ansvar ikke er bedre avklart. I undersøkelsen ser vi for eksempel at samhandlingen mellom politiet og kommunale hjelpetjenester som barnevern har forbedringspotensial når det gjelder å dele informasjon. Manglende forståelse av taushetsplikten og opplysningsplikten kan også medføre utfordringer i samarbeidet mellom hjelpetjenestene på ulike nivåer. Dette har lenge vært en utfordring, og undersøkelsen viser at en del av de samme problemene vedvarer.

Flere kilder i undersøkelsen peker på at de i barnevernssaker har utfordringer med å få tilgang på nøytrale tolker for enkelte språkgrupper. Vi har forståelse for at tilgangen kan være utfordrende i enkelte tilfeller, men vil samtidig peke på hvor viktig det er med en nøytral tolk for å kunne avdekke saker og iverksette adekvate tiltak, samt sikre at involverte har nødvendig tillit til myndighetenes arbeid.

Kommunene har ansvar for en stor del av hjelpetilbudet til dem som rammes, og krisesenter, barnevern, helse- og omsorgstjenester og andre offentlige tjenester på kommunalt nivå er viktige for dem som utsettes for vold. Kommunale handlingsplaner er pekt på i nasjonale handlingsplaner som et verktøy for å sikre oppmerksomhet, kunnskapsbygging og samordning av kommunale tjenester. En tredjedel av kommunene har imidlertid ikke kommunale handlingsplaner. Mange kommuner har heller ikke en voldskoordinator som kan samordne tjenestetilbudet.

²⁹⁸ Innst. 247 S (2016–2017).

9.2.1 Samhandlingen mellom politi og barnevern har blitt bedre, men det er fortsatt utfordringer

I Innst. 247 S (2016–2017) viser flertallet i justiskomiteen til at barnevernet og politiet står i en særstilling ved mistanke om vold og overgrep. De har ulike oppgaver og mandat, men er ofte involvert i de samme sakene, og det er derfor helt avgjørende at de har et godt samarbeid.

Det er positivt at det er iverksatt tiltak fra departementer og direktorater for å få til et bedre samarbeid mellom politi og barnevern i saker om vold i nære relasjoner. Det gjennomføres faste direktørmøter hvor nasjonal ledelse for politi og barnevern deltar, det er etablert barnehusråd hvor politi og barnevern samhandler, og det er utarbeidet nasjonale retningslinjer for samhandling mellom politiet og barnevernstjenesten. Undersøkelsen vår viser imidlertid at det fortsatt er utfordringer i samhandlingen mellom barnevernet og politiet. Det gjelder blant annet hvilke saker barnevernet skal anmelde, når slike saker skal anmeldes, og samhandling i den innledende fasen når både barnevernet og politiet skal gjøre undersøkelser. Her peker blant annet Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet på krevende samhandling når det gjelder barnehus. Det er også utfordringer når det gjelder deling av informasjon om iverksatte beskyttelsestiltak mellom politi og barnevern.

Det foregår samhandling på både nasjonalt og lokalt nivå. Både Politidirektoratet og Bufdir viser til at samhandlingen kan være mer utfordrende på operativt nivå i kommunene, enn på nasjonalt nivå. Nasjonale retningslinjer anbefaler at det blir etablert samarbeidsavtaler mellom politi og barnevern på lokalt nivå, men i mange kommuner mangler det slike avtaler.

Dersom barnevernet og politiet ikke samarbeider godt, kan det føre til at saker ikke blir undersøkt og/eller etterforsket, eller at det tar lengre tid enn nødvendig å iverksette nødvendige tiltak fra barnevernets eller politiets side.

9.2.2 Uklarheter rundt forståelsen av taushetsplikten og opplysningsplikten gir utfordringer i samarbeidet mellom involverte offentlige tjenester

Både taushetsplikten og opplysningsplikten skal etterleves i arbeidet mot vold i nære relasjoner. Tidligere erfaring tilsier imidlertid at forståelsen av pliktene har virket hemmende på informasjonsdelingen mellom de ulike aktørene i tjenesteapparatet.²⁹⁹ Det har derfor vært et mål å iverksette tiltak som kan bidra til at disse pliktene ikke er til hinder for et godt samarbeid mellom ulike instanser, jf. *Et liv uten vold. Handlingsplan mot vold i nære relasjoner 2014–2017*. I sluttrapporten fra handlingsplanen, fra august 2018 ble det vist til at Justis- og beredskapsdepartementet hadde igangsatt en utredning for å lage en veileder som skulle sikre felles forståelse av regelverket på området. Også i den siste handlingsplanen på området, *Frihet fra vold. Regjeringens handlingsplan for å forebygge og bekjempe vold i nære relasjoner 2021–2024*, slås det fast at usikkerhet rundt reglene for taushetsplikt, opplysningsplikt og opplysningsrett fortsatt kan være en utfordring som påvirker samarbeidet mellom aktører i tjenesteapparatet. Utkast til veileder ble sendt på høring fra Justis- og beredskapsdepartementet i februar 2021. Utkastet er i april 2022 fortsatt til behandling i departementet. Flere aktører, deriblant Bufdir, kommenterer i sitt høringssvar at de opplever veilederen som lite tilgjengelig for praktikerne på området. Bufdir mener derfor at en ikke bør se på arbeidet med å klargjøre og informere om rettstilstanden på dette området som sluttført når veilederen ferdigstilles.

Undersøkelsen vår viser at det fortsatt er krevende å praktisere taushetsplikten og opplysningsplikten. Etter vår vurdering er det uheldig at det fortsatt er mangler ved kompetansen når det gjelder forståelsen av pliktene som de ulike aktørene har. Det er også uheldig at det har tatt lang tid å få

²⁹⁹ NOVA (2013) *Taushetsplikt, opplysningsrett og opplysningsplikt. Regelkunnskap og praksis*. NOVA Rapport 3/2013.

utarbeidet en veileder som kan legge til rette for at taushetsplikt ikke står i veien for samarbeid mellom tjenestene, i arbeidet mot vold i nære relasjoner.

9.2.3 Varierende oppfølging av krisesenterloven i kommunene

Det følger av krisesenterloven at kommunene har ansvar for at de voldsutsatte får en helhetlig oppfølging ved å sørge for at krisesentertilbudet blir samordnet med andre deler av tjenesteapparatet. Det går fram av veilederen til krisesenterloven at kommunenes forpliktelser etter loven går utover ansvaret for selve krisesenteret.

Voksne og barn som oppholder seg ved et krisesenter har særlig behov for beskyttelse mot voldsutøveren under og etter oppholdet. Undersøkelsen vår viser at det for 30 prosent av beboerne ikke blir gjennomført en systematisk kartlegging av trusler eller beskyttelsesbehov, til tross for at dette er et krav i forskriften til krisesenterloven. Uten en slik kartlegging vil det etter vår vurdering være vanskelig å ivareta beboernes krav til et trygt botilbud, og det kan føre til at sentrene ikke fanger opp personer med behov for mer omfattende beskyttelsestiltak.

Statsforvalterne peker i enkelte tilsynsrapporter på at kommuner ikke synliggjør en helhetsforståelse av sitt ansvar for et helhetlig og samordnet krisesentertilbud. Videre viser statsforvalterne til at hjelpetilbudet er sammensatt og komplekst, og at det innebærer en risiko for at de offentlige tjenestene ikke fanger opp behov som ligger i mellom ulike tjenestetilbud.

Krisesentrene gir et godt tilbud til mange, når det gjelder beskyttelse og veiledning. Flere krisesentre har etablert samarbeidsavtaler med ulike tjenestetilbud i kommunen. Erfaringene er at disse samarbeidsavtalene i all hovedsak fungerer godt, og at det oppleves som viktig å lage gode samhandlingsrutiner som sier hvordan man skal jobbe sammen i ulike situasjoner. Vi merker oss imidlertid at flere av krisesentrene savner større involvering fra kommunene for å tilrettelegge for et helhetlig hjelpetilbud. Det er dessuten mange krisesentre som ikke har skriftlige samarbeidsavtaler med andre tjenester i kommunen, men som hovedsakelig samarbeider med andre hjelpetilbud i enkeltsaker. Et helhetlig og koordinert tjenestetilbud forutsetter ikke bare at de ulike tjenestene kjenner til hverandre, men at det også foreligger rutiner og avtaler som avklarer ansvarsforholdene mellom aktørene slik at den voldsutsatte sikres tett oppfølging og koordinering av ulike hjelpetiltak. Når mange kommuner ikke har slike rutiner eller avtaler for samarbeid mellom de ulike tjenestene, kan det få konsekvenser for de voldsutsatte.

Partnerdrapsutvalgets gjennomgang av 19 partnerdrap begått i perioden 2014–2017 viser at kontakten med hjelpeapparatet kunne ha dannet grunnlag for å forebygge ytterligere partnervold og partnerdrap i samtlige 19 saker.³⁰⁰ Etter vår vurdering understreker dette hvor store konsekvensene kan bli av ikke å gi voldsutsatte et helhetlig hjelpetilbud.

Lang avstand til krisesentre i deler av landet skaper utfordringer for en del voldsutsatte å nyttiggjøre seg tilbudet. Dette gjelder både mulighet for å oppsøke tilbudet ved akutt behov for beskyttelse, men også for støtte i en reetableringsfase. Krisesentrene har en viktig funksjon som koordinator for den voldsutsatte i nettopp reetableringsfasen. Selv om sikkerhet pekes på som en hovedårsak, gjør også lang avstand det ofte krevende for barn og kunne fortsette i sin opprinnelige barnehage eller skole. En del barn har derfor ikke et barnehage- eller skoletilbud under krisesenteroppholdet. Barnehage og skole er viktig for barns læring, helse og trivsel. Hensynet til barn er også en hyppig årsak til at den voldsutsatte vender tilbake til voldsutøveren.

Undersøkelsen vår viser at det er forskjeller i krisesentrenes ressursituasjon, og at enkelte krisesentre er lavt bemannet og enkelte sentre mangler døgnbemanning. Kommunene skal ha

³⁰⁰ NOU 2020: 17 Varslede drap? Partnerdrapsutvalgets utredning.

ordninger som sikrer at det er ansatte tilgjengelig hele døgnet for å ivareta den fysiske tryggheten for krisesenterbrukerne, jf. forskrift om fysisk sikkerhet i krisesentertilbudet § 2. I 2020 var 12 av 43 krisesentre bemannet med mindre enn 6 årsverk. 9 av de 12 krisesentrene som har en bemanning under 6 årsverk, er plassert i de tre nordligste fylkene. Det er ikke noe minimumskrav til bemanning ved krisesentrene, men vi merker oss at Bufdir har anbefalt at for å overholde lovens krav til et forsvarlig krisesentertilbud med døgnbemanning bør krisesentrene ha et minimum på seks til syv årsverk.

9.2.4 Flere kommuner har fortsatt ikke handlingsplan mot vold i nære relasjoner og få kommuner har voldskordinator

Regjeringen har siden 2008 oppfordret kommunene til å utarbeide handlingsplaner mot vold i nære relasjoner. Justis- og beredskapsdepartementet viser til at handlingsplaner er sentrale verktøy for å sikre et helhetlig og sammenhengende tilbud i kommunene. Formålet med en handlingsplan er å systematisere og koordinere kommunenes arbeid, og sikre at berørte får et tilrettelagt og helhetlig tilbud. Det er ikke krav om at kommunene skal utarbeide en slik plan. Kommunale handlingsplaner kan også være effektive verktøy for å sikre godt samarbeid mellom og innenfor kommunale og statlige tjenester.

En tredjedel av kommunene som har svart på spørreundersøkelsen vår, har ikke en handlingsplan. Samtidig viser svarene at kommuner uten handlingsplan i mindre grad har skriftlige rutiner/prosedyrer for å avdekke/varsle om vold og samordne tjenestene. De har også i mindre grad kompetansetiltak for de ansatte. Ifølge tall fra SSB har 41 prosent av kommunene en voldskordinator. En voldskordinator kan bidra til å samordne kommunens hjelpetilbud til den voldsutsatte, og kan bidra til at kommunens arbeid med vold i nære relasjoner følges opp. Mange av voldskordinatorerne har deltidsstilling. Andre hjelpetjenester i kommunene er i liten grad kjent med om kommunen har en koordinator og enda færre har vært i kontakt med en koordinator. Med tanke på intensjonen med koordinatorrollen synes det å være et potensial for å stimulere kommunene til mer bruk av en slik rolle, og at koordinatorrollen gjøres mer kjent.

9.3 Politiet prioriterer saker om vold i nære relasjoner, men det er utfordringer med etterforskning og bruk av beskyttelsestiltak

I henhold til Istanbulkonvensjonen er straffeforfølgelse av vold i nære relasjoner helt sentralt. Vold i nære relasjoner har vært en av Riksadvokatens sentrale prioriteringer over flere år.

Det er positivt at politidistriktene har dedikerte ressurser til feltet og at de aller fleste av de anmeldte sakene etterforskes. Metoder for risikovurdering av sakene er tatt i bruk og kompetanse om vold i nære relasjoner er styrket. Antallet anmeldelser av vold i nære relasjoner ser ut til å holde seg på et stabilt nivå. Politiet har likevel over tid hatt utfordringer i sin etterforskning av sakene. Dette handler særlig om at sakene er ressursmessig og faglig krevende å etterforske. Etterforskningskapasiteten er begrenset, og det er stor utskifting av medarbeidere i politidistriktene på dette området. Det er også ofte vanskelig å danne et tilstrekkelig bevisgrunnlag. Oppklaringsprosenten for slike saker har utviklet seg i negativ retning de siste årene. I tillegg er lang saksbehandlingstid ofte en årsak til at det gis strafferabatt i saker som føres for domstolene.

9.3.1 Risikostyringsverktøy i saker som gjelder partnervold og æresrelatert vold brukes, men det er mangler ved kompetanse og kapasitet i distriktene for bruk av verktøyene

Politidistriktene begynte i 2013 å risikovurdere partnervoldssaker med risikovurderingsverktøyet SARA. Politidirektoratet har stilt krav om at alle politidistrikt skal bruke SARA.

Utviklingen i bruk av SARA er positiv i åtte av tolv politidistrikt i perioden 2018 til 2020, men den er fortsatt varierende både mellom ulike politidistrikt og mellom ulike geografiske driftsenheter i distriktene. I 2018 og 2019 brukte samtlige politidistrikt risikovurderingsverktøyet, men ikke i alle saker. I 2020 har ett politidistrikt oppgitt at de ikke gjennomfører fullverdige risikovurderinger SARA:SV for noen saker. Flere politidistrikt opplever utfordringer knyttet til manglende kompetanse og kapasitet som medfører at det ikke blir gjennomført SARA-vurderinger. Rapporteringen og vurderinger av høyrisikosaker er ulik fra et distrikt til et annet. Flere politidistrikt har rapportert til direktoratet at enkelte partnervoldssaker risikovurderes uten bruk av SARA fordi det er tidkrevende. Politidirektoratet vurderer distriktenes gjennomføring som ikke tilfredsstillende. Politidirektoratet har igangsatt et arbeid med en ny nasjonal instruks for risikovurdering og forebygging av partner- og æresrelatert vold. Målet er å avdekke risiko for gjentatt vold og forhindre straffbare handlinger; i ytterste konsekvens å avverge at mennesker blir drept. Det er derfor uheldig at ikke samtlige saker der det er mistanke om partnervold blir risikovurdert.

PATRIARK er et verktøy for å vurdere risiko for æresrelatert vold som i liten grad brukes.³⁰¹ I handlingsplanen *Retten til å bestemme over eget liv. Handlingsplan mot negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse (2017–2020)* ble det bestemt at PATRIARK skulle tas i bruk i alle politidistrikt. Politidirektoratet har fulgt opp bruken av verktøyet gjennom rapportering fra politidistriktene på tilsvarende måte som for SARA. Rapporteringen fra distriktene for 2019 og 2020 viser at PATRIARK brukes, men i et lite omfang. Distriktene rapporterer også her om manglende kompetanse og kapasitet innen æresrelatert vold, som gjør arbeidet med å gjennomføre risikovurderinger krevende. Ifølge Politidirektoratet mangler det opplæring i bruken av verktøyet.

Politidirektoratet har igangsatt et arbeid med en ny nasjonal instruks for risikovurdering og forebygging av partner- og æresrelatert vold. Den nye nasjonale instruks vil danne grunnlag for nasjonal opplæring og direktoratet håper å kunne sende instruks ut på høring i mars 2022. Andre sårbare grupper, som vold fra voksne barn mot foreldre eller vold mot barn, fanges ikke opp av eksisterende verktøy. Det er derfor indikasjoner på at denne typen saker ikke følges opp på samme måte som saker der verktøy for risikovurdering foreligger. Det gir grunn til bekymring siden dette også er saker som kan være alvorlige.

9.3.2 Andelen oppklarte saker har gått ned, og lang saksbehandlingstid fører ofte til strafferabatt

Riksadvokatens mål for straffesaksbehandlingen er høy kvalitet, høy oppklaringsprosent, kort saksbehandlingstid og adekvat reaksjon.

Andelen oppklarte saker (oppklaringsprosenten) om vold i nære relasjoner har gått ned fra 39 prosent i 2015 til 24 prosent i 2021. Sakene har en lavere oppklaringsandel sammenlignet med andre saker. I en rapport fra SSB fra 2020 vises det til at mange anmeldelser av familievold og overgrep mot barn har særtrekk som reduserer mulighetene for direkte sammenligning med andre typer av lovbrudd. En av årsakene er at vold i nære relasjoner ofte er vanskelig å bevise. Vi merker oss at verken Politidirektoratet eller Riksadvokaten kan peke på noen entydige årsaker til at oppklaringsprosenten har gått ned. De antar at vanskelig bevisføring, lang saksbehandlingstid og omkodning av saker kan medvirke til lav oppklaringsandel, men vet ikke med sikkerhet hva årsakene er.

Et annet sentralt mål for etterforskningen er kort saksbehandlingstid. Saksbehandlingstiden for alle saker om mishandling i nære relasjoner gikk opp fra 196 dager i 2016, til 224 dager i 2019, med en påfølgende nedgang i 2021 til 168 dager. Ifølge Riksadvokaten er saksbehandlingstiden for lang, og det er gitt beskjed til politidistriktene om at den må ned. Det er ulike årsaker til at saksbehandlingstiden er lang. Manglende kapasitet og kompetanse kan medføre en lengre

³⁰¹ NOU 2020: 17 *Varslede drap?*.

etterforskning enn nødvendig. I tillegg er bevisituasjonen ofte krevende, det kan være behov for tolk, og hensynet til voldsutsattes trygghet kan medføre at etterforskningen tar lengre tid. Tilrettelagte avhør kan også bidra til at sakene tar lengre tid å etterforske. Vi merker oss at Riksadvokaten har tro på at saksbehandlingstiden vil gå ned i tiden framover som følge av at det er bygd ned restanser i perioden med koronapandemi.

Lang saksbehandlingstid kan ha konsekvenser for bevisførselen og fører også til at sakene blir liggende lenge før de kommer for retten. Videre får mange fornærmede og siktede ikke anledning til å legge saken bak seg. Dette kan være i strid med den europeiske menneskerettighetskonvensjonen hvor det heter at alle har rett til å få avgjort sin sak innen rimelig tid. Brudd på konvensjonens bestemmelser medfører rett på kompensasjon som ofte gis i form av strafferabatt. Av et utvalg på 127 saker som gjaldt vold i nære relasjoner ført for lagmannsretten i 2019 og 2020 ble det innvilget strafferabatt i 50 saker hvor lang saksbehandlingstid og forsinkelser i etterforskningen var årsak til strafferabatten. Vi vurderer den lange saksbehandlingstiden i disse sakene som uheldig. Omfanget av strafferabatt på grunn av lang saksbehandlingstid kan gå ut over den forebyggende effekten av straff og kan gi store konsekvenser for de involverte.

9.3.3 Kompetansen er styrket, men politiet mangler etterforskningskapasitet

Kompetanse er avgjørende i etterforskning av saker om vold i nære relasjoner, og manglende kompetanse blir i så måte ansett som et problem. Mye tyder på at kurs- og opplæringstilbudet i politiet har blitt bedre og mer tilgjengelig de senere årene, og sammen med tiltakene som er iverksatt for å styrke etterforskningsfaget, vil dette kunne bidra til høyere kvalitet i etterforskningen av sakene. Tiltakene som trekkes fram i undersøkelsen omtales som positive er obligatorisk årlig opplæring, tiltak for å styrke fagutviklingen innen etterforskning og styrking av fagmiljøene innenfor etterforskning av vold i nære relasjoner.

Organisering, kompetanse og kapasitet i politidistriktene har betydning for etterforskningen av vold i nære relasjoner. Et av målene med politireformen var å utvikle robuste fagmiljøer og styrke forebyggingen og etterforskningen av vold i nære relasjoner. Som nevnt ovenfor har mange politidistrikt utfordringer med å håndtere saksmengden på området. Det er ulike årsaker til dette. En av årsakene som er kjent fra tidligere er at politidistriktene har utfordringer med å rekruttere og beholde etterforskere. Ifølge Politidirektoratet er det satt inn tiltak for å motvirke denne tendensen. Likevel oppgir seks av tolv politidistrikt høsten 2021 at enten høy turnover, uerfarne etterforskere og påtalejurister skaper utfordringer i etterforskningen. Større politidistrikt har utfordringer med turnover og unge medarbeidere, og de mindre distriktene rapporterer at kombinerte stillinger og krav om beredskap og ordenstjeneste går utover etterforskningen. Manglende påtalefaglig ledelse av sakene rapporteres også som et problem. Til tross for at det er iverksatt tiltak, har politiet utfordringer med å beholde kompetansen for å sikre en etterforskning av høy kvalitet.

Undersøkelsen vår viser at saker med nasjonale saksbehandlingsfrister i en del tilfeller prioriteres på bekostning av mer alvorlige saker uten frist. At en sak med nasjonalt fastsatt saksbehandlingsfrist blir prioritert foran alvorlige saker som gjelder vold i nære relasjoner kan oppleves urimelig ifølge Riksadvokaten, for eksempel at vold ved serveringssteder prioriteres foran vold i hjemmet. Det er positivt at det settes frister for å sikre framdrift i prioriterte saker, men det kan samtidig få uheldige utslag for alvorlige saker uten frist.

9.3.4 Voldsutsatte har stort behov for beskyttelse, men det er svakheter ved politiets oversikt, bruk og oppfølging av beskyttelsestiltak

Norske myndigheter plikter å reagere raskt på alle former for vold i nære relasjoner ved å gi offeret tilstrekkelig og umiddelbart vern, jf. Istanbulkonvensjonen artikkel 50. Utover å etterforske, gi råd og veiledning, og å påtale saker kan politiet med utgangspunkt i en trusselvurdering iverksette sikkerhets-

og beskyttelsestiltak. Sikkerhets- og beskyttelsestiltak som brukes er besøksforbud, mobil voldsalarm, adressesperre, omvendt voldsalarm og kontaktforbud. I enkelte saker vil varetektsfengsling også være et aktuelt tiltak, jf. straffeprosessloven § 171, for eksempel der det foreligger gjentakelsesfare.

Svakheter ved politiets oversikt over sentrale beskyttelsestiltak

Partnerdrapsutvalget og NOVA, som begge har evaluert politiets innsats på området, har etterlyst en nasjonal oversikt over bruken av sentrale beskyttelsestiltak.³⁰² Besøksforbud brukes ofte i saker som gjelder vold i nære relasjoner. Riksadvokaten kommenterte i 2019 praktiseringen av besøksforbud med at det er behov for bedre registrerings- og statistikkverktøy, at dette vil kunne lette politiets eget arbeid og tilsynet med det, og at det vil gi overordnede myndigheter et bedre kunnskapsgrunnlag.³⁰³

Politidirektoratet sier i intervju at de ser behov for mer informasjon knyttet til besøksforbud, mobil voldsalarm og omvendt voldsalarm. Direktoratet peker på at det har vært ulikt hvem som har hatt ansvaret for dette i distriktene, og Politidirektoratet vil se på hvordan det kan gjøres bedre. Beskyttelsestiltakene registreres i ulike systemer og det mangler en enhetlig statistikkføring.

Politiets oppfølging av brudd på besøksforbud er svak

Tall fra Politidirektoratet viser at antallet utstedte besøksforbud på grunn av vold i nære relasjoner har økt med 23 prosent i perioden 2015–2020, fra om lag 1 800 besøksforbud i 2015 til om lag 2 200 forbud i 2020. Samtidig er det flere indikasjoner på at besøksforbud som forebyggende og beskyttende tiltak ikke brukes i alle saker hvor det kunne og burde vært gjort. Selv om det ikke kreves anmeldelse eller at straffbare forhold har skjedd for å utstede et besøksforbud, så ilegges besøksforbud hovedsakelig etter at straffbare forhold har skjedd og anmeldelse foreligger. Riksadvokaten viser til at politiet ofte blir kjent med volden først når den straffbare handlingen har skjedd eller når anmeldelse leveres. Samtidig erkjenner Riksadvokaten at det er klare indikasjoner på at besøksforbud som forebyggende og beskyttende tiltak ikke brukes i alle saker hvor det kunne og burde vært gjort.

I henhold til Istanbulkonvensjonen artikkel 53 skal brudd på besøks- eller kontaktforbud omfattes av effektive, forholdsmessige og avskrekkende strafferettslige eller andre rettslige reaksjoner. Riksadvokaten har understreket at det skal reageres raskt og med fasthet på brudd på besøksforbud. Undersøkelsen vår viser imidlertid at reaksjonsmåten ved mistanke om brudd varierer. Det varierer hvorvidt politidistriktene oppfatter egen praksis for håndheving som tilfredsstillende, mange steder mangler rutiner for håndtering av brudd, og evaluering av ordningen viser at politiets oppfølging er mangelfull. Manglende oppfølging og reaksjon på brudd på besøksforbud kan gå utover den voldsutsattes sikkerhet og trygghetsfølelse. Det kan også gå utover tiltroen til politiets innsats. Når brudd ikke får konsekvenser kan det også miste sin preventive effekt for voldsutøver.

Manglende kommunikasjon mellom politiet og barnevernet om barn på skjult og sperret adresse kan medføre at barn ikke får tilstrekkelig beskyttelse

Både politiet og barnevernet kan beslutte å gi personer sperret adresse som et beskyttelsestiltak med hjemmel i folkeregisterloven.³⁰⁴ Det finnes ikke ett nasjonalt register for alle personer som har sperret adresse.

Med ny barnevernlov som trådte i kraft i 2021 plikter barnevernet å informere politiet så snart som mulig ved vedtak om skjult adresse³⁰⁵, jf. barnevernloven § 6-7 b. Regelverksendringen kom som et

³⁰² NOU 2020: 17 *Varslede drap? Partnerdrapsutvalgets utredning*, NOVA (2019) *Besøksforbud – straffeprosessloven § 222a. En evaluering av praktiseringen av bestemmelsen i saker om vold i nære relasjoner*. NOVA-rapport nr. 1/2019.

³⁰³ Riksadvokaten (2019) *NOVA-rapport om evaluering av besøksforbud etter straffeprosesslovens § 222A - oppfølging fra påtalemyndigheten*. Brev til Justis- og beredskapsdepartementet 26.06.2019.

³⁰⁴ Politiet fatter beslutning om sperret adresse med hjemmel i beskyttelsesinstruksjonen § 4, jf. § 3. I saker hvor Fylkesnemnda har fattet vedtak om skjult adresse etter barnevernloven § 4-19 annet ledd, annet punktum, er det barnevernstjenesten som har ansvar for å melde inn behov for adressesperre.

³⁰⁵ I ny barnevernlov er skjult adresse innført som begrep i stedet for sperret adresse/adressesperre.

resultat av at politiet ikke alltid fikk melding fra barnevernet om at barn under barnevernets omsorg på *sperret* adresse flytter. Når politiet ikke er orientert om flytting blir det vanskelig å gi beskyttelse. Det er for øvrig en generell utfordring at barnevernet ikke alltid informerer politiet om barn som lever på skjult og sperret adresse. Det går også fram av undersøkelsen at det er et komplisert regelverk med hensyn til barnevernets meldeplikt til politiet ved henholdsvis *skjult adresse* og *sperret adresse*. Bruken av adressesperre skal evalueres.

Adressesperre er et inngripende tiltak for den som får det, og brukes kun i de tilfellene der sikkerhetsmessige hensyn gjør dette nødvendig. Det er uheldig om politiet ikke får kjennskap til barn som lever på sperret eller skjult adresse under barnevernets omsorg. Dette kan gå ut over disse barnas sikkerhet.

Kontaktforbud med elektronisk kontroll (omvendt voldsalarm) har vært lite kjent og lite brukt i politidistriktene, men bruken øker og det arbeides med å styrke ordningen

Kontaktforbud og besøksforbud kan være aktuelle tiltak for å beskytte personer mot vold og overgrep. Påtalemyndigheten kan fastsette besøksforbud etter straffeprosessloven § 222 a, og domstolen kan fastsette kontaktforbud etter straffeloven § 57.

Besøksforbudet kan også bringes inn for domstolene til overprøving. Kontaktforbud fastsettes enten som del av en straffesak eller som en dom alene, hvis det ikke er fastsatt en minstestraff på fengsel i ett år eller mer for handlingen. I vurderingen av kontaktforbud kan det inngå en vurdering av kontaktforbud med elektronisk kontroll, også kalt omvendt voldsalarm.

Undersøkelsen vår viser at bruken av omvendt voldsalarm har vært begrenset i perioden 2015-2018, men at den har økt i 2019 og 2020. Bruken av omvendt voldsalarm varierer mellom distriktene og enkelte distrikt har sjelden lagt ned påstand om omvendt voldsalarm. Justis- og beredskapsdepartementet sendte i september 2021 et forslag på høring om å utvide ordningen med omvendt voldsalarm for å styrke fornærmedes stilling.³⁰⁶ Det foreslås der blant annet å kunne bruke omvendt voldsalarm ved brudd på besøksforbud, eventuelt sammen med besøksforbud i særskilte tilfeller. Vi merker oss at det er pekt på av andre aktører at det er et større potensiale for å bruke omvendt voldsalarm for å beskytte personer mot gjentatt vold i nære relasjoner.

9.3.5 Intensjonen ved opprettelsen av støttesentrene for kriminalitetsutsatte i politidistriktene er ikke fulgt opp i tilstrekkelig grad

Støttesentrene for kriminalitetsutsatte ble opprettet i alle politidistrikt i 2017 for å styrke offeromsorgen i Norge, og har som mål å få flere voldsutsatte til å anmelde. Personer som har vært utsatt for kriminalitet som vold, seksuelle overgrep eller krenkelser av sin personlige frihet kan få hjelp. Bistanden fra støttesenteret gjelder gjennom hele straffesaksprosessen; fra anmeldelse til saken er avgjort, jf. Prop 1 S (2017–2018) for Justis- og beredskapsdepartementet.

Det har vært en økning i både voldssaker og saker som gjelder vold i nære relasjoner ved støttesentrene fra 2018 til 2020. Ifølge Politidirektoratet ble distriktene tildelt til sammen 35 stillinger til støttesentrene. Støttesentrene er opprettet i alle politidistriktene, men det har ifølge både distriktene og Politidirektoratet vært utfordringer med å få på plass tilstrekkelig bemanning. Antall ansatte er lavere enn planlagt. Enkelte politimestre oppgir at støttesenteret er lavere bemannet blant annet på grunn av distriktenes økonomiske situasjon.

Det har vært noe utfordrende å integrere støttesentrene i politiets organisasjon og det er jobbet med å styrke intern samhandling. Støttesentrene har en rolle som har krevd og fortsatt krever avklaringer. Arbeidsoppgavene overlapper til dels med andre eksterne tjenesters oppgaver, og det arbeides ifølge

³⁰⁶ Justis- og beredskapsdepartementet (2021) *Elektronisk kontroll ved brudd på besøksforbud mv.* Høringsnotat, 06.09.2021.

Politidirektoratet med å avklare og videreutvikle tjenestetilbudet. Etter vår vurdering er ikke intensjonen ved opprettelsen av støttesentrene fulgt opp i tilstrekkelig grad.

9.4 Mangelfull kunnskap om æresrelatert vold, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse kan føre til at saker ikke avdekkes, og at voldsutsatte ikke får tilstrekkelig og egnet hjelp

Siden 1998 har det vært flere handlingsplaner for å hindre negativ sosial kontroll og æresrelatert vold, og det følger av den siste handlingsplanen, *Frihet fra negativ sosial kontroll og æresrelatert vold (2021–2024)*, at arbeidet skal videreutvikles og styrkes. Kunnskapsdepartementet har inntil nylig hatt det overordnede koordineringsansvaret for handlingsplanen og har samarbeidet med syv departementer om å gjennomføre tiltakene. Fra og med regjeringsskiftet høsten 2021 har Arbeids- og inkluderingsdepartementet hatt koordineringsansvaret.

At personer som utsettes for æresrelatert vold, kan få bistand fra ulike hjelpetilbud er viktig. Det er derfor positivt at det er etablert et eget nasjonalt kompetanseteam mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og negativ sosial kontroll som gir råd og veiledning til hjelpeapparatet og enkeltpersoner om hvordan de bør gå fram i konkrete saker. Det gir imidlertid grunn til bekymring at kunnskap om teamet er begrenset i kommunene og at teamet også trekker fram at de får få henvendelser fra blant annet NAV. Ifølge Kompetanseteamet er mange i teamets målgruppe brukere av NAV sine tjenester, og de mener at få henvendelser fra NAV trolig beror på lite kunnskap om æresrelatert vold og manglende kjennskap til Kompetanseteamet blant saksbehandlere i NAV. Manglende kunnskap kan medføre at vold ikke avdekkes og at brukere ikke får den hjelp og støtte som vedkommende har behov for.

Manglende kompetanse innen etterforskning av æresrelatert vold framheves av mange av politidistriktene i rapporteringen til Politidirektoratet i 2020. Inntrykket bekreftes også i intervjuer med noen av distriktene. Politidistriktene viser til at det kan gå lang tid mellom hver sak noe som gjør at det kan være vanskelig å bygge kompetanse på feltet. Kompetanseteamet mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og negativ sosial kontroll peker på at flere av personene som plasseres i det nasjonale botilbudet ikke ønsker å anmelde volden til politiet og er redde for å snakke med politiet. Kombinasjonen av manglende oversikt og kompetanse i politiet, og at utsatte for æresrelatert vold vegrer seg for å ta kontakt med politiet, gir grunn til bekymring for at det kan være store mørketall på området. Politiets manglende avdekking og straffeforfølgning av denne typen kriminalitet kan ha store konsekvenser for den voldsutsatte.

9.5 Det er vedvarende svakheter i myndighetenes samordning av innsatsen mot vold i nære relasjoner

Vold i nære relasjoner er et komplekst samfunnsproblem som det er krevende å håndtere. Innsatsen på feltet involverer en rekke departementer og virksomheter, og myndigheter på både nasjonalt, regionalt og lokalt nivå. Justis- og beredskapsdepartementet har en koordinerende rolle i arbeidet mot vold i nære relasjoner, mens Barne- og familiedepartementet har ansvar for å koordinere innsatsen mot barn. Kunnskapsdepartementet hadde i undersøkelsesperioden (inntil regjeringsskiftet i 2021) ansvaret for å koordinere innsatsen mot æresrelatert vold.³⁰⁷

Nasjonale handlingsplaner har siden 2000 vært et særlig sentralt virkemiddel for å nå målene på området ved å styrke innsatsen og samordne hjelpetjenestene på tvers av sektorer. Undersøkelsen vår viser at handlingsplanene har bidratt til å styrke innsatsen på flere områder, men den viser også at

³⁰⁷ Arbeids- og inkluderingsdepartementet overtok da ansvaret for koordinering av dette feltet.

det er vedvarende svakheter i samhandling på både lokalt og nasjonalt nivå for å sikre helhetlige hjelpetiltak. Vi merker oss at det i den siste handlingsplanen for å bekjempe og forebygge vold i nære relasjoner for perioden 2021–2024 vises til at forvaltningens inndeling i sektorer skaper barrierer for å samarbeide på tvers. Selv om det over lang tid har vært satt i verk tiltak for å bidra til bedre samordning, pekes det i handlingsplanen spesifikt på et behov for å styrke koordineringen og samarbeidet mellom involverte direktorater.

Sentrale tiltak i flere av handlingsplanene har vært å utarbeide veiledere og retningslinjer som skal legge til rette for bedre samarbeid mellom aktørene. Det er positivt at det er utarbeidet flere slike retningslinjer og veiledere, men vi merker oss at flere aktører i undersøkelsen peker på uklare ansvarsforhold, uklare roller og mangel på felles retningslinjer som en vedvarende utfordring på området. Videre er veilederen for å sikre felles forståelse av regelverket på området, som har vært bebudet over lengre tid, også forsinket.

I Istanbulkonvensjonen er det stilt krav til forskning og opplæring på området som omfattes av konvensjonen. I opptrappingsplanen for vold og overgrep for 2017–2021 ble det fastslått at det er et behov for å øke kompetansen om vold i alle sektorer. Det er blitt mer kunnskap tilgjengelig som følge av at forskningsinnsatsen og tjenestetilbudet utvikles. Det er etablert et eget forskningsprogram om vold i nære relasjoner for perioden 2014–2024 for å sikre en kunnskapsbasert innsats. Vi merker oss at Justis- og beredskapsdepartementet mener at forskningsprogrammet har bidratt både til å imøtekomme forskningsbehov og realisering av målet om å bygge sterkere kompetansemiljøer på feltet. Det er positivt at tema som vold og overgrep og avvergingsplikt i større grad enn tidligere er ivaretatt i nye rammeplaner for barnehager og skoler. Vi merker oss at Bufdir i 2018 fikk i oppdrag å starte arbeidet med en tverrsektoriell kompetansestrategi i samarbeid med syv andre direktorater, men at det endelige arbeidet med en strategi som nå ligger i Barne- og familiedepartementet ikke er slutført.

På voldsfeltet generelt er det flere og til dels overlappende handlingsplaner som ulike departementer har ansvar for. Ifølge flere av dem vi har snakket med i forbindelse med denne i undersøkelsen, skaper de mange planene utfordringer fordi arbeidet framstår som uoversiktlig, og fordi en bruker for lite tid på å se på tiltakenes effekt, både samlet og hver for seg. Justis- og beredskapsdepartementet har hatt ansvaret for flere etterfølgende handlingsplaner mot vold i nære relasjoner. Flere av tiltakene er videreført fra en plan til den neste, noe som det kan ha vært gode grunner for. Vi merker oss at enkelte tiltak er evaluert, men at departementet selv peker på at når det gjelder spørsmålet om effekten av handlingsplanene i stort, så er det ikke foretatt noen helhetlig evaluering av handlingsplanene som verktøy. Vi mener det er uheldig at effekten av enkelttiltak ikke i større grad er evaluert, men også at et så sentralt verktøy som det handlingsplaner er på dette området ikke har blitt helhetlig evaluert.

10 Referanseliste

Lover, forskrifter og reglementer

Lover

- lov om barnevernet (barnevernloven)
- lov om barnehager (barnehageloven)
- lov om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten (politiregisterloven)
- lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)
- lov om ekteskap (ekteskapsloven)
- lov om familievernkontorer (familievernkantorloven)
- lov om folkeregistrering (folkeregisterloven)
- lov om folketrygd (folketrygdloven)
- lov om frittstående skoler (friskoleloven)
- lov om grunnskolen og videregående opplæring (opplæringsloven)
- lov om helsepersonell m.v. (helsepersonelloven)
- lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven)
- lov om konfliktrådsbehandling (konfliktrådsloven)
- lov om kommunale helse- og omsorgstjenester (helse- og omsorgstjenesteloven)
- lov om kommunale krisesentertilbud (krisesenterloven)
- lov om politiet (politiloven)
- lov om rettergangsmåten i straffesaker (straffeprosessloven)
- lov om spesialisthelsetjenesten m.m. (spesialisthelsetjenesteloven)
- lov om sosiale tjenester (sosialtjenesteloven)
- lov om straff (straffeloven)

Forskrifter

- forskrift om avhør av barn og andre særlig sårbare fornærmede og vitner (tilrettelagte avhør)
- forskrift om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten (politiregisterforskriften)
- forskrift om fastlegeordning i distriktene
- forskrift om fysisk sikkerhet i krisesentertilbudet
- forskrift om kommunens helsefremmende og forebyggende arbeid i helsestasjons- og skolehelsetjenesten (forskrift om helsestasjons- og skolehelsetjenesten)
- forskrift om ordningen av påtalemyndigheten (påtaleinstruksen)
- forskrift om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver

Reglement

- *Reglement for økonomistyring i staten* fastsatt 12. desember 2003 med endringer, senest 31. august 2021 (økonomireglementet).

Internasjonale avtaler og konvensjoner

- Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK).
- Europarådets konvensjon om forebygging og bekjempelse av vold mot kvinner og vold i nære relasjoner (Istanbulkonvensjonen).

Stortingsdokumenter

Innstillinger til Stortinget

- Innst. O. nr. 45 (2000–2001) *Innstilling fra justiskomiteen om lov om endringer i straffeloven og straffeprosessloven (bruken av varetektsfengsling m.v.)*.
- Innst. 385 L (2010–2011) *Innstilling frå justiskomiteen om endringar i straffeprosesslova mv. (etterforsningsplikt mv.)*.

- Innst. 339 S (2012–2013) *Innstilling fra justiskomiteen om forebygging og bekjempelse av vold i nære relasjoner. Det handler om å leve.*
- Innst. 347 L (2014–2015) *Innstilling fra justiskomiteen om endringer i straffeprosessloven (avhør av barn og andre særlig sårbare fornærmede og vitner).*
- Innst. 390 S (2015–2016) *Innstilling fra familie- og kulturkomiteen om Familien – ansvar, frihet og valgmuligheter.*
- Innst. 247 (2016–2017) *Innstilling fra justiskomiteen om Opptappingsplan mot vold og overgrep (2017–2021).*
- Innst. 475 S (2016–2017) *Innstilling fra familie- og kulturkomiteen om representantforslag om å styrke oppfølgingen i reetableringsfasen for personer utsatt for vold i nære relasjoner.*
- Innst. 156 S (2018–2019) *Innstilling fra helse- og omsorgskomiteen om representantforslag om bedre kommunale tilbud til volds- og overgrepsutsatte unge.*
- Innst. 189 S (2018–2019) *Innstilling fra justiskomiteen om representantforslag om et krafttak mot mishandling, vold og seksualovergrep i nære relasjoner.*

Stortingsmeldinger

- St.meld. nr. 47 (2008–2009) *Samhandlingsreformen. Rett behandling – på rett sted – til rett tid.*
- Meld. St. 15 (2012–2013) *Forebygging og bekjempelse av vold i nære relasjoner.*
- Meld. St. 24 (2015–2016) *Familien – ansvar, frihet og valgmuligheter*
- Meld. St. 6 (2019–2020) *Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO.*

Proposisjoner til Stortinget

- Ot.prp. nr. 25 (2008–2009) *Om lov om endringer i straffeloven og straffeprosessloven (kontaktforbud med elektronisk kontroll, endring av saksbehandlingsreglene for besøksforbud mv.).*
- Prop. 105 L (2010–2011) *Endringer i straffeprosesslova mv. (etterforsningsplikt mv.).*
- Prop. 71 L (2012–2013) *Endringer i straffeprosessloven mv. (elektronisk kontroll som varetektssurrogat mv.).*
- Prop. 57 L (2013–2014) *Lov om konfliktrådsbehandling (konfliktrådsloven).*
- Prop. 112 L (2014–2015) *Endringer i straffeprosessloven (avhør av barn og andre særlig sårbare fornærmede og vitner).*
- Prop. 12 S (2016–2017) *Opptappingsplan mot vold og overgrep (2017–2021).*
- Prop. 137 L (2016–2017) *Endringer i straffeloven m.m. (skjerpet straff ved flere grove integritetskrenkninger og styrket oppreisningsvern ved krenkninger begått av flere i fellesskap).*
- Prop. 1 S (2018–2019) *for Justis- og beredskapsdepartementet.*
- Prop. 66 L (2019–2020) *Endringer i straffeloven mv. (avvergingsplikt, utenomrettslig tvangsekteskap, diskrimineringsvern, skyting mot politiet mv.).*
- Prop. 84 L (2019–2020) *Endringer i barnevernloven (samtaleprosess, årlig tilstandsrapportering mv.).*
- Prop. 133 L (2020–2021) *Lov om barnevern (barnevernloven) og lov om endringer i barnevernloven.*
- Prop. 100 L (2020–2021) *Endringer i velferdstjenestelovgivningen (samarbeid, samordning og barnekoordinator)*

Representantforslag og -spørsmål

- Dokument 8:108 S (2016–2017) *Representantforslag om å styrke oppfølgingen i reetableringsfasen for personer utsatt for vold i nære relasjoner.*
- Dokument 8:243 S (2017–2018) *Representantforslag om bedre kommunale tilbud til volds- og overgrepsutsatte.*

- Dokument nr. 15:1743 (2019–2020) *Skriftlig spørsmål fra Kari Kjønaas Kjos (FrP) til justis- og beredskapsministeren.*

Rapporter fra Riksrevisjonen

- Dokument 3:15 (2011–2012) *Riksrevisjonens undersøkelse om det kommunale barnevernet og bruken av statlige virkemidler.*
- Dokument 3:6 (2021–2022) *Riksrevisjonens undersøkelse av politi- og lensmannsetatens måloppnåelse på sentrale oppgaver.*

Styringsdokumenter

- Justis- og beredskapsdepartementet (2016) *Oppdragsbrev 34/2016 til Politidirektoratet.*
- Justis- og beredskapsdepartementet (2013) *Et liv uten vold. Handlingsplan mot vold i nære relasjoner 2014–2017.*
- Justis- og beredskapsdepartementet (2018) *Sluttrapport for handlingsplan mot vold i nære relasjoner (2014–2017).*
- Regjeringen (2020) [Rapportering på opptrappingsplanen mot vald og overgrep](#). Rapport pr. 1. desember 2020, tiltak 77.
- Justis- og beredskapsdepartementet (2021) *Frihet fra vold. Regjeringens handlingsplan for å forebygge og bekjempe vold i nære relasjoner 2021–2024.*
- Justis- og beredskapsdepartementet (2021) [Retten til å bestemme over eget liv. Handlingsplan mot negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse \(2017-2020\) – Sluttrapport.](#)
- Justis- og beredskapsdepartementet, Tildelingsbrev til Politidirektoratet for årene 2016–2021
- Justis- og beredskapsdepartementet, Tildelingsbrev til Den høyere påtalemyndighet for årene 2016–2021
- Politidistriktenes rapportering til Politidirektoratet for årene 2018–2020

Rundskriv, veiledere og retningslinjer

- Rundskriv G-66/97 fra Justisdepartementet
- Rundskriv 2002/005 fra Politidirektoratet
- Rundskriv Q-1036 *Retningslinjer om saksbehandling i barnevernstjenesten* (Saksbehandlingsrundskrivet) fra Bufdir.
- Barne- og likestillingsdepartementet og Kunnskapsdepartementet (2009) *Veileder: Til barnets beste – samarbeid mellom barnehage og barneverntjenesten.*
- Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (2010) [Fylkesmannens tilsyn med krisesentertilbudet](#). Veileder for fylkesmennene, oktober 2010.
- Bufdir (2022) *Krisesenterveileder – Faglig veileder for innholdet i krisesentertilbudet*. Bufdirs nettsider, [Hentedato: 10.02.22].
- Bufdir (2022) *Veileder til krisesenterloven*. Bufdir veileder 01/15. https://www.bufdir.no/fagstotte/produkter/krisesenterveileder_faglig_veileder_for_innholdet_i_krisesentertilbudet/
- Helsedirektoratet (2017) *Nasjonal faglig retningslinje for det helsefremmende og forebyggende arbeidet i helsestasjon, skolehelsetjeneste og helsestasjon for ungdom [nettdokument]*. Oslo: Helsedirektoratet (sist faglig oppdatert 24. september 2021, lest 3. november 2021). Tilgjengelig fra <https://www.helsedirektoratet.no/retningslinjer/helsestasjons-og-skolehelsetjenesten>
- Helsedirektoratet (2019) *Helsepersonells taushetsplikt og opplysningsplikt [nettdokument]*. Oslo: Helsedirektoratet (sist faglig oppdatert 2. mai 2019, lest 3. november 2021). Tilgjengelig fra <https://www.helsedirektoratet.no/veiledere/taushetsplikt-og-opplysningsplikt>
- Kompetansesenter for sikkerhets, fengsels- og rettspsykiatri, Haukeland universitetssykehus (2019) *PATRIARK – Vurdering av risiko for æresrelatert vold*. Oversatt og tilrettelagt på norsk av Asle Makoto Sandvik, Anita Lill Hansen, Siri Nome og Leif Waage.

- NAV (2021) Veileder mot vold i nære relasjoner og menneskehandel. Veileder publisert på NAVs nettsider, [Hentedato: 16.02.2022]. <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/samarbeid/for-kommunen/satsingsomrader2/vold-i-naere-relasjoner-og-menneskehandel>
- NKVTS (2021) *Veileder for helse- og omsorgstjenesters arbeid med vold i nære relasjoner*. [Hentedato: 03.11.2021]. Tilgjengelig fra <https://voldsveileder.nkvts.no>.
- NKVTS (2022) *Veileder, kommunale handlingsplaner mot vold i nære relasjoner*. NKVTS' nettsider, [Hentedato: 10.02.2022].
- Politidirektoratet (2014) *Veileder – Risikovurderingsverktøyet SARA:SV. Det forebyggende sporet i partnervoldsaker*. Fra 2014.
- Politidirektoratet (2019) *Bruk av elektronisk kontroll ved kontaktforbud etter straffeloven § 33 (Omvendt voldsalarm)*. Rundskriv 3/2013, revidert i 2019.
- Politidirektoratet og Bufdir (2020) *Politi og barnevern – nasjonale retningslinjer for samhandling*. Veileder utformet av de to direktoratene i samarbeid, publisert på Bufdirs nettsider. [Politi og barnevern - nasjonale retningslinjer for samhandling \(bufdir.no\)](https://bufdir.no)
- Riksadvokaten (2008) *Familievold*. Rundskriv nr. 3/2008.
- Riksadvokaten (2015) [Mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen i 2015 – Politiet og statsadvokatene](#). Rundskriv 1/2015.
- Riksadvokaten (2018) *Rundskriv 3/2018 Kvalitetskrav til straffesaksbehandlingen i politiet og ved statsadvokatembetene mv. (kvalitetsrundskrivet)*.
- Riksadvokaten (2019) *Kontaktforbud med elektronisk kontroll*. Rundskriv nr. 2/2019.
- Riksadvokaten (2020) *Riksadvokatens midlertidige direktiver for straffesaksbehandlingen på grunn av pandemisituasjonen*. Oppdatert 16. og 20. mars 2020, 3. april 2020, 29. mai 2020, 18. september 2020, 6. november 2020 og 14. januar 2021.
- Riksadvokatens mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen for årene 2018–2021.
- Riksadvokatens rapporter etter inspeksjoner, tilsyn og kvalitetsundersøkelser i årene 2016–2020.
- Utdanningsdirektoratet, Rundskriv Udir-10-2012, 25.09.2012, sist endret 23.06.2012.

Rapporter, planer og utredninger

Offentlige utredninger

- NOU 2017: 12 *Svikt og svik – Gjennomgang av saker hvor barn har vært utsatt for vold, seksuelle overgrep og omsorgssvikt*.
- NOU 2017: 5 *En påtalemyndighet for fremtiden – Påtaleanalysen*
- NOU 2020: 17 *Varslede drap? Partnerdrapsutvalgets utredning*

Rapporter fra Justis- og beredskapsdepartementet

- Justis- og beredskapsdepartementet (2012) *Avhør av særlige sårbare personer i straffesaker*. Rapport fra arbeidsgruppe, 16. oktober 2012.
- Justis- og beredskapsdepartementet (2019) *Rapport fra arbeidsgruppe som har sett på saksflyt i saker som gjelder overgrep mot barn*. Rapport fra arbeidsgruppe nedsatt av Justis- og beredskapsdepartementet, 1. februar 2019.

Rapporter fra Politidirektoratet

- Politidirektoratet (2019) *Kapasitetsvurdering av etterforskningsområdet*
- Politidirektoratet (2020) *STRASAK-rapporten 2019. Anmeldt kriminalitet og politiets straffesaksbehandling*.
- Politidirektoratet (2021) *STRASAK-rapporten 2020. Anmeldt kriminalitet og politiets straffesaksbehandling*.
- Politidirektoratet (2021) *Politiets årsrapport 2020*.
- Politidirektoratet (2020) *Statens barnehus – Årsrapport 2019*.

Rapporter fra Riksadvokaten og statsadvokatene

- Møre og Romsdal statsadvokatembeter (2020) [Statsadvokatenes inspeksjonsrapport 2020](#). Rapport til Politimester i Møre og Romsdal politidistrikt, 16. desember 2020.
- Oslo statsadvokatembeter (2020) Inspeksjon/tilsyn av Oslo politidistrikt – Enhet Vest. Brev Oslo politidistrikt, 23. november 2020.
- Oslo statsadvokatembeter (2020) [Inspeksjon/tilsyn av Øst politidistrikt, geografisk driftsenhet Follo og Østfold og påtaleavsnitt allmenn midt og sør](#). Brev til politimesteren i Øst politidistrikt, 15. desember 2020.
- Riksadvokaten (2016) *Statsadvokatenes kvalitetsundersøkelse 2016 – voldtekt og mishandling*. Riksadvokatens skriftserie 1/2017.
- Riksadvokaten (2018) *Statsadvokatenes kvalitetsundersøkelse 2018: Voldssaker med frist*. Riksadvokatens skriftserie 2/2018.
- Riksadvokaten (2020) *Statsadvokatens kvalitetsundersøkelse 2020: Prioriterte voldtektssaker*.

Andre rapporter og utredninger

- 0–24-samarbeidet (2020) *Varige strukturer: Tverrsektoriell samordning på statlig nivå*. Anbefalinger fra 0-24-programmet den 15. desember 2020.
- 0–24-samarbeidet (2021) [Bedre tverrsektorielt samarbeid om utsatte barn og unge. Funn og anbefalinger om statens bruk av pedagogiske virkemidler](#). Svar på felles fornyet oppdragsbrev 19–07.
- Bakketeig, Ellisiv (2006) *Mobil voldsalarm – en friere hverdag?* PHS Forskning 2006: 1.
- Barneombudet (2018) *Erfaringer fra barn og unge utsatt for vold og overgrep – 2018*. «Hadde vi fått hjelp tidligere, hadde alt vært annerledes».
- Bufdir (2021) *Årsrapport 2020 – Kompetanseteamet mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og negativ sosial kontroll*. Årsrapport på Bufdirs nettsider
- FHI (2020) *Folkehelse rapporten – Vold og seksuelle overgrep*. Sist oppdatert 2. januar 2020.
- Kongsvinger kommune (2020) *Årsrapport 2019 Glåmdal interkommunale krisesenter*.
- Kripos (2020) [Nasjonal drapsoversikt 2020. Drap i Norge 2011–2020](#). Kripos rapport, 28. juni 2020.
- Likestillingscenteret KUN (2016) [Sikkerhets- og familiearbeid for unge utsatte for tvangsekteskap og æresrelatert vold](#). KUN-rapport 2016:3.
- NKVTS (2014) *Vold og voldtekt i Norge. En nasjonal forekomststudie av vold i et livsløpsperspektiv*. Rapport 1/2014
- NKVTS (2014) *En velvillig og oppmerksom tilhører – Mennesker som har vært utsatt for vold og deres møte med hjelpeapparatet og politiet*. Rapport 2/2014.
- NKVTS (2015) *Oversikt over rutineguider og kartleggingsverktøy for avdekking av vold i nære relasjoner*. Rapport 4/2015.
- NKVTS (2019) *Ungdoms erfaringer med vold og overgrep i oppveksten. En nasjonal undersøkelse av ungdom i alderen 12 til 16 år*. Rapport nr. 4/2019.
- NKVTS (2019) *Kommunale handlingsplaner mot vold i nære relasjoner. Hvordan brukes de og til hvilken nytte?* Rapport nr. 3/2019.
- Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning (2019) *Kompetanse om vold og overgrep i nære relasjoner: innledende kartlegging av føringer, opplæringsstrukturer og kompetansebehov*. NIFU-rapport 2019:26.
- Nordlandsforskning (2019) *Kommunenes krisesentertilbud – En kunnskapsoversikt*. Rapport nr. 13/2019.
- Norges institusjon for menneskerettigheter (2019) *NIMs årlige rapport til Stortinget for 2018*. <https://www.nhri.no/2019/norge-ma-styrke-forebyggingen-av-vold-mot-kvinner/>
- NOVA (2013) *Taushetsplikt, opplysningsrett og opplysningsplikt. Regelkunnskap og praksis*. NOVA Rapport 3/2013.
- NOVA (2016) *Vold og overgrep mot barn og unge. Omgang og utviklingstrekk 2007–2015*. Rapport nr. 5/2016.

- NOVA (2018) *Ungdata 2018. Nasjonale resultater*. NOVA Rapport 8/18.
- NOVA (2019) *Besøksforbud – straffeprosessloven § 222a. En evaluering av praktiseringen av bestemmelsen i saker om vold i nære relasjoner*. NOVA rapport nr 1/2019.
- NOVA (2019) *Sikkerhet og støtte i familievoldssaker*. NOVA Rapport 8/19.
- NOVA (2020) «Omvendt voldsalarm»: *En evaluering av kontaktforbud med elektronisk kontroll (straffeloven § 57) i saker om vold i nære relasjoner*. NOVA-rapport 15/2020.
- Romerike revisjon IKS (2017) [Barneverntjenesten – Organisering, ressursbruk, saksbehandling, forebyggende virksomhet og internkontroll](#). Forvaltningsrevisjonsrapport nr. 11/2017, side 9–10.
- SSB (2020) [Fra overgrep til straff. Statistikk om familievold og lovbrudd mot barn i straffesakskjeden 2010-2017](#). SSB-rapport 22/2020.
- Vista Analyse (2012) [Samfunnsøkonomiske kostnader av vold i nære relasjoner](#). Rapport 41/2012.
- Vatnar (2015) Solveig Karin Bø Vatnar. *Partnerdrap i Norge 1990–2012. En mixed methods studie av risikofaktorer for partnerdrap*. OUS Kompetansesenter for sikkerhets-, fengsels- og rettspsykiatri for Helseregion Sør-Øst, 2015.

Brev, notater og nettsider

- Aftenposten (2016) Hver tredje som dømmes for barnevold, får strafferabatt. Nettartikkel, 1. april 2016, [Hentedato: 09.02.2022].
- Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2022) *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes innsats mot vold i nære relasjoner*. Brev til Riksrevisjonen, 7. februar 2022.
- Bufdir (2021) *Spørsmål til Bufdir fra Riksrevisjonen*. Brev til Riksrevisjonen, 6. oktober 2021.
- Bufdir (2021) [Lansering av kompetanseteamets årsrapport 2020](#). Opptak på Youtube 25. juni 2021, ca 45:30 minutter inn i opptaket.
- Bufdir (2021) *Hva skjer i en barnevernssak?* Bufdirs nettsider [Hentedato: 01.11.2021]
- Bufdir (2021) *Barnevernets ansvar og organisering*. Bufdirs nettsider [Hentedato: 28.10.2021].
- Bufdir (2021) *Høringsuttalelse fra Bufdir – veileder om taushetsplikt m.m.* Hørings svar til Justis- og beredskapsdepartementet, 12. april 2021.
- Bufdir (2022) [Hjelpetiltak i hjemmet](#). Bufdirs nettsider [Hentedato: 11.01.2022].
- Bufdir (2022) [Bekymringsmeldinger til barnevernet](#). Bufdirs nettsider [Hentedato 27.01.2022].
- Bufdir (2022) [Økonomi og organisering](#). Bufdirs nettsider, [Hentedato: 20.01.22].
- Bufdir (2022) [Tilgjengelighet på krisesentre](#). Bufdirs nettsider, [Hentedato: 10.02.22].
- Bufdir (2022) *Om beboerne*. Bufdirs nettsider, [Hentedato: 10.02.22].
<https://bufdir.no/Statistikk og analyse/Vold og overgrep tall og statistikk/krisesentertilbudet i norske kommuner/om beboerne/>
- Bufdir (2022) *Flere henvendelser til krisesentre i 2020*. Bufdirs nettsider, [Hentedato: 10.02.2022].
- Bufdir (2022) *Menn på krisesentre*. Bufdirs nettsider, [Hentedato: 10.02.2022].
<https://www.bufdir.no/Statistikk og analyse/Vold og overgrep tall og statistikk/krisesentertilbudet i norske kommuner/menn pa krisesentre/#heading84112>
- Bufdir (2022) *Krisesenterstatistikken*. Bufdirs nettsider, [Hentedato: 10.02.2022].
- Bufdir (2021) [Statistikk og analyse](#). Bufdirs nettsider [Hentedato: 21.01.22].
- Bufdir (2022) *Samarbeid med andre instanser*. Bufdirs nettsider, [Hentedato: 10.02.2022].
<https://www.bufdir.no/Statistikk og analyse/Vold og overgrep tall og statistikk/krisesentertilbudet i norske kommuner/samarbeid med andre instanser/>
- Bufdir (2022) *Kommunens helhetlige innsats mot vold i nære relasjoner*. Brosjyre tilgjengelig fra Bufdirs nettsider, [Hentedato: 10.02.2022].
- Fædrelandsvennen (2017) [Drept 66-åring ba om besøksforbud for siktet eks-samboer](#). Artikkel datert 29. september 2017 [Hentedato: 23.02.2022].
- Helse- og omsorgsdepartementet (2022) *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes innsats mot vold i nære relasjoner*. Brev til Riksrevisjonen 7. februar 2022.

- Helsetilsynet (2017) [Bekymring i skuffen. Oppsummering av landsomfattende tilsyn i 2015 og 2016 med barnevernets arbeid med meldinger og tilbakemelding til den som har meldt.](#) Rapport 1/2017.
- Justis- og beredskapsdepartementet (2021) *Elektronisk kontroll ved brudd på besøksforbud mv.* Høringsnotat, 6. september 2021.
- Justis- og beredskapsdepartementet (2021) *Avsluttende intervju – svar på spørsmål.* Brev til Riksrevisjonen, 23. november 2021.
- Kripos (2015) [Høringssvar om utkast til ny postlov.](#) Brev til Politidirektoratet, 19. januar 2015.
- Kunnskapsdepartementet (2022) *Svar på Riksrevisjonens spørsmål vedr. undersøkelse av myndighetenes innsats mot vold i nære relasjoner.* Brev til Riksrevisjonen, 2. februar 2022.
- NRK (2019) *Barnevoldsparadokset.* Artikkel på NRKs nettsider, 16. februar 2019. [NRK-gransking viser at foreldre får strafferabatt etter å ha mishandlet barna sine – Langlesing fra Trøndelag](#)
- Oslo Economics ((2019) *Kommunenes erfaringer med barn og unge som etterlates i utlandet mot sin vilje.* Rapport utarbeidet på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet, november 2019.
- Riksadvokaten (2014) *Forslag til endringer i reglene om påtalekompetanse ved ikrafttredelse av ny straffelov.*
- Riksadvokaten (2015) [Direktiv om bruk av etterforskningsplaner – Utvidelse.](#) Brev til statsadvokatembeter, politimestre og sjef Kripos 30. mars 2015.
- Riksadvokaten (2015) *Tilrettelagte avhør – Direktiver og retningslinjer.* Brev til statsadvokater, politimestre og sjef Kripos, 21. oktober 2015.
- Riksadvokaten (2018) *Tilrettelagte avhør: Status, behovet for regelendringer.* Brev til Justis- og beredskapsdepartementet, 21. mars 2018.
- Riksadvokaten (2019) *NOVA-rapport om evaluering av besøksforbud etter straffeprosesslovens § 222A – oppfølging fra påtalemyndigheten.* Brev til Justis- og beredskapsdepartementet 26. juni 2019.
- Riksadvokaten (2020) *Oversendelse av NOVA-rapport om evaluering av kontaktforbud med elektronisk kontroll (OVA).* Brev til statsadvokatembetene, 13. oktober 2020.
- Riksadvokaten (2021) *Straffesaksbehandlingen i politiet 2020 – riksadvokatens merknader.* Brev til Justis- og beredskapsdepartementet, 14. mars 2021.
- Romsdals budstikke (2020) *Fire av fem som mishandler barn får strafferabatt.* Nettartikkel, 2. mai 2020, [Hentedato: 09.02.2022].
- Statens helsetilsyn (2021) [Høringssvar fra Statens Helsetilsyn – NOU 2020:17 "Varslede drap?" Partnerdrapsutvalgets utredning.](#)
- SSB (2019) [Rettleiing for KOSTRA skjema 7B. https://www.ssb.no/statbank/table/12130.](#) [Hentedato: 10.02.2022].
- SSB (2021) *Langt færre overnattinger på krisesentre i 2020.* Artikkel på SSBs nettsider, publisert 21. oktober 2021. [Hentedato: 16.02.2022].
- [https://www.bufdir.no/Barnevern/Fagstotte/politi og barnevern retningslinjer for samhandling/ samhandling mellom politi og barnevern/avhor pa barnehuset tilrettelagt avhor/](#), [Hentedato 08.02.2022].
- [https://www.nrk.no/dokumentar/xl/strafferabatt-i-hver-femte-dom-1.13994092](#), [Hentedato: 09.02.2022]. [Strafferabatt i hver femte dom – Dokumentar \(nrk.no\)](#)
- [https://www.ssb.no/statbank/table/12130](#), [Hentedato: 10.02.2022].

11 Vedlegg

Vedlegg 1:

**Påtaleavgjørelser som medfører
oppklaring, ikke oppklaring og
saker som trekkes ut før
oppklaringsprosent beregnes**

I hovedsak skilles det mellom oppklarte saker og ikke oppklarte saker. I tillegg er det en gruppe saker som ikke inngår i beregningen av oppklaringsprosent. Hvilke påtaleavgjørelser som inngår i de ulike kategoriene av oppklaring, ikke oppklaring og saker som trekkes ut før oppklaring beregnes, er gjengitt i tabellen nedenfor.

Oppklarte saker – positive påtaleavgjørelser

Påtaleavgjørelser som regnes som positive:

- siktelse med forslag til tilståelsesdom
- tiltalebeslutning
- forelegg
- overføring til konfliktråd
- påtaleunntatelse

Oppklarte saker – negative påtaleavgjørelser

Påtaleavgjørelser som regnes som negative, er i hovedsak henleggelse:

- fordi mistenkte var under 15 år
- fordi mistenkte var under 15 år og saken oversendes barnevernet
- fordi allmenne hensyn ikke krever påtale mot anmeldte
- fordi anmeldtes forhold ikke er straffbart
- fordi foretaksstraff ikke anses hensiktsmessig
- fordi gyldig påtalebegjæring mangler
- fordi påtalebegjæringen er for sent framsatt
- fordi påtalebegjæringen er trukket tilbake
- på grunn av foreldelse
- på grunn av jevnbyrdighet i alder og utvikling
- på grunn av mistenktes død
- av andre lovbestemte grunner
- åpenbar grunnløs sak
- strl. (1902) § 228 tredje ledd / strl. (2005) § 271 andre ledd
- strpl. § 62a unnlatt påtale, ikke allmenne hensyn
- intet straffbart forhold bevist
- tvil om gjerningsmannens tilregnelighet
- kjennelse på rettergangsbot
- sak påtaleavgjort

Ikke oppklarte saker

Påtaleavgjorte saker som regnes som ikke oppklarte er henleggelse som følge av

- manglende opplysninger om gjerningsmannen
- bevisets stilling
- foreldelse
- mangel på bevis
- manglende saksbehandlingskapasitet

Saker som trekkes ut før oppklaringsprosenten beregnes

Påtaleavgjorte saker som trekkes ut før oppklaringsprosenten beregnes, er saker som er

- avgjort utenfor straffesak
 - avvist hos Spesialenheten – påtaleinstruksen § 34-5
 - avvist hos ØKOKRIM – påtaleinstruksen § 34-5
 - henlagt ikke rimelig grunn til å undersøke om det foreligger straffbart forhold
 - henlagt ikke rimelig grunn til å undersøke om det er et straffbart forhold
 - henlagt fordi allmenne hensyn ikke krever påtale henlagt fordi forholdet ikke er straffbart
 - henlagt fordi forholdet ikke er straffbart
 - henlagt fordi gyldig påtalebegjæring mangler
 - henlagt fordi påtalebegjæringen er trukket tilbake
 - henlagt som åpenbart grunnløs
 - henlagt strpl. § 62a unnlatt påtale, ikke allmenne hensyn
 - henlagt, intet straffbart forhold bevist
 - sendt utlandet som rette vedkommende
 - stillet i bero etter strpl. § 250
 - stillet i bero etter strpl. § 251
 - utenlands dom
-