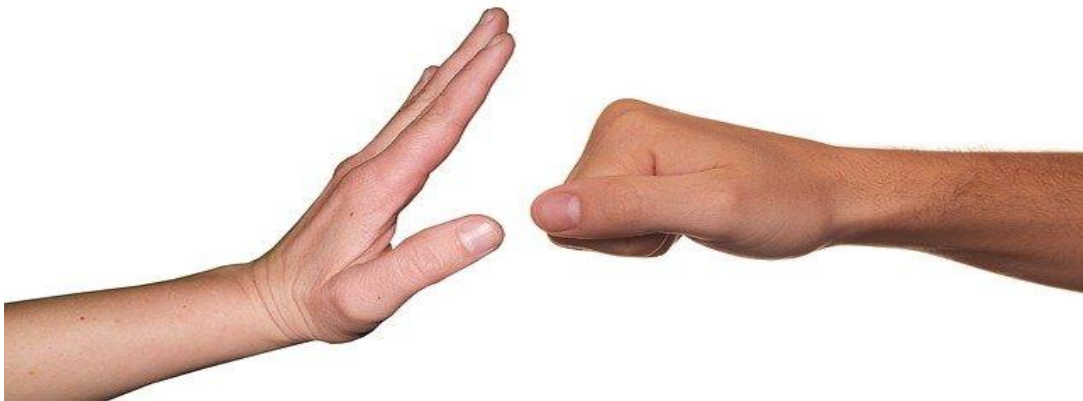


Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress (NKVTS)
har utarbeidet rapporten

Kommunenes helhetlige arbeid med vold mot kvinner og vold i nære relasjoner



Rapporten er overlevert til Likestillings- og diskrimineringsombudet
(LDO) som er oppdragsgiver for prosjektet.

15. juni 2021

Forord

Kommunenes voldsarbeid har i flere tiår vært utviklet i henhold til norske lover og internasjonale bestemmelser. Krisesenterloven som ble iverksatt i 2010, har hatt stor betydning for kommunenes tjenestetilbud til voldsutsatte. Ratifiseringen i 2017 av Istanbul-konvensjonen, Europarådets konvensjon om forebygging og bekjempelse av vold mot kvinner og vold i nære relasjoner, gir nyttige rammer for videre utvikling av nasjonale og lokale tiltak for utsatte og andre som berøres av volden.

Denne rapporten er et resultat av at Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO) hadde behov for mer kunnskap om kommunenes helhetlige arbeid med vold mot kvinner og vold i nære relasjoner. Prosjektets bidrag vil inngå som en del av LDOs rapportering til FNs kvinnekomité. Videre vil prosjektets bidrag inngå som et underlag for ombudets veiledning om offentlige myndigheters aktivitetsplikt, der kurs om hvordan forebygge og jobbe med vold i nære relasjoner inngår som en del. Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress (NKVTS) har prøvd å imøtekomme kunnskapsbehovet så langt som mulig innen gitte tidsmessige og økonomiske rammer.

Vi takker ressurspersoner i kommunene, ved de regionale ressursentrene for vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging (RVTS), og fra sivilsamfunnet for at dere delte deres kunnskap og engasjement med oss.

Takk også til Ole Kristian Hjemdal som gav nyttige innspill ved utarbeidelse av rapporten, og til våre kontaktpersoner i LDO for konstruktivt samarbeid om oppdraget.

Oslo, 31. mai 2021

Astrid Sandmoe, prosjektleder, forsker II

Nora Starheim Ruud, prosjektmedarbeider

Solveig Bergman, forsker II

Forsidebildet er tatt av [Tumis](#) fra [Pixabay](#)

Innhold

Forord	1
Innhold	2
Sammendrag.....	3
1 Innledning.....	6
1.1 Rammene for kommunenes voldsarbeid	6
1.2 Tjenester og tiltak for voldsutsatte	7
1.2.1 Voldsarbeid i de ordinære tjenestene	8
1.2.2 Voldsarbeid i de spesialiserte tjenestene -krisesentertilbudet	9
1.2.3 TryggEst – en modell for vern av risikoutsatte voksne.....	11
1.2.4 Frivillige og ideelle organisasjoner	12
1.3 Rammer for prosjektet, begreper og definisjoner.....	13
1.4 Formål og forskningsspørsmål	15
2 Metode.....	17
3 Kommunenes voldsarbeid – kunnskap, praksis og utfordringer	20
3.1 Kommunenes arbeid for å forebygge vold mot kvinner og vold i nære relasjoner.....	20
3.2 Kommunenes samarbeid med andre tjenester	23
3.3 Tjenester tilpasset voldsutsattes behov	25
3.4 Noen utfordringer for kommunene knyttet til pandemien.....	27
4 Kommunenes voldsarbeid fra et RVTS perspektiv	28
5 Betydningen av politirådene for kommunenes voldsarbeid	31
6 Statsforvalternes tilsyn med kommunenes voldsarbeid	32
7 Frivillige og ideelle organisasjoner – hjelpetiltak mot vold.....	33
7.1 Voldsforbyggende tiltak i fire organisasjoner	34
8 Kommunenes voldsarbeid i lys av Europarådets konvensjon om forebygging og bekjempelse av vold mot kvinner og vold i nære relasjoner	40
8.1 Hvordan er vold og overgrep tydeliggjort som samfunnsproblem	41
8.2 Hvordan ivaretas de menneskerettslige forpliktelsene til utsatte	42
8.3 Tjenesteapparatets kapasitet til og evne til å gi individualiserte tiltak.....	44
8.4 Kommunenes voldsforbyggende arbeid	46
8.5 Rammer for å utvikle det kommunale voldsarbeidet	48
9 Oppsummering og anbefalinger	49
Referanser.....	52

Sammendrag

Hensikten med dette prosjektet var å få mer kunnskap om hvordan kommunene arbeider for å forebygge vold mot kvinner og vold i nære relasjoner gjennom å avdekke, avverge og bistå de voldsberørte. Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO) er oppdragsgiver og prosjektets bidrag vil blant annet inngå som en del av rapporteringen til FNs kvinnekomité. Vi har forsøkt å belyse prosjektets problemstilling så langt som mulig innen gitte tidsmessige og økonomiske rammer.

Vi undersøkte om voldsarbeidet i kommunene er iht. forpliktelsene i krisesenterloven for deretter å diskutere funnene i lys av Europarådets konvensjon om forebygging og bekjempelse av vold mot kvinner og vold i nære relasjoner (Istanbul-konvensjonen). Analysen og drøftingen er basert på kunnskap vi har om tematikken gjennom studier ved NKVTS og andre forskningsmiljøer.

Rapporten begynner med en gjennomgang av rammene for kommunenes voldsarbeid gjennom konvensjoner og lover før vi redegjør for ulike tjenester og tiltak for voldsutsatte som vi belyser med forskningsbasert kunnskap. Voldsarbeidet i de ordinære og mer spesialiserte tjenestene er omfattende, og her vektlegger vi spesielt krisesentrenes betydning for utviklingen av voldsarbeidet i kommunene. TryggEst er en modell for tjenesteutvikling som kan hjelpe kommunene i å forebygge og verne risikoutsatte voksne over 18 år som av ulike forbigående eller varige årsaker ikke er i stand til å beskytte seg selv. Mange frivillige og ideelle organisasjoner har lavterskeltilbud til ulike grupper av utsatte og sivilsamfunnets innsats og rolle blir fremhevet.

Tre forskningsspørsmål legges til grunn for prosjektet:

1. Hvordan arbeider kommunene for å forebygge vold mot kvinner og vold i nære relasjoner?
2. Hvordan samarbeider hjelpetilbudene?
3. Hva er utfordringene knyttet til å levere tjenester tilpasset voldsutsattes behov?

Datagrunnlaget er bredt og består av intervjuer med sentrale personer for voldsarbeidet i syv strategisk utvalgte kommuner, informasjon fra fire av de fem regionale ressursentrene om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging (RVTS), tilsynsrapporter fra statsforvalterne fra 13 kommuner fordelt på tre regioner, samt intervjuer med ressurspersoner fra fire frivillige eller ideelle organisasjoner.

De syv kommunene ble valgt ut på bakgrunn av kunnskap vi hadde om voldsarbeidet i disse kommunene, blant annet gjennom tidligere og pågående forskning. Kommunene er lokalisert i alle landets fem regioner, fra flere sentralitetsnivåer og med ulik utforming av tjenestetilbudet. Vi inkluderte kommuner med og uten kommunale handlingsplaner mot vold i nære relasjoner og kommuner som har implementert ulike modeller i tjenesteapparatet som har betydning for voldsarbeidet.

De kommunale handlingsplanene om vold i nære relasjoner ble gjennomgått i de utvalgte kommunene, samt politirådsavtalene. Rådgivere ved RVTS ble intervjuet om kommunenes voldsarbeid generelt i de fire respektive regionene. Ressurspersoner fra fire frivillige og

ideelle organisasjoner med etablert tilbud i det forebyggende voldsarbeidet ble intervjuet. Statsforvalterne fører tilsyn med at kommunene oppfyller forpliktelsene iht. krisesenterloven. Et utvalg av rapporter fra tilsyn etter at Istanbul-konvensjonen trådte i kraft (de siste tre årene) ble gjennomgått. De utvalgte kommunene hadde ikke hatt tilsyn i denne perioden.

Resultater. Det kommunale planverket for forebygging og bekjempelse av vold, gir føringer for voldsarbeidet. I de *syv kommunene* var det tre som hadde handlingsplan mot vold i nære relasjoner, to skulle utarbeide ny plan og i en kommune ville de inkludere vold i nære relasjoner i annet planverk. Den siste kommunen rullerte en gammel plan uten revidering. At planene ble forankret politisk og administrativt og inngikk i de ordinære rapporteringsrutinene, ble fremhevet som viktig for at planene skulle få betydning. Flere av kommunene hadde implementert TryggEst og BTI (bedre tverrfaglig innsats) for å videreutvikle voldsarbeidet i tjenestene. Krisesentrenes funksjon og rolle er viktig, og ble spesielt fremhevet av de kommunene som hadde lokalisert og organisert krisesentret som en del av den kommunale virksomheten. Av de syv krisesentrene var fem kommunale og to stiftelser.

Informantene mener at kommunene ivaretar sine forpliktelser i henhold til krisesenterloven, men alle har utfordringer med å gi et tilbud til spesielt risikoutsatte grupper; utsatte kvinner i aktiv rus, utsatte med fysiske og psykiske funksjonsutfordringer, etc. Av de syv kommunene som deltok i studien, var det kun en kommune som hadde et fullverdig krisesentertilbud til utsatte menn og deres barn. De øvrige kommunene hadde ulike løsninger for utsatte menn med et midlertidige bobehov. I kommunen hvor innbyggerne hadde lang reisevei til krisesentret, var erfaringen at få benyttet dette tilbudet. Det var utfordrende for alle de syv kommunene å gi helhetlige tjenester til utsatte som var i reetableringsfasen, dvs. etter oppholdet på krisesentret, og spesielt der hvor det var behov for oppfølging på mange nivåer. Det tverrfaglige og tverretatlige samarbeidet fungerte godt i de fleste kommunene når det gjaldt saker som omhandler barn og unge, men ikke like godt i saker som omhandlet andre grupper utsatte.

Rådgiverne i *RVTS* erfarte økt fokus på voldstematikk, selv om det ikke var ensbetydende med at voldsarbeidet i kommunene var godt nok. Det er store variasjoner mellom kommunene, og for tjenestene mener *RVTS* at utfordringene snarere har å gjøre med mulighet og evne, enn vilje. Betydningen av at voldsarbeidet er godt forankret i ledelsen blir fremhevet som viktigere enn 'ildsjeler'. På bakgrunn av erfaringene, mente rådgiverne det ikke var grunn til å hevde at de store kommunene utmerker seg med bedre tjenester i voldsarbeidet enn de mindre. Store kommuner har ofte mer kompetanse og ressurser, men faren er at tjenestene blir fragmenterte. Små kommuner har korte tjeneste- og samarbeidsveier, men sårbarheten er større ved at det er få ressurspersoner å spille på.

Mangel på rutiner i kommunene ved oppfølging av utsatte etter endt krisesenteropphold, er påtagelig både i små og store kommuner. Rådgiverne mener det er behov for sterkere krav om samarbeid mellom de ulike tjenestene, både internt og eksternt. Kommunene har et godt fokus på å avverge og avdekke vold og overgrep, men har mindre fokus på hvilket tilbud og tjenester som skal gis voldsutsatte som har behov for oppfølging over tid. Mange kommuner klarer ikke oppfølgingen av brukerne i reetableringsfasen etter opphold på krisesentret. Rådgiverne fra *RVTS* som ble intervjuet har kontakt med 39 av landets 46 krisesentra. De

mener at organisasjons- eller eierskapsformen av krisesenteret ikke har vesentlig betydning for kommunikasjonslinjene med kommunene.

Politirådene har hovedsakelig fokus på rus- og kriminalitetsforebyggende arbeid blant unge, men kan også inkludere andre satsingsområder. Gjennomgangen av politirådsavtalene for de utvalgte kommunene, viser at vold og seksuelle overgrep mot barn, vold mot kvinner og vold i nære relasjoner, er inkludert i fire av de syv avtalene. Opplysningene fra kommunene indikerer at dette kan øke samarbeidet med politiet. RVTS erfarer at politirådene har betydning for det kriminalitetsforebyggende arbeidet og for voldsproblematikk generelt, men er usikre på om rådene har vesentlig betydning for arbeidet med vold i nære relasjoner. Fra RVTS trekkes 'silo-tenkning' fram som et problem ved at det er lite kontakt og overlappning mellom de ulike delene av politiet og familievoldskoordinatorene.

Statsforvalternes tilsynsrapporter fra 13 tilfeldig utvalgte kommuner, viser at samtlige kommuner ikke fullt ut overholder krisesenterlovens krav om at krisesentertilbudet skal kunne benyttes av alle. Manglende synliggjøring av tilbudet og lang reisevei er forhold som blir trukket fram, i tillegg til at krisesentertilbudet for voldsutsatte menn med barn og voldsutsatte med andre problemer knyttet til psykisk helse og rusproblematikk er utilstrekkelig. Tilsynsrapportene påpeker mangler i samordning av tjenestene og spesielt for utsatte som er i reetableringsfasen.

Sivilsamfunnets innsats er av stor betydning i kommunenes voldsforbyggende arbeid. På grunn av begrenset tid og ressurser, ble fire strategisk valgte organisasjoner inkludert i studien. I tillegg til Krisesentersekretariatet var det Norske Kvinneres Sanitetsforening, Kirkens Bymisjon og Redd Barna. I rapporten gjengis innholdet i noen av hjelpetiltakene, samt hvilke utfordringer som disse organisasjonene opplever i sitt arbeid.

I siste del av rapporten diskuteres *kommunenes voldsarbeid i lys av Istanbul-konvensjonens* forpliktelser og annen kunnskap på området ved at fellestrekk og tematikk løftes fram. Hvordan vold og overgrep er tydeliggjort som samfunnsproblem gjennom kommunenes planverk og hvor forpliktende planene er for den politiske og administrative ledelsen, varierer i de syv kommunene. Kommunenes voldsarbeid og utsattes tilgang til tjenester blir sett i sammenheng med de menneskerettslige forpliktelsene. Tjenesteapparatets kapasitet og evne til å gi helhetlige og individualiserte tjenester blir trukket fram, og spesielt til utsatte i reetableringsfasen. Interne og eksterne samarbeidsstrukturer og betydningen av lavterskeltilbudene fra sivilsamfunnet blir vektlagt. Kommunene har hatt økt oppmerksomhet på det voldsforebyggende arbeidet de siste årene, men fortsatt er det behov for mer systematikk og kompetanse i tjenestene. Til slutt drøftes noen av rammene og mulighetene kommunene har for å videreutvikle sitt voldsarbeid.

Rapporten avsluttes med oppsummering av de viktigste funnene i studien som viser at det fortsatt er en vei å gå før kommunene har et likeverdig tilbud til alle grupper av utsatte og at det er god samordning av hjelpetjenestene.

Anbefalingene sammenfattes i ti punkter og er på ulike nivåer. Anbefalingene vil kreve tiltak på befolkningsnivå, så vel som tiltak til grupper med forhøyet voldsrisiko, samt spesifikke tiltak for å stoppe eller hindre ny vold.

1 Innledning

I samarbeid med Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO) gjennomførte Kriesentersekretariatet sin årlige kampanje «Taushet tar liv» i 2019 og rettet søkelyset mot kommunenes arbeid med vold mot kvinner og vold i nære relasjoner (Kriesentersekretariatet & LDO, 2019). Rapporten «Før det er for sent: Stopper vi volden, stopper vi drapene» indikerer at «kommunene ikke har vold i nære relasjoner høyt nok på agendaen» (Kriesentersekretariatet & LDO, 2019, s.3). Grunnlaget for denne påstanden er en spørreundersøkelse hvor 85 av landets kommuner deltok. I tillegg fant LDO og Kriesentersekretariatet (2019) at det var mangler både når det gjaldt utforming og implementering av handlingsplaner mot vold i nære relasjoner og at det jevnt over var en mangel på diskusjoner knyttet til vold i nære relasjoner i politiske fora.

Å forebygge og avdekke vold og gi beskyttelse og hjelp til utsatte, er en sentral oppgave for offentlige myndigheter. Det innebærer at befolkningen har kunnskap om hva vold er og hvor de kan henvende seg. Det krever kompetente ansatte, tilgjengelige retningslinjer og veiledere for tjenestene, samarbeid innen tjenestene, mellom tjenestene så vel som med frivillige organisasjoner (Bufdir, 2017). Samarbeid med statlige instanser som Familievernkontorene, Støttesentrene for kriminalitetsofre, politi og organisasjoner fra sivilsamfunnet, kan alle bidra til at å gi et tilbud om hjelp og støtte de som er berørt av volden, også til de som utøver volden.

Vold og overgrep mot kvinner og vold i nære relasjoner utøves hovedsakelig på den private arenaen, i hjemmet, familien og nærmiljøet, det vil si der folk lever sine liv, og det er i kommunene (Thoresen & Hjemdal, 2014). Det er i kommunene den praktiske politikken skal gjennomføres og tjenestetilbudet til voldsutsatte utformes. Kommunen er det laveste administrative og folkevalgte nivået og det gir gode muligheter for en rasjonell, effektiv og «tillitsskapende forvaltning som bygger på en høy etisk standard» (Kommuneloven, 1992; § 1).

1.1 Rammene for kommunenes voldsarbeid

I flere tiår har norske lover og internasjonale konvensjoner påvirket retning og innhold av voldsarbeidet i kommunene. Europarådets konvensjon om forebygging og bekjempelse av vold mot kvinner og vold i nære relasjoner (Istanbul-konvensjonen) ble ratifisert av Stortinget i 2017. Denne konvensjonen tar opp i seg de internasjonale avtalene Norge har forpliktet seg til; alt fra menneskerettigheter, diskriminering av kvinner, barns rettigheter og krav om beskyttelse, m.m.

Forpliktelsene i tjenesteapparatet så vel som ivaretagelsen av utsatte, er fulgt opp med nasjonale meldinger og planer (Jonassen, 2013; Justis- og beredskapsdepartementet, 2013a, 2013b, 2017, 2018, 2019). Målet er å synliggjøre volden i privatsfæren og styrke kompetansen i rettssystemet og tjenesteapparatet, og for «å institusjonalisere hjelpen til dem som utsettes for vold i nære relasjoner» (Justis- og politidepartementet, 2007; s. 13).

I dette arbeidet har krisesenterloven (2009) og de påfølgende veilederne (Barne- likestillings- og inkluderingsdepartementet, 2010, 2015) vært viktige. Krisesenterloven forplikter kommunen til å sørge for samordnet oppfølging av voldsutsatte kvinner, menn og barn og viser spesielt til individuell plan som et egnet verktøy. For samordning av tjenestene trekker krisesenterloven inn helse- og omsorgstjenesteloven (2011), pasient- og brukerrettighetsloven (1999), psykisk helsevernloven (1999) og sosialtjenesteloven (2009). Krisesenterloven presiserer at alle som utfører tjeneste eller arbeid etter denne loven, har taushetsplikt etter forvaltningsloven § § 13 til 13 e. Taushetsplikten gjelder også overfor andre forvaltningsorgan og kan bare oppheves hvis det er nødvendig for at kommunen skal kunne ivareta sine forpliktelser, eller for å forebygge fare for liv og helse for voldsberørte. Unntaket er opplysningsplikt til barnevernet ved mistanke om vold mot barn (§ 6) og i henhold til Barnevernloven (1992, § 6-4).

Det er stor forskjell mellom Norges 356 kommuner, geografisk så vel som i innbyggertall og tjenestenivå. De siste årenes kommunereform har ikke vesentlig endret kommunestrukturen (Høydahl, 2020). I kommuner med lavt sentralitetsnivå vil voldsutsatte ha færre tjenester i sitt nærområde og det er større utfordringer for kommunen å levere helhetlige og tilgjengelige tjenester fordi ressursene er mindre (Håkonsen, Kallager, & Lunder, 2017). Interkommunalt samarbeid kan være løsningen for mange kommuner for å oppfylle de lovpålagte pliktene. En forutsetning for at interkommunale løsninger og tiltak skal ha praktisk betydning for alle berørte, er at samarbeidet mellom kommunene avtales (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2018). En oversikt fra 2018 viste at 40 prosent av 422 kommuner (før siste kommunesammenslåing) hadde handlingsplan mot vold i nære relasjoner og av disse var det i underkant halvparten som var interkommunale (Sandmoe & Nymoen, 2019).

Det var hovedsakelig kommuner med høyt sentralitetsnivå som hadde handlingsplaner, noe som betyr at om lag 60 prosent av Norges befolkning bodde i kommuner med handlingsplan mot vold i nære relasjoner (Sandmoe & Nymoen, 2019). Undersøkelsen om hvorfor kommunene utarbeidet handlingsplaner mot vold i nære relasjoner, viste at det var nasjonale politiske føringer som var hovedgrunnen, i tillegg til at en slik plan kunne fremme et systematisk og målrettet arbeid med voldsproblematikken i kommunen (Sandmoe & Nymoen, 2019). Det var få kommuner som hadde inkludert strategiene og målområdene for voldsarbeidet i styringsdokumentene på kommune- og tjenestenivå. Uten et rammeverk som krever jevnlig rapportering, kan handlingsplanen miste sin betydning for det voldsforebyggende arbeidet og for å utvikle tjenestene som skal støtte og hjelpe voldsutsatte (Sandmoe & Nymoen, 2019). Det svekker det politiske og administrative ansvaret for implementering, videreføring og evaluering av kommunens voldsarbeid.

1.2 Tjenester og tiltak for voldsutsatte

I det følgende gir vi en oversikt over viktige tjenester og tiltak for voldsutsatte i kommunene og belyser dette med forskningsbasert kunnskap. Oversikten er ikke uttømmende og på flere

felt er kunnskapen mangelfull. Vi mener at oversikten likevel gir en viss innsikt i hvordan arbeidet med voldsforebygging, beskyttelse og hjelp blir prioritert i kommunene. Det viser også noen av utfordringene og hindringene som gjenstår for at kommunene skal kunne gi helhetlige og tilrettelagte tjenester til voldsutsatte og andre berørte.

I oversikten innebefattes både ordinære og spesialiserte tjenester og tiltak som er viktige i voldsarbeidet.

1.2.1 Voldsarbeid i de ordinære tjenestene

De ordinære offentlige tjenestene; helse- og omsorgstjenesten, fastleger, sosialtjenesten, barnevern, NAV etc. har et ansvar for å forebygge og avdekke vold og overgrep, og å gi bistand til de som berøres av volden.

Helsestasjon og skolehelsetjeneste er et gratis tilbud til alle barn og unge opp til 20 år, samt alle gravide, og er viktige tjenester for forebygging av vold og overgrep. De nasjonale faglige retningslinjene for svangerskapsomsorgen anbefales brukt av jordmødre for å avdekke vold mot kvinner (Helsedirektoratet, 2014; Hjemdal & Engnes, 2009). Erfaringene fra jordmødrene var at retningslinjene var god faglig støtte, men at det kunne være vanskelig å spørre kvinnene om vold (Danielsen, Solberg, & Grøvdal, 2016; Henriksen, 2017). I Henriksens (2017) undersøkelse med 398 kommunejordmødre var det to tredeler av jordmødrene som spurte gravide om voldserfaring (Henriksen, 2017). Når det gjelder skolehelsetjenesten viste studien til Danielsen et al. (2016) at helsesykepleierne i skolehelsetjenesten hadde flere hjelpemidler de kunne nytte i undervisningen av elevene om vold i nære relasjoner, men at de gjerne ville hatt mer tid for å følge med barn de var bekymret for. I en mindre studie, ble ressurspersoner fra tre kommuner intervjuet om helse- og omsorgstjenestenes arbeid relatert til vold i nære relasjoner (Danielsen et al., 2016). Sykepleiere i hjemmebasert omsorg uttrykte at det var vanskelig å oppdage voldsutsatte ved hjemmebesøk. En viktig forutsetning for å oppdage tjenestemottakere som er voldsutsatte er at det er kontinuitet i tjenesten slik at den utsatte opparbeider tillit i relasjonen til pleieren (Sandmoe & Kirkevold, 2011b). En annen viktig forutsetning for å forebygge voldshendelser, samt håndtere pågående saker, er at lederne engasjerer seg og tar ansvar for at tiltakene er til det beste for tjenestemottakeren og i henhold til lover og retningslinjer (Sandmoe & Kirkevold, 2011a; Sandmoe, Kirkevold, & Ballantyne, 2011).

Både barnevernstjenesten og familieverntjenesten har et forebyggende ansvar for å avdekke omsorgssvikt, atferds-, sosiale og emosjonelle problemer i familiene, hjelpe familier til å leve bedre sammen, forebygge samlivskonflikter og sette inn målrettede hjelpetiltak. Barnevernet og familievernet kan ofte bidra i saker hvor barn eller voksne er i fare for eller allerede har blitt utsatt eller utøvd vold. Samarbeid med barnehage, skole, krisesentre og andre deler av hjelpeapparatet er av sentral betydning (Moen, Bergman, & Øverlien, 2018). Allikevel viser barnevernsstatistikken at det er et stort sprik mellom omfanget av barn og unge som har opplevd vold og overgrep i nære relasjoner, og barn og unge som er i kontakt med barnevernet (Kojan et al., 2020).

I mange saker hvor barn har vært utsatt for alvorlig vold, seksuelle overgrep og omsorgssvikt, har det over tid vært indikasjoner på utsatthet, noe som tyder på at det offentlige burde ha grepet inn på et tidligere tidspunkt (NOU 2017:12). NOU-rapporten «Svikt og svik» (2017:12) påpeker at mye av svikten skyldes mangelfullt samarbeid og samordning mellom tjenestene, og at kommunene i større grad må sikre dette arbeidet.

Flyktninger, asylanter og innvandrere som utsettes for vold i nære relasjoner, har behov for støtte fra et kommunalt tjenesteapparat som har kunnskap om betydningen av etnisitet og mangfoldsperspektiver i voldsarbeidet. Kvinner er spesielt utsatt for kjønnsbasert vold, både før og under flukt, men også senere i livet. Det gjøres flere prosjekter om vold mot kvinnelige flyktninger og asylanter, blant annet ved NKVTS (Bjørnholt, Reilly, & Tastsoglou, 2020 i trykk).

Et viktig tilbud for mange voldsutsatte er de kommunale sosiale tjenestene gjennom Arbeids- og velferdsetaten (NAV). I studien til Grøvdal, Saur, and Skaalerud (2014) gav flere av de voldsutsatte uttrykk for at de ikke følte seg ivaretatt når de oppsøkte NAV-kontoret. En undersøkelse av NAV sin involvering i voldssaker viste at halvparten av NAV-ansatte som ble intervjuet, hadde hatt mistanke om at en til ti av klientene de møtte i sitt arbeid hadde vært voldsutsatt i den senere tid (Justis- og beredskapsdepartementet, 2018). I etterkant av undersøkelsen utarbeidet Arbeids- og velferdsdirektoratet en veileder om vold i nære relasjoner og menneskehandel for ansatte ved NAV-kontorene (Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2016).

Generelt er samarbeid med politi en viktig del av voldsarbeidet i kommunene. De første politirådene ble etablert i 2007 og er et formalisert samarbeidsorgan for dialog mellom kommunens øverste ledelse og ledelsen i politiet (Rambøl, 2014). I evalueringen av politirådene var det et tydelig ønske om større fokus på vold i nære relasjoner og vold mot barn (Rambøl, 2014). Politirådene skal ikke diskutere enkeltsaker, men dialogen kan bidra til bredere innsikt i kompleksiteten rundt vold mot kvinner og vold i nære relasjoner både i kommunen som hos politiet. Voldsutsatte som er i kontakt med politiet for å få hjelp eller for anmeldelse, har et stort informasjonsbehov om hvilke hjelpetiltak som finnes og hvor de kan henvende seg (Grøvdal et al., 2014).

1.2.2 Voldsarbeid i de spesialiserte tjenestene -krisesentertilbudet

I nær femti år har krisesentrenes lavterskeltilbud hatt stor betydning for voldsutsatte kvinner og andre utsatte for vold i nære relasjoner. Krisesentrene har fungert som viktige premissleverandører i kommunenes voldsarbeid. I de første tiårene var de fleste krisesentrene stiftelser med offentlig støtte for driften, men senere har sentrene i stor grad blitt mer profesjonalisert og preget av offentlig styring (Skjørten, Bakketeig, Bjørnholt, & Mossige, 2019). Denne utviklingen ble påskyndet ved innføring av krisesenterloven (2009) som påla kommunene ansvaret for at voldsutsatte fikk støtte, veiledning og beskyttelse og tilgang til et helhetlig krisesentertilbud (Skjørten et al., 2019) I dag er mer enn halvparten av krisesentrene

kommunale virksomheter eller interkommunale selskap, mens de øvrige krisesentrene eies og driftes av private stiftelser eller organisasjoner (Bufdir, 2020).

Krisesenter er et lovpålagt kommunalt tilbud som finansieres gjennom kommunebudsjettene. Det er store forskjeller i de ulike kommunenes rammer og ressurser, og det kommer til uttrykk gjennom politiske og økonomiske prioriteringer. Det har innvirkning på krisesentrenes muligheter til å tilby likeverdige krisesentertjenester i hele landet og for ulike målgrupper (Bakketeig, Stang, Madsen, Smette, & Stefansen, 2014). Ifølge en survey blant krisesentrene (Bliksvær et al., 2019) oppgir omlag halvparten av krisesentrene at de har tilstrekkelige økonomiske rammer for driften, mens resten opplever i større eller mindre grad at ressursituasjonen ikke er tilfredsstillende. En av fire krisesentre oppgir at de ikke har nok bemanning (Bliksvær et al., 2019).

Det store flertallet av de voksne krisesenterbrukerne oppgir partner som voldsutøver og mange av disse blir utsatt for alvorlig partnervold (NOU 2020: 17, s. 94)). I 2019 overnattet 1800 voksne (92 % kvinner) og 1450 barn på krisesenter i Norge en eller flere netter, og over 2600 personer (91 % kvinner) benyttet dagtilbud. Andelen brukere med innvandrerbakgrunn var 63 % av beboerne og 47 % av ikke-beboerne, men andelen varierer fra senter til senter (Bufdir, 2020). En stor del av brukerne har etnisk minoritetsbakgrunn og det er viktig at kommunene og krisesentrene informerer om hjelpetilbudet også på andre språk enn norsk. Undersøkelsen som Krisesentersekretariatet og LDO gjennomførte i 2019 viser at kun en femdel av kommunene hadde informasjon på andre språk (Krisentersekretariatet & LDO, 2019).

I deler av landet er det lang reisevei til krisesenteret, noe som kan gjøre at færre benytter tilbudet. Dette problemet kan ha blitt forsterket ved at antall krisesenter siden 2010 har blitt redusert med 17 %, inklusiv nedleggelse av det samiske krisesenteret i Karasjøk (Krisentersekretariatet, N.K.S., & JURK, 2020). Bliksvær et al. (2019) anbefaler at kommunene og krisesentrene øker tilgjengeligheten av informasjon på samisk, samt kompetanseøkning blant de ansatte som møter voldsutsatte med samisk bakgrunn. Dette støttes fra sivilsamfunnet i «Norsk skyggerapport til Istanbulkonvensjonen 2020» (Krisentersekretariatet et al., 2020).

Det er flere grupper i samfunnet som ikke har de samme tilbudene ved krisesentrene, selv om de har de samme rettighetene. Det gjelder utsatte med medfødt eller ervervet funksjonshemming, av ulike årsaker og gradering, som kan medføre fysisk, psykisk, mental eller intellektuell funksjonsnedsettelse som gir begrensninger i aktivitet og deltagelse i samfunnet (Gundersen & Vislie, 2019). Andre grupper utsatte er LHBTQ-personer og utsatte som sliter med rus, psykiske lidelser, prostitusjonserfaring eller menneskehandel (Bliksvær et al., 2019), både yngre og eldre (Dahl & Sørensen, 2020; Vislie & Gundersen, 2017).

Andelen menn som bruker krisesentre økte raskt de første årene etter at krisesenterloven ble innført, men har deretter stabilisert seg til omlag 7 % om vi ser på beboere, og 9-10 % av dagbrukerne (Bliksvær et al., 2019, s. 29). Gjennomgangen til Bliksvær et al. (2019) viser at menn fortsatt ikke har et tilbud som kan sies å være likeverdig med tilbudet til kvinner, og særlig menn med barn er utsatt, jf. også Bakketeig et al. (2014). Når det gjelder barn på

krisesentre har det skjedd en positiv endring de siste årene, ved at andelen barn som får en plan for oppfølging og andelen som får en primærkontakt har økt betraktelig. Samtidig viser rapporten at flere krisesentre er lite tilpasset eldre barn når det gjelder aktiviteter og skjermede uteområder (Bliksvær et al., 2019). For barn som har gjentatte eller lengre opphold ved krisesenteret kan avbrudd av skolegang bli et problem. For barn som lever i familier med vold, vil skolen være en viktig sosial arena og for mange vil læreren være en voksen de har tillit til. Studien til Selvik, Raaheim og Øverlien (2016) viste hvor viktig det var at læreren fortsatt fulgte med og gav oppmerksomhet til barnet også når de var på krisesenteret. Hvis barnet opplevde at læreren ikke brydde seg, kunne det bidra til at barnet privatiserte volden (Selvik et al., 2016).

I henhold til Europarådets standard for dekningsgrad ligger Norge innenfor den anbefalte normen for krisesenterplasser i forhold til befolkningsstørrelse med 45 krisesentre for kvinner og 43 tilbud for menn (Bliksvær et al., 2019, s. 34). Samtidig er det store variasjoner mellom tilbudene, og kapasitetsproblemer oppgis å være den største årsaken for avvisning av brukere. Interkommunale krisesentertilbud skårer høyest når det gjelder kartlegging av hjelpebehov og av trusler/beskyttelsesbehov, oppfølgingsplaner og tilbud om primærkontakt, mens små og/eller private og frivillige sentre her skårer lavest (Bliksvær et al., 2019). Samtidig tilbyr små sentre oftere praktisk hjelp til brukerne og deltakelse i møte med andre tjenester, enn det de større sentrene gjør. Små sentre skårer lavere på kompetanse enn større sentre, særlig når det gjelder æresrelatert vold, menneskehandel og vold i nære relasjoner i minoritetsbefolkningen. Et interessant funn er at antall utsatte som returnerer til voldsutøver er betraktelig høyere blant brukere av små sentre, med en prosentandel på 21 versus 15-16% ved større sentre (Bliksvær et al., 2019).

1.2.3 TryggEst – en modell for vern av risikoutsatte voksne

Målgruppen for TryggEst er risikoutsatte voksne over 18. TryggEst har en vid definisjon på risikoutsatte voksne som

mennesker som av ulike forbigående eller varige årsaker i liten eller ingen grad er i stand til å beskytte seg selv. Dette kan knyttes til det å ha en funksjonsnedsettelse, utviklingshemming, høy alder, demens, psykisk lidelse, ruslidelse eller somatisk sykdom. Risikoutsatthet kan være knyttet til det å oppleve rasisme, fordommer og negative holdninger i samfunnet, som det å ha urfolks- eller nasjonal minoritetsbakgrunn, ha andre kjønn eller seksualiteter enn majoriteten, være asylsøker eller flyktning, eller å være ny i Norge (Dahl & Sørensen, 2020, s. 14)

TryggEst ble utviklet etter den britiske modellen Safeguarding of Vulnerable Adults (SOVA) og har vært prøvd ut i ti pilotkommuner samt delvis i to bydeler i Oslo over en to-års periode. Prosjektet ble avsluttet ved årsskiftet 2020/21 (Dahl & Sørensen, 2020) og alle kommuner har nå anledning til å implementere TryggEst i sitt tjenesteapparat (Bufdir, 2018). Modellen inneholder informasjon om voldsarbeid, arbeidsmetoder, verktøy, etc., og er tilgjengelig via tryggest.no (Bufdir, 2018)

Et viktig innspill til at TryggEst ble satt i gang var studien til Vislie og Gundersen (2017) som viste at kun en tredel av de 100 kommunene som inngikk i undersøkelsen, hadde systemer for avdekking av vold og overgrep mot risikoutsatte voksne (Dahl & Sørensen, 2020). Det som fantes av varslingsrutiner var knyttet til risikoutsatte voksne med utviklingshemming (Vislie & Gundersen, 2017).

Ved oppstart av TryggEst i 2016-2017 var mer enn halvparten av sakene i de ti pilotkommunene om voldsutsatte kvinner hvor de fleste var under 40 år (Tøssebro, Olsen, Elvegård, & Paulsen, 2019). Ett år senere var dette endret til lik fordeling av yngre voksne og eldre voksne. Forskjellen mellom voldsutsatte kvinner og menn, endret seg fra 60 til 73 prosent for kvinner. En annen dreining var en markant økning i saker hvor utøver var i nær relasjon til den utsatte (Tøssebro et al., 2019).

I TryggEst-kommuner er det et eget telefonnummer og e-postadresse for varsling av saker, som deretter blir fulgt opp av en operativ arbeidsgruppe. Etter implementeringen av TryggEst i pilotkommunene, økte meldte saker mellom seks til åtte ganger sammenliknet med tidligere (Elvegård, Olsen, Tøssebro, & Paulsen, 2020). Med bakgrunn i dette anbefales det at TryggEst etableres som en nasjonal modell med et kompetanseprogram for informasjon og opplæring (Elvegård et al., 2020). Det vil kunne styrke kommunenes oppfølgingsansvar i avdekking og avverging av vold og seksuelle overgrep mot pasienter og brukere jf. §3-3a i Helse- og omsorgstjenesteloven (2011). Som en del av arbeidet med å implementere og utvikle TryggEst i flere kommuner, utlyste Bufdir våren 2021 en tilbudsinnbydelse for å utarbeide et e-læringsprogram for ansatte i ulike kommunale tjenester. Kurset skal være tilgjengelig via e-læringsplattformen til KS (Doffin.no; referanse 21/52280).

1.2.4 Frivillige og ideelle organisasjoner

Sivilsamfunnet er et begrep som brukes om den delen av samfunnet som ikke kommer inn under offentlig eller privat sektor, og som ofte kalles «den tredje sektor» eller «frivillig sektor» (Thorsen, 2021). Sivilsamfunnet er en «betegnelse på alle former for frivillig organisering og arbeid» for å løse en oppgave i fellesskap (Thorsen, 2021). Innsatsen fra sivilsamfunnet i det voldsforebyggende arbeidet har gjennom mange år vært betydelig. Ulike organisasjoner har engasjert seg i tematikken gjennom opplysningskampanjer, seminarer og ikke minst ved etablering av lavterskeltilbud for utsatte og andre som berøres av volden (Skjørten et al., 2020). Dette engasjementet har kommet tydelig til uttrykk i de senere års rapportering til FNs kvinnekomité og i skyggerapporten fra det norske sivile samfunnet til GREVIO som er Istanbul-konvensjonens internasjonale overvåkingsorgan (Krisesentersekretariatet et al., 2020).

Familievold og mishandling av kvinner ble satt på dagsordenen av kvinnebevegelsen på 1970-tallet, og senere ble oppmerksomheten i større grad enn tidligere rettet mot barn som utsettes for vold og seksuelle overgrep (Smette, Bredal, & Stefansen, 2019). Etter hvert overtok myndighetene mer av ansvaret for å etablere tjenester og tilbud knyttet til voldsproblematikk. Smette et al. (2019) betegner de to tiårene fra 1990 som en periode hvor sivilsamfunnet fikk

stort gjennomslag for sine kampsaker samtidig som staten tok mer ansvar. Institusjonaliseringen av voldsarbeidet i den politiske agendaen tok fart særlig gjennom de nasjonale handlingsplanene fra 2000 og utover, og ved NOU 2003: 31 «Retten til et liv uten vold». Krisesenterloven (2009) som ble iverksatt fra 2010 markerte et viktig skille for voldsarbeidet i kommunene.

Stortingsmeldingen om vold i nære relasjoner (Justis- og beredskapsdepartementet, 2013b) slår fast at innsatsen fra frivillige og ideelle organisasjoner er viktig for å støtte opp om og videreutvikle voldsarbeidet, men at det er myndighetenes ansvar å styre tjenesteutviklingen. I stortingsmeldingen blir samarbeidet med sivilsamfunnet vektlagt og gjort mer formalisert. Smette et al. (2019) reiser spørsmålet om de siste års utvikling har ført til for stor grad av konsensus mellom myndighetene og sivilsamfunnsaktørene, slik at rollen til sivilsamfunnet som utfordrer og pådriver for å utvikle voldsarbeidet har blitt svekket.

Istanbul-konvensjonen forplikter myndighetene til å sette av tilstrekkelig økonomiske ressurser for frivillige eller ideelle organisasjoner som har spesifikke tiltak eller program for å forebygge vold, og at de skal støttes og oppmuntres i dette arbeidet (Istanbul-konvensjonen, 2017, art. 8 & 9). GREVIO skal overvåke at Istanbul-konvensjonen blir gjennomført i de landene som har sluttet seg til den. Dette er beskrevet i kapittelet om de ulike overvåkingsmekanismene hvor det gis konkrete råd om evalueringen. I artikkel 68, punkt 5 står det at

GREVIO kan ta imot informasjon om gjennomføringa av konvensjonen både frå frivillige organisasjoner, det sivile samfunnet og frå nasjonale institusjonar for vern av menneskerettane (Istanbul-konvensjonen, 2017).

Dette er en unik mulighet for det sivile samfunnet til å 'heve sin røst' ved å gi tilbakemelding og synspunkter på implementeringen av konvensjonen, hva som er bra og hva som er de store utfordringene både for myndighetene som sivilsamfunnet. På den måten bidrar de med verdifull kunnskap og forslag til løsninger slik skyggerapporten fra det norske sivilsamfunnet til GREVIO om Istanbul-konvensjonen er et godt eksempel på.

1.3 Rammer for prosjektet, begreper og definisjoner

De overordnede rammene for prosjektet er gitt ved at det er *oppfyllelsen* av kommunenes lovpålagte *plikt* som skal undersøkes, og spesielt i henhold til krisesenterloven og Istanbulkonvensjonen.

I juni 2020 vedtok Stortinget en endring av krisesenterloven (2009) ved at § 8 ble opphevet, med iverksettelse 1.1.2021. Paragraf 8 skulle sikre at kommunene førte internkontroll med de virksomheter og tjenester som utgjorde krisesentertilbudet og at det ble dokumentert at tilbudene var i tråd med gjeldende lover og forskrifter. Denne paragrafen er blitt erstattet av § 25-1 i kommuneloven (1992) som spesifiserer at kommunaldirektøren ved internkontroll skal påse at det er utarbeidet nødvendige rutiner og prosedyrer som ivaretar virksomhetens

hovedoppgaver, mål og organisering, at det avdekkes og følges opp avvik, samt at internkontrollen dokumenteres og innholdet i kontrollen evalueres og forbedres ved behov. Årsaken til dette var endringer i internkontrollregler i sektorlovgivningen gjennom tilpasning til ny kommunelov (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020; kap. 8).

Formålet med krisesenterloven (2009) er at alle som er utsatt for vold i nære relasjoner skal få et helhetlig krisesentertilbud, uavhengig av den utsattes kjønn og alder. Loven omhandler utsatte og tjenesteapparatet, og har ikke fokus på voldsutøver. Istanbul-konvensjonens artikkel 16 inkluderer forebyggende inngrep og behandlingsprogram relatert til utøvere av vold i nære relasjoner slik at de kan lære ikke-voldelig atferd og dermed unngå nye overgrep. Det vises til at disse tiltakene ikke skal gå på bekostning av ofrenes trygghet, støtte og menneskerettigheter (Istanbul-konvensjonen, 2017).

Sentrale områder for dette prosjektet er Istanbul-konvensjonens kapittel II om helhetlig politikk, kapittel III og IV om forebygging, samt vern og støtte.

Voldsbegrepet

Prosjektets definisjon av vold mot kvinner og vold i nære relasjoner, følger Istanbul-konvensjonens artikkel 3, punkt a og b:

- «Vald mot kvinner» skal forståast som eit brot på menneskerettane og ei form for diskriminering av kvinner, og omfattar alle kjønnsavhengige valdshandlingar som fører til, eller som det er sannsynleg kan føre til, fysisk, seksuell, psykisk eller økonomisk skade eller liding for kvinner, inkludert trugsmål om slike handlingar, tvang eller vilkårlig fridomstap, enten dei skjer i den offentlege eller den private sfæren; (3a)

Denne definisjonen av begrepet «vold mot kvinner» synleggjør det faktum at vold kan være et kjønnet fenomen ved å inkludere kjønnsbaserte seksuelle overgrep, voldtekt og andre krenkelser som også finner sted på (semi)offentlige arenaer.

- «Vald i nære relasjonar» skal forståast som alle handlingar med fysisk, seksuell, psykisk eller økonomisk vald som vert utøvd i familien eller i nære relasjonar, eller mellom tidlegare eller noverande ektefellar eller partnarar, uavhengig av om valdsutøvaren har eller tidlegare har hatt felles bustad med offeret (3b).

Hvem som er i nær relasjon er utdypet i § 9 i Straffeloven (2005) hvor dette forstås som nåværende eller tidligere ektefelle, samboer eller kjæreste, (ste)barn, (ste)søsken, (foster)foreldre, besteforeldre og andre i rett opp- eller nedadstigende linje.

De herved nevnte definisjonene inkluderer alle typer vold og overgrep mot enkeltpersoner. Spesiell sårbarhet hos personer som har tilknytning til miljøer hvor det er risiko for æresrelatert vold, tvangsekteskap eller kjønnslemlestelse, vil i dette prosjektet ikke bli vektlagt spesielt på grunn av begrensede ressurser. Imidlertid vil disse gruppene inngå som en del av problemstillingene, der det er relevant.

Forebygging av vold

Forebyggingsaspektet i Istanbul-konvensjonens artikkel 1 er en sentral og overordnet tilnærming i prosjektet (2017). Konvensjonen påpeker at kvinner skal vernes fra alle former for vold og vold i nære relasjoner. Videre fremhever konvensjonen at det skal utformes en helhetlig politikk og rammeverk for å gi vern og støtte til voldsutsatte.

Det innebærer at forebygging kan skje på flere nivåer og tiltakene kan settes i verk før eller etter at volden har oppstått, jf. Moen, Bergman og Øverlien (2018):

- Tiltak kan rettes mot hele befolkningen, store befolkningsgrupper eller spesifikke grupper, f.eks. knyttet til kjønn eller alder. Målet er å hindre at vold mot kvinner eller vold i nære relasjoner oppstår.
- Tiltak kan rettes mot spesifikke grupper med kjent og forhøyet risiko for å utsettes for eller utøve vold.
- Forebyggingstiltak kan gjennomføres etter at volden har oppstått for å stoppe pågående vold, forebygge gjentakelse av vold og hindre ytterligere vold og overgrep.

Hva er en 'typisk' kommune?

Oppdragsgiver ønsket en tydelig definisjon på hva som kan betegnes som en 'typisk' kommune. Det er ikke mulig å definere hva som er en typisk blant Norges 356 kommuner. Sentralitetsindeksen viser noen områder som har betydning for organiseringen og tjenestetilbudet i kommunene (Høydahl, 2020). Imidlertid vil det være andre områder enn arbeidsplasser og reiseavstand til servicefunksjoner som kan ha større betydning for kommunenes voldsarbeid.

1.4 Formål og forskningsspørsmål

Målet med prosjektet var å få mer kunnskap om hvordan kommunene arbeider for å forebygge vold mot kvinner og vold i nære relasjoner gjennom å avdekke, avverge og bistå de voldsberørte. Vi har prøvd å imøtekomme kunnskapsbehovet så langt som mulig innen gitte begrensede tidsmessige og økonomiske rammer.

Prosjektet består av to delstudier. Den første delstudien har fokus på hvordan syv utvalgte kommuner arbeider med voldsproblematikk i henhold til krisesenterloven (2009), mens den andre delstudien innebærer at kommunenes voldsarbeid blir vurdert ut fra forpliktelsene i Istanbul-konvensjonen (2017).

Tabell 1 viser hvilke problemstillinger som oppdragsgiver ønsket belyst og hvordan vi operasjonaliserte disse problemstillingene.

Tabell 1 Forskningsspørsmål

Problemstillinger i utlysningen	Relaterte problemstillinger/tema i delstudie I
<p>Hvordan (typiske) enkeltkommuner jobber med å forebygge vold mot kvinner og vold i nære relasjoner?</p>	<p>Har kommunen en egen plan for sitt voldsforebyggende arbeid? <u>Hvis ja:</u> Hvilken type plan? Hvilke politiske og administrative forpliktelser er knyttet til planen? Hvordan blir tiltakene i planen operasjonalisert for fagmiljøene og for innbyggerne? Hvilke rapporteringsrutiner er knyttet til planene? <u>Hvis nei:</u> Hva er det som styrer det voldsforebyggende arbeidet i kommunen? Er det opprettet politiråd med kommunen, evt. i samarbeid med andre kommuner? Har kommunen faste representanter i politirådet? <u>Hvis ja:</u> Hvilken betydning har politirådet for det forebyggende voldsarbeidet i kommunen? Alt i alt - Hva er de viktigste insitamentene for kommunen for å forebygge vold mot kvinner og vold i nære relasjoner gjennom å avdekke, avverge og bistå de voldsberørte?</p>
<p>Hvordan samarbeider hjelpetilbudene?</p>	<p>Har kommunen en voldskoordinator? Er det etablert formelle strukturer for tverrfaglig samarbeid i tjenestene og mellom tjenestene? Er det etablert samarbeid med frivillige organisasjoner, og i tilfelle innen hvilke områder? Er det opprettet tverretatlige konsultasjonsteam i kommunen, evt. i samarbeid med andre kommuner? Hvilke samarbeidsfora er etablert mellom krisesenteret og det kommunale hjelpeapparatet? Hvordan samarbeider de kommunale hjelpetilbudene med hjelpetilbudene i spesialisttjenesten og med politiet?</p>
<p>Hva er evt. utfordringer knyttet til å levere tjenester tilpasset voldsutsattes behov?</p>	<p>Er det rutiner for risikovurdering av voldsutsatte? Hvordan blir voldsutsattes behov kartlagt? Blir individuell plan benyttet? I hvilken grad har voldsutsatte innflytelse på hvilke kommunale hjelpetjenester de blir tildelt? Har kommunen tilgang til og kapasitet, i de tjenestene som er nødvendige for dekke voldsutsattes behov?</p>
Problemstillinger i utlysningen	Relaterte problemstillinger/tema i delstudie II
<p>Hva slags forhold har kommunen til Istanbul-konvensjonen?</p>	<p>Er konvensjonen tatt med/vist til i noen av kommunens styringsinstrumenter? Hvordan er vold og overgrep tydeliggjort som et samfunnsproblem i kommunen? Hvordan er kommunens forebyggingsforpliktelser synliggjort for kommunalt ansatte og for innbyggerne? Har kommunen forebyggings tiltak som adresserer spesiell sårbarhet hos enkeltindivider og/eller enkelte grupper?</p>

(Tabell 1 fortsetter på neste side)

(fortsettelse av tabell 1)	
Hva må til for at kommunene oppfyller sine plikter i Istanbul-konvensjonen?	Hvordan blir de menneskerettslige forpliktelsene overfor den voldsutsatte ivaretatt? På hvilken måte bidrar statlige tiltak til at kommunene evner å oppfylle sine forpliktelser? Hva er til hinder for kommunene skal oppfylle sine forpliktelser?
Hvordan kan kommunene forankre sitt arbeid i Istanbul-konvensjonen og annet lovverk på en måte som gir rom for lokale forhold?	Har kommunen inkludert vold mot kvinner og vold i nære relasjoner i følgende dokumenter ¹⁾ : - i kommuneplanens samfunnsdel, jf. plan- og bygningsloven kapittel 11; §§11-1 til 11-4 - i kommunens folkehelsearbeid, jf. folkehelseloven §4-7 - i kommunens opplæringsprogram om voldsarbeidet for ansatte, jf. helse- og omsorgstjenesteloven §3-3a - i kommunens retningslinjer for svangerskapsomsorgen, jf. Helsedirektoratets nasjonale faglige retningslinjer for svangerskapsomsorgen?

¹⁾ viser til referanselisten for fullstendig referanse av lovverk og retningslinjer

2 Metode

Datainnsamling og datagrunnlaget

Studien har et kvalitativt design hvor datagrunnlaget er intervjuer og dokumentanalyser. Alle intervjuene ble gjennomført individuelt via telefon, hovedsakelig på grunn av pandemien, men også fordi vi vurderte telefonintervju som hensiktsmessig basert på tidligere erfaringer (Sandmoe & Nymoen, 2019). En semi-strukturert intervjuguide ble benyttet for å sikre at informantene uttalte seg om de samme temaene, men ut fra erfaringer fra egen posisjon og kommune, region eller organisasjon (Thagaard, 2018). Datainnsamlingen foregikk i perioden medio januar til primo april 2021.

Syv kommuner ble valgt ut på bakgrunn av kunnskap vi hadde om disse kommunene, blant annet gjennom tidligere forskning (Sandmoe & Nymoen, 2019). Kommunene er lokalisert i alle landets fem regioner, fra flere sentralitetsnivåer og med ulik utforming av tjenestetilbudet. Vi inkluderte kommuner med og uten kommunale handlingsplaner mot vold i nære relasjoner og om de hadde implementert modeller i tjenesteapparatet som hadde betydning for voldsarbeidet, slik som TryggEst, BTI¹ eller SLT². Sentrale offentlige dokumenter som omhandler kommunenes voldsarbeid, kan belyse hvilke områder og prioriteringer som gjøres

¹ Bedre Tverrfaglig Innsats er en modell for samarbeid hvor målet er tidlig innsats for helsefremmende og forebyggende innsatser ved å oppdage og følge opp vansker i tidlig alder og tidlig i et risikoforløp. Det kan være forhold i hjemmet, egenskaper ved barnet eller miljøet i barnehagen/skolen eller i fritid, som skaper utfordringer [Hva er BTI? - Tidlig Innsats \(forebygging.no\)](https://www.helse-og-omsorg.no/tema/helse-og-omsorgstjenester/forebygging/hva-er-bti-tidlig-innsats-forebygging-no)

² SLT står for Samordning av lokale rus- og kriminalitetsforebyggende tiltak. Målet er at barn og unge skal få tidlig hjelp av et samordnet hjelpeapparat (Kompetansesenter for kriminalitetsforebygging, u.å.-a)

for å oppfylle de lovpålagte pliktene i krisesenterloven. Vi valgte ut handlingsplaner mot vold i nære relasjoner, samt politirådsavtalene for kommunene.

For å få et mer overordnet 'blikk' på kommunenes voldsarbeid i alminnelighet, ble rådgivere ved fire av de fem regionale ressursentrene om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging (RVTS) intervjuet. Informantene var ikke kjent med navnet på kommunene som inngikk i studien, derfor er informasjonen fra RVTSene relatert til kommunene i egen region.

Sivilsamfunnet bidrar på ulike måter for å forebygge vold og overgrep. Innsatsen fra frivillige, ideelle og andre interesseorganisasjoner har betydning for kommunenes voldsarbeid. Det er et økende antall organisasjoner som engasjerer seg i ulike deler av voldsproblematikken med hjelpetiltak, både midlertidige som mer varige tiltak (Krisesentersekretariatet et al., 2020; Smette et al., 2019). Vi gjorde et utvalg av fire sentrale organisasjoner som har etablerte tilbud i det forebyggende voldsarbeidet og som ble nevnt av informantene i de syv kommunene.

Statsforvalterne skal føre tilsyn med at bestemmelsene i krisesenterloven blir oppfylt av kommunene. Tilsynsrapportene vil trekke fram sterke og svake sider ved kommunens krisesentertilbud og om hvordan samarbeidet er mellom tjenestene. Tilsynsrapportene er ikke knyttet til de utvalgte kommunene i denne studien. Vi ønsket rapporter fra tilsyn som var gjort etter at Istanbul-konvensjonen trådte i kraft (01.11.2017). Siden statsforvalterne ikke har årlige tilsyn av kommunenes voldsarbeid, var det ikke tilsynsrapporter fra de utvalgte kommunene. Derfor ble et utvalg av tilsynsrapporter fra små og større kommuner i tre regioner tilfeldig valgt ut.

Tabell 2 viser datagrunnlaget for prosjektet, begrunnelse for utvalget og metoden som ble benyttet for datainnsamlingen.

Tabell 2 Datagrunnlaget

Arena for datainnsamling	Metode	Antall
7 kommuner	Intervjuer med ansatte i sentrale stillinger ved krisesenter, innen familie og helse, barnevern og TryggEst. Posisjoner som leder, koordinator, eller fagkonsulent/rådgivere i rådmannens stab	11 informanter
	Gjennomgang av handlingsplaner mot vold i nære relasjoner (gyldige/utgåtte)	7 planer
	Gjennomgang av politirådsavtaler	7 avtaler
4 RVTS	Intervjuer med rådgivere/konsulenter som bistår kommunene i regionen med voldsarbeidet	4 informanter
4 organisasjoner fra sivilsamfunnet	Intervjuer med resurspersoner fra Redd Barna, Norske Kvinners Sanitetsforening, Kirkens Bymisjon og Krisesentersekretariatet	5 informanter
3 statsforvaltere om tilsynsrapporter	Søkte e-innsyn om tilgang til tilsynsrapporter som omhandlet 13 kommuner og 6 krisesenter	13 rapporter

I neste tabell gir vi en nærmere presentasjon av kommunene innen enkelte områder. Kommunene er gitt nummer, uavhengig av geografisk lokalisering.

Tabell 3 Presentasjon av kommunene

Case-kommune nummer	Handlingsplan mot vold i nære relasjoner	Tidspenode	Krisesenter lokalisert i nær avstand	TryggEst	BTI	SLT
1	Nei Utarbeider ny	2014-17	Ja	Nei	Ja	Ja
2	Nei I annet planverk	2016-19	Ja	Ja	Nei	Ja
3	Ja Er til revisjon	2016-19	Ja	Ja	Nei	Ja
4	Ja	2019-21	Ja	Nei	Ja	Ja
5	Rulleres Ikke revidert	2010-13	Ja	Ja	Ja	Ja
6	Utkast Utarbeider ny	2017-21 (ikke vedtatt)	Ja	Ja	Nei	Ja
7	Ja Rev. plan til behandling	2016-2020	Nei	Nei	Nei	Nei

Analyser

Intervjuene ble transkribert og analysert ved hjelp av kvalitativ innholdsanalyse (Lundman & Graneheim, 2008). Forskningsspørsmålene i tabell 1 danner temaene i analysen og teksten ble samlet og kategorisert etter noen av de viktigste underspørsmålene. Den samme prosessen ble gjort for dokumentstudiene.

Forskningsetiske hensyn

Prosjektet er godkjent av NSD – Norsk senter for forskningsdata; referansenummer 122818. Personopplysninger er håndtert og oppbevart i henhold til bestemmelsene fra Personvernombudet og Rutiner og prosedyrer for behandling av personopplysninger i forskning ved NKVTS (utgave 2017). Det innebærer at kravene i personopplysningsloven (GDPR) blir fulgt. Aktuelle ressurspersoner ble kontaktet per telefon og invitert til deltakelse før de fikk tilsendt informasjonsbrevet. Temaene i intervjuene er hovedsakelig om overordnede spørsmål knyttet til voldsarbeidet og i liten grad personsensitive. I fremstillingen av resultatene er informantenes anonymitet ivaretatt ved at de blir omtalt med generelle betegnelser knyttet til stilling eller funksjon. Navnet på kommunene er ikke oppgitt. Navnet på de fire utvalgte organisasjonene er oppgitt etter tillatelse fra de fem informantene, som også fikk utdraget fra rapporten/intervjuet som omhandlet deres organisasjon til gjennomsyn og kommentar før publisering.

3 Kommunenes voldsarbeid – kunnskap, praksis og utfordringer

Dette kapittelet redegjør for resultatene fra intervjuene om hvordan kommunene arbeider med vold mot kvinner og vold i nære relasjoner. De tre forskningsspørsmålene i delstudie I er rammen for presentasjonen av resultatene. Informanter fra de ulike kommunene benevnes som kommuner med siffer fra en til syv.

3.1 Kommunenes arbeid for å forebygge vold mot kvinner og vold i nære relasjoner

Det kommunale planverket for forebygging og bekjempelse av vold, gir føringer for voldsarbeidet i tjenestene. Det var tre av de syv kommunene som hadde kommunale handlingsplaner med gyldig planperiode. Både nåværende og tidligere handlingsplaner hadde hatt betydning for voldsarbeidet i tjenestene. Planen hadde gitt retning og fokus for arbeidet og medført administrative forpliktelser til å gjennomføre tiltakene. Dette hadde igjen lagt press på tjenestene til å følge opp og rapportere på tiltakene innen de ordinære rapporteringskanalene. Basert på tidligere erfaring med utarbeidelse og revidering av handlingsplaner i kommune 7, fikk arbeidsgruppen et klart mandat for prosessen med revideringen, og en tydelig politisk og administrativ forankring av planen. Handlingsplanen inngår i kommunens planstrategi og følger rapporteringsrutinene i tjenestene. Det blir framhevet at det viktigste med planen er den overordnede forankringen som sikrer at voldsarbeidet holdes høyt oppe i organisasjonen. Det legitimerer temaet og bruken av avdelingenes ressurser for nødvendig informasjonsarbeid og andre tiltak.

I flere av kommunene var det besluttet at nytt planverk skulle utarbeides eller at foreliggende planer skulle revideres, men dette arbeidet ble utsatt på grunn av stort ressursbruk knyttet til pandemien. En annen årsak til utsettelsen var at kommunene ville vente til de så føringene i den nasjonale handlingsplanen mot vold i nære relasjoner, som legges fram av Regjeringen sommeren 2021. I påvente av ny handlingsplan hadde kommune 3 inkludert noen av målområdene for voldsarbeidet i kommuneplanens samfunnsdel.

I kommune 1 var det fra et faglig administrativt ståsted dempet entusiasme for å revidere eller utarbeide ny handlingsplan. Erfaringer fra tidligere planer var at prosessen rundt planarbeidet var nyttig ved at voldsarbeidet fikk mer fokus, men at handlingsplanen fort ble utdatert og lagt til side. Konkretiseringsnivået var for lavt samtidig som det skjedde endringer i tjenestene. Informanten mente at det viktigste insitamentet for å videreutvikle kommunens voldsarbeid, var at voldsarbeidet ble mer forpliktende for kommunen ved å inkludere det i folkehelseprogrammet. Det betyr at satsingsområdene vil inngå som styringsmål fulgt opp i års- og fireårsplanleggingen i kommunens handlingsprogram, og betydningen av dette ble beskrevet slik:

Viktigere enn det å ha en handlingsplan innen et område som folk ikke har eierforhold til og hvor man hele tiden må jobbe aktivt for å koble folk på. Hvis ting ligger i kommuneplanens samfunnsdel, så har man et system og prosesser for gode strategier

som sikrer at det blir sjekket ut to ganger i året hvordan det ligger an innen de ulike områdene.

Kommune 2 hadde hatt flere handlingsplaner mot vold i nære relasjoner, men nå var det besluttet å utarbeide en større helsefaglig plan som inkluderte vold og overgrep. I kommune 5 var det politisk vedtatt at handlingsplanen, som ble utarbeidet for nær ti år siden, fortsatt skulle gjelde uten at den var revidert. Administrasjonen holdt tilbake revidering av planen for å unngå at det utløste kostnader i en vanskelig økonomisk tid for kommunen. Det viktigste insitamentet for kommune 3 sitt voldsarbeid er at den nye handlingsplanen blir kunnskapsbasert, gjenspeiler alle virksomheter og etater, og blir forankret på øverste politiske og administrative nivå slik at planen blir organisasjons- og individuavhengig.

Erfaringene fra kommunene var at handlingsplanene har betydning for det lokale voldsarbeidet og spesielt det forebyggende arbeidet for barn og unge. Målgruppene har hovedsakelig vært barn og unge, og spesielt i de utgåtte planene. Det voldsforebyggende arbeidet for barn og unge er langt på vei satt i system, og det gjennomføres kompetanseprogrammer i samarbeid med aktører på flere nivå. Kommune 7 fremhever at kompetanse er det viktigste insitamentet for at kvaliteten i voldsarbeidet fortsatt skal utvikles i kommunen. I tjenester som aktivt arbeider med voldsproblematikk er det god kompetanse, slik som i barnevernet. Men det er mange temaer som kjemper om oppmerksomheten i skole og barnehage: «Det å prate med unger og ansatte om vold bør ha plass på lik linje med kosthold, tannhelse og trafikkregler».

I tre av kommunene var det kommunale voldsarbeidet innen barn og unge nært knyttet til BTI-prosjektet. Det har styrket kompetansen for tidlig og tverrfaglig innsats, samt samordning og medvirkning i kompliserte saker. I kommune 1 vil retningslinjene i BTI være viktige ressurser i utarbeidelsen av ny handlingsplan. I kommune 4 er det besluttet at målgruppene for BTI skal utvides, slik at modellen også blir implementert i tjenester for voksne.

I de øvrige tjenestene er kompetansenivået mer usikkert. Informanten i kommune 7 opplever at det er noe av den samme holdningen i tjenestene som hos innbyggerne for øvrig, at man ikke helt tror at vold er et problem i en liten kommune hvor 'alle kjenner alle'. Derfor trengs det kunnskap om temaet generelt, hvordan avdekke, hvor man kan henvende seg og at det finnes planer og retningslinjer som gjør at voldsproblematikk blir husket på i den daglige praksis enten det er omsorgstjenestene, psykiatri eller tannhelse. For at handlingsplanen skal få størst effekt, er det viktigste tiltaket i kommune 7 at arbeidsgruppens ressurspersoner oppsøker de ulike virksomhetene og informerer om planen, betydningen av kompetansehevede tiltak og at den interne prosedyrebanken følges opp med konkrete tiltak i de respektive tjenestene. Informanten uttrykker bekymring for deler av voldsfeltet:

Er veldig usikker på hva som skjer med voksne, der hvor ikke barn er involvert. Hvem er det som avdekker det og hvordan får de hjelpen? Når vi er rundt og informerer på legekantorene om vold, eller det vi ser gjennom barnevernssakene, så er det ikke fokus på dette. Har stilt spørsmålet mange ganger om vi klarer å avdekke voksne utsatte uten at den voksne selv forteller om det, eller er skikkelig bekymret?

Noe av den samme erfaringen er det også i kommune 3 hvor man har erfart at rolleforståelse og forpliktelser, rutiner og retningslinjer har for liten plass på den enkelte arbeidsplass. Til tross for handlingsplan om vold i nære relasjoner, har ikke kommunen fått til dette. Det var planer om et nyansattprogram, mer fokus på lovverket og generelt om voldsproblematikk, men det ble med planene. I kommune 5 opplever koordinatoren at det ikke blir lagt til rette for at ufaglærte og nyansatte skal bli oppdatert på lovverket og voldsarbeidet i kommunen. Det blir vurdert at temaet er for 'smalt' til å bli prioritert sett i forhold til de ressursene som finnes for intern opplæring. Forbedringspunktene i kommune 3 er operasjonalisering av handlingsplanens tiltak for ansatte i tjenestene. Grunnen til at de ikke lyktes med dette var manglende fokus og styring fra arbeidsgiver, og dermed fra den enkelte leder.

Fire av kommunene forsøker å møte kompetansebehovet for voldsarbeid til spesielt utsatte grupper av voksne gjennom TryggEst, som er en praktisk modell for voldsarbeid i tjenestene. Informanten i kommune 2 poengterer:

Vi har det inntrykket at det ikke er så enkelt når det gjelder sårbare voksne, slik som psykisk utviklingshemmede og personer med demens. Vi har ikke hatt noe kompetanseutvikling om dette før TryggEst. [...] Det å nå ut og få avdelingene til å ha rutiner om 'hva gjør du?' i den travle hverdagen de har ...

Det er vanskelig å få oppslutning om å igangsette kompetansehevede tiltak i de nevnte tjenestene. Turnusarbeid og manglende faglig innsikt i voldsproblematikk, samt usikkerhet om troverdigheten til den utsatte, oppgis som mulige årsaker til at det er et tungt arbeid å få tilstrekkelig fokus på voldsarbeidet i dette tjenesteapparatet.

Det har opp gjennom årene vært korte og lengre eksternt finansierte prosjekter i flere av kommune for å videreutvikle voldsarbeidet i hjelpeapparatet, men arbeidet stopper opp når kommunen ikke får økonomisk bistand i overgangs- og implementeringsfasen. For flere av kommunene med TryggEst er det ikke avklart hvordan videreføringen skal være gjennom ordinær drift. TryggEst ble implementert med god lederstøtte i oppstart av prosjektet, men flere har problemer med å videreføre koordinatorfunksjonene. Det er ingen drahjelp fra politikerne, sier våre informanter. Selv om politikerne hevder at de er opptatt av vold mot utsatte grupper voksne, var det ikke interesse for å trekke TryggEst inn som en del av det generelle folkehelsearbeidet.

Krisesentrene har stor betydning for kommunenes voldsarbeid, og spesielt der hvor senteret er lokalisert og organisert som en del av den kommunale virksomheten. Her er krisesentrene viktige ressurser blant annet i utarbeidelse og implementering av tiltakene i handlingsplanen. En informant fra et av krisesentrene trekker frem at tilgang til administrative støttetjenester og økonomiske ressurser er viktig, men like viktig at krisesentrenes kultur blir ivarettatt:

Da vi gikk fra å være en ideell organisasjon til å bli kommunale, var vi veldig tydelige på at vi måtte få lov til å ha med oss vårt verdigrunnlag og vår selvråderett inn i kommuneorganisasjonen, og dette var et av forhandlingskortene. Det fikk vi anerkjennelse for, også fra ordføreren. Det har gjort at vi fikk litt friere hender enn de

krisesentrene som ble overtatt av kommunen uten at det ble gjort noen god prosess på dette med verdigrunnlag, den ideologiske plattformen som er så uhyre viktig for krisesenterdrift. Det er vi veldig fornøyd med, og det mest geniale i den prosessen vi hadde. Anbefaler alle å bli kommunale, men på den forutsetning at kommunene driver krisesentrene forsvarlig.

Kommune 3 fremhever at krisesenteret burde hatt en større rolle i det voldskoordinerende arbeidet. Krisesenteret har frem til nå vært en stiftelse, men det er besluttet at den skal bli en kommunal virksomhet. Krisesenteret vil få tilgang til de samme ressursene som det øvrige tjenesteapparatet og få mer åpne kommunikasjonskanaler til samarbeidspartnere. Allikevel kan det være fare for at krisesenteret blir «slukt» av den ordinære driften og at basisoppgavene som å ta imot marginaliserte grupper kan bli vanskelig økonomisk.

Profesjonaliseringen av krisesenteret som organisasjon, har hatt stor betydning for samarbeidet og oppfølgingen av voldsutsatte barn og familier i kommune 1. I tjenesteapparatet virker det nå til å være en annen forståelse om vold:

Det har vært et paradigmeskift i tenkningen, vet ikke helt når det skjedde, men fra å måtte argumentere for at det var viktig, kommer nå skole og barnehage og sier at dette må vi jobbe med fordi det er viktig. Da vil jeg si at det har skjedd en endring i befolkningen. [...] Det har skjedd i forhold til barn og unge, men også i forhold til barn som vitne til vold. [...] Her er det nok jussen som også har drevet dette videre.

Informanten fra kommune 6 mener at kommunen ivaretar sine forpliktelser bedre enn mange andre, og er enig i at barn er en særs sårbar gruppe. Likevel pekes det på at utviklingen de siste årene har gjort at enkelte perspektiv kan forsvinne, slik som den kjønnete volden. Det er viktig at dette perspektivet ikke blir borte i diskusjonen om at alle grupper skal ha et likeverdig tilbud. Denne informanten er klar i sin uttalelse om krisesenterloven og hevder at:

Krisesenterloven er den «letteste» loven i Norge, og den gir et så stort tolkningsmangfold. Når man formulerer lovverket på en slik måte at den gir kommunene lov til å tolke utfra pengene de har, innebærer dette at tilbudene for eksempel ikke har døgnvakt, og brukere mister akutthjelp. Dette er noe vi burde snakke mye om. Den manglende forpliktelsen mange kommuner har, ikke av dårlig vilje, men av at det ikke er gitt ressurser nok til å ivareta krisesentertilbudet slik krisesenterlovens intensjoner var.

3.2 Kommunenes samarbeid med andre tjenester

Dette kapittelet redegjør for de formelle strukturene for tverrfaglig samarbeid i tjenestene, mellom tjenestene og med tjenester utenfor det kommunale hjelpeapparatet i de syv kommunene.

I likhet med de øvrige kommunene, er også kommune 1 opptatt av å styrke kunnskap og samarbeid i og mellom tjenestene. Dette vil være de viktigste satsingsområdene i den nye handlingsplanen, men det vil ikke bli foreslått å opprette stilling som voldskordinator. Problemet med egen koordinator er blant annet hvor en slik person/funksjon skal plasseres i organisasjonen og hvilken myndighet koordinatorrollen skal gis. Det er rutiner for hvem som blir tildelt ansvar for tjenestemottakere som trenger koordinert hjelp. Nyansatte får opplæring i hva man skal gjøre ved bekymring for et barn eller en voksen og det er også avklart hvem som skal bidra hvis det oppstår koordineringsproblemer.

De tre kommunene som har implementert BTI, framholder at det har forbedret det tverrfaglige samarbeidet. Kommune 4 opplyser at tiltakene i handlingsplanen ikke var klare på det med oppfølging og reetablering av hverdagen for utsatte, men at strukturen for samhandling i BTI-modellen har kompensert for mye av dette:

Det er fire tverrfaglige BTI-team som alle har faste ressurspersoner og dedikerte ledere, og som stiller på neste møte hvis det er behov for det. Uansett hva slags sammensatte problemer en familie har og hvor barn er involvert, så har vi en struktur for å melde saker. Der jobber vi med hvilke utfordringer det handler om og hvem vi bør invitere inn til denne familiens team? Det utpekes en stafettholder, som det heter i BTI-modellen, som tilsvarende en koordinator.

Voldskordinatoren i kommune 2 har gjennom mange år arbeidet for å implementere systemer for å redusere fragmenteringen i tjenestetilbudet ved å etablere systemer for samarbeid innen voldsfeltet, inkludert flyktningehelse og kjønnslemlestelse. I de daglige praktiske utfordringene karakteriseres samarbeidet som godt både internt og eksternt, også i de mer komplekse sakene.

I kommunene hvor krisesenteret er organisert som en kommunal virksomhet, er det nærhet til tjenestene, noe som har betydning for det interne og eksterne samarbeidet. I disse kommunene er det krisesenteret som har hovedtyngden av samarbeidet med NAV, familievernkontor, flyktningkontor og tjenester som har barn og unge som målgruppe. For de to kommunene som har avtale med krisesenter lokalisert i en annen kommune, er det ikke etablert samarbeidsforum med hver enkelt kommune på tjenestenivå, antagelig av kapasitetsmessige årsaker. Samarbeidet med krisesenteret går jevnt over bra når en av partene tar kontakt, selv om det noen ganger kan oppstå problemer i sakssamarbeidet. Kommune 7 oppgir at selv om det ikke er etablert tverretatlige konsultasjonsteam spesielt for voldssaker, er det mye tverrfaglig samarbeid internt i kommunen.

En av kommunene har tverrfaglig kommunikasjonsgruppe for seksuelle overgrep mot barn. I de øvrige tjenestene er det ikke faste samarbeidsforum eller møter, men mer faste kontaktpunkter. For utsatte som har komplekse problemer benytter de 'ansvarsgrupper' som aktivt samarbeider for å løse problemene i de ulike sakene. Krisesenteret blir beskrevet som «sømløs og smidig» for å finne løsninger innen de kommunale tjenestene og erfaringen med TryggEst blir beskrevet som 'best practice' eksempel. Det tverrfaglige teamet i TryggEst har mye kompetanse, og som oftest klarer de å finne løsninger når det er komplekse saker.

Betydningen av de etablerte samarbeidsstrukturene i TryggEst blir trukket fram som en viktig ressurs for å gi utsatte tilpassede tjenester. Når det for eksempel er en definert TryggEst-sak hvor det er behov for alternativ bolig, klarer man å skaffe dette i løpet av få dager avhengig av alvorlighetsgraden. Her har ulike tjenester definerte administrative og praktiske oppgaver som hindrer fragmentering og lang behandlingstid, også ved utsattes behov for tiltak i reetableringen.

Erfaringene fra flere av TryggEst kommunene er at det er verdifullt å ha med krisesenteret i den tverrfaglige gruppen, men krisesenteret utnytter ikke ressursene i TryggEst og det har vært lite samarbeid om utsatte som er innen målgruppen for både TryggEst som krisesenteret.

3.3 Tjenester tilpasset voldsutsattes behov

Et fellestrekk ved alle de syv kommunene er at individuell plan ikke benyttes for samordning av tjenester til voldsutsatte. Der det nyttes individuell plan, er det hovedsakelig innen rehabiliteringstjenestene. Samtlige kommuner mener at utsatte som tar kontakt, blir prioritert i tjenesteapparatet. Der mener alle at de langt på vei evner å dekke voldsutsattes behov for tilpassede tjenester og at de oppfyller forpliktelsene i henhold til krisesenterloven. De største utfordringene er knyttet til grupper av utsatte som verken kommunen eller krisesenteret har etablert tilbud til, men som like fullt har rett til tilbud ifølge krisesenterloven. Disse gruppene kan være vanskelig å nå, men også vite hvordan tjenestene best kan tilrettelegges, slik det ble fremhevet av kommune 4:

Da vi jobbet med å finne gode nettressurser, så ble det veldig tydelig at det finnes masse nettressurser i forhold til barn, og også en del om eldre, men i forhold til mennesker med funksjonsnedsettelse så var det mye vanskeligere å finne noe. Det gav vi beskjed om til fylkesmannen på det årlige møtet. Det å finne informasjon og kvalitetssikrede nasjonale gode nettressurser, det var en tydelig mangel.

Den siste tiden har de erfart at det fortsatt er behov for å jobbe målrettet med kommunens tilbud til denne gruppen, og dette er også et område som er tatt med i kommunens handlingsplan mot vold i nære relasjoner. Uttalelsene fra øvrige kommuner støtter at tilbudet til de som trenger det mest, som utsatte med funksjonsnedsettelse, rus og blant minoriteter, har minst tilgjengelig tjenester.

Det er særlig utsatte kvinner med rusproblematikk og utsatte med store psykiske lidelser som trekkes fram. Kvinner i rus er en krevende gruppe for tjenesteapparatet, både fordi det kan være vanskelig å komme i kontakt med dem, at de kan ha nedsatt 'boevne' eller at de 'forsvinner' i løpet av prosessene. Disse kvinnene søker i liten grad til krisesenteret fordi de ikke opplever det som et reelt tilbud for dem. Flere av kommunene tilbyr et sted å overnatte, men ikke som et tilbud i regi av krisesenteret.

I en av regionene er det et tilbud til personer med utfordringer innen rus og psykiatri. Denne tjenesten vil også fange opp de som er voldsutsatt og gi et hjelpetilbud så langt det er

kapasitet. Krisesenteret har innledet samarbeid med seksjon for psykisk helse for å se på hvordan kommunen kan oppfylle sine forpliktelser om beskyttelse og oppfølging av denne gruppen. Også ved krisesenteret i kommune 6 er det et tett samarbeid med boligkontoret og tildelingskontoret. De har prosedyre for samordning som gjør at brukere som ikke kan benytte seg av krisesenterets botilbud, for eksempel hvis de er sterkt pleietrengende eller har andre utfordringer som rus, får et krisesentertilbud via andre institusjoner. Tildelingskontoret formidler behov for plass i rusomsorgen eller tilgang til pleie- og omsorgstjenester under oppholdet på krisesenteret. Det er krisesenterets oppgave å følge opp utsatte som får plass andre steder.

Det gis eksempler på velfungerende og tverrfaglig sammensatt bolig- og vedtaksteam som arbeider aktivt for at barnefamilier og andre som ikke kan flytte tilbake til egen bolig, blir prioritert. Det jobbes aktivt med tiltak for at de som har kommunal bolig, skal flytte ut. Det må være en viss sirkulasjon i boligene, i tillegg til at egen bolig er en del av den enkeltes reetableringsprosess. Andre kommuner har store utfordringer med å skaffe bolig, uansett problemstilling, og uttrykker at det «butter mye imot med individuell tilrettelegging både på grunn av økonomien som av boligspørsmålet». For utsatte som fanges opp av TryggEst, klarer de lettere å gi tilpassede tjenester. Det er få kommunale boliger totalt sett, både omsorgsboliger og utleieboliger til en rimelig pris. Kommunen trenger overgangsboliger for utsatte som flytter ut fra krisesenteret, men også midlertidige boliger for ungdom som blir satt på gata av sine rusmisbrukende foreldre.

I de kommunene hvor krisesenteret er en del av den kommunale organisasjonen, har krisesentrene sentrale oppgaver i reetableringstilbudet til brukere som har oppholdt seg på senteret ved å utarbeide og følge opp avtaler med den utsatte så vel som samarbeidspartnere. Krisesentrene arbeider for å legge best mulig til rette for at den utsatte skal mestre en ny hverdag, og spesielt der barn er involvert. Flere frivillige og ideelle organisasjoner har tilbud som kan være til stor hjelp for utsatte i reetableringsfasen, og krisesentrene formidler kontakt hvis den utsatte ønsker det.

I kommune 7 er det sjeldent at de får henvendelse fra krisesenteret eller andre om å gi tjenester til voldsutsatte som er i reetableringsfasen. Det ser ut til at utsattes nettverk av familie og venner er enklere å benytte enn krisesenteret med flere timers reisetid. Det kan bidra til at få voldsutsatte søker seg dit, i hvert fall det som er kjent for kommunens helse-, omsorg- og velferdstjenester. Det har ikke vært problemer knyttet til boligspørsmål eller andre beskyttelsestiltak etter opphold på krisesenteret. I barnevernssaker har det også gått greit med tilrettelegging av tjenestetilbudet.

På spørsmål om det er noen områder som vurderes spesielt utfordrende for kommunen for å dekke voldsutsattes behov, blir det trukket fram at i en liten kommune er det få saker og dermed lite 'mengdetrening':

Vi har få saker og lang tid mellom hver gang vi har noen på krisesenteret. Så plutselig kan man bli usikker på hvordan vi skal løse det [...] For andre etater enn barnevernet, som ikke er så ofte borte i dette, kan manglende mengdetrening gjøre at du fort kan bli

famlende. Det er nettopp derfor vi ikke har en egen voldskoordinator eller spesifikk gruppe for dette fordi det ikke er nok saker [...] Vi har diskutert det, men ser at det ikke vil være hensiktsmessig med enda et team. Det ligger litt innebygd i skole og barnehage at hvis de avdekker at barn eller unge er involvert, som vitne eller utsatt, så ringer de til barnevernet og så er det barnevernet som tar dialogen med politiet og ser til at tiltak blir satt i gang.

Et annet viktig insitament for å drive voldsarbeidet videre, er hjelp og støtte til utøvere. I dag har ikke denne kommunen dette tilbudet.

Med krisesenterloven (2009) fikk kommunene ansvar for å gi et tilbud også til utsatte menn. For de respektive krisesentrene i de syv kommunene er det kun ett senter som ikke har opplysninger om botilbud til utsatte menn. På hjemmesiden til krisesenteret oppgir de at menn kan kontakte krisesenteret per telefon eller møte en rådgiver på senteret. Det er derfor uklart hvordan behovet til utsatte menn imøtekommes. Ved de øvrige seks krisesentrene er det noe ulik praksis, men alle har et botilbud for menn enten i senteret, en egen bolig utenfor senteret, inklusiv midlertidige løsninger som brakkemoduler. To krisesenter er i gang med å bygge nytt senter med botilbud til menn, mens ett nytt krisesenter har lokaler til utsatte menn, men ikke økonomi til å drifte enheten. Der tilbys menn telefonsamtaler og dagsamtaler, og krisesenteret kan være behjelpelig hvis den utsatte har boligbehov. For flere av disse krisesentrene fremgår det ikke om boligtilbud utenfor krisesenteret inngår som en del av krisesenterdriften. Ett krisesenter opplyser at de har egen avdeling for menn og deres barn. Av de syv krisesentrene er fem kommunale, og to er stiftelser.

3.4 Noen utfordringer for kommunene knyttet til pandemien

Selv om følger av covid-19-pandemien ikke var en del av oppdraget for prosjektet, er det likevel naturlig å trekke fram noen utfordringer og erfaringer relatert til den aktuelle tidsperioden for datainnsamlingen (fra primo januar til medio april 2021). Vi ønsker allikevel å påpeke at dette kapittelet ikke er utdypende om hvordan pandemien har virket inn på kommunenes voldsarbeid. Vi viser her til nyere forskning om dette temaet (Bergman, Bjørnholt, & Helseth, 2021; Hafstad & Augusti, 2020; Kojan et al., 2021; Tveito, 2021; Øverli & Gundersen, 2020)

I en av kommunene så ledelsen tidlig hvilke følger pandemien kunne få for voldsutsatte og gav krisesenteret og dets ansatte status som samfunnskritisk tjeneste før myndighetene gjorde det. Det var mulig å bli testet på krisesenteret og de ansatte ble prioritert i vaksinekøen. Flere av kommunene trodde at trykket på krisesentret skulle bli stort, men opplevde at det var lavere enn forventet i de to første smittebølgene. Senere har det vært større pågang, men i en kommune mener de at dette ikke kan tilskrives koronaen spesielt. En kommune opplevde at tilgangen til midlertidige boliger ble mye lettere etter at turister ikke lenger var aktuelle for Airbnb.

Heller ikke den mindre kommunen merket større pågang til barnevernet om voldssaker. De familiene som strevde fra før, de strevde mer og spesielt når det var nedstengning. Barnevernet hadde klart flere meldinger når det gjaldt utagering og vold blant ungdom. Men de hadde fått flest meldinger om ungdom som «datt ut av skolen» og som de ikke fikk tilbake når skolen åpnet igjen. Andre kommuner erfarte også at mange familier strevde og at «det bare kokte over hos dem. At det ikke var vold i nære relasjoner slik vi normalt tenker om det». En informant stiller spørsmål om hva som er utløsende faktorer for at mennesker som har vært utsatt for vold over lang tid, bestemmer seg for å ta kontakt med hjelpeapparatet. Når man opplever en «unntakstilstand» det er ikke da man kommer til krisesenteret, det er når ting begynner å normalisere seg igjen i vanlige hverdager, at det blir lettere å oppsøke hjelp.

For TryggEst kommunene var følgende av pandemien store. De var i avslutningen av prosjektet og flere hadde lagt opp til informasjonsmøter og kompetansehevende tiltak innen egen tjeneste, samt informasjonskampanjer til brukergruppene. Pandemien gjorde at de mistet mye av fokuset når alle ble opptatt av smittevernregler, og koronahåndtering og at «tjenesteapparatet hadde fokus på å få verden til å gå opp». Etter at den akutte nedstengingen var over begynte det å komme inn meldinger og da var det alvorlige voldssaker som hjelpeapparatet fanget opp.

4 Kommunenes voldsarbeid fra et RVTS perspektiv

Rådgiverne fra RVTS som ble intervjuet har kontakt med 39 av landets 46 krisesentra. Det ser ikke ut til at organisasjons- eller eierskapsformen av krisesenteret har vesentlig betydning for kommunikasjonslinjene med kommunene. Uansett fremholdes betydningen av avtalefestede samarbeidsrutiner og at krisesenteret er proaktive overfor kommunene med å utvikle slike rutiner. Det varierer hvor utadvendt kulturen er i de enkelte krisesentrene og hvilke ressurser de har til å være proaktive. I noen regioner oppgir RVTS at krisesentrene har faste kontaktpersoner i de kommunene som kjøper tjenester av dem, mens i andre regioner er dette mer uklart. Uansett er tendensen at disse kontaktpersonene er mer knyttet til avtalene, enn til det praktiske samarbeidet. Generelt oppfattes krisesenterloven som mer styrende for krisesentrene enn for kommunene. Både navnet og utformingen av loven kan bidra til dette, samt at heller ikke statsforvalterne har vært tydelige nok i ansvarliggjøring av kommunene.

Erfaringen til rådgiverne er at det de siste årene har vært et økende fokus på vold. Det er ikke ensbetydende med at voldsarbeidet generelt er godt nok. Det er store variasjoner mellom kommunene og for tjenestene handler det snarere om mulighet og evne, enn vilje. Det er lite ytre påtrykk for å utvikle tjenestetilbudet til voldsutsatte og dermed blir det for mye opp til hver enkelt kommune hvordan voldsarbeidet skal struktureres og ansvar plasseres i organisasjonene.

Kommunale handlingsplaner mot vold i nære relasjoner kan bidra til å videreutvikle tjenestene, men for at planen skal ha betydning for praksis må den være godt forankret i

ledelsen på alle nivåer. For voldsarbeidet i den praktiske hverdagen, ansees ikke tilstedeværelsen av en kommunal handlingsplan som avgjørende, og spesielt ikke hvis den ikke er fulgt opp med konkrete tiltak. Erfaringen er at voldsarbeidet i mange kommuner blir lite prioritert i helse- og omsorgssektoren, men at det burde vært mulig hvis man organiserte og prioriterte tiltakene i 'årshjulet'³. Ansvar, engasjement og eierforhold blir fremhevet som viktigere enn 'ildsjel-effekten'. Kommunen må ha både planverk og ressurspersoner for voldsarbeidet, hvis det bare er en av delene stopper arbeidet opp. En av informantene beskrev det på denne måten:

Ildsjeler får gjort utrolig mye, men i et kommunalt verk som skal rulle og gå, er det ikke nok. Ildsjelene er ikke de som får et kommunalt verk til å funke. (...) Det handler om å få et ansvarsområde, et mandat. (...) Tilhørighet, forankring og ansvar – hvis ingen har tilstrekkelig eierforhold, vil ingen ting skje.

Det er en utfordring for kommunene å bygge opp og beholde kompetanse i tjenestene og flere uttaler at det er for lite systematikk i dette arbeidet. De større kommunene har ofte mer ressurser og kompetanse, men basert på erfaringene til RVTS er det ikke grunn til å hevde at de store kommunene utmerker seg med bedre tjenester i voldsarbeidet enn de mindre. Problemet i store kommuner kan være at tilbudet til voldsutsatte blir for fragmentert. I små kommuner er det korte tjeneste- og samarbeidsveier, men sårbarheten er større ved at det er få ressurspersoner å spille på. Små kommuner kan ha 'tettere' samfunn gjennom nærhet til personlig nettverk som venner og familie, noe som kan bidra til at voldsutsatte får hjelp der de bor. Samtidig kan det være etisk vanskelig både å søke hjelp og gi hjelp i en kommune hvor 'alle kjenner alle'.

Kommunene har et godt fokus på å avverge og avdekke vold og overgrep, men har mindre fokus på hvilket tilbud og tjenester som skal gis voldsutsatte som har behov for oppfølging over tid. Mange kommuner klarer ikke oppfølgingen av brukerne i reetableringsfasen, det vil si etter oppholdet på krisesenteret. For voldsutsatte som oppsøker krisesenteret er det kun en inngang til å få hjelp, det må også være klare linjer for hvilken hjelp som kan gis videre. Igjen er det utfordringer for alle parter i områder hvor utsatte har lang reisevei til krisesenteret, både med det mer praktiske og med det sikkerhetsmessige. Uansett blir det fremholdt at man er avhengig av at kommunene har et apparat for oppfølging og at lange avstander ikke reduserer oppfølging i etterkant. Det er også tydelig at NAV i mange tilfeller svikter sitt ansvar for langsiktig oppfølging av voldsutsattes situasjon. Mye tyder på at der barn er involvert, vil det være mer systematikk i oppfølgingen. Ingen av RVTSene er kjent med at det nyttes individuell plan i planleggingen og oppfølgingen av komplekse saker.

Krisesentre som dekker et stort geografisk område kan oppleve at utkantkommunene har et distansert forhold til tilbudet og driften ved krisesenteret, slik at prisen, og ikke kvaliteten, på tjenestene blir avgjørende for inngåelse av samarbeidsavtalen. Lange reiseavstander til nærmeste krisesenter, kan føre til at kommunen har få eller ingen brukere av senteret over

³ Det kommunale plansystemet er strukturert gjennom «årshjulet» og «fireårshjulet» der kommunal planstrategi, kommuneplanen og handlingsdel med økonomiplan utgjør «ryggraden» (Plathe & Hernes, 2015) .

lengre perioder. Det kan være vanskelig å bruke allerede små ressurser for å gjøre krisesenteret mer kjent i distriktet, noe som igjen vil føre til færre brukere. Et annet viktig moment er at det gjennom året kan være få saker tjenestene får til behandling, og spesielt er dette tilfelle i små kommuner. Det trekkes fram at 'mengdetrening' er et problem fordi sakene er sjeldne, men komplekse, noe som gjør at de som yter tjenester i kommunen ikke blir sikre nok på egen kompetanse. Det kan bidra til at det blir «brannslukking mer enn langsiktig arbeid», som en av rådgiverne uttrykte det. Ressurser som verktøy, kompetanse og tid blir trukket fram som viktige faktorer for kommunenes voldsarbeid.

Noen krisesentre har etablert samarbeidsforum med aktuelle kommuner. Det å bli kjent med hverandre og med forpliktelsene i lovverket er et viktig område. En av rådgiverne uttrykte følgende om hva som er det viktigste insitamentet for kommunenes voldsarbeid:

Tror det må være et sterkere krav om samarbeid mellom de ulike tjenestene i kommunen, både internt og eksternt. Burde vært lovregulert at alle hadde et kompetanseteam for vold, og hvis små kommuner, interkommunale team. Sitter på hvert sitt nes og vet ikke hva den andre kan bidra med, eller tenker at vi ikke kan samarbeide på grunn av taushetsplikten. Må ha mer formelle strukturer.

Mangel på rutiner i kommunene ved oppfølging av utsatte etter endt krisesenteropphold, er påtagelig både i små og store kommuner. En kontaktperson for koordinering av tjenestene som den utsatte og/eller krisesenteret, kunne lettet arbeidet for alle parter. Da ville man unngått at oppholdet på krisesenteret ble forlenget på grunn av manglende tilrettelegging i kommunene.

Kommunene har stort sett gode retningslinjer og flytskjemaer for hvordan de skal samarbeide internt og eksternt når det gjelder vold, overgrep og forsømmelser av barn og unge. Her er det nasjonale føringer gjennom lovverk og faglige retningslinjer som har bidratt til at samarbeidet har blitt satt mer i system. Samarbeidsteam for andre grupper av utsatte er kun kjent i de kommunene som har opprettet dette i regi av TryggEst, hvor også RVTS har bidratt med implementering av modellen i pilotkommunene.

Utsatte som er i aktiv rus, og/eller har store psykiske problemer, kan ha behov og rett til et krisesentertilbud. Vanligvis har ikke krisesentrene avskjermede rom som kan brukes av personer med slike tilleggsproblemer. RVTS refererer til flere krisesentre som for tiden inngår avtaler og utarbeider rutiner med hver av samarbeidskommunene om hvordan denne gruppen utsatte skal få et krisesentertilbud. Kommunene har valgt litt forskjellige løsninger. Noen av kommunene har etablert et hus som har nok sikkerhet til at voldsutsatte rusmisbrukere kan få plass og seng der. Avtalen er at når huset/rommene brukes, skal det umiddelbart etableres kontakt med krisesenteret som da påser at tilbudet er i henhold til kommunens forpliktelser i krisesenterloven.

Flere opplever at kommunene i liten grad etterspør kunnskap og kompetanse innen voldsproblematikk som er tilgjengelig gjennom RVTS. Manglende ressurser til å følge opp kompetansehevende tiltak for ansatte er en vanlig årsaksforklaring for dette underbruket. Her

velger RVTSene ulike tilnærminger, fra å være avventende til en mer pågående holdning. I noen regioner har RVTS en klar policy om å være proaktive og synlige ved å oppsøke aktuelle arenaer for å møte ansatte i kommunene og følge opp kontakter. Gjennom tilstedeværelse på offentlige arenaer og ved direkte kontakt, kan de fange opp hvilke behov og utfordringer kommunene har i sitt voldsarbeid. Samtidig gir et slikt nettverksarbeid en påminnelse til kommunene om hvilken kompetanse og ressurser som RVTS representerer og som de kan benytte uten vederlag. En annen måte å være proaktiv på, var å koble de forpliktelsene som RVTS hadde i oppfølgingen av krisesentrene tettere opp mot kommunene. Det vil si at RVTS søkte kontakt med de kommunene som krisesentrene 'sliter med' å få til et konstruktivt samarbeid, for på den måten å se om de kunne bistå kommunene med å videreutvikle sitt voldsarbeid.

5 Betydningen av politirådene for kommunenes voldsarbeid

Gjennomgangen av politirådsavtalene i de syv kommunene viser at det er noe ulikt hvordan vold mot kvinner og vold i nære relasjoner blir omtalt. Politirådene har hovedsakelig fokus på rus- og kriminalitetsforebyggende arbeid, og SLT-koordinatorene er sentrale personer i de seks kommunene som har etablert denne ordningen. I tillegg har alle politirådene faste representanter fra politisk og administrativ ledelse og tjenesteleder i politiet, men det varierer hvilke andre etater og tjenester som er representert i politirådene. I flere av kommunene blir det opplyst at den politiske og administrative ledelsen aktivt løfter sakene opp i systemet og inn i politirådene.

- I tre av avtalene er det generelt kriminalitetsforebyggende arbeid, hovedsakelig innen barn og unge som er tema, uten at vold blir nevnt eksplisitt.
- En avtale har vold og seksuelle overgrep mot barn som et av satsingsområdene.
- En avtale har fem satsingsområder, hvorav ett er forebygging av vold i nære relasjoner, og ett spesielt om forebygging av seksuelle overgrep mot barn.
- En avtale har vold mot kvinner og vold i nære relasjoner som det første fokusområdet. I tillegg er det spesifisert under forventninger at den nevnte kommunen skal jobbe aktivt for å forebygge og nedkjempe vold i nære relasjoner.
- En avtale har lagt inn den kommunale handlingsplanen mot vold i nære relasjoner som en av flere styringsdokumenter for politirådet. Her er samarbeidet med frivillige organisasjoner nevnt spesielt som en viktig bidragsyter for å forebygge kriminalitet.

Kommunen som har lenket handlingsplanen mot vold i nære relasjoner til politirådet, erfarer at samarbeidet med politiet er systematisk og godt. De siste årene har det vært en egen kontaktperson i politietaten for voldssaker. Stort sett går det fort og greit når krisesenteret i kommunen kontakter politiet, men unntaket er når det er høyrisikosaker hvor krisesenteret er helt avhengig av politiet for å legge til rette for at den utsatte skal få en trygg reetablering. Hvis politiet har påtrykk av andre saker, blir ikke etterforskningen av saken til den utsatte på krisesenteret prioritert. Krisesenteret tolker dette mer som et kapasitetsproblem enn

manglende interesse fra politiet. Uansett årsak, krisesenteret må mase for å få forgang på saken, og spesielt er dette et problem hvis barn er involvert. Der er det mange hensyn som skal ivaretas, både bosted og skolekrets. For øvrig oppleves kontakten med politiet som tett og bra. Ved høy trusselvurdering er det innarbeidet rutiner for å høyne sikkerheten, blant annet ved jevnlig patruljering

Innholdet i politirådsavtalene er mye i tråd med opplysningene som gis fra kommunene. Flere av informantene fra kommunene har ikke spesifikk kunnskap om betydningen av politirådene for kommunens voldsarbeid, men har synspunkter på betydning av samarbeid med politiet. Det er blant annet opprettet ressursgrupper for kompetanseløft om vold i nære relasjoner og vold mot kvinner. Disse nettverkene har etablert et tett samarbeid med politi, overgrepsmottak, bistandsadvokater, Alternativ til Vold, krisesenter og sykehus. En kommune trekker fram et regionalt nettverk som jobber med menneskehandel.

I tre kommuner hvor hovedfokuset er størst på voldsarbeidet innen barn og unge, har politiet en viktig funksjon ved at de samarbeider med det kommunale barnevernet, blant annet om ungdom og rus. Mange unge rusmisbrukere har opplevd vold i nære relasjoner eller vold fra andre ungdommer. Det er også et bredt samarbeid mellom kommunale tjenester, politiet og spesialisttjenesten om et lavterskelsenter som driver oppsøkende virksomhet til de som isolerer seg på grunn av psykiske problemer, mennesker som ikke klarer å tilpasse seg i samfunnet, langvarig rusmisbrukere og andre som av en eller flere årsaker «går under radaren». Dette lavterskelsenteret blir trukket fram som et 'best practice' eksempel i kommunens forebyggende voldsarbeid.

En av kommunene har et overordnet forebyggingsforum der vold og overgrep er tema, noe som politiet har vært særlig opptatt av siden de har det som satsingsområde. Forebyggingsforumet er av mer generell karakter og går ikke inn på konkrete saker, men enkeltsaker kan i etterkant tas opp i ulike tverrfaglige team.

RVTS erfarer at politirådene har betydning for det kriminalitetsforebyggende arbeidet og for voldsproblematikk generelt, men er usikre på om rådene har vesentlig betydning for arbeidet med vold i nære relasjoner. RVTS trekker fram 'silo-tenkning' som et problem ved at det er lite kontakt og overlapping mellom de ulike delene av politiet og familievoldskoordinatorne.

6 Statsforvalternes tilsyn med kommunenes voldsarbeid

Dette kapittelet bygger på en gjennomgang og oppsummering av hovedfunn fra tilsynsrapporter om kommunens voldsarbeid som er utført av tre statsforvalterne, hjemmehørende i tre ulike regioner. Tilsynsrapportene gir innblikk i avvik fra 13 kommuner som til sammen er knyttet til seks ulike krisesentertilbud. Disse seks krisesentrene gir tjenester til utsatte i totalt 65 ulike kommuner, hvor hovedparten har interkommunalt samarbeid om tjenestene. Innholdet i tilsynsrapportene er systematisert etter de mer

gjennomgående bruddene på krisesenterloven (2009) i de ulike kommunene. Tilsynene er gjennomført etter at Istanbul-konvensjonen ble ratifisert i 2017.

§ 2. *Krav til krisesentertilbudet*

I alle tilsynsrapportene påpekes det at de kommunale krisesentertilbudene ikke fullt ut overholder § 2 om krav til krisesentertilbudet ved at dette tilbudet skal kunne nyttes av alle som er utsatt for, eller trues med vold fra noen i nær relasjoner, det være seg behov for rådgivning eller et trygt og midlertidig sted å bo. I denne sammenheng trekkes det fram at synliggjøringen av enkelte kommuners krisesentertilbud for innbyggerne ikke er tilstrekkelig, blant annet på kommunens hjemmesider. Det påpekes også at lange avstander begrenser tilgjengeligheten for tilbudet for enkelte innbyggere. Alle de tre statsforvalterne varsler om mangel på tilstrekkelig krisesentertilbud for voldsutsatte menn med barn og voldsutsatte med andre problemer knyttet til psykisk helse og rusproblematikk, og etterspør en rask tilrettelegging av dette.

§ 4. *Samordning av tjenester*

Samtlige statsforvaltere påpeker videre mangel på samordning av tjenester, jf. § 4 i krisesenterloven. Kommunen har plikt til å sørge for at utsatte kvinner, menn og barn får en helhetlig oppfølging og at det skal være en samordning av tiltakene som iverksettes gjennom krisesentertilbudet og andre deler av tjenesteapparatet. I denne sammenheng trekkes særlig frem mangler og avvik i de kommunale retningslinjene og krav til oppfølging av voldsutsatte i reetableringsfasen, herunder hvilke kommunale tjenester og samarbeid som må til for å sikre et slikt tilbud for innbyggerne.

§ 8. *Internkontroll*

I kommunene hvor det foreligger svikt i henhold til §§ 2 og 4, påpeker samtlige statsforvaltere at disse kommunene også har brudd på § 8 i krisesenterloven, som viser til pliktene for internkontroll av det kommunale krisesentertilbudet.

7 Frivillige og ideelle organisasjoner – hjelpetiltak mot vold

I intervjuene med de syv kommunene kom det fram at sivilsamfunnet er viktige i det voldsforbyggende arbeidet. Spesielt ble de sosiale aktivitetstiltakene på krisesentrene i regi av Redd Barna og Røde Kors trukket fram som svært positive for brukerne av krisesentrene, og spesielt for barna. En av kommunene fremhever betydningen av samarbeidet med Kirkens Bymisjon og Frelsesarmeen for å fange opp voldsutsatte i marginaliserte grupper av samfunnet. Utsatte som er skeptiske til offentlige etater og myndighetspersoner, tar lettere kontakt med et uavhengig lavterskeltilbud. Samtidig har kommunen erfart at noen støttesentre for utsatte er lite interessert i samarbeid fordi de verner om sine målgrupper. For private stiftelser er et høyt antall henvendelser viktig for finansiering av virksomheten, blant annet ved tilskudd fra det offentlige.

I en av kommunene, ble frivillige og ideelle organisasjoner spesielt invitert ved lansering av handlingsplanen, men det ble ikke etablert noe formelt samarbeid om hvordan sivilsamfunnet

kunne bidra inn i det voldsforbyggende arbeidet. Det ble fremhevet at i en liten kommune vil de fleste som er engasjert i fritidstilbudet for barn og unge ofte arbeide i kommunale tjenester som skole eller barnehage. På den måten kan kompetanseheving i jobbsammenheng også komme organisasjonslivet til gode. Det å ha god dialog med frivillige om vold i nære relasjoner, ble ansett som viktig for å avdekke mer av mørketallene. Utover dette er det noe ulikt samarbeid mellom det kommunale tjenesteapparatet og organisasjonene. I de to kommunene som har omtalt frivillige organisasjoner i handlingsplanen mot vold i nære relasjoner, blir det oppgitt at det er et godt samarbeid og at en rekke tiltak som inkluderer frivilligheten er satt i verk. I en av disse kommunene er det særlig forebygging av ungdomskriminalitet som er fokus for samarbeidet med organisasjonene. De to kommunene som ikke har omtalt organisasjoner i sivilsamfunnet i sine planer, oppgir heller ikke at et slikt samarbeid er en del av kommunens voldsarbeid.

7.1 Voldsforbyggende tiltak i fire organisasjoner

I dette kapitlet trekker vi fram fire sentrale organisasjoner, Norske Kvinners Sanitetsforening, Kirkens Bymisjon og Redd Barna, samt Krisesentersekretariatet, som alle har spesifikke tiltak for voldsutsatte, og viser hvordan dette arbeidet kan ha betydning for kommunenes voldsarbeid. Organisasjonene er strategisk valgt med tanke på deres fokus på målgrupper som er sentrale i arbeidet med vold: Voldsutsatte kvinner, barn og særlig sårbare grupper som ofte marginaliseres i voldsarbeidet. På grunn av begrenset tidsramme var det ikke mulig å inkludere flere organisasjoner i dette prosjektet. Vi redegjør for noen av tiltakene og fra intervjuer med ressurspersoner fra de fire nevnte organisasjonene.

Norske Kvinners Sanitetsforening – tilbudet i Ressursvenn

Bakgrunnen for etableringen av Ressursvenn var at Sanitetskvinnene opplevde behov for økt støtte til voldsutsatte som var i reetableringsfasen etter opphold på krisesenteret. Gjennom tiltaket Ressursvenn ønsker Sanitetskvinnene å forhindre at den utsatte fortsetter samlivet med voldsutøver. Frivillige blir rekruttert gjennom sosiale medier, og koordinatoren i prosjektet formidler kontakt til aktuelle utsatte, hvorav begge parter får informasjon og undertegner en avtale om rammene for tiltaket. Ressursvenn er nå implementert ved 14 krisesentre fordelt over hele landet (N.K.S., u.å.).

Informanten fra Sanitetskvinnene opplyser at voldsutsatte kvinner får tilbud om jevnlig kontakt med en 'frivillig ressursvenn'. Dette tiltaket er basert på et samarbeid mellom Sanitetskvinnene og krisesentrene. Sanitetskvinnene erfarer at:

Krisesentrene er veldig positive, veldig tydelig at det her er et viktig og etterlengtet tiltak. Det er et stort behov, for de har selv ikke mulighet eller kapasitet til å gi oppfølging og støtte i lang tid i etterkant, når man ikke lenger er i den akutte fasen.

Sanitetskvinnene kommuniserer i all hovedsak med de lokale krisesentrene som har tatt i bruk Ressursvenn, og i liten grad med andre instanser i den respektive kommunen. Tilbudet

finansieres i hovedsak av Sanitetskvinnene, men i Oslo får de i tillegg midler fra kommunen, noe som gjør at de der har en egen ansattressurs. Informanten sier at de opplever at det ikke verdsettes i alle kommunene. Det kan skyldes at det for mange kommuner er lite kjent og at det er stor geografisk spredning på de kommunene hvor Ressursvenn er et tilbud:

Vi har flere steder hvor vi har startet opp Ressursvenn, men ikke hatt noen koblinger (mellom utsatte og frivillig), fordi man har et krisesenter som dekker over 12 kommuner, men bare en lokalforening i den ene kommunen. Da blir det vanskelig å skape en kobling når man må reise langt for å møtes, det er ikke realistisk. (...) Det er variasjon mellom de ulike kommunene med tanke på etterspørsel og fokus på voldsarbeid, men det handler selvfølgelig ikke bare om kommunene, men at ressursene ikke er etablert overalt. Så det har veldig mye med lokalforeningene å gjøre, om de har tid og kapasitet til å starte denne aktiviteten.

I tillegg ser Sanitetskvinnene at mangel på økonomiske ressurser begrenser tilbudet i enkelte lokalforeninger:

Skulle ønsket at vi hadde fått etablert det i de store byene og at vi kanskje kunne ha noen som fikk betalt for det, som jobbet aktivt med det. Hadde man hatt en ansattressurs som man har i Oslo, så tror jeg at man kunne fått til mye mer, og mer samarbeid med kommunene om deres voldsarbeid.

Sanitetskvinnene mener at Ressursvenn er et viktig supplement og i kommunenes interesse. Det er en kjensgjerning at vold i nære relasjoner koster samfunnet store summer. Mange utsatte blir stående utenfor arbeidslivet på grunn av fysisk og psykisk uhelse, så det er klart at Ressursvenn for mange ville bidratt til økt psykisk helse.

Kirkens Bymisjon – Primærmedisinsk verksted og 24sju

Kirkens Bymisjon har en omfattende virksomhet som er etablert i 50 byer og tettsteder (Kirkens Bymisjon, u.å.). Bymisjonen har et bredt spekter av tilbud til mennesker som har problemer med rus, fattigdom og andre problemer, og møter dermed mange utsatte mennesker i gatemiljøene som i liten grad blir fanget opp av det offentlige tjenesteapparatet. I dette prosjektet har vi valgt å fokusere på tilbudet til Primærmedisinsk verksted og 24sju tilbudet (Bymisjon, u.å.) hvor vi har intervjuet to ressurspersoner.

Den ene informanten fra Bymisjonen opplyser at Primærmedisinsk verksted er et flerkulturelt ressurscenter i Oslo, som blant annet arbeider med veiledning, dialoggrupper og som brobyggere mellom ulike kulturer. I dette arbeidet er de svært opptatt av å bygge relasjoner og tillit i de aktuelle brukergruppene. Ved Verkstedet arbeider de hovedsakelig forebyggende, men møter også klienter i akutfaser og bistår ofte inn i reetableringsfasen. Utfordringene som disse menneskene står i er både eksistensielle og sosialfaglige. Mange av brukerne har lav språklig og digital kompetanse. De får tilbud om å snakke med noen på sitt eget språk. Gruppen som kalles «Tverrkulturelle brobyggere» består av både ansatte og frivillige, og de

fungerer som kulturtolker. Det er ikke kun for å oversette det språklige, men også for å kunne forklare den kulturelle og sosiale konteksten. Dialoggruppene tar spesifikt opp temaer som vold i nære relasjoner, voldtekt, og denne typen utfordrende og tabubelagte temaer. Gruppene møtes jevnlig, gjerne en gang i uka. Verkstedet drives av Kirkens Bymisjon, som også betjener en alarmtelefon rettet mot personer som erfarer negativ sosial kontroll. Informanten trekker fram at Bymisjonen har et bredt samarbeid med andre virksomheter og organisasjoner som Amatheia, Røde Kors og Familievernkontor, i tillegg til utpreget samarbeid med andre virksomheter i Kirkens Bymisjon. Veilederne kommer tidlig inn i situasjonene og hjelper brukere til å komme i kontakt med det kommunale hjelpeapparatet. De beholder gjerne kontakten for å ivareta den «brobyggende» funksjonen, følger klienten uansett hvor vedkommende er i systemet både som støttepersoner, kulturelle oversettere og sosialfaglige miljøarbeidere.

Ved Bymisjonen opplever de at det er mangel på denne type lavterskeltilbud, som de erfarer er viktig, og i enkelte tilfeller avgjørende for brukerne. Allikevel ser de at dette tilbudet går litt under radaren for kommunen, selv om kommunen er kjent med tilbudet. Informanten synes det er vanskelig å svare på hvorvidt tilbudet ansees som viktig for kommunen, men mener personlig at det er det. Verkstedet gjennomfører 700-900 veiledningstimer i året om ulike temaer, og i de samtalene oppstår det mye som vil ha betydning for de kommunale tjenestene. Kirkens Bymisjon får prosjektmidler til tilbudet og noen driftsmidler fra kommunen, men det er et veldig lite budsjett. Alt forebyggende arbeid er vanskelig å måle og å verdsette, så det er forståelig at det går litt «under radaren».

Informanten forteller at det til enhver tid er stor pågang til Verkstedet, både fra hjelpeapparatet og av brukerne av tilbudet. Verkstedet dekker saker fra hele landet, og hvis vedkommende ikke bor i Oslo veiledes det via telefon, eventuelt digitalt. Det gjør at de som henvender seg får hjelp til å komme i kontakt med andre instanser ved behov, for eksempel barnevernet. Det er behov for flere tjenester, men Verkstedet kan ikke ekspandere på grunn av begrensede midler. Begrensede økonomiske ressurser er en stor utfordring for denne virksomheten i Kirkens Bymisjon.

Den andre informanten fra Kirkens Bymisjon er knyttet til 24sju tilbudet. Dette er et lavterskeltilbud som er finansiert av Helsedirektoratet siden 2010. Her får personer med sårbarhet knyttet til rus og psykiske helseproblemer kontakt med leger, sosionomer, sykepleiere og andre med lang erfaring med rusavhengige. Tilbudet er primært for Oslo, men det er også mange brukere fra Viken og flere fra landet forøvrig. Omlag 1/3 er kvinner, resten er menn. Teamet tilbyr medikamentell behandling etter kartlegging av psykisk helse problematikk og substitusjonsmedisiner ved behov. 24sju samarbeider med og har kommunikasjon med en rekke ulike instanser som Velferdsetaten, legevakt, helsesenter, og barnevernet, men ikke spesifikt med krisesentrene. De samarbeider også litt med Thereses Hus⁴ som har litt av den samme funksjonen som et krisesenter. Informanten trekker fram at

⁴ Thereses hus tilbyr akutt opphold for kvinner i aktiv rus uten fast eller midlertidig bosted. Under oppholdet gis helse- og sosialfaglig hjelp og evt. kontakt med andre relevante helse- og sosialfaglige tiltak. Voldsutsatte kvinner som ikke får tilbud ved ordinære krisesentre pga. bruk av rusmidler, kan få direkte inntak uten å måtte henvende seg til Sosial og ambulant akuttjeneste eller bydel.

brukergruppen til 24sju tilbudet kan ha nedsatt 'boevne' og fremhever at det kan gjøre det vanskelig å gi utsatte et tilbud: «Krisesentrene er jo fulle av barn og ikke så veldig interessert i bråkete folk, og det kan våre brukere være. De er ikke lette å pakke inn i et krisesenter, sånn er det bare.»

Dersom det oppdages at en bruker har vært utsatt for voldtekt er prosedyren å følge vedkommende til legevakt og sørge for at alt kartlegges for en eventuell anmeldelse, selv om det er svært få utsatte som ønsker å anmelde. Teamet opplever at det er 'et hull' i hjelpesystemet når det kommer til voldsutsatte personer med rusproblematikk. Det er mye vold i miljøet og kvinnene havner ofte utenfor systemene. Informanten forteller at overgrepsmottaket i Oslo nå har invitert 24sju til et samarbeid.

Redd Barna

Et viktig område for Redd Barna er å forebygge vold og overgrep mot barn. Organisasjonen har et bredt spekter av tiltak: Undervisningsopplegg for barn, kurs for voksne og aktiviteter for barn som har opplevd vold. I tillegg jobber de mot overordnet politisk nivå for et godt lovverk og tilstrekkelig ressurser for å beskytte barn mot vold. Redd Barna bruker tilgjengelig forskningsbasert kunnskap, samt at de selv innhenter kunnskap fra de som er berørt av volden og fra hjelpeapparatet (Redd Barna, u.å.). I intervjuet med ressurspersonen fra Redd Barna var det særlig tilbudet til barn som oppholder seg på krisesentrene som var fokus for samtalen.

Informanten opplyser at Redd Barna ikke har et eget lavterskeltilbud til barn som opplever vold. Derimot gir frivillige et tilbud på krisesentrene, hvor de har noen timer med aktivitet hver uke eller hver måned som foregår ute eller inne, alt avhengig av den enkeltes sikkerhetssituasjon. De gir barna en pause fra det som er vanskelig ved å tilby hverdagsaktiviteter, slik ting som andre familier gjør. De aller fleste som benytter dette tilbudet er barn er i småskolealder, det er sjelden det er ungdommer. Redd Barna arbeider kontinuerlig med hvordan tilbudet kan tilpasses ungdom og barn med funksjonsnedsettelse.

Veldig mange krisesentre er kjempeflinke til å organisere aktiviteter selv til barn som bor på krisesenteret, men vi ser samtidig at det er en ressursknapphet her. Med ny krisesenterlov i 2010 kom pålegg om å ha barnefaglig ansvarlige, og det er vi veldig glade for. Men det tar tid å bygge opp den kompetansen og synliggjøre behovet for kommunen og de som finansierer krisesentrene. Vi ser ofte at krisesentrene strekker seg veldig langt innenfor lønnsrammene sine, men det skorter på et sånt tilbud jevnlig. Mange lager for eksempel ofte veldig fine aktiviteter under høytider. Men muligheten til å gå ut med barna og ha fokus på aktiviteter hadde mange krisesenter slitt med å få til jevnlig hvis ikke de frivillige hadde vært der. Jeg tror også at det er en egenverdi at det er frivillige, istedenfor en ansatt som får betalt for å være sammen med deg. Det viser at det er noen som har lyst. Det er noen som er engasjert i deg og den situasjonen du er i, og de rettighetene du har. Det gir noe ekstra i møtet med barna og mødrene.

Redd Barna samarbeider med 12 krisesentre rundt om i landet, og vurderer fortløpende om det er kapasitet til å øke tilbudet. Informanten sier at de ser det er et stort behov for deres innsats innen et område hvor «vi gjerne skulle ha vært overflødige». Redd Barna har tilbudet i de fleste store byene, blant annet fordi det er lettere å rekruttere frivillige der ikke «alle kjenner alle», og tilbudet er ressurskrevende å starte opp og opprettholde. Redd Barna er svært bevisst på taushetsplikten og sikkerheten ved krisesenteret. Derfor opplyser de sjelden om tilbudet til andre enn de det gjelder, noe som gjør at innsatsen til Redd Barna på dette området er lite kjent utenfor krisesentrene. For å unngå å tiltrekke seg personer med en annen agenda er Redd Barna varsomme med å lenke arbeidet til krisesentrene ved rekruttering av frivillige gjennom sosiale media eller via andre etablerte frivillighetsgrupper. Det kvalitetssikrer tilbudet å bruke frivillige som har god kunnskap om barnekonvensjonen, og særlig artikkel 31 om retten til lek og fritid.

Aktivitetene til organisasjonen finansieres gjennom private og offentlige aktører. Utover frivillighetstilbudet på krisesentre har organisasjonen mange samarbeidspartnere, som NOK-sentrene⁵ (et lavterskeltilbud til utsatte for seksuell vold) og Stine Sofie-stiftelsen. På voldsfeltet har de i hovedsak ikke formelt samarbeid med kommunene utenom krisesentertilbudene, bortsett fra i noen regioner hvor de deltar i samarbeidsfora med ulike aktører som barnevernstjenesten, SLT-koordinatorer, RVTS etc. Redd Barna opplever at arbeidet deres fyller et behov og verdsettes av krisesentrene, både de kommunale og ikke-kommunale.

Når det gjelder tiltak i reetableringsfasen for utsatte, er Redd Barna i gang med et nytt prosjekt som heter «Fritidsvenn». Fritidsvenn er basert på modellen «En god nabo» som prøves ut i flere byer i forbindelse med integrering av ny-bosatte flyktninger og asylsøkere. Her bistås familier i reetableringsfasen etter et krisesenteropphold av to fritidsvenner slik at mor eller far kan følge opp barna på en god måte inn i fritidsaktiviteter, etter at fritidsvennene trekker seg ut. Redd Barna opplever at det særlig er mangel på aktiviteter som bidrar til at barna knytter nettverk og deltar på lik linje med andre barn. På spørsmål om hvilke utfordringer eller områder Redd Barna ønsker å forbedre, er det særlig ønske om å utvikle aktivitetstilbudene til flere sentre i alle deler av landet. Økte rammer for driften og dynamisk planlegging blir fremhevet som viktige områder for organisasjonen. Det må være stor grad av fleksibilitet i tilbudet de har ved krisesentrene, samtidig som det skal være forutsigbarhet for barna og de frivillige.

Informanten sier at det er viktig at det frivillige arbeidets synliggjøres ved «å løfte frivilligheten som en viktig samfunnsaktør og viktig verktøy med stor egenverdi». Synliggjøringen av det frivillige arbeidet må riktignok balanseres fordi det handler om tilbud til mennesker som er i sårbare livssituasjoner. En synliggjøring vil gi en annen forståelse for hvor krevende mye av arbeidet er i de frivillige organisasjonene og hvilke utfordringer de står overfor.

⁵ NOK- sentrene var tidligere SMISO (Sentrene mot incest og seksuelle overgrep)

Det har vært en krevende tid å opprettholde aktivitetene under pandemien fordi det over tid har vært begrensinger på sosial kontakt i samfunnet, også kontakten med barn.

Mange forstår ikke arbeidet som ligger bak frivilligheten og hva det krever å holde de frivillige varme og oppfølgingen de trenger, spesielt i et slikt tilbud. Vi er ganske strenge overfor de frivillige, de må binde seg i minimum ett år fordi det krever så mye opplæring, førstehjelpskurs, politiattest, etiske retningslinjer, faglig påfyll, møte med psykologtjenesten, gruppesamtaler og kontinuerlig oppfølging fra oss ansatte. Jeg er egentlig overrasket over at vi ikke har hatt større frafall, men dette handler om den typen frivillige vi når, de er veldig engasjerte.

Krisesentersekretariatet

Krisesentersekretariatet er en uavhengig paraplyorganisasjon for 24 av krisesentrene i Norge, hvor målet er å styrke voldsarbeidet i samfunnet og i krisesentertilbudet spesielt (Krisesentersekretariatet, u.å.). Informanten forteller at noe av aktiviteten ved Krisesentersekretariatet er knyttet til driften av VO-linjen og ROSA⁶, som har egne ansatte for disse tiltakene. Chattetjenesten i VO-linjen gjør at de har uformell kontakt og samarbeid med andre tjenester innen samme type tilbud. Her får de innspill om hvordan linjen kan fungere best mulig. I ROSA har de tett brukeroppfølging, noe som innebærer å følge brukeren gjennom møter med juridisk bistand, kontakt med politiet, returassistanse og evt. fengselsvesenet.

Ved Krisesentersekretariatet har de inntrykk av at krisesentrene nasjonalt involveres for lite i utformingen av de kommunale handlingsplanene, også ved behov for individuell plan, og presiserer at:

Det er jo bare halvparten av kommunene som har handlingsplaner i dag, og de brukes i forskjellige grad. Noen kan bare ligge i en skuff. Ideelt sett vil handlingsplanen være en plan med konkrete tiltak og øremerket finansiering, med ansvarsfordeling og når ting skal skje osv. Men det er ikke alle handlingsplaner som er på dette nivået.

Det er få lokalpolitikere som løfter frem voldsproblematikk i sine politiske forum, og Krisesentersekretariatet arbeider for å fremme disse spørsmålene politisk. Informanten mener det er behov for økt og bedre samarbeid også mellom de ulike hjelpeinstansene. Ved Krisesentersekretariatet mener de at det grunnleggende i landets krisesentertilbud fungerer bra ved at det er et trygt sted å bo og gis veiledning etc. Det var positivt at krisesenterloven kom i 2010, noe som førte til at krisesentertilbudet ble mer formalisert. Det har gitt større åpenhet rundt tematikken og økt kompetanse i yrker som ikke bare jobber med vold, for eksempel i svangerskapsomsorgen.

⁶ VO-linjen er en døgnåpen gratis hjelpelinje for de som opplever vold eller overgrep i nære relasjoner. ROSA (Reetablering – oppholdssteder – sikkerhet – assistanse) er et tilbud for personer som er utsatt for menneskehandel.

En annen viktig aktivitet for å nå ut til og å motivere kommunene til voldsforebyggende arbeid, er «Taushet tar liv»-kampanjen. I kampanjen ønsker man å øke kontakten mellom kommunen, krisesentrene og andre hjelpetjenester. Krisesentrene står i kjernen av kommunenes voldsforebyggende arbeid, men etterlyser at flere kommuner tar ansvar utover det å ha avtale med et krisesenter. Mange krisesentre opplever at arbeidet verdsettes og anerkjennes av kommunen, men at de allikevel er underfinansiert. Det er svært uheldig når kommunale nedskjæringer går utover krisesentertilbudet. Lite ressurser og ikke funksjonelle bygg kan føre til mangelfullt tilbud til menn og til personer med tilleggsutfordringer knyttet til rus og funksjonsevne. Krisesentersekretariatet har i mange år ventet på en evaluering av kommunaliseringen av krisesentertilbudet.

Kommunikasjonen og samarbeidet er som regel best der krisesenteret er lokalisert i vertskommunen. Det bør spesifiseres tydeligere hva krisesentertilbudet går ut på i krisesenterloven; for eksempel bemanningsnorm og minimumsbeløp, slik at penger alltid settes av. Statsforvalteren må foreta flere tilsyn for å sikre at krisesentertilbudene blir ivaretatt. I tillegg bør det spesifiseres hva kommunene må gjøre utover selve krisesentertilbudet, og nevne opplæring, etterutdanning, informasjonsarbeid, rutiner etc. Det er nødvendig å få på plass formelle samarbeidslinjer nasjonalt og kommunalt, slik at man kan sikre tilbud til utsatte som er i reetableringsfasen. Ansvar for dette bør tydeliggjøres i krisesenterloven. Boligpolitikken er særlig utfordrende, og for de som har vært utsatt for økonomisk vold som del av voldsbildet kan tilgang til bolig være vanskelig.

Krisesentersekretariatet arbeider for at de skal bli mer kjent blant enkeltkommunene, ettersom de per dags dato er mest kjent blant andre aktører på voldsfeltet. I tillegg er det viktig å synliggjøre VO-linjen og ROSA som tilbud nasjonalt, både for befolkningen generelt og de relevante yrkesgruppene.

8 Kommunenes voldsarbeid i lys av Europarådets konvensjon om forebygging og bekjempelse av vold mot kvinner og vold i nære relasjoner

I dette kapittelet vil vi diskutere resultatene, som det er redegjort for i forrige kapittel, med annen kunnskap på området og ved at fellestrekk og tematikk løftes fram. Vi vil drøfte kommunenes ansvarsområder opp mot Istanbul-konvensjonens forpliktelser.

FNs kvinnekomité betegnet Istanbul-konvensjonen som gullstandarden for hvordan samfunnet kan bekjempe vold og overgrep, og dette støttes av Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) (2018). Konvensjonens hovedområder er forebygging, beskyttelse, overvåking, og straffeforfølgelse, hvor det er de to første hovedområdene som er aktuelle i denne studien.

Det var få som kjente til Istanbul-konvensjonen i kommunene vi kontaktet, bortsett fra ved krisesentrene. Det vil ikke nødvendigvis bety at kommunene ikke oppfyller forpliktelsene i

konvensjonen, men like mye at de ikke bruker dette rammeverket i voldsarbeidet. De som visste om konvensjonen hadde oppfattet den som et overordnet nasjonalt dokument som var av betydning for dialog mellom stater, og at det var mindre relevant for kommunenivået. Det er riktig at konvensjonens seks siste kapitler hovedsakelig gjelder nasjonale og internasjonale forpliktelser, men i de første kapitlene har de lokale myndighetene, det vil si kommunene, fått et klart ansvar for å utforme en politikk som sikrer at vold mot kvinner og vold i nære relasjoner forebygges. Kommunene skal gi vern og støtte for å forhindre at utsatte opplever nye voldshendelser. Staten har ansvar for å legge til rette gjennom lovgivning, retningslinjer og bevilgninger, men i Norge har det lokale selvstyre også et selvstendig ansvar for at konvensjonens intensjoner og tiltak etterleves.

I det følgende vil vi fortrinnsvis bruke betegnelsen konvensjonen for Istanbul-konvensjonen. Der vi viser til andre konvensjoner, vil vi oppgi disse med fullt navn.

8.1 Hvordan er vold og overgrep tydeliggjort som samfunnsproblem

I hvilken grad vold og overgrep er tydeliggjort som et samfunnsproblem, kan i noen grad leses ut av innholdet og strategiene for kommuneplanene. Den kommunale politikken utformes og styres gjennom vedtatte planer og retningslinjer på områder som er av spesiell betydning for innbyggerne, for driften og utviklingen av kommunen (Plathe & Hernes, 2018). Et slikt område er vold mot kvinner og vold i nære relasjoner. Konvensjonens artikkel 7 setter rammene for en helhetlig og samordnet nasjonal politikk hvor nødvendige tiltak skal gjennomføres i et effektivt samarbeid mellom relevante etater, institusjoner og organisasjoner, og med voldsutsatte som sentrum for tiltakene. Punkt 3 i artikkel 7 viser til kommunene som en «lokal styringsmakt», som er forpliktet i gjennomføringen av nasjonale tiltak som kan forebygge og motvirke alle former for vold som omfattes av konvensjonen.

Smette et al. (2019) peker på at det kan ha skjedd en endring i myndighetenes fokus i voldsfeltet gjennom Opptappingsplanen mot vold og overgrep (Barne- og likestillingsdepartementet, 2016) som hadde et særlig fokus på barn. Dette fokuset gjenspeiles i kommunenes planverk om vold i nære relasjoner, og er synlig i tiltakene i handlingsplanene og i kommunenes folkehelse rapporter (Sandmoe & Nymoen, 2019). Smette et al. (2019) reiser en interessant diskusjon ved det at vold mot barn og unge i de siste årene ser ut å ha fått større tyngdepunkt enn vold mot kvinner, men at dette som en slags konsensus i samfunnet, foreløpig ikke har skapt noen større kritisk debatt.

Det er mye som tyder på at handlingsplanene for kommunens voldsarbeid i mange tilfeller ikke blir gitt den betydningen det kunne hatt for å utvikle voldsfeltet i tjenestene. For noen kommuner har antagelig planen størst verdi for den øverste politiske og administrative ledelsen, som gjennom planen får en 'nå-beskrivelse' av kommunenes tjenester innen voldsarbeidet gjennom et overordnet dokument (Sandmoe & Nymoen, 2019). Det er noen premisser som må følge planen for at den skal få vesentlig betydning for utvikling av en helhetlig og samordnet politikk på området (Sandmoe & Nymoen, 2019). Det var flere i kommunene som trakk fram at konkretiseringsgraden av målområdene var av betydning for

om planen skulle få gjennomslagskraft, men det aller viktigste var om planen var forankret politisk og administrativt, slik at den ble fanget opp i kommunens ordinære rapporteringssystemer. Erfaringene til RVTS var at kommunale handlingsplaner mot vold i nære relasjoner ikke er avgjørende for voldsarbeidet i praksis, og spesielt ikke hvis de ikke blir fulgt opp med konkrete tiltak.

Veileder for kommunal planstrategi presiserer at kommunens strategiske valg for samfunnsutvikling og sektorenes virksomheter må drøftes i lys av de politiske valgene som kommunen må ta (Miljøverndepartementet, 2011). I en av kommunene hadde de erfart at den overordnede forankringen sikret at voldsarbeidet fikk fokus, at den legitimerer viktigheten av temaet og bruken av ressurser for å gjøre planen kjent innad i tjenestene og utad til befolkningen, og at den la press på tjenestene til å rapportere på tiltakene.

Det kan være utfordrende for kommunepolitikere å ta 'voldssaken' som en 'politisk hjertesak' fordi det er lite ytre påtrykk, både fra befolkning og av bevilgende myndigheter. RVTS erfarer at det dermed blir det mye opp til den enkelte kommune hvordan voldsarbeidet struktureres og ansvar plasseres i organisasjonen. RVTS påpeker at 'ildsjel-effekten' ikke kan oppveie for ansvar, engasjement og eierforhold i organisasjonen.

8.2 Hvordan ivaretas de menneskerettslige forpliktelsene til utsatte

FNs menneskerettigheter er sentrale verdier i vårt samfunn (FN-sambandet, 2019), og er selve fundamentet for Istanbul-konvensjonen. I det ligger en allmennmenneskelig rett til å leve et liv uten vold, overgrep og trusler. I konvensjonens artikkel 23 vises det til at krisesentertilbudet skal være lett tilgjengelig, og at det på landsbasis skal være et formålstjenlig antall sentre. Ifølge Bliksvær et al. (2019) sin kunnskapsoversikt om kommunenes krisesentertilbud, ligger Norge innenfor den anbefalte normen for krisesenterplasser for befolkningen. Samtidig trekker Bliksvær et al. fram at det er store variasjoner i krisesentrenes tilbud og at kapasitetsproblemer til tider er et problem.

Gjennomgangen av statsforvalternes tilsynsrapporter viser at alle de kontrollerte kommunene hadde avvik knyttet til §2 i krisesenterloven. Krisesentertilbudet var ikke gjort tilstrekkelig kjent for innbyggerne, blant annet gjennom lett tilgjengelig informasjon på kommunens hjemmeside. Det ble også trukket fram at lange reiseavstander kunne begrense tilbudet for mange. Lokalisering av krisesenter langt fra utsattes hjemsted kan bidra til at barn til utsatte mister kontakten med skolen og venner. I vår studie var det en kommune med lang reiseavstand til krisesenteret. Der var inntrykket at utsatte benyttet eget nettverk blant familie og venner og i liten grad tilbudet ved krisesenteret når det røynt på. Det er ikke nødvendigvis en god løsning for alle, selv der hvor det ikke er alvorlig fysisk eller seksuell vold som krever spesielle sikringstiltak. Utsattes behov for faglig veiledning og råd blir vanskeligere å imøtekomme, og dermed den enkeltes mulighet til å komme ut av et vanskelig forhold. Et interessant funn er at antall utsatte som returnerer til voldsutøver er betraktelig høyere blant

brukere av små sentre, med en prosentandel på 21 versus 15-16% ved større sentre (Bliksvær et al., 2019).

Alle kommuner er ved lov forpliktet til å ha et krisesentertilbud, men RVTS erfarer at utkantkommuner hvor få utsatte bruker tilbudet, kan få et distansert forhold til krisesenteret. Det kan ifølge RVTS, bidra til at prisen blir mer avgjørende ved inngåelse av kontrakten enn kvaliteten på tjenestene. Krisesenter som dekker kommuner med lavt befolkningstall vil ofte være små. Bliksvær et al. (2019) fant at små sentre skåret lavere på kompetanse og særlig til marginaliserte brukergrupper. Resultatene i prosjektet indikerer at tilgangen til og bruk av krisesentrene er størst blant innbyggerne som bor i vertskommunen for krisesenteret, noe som også Krisesentersekretariatet trekker fram i intervjuet vi gjorde i vårt prosjekt.

Tilgang til krisesenteret gjelder alle grupper i befolkningen. I tilsynsrapportene fra statsforvalterne påpekes det at kommunene ikke oppfyller vilkårene i krisesenterloven §2 om et tilstrekkelig tilbud for utsatte menn med barn, utsatte med nedsatt psykisk helse, samt utsatte med rusproblematikk. Det er i tråd med resultatene fra studien til Bliksvær et al. (2019) som i tillegg til de nevnte gruppene også trekker fram andre grupper utsatte med mangelfullt krisesentertilbud, slik som personer med funksjonsnedsettelse, eldre, LHBT og personer med samisk bakgrunn. Det viser at dette er et gjennomgående problem ved landets krisesentre. I Norge er det for eksempel bare åtte krisesenter som gir tilbud til kvinner med kjent rusproblematikk (Skotheim, 2021). Det jobbes i mange kommuner med å finne alternative løsninger for disse gruppene og flere av RVTS bistår krisesentrene og kommunene i dette arbeidet og med å utforme avtaler.

Vi har ikke tilstrekkelig datamateriale til å uttale oss om hvordan samarbeidet er mellom de kommunale hjelpetjenestene og utsatte, bortsett fra utsatte som søker seg til krisesentrene. I krisesenterkonseptet er dialog med den utsatte et viktig fundament, og krisesenteret er i første linje for å gi den utsatte psykisk og praktisk støtte for å imøtekomme individuelle behov i den akutte fasen, så vel som i reetableringen etter utflytting fra senteret. RVTS mener at det ikke er grunn til å hevde at store kommuner har bedre tjenester for voldsarbeidet enn det de små kommunene har. Erfaringen er at tilbudet til utsatte i store kommuner lett blir fragmenterte. Mindre kommuner har mindre ressurser, men kortere linjer mellom tjenestene som bidrar til økt samarbeid. Det er både en styrke og svakhet for små kommuner. Det kan det være grunn til å stille spørsmål om for mye av kommunens voldsarbeid blir overlatt til krisesentrene uten at andre deler av det kommunale tjenesteapparatet blir tilstrekkelig involvert og ansvarliggjort i oppfølgingen av utsatte og andre berørte som trenger hjelp og støtte. Det er spesielt tydelig i kommuner som er vertskommune, og hvor krisesenteret er organisert som en kommunal virksomhet.

Det varierte om vold mot kvinner og vold i nære relasjoner var tema eller satsingsområde for politirådene. I evalueringen av politirådene kom det fram at barne- og ungdomskriminalitet fortsatt var førsteprioritet, men at vold i nære relasjoner og vold mot barn var de to temaene som hyppigst ble nevnt at politirådene ønsket større fokus på (Rambøl, 2014). I veilederen for politirådene, ligger det en forventning om at disse to temaområdene skal inkluderes i arbeidet (Politidirektoratet, 2016). For de kommunene som har SLT-kontakt vil

de være viktige medlemmer i politirådet, og i mange kommuner er SLT-koordinatoren også sentral i kommunens voldsforbyggende arbeid, både i praksis og ved utvikling av handlingsplaner (Sandmoe & Nymoen, 2019). Opplysninger fra de fire kommunene som har inkludert vold i nære relasjoner spesielt, kan tyde på at dette fokuset til politirådet har betydning for kommunens voldsarbeid og utsattes menneskerettslige beskyttelse. På den måten kan politirådene til en viss grad bidra til at kommunens voldsarbeid institusjonaliseres (Kompetansesenter for kriminalitetsforebygging, u.å.-b). RVTS mener at politirådene har betydning for det kriminalitetsforebyggende arbeidet generelt, men er usikre på om de har spesiell betydning for vold i nære relasjoner spesielt. Flere opplever for lite overlapping mellom de ulike delene av politiet og familievoldskoordinatoren.

I TryggEst er samarbeid med lokalt politi en viktig forutsetning, men her var erfaringene i pilotkommunene delte. Der hvor politiet inntok en aktiv og samhandlende rolle, økte kontinuiteten og kvaliteten i TryggEst-prosjektet (Tøssebro et al., 2019). Det ansees derfor nødvendig å legge tydelige føringer for samarbeid mellom kommunene og politiet om voldsarbeidet (Elvegård et al., 2020).

8.3 Tjenesteapparatets kapasitet og evne til å gi individualiserte tiltak

Samtlige kommuner mener at tjenestetilbudene for utsatte og andre involverte er blitt bedre de siste årene, og spesielt for barn og unge. Nasjonale faglige retningslinjer for tidlig oppdagelse av utsatte barn og unge (Helsedirektoratet, 2019), og den faglige veilederen for vold og overgrep mot barn og unge med funksjonsnedsettelse (Barne- ungdoms- og familiedirektoratet, 2021) bidrar til dette.

Flere av kommunene opplevde barnevernet som en god samarbeidspartner for skole og barnehage. Litteraturgjennomgangen til Kojan et al. (2020) om barnevernets arbeid med utsatte barn og unge, viser at det er tett samarbeid mellom barnevernet og tjenesteapparatet i kommunene, spesielt når det gjelder tiltak. Det kan bidra til at barnet får mer helhetlige tiltak tilpasset sin familiesituasjon. Samtidig er det utfordringer i samarbeidet fordi de ulike tjenestene kan ha ulik forståelse av voldsbegrepet, lovverket og ansvar (Bakketeig, Dullum, & Stefansen, 2019; Kojan et al., 2020). Bakketeig et al. (2019) undersøkte hva et slikt samarbeid innebærer i praksis hvor ulike tjenestelogikker møtes og hvordan det kan føre til at rollene blir mer utydelige. Studien tyder på at flere av hjelpetjenestene, inkludert familievernet, brukte meldinger til andre instanser som barnevern og politi som eksempel på samarbeid. Det kan føre til at skillet mellom hjelp og kontroll blir svakere (Bakketeig et al., 2019).

Litteraturgjennomgangen til Kojan et al. (2020) viste at det er lite forskning på samarbeidet mellom skole og barnehage og de mer helse- og behandlingsrettede tjenestene. Allikevel ser det ut til at det i de siste årene har skjedd en dreining i holdningene. Det er nå større grad av problematisering rundt spørsmålet om hva som oppnås med anmeldelse og om hva som er det beste for barnet (Kojan et al., 2020).

I kommunene er den generelle vurderingen at utsatte som tar kontakt blir prioritert i hjelpeapparatet, og at det er kapasitet til å gi tilpassede tjenester. Samtidig trekkes det fram, som beskrevet i forrige kapittel, at enkelte grupper utsatte sjelden oppsøker hjelpeapparatet. Noen kommuner har sett at tjenestene må ha en annen og mer proaktiv holdning spesielt til risikoutsatte voksne, og at dette kan gjøres gjennom TryggEst-modellen (Elvegård et al., 2020). Samarbeidsstrukturene i modellen og ansvarsfordelingen i TryggEst-teamet gjør det mulig å få til forholdsvis raske og tilpassede tjenester. Denne erfaringen deles av de kommunene som har benyttet TryggEst over tid. Rollen til den lokale TryggEst-koordinatoren var svært viktig for voldsarbeidet i kommunene (Tøssebro et al., 2019). Koordinatorer som bygde allianser med og mellom ansatte, som sikret konkret oppfølging av enkeltsaker og gjorde innholdet i TryggEst kjent i egen organisasjon, var av uvurderlig betydning (Tøssebro et al., 2019).

Frivillige og ideelle organisasjoner, slik som Redd Barna, bidrar på ulike måter inn med sosiale tiltak på krisesentrene. Slike tiltak er spesielt viktig for barn som oppholder seg på krisesenteret over lenger periode. Denne organisasjonen gjør et viktig folkehelsearbeid gjennom informasjonskampanjer og annen synliggjøring av vold og overgrep mot barn. Alle kommunene erkjenner at bidragene fra organisasjoner er viktige og nødvendige for å avdekke vold og overgrep og for å drifte lavterskeltilbudene til voldsutsatte. Et slikt lavterskeltilbud er Ressursvern, som gir utsatte kvinner kontakt med en ressursperson som kan gi individuell støtte i den vanskelige reetableringsfasen (Danielsen, 2019). I evalueringen av tilbudet fant Danielsen (2019) at motivene fra utsatte om å delta var behov for emosjonell støtte, sosialt samvær og praktisk hjelp. For de frivillige ressursvennene var deltakelse i stor grad knyttet til ønske om å bidra og hjelpe voldsutsatte kvinner. Evalueringen av prosjektet viste at tilbudet hadde vært positivt for de fleste, men at det var rom for forbedringer blant annet ved mer informasjon, kunnskap og veiledning om det å møte mennesker i utfordrende livssituasjoner, samt mulighet for felles møteplasser for utsatte så vel som for de frivillige (Danielsen, 2019). Tiltaket har ulike utfordringer i ulike kommuner, blant annet knyttet til lange avstander, små forhold i lokalområdet og mangelfull tilgang til aktiviteter. I denne sammenheng nevnes også problemstillinger knyttet til ivaretagelse av den utsattes sikkerhet. Disse utfordringene kan reduseres ved at lokallagene og de involverte får grundig opplæring og hjelp under oppstartsfasen av tiltaket (Danielsen, 2019)

Noen av de mest utsatte kvinnene i vårt samfunn benytter lavterskeltilbud som Primærmedisinsk verksted og 24sju i regi av Kirkens Bymisjon. Det er hovedsakelig i byene disse tilbudene er etablert, og her møtes utsatte innen ulike etnisiteter og med problemer som rus, fattigdom og prostitusjon. Intervjuene med ressurspersoner fra et utvalg av organisasjoner synliggjør hvor viktig deres innsats er for å møte individuelle behov hos utsatte som vanskelig kan dekkes gjennom de offentlige tjenestene.

Betydningen av innsatsen fra sivilsamfunnet for å utvikle voldsfeltet har vært betydelig de siste femti årene, fra etableringen av krisesentrene til framveksten av ulike lavterskeltilbud til utsatte og utøvere av vold og overgrep, som for eksempel Alternativ til Vold, DIXI Ressursenter, Reform – Ressursenter for Menn, NOK- eller SMISO-sentrene (Smette et al.,

2019). De siste ti årene har myndighetene styrket den frivillige innsatsen gjennom samarbeidsforum med offentlige myndigheter, samt ulike tilskuddordninger for forebyggende tiltak (Smette et al., 2019).

Det varierer om ikke-offentlige organisasjoner blir inkludert som samarbeidspartnere med det offentlige tjenesteapparatet i voldsarbeidet på europeisk plan. Istanbul-konvensjonens artikkel 9, oppfordrer myndigheter på alle nivåer til aktivt å støtte og samarbeide med frivillige organisasjoner og organisasjoner i sivilsamfunnet som har vold mot kvinner på agendaen. Resultatene i dette prosjektet indikerer at disse kan dekke tjenester som de offentlige tjenestene ikke makter selv, enten ved at kommunene ikke har tilstrekkelig ressurser, eller at utsatte i spesielt sårbare eller marginaliserte grupper av ulike grunner ikke søker kontakt med offentlige tjenester.

8.4 Kommunenes voldsforebyggende arbeid

En viktig del av det voldsforebyggende arbeidet er å fremme holdninger, kunnskap og kompetanse hos ansatte slik at de blir i stand til å oppdage og hjelpe de som står i fare for å bli, eller allerede er, voldsutsatt. Opplæring og skolering må skje på individ-, gruppe- så vel som på tjenestenivå (Moen et al., 2018).

Istanbul-konvensjonens artikkel 15 om forebygging pålegger kommunene å sørge for at fagpersonell som i sitt arbeid kommer i kontakt med voldutsatte eller voldsutøvere, har tilstrekkelig kunnskap og kompetanse til å forebygge og oppdage vold, kjenne til utsattes rettigheter, og så langt som mulig hindre at nye hendelser skjer. Artikkel 18 fremhever at det må legges til rette for et effektivt samarbeid på og mellom ulike nivåer i forvaltningen og mellom lokale myndigheter, frivillige organisasjoner, andre relevante organisasjoner og enheter i arbeidet med å verne og støtte offer for, og vitne til, alle former for vold og overgrep.

Rådgiverne i RVTS erfarer at det er økende fokus på vold, men at det ikke er ensbetydende med at voldsarbeidet generelt i kommunene er godt nok. Det er store variasjoner i kommunenes voldsarbeid, og fra RVTS blir det fremhevet at det for tjenestene handler mer om mulighet og evne, enn vilje. De ser at det er utfordrende for kommunene å sikre nødvendig kompetanse, blant annet fordi det er for lite systematikk i hvordan kompetanse bygges og beholdes. Det kommer også fram i intervjuene med kommunene at rolleforståelse, forpliktelser, rutiner og retningslinjer ikke blir vektlagt i tilstrekkelig grad for å sikre at tjenesteapparatets handlingsberedskap og handlingskompetanse ikke er betinget av enkeltpersoner. Dette arbeidet er avhengig av at arbeidsgiver og den enkelte leder prioriterer kompetansefremmede tiltak. Ett eksempel er fra den ene kommunen hvor det på bakgrunn av den nye kommunale handlingsplanen mot vold i nære relasjoner ble utarbeidet et e-læringsprogram som alle ansatte måtte kvittere for at de hadde gjennomgått. I den minste kommunen, blir det fremhevet at kompetanse er det viktigste insitamentet for at kvaliteten i voldsarbeidet skal videreutvikles.

I tilsynsrapportene fra statsforvalterne om voldsarbeidet i 13 kommuner kommer det fram at det er mangel på samordning av tjenestene i henhold til § 4 i krisesenterloven. Det gjelder spesielt krav om oppfølging av utsatte som er i reetableringsfasen, og hvor det ikke er tydelige hvilke tjenester som burde involveres og hvordan de skal samarbeide. Krisesentersekretariatet opplyser at det statsforvalterne her påpeker er noe mange av krisesentrene erfarer. «Taushet tar liv»-kampanjen satt fokus på økt samarbeid mellom krisesentrene og det øvrige kommunale tjenesteapparatet (Krisesentersekretariatet & LDO, 2019). I studien om kommunale handlingsplaner mot vold i nære relasjoner var det flere kommuner som mente at en samarbeidsavtale med krisesenteret var langt på vei tilstrekkelig for å oppfylle kommunens forpliktelsene i krisesenterloven (Sandmoe & Nymoen, 2019). Krisesentersekretariatet mener at krisesenterloven burde vært tydeligere på ansvar og tiltak for å regulere kommunenes voldsarbeid. Dette støttes av flere informanter vi intervjuet i denne studien, både fra kommunene og fra RVTS.

I den minste kommunen var det få voldsutsatte som tok kontakt, enten selv eller gjennom krisesenteret, noe som bidro til at hjelpetjenestene kunne kjenne på usikkerhet i den praktiske håndteringen av sakene. Den samme erfaringen hadde RVTS, som mener at det er mye kunnskap ute i tjenestene, men at praktikere fort kan bli usikre på egen kompetanse fordi sakene er sjeldne. Derfor er det viktig med et bredt tverrfaglig og tverretatlig samarbeid innen og utenfor de kommunale tjenestene om råd og veiledning.

Et annet viktig tilbud for råd og veiledning for praktikere så vel som utsatte og andre som berøres av volden, er de nasjonale hjelpetelefonene via ROSA eller VO-linjen (Krisesentersekretariatet, u.å.), samt spørsmål og svar-tjenesten i Dinutvei.no. (NKVTS, u.å.), Veileder for helse- og omsorgstjenestens arbeid med vold i nære relasjoner (NKVTS, 2018) eller Vern for eldre Nasjonal kontakttelefon. Det finnes flere hjelpelinjer for voldsutsatte barn og unge hvor [Utenvold.no](https://www.utenvold.no) er en av dem. I hvilken grad praktikere i kommunene benytter kvalitetssikrede web-ressurser er usikkert, men i utarbeidelsen av planverket og i opplæringen av ansatte er slike hjemmesider viktige. I en kommune savnet de nasjonale veiledere for utsatte med funksjonsnedsettelse som målgruppe. I de siste årene har TryggEst-modellen utviklet forslag for kommunene om organisering av arbeidet mot vold og overgrep (Dahl & Sørensen, 2020). På deres hjemmeside tryggest.no, finnes verktøy for arbeidet, samt en samisk versjon av TryggEst (Bufdir, 2018). I tillegg har Likestillingssenteret og NOK Hamar nylig startet opplæring av VIP-instruktører i et voldsforebyggende kompetanseprogram som retter seg mot personer med nedsatt intellektuell funksjonsevne, hvor ni kommuner er inkludert i pilotprosjektet (Likestillingssenteret, 2021).

Flere av RVTSene opplever at deres kompetanse innen voldsproblematikk ikke blir etterspurt i vesentlig grad, og at dette for mange kommuner skyldtes at få ressurser er satt av til kompetansehevede tiltak, blant annet gjennom frikjøp av ansatte. Ved noen av RVTSene har de sett nytten av å koble RVTS sin oppfølging av krisesentrene med relevante kommuner, og spesielt med de kommunene som ikke prioriterer samarbeidet med krisesenteret.

8.5 Rammer for å utvikle det kommunale voldsarbeidet

Informasjon fra kommunene og fra andre studier og undersøkelser, viser at kommunale handlingsplaner mot vold i nære relasjoner sjelden blir evaluert (Krisesentersekretariatet & LDO, 2019; Sandmoe, 2016; Sandmoe & Nymoen, 2019). Selv om det ikke er hensiktsmessig eller mulig med effektevaluering, kunne det vært nyttig med en systematisk gjennomgang av planlagte tiltak. I rapporten om forebygging trekker Moen et al. (2018) fram hvor krevende det er å dokumentere effekter av noe som enda ikke har skjedd, slik det er i forebyggende arbeid. Konklusjonen er at selv om ikke effekter kan måles, vil ikke det bety at tiltakene er uten betydning, men snarere at de er avhengig av å bli gjennomført på de rette arenaene (Moen et al., 2018). Det kunne derfor vært av betydning at det som ledd i evalueringen av handlingsplanen ble undersøkt hvor mange av de ansatte innen de ulike tjenestene som hadde gjennomført kompetansehevede tiltak, hvilke prosedyrer eller retningslinjer som er utviklet, om det er etablert nye samarbeidsforum etc. Det ville gitt kommunen signaler om tiltakene har vært gjennomført som planlagt, og noe om resultatene. I kommuner som har inkludert mål og tiltak for voldsarbeidet inn i de ordinære rapporteringsrutinene, vil det lettere bli synlig om de ulike tiltakene er hensiktsmessige, og om de faktisk blir implementert i de relevante tjenestene.

Heller ikke statsforvalterne har benyttet «rapporteringssystemets kraft» ved å etterspørre og bruke de kommunale handlingsplanene som bakgrunnsdokumenter for sine tilsyn om hva kommunen har vedtatt og hva de faktisk har gjort. Endringer i krisesenterloven ved å inkludere § 25-1 i kommuneloven (1992) stiller sterkere krav til kommunens internkontroll vedrørende rutiner, prosedyrer og avvik. Det vil muligens påvirke utformingen av de kommunale handlingsplanene mot vold i nære relasjoner og dermed gjøre de mer aktuelle for statsforvalterens tilsyn med kommunenes voldsarbeid. I de tilsynsrapportene vi gjennomgikk i dette prosjektet var det brudd på krisesenterlovens krav om internkontroll med det kommunale krisesentertilbudet for de kommuner som også hadde svikt i § 2 om informasjon og tilgang til krisesenteret, og i § 4 om samordning av tiltak.

Selv om kommunene i varierende grad evaluerer planverket spesifikt for voldsarbeidet, forsøker mange kommuner å knytte seg til prosjekter med tilskudd som kan gi drivkraft til voldsarbeidet i tjenestene. Et eksempel er BTI (Bedre Tverrfaglig Innsats) som er modell med fire nivåer for strukturering av samhandlingen og tverrfaglig innsats i saker med utsatte barn og unge (Forebygging.no, 2019). Kommuner som søker kan å få inntil en million i tilskudd over en to-års periode «for systematisk identifikasjon og oppfølging av utsattes barn» for å igangsette prosjektet, samt inntil en halv million det påfølgende året for å implementere modellen. Det er i underkant av 70 kommuner, inkludert noen bydeler i Oslo, som er BTI-kommuner og nesten like mange som er i gang med å knytte seg til denne samhandlingsmodellen. Det vil si mer enn en tredel av landets kommuner. Fem av de syv kommunene i denne studien var BTI-kommuner, og flere oppgir at det har styrket kompetansen i det tverrfaglige arbeidet. En kommune har besluttet at denne modellen også skal nyttes i voldsarbeidet for andre utsatte, uavhengig av alder.

Det var også fire av kommunene som var TryggEst-kommuner, og tre av disse har vært pilotkommuner i det toårige prosjektet. Også her ble det gitt årlige tilskudd, i snitt ca. kr. 350 000 per år. Spesielt i to av kommunene var det problematisk å videreføre TryggEst uten øremerket tilskudd. En av disse kommunene uttalte at det alltid er utfordrende når korte eller lengre prosjekter som det har fulgt midler med, stoppes uten at kommunen blir bistått og fulgt i overgangsfasen og implementeringsfasen.

9 Oppsummering og anbefalinger

Det har i de siste årene vært økt oppmerksomhet i kommunene på vold og overgrepstematikk, selv om det er store variasjoner mellom kommunene. Hvordan voldsarbeidet skal struktureres og hvor ansvaret skal plasseres i organisasjonen er fremdeles i altfor stor grad avhengig av den enkelte kommune og dens ledelse. Flere av våre informanter understreker at det er viktig med «ytre påtrykk» fra statlige myndigheter for å utvikle tjenestetilbudet. Kommunene må ha både et forpliktende planverk og ressurspersoner blant tjenesteyterne for at voldsarbeidet skal fungere på en effektiv måte. I tillegg er det fortsatt behov for å strukturere samarbeidet og samordningen mellom hjelpetjenester og tiltak både internt i kommunen, med eksterne samarbeidspartnere og med frivillige organisasjoner. I henhold til opplysninger fra de inkluderte kommunene, fra rådgiverne ved RVTS eller gjennom tilsynsrapporter fra statsforvalterne, blir ikke individuell plan benyttet for oppfølging av voldsutsatte i kommunene.

Denne studien viser at kommunene fremdeles i stor grad er avhengig av krisesentrene som pådrivere i arbeidet med vold mot kvinner og vold i nære relasjoner. Voldsarbeidet er bare i beskjeden grad institusjonalisert i det ordinære hjelpeapparatet i kommunene. Ofte oppfattes krisesenterloven som mer styrende for krisesentrene enn kommunene. Vår studie bekrefter det som tidligere forskning og evalueringer av krisesentertilbudet har vist, dvs. at kommunene har for lite fokus og tiltak knyttet til reetableringsfasen til voldsutsatte etter oppholdet på et krisesenter. For tiden er det et pågående forskningsprosjekt om kommunenes arbeid med implementering av krisesenterloven hvor målet er å få mer kunnskap om kommunenes arbeid og oppfølging av krisesenterets brukere i reetableringsfasen⁷.

Det er i denne sammenhengen viktig å utrede hvilken rolle krisesenteret og andre offentlige instanser skal ha i reetableringsfasen. I de kommunale hjelpetjenestene, og til dels også i de kommunale handlingsplanene, ser det ut å være størst fokus på barn og unge som er utsatt for vold, seksuelle overgrep eller omsorgssvikt, og det er også i disse tjenestene at rutiner og samarbeid er mest utviklet. Et interessant spørsmål som noen av informantene tok opp, er hvorvidt det økte tyngdepunktet på barn og unge i voldsarbeidet fra myndigheter og i kommunene kan ha redusert oppmerksomheten på vold mot voksne kvinner og voldens

⁷ NORCE Research Centre AS har sammen med Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress er behandlingsansvar for prosjektet. I tillegg består prosjektet av forskere ved Politihøgskolen. Prosjektet er finansiert av Bufdir, som også er oppdragsgiver.

kjønne karakterer. I tillegg er det viktig at voldsarbeidet i kommunene i større grad enn i dag inkluderer utøvelse av vold og overgrep, og at man utvikler målrettede tiltak til grupper og individer med forhøyet risiko for å begå overgrep eller voldshandlinger. Også her er kjønnsensitive tilnærminger viktige.

Krisesentrene utgjør en viktig del av kommunenes voldsarbeid, og her har ikke kommunene lyktes fullt ut med å gi et helhetlig og likeverdig tilbud til alle grupper utsatte. Det gjelder utsatte menn, og spesielt risikoutsatte voksne som av ulike årsaker har nedsatt evne, eller er uten evne, til å forsvare seg mot vold og overgrep. Det omfatter for eksempel utsatte med rusavhengighet, psykiske problemer, medfødt eller ervervede funksjonsutfordringer, utsatte i ulike minoritetsgrupper etc. Disse gruppene med ulike slag av tilleggsutfordringer har vanskeligere for å få tilgang til helhetlige og individualiserte tjenester. For noen av disse gruppene er hjelpetiltakene fra sivilsamfunnet av stor betydning. Det fremgår tydelig i vår studie at kommuner og andre aktører har positive erfaringer med TryggEst prosjektet. Dette indikerer at det fremdeles er langt igjen til at voldsarbeidet er tilstrekkelig fokusert i kommunene og at de klarer dette uten særskilte stimulerings tiltak. Spørsmålet er om det er behov for tilsvarende sentralt etablerte tiltak/prosjekter også for mer «vanlige» voldsutsatte?

Anbefalingene vi gir her er på ulike nivåer som vil kreve tiltak på befolkningsnivå, så vel som tiltak knyttet til grupper med forhøyet voldsrisiko, samt spesifikke tiltak for å stoppe eller hindre ny vold.

Anbefalinger

- Kommunene bør ha et oppdatert planverk for sitt voldsarbeid med klare politiske, administrative og faglige forpliktelser.
- Statsforvalteren bør etterspørre kommunens planverk for eget voldsarbeid ved sine tilsyn.
- Kommunenes lovmessige forpliktelser gjennom Istanbul-konvensjonen og krisesenterloven må bli tydeligere i kommunenes planverk og i tjenesteapparatet.
- Ansatte i kommunale tjenester må gjøre seg kjent med Istanbul-konvensjonens bestemmelser slik at de forstår konvensjonens relevans i utøvelsen av tjenesten og i møte med voldsutsatte og andre som berøres av volden.
- Kommunenes voldsarbeid bør rette seg til alle aldersgrupper og befolkningsgrupper, inklusiv ulike minoriteter og brukere med tilleggsproblematikk. Både vold i nære relasjoner og vold og overgrep som finner sted på (semi)offentlige arenaer bør inkluderes. I informasjonsarbeidet og i utformingen av tjenester og tiltak er det viktig å ta hensyn til språklige og kulturelle behov hos minoriteter, inklusive den samiske befolkningen.
- Krisesentrene og tjenesteapparatet må få rammer til å intensivere voldsarbeidet til spesielt risikoutsatte voksne.
- Det bør vurderes om TryggEst modellen bør innføres i alle kommuner.

- Kommunens voldsarbeid bør i større grad utvikle tiltak og samarbeidskanaler for hjelpetiltak som er rettet mot utsatte og utsattes barn som er i reetableringsfasen.
- Kommunene bør benytte kompetansen ved krisesenteret til å videreutvikle voldskompetansen i det øvrige tjenesteapparatet.
- Krisesentrene bør være mer proaktive overfor kommuner som i liten grad tar kontakt/eller hvor få av kommunens innbyggere benytter senteret. Utvidet kontakt og samarbeid kan bidra til kompetanseheving og nettverksbygging mellom tjenestene. RVTS bør bistå krisesentrene i denne prosessen.
- Kommunene bør i større grad benytte ressursene som RVTS besitter for å videreutvikle og kvalitetssikre voldsarbeidet.
- Frivillige organisasjoner og stiftelser med spesifikke hjelpetiltak for voldsberørte bør i større grad anerkjennes for sitt arbeid gjennom samarbeid og tilstrekkelig økonomisk støtte.
- Politirådene bør brukes aktivt for å forebygge vold i nære relasjoner og vold mot kvinner som en del av sitt kriminalitetsforebyggende arbeid.
- Det er behov for mer forskning om voldsarbeid i kommunene, for eksempelevaluering av tiltak rettet mot utsatte og utøvere, og studier om «best practice» i kommunenes voldsarbeid.

Referanser

- Arbeids- og velferdsdirektoratet. (2016, oppdatert 02.08.2019). Vold i nære relasjoner og menneskehandel. Retrieved from <https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Samarbeid/Relatert+informasjon/Vold+i+n%C3%A6re+relasjoner+og+menneskehandel>
- Bakketeig, E., Dullum, J., & Stefansen, K. (2019). Samarbeid i saker om vold og overgrep; Mot en hybridisering av hjelpetjenestene? . *Tidsskrift for velferdsforskning*, 22(3), 198-212.
- Bakketeig, E., Stang, E., Madsen, C., Smette, I., & Stefansen, K. (2014). *Krisesentertilbudet i kommunene. Evaluering av kommunenes implementering av krisesenterloven* (Vol. NOVA rapport 19/14). Oslo: NOVA.
- Barne- likestillings- og inkluderingsdepartementet. (2010). *Veileder for kommunen ; Internkontroll i kommunalt krisesentertilbud jf. krisesenterlova*. Oslo: Barne- likestillings- og inkluderingsdepartementet.
- Barne- likestillings- og inkluderingsdepartementet. (2015). *Veileder til krisesenterloven* (Vol. 01/2015). Oslo: Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.
- Barne- og likestillingsdepartementet. (2016). *Opptrappingsplan mot vold og overgrep (2017-2021)*. (Prop. 12 S (2016–2017)). Retrieved from <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-12-s-20162017/id2517407/>
- Barne- ungdoms- og familiedirektoratet. (2021). Vold og overgrep mot barn og unge med funksjonsnedsettelse (Sist oppdatert 12.05.2021). Retrieved from [https://www.bufdir.no/fagstotte/produkter/vold_og_overgrep_mot_barn_og_unge_me d_funksjonsnedsettelse/#heading-contentlink-115490](https://www.bufdir.no/fagstotte/produkter/vold_og_overgrep_mot_barn_og_unge_med_funksjonsnedsettelse/#heading-contentlink-115490)
- Barnevernloven. (1992). *Lov om barneverntjenester*. (LOV-1992-07-17-100). Retrieved from <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1992-07-17-100>
- Bergman, S., Bjørnholt, M., & Helseth, H. (2021). Norwegian Shelters for Victims of Domestic Violence in the COVID-19 Pandemic – Navigating the New Normal *Journal of Family Violence*. doi:<https://doi.org/10.1007/s10896-021-00273-6>
- Bjørnholt, M., Reilly, N., & Tastsoglou, E. (2020 i trykk). Precarity, Vulnerability, Intersectionality: Toward a Feminist Fusion? In J. Freedman, N. Sahraoui, & E. Tastsoglou (Eds.), *Gender Based Violence in Migration*: Palgrave Macmillan.
- Bliksvær, T., Skogøy, B., Sloan, L., Bakar, N., Johnson, R., & Kosuta, M. (2019). *Kommunenes krisesentertilbud – En kunnskapsoversikt* (Vol. NF-rapport nr: 13/2019). Bodø: Nordlandsforskning.
- Bufdir. (2017, 11. mars 2020). Kommunens helhetlige innsats mot vold i nære relasjoner. Retrieved from https://bufdir.no/vold/Krisesenterveileder/Rammer_og_forutsetninger/Hvordan_sikre_god_hjelp_til_voldsutsatte/
- Bufdir. (2018, oppdatert 12.04.2021). Hva er TryggEst? Retrieved from https://bufdir.no/vold/TryggEst/Hva_er_tryggest/
- Bufdir. (2020, 23.06.2020). Krisesentertilbudet i norske kommuner. Retrieved from https://bufdir.no/Statistikk_og_analyse/Vold_og_overgrep_tall_og_statistikk/krisesentertilbudet_i_norske_kommuner/

- Bymisjon, K. (u.å.). Behandling og helsehjelp. Retrieved from <https://kirkensbymisjon.no/arbeidsfelt/behandling-og-helsehjelp/>
- Dahl, N., & Sørensen, D. (2020). *Vold, overgrep og omsorgssvikt mot risikoutsatte voksne; Forebygging, avdekking og håndtering*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Danielsen, E. (2019). *Evaluering av Ressursvenn; Et frivillig hjelpetiltak for voldsutsatte personer i reetableringsfasen* (Vol. Nova rapport 10/19). Oslo: Velferdsforskningsinstituttet NOVA; OsloMet – storbyuniversitetet 2019.
- Danielsen, E., Solberg, A., & Grøvdal, Y. (2016). *Kommunale helse- og omsorgstjenesters arbeid med vold i nære relasjoner: En kvalitativ intervjuundersøkelse*. (Rapport 8/2016). Oslo: Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress.
- Elvegård, K., Olsen, T., Tøssebro, J., & Paulsen, V. (2020). *TryggEst: Bedre beskyttelse av overgrepsutsatte voksne; Sluttrapport: To års forsøk med TryggEst*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning, Fafo.
- FN-sambandet. (2019, 10.05.2019). FN-sambandet; Tema: Menneskerettigheter. Retrieved from <https://www.fn.no/Tema/Menneskerettigheter/Menneskerettigheter>
- Folkehelseloven. (2011). *Lov om folkehelsearbeid LOV-2011-06-24-29*. Oslo: Lovdata <https://lovdata.no/lov/2011-06-24-29>
- Forebygging.no. (2019, 29.06.2019). BTI - Bedre Tverrfaglig Innsats. Retrieved from <http://tidliginnsats.forebygging.no/Aktuelle-innsater/BTI/>
- Grøvdal, Y., Saur, R., & Skaalerud, A. (2014). *En velvillig og oppmerksom tilhører: Mennesker som har vært utsatt for vold og deres møte med hjelpeapparatet og politiet*. (Rapport 2/2014). Oslo: Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress.
- Gundersen, T., & Vislie, C. (2019). Voldsutsatte med funksjonsnedsettelse – individuelle og strukturelle barrierer mot å søke hjelp. In K. Skjørten, E. Bakketeig, M. Bjørnholt, & S. Mossige (Eds.), *Vold i nære relasjoner; Forståelse, konsekvenser og tiltak* Oslo: Universitetsforlaget
- Hafstad, G., & Augusti, E.-M. (2020). *Barn, ungdom og koronakrisen. En landsomfattende undersøkelse av vold, overgrep og psykisk helse blant ungdom i Norge våren 2020. Delrapport 1 av 3* (Vol. NKVTS Rapport 2). Oslo: Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress.
- Helse- og omsorgstjenesteloven. (2011). *Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester LOV-2011-06-24-30*. Oslo: Lovdata <https://lovdata.no/lov/2011-06-24-30>
- Helsedirektoratet. (2014). Nasjonal faglig retningslinje for svangerskapsomsorgen; Kapittel 7 vold i nære relasjoner og kjønnslemlestelse hos gravide. Sist oppdatert 27.08.2021. Retrieved from <https://www.helsedirektoratet.no/retningslinjer/svangerskapsomsorgen>
- Helsedirektoratet. (2019). Tidlig oppdagelse av utsatte barn og unge; Nasjonal faglig retningslinje (Sist oppdatert 03.12.2019). Retrieved from <https://www.helsedirektoratet.no/retningslinjer/tidlig-oppdagelse-av-utsatte-barn-og-unge>
- Henriksen, L. (2017). Spør norske jordmødre alle gravide om vold? . *Tidsskrift for jordmødre*, 123(5).
- Hjemdal, O., & Engnes, K. (2009). *Å spørre om vold ved svangerskapskontroll; Rapport fra et forsøksprosjekt i fire kommuner*. (Rapport 1/2009). Oslo: Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress.

- Høydahl, E. (2020). *Sentralitetsindeksen ; Oppdatering med 2020-kommuner* (SSB Ed. Vol. SSB-notat 2020/4). Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Håkonsen, L., Kallager, P., & Lunder, T. (2017). *Statlige føringer på kommunenes frie inntekter ; Hvilken betydning har de for kommunene?* Retrieved from <https://www.telemarksforskning.no/publikasjoner/statlige-foringer-pa-kommunenes-frie-inntekter/3146/>
- Istanbul-konvensjonen. (2017). *Europarådets konvensjon om forebygging og bekjempelse av vold mot kvinner og vold i nære relasjoner CETS 210*. Retrieved from <https://lovdata.no/dokument/TRAKTAT/traktat/2011-05-11-22>
- Jonassen, W. (2013). Fra kvinnemishandling til vold i nære relasjoner. Regjeringens handlingsplaner mot vold. *Tidsskrift for kjønnsforskning*, 37(1), 46-62.
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2013a). *Et liv uten vold : Handlingsplan mot vold i nære relasjoner 2014–2017*. Retrieved from <https://www.regjeringen.no/no/tema/lov-og-rett/vold-i-naere-relasjoner/innsikt/handlingsplan-mot-vold-i-naere-relasjoner/id2340080/>
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2013b). *Forebygging og bekjempelse av vold i nære relasjoner : Det handler om å leve*. (Meld. St. 15, 2012-2013). Retrieved from <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld-st-15-20122013/id716442/>
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2017). *Retten til å bestemme over eget liv; Handlingsplan mot negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse (2017-2020)*. Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet Retrieved from <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/retten-til-a-bestemme-over-eget-liv/id2542163/>
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2018). *Sluttrapport for handlingsplan mot vold i nære relasjoner (2014-2017)*. Retrieved from https://www.regjeringen.no/contentassets/123f0c0da6b94186bafafdfa4b5c891a/sluttrapport-handlingsplan-vold_2018.pdf
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2019). Regjeringen starter arbeidet med ny nasjonal handlingsplan om vold i nære relasjoner. Pressemelding 24.06.2019; nr. 58. Retrieved from https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/regjeringen-starter-arbeidet-med-ny-nasjonal-handlingsplan-om-vold-i-naere-relasjoner/id2661655/?utm_source=www.regjeringen.no&utm_medium=epost&utm_campaign=nyhetsvarsel%2024.06.2019&utm_content=Vold%20i%20n
- Justis- og politidepartementet. (2007). *Vendepunkt - handlingsplan mot vold i nære relasjoner 2008 - 2011*. Retrieved from <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/vendepunkt--handlingsplan-mot-vold-i-na/id500470/>
- Kirkens Bymisjon. (u.å.). Kirkens Bymisjon - Om oss. Retrieved from <https://kirkensbymisjon.no/om-oss/>
- Kojan, B., Nilsen, M., Storhaug, A., Agerup, T., Clifford, G., & Lichtwarck, W. (2020). *Barnevernets arbeid med barn og unge som har erfart vold og overgrep i nære relasjoner - en litteraturstudie*. Retrieved from https://www.ntnu.no/documents/1272526675/1281525946/NTNU_rapportserie_3.pdf/6181dcd8-ada2-8e62-e8eb-68e7ffaf00b7?t=1588875547866

- Kojan, B., Ulfseth, L., Røkkum, N., Moufack, M., Lichtwarck, W., & Skrove, G. (2021). *Konsekvenser av covid-19 for tjenestetilbudet blant sårbare barn og unge*. Retrieved from Trondheim:
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2018). Reguleringsplanveileder. Retrieved from <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/reguleringsplanveileder/id2609532/>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2020). *Endringer av internkontrollregler i sektorlovgivningen (tilpasning til ny kommunelov)*. (Prop. 81 L (2019 – 2020)). Retrieved from <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-81-l-20192020/id2697704/>
- Kommuneloven. (1992). *Lov om kommuner og fylkeskommuner LOV-2018-06-22-83*. Oslo: Lovdata <https://lovdata.no/lov/2018-06-22-83>
- Kompetansesenter for kriminalitetsforebygging. (u.å.-a). SLT. Retrieved from <http://kriminalitetsforebygging.no/slt/>
- Kompetansesenter for kriminalitetsforebygging. (u.å.-b). SLT og politiråd. Retrieved from <https://kriminalitetsforebygging.no/slt/politirad/>
- Krisesenterlova. (2009). *Lov om kommunale krisesentertilbud LOV-2009-06-19-44*. Oslo: Lovdata <https://lovdata.no/lov/2009-06-19-44>
- Krisesentersekretariatet. (u.å.). Krisesentersekretariatet. Retrieved from <https://www.krisesenter.com/>
- Krisesentersekretariatet, & LDO. (2019). Før det er for sent - Stopper vi volden, stopper vi drapene; Taushet tar liv-kampanjens undersøkelse om kommunenes arbeid mot kvinner og vold i nære relasjoner. *Desember*. Retrieved from [https://www.krisesenter.com/wp-content/uploads/2019/12/Rapport_F%C3%B8r-det-er-for-sent TTL 2019.pdf](https://www.krisesenter.com/wp-content/uploads/2019/12/Rapport_F%C3%B8r-det-er-for-sent-TTL-2019.pdf)
- Krisesentersekretariatet, N.K.S., & JURK. (2020). *Norsk skyggerapport til Istanbulkonvensjonen*. Oslo: Universitet i Oslo/Juridisk rådgivning for kvinner (JURK).
- Likestillingssenteret. (2021). VIP Voldsforebygging_LS Info 8/2021. Retrieved from <https://likestillingssenteret.no/vip-viktig-interessant-person/>
- Lundman, B., & Graneheim, U. (2008). Kvalitativ innehållsanalys. In M. Granskär & B. Höglund-Nielsen (Eds.), *Tillämpad kvalitativ forskning inom hälso- og sjukvård*. Lund: Studentlitteratur.
- Miljøverndepartementet. (2011). *Veileder Kommunal planstrategi*. Retrieved from <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/kommunal-planstrategi/id652436/>
- Moen, L., Bergman, S., & Øverlien, C. (2018). *Forebyggende tiltak mot vold i nære relasjoner. Kartlegging av kunnskap for veien videre*. (Rapport 2/2018). Oslo: Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress.
- N.K.S. (u.å.). Bli Ressursvenn. Retrieved from <https://sanitetskvinnene.no/bli-ressursvenn>
- NKVTS. (2018). Veileder for helse- og omsorgstjenestens arbeid med vold i nære relasjoner. Retrieved from <https://voldsveileder.nkvts.no/>
- NKVTS. (u.å.). Dinutvei.no : Nasjonal veiviser ved vold i nære relasjoner, voldtekt og andre seksuelle overgrep. Retrieved from <https://dinutvei.no/>
- Norges institusjon for menneskerettigheter. (2018). Ett år med Istanbulkonvensjonen! Retrieved from <https://www.nhri.no/2018/ett-ar-med-istanbulkonvensjonen/>

- NOU 2003: 31. *Retten til et liv uten vold. Menns vold mot kvinner i nære relasjoner* Oslo: Justis- og politidepartementet
- NOU 2017:12. (2017). *Svikt og svik. Gjennomgang av saker hvor barn har vært utsatt for vold, seksuelle overgrep og omsorgssvikt*. Oslo: Barne- og likestillingsdepartementet
- NOU 2020: 17. *Varslede drap? — Partnerdrapsutvalgets utredning*. Oslo: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2020-17/id2791522/>
- Pasient- og brukerrettighetsloven. (1999). *Lov om pasient- og brukerrettigheter LOV-1999-07-02-63*. Oslo: Lovdata <https://lovdata.no/lov/1999-07-02-63>
- Plan- og bygningsloven. (2008). *Lov om planlegging og byggesaksbehandling LOV-2008-06-27-71*. Oslo: Lovdata <https://lovdata.no/lov/2008-06-27-71>
- Plathe, E., & Hernes, M. (2015). Effektivisering av kommunal planlegging. Sluttrapport. Retrieved from <https://www.veiviseren.no/forstaa-helheten/forskning-og-utredninger/rapport/effektivisering-av-kommunal-planlegging>
- Plathe, E., & Hernes, M. (2018). *Forholdet mellom kommuneplanens handlingsdel og økonomiplanen i et velfungerende kommunalt plansystem*. Retrieved from <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/forholdet-mellom-kommuneplanens-handlingsdel-og-okonomiplanen/id2600219/>
- Politidirektoratet. (2016). *En veileder for egevaluering av politirådets arbeid*. Retrieved from Oslo:
- Psykisk helsevernloven. (1999). *Lov om etablering og gjennomføring av psykisk helsevern LOV-1999-07-02-62*. Oslo: Lovdata <https://lovdata.no/lov/1999-07-02-62>
- Rambøl. (2014). *Evaluering av politirådene : Sluttrapport*. Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet.
- Redd Barna. (u.å.). Vi bygger en bedre verden for og med barn. Retrieved from <https://www.reddbarna.no/>
- Sandmoe, A. (2016). *Kommunale handlingsplaner mot vold i nære relasjoner – også for eldre utsatte?* (Rapport 9/2016). Oslo: Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress.
- Sandmoe, A., & Kirkevold, M. (2011a). Identifying and handling abused, older clients in community care: The perspective of nurse managers. *International Journal of Older People Nursing*, doi: 10.1111/j.1748-3743.2011.00279.x.
- Sandmoe, A., & Kirkevold, M. (2011b). Nurses' clinical assessments of older clients who are suspected victims of abuse: an exploratory study in community care in Norway. *Journal of Clinical Nursing*, 20(1/2), 94-102. doi:10.1111/j.1365-2702.2010.03483.x
- Sandmoe, A., Kirkevold, M., & Ballantyne, A. (2011). Challenges in handling elder abuse in community care. An exploratory study among nurses and care coordinators in Norway and Australia. *Journal of Clinical Nursing*, 20 (23/24), 3351-3363.
- Sandmoe, A., & Nymo, R. (2019). *Kommunale handlingsplaner mot vold i nære relasjoner ; Hvordan brukes de og til hvilken nytte?* (Rapport 3/2019). Oslo: Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress.
- Selvik, S., Raaheim, A., & Øverlien, C. (2016). Children with multiple stays at refuges for abused women and their experiences of teacher recognition. *European Journal of Psychology of Education*, Published ahead of print. doi:10.1007/s10212-016-0302-0.

- Skjørten, K., Bakketeig, E., Bjørnholt, M., & Mossige, S. (2019). Vold i nære relasjoner - et felt i bevegelse. In K. Skjørten, E. Bakketeig, M. Bjørnholt, & S. Mossige (Eds.), *Vold i nære relasjoner; forståelse, konsekvenser og tiltak*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Skotheim, H. (2021, 17.03.2021). Ved de fleste krisesentre må kvinner gå ut for å ruse seg. Det må de ikke her. Retrieved from <https://fontene.no/nyheter/ved-de-fleste-krisesentre-ma-kvinner-ga-ut-for-a-ruse-seg-det-ma-de-ikke-her-6.47.770165.32058b7a0e?fbclid=IwAR1G3TGf1G11R-ajk03iB9kiBVPbfNfKVE-SNqrvceYIU5oIPaJw5G77lpI>
- Smette, I., Bredal, A., & Stefansen, K. (2019). Fra kamp til konsensus? Sivilsamfunnets rolle i framveksten av voldsfeltet. In K. Skjørten, E. Bakketeig, M. Bjørnholt, & S. Mossige (Eds.), *Vold i nære relasjoner; Forståelse, konsekvenser og tiltak*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Sosialtjenesteloven. (2009). *Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen LOV-2009-12-18-131*. Oslo: Lovdata <https://lovdata.no/lov/2009-12-18-131>
- Straffeloven. (2005). *Lov om straff LOV-2005-05-20-28*. Oslo: Lovdata <https://lovdata.no/lov/2005-05-20-28>
- Thagaard, T. (2018). *Systematikk og innlevelse : en innføring i kvalitativ metoder* (5 ed.). Bergen: Fagbokforlaget.
- Thoresen, S., & Hjemdal, O. (Eds.). (2014). *Vold og voldtekt i Norge : En nasjonal forekomststudie av vold i et livsløpsperspektiv*. (Rapport 1/2014). Oslo: Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress.
- Thorsen, D. (2021). Sivilsamfunn. In E. Bolstad (Ed.), *Store norske leksikon* snl.no: Store norske leksikon.
- Tveito, S. (2021). *Barnevern i krisetid. Barneverntjenestens arbeid med vold og overgrep under koronapandemiens første fase*. Retrieved from Oslo:
- Tøssebro, J., Olsen, T., Elvegård, K., & Paulsen, V. (2019). *TryggEst: Bedre beskyttelse av voksne utsatt for vold og overgrep ; Delrapport 2: TryggEst ett år etter lansering*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning; Fafo.
- Vern for eldre. Vern for eldre Nasjonal kontakttelefon. Retrieved from <http://www.vernforeldre.no>
- Vislie, C., & Gundersen, T. (2017). *Vern av risikoutsatte voksne : Kommunenes varslingsystemer for avdekking av vold og overgrep*. (NOVA-rapport 1/17). Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.
- Øverli, I., & Gundersen, T. (2020). *Familievernet under covid-19. Erfaringer og læring under nedstengning og i en ny hverdag* Retrieved from Oslo: