

BY- OG REGIONFORSKNINGSINSTITUTTET NIBR

# Evaluering av Opptrappingsplanen mot vold og overgrep

## Underveisrapport

Trine Myrvold, Geir Holtan Møller og Hilde Hatleskog Zeiner

OSLO METROPOLITAN UNIVERSITY  
STORBYUNIVERSITETET



Trine Myrvold  
Geir Holtan Møller  
Hilde Hatleskog Zeiner

# **Evaluering av Opptrappingsplanen mot vold og overgrep**

**Underveisrapport**

NIBR-rapport 2020:18

**Andre lignende publikasjoner:**

**NIBR-rapport 2020:5**

**Mange vil hjelpe, men hjelper det? En gjennomgang av helsetjenester for personer utsatt for negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse**

**NIBR-rapport 2020:11**

**Barn, unge og utjevning av sosial ulikhet i helse – en kartleggingsundersøkelse av byomfattende plandokumenter i Oslo kommune**

**NIBR-rapport 2014:20**

**Unge ranere i den globale byen. En kvalitativ studie**

Tittel: Evaluering av Opptappingsplan mot vold og overgrep. Underveisrapport

Forfatter: Trine Monica Myrvold, Geir Holtan Møller og Hilde Hatleskog Zeiner

NIBR-rapport: 2020:18

ISSN: 1502-9794  
ISBN: 978-82-8309-316-2 (Elektronisk)  
978-82-8309-317-9 (Trykket)

Prosjektnummer: 200793

Prosjektnavn: Evaluering av Opptappingsplan mot vold og overgrep

Oppdragsgiver: Barne- og familiedepartementet (BFD)

Prosjektleder: Trine Monica Myrvold

Referat: Underveisrapporten fra evalueringen av Opptappingsplan mot vold og overgrep analyserer innretningen på planen og gir resultater fra en spørreundersøkelse om kommunenes arbeid mot vold og overgrep.

Sammendrag: Norsk og engelsk

Dato: Oktober 2020

Antall sider: 88

Utgiver: By- og regionforskningsinstituttet NIBR  
OsloMet - storbyuniversitetet  
Postboks 4 St. Olavs plass  
0130 OSLO  
Telefon: (+47) 67 23 50 00  
E-post: [post-nibr@oslomet.no](mailto:post-nibr@oslomet.no)

Vår hjemmeside: <http://www.oslomet.no/nibr>

Trykk: X-idè  
Org. nr. NO 997058925 MVA  
© NIBR 2020



## Forord

Denne rapporten er en underveisrapportering fra evalueringen av Opptappingsplanen mot vold og overgrep. Evalueringen utføres av NIBR/OsloMet og Telemarksforskning på oppdrag fra Barne- og familiedepartementet.

Evalueringen skal gå over flere år, med ferdigstilling i 2022.

Oppdraget utføres av et team forskere ved By- og regionforskningsinstituttet (NIBR), ved OsloMet, bestående av Trine Myrvold, Hilde Zeiner og Sigrid Stokstad, og av forskerne Geir Møller og Heidi Haukelien ved Telemarksforskning. Trine Myrvold er prosjektleder for evalueringen. Rapporten er skrevet av Trine Myrvold, Geir Holtan Møller og Hilde Hatleskog Zeiner.

Kommunesammenslåingene 01.01.2020 og koronapandemien våren 2020 har medført forskyvning av enkelte planlagte datainnsamlinger. Underveisrapporten inneholder redegjørelse, analyse og drøfting av programteorien for Opptappingsplanen, samt analyse av data fra første runde av spørreundersøkelser til kommunene.

Forskerne takker alle som har besvart spørreundersøkelsen og informanter som har stilt opp til intervju. Takk også til prosjektets referansegruppe, som bidrar til kvalitetssikring av prosjektets verktøy og resultater!

NIBR, oktober 2020

Erik Henningsen  
Forskningssjef

# Innhold

Forord .....	0
Sammendrag .....	5
English summary .....	9
<b>Del I: Innledning og programteori .....</b>	<b>13</b>
1 Innledning.....	14
1.1 Opplaget for evalueringen.....	14
1.2 Innholdet i denne rapporten .....	15
2 Om Opptrappingsplanen .....	16
2.1 Innledning .....	16
2.2 Bakgrunnen for Opptrappingsplanen mot vold og overgrep .....	16
2.3 Virkemidler og tiltak i Opptrappingsplanen mot vold og overgrep .....	17
3 Programteorien for Opptrappingsplanen – overordnet analyse .....	21
3.1 Hva er vold?.....	21
3.2 Forandringsteorien .....	23
3.3 Handlingsteorien.....	24
3.4 Oppsummering.....	26
<b>Del II: Analyse av tiltakene .....</b>	<b>28</b>
4 Analyse av tiltakene i Opptrappingsplan mot vold og overgrep .....	29
4.1 Mål og satsingsområder i Opptrappingsplanen .....	29
5 Forebyggende virksomhet.....	33
5.1 Oversikt over voldstematikk .....	33
5.2 Forebyggende tiltak som rettes inn mot tjenesteapparatet.....	39
5.3 Oppsummering og analyse.....	46
6 Oppfølging og behandling .....	49
6.1 Tjenester og kompetansemiljøer .....	49
6.2 Tiltak rettet mot utsatte og overgripere .....	52
6.3 Innsatsfaktorene.....	53
6.4 Oppsummering og analyse.....	55
7 Rettssikkerhet .....	57
7.1 Tjenester og kompetansemiljøer .....	57

7.2	Innsatsfaktorene.....	58
7.3	Innsats mot overgripere eller voldsutsatte .....	59
7.4	Oppsummering .....	60
<b>Del III: Kommunenes arbeid .....</b>		<b>61</b>
8	Kommunenes arbeid mot vold og overgrep .....	62
8.1	Innledning .....	62
8.2	Hvilke spørsmål skal vi belyse i dette kapitlet? .....	63
8.3	Datamaterialet.....	63
8.4	I hvilken grad arbeider kommunene med vold og overgrep?.....	64
8.5	Politisk forankring av arbeidet mot vold og overgrep.....	66
8.6	Hvilke temaer jobber kommunene med? .....	67
8.7	Hvilken innretning har kommunenes arbeid mot vold og overgrep?.....	71
8.8	Hvilken rolle spiller Opptappingsplanen for kommunenes arbeid .....	76
8.9	Oppsummering .....	78
<b>Del IV: Oppsummering og avslutning .....</b>		<b>79</b>
9	Oppsummering og refleksjoner .....	80
9.1	Oppsummering .....	80
9.2	Refleksjoner .....	82
Litteratur .....		85
Vedlegg .....		87



# Tabelliste

Tabell 3.1: Tiltak rettet mot bestemte målgrupper .....	25
Tabell 3.2: Pedagogiske, juridiske, organisatoriske og økonomiske tiltak .....	26
Tabell 4.1: Satsingsområder, operative mål og utfall.....	29
Tabell 4.2: Antall tiltak fordelt på ulike satsingsområder .....	30
Tabell 5.1: Kategorisering av tiltak innenfor den forebyggende satsingen.....	33
Tabell 5.2: Fordeling av forebyggende tiltak på tjenester og virksomheter .....	39
Tabell 8.1: I hvilken sammenheng er vold og overgrep tatt opp i kommunen?.....	67

# Figurliste

Figur 2.1: Hovedstrukturen i Opptrappingsplanen mot vold og overgrep.....	18
Figur 2.2: Relevante aktører i Opptrappingsplanen mot vold og overgrep .....	19
Figur 3.1: Programteori.....	21
Figur 4.1: Satsingsområder i opptrappingsplanen mot vold og overgrep .....	30
Figur 4.2: Analysemodell .....	31
Figur 5.1: Illustrasjon: Forebyggende tiltak rettet mot vold i nære relasjoner.....	34
Figur 5.2: Illustrasjon: Forebyggende tiltak rettet mot andre typer vold enn vold i nære relasjoner .....	36
Figur 5.3: Illustrasjon: Forebyggende tiltak rettet mot barnehage og skole .....	40
Figur 5.4: Illustrasjon: Forebyggende tiltak rettet mot helsestasjons- og skolehelsetjenesten.....	42
Figur 5.5: Illustrasjon: Forebyggende tiltak rettet mot barnevernet.....	43
Figur 5.6: Illustrasjon: Forebyggende tiltak rettet mot asylmottak og flyktningetjenesten .....	44
Figur 5.7: Illustrasjon: Forebyggende tiltak rettet mot statlige tjenester .....	45
Figur 5.8: Analysemodell - forebyggende tiltak .....	46
Figur 6.1: Analysemodell – oppfølging og behandling .....	55
Figur 7.1: Illustrasjon: Tiltak rettet mot Statens barnehus.....	57
Figur 7.2: Illustrasjon: Forebyggende tiltak rettet mot politiet .....	58
Figur 7.3: Analysemodell – rettsikkerhet .....	60
Figur 8.1: Har kommunen hatt en særskilt satsing på temaet vold og overgrep i løpet av de to siste årene?.....	65
Figur 8.2: Er det spesielle grunner til at temaer knyttet til vold og overgrep ikke har vært noe satsingsområde i kommunen?.....	65
Figur 8.3: Har temaet vold og overgrep vært behandlet som et eget tema i kommunestyret/utvalg i løpet av de to siste årene?.....	66
Figur 8.4: Holder kommunen i dag på med prosjekter som er knyttet til satsingen på vold og overgrep?.....	68
Figur 8.5: Innretningen på kommunenes arbeid mot vold og overgrep.....	71
Figur 8.6: Hvilke virkemidler har kommunen tatt i bruk i arbeidet mot vold og overgrep? .....	73
Figur 8.7: Hvilke målgrupper er kommunes arbeid rettet mot? .....	74
Figur 8.8: Hvilke tjenester er involvert i arbeidet mot vold og overgrep i kommunen?.....	75
Figur 8.9: Kjenner du til innholdet i Opptrappingsplanen? .....	76
Figur 8.10: Har Opptrappingsplanen hatt betydning for kommunens satsing på arbeid mot vold og overgrep? .....	77

# Sammendrag

Denne rapporten dreier seg om status for implementeringen av Opptreppingsplanen mot vold og overgrep, slik den var høsten 2019. Rapporten omhandler følgende problemstillinger:

- Hvordan kan vi forstå programteorien for Opptreppingsplanen?
- Hvordan responderer kommunene på Opptreppingsplanen? Hvordan har kommunene innrettet sitt arbeid mot vold og overgrep? Er det forskjeller mellom kommuner i dette arbeidet? Hvilken rolle spiller Opptreppingsplanen for kommunenes arbeid?

Analysene i rapporten er basert på studier av selve Opptreppingsplanen, forarbeidene til planen og rapporteringer knyttet til planen, intervjuer med sentrale personer hos nasjonale myndigheter samt en spørreundersøkelse til samtlige norske kommuner om deres arbeid mot vold og overgrep.

## Opptreppingsplanens innretning

Opptreppingsplanen har fem innsatsområder:

- **Forebygging** av vold og overgrep
- Individuelt tilpasset **hjelp- og behandlingstilbud** både til volds- og overgrepsutsatte og til mennesker som utøver vold eller begår overgrep
- **Rettsikkerhet** i volds- og overgrepssaker
- Bedre og klarere **ansvarsfordeling, bedre samordning og samarbeid**
- **Kompetanse og kunnskap** om vold og overgrep

I denne rapporten har vi gått nærmere inn på Opptreppingsplanens programteori og de tiltakene som ligger i planen. Planen tar utgangspunkt i en relativt vid definisjon av vold, men i praksis, når vi ser på tiltakene i planen, omfatter den først og fremst fysisk og seksuell vold, samt mobbing. Tiltakene i planen handler i liten grad om å håndtere strukturelle årsaker til vold, men er snarere rettet mot volds ofre og -utøvere som individer. Det handler om at barn og unge, voksne og eldre skal vite hva vold er og hvor de kan søke hjelp dersom de utsettes for vold. Det handler også om at voldsutsatte og -utøvere skal møte et tjenesteapparat som er samordnet og som kan tilby nødvendige og forsvarlige tjenester.

I den forebyggende satsingen inneholder Opptreppingsplanen ulike virkemidler overfor de kommunale tjenestene. Pedagogiske virkemidler, som kompetansebygging og informasjon, er mest utbredt, mens det er noe mer beskjeden bruk av økonomiske tilskudd og insentiver. I all hovedsak er de friske midlene som går til arbeid mot vold og overgrep i kommunale tjenester små, selv om virkemiddelbruken varierer mellom tjenestene. På de områdene der det brukes en del midler, som innenfor helsestasjons-/skolehelsetjenesten, dreier dette seg gjerne store, pågående program der vold og overgrep bare er en del av tematikken.

## Tiltakene i planen

Opptreppingsplanen består av et stort antall tiltak. Disse kan deles i forebyggende tiltak, oppfølgende/behandlende tiltak og tiltak rettet mot det juridiske feltet.

Tiltakene innenfor det **forebyggende arbeidet** dreier seg i stor grad om vold i nære relasjoner, men det er også enkelte tiltak som tar for seg mobbing, vold i skolen, nettrelatert vold og negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse. Tiltakene har som formål å styrke kompetansen både i befolkningen generelt og blant ansatte på tjenestenivå i kommunene spesielt. Innsatsen rettet mot kommunene består av tradisjonelle statlige virkemidler (f.eks. lovverk og veiledere) og av støtte fra ulike kunnskapsagenter

(kompetansesentre). Dette kommer til uttrykk bl.a. ved at en stor del av tiltakene består av kunnskapsformidling som rettes inn mot kommunale tjenester. På dette området er det relativt få prosjekter som handler om kunnskapsutvikling.

Tiltakene innenfor **oppfølging og behandling** består på den ene side av midler til kapasitetsøkning i familievernet og ATV. På den annen side omfatter 'oppfølging og behandling' tiltak som har til formål å utvikle tjenestetilbudet: utvikle kunnskap, metoder eller verktøy. Dette foregår først og fremst som oppdrag til det statlige tjenesteapparatet, dvs. helseforetak og statlig barnevern, og i noen grad til kompetansemiljøene, dvs. NKVTS, RVTS og KoRus. Gjennomgående preges oppfølgings-/behandlingstiltakene av å inkludere flere tjenester, aktører eller nivåer, slik at mange av tiltakene forutsetter samarbeid mellom aktører. Tiltakene innenfor oppfølging/ behandling retter seg mot både voldsutsatte, voldsutøvere og generelt vold i nære relasjoner.

Det er relativt få tiltak i Opptappingsplanen som retter seg inn mot **det juridiske feltet**. Målgruppen for disse tiltakene er politi, domstoler og Statens barnehus, og de fleste tiltakene rettes direkte mot disse praksisagentene. Tiltakene består videre i hovedsak av pedagogiske virkemidler i ulike varianter (retningslinjer og kompetanseheving). Kunnskapsagentene har en langt mer beskjeden rolle på dette området enn innenfor det forebyggende arbeidet og satsingen på oppfølging/behandling.

De tre hovedområdene i planen involverer til dels ulike aktører. Tiltakene innenfor feltet oppfølging/behandling består av andre praksisagenter enn tiltakene innenfor det forebyggende arbeidet. Mens tiltakene i det forebyggende arbeidet i stor grad er rettet mot kommunale tjenester, er praksisagentene i oppfølgings-/behandlingsfeltet oftere statlige (statlig barnevern, familieverntjenesten, spesialisthelsetjenesten), selv om også kommunale krisesentre, helse- og omsorgstjenester og kommunalt barnevern i noen grad er involvert.

På behandlings-/oppfølgingsområdet ser vi at praksisagentene, først og fremst de statlige, har en større rolle i å utvikle kunnskap og tjenester, ofte i samarbeid med kompetansemiljøer. Forholdet mellom kunnskapsagentene og praksisagentene synes slik sett å være mer involverende og likeverdig på dette feltet sammenliknet med på det forebyggende feltet.

Ut fra gjennomgangen av tiltakene, kan vi generelt si at Opptappingsplanen legger stor vekt på det forebyggende arbeidet. Vi har sett at målgruppen for mange av de forebyggende tiltakene er kommunale tjenester, spesielt barnehager og skoler, helsestasjons- og skolehelsetjenesten og barnevernet. Det er særlig stor bredde i tiltakene rettet mot barnehager og skoler. Her benyttes en rekke juridiske og pedagogiske virkemidler, men i mindre grad økonomiske virkemidler. Tilsvarende gjelder også tiltak rettet mot helsestasjons- og skolehelsetjenesten, men her inngår det også økonomiske virkemidler. Tiltakene rettet mot barnevernet ser ut til å være noe mindre omfattende, men innbefatter både juridiske og pedagogiske virkemidler. Det er også flere tiltak rettet mot innvandrere/asylsøkere.

### **Kommunenes arbeid mot vold og overgrep**

Kommunene er helt sentrale aktører for å nå mange av målene i Opptappingsplanen mot vold og overgrep. Vår undersøkelse viser at de fleste kommunene arbeider aktivt med temaer knyttet til vold og overgrep. Deres satsinger følger i hovedtrekk innretningen i planen. De jobber særlig med forebyggende tiltak rettet mot barn og unge. Det er en mindre andel kommuner som har tiltak som dreier seg om oppfølging av mennesker som har vært utsatt for vold eller overgrep eller om oppfølging av innbyggere som utøver vold eller overgrep.

Kommunenes arbeid mot vold og overgrep består i all hovedsak om kompetanseheving og utarbeidelse av handlingsplan. Det er færre kommuner som sier deres satsing innebærer

økonomisk styrking av feltet. Slik sett speiler kommunenes arbeid innretningen i Opptrappingsplanen. Våre analyser tyder på at store kommuner satser tyngre og bredere i arbeidet mot vold og overgrep sammenliknet med mindre kommuner. Enkelte småkommuner svarer at vold og overgrep ikke er et aktuelt tema i deres kommune.

Opptrappingsplanen mot vold og overgrep er én av flere planer de siste ti årene som dreier seg om denne tematikken. Det er derfor vanskelig å si med sikkerhet at det er spesifikt Opptrappingsplanen som er utslagsgivende for kommunenes arbeid mot vold og overgrep. Et klart flertall blant våre respondenter oppgir imidlertid at de kjenner planen, og mener at den har hatt betydning for arbeidet i deres kommune.

## Refleksjoner

Med unntak av en eksplisitt satsing på barn og unge, er Opptrappingsplanen i liten grad opptatt av å synliggjøre, diskutere og problematisere de valg og prioriteringer som gjøres. Etter en grundig analyse av planen sitter vi igjen med et inntrykk av en plan som skal bidra til mer av alt: mer og bedre forebygging, mer og bedre oppfølging, mer og bedre samordning. Opptrappingsplanen utfordrer i liten grad den mål- og problembeskrivelse som ligger til grunn for eksisterende politikk på feltet, men har snarere som utgangspunkt at det er stor oppslutning om problembeskrivelser og målsettinger i politikken og i samfunnet generelt. I stedet rettes oppmerksomheten om de enkelte tiltakene i planen. Dette kan være et resultat av planens tilblivelse: planen inneholder i stor grad en utkvittering av en rekke anmodningsvedtak i Stortinget. Slik sett er planen langt på vei en samling politiske hjertesaker snarere enn en helhetlig og tydelig satsing.

Det store mangfoldet i tiltak og målgrupper er planens styrke, men kan også i noen grad være dens svakhet. Mangelen på en samlende fortelling kan bidra til at det blir vanskelig for målgruppene å sortere og prioritere mellom de ulike tiltakene.

I denne rapporten har vi sett på kommunenes satsing på arbeidet mot vold og overgrep. Vi har forsøkt å belyse i hvilken grad kommunene arbeider i tråd med satsingene i Opptrappingsplanen, og om det er forskjeller mellom kommuner i hvordan de arbeider med temaet. Stort mangfold i tiltak og målgrupper kan bety at kommunene ikke får tilstrekkelig klare anvisninger på hvor de bør styrke innsatsen, slik at arbeidet ikke får den kraft og retning Opptrappingsplanen legger opp til. Men mangfoldet kan også bety at kommunene kan velge à la carte, ut fra hva som er nyttig og viktig i deres lokalmiljø.

Et annet viktig trekk ved Opptrappingsplanen er at det ikke er bevilget vesentlig med økonomiske midler målrettet til kjerneområdene i planen, og da spesielt til det forebyggende arbeidet i kommunene som er direkte rettet mot vold i nære relasjoner. De store midlene har gått til styrking av helsestasjons-/skolehelsetjenesten, til mobbing og til psykologer i kommunene. Planen ser heller ikke ut til å ha utløst vesentlige midler til feltet fra kommunenes eget budsjett. Sammen med relativt små statlige midler øremerket kommunenes arbeid mot vold og overgrep, kan dette bidra til at tjenestene lokalt ikke bygges opp slik planen forventer.

Hvilke virkemidler som tas i bruk overfor de ulike tjenestene, varierer. Særlig innenfor det forebyggende feltet, er variasjonen stor. Mens noen tjenester omfattes nesten utelukkende av pedagogiske virkemidler, styrkes andre tjenester med betydelige økonomiske midler. Det kan være gode grunner til slike forskjeller. For eksempel kan noen tiltak i planen ha som mål å 'fylle hull' i tjenestene, mens andre tiltak har mer preg av en generell styrking av en tjeneste. Dette kan på den ene side være hensiktsmessig skreddersøm, men sett fra tjenestenes ståsted, kan virkemiddelbruken synes lite systematisk og helhetlig.

Med de begrensninger som ligger i vårt datamateriale, kan vi se visse tegn til at planen implementeres ulikt i ulike kommuner. At særlig de større kommunene har mer aktivitet og større bredde i sitt arbeid, er ikke overraskende. Dette gjenspeiler antakelig dels at mye av satsingen på oppfølging og behandling er lagt til statlige tjenester og dels at mange av disse tiltakene er utviklingstiltak. Det kan derfor være grunn til å vie større oppmerksomhet omkring hvilken rolle kommunene skal eller bør ha i dette arbeidet. I kjølvannet av at det utvikles behandlingstilbud i spesialisthelsetjenesten, er det rimelig å anta at kommunene vil kunne ha en rolle å spille i oppfølgingen av behandlingstilbudet. Tilsvarende gjelder også oppfølgingen av personer som har vært på krisesentrene.

Det er også særlig viktig i de videre undersøkelsene i evalueringen av Opptrappingsplanen å følge med på hvordan de små kommunene arbeider med temaet vold og overgrep, og om de klarer å nyttiggjøre seg tiltakene som ligger i planen.

## English summary

This report concerns the status of the implementation of the Escalation Plan against Violence and Abuse as of autumn 2019. The report concerns the following issues:

- How can the programme theory for the Escalation Plan be understood?
- How do the municipalities respond to the Escalation Plan? How have the municipalities organised their work to combat violence and abuse? Are there differences between the municipalities in this work? What role does the Escalation Plan play in the municipalities' work?

The analyses in the report are based on studies of the Escalation Plan itself, the preparatory works and reports relating to the plan, interviews with key personnel with the national authorities, and a questionnaire survey distributed to all Norwegian municipalities concerning their work to combat violence and abuse.

### Structure of the Escalation Plan

The Escalation Plan comprises five focus areas:

- **Prevention** of violence and abuse
- Individually adapted **help and treatment services** for both victims and perpetrators of violence and abuse
- **Due process** in violence and abuse cases
- Better and clearer **division of responsibility, better coordination and cooperation**
- **Expertise and knowledge** about violence and abuse

This report looks more closely at the programme theory behind the Escalation Plan and the measures described in the plan. The definition of violence that forms the basis for the plan is relatively broad, but in practice, based on the measures described in the plan, it primarily concerns physical and sexual violence, as well as bullying. The measures in the plan are not primarily aimed at dealing with the structural causes of violence but focus on victims and perpetrators of violence as individuals. It is about raising the awareness of children and young people, adults and the elderly about what violence is and where they can seek help if they are victims of violence. It is also about how the support system that victims and perpetrators of violence encounter should be coordinated and provide necessary, satisfactory services.

As regards preventive efforts, the Escalation Plan contains various policy instruments for the municipal services. Educational tools, such as competence-building and information initiatives, are most widespread, while the use of financial grants and incentives is more limited. Overall, the amount of fresh funding allocated for municipal services to combat violence and abuse is limited, although the use of policy instruments varies between the different services. A fair amount is spent on the public health centres and school health service, in which case it often concerns comprehensive ongoing programmes where violence and abuse are only some of the issues addressed.

### Measures in the plan

The Escalation Plan comprises a large number of measures. They can be divided into preventive measures, follow-up/therapeutic measures, and measures targeting the justice and law enforcement field.

**Preventive measures** largely target domestic violence, but some of the measures also address bullying, violence at school, online violence and negative social control, forced marriage and female genital mutilation. The purpose of the measures is to raise the level of competence in the population in general and among service-level municipal staff in particular. Efforts targeting the municipalities consist of traditional central government policy instruments (e.g. legislation and guidelines) and support from various knowledge agents (resource centres). This is reflected in the fact that a large proportion of the measures consist of knowledge dissemination aimed at the municipal services. In this area, relatively few projects deal with knowledge *development*.

**Follow-up and therapeutic** measures consist, on the one hand, of funds intended to raise the capacity of the public family counselling service and Alternatives to Violence (ATV). On the other hand, this category includes measures intended to *develop* the available services: develop knowledge, methods or tools. This primarily takes the form of assignments for the central government support system, i.e. the health trusts and the state child welfare service, and to some extent the expert communities, i.e. the Norwegian Centre for Violence and Traumatic Stress Studies (NKVTS), the Regional Centre for Violence, Trauma and Suicide Prevention (RVTS) and the Drug and Alcohol Addiction Service Competence Centre (KoRus). A general characteristic of the follow-up/therapeutic measures is that they include several services, actors or levels, which means that many of the measures require cooperation. Follow-up/therapeutic measures are aimed at both victims and perpetrators of violence, and domestic violence in general.

Relatively few measures in the Escalation Plan address the **justice and law enforcement field**. The target groups for these measures are the police, the courts and the state-run Children's Houses, and most of the measures target these groups directly. The measures primarily consist of various forms of educational instruments (guidelines and competence-raising measures). The knowledge agents play a far more modest role in this area than in preventive work and follow-up/therapeutic measures.

The three main areas of the plan involve different agents to some extent. Follow-up/therapeutic measures involve other practice agents than the preventive measures do. While the preventive measures are largely aimed at municipal services, the agents involved in the follow-up/therapeutic field are more often at the central government level (the central government child welfare service, the public family counselling service, the specialist health service), although municipal crisis centres, health and care services and the municipal child welfare service are also involved to some extent.

In the therapeutic/follow-up area, we see that the practice agents, primarily at central government level, play a bigger role in developing knowledge and services, often in partnership with the expert communities. The relationship between knowledge agents and practice agents in this field thus seems to be of a more inclusive and equal nature than is the case in the preventive field.

Based on our review of the measures, we can say that, generally speaking, the Escalation Plan places great emphasis on preventive work. We have seen that many of the preventive measures are aimed at the municipal services, especially kindergartens and schools, the public health centres and school health service, and the child welfare service. The measures aimed at kindergartens and schools are especially wide-ranging. In this area, a number of legal and educational instruments are used, while financial policy instruments are used to a lesser extent. The same applies to measures aimed at the public health centres and school health service, although they comprise financial policy instruments as well. Measures aimed at the child welfare service seem to be somewhat less comprehensive, but include both legal



and educational instruments. There are also a number of measures aimed at immigrants/asylum seekers.

### **The municipalities' efforts to combat violence and abuse**

The municipalities play a key role in achieving many of the goals of the Escalation Plan against Violence and Abuse. Our survey shows that most of the municipalities work actively on issues relating to violence and abuse. Their efforts largely follow the structure of the plan. They devote particular attention to preventive measures aimed at children and young people. A small proportion of the municipalities have measures involving follow-up of victims or perpetrators of violence or abuse.

The municipalities' efforts to combat violence and abuse largely consists of competence-raising measures and the preparation of action plans. Fewer municipalities state that their efforts entail a financial strengthening of the field. The municipalities' work thus reflects the structure of the Escalation Plan. Our analyses indicate that large municipalities take a more ambitious and broader approach to combating violence and abuse compared with small municipalities. Some of the small municipalities state that violence and abuse are not a relevant topic for them.

The Escalation Plan is one of several plans concerning these issues that have been launched in the past decade. It is therefore difficult to say for certain whether the Escalation Plan plays a decisive role in the municipalities' efforts to combat violence and abuse. A clear majority of our respondents state that they are familiar with the plan, however, and believe that it has had a bearing on the work in their municipality.

### **Reflections**

With the exception of an explicit focus on children and young people, the Escalation Plan shows little interest in highlighting, discussing or problematising the choices and priorities made. Our thorough analysis of the plan leaves us with the impression that the plan aims to achieve more of everything: more and better prevention, more and better follow-up, and more and better coordination. The Escalation Plan does not challenge the description of objectives and issues that forms the basis for existing policies in the field to any great extent, but relies on the assumption that they enjoy great support in political circles as well as in society in general. Instead, the plan focuses its attention on the individual measures in the plan. This may reflect the fact that the plan came about largely in response to a series of petition resolutions by the Storting. As such, the plan largely represents a set of political causes rather than a clear, comprehensive initiative.

The variety of measures and target groups is one of the plan's strengths, but may also to some extent be its main weakness. The lack of a coherent narrative can make it difficult for the target groups to sort and rate the different measures in order of priority.

This report has looked at the municipalities' efforts to combat violence and abuse. We have attempted to shed light on the extent to which the municipalities work in accordance with the Escalation Plan and whether there are differences between the different municipalities' approach. The wide range of measures and target groups can mean that the municipalities lack clear guidelines for how to strengthen their efforts, which results in less forceful and focused efforts than the Escalation Plan aims to achieve. However, it can also mean that the municipalities are able to pick from the 'menu' based on what is useful and important in their local communities.

Another important feature of the Escalation Plan is the lack of funds earmarked for the plan's core areas, especially the municipalities' preventive efforts aimed directly at domestic

violence. Most of the funding has been earmarked for strengthening of the public health centres/school health service, to combat bullying and for psychologists in the municipalities. Nor does the plan seem to have triggered substantial funds for the field from the municipalities' own budgets. Combined with relatively limited state funding earmarked for the municipalities' efforts to combat violence and abuse, this could mean that local services are not being developed according to the plan's intentions.

The policy instruments applied in relation to the different services vary. The variation is particularly great in the preventive field. While some services are almost exclusively covered by educational instruments, other services receive a substantial amount of additional funding. There may be good reasons for these differences. For example, some measures in the plan may be intended to 'fill gaps' in the services, while others are meant to strengthen a service in general. Although this may, on the one hand, represent expedient tailoring, the use of policy instruments may, from the point of view of the service providers, seem to lack a systematic and comprehensive approach.

Subject to the limitations inherent in our data, we see certain indications that the plan is being implemented differently by different municipalities. That bigger municipalities in particular engage in more activities and have a greater breadth in their work comes as no surprise. This probably reflects the fact that state-level services are responsible for much of the follow-up and therapeutic measures, and that many of the measures in this area are development measures. There may therefore be reason to devote more attention to the role the municipalities are supposed to or ought to play in this work. Considering that treatment services are being developed by the specialist health service, it is reasonable to assume that the municipalities will play a role in the follow-up of these services. The same applies to follow-up of individuals who have stayed at a crisis centre.

In future surveys conducted as part of the evaluation of the Escalation Plan, it is especially important to monitor how the small municipalities work on the issue of violence and abuse, and whether they are able to make use of the measures described in the plan.

**Del I:**

**Innledning og  
programteori**

# 1 Innledning

Opptappingsplanen mot vold og overgrep er en tverrdepartemental satsing som tar sikte på både å forebygge vold og overgrep og å yte bedre hjelp til de som er berørt av dette. Opptappingsplanen er en omfattende plan med tiltak som involverer en lang rekke aktører på ulike forvaltningsnivåer og i flere sektorer.

By- og regionforskningsinstituttet NIBR ved OsloMet og Telemarksforskning fikk i 2018 oppdraget med å evaluere Opptappingsplanen mot vold og overgrep. Evalueringen av Opptappingsplanen er lagt opp som en følgeevaluering, der formålet er å vurdere planens implementering og måloppnåelse over tid, slik at en kan foreta eventuelle justeringer underveis samt utvikle politikken på feltet. Det er formulert tre overordnede problemstillinger for prosjektet:

1. I hvilken grad og hvordan har tiltakene bidratt til å nå målene i Opptappingsplanen? Evalueringen skal særlig vurdere fem hovedinnsatsområder i Opptappingsplanen, samt gi en helhetlig analyse av måloppnåelsen.
2. Hva kan sentrale og lokale myndighetene lære av virkemiddelbruken?
3. Hvor er det behov for ytterligere innsats?

Svarene på spørsmålene 2 og 3 er i stor grad avhengig av evalueringens konklusjoner på spørsmål 1. Evalueringen skal pågå frem til 2022, slik at den første fasen av evalueringen består i å analysere selve planen, dens innretning og virkemidler, samt belyse implementeringen av de fem innsatsområdene nevnt i problemstilling 1: (i) forebygging av vold og overgrep, (ii) styrking av hjelpe- og behandlingstilbudet, (iii) økt rettssikkerhet, (iv) bedre ansvarsfordeling, samordning og samarbeid, og (v) økt kompetanse og kunnskap.

## 1.1 Opplegget for evalueringen

Evalueringen av Opptappingsplanen mot vold og overgrep gjennomføres innenfor et overordnet rammeverk av programteori og implementeringsteori. Gjennom bruk av programteori vil vi beskrive de ulike innsatsene i Opptappingsplanen, hva innsatsen antas å påvirke og hvilket utfall som forventes. Implementeringsteorien er på sin side opptatt av om og hvordan de ulike innsatsene blir iverksatt. De to teoriene utfyller hverandre, slik at de i kombinasjon kan gi et godt grunnlag for å belyse overordnede problemstillinger i evalueringen: Hvilke mål oppnås eller oppnås ikke, og hvorfor? Hvis målene ikke nås, er det da selve programmet og dets virkemidler som ikke er tilstrekkelig gjennomtenkt, eller er det implementeringen av programmet som ikke fungerer?

I prosjektet kartlegger vi programteorien ved å studere selve planen og forarbeidene til denne samt ved intervjuer med alle departementer og direktorater som står bak planen og som er involvert i iverksettingen av den.

For å studere implementeringen av Opptappingsplanen gjennomfører vi en to-steps survey til kommunene, som er sentrale aktører i arbeidet mot vold og overgrep. Vi gjennomfører også case-studier i et utvalg kommuner, med tilhørende samarbeidende tjenester regionalt. Dette gir oss en forståelse av hvordan planen tas opp hos de relevante aktørene, hvordan de tolker planen og former den til praktisk politikk. Innebærer implementeringen av planen at målene nås? Hvis ikke, skyldes det planens innhold og utforming, virkemiddelbruken eller forhold lokalt?

En vellykket programteori må også bygge på eksisterende kunnskap om feltet programmet er utviklet for. For Opptappingsplanen mot vold og overgrep dreier dette seg om kunnskap om voldens årsaker, utbredelse og virkningsmekanismer. Evalueringen tar utgangspunkt i forskningen som finnes på feltet, og ser hvordan forskningsresultater er tatt hensyn til i Opptappingsplanens utforming. Gjennom jevnlig seminarer med Voldsprosjektet ved NOVA, OsloMet, får medarbeiderne i evalueringsprosjektet faglig oppdatering på forskningen på enkelttiltak som inngår i planen. Samtidig gir seminarerne mulighet for å drøfte vold og overgrep som fenomen og tjenestefelt.

## 1.2 Innholdet i denne rapporten

### **Problemstillinger**

Denne rapporten dreier seg om status for implementeringen av Opptappingsplanen mot vold og overgrep, slik den var høsten 2019. Rapporten omhandler følgende problemstillinger:

- Hvordan kan vi forstå programteorien for Opptappingsplanen?
- Hvordan responderer kommunene på Opptappingsplanen? Hvordan har kommunene innrettet sitt arbeid mot vold og overgrep? Er det forskjeller mellom kommuner i dette arbeidet? Hvilken rolle spiller Opptappingsplanen for kommunenes arbeid?

### **Datamaterialet**

Analysene i denne underveisrapporten bygger på flere datagrunnlag:

- Dokumentstudier av Opptappingsplanen, forarbeider til denne samt rapporteringer knyttet til planen
- Intervjuer med sentrale personer hos nasjonale myndigheter (departementer og direktorater) som er involvert i planen
- Spørreundersøkelse til ledere for helsesektoren og oppvekstsektoren i alle norske kommuner om arbeidet mot vold og overgrep

Spørreundersøkelsen som inngår i denne rapporten er en relativt kortfattet første undersøkelse som skal følges av en mer utfyllende undersøkelse til tjenestenivået i kommunene. På grunn av kommunereformen 01.01.2020, med utfordringer knyttet til å spørre særlig de sammenslåtte kommunene om deres praksis i arbeidet mot vold og overgrep, ble denne delen av undersøkelsen flyttet til slutten av 1. kvartal 2020.

Koronasituasjonen vinteren/våren 2020 har gitt ytterligere utsettelse av undersøkelsen, slik at resultater fra andre del av undersøkelsen ikke inngår i foreliggende rapport.

## 2 Om Opptrappingsplanen

### 2.1 Innledning

Vold og overgrep rammer alle befolkningsgrupper og skjer i mange ulike situasjoner. Dette gjenspeiles også i Opptrappingsplanen mot vold og overgrep. Planen favner vidt og retter seg mot ulike målgrupper og sektorer.

Vold og overgrep kan sies å være ‘wicked problems’ – problemer som ikke én aktør kan løse alene, men som fordrer ulike typer innsats fra mange aktører i flere sektorer og på alle forvaltningsnivåer. Planen nevner en lang rekke tiltak som involverer barnehager og skoler, barneverntjenesten og familievernet, helse- og omsorgstjenestene (både spesialisthelsetjenesten og primærhelsetjenesten samt tannhelsetjenesten), politi, domstolene, asylmottak, krisesentre, sentrene mot incest og seksuelle overgrep og Alternativ til vold (ATV). I tillegg kommer flere departementer, direktorater og tilsvarende organer (Folkehelseinstituttet og Forskningsrådet), forskningsinstitusjoner og frivillige organisasjoner.

Faglig sett omfatter Opptrappingsplanen mot vold og overgrep både *det forebyggende arbeidet*, arbeidet med *behandling og oppfølging* og utviklingen av *det juridiske feltet*. Videre inneholder Opptrappingsplanen virkemidler overfor både mennesker som er offer for vold og overgrep, og mennesker som begår slike handlinger. Selv om oppmerksomheten i planen særlig er rettet mot barn og ungdom, inneholder planen også tiltak overfor eldre som er utsatt for vold og overgrep. I tillegg retter den seg mot spesielt sårbare grupper, som personer med nedsatt funksjonsevne og enkelte grupper innvandrere. I Statsbudsjettet for 2017 ble det bevilget 500 millioner kroner til satsingen, samtidig som det ble varslet om ytterligere opptrapping i planperioden frem til 2021.

### 2.2 Bakgrunnen for Opptrappingsplanen mot vold og overgrep

Arbeidet mot vold og overgrep i ulike former har fått mye politisk oppmerksomhet de siste 10-15 årene. Gjennom en rekke strategier, handlings- og tiltaksplaner, har temaer som tvangsekteskap og kjønnslemlestelse,<sup>1</sup> vold i nære relasjoner,<sup>2</sup> vold og overgrep mot barn og ungdom<sup>3</sup> og voldtekt<sup>4</sup> vært satt på dagsorden av flere regjeringer.

Da regjeringen Solberg kom til makten etter valget høsten 2013, hadde regjeringen Stoltenberg akkurat lagt frem *Barndommen kommer ikke i reprise. Strategi for å bekjempe vold og seksuelle overgrep mot barn og ungdom (2014–2017)*. Etter regjeringsskiftet ønsket den nye regjeringen å utforme sin egen plan for feltet. BLD laget da en ny plan – *En god barndom varer livet ut. Tiltaksplan for å bekjempe vold og seksuelle overgrep mot barn og ungdom (2014–2017)*. Den nye planen var langt på vei en videreføring av den forrige.

---

<sup>1</sup> Handlingsplaner mot tvangsekteskap og kjønnslemlestelse (2012); Handlingsplan mot tvangsekteskap (2008–2011); Handlingsplan mot kjønnslemlestelse (2008–2011); Handlingsplan mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlige begrensninger av unges frihet (2013–2016)

<sup>2</sup> Handlingsplan mot vold i nære relasjoner (2012), Handlingsplan mot vold i nære relasjoner (2014–2017) *Et liv uten vold*

<sup>3</sup> Strategi for å bekjempe vold og seksuelle overgrep mot barn og ungdom (2014–2017) *Barndommen kommer ikke i reprise*; Tiltaksplan for å forebygge og bekjempe vold og seksuelle overgrep mot barn og ungdom (2014–2017) *En god barndom varer livet ut*

<sup>4</sup> Handlingsplan mot voldtekt (2019–2022)

Stortinget var imidlertid ikke helt tilfreds med graden av forpliktelse i planen. Det ble vedtatt en rekke anmodningsvedtak, de fleste ganske spesifikke, der Stortinget ber regjeringen iverksette tiltak for å sikre satsingen på arbeidet mot vold og overgrep. Ett av anmodningsvedtakene gjaldt utarbeidelsen av en Opptrappingsplan:

Stortinget ber regjeringen snarest fremme forslag om en forpliktende og helhetlig opptrappingsplan som skal redusere forekomsten av vold i nære relasjoner samt styrke ivaretagelsen av barn utsatt for vold og overgrep, etter modell fra opptrappingsplanen for psykisk helse. Planen skal sikre en tverrfaglig bredde i tiltakene, god samordning og en langsiktig forpliktelse til økt finansiering og øremerkede midler.

Stortingets anmodningsvedtak fra sesjonene 2014-2015 og 2015-2016 som omhandler vold i nære relasjoner eller vold og overgrep mot barn (15 vedtak i tillegg til vedtaket om Opptrappingsplanen) ble bakt inn i Opptrappingsplanen. I tillegg ble det fattet en rekke anmodningsvedtak under Stortingets behandling av planen, som også måtte følges opp. Som vi senere skal se, bidro Stortingets mange og ulike vedtak til at Opptrappingsplanen mot vold og overgrep ble en omfattende og mangfoldig, men også noe fragmentert, plan.

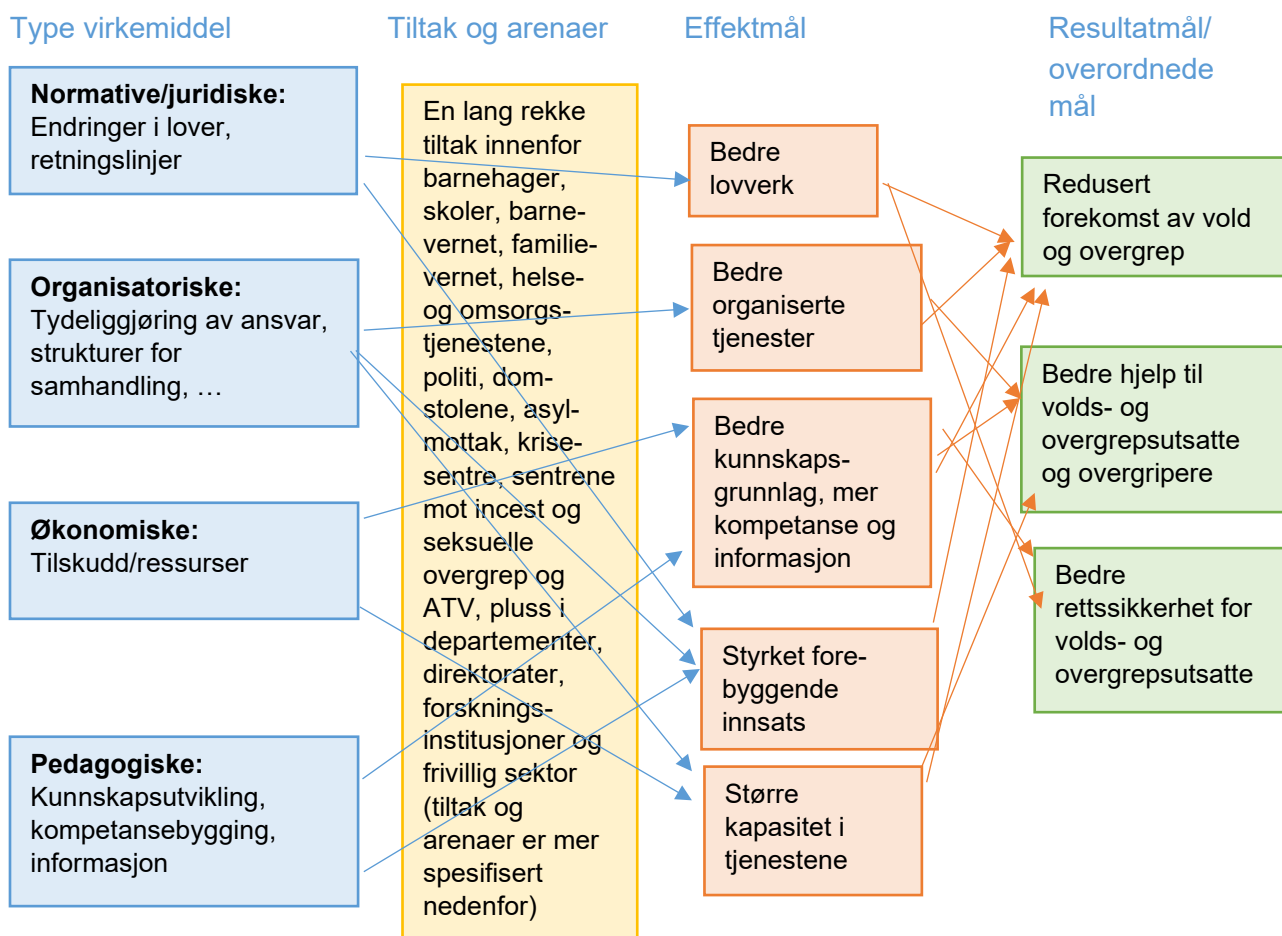
## 2.3 Virkemidler og tiltak i Opptrappingsplanen mot vold og overgrep

Opptrappingsplanens tiltak kan i all hovedsak kategoriseres innenfor fire hovedtyper av virkemidler:

- Normative/juridiske
- Organisatoriske
- Økonomiske
- Pedagogiske: informasjon, kunnskap, kompetanse

Disse virkemidlene skal hver for seg og sammen bidra til at målene i Opptrappingsplanen nås, gjennom bedring av lovverket, mer hensiktsmessig organisering av tjenestene, bedret kunnskapsgrunnlag, styrket forebyggende innsats og større kapasitet i tjenestene. Sammenhengene mellom de ulike elementene i planen er komplekse. Figur 2.1 gir en forenklet fremstilling av hvordan vi oppfatter hovedstrukturen i Opptrappingsplanen mot vold og overgrep.

Figur 2.1: Hovedstrukturen i Opptappingsplanen mot vold og overgrep (forenklet fremstilling, mulige sammenhenger mellom ulike effektmål er ikke tatt med)



Opptappingsplanen har fem innsatsområder:

- **Forebygging** av vold og overgrep
- Individuelt tilpasset **hjelpe- og behandlingstilbud** både til volds- og overgrepsutsatte og til mennesker som utøver vold eller begår overgrep
- **Rettssikkerhet** i volds- og overgrepssaker
- Bedre og klarere **ansvarsfordeling, bedre samordning og samarbeid**
- **Kompetanse og kunnskap** om vold og overgrep

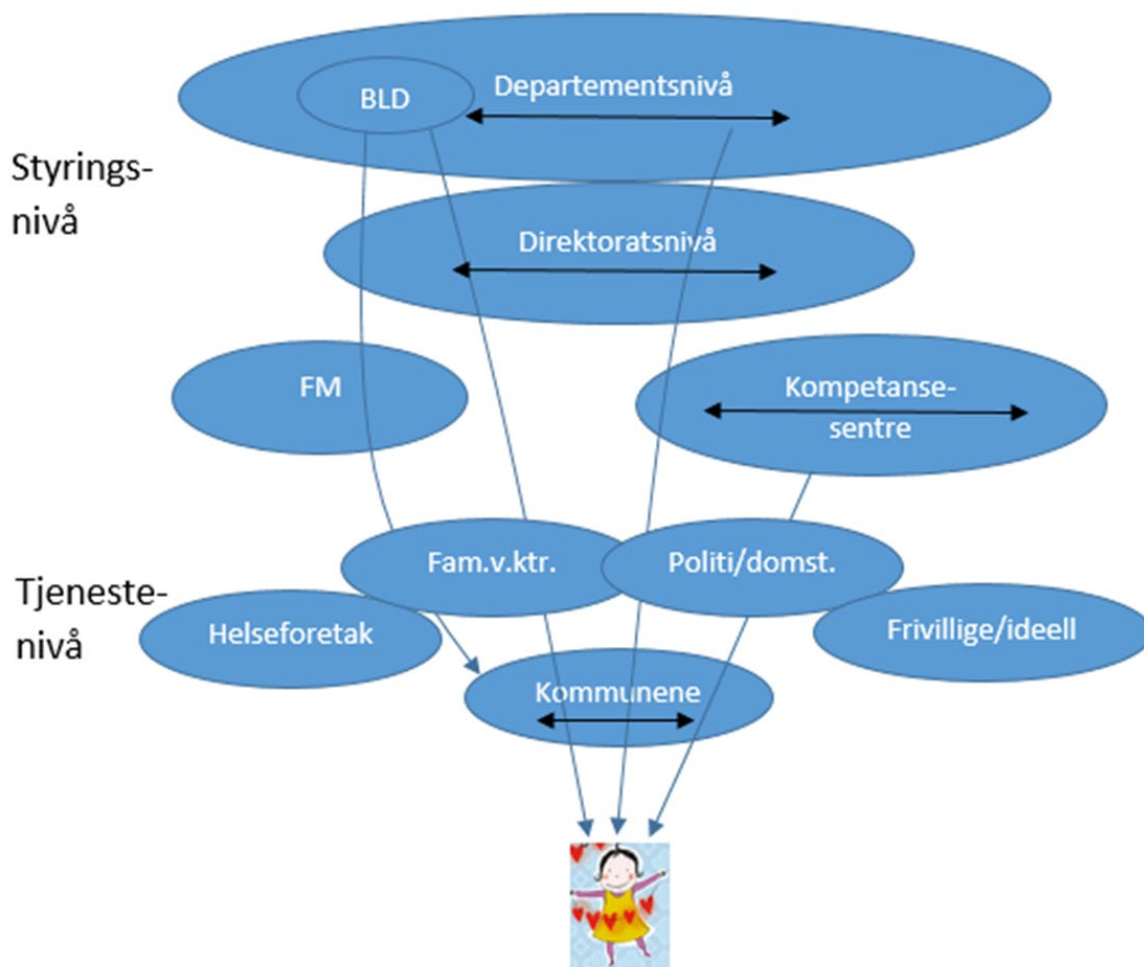
I tillegg til disse fem områdene, heter det i planen at brukermedvirkning og barns deltakelse skal ivaretas i utvikling av politikk og tjenester.

Opptappingsplanen speiler at arbeidet mot vold og overgrep må skje i mange sektorer og på ulike nivåer. Planen er utarbeidet av Barne- og likestillingsdepartementet i samarbeid med Helse- og omsorgsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, Kunnskapsdepartementet, Arbeids- og sosialdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet, med de respektive fagdirektoratene. Sametinget har også gitt innspill til planen. Gjennom en ekspertgruppe opprettet av Barneombudet fikk barn som har opplevd vold i familien komme med sine synspunkter og erfaringer.

Planen retter seg dels mot tjenester på ulike nivåer, dels mot kompetansemiljøer, og dels direkte til innbyggerne eller målgruppene (Figur 2.2). Dette kommer vi nærmere tilbake til i de neste kapitlene.



Figur 2.2: Relevante aktører i Opptreppingsplanen mot vold og overgrep



Med utgangspunkt i de fem innsatsområdene og den første av de overordnede problemstillingene nevnt i kapittel 1, stiller evalueringen av Opptreppingsplanen følgende hovedspørsmål:

1. Bidrar tiltakene i planen til bedre forebyggende arbeid, som igjen reduserer forekomsten av vold og overgrep?
2. Bidrar tiltakene i planen til et bedre og mer tilpasset hjelpe- og behandlingstilbud til volds- og overgrepsutsatte og til mennesker som utøver vold eller begår overgrep?
3. I hvilken grad bidrar planens innsats innenfor det juridiske feltet til å bedre rettssikkerheten for voldsutsatte?
4. I hvilken grad bidrar Opptreppingsplanen til å tydeliggjøre ansvar og samordne innsatsen innen forebygging, behandling og rettssikkerhet?
5. I hvilken grad bidrar planen til økt kunnskap og kompetanse i hjelpeapparatet (dvs. i det forebyggende, behandlende og juridiske systemet)?

Denne underveisrapporten omhandler for det første hvordan Opptreppingsplanen gjennom sin innretning sannsynliggjør at tiltakene i planen skal føre til de ønskede målene. For det andre drøfter vi hvordan kommunene tar imot tiltakene i planen, med særlig vekt på

kommunenes rolle i det forebyggende arbeidet og deres behandlings- og oppfølgingstilbud til mennesker berørt av volds- eller overgrepssproblematikk. Dette er viktige elementer i punktene 1, 2 og 5 ovenfor, selv om vi trenger mer inngående analyser av kommunenes arbeid, og også av andre aktørers innsats, for å kunne belyse spørsmålene nærmere.

### 3 Programteorien for Opptrappingsplanen – overordnet analyse

I dette kapittelet vil vi diskutere programteorien som ligger til grunn for Opptrappingsplanen mot vold og overgrep. Enkelt forklart, er en programteori en systematisk beskrivelse eller modell for forholdet mellom mål, virkemidler og resultater (Sverdrup 2002). Den har to bestanddeler. For det første, en *forandringsteori* som beskriver hvordan (ønsket) forandring skal eller bør skje for individer, grupper eller samfunn. For det andre, en *handlingsteori* som forklarer hvordan gitte virkemidler og aktiviteter skal bidra til ønsket forandring (Funnell and Rogers 2011).

Forandrings- og handlingsteoriene kommer til uttrykk i hvilke mål som etableres i programmet, hvilke virkemidler som utvikles, hvilke aktiviteter og tiltak som planlegges, og hvilke resultater og utfall som forventes (figur 3.1). Veldig kort, kan vi si at Opptrappingsplanen har et tredelt formål: redusert forekomst av vold i nære relasjoner, bedre ivaretagelse av barn utsatt for vold og overgrep, samt en offentlig innsats preget av mer tverrfaglighet, bedre samordning og sterkere forpliktelser (Prop. 12 S 2017-2021). Virkemidler og planlagte aktiviteter er i hovedsak knyttet til utvikling, formidling og implementering av kunnskap i tjenesteapparatet og i befolkningen, ulike styringssignaler som skal sikre ansvar, samordning og samarbeid mellom ulike etater og tjenester, samt andre innsatsfaktorer knyttet til forebygging, oppfølging, behandling og rettssikkerhet.

Figur 3.1: Programteori



Programteori legger stor vekt på å identifisere og diskutere programmets virkemidler og aktiviteter, samt forventede resultater og utfall. Uten en slik programteori kan det være vanskelig å identifisere hvorvidt manglende måloppnåelse skyldes at programmet ikke er riktig gjennomført (manglende implementering) eller en svikt i selve programmet (implementert riktig, men uten ønsket utfall) (Funnell and Rogers 2011). Dette kapittelet består av en overordnet diskusjon av Opptrappingsplanens virkemidler, aktiviteter og forventede utfall. Kapittelet er tredelt. I den første delen, diskuterer vi hvilken forståelse av vold som ligger til grunn for Opptrappingsplanen. Den neste delen presenterer planens forandringsteori. Til sist tematiseres planens handlingsteori.

#### 3.1 Hva er vold?

Vår forståelse av vold og overgrep er i stadig utvikling. Den er både et produkt av økt kunnskap om voldens former og virkninger, og den mer generelle tidsånden. I så måte, kan vi si at «vold» er sosialt konstruert (Best 2016; Muehlenhard and Kimes 1999). Det betyr ikke at de konkrete voldshandlingene har endret seg, men at de kategoriene vi bruker for å forstå og klassifisere disse handlingene har endret seg over tid (Hacking 1986, 1999).

Voldsbegrepet er et godt eksempel på hvordan nye kategorier vokser fram, og påvirker hvordan vi snakker og håndterer et fenomen. De siste 50 årene er en forståelse av vold som et individuelt fenomen blitt mer fremtredende. Tidligere ble vold primært forstått og behandlet

som et kollektivt fenomen, og den offentlige samtalen dreide seg i første rekke om voldens makrososiologiske årsaker og konsekvenser (Best 2016; Krug et al. 2002). Over tid er denne forståelsen blitt utfordret, blant annet av kvinnebevegelsen som insisterte på at vold ikke bare er noe som skjer mellom fremmede, men også finner sted i nære relasjoner (Kempe et al. 1962; Muehlenhard and Kimes 1999). Blikket ble rettet mot den private sfæren – hjemmet, skolen og arbeidsplassen – og mot voldens individuelle årsaker og effekter.

Opptappingsplanen mot vold og overgrep (Prop. 12 S 2016-2017) plasserer seg i hovedsak i sistnevnte tradisjon. Planens overordnede mål er å «reduere forekomsten av vold i nære relasjoner samt styrke ivaretagelse av barn utsatt for vold og overgrep» (Prop. 12 S 2016-2017, jf. vedtak 623, 8. juni 2015). Med få unntak, er den opptatt av den volden som skjer mellom mennesker som står hverandre nær og gjerne i et avhengighetsforhold til hverandre. Basert på Verdens helseorganisasjon (WHO) sin definisjon av vold (Krug et al. 2002), avgrensner planen seg til «vold i nære relasjoner, i tillegg til vold mot barn, enten begått av familiemedlemmer, bekjente, eller fremmed gjerningspersoner» (Prop. 12 S 2016-2017, 86).

Opptappingsplanen konsentrerer seg om tre ulike voldsrelasjoner. For det første, «vold i nære relasjoner», som defineres som «vold mot nåværende eller tidligere partner (...), søsken, barn, foreldre, besteforeldre og andre i rett opp- eller nedadstigende linje, samt vold mot adoptiv-, foster- og steforhold (...), vold i langvarige omsorgs- og pleierelasjoner og nære vennskapsbånd» (Prop. 12 S 2016-2017, 86). «Vold mot barn» inkluderer alle former for barnemishandling (Krug et al. 2002), så som fysisk, psykisk og seksuell vold, og omsorgssvikt, men også andre former for vold, så som mobbing og digital vold. Til sist, nevner Opptappingsplanen vold mot eldre som et satsingsområde. I motsetning til vold mot barn, som omfatter vold i og utenfor nære relasjoner, behandles vold mot eldre som en underkategori av vold i nære relasjoner.

Enkelte voldsrelasjoner faller utenfor planens nedslagsfelt. Dette gjelder i første rekke vold rettet mot voksne og som skjer utenfor «nære relasjoner», det vil blant annet si ulike former for blind vold, samt kollektiv og selvpåført vold. Men også noen former for vold i nære relasjoner er holdt utenfor. Tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og negativ sosial kontroll er vold i nære relasjoner, men behandles i liten grad i Opptappingsplanen. I stedet varsles det i planen at regjeringen vil behandle disse formene for vold i en egen handlingsplan for «å sikre at utsatte personer møter et hjelpeapparat som har kompetanse på alle former for vold» (Prop. 12 S 2016-2017, 10). Planen går ikke nærmere inn på hva det er som skiller negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse fra andre former for vold i nære relasjoner, men det ligger i denne avgrensningen at dette er former for vold i nære relasjoner som krever en annen form for kunnskap og kanskje også en annen form for tilnærming.

Opptappingsplanen baserer seg på WHO sin klassifisering av voldshandlinger. Det vil si at vold forstås som fysisk, psykisk og seksuell vold, samt omsorgssvikt (Prop. 12 S 2016-2017). I tillegg kommer andre former for vold, som materiell vold, digital vold, mobbing og digital mobbing. Hvordan vold defineres og definisjonens presisjonsnivå har betydning, både for den enkelte som skal forstå egne og andres handlinger, og for offentlige myndigheter, som skal utforme mål og tiltak (Hacking 1986; Scott 1998). Definisjoner og kategoriseringer handler om å gjøre handlinger eller fenomen synlige, og dermed håndterbare (Scott 1998). Målrattede tiltak er bare mulige der offentlige myndigheter har kunnskap om befolkningen og de fysiske omgivelsene, og der denne informasjonen er standardisert på måter som gjør den forståelig for beslutningstakerne (Lee and Zhang 2017).

Det er betydelige forskjeller i presisjonsnivå og grad av standardisering i Opptappingsplanens operasjonalisering av de ulike formene for vold. Definisjonene av fysisk og seksuell vold er definert med høy presisjon, og på måter som gjør volden gjenkjennelig utenfor den

konteksten den utøves innenfor. Definisjonene understøttes av eksempler på konkrete handlinger som kan klassifiseres som henholdsvis fysisk og seksuell vold (Prop. 12 S 2016-2017, 88). Til sammenligning hviler definisjonen av psykisk vold i stor grad på den enkeltes opplevelse av å utsettes for krenkende, skremmende eller kontrollerende atferd. I stedet for eksempler på konkrete handlinger, som for eksempel utskjelling, kritisere utseende, kritisere husarbeid, hindre arbeid utenfor hjemmet, hindre studier, og så videre (jf. Andreassen, Dagsvik, and Di Tommaso 2013), bruker Opptappingsplanen mer diffuse begrep som for eksempel «ydmykende atferd» og «indirekte eller direkte isolering» (Prop. 12 S 2016-2017, 89).<sup>5</sup> Vi kan si at mens definisjonene av fysisk og seksuell vold er standardiserte, kategoriske og oversiktlige, er definisjonen av psykisk vold lokal, kontekstuell og spesifikk (Scott 1998).

Dette kan blant annet forklares med henvisning til Opptappingsplanens kunnskapsgrunnlag. Det er gjennomført flere forekomststudier av fysisk og seksuell vold (e.g. Løvgren et al. 2017; Mossige et al. 2009; Mossige and Stefansen 2016; Thoresen et al. 2014). Selv om det også her er store mørketall, har vi i dag relativt god oversikt over omfanget av fysisk og seksuell vold. Når det gjelder forekomst av psykisk vold, er kunnskapsgrunnlaget langt mer spinkelt. NKVTS sin forekomststudie av vold i et livsløpsperspektiv (Thoresen et al. 2014), inneholder noen spørsmål om kontrollerende atferd, men er langt mindre detaljert enn for eksempel de spørsmålene det italienske statistikkbyrået, ISTAT, anvender.<sup>6</sup>

Statistikk og annen standardisert informasjon er en forutsetning for statlige intervensjoner og programmer (Lee and Zhang 2017). Standardisert informasjon gir oversikt over utviklingstrekk, gjør det mulig å utforme målrettede tiltak, samt å evaluere hvorvidt tiltak og programmer har tilsiktede effekter. Alle målrettede tiltak, så som vaksinasjonsprogram, helse-, skatte- og velferdsordninger, har sitt utspring i slike standardiserte enheter (Nielsen 2019; Scott 1998; Stone 1997). Vi kan derfor anta at jo mer presist definert de ulike formene for vold er, jo mer målrettet vil tiltakene være. For Opptappingsplanen betyr dette at vi kan anta at det vil være flere og mer målrettede tiltak rettet mot fysisk og seksuell vold, samt mobbing, fordi dette er de formene for vold som offentlige myndigheter har best oversikt over.

## 3.2 Forandringsteorien

Forandringsteorien er en beskrivelse av hvordan ønsket endring skal skje (Funnell and Rogers 2011). For Opptappingsplanens del, er forandringsteorien nært knyttet til hvordan vold kategoriseres og forstås. Vi ser at Opptappingsplanen mot vold og overgrep er et barn av sin tid. Mens kvinnebevegelsen på 1970-tallet betraktet vold i nære relasjoner som et produkt av patriarkatet, og innsatsen mot vold og overgrep som en politisk kamp (Muehlenhard and Kimes 1999), definerer ikke Opptappingsplanen arbeidet mot vold og overgrep som en interessekamp. Tvert imot legger planen til grunn at kampen mot vold i nære relasjoner har allmenn oppslutning. Til dels er dette et uttrykk for at samfunnet i stor grad har akseptert at vold i nære relasjoner er et offentlig anliggende. Som Opptappingsplanen presiserer, vold i nære relasjoner angår ikke bare voldsutsatte individer og familier, men har store samfunnsøkonomiske konsekvenser (Prop. 12 S 2016-2017, 96).

Samtidig er det en individualisert, og ikke en strukturell, tilnærming til vold som ligger til grunn for planen. Tydeligst fremkommer dette når vi sammenstiller diskusjonen av

---

<sup>5</sup> Det finnes noen unntak. Blant dem er «direkte trussel om vold» og kontroll av «partnerens økonomi eller pengebruk, tilgang til penger eller andre verdier» (Prop. 12 S 2016-2017, 89), som brukes som eksempler på konkrete handlinger som klassifiseres som psykisk vold.

<sup>6</sup> <https://www.istat.it/it/violenza-sulle-donne/il-contesto/definizioni-e-indicatori>, 25.05.2020.

risikofaktorer med virkemidlene som lanseres i planen. Presentasjonen av risikofaktorer vektlegger i all hovedsak individuelle faktorer, det vil si kjennetegn ved voldsutøver og voldsutsatt, mens kollektive faktorer i liten grad berøres. Selv om planen legger til grunn at «strukturelle, situasjonelle og individuelle forhold spiller inn og samvirker» (Prop. 12 S 2016-2017, 91), er det kun én av fem fremhevede risikofaktorer som handler om den sosio-økonomiske konteksten volden utøves innenfor (Prop. 12 S 2016-2017, 11). Ser vi på planens virkemidler, finner vi ingen tiltak som direkte adresserer strukturelle årsaker til volden. Dårlig økonomi og arbeidsledighet trekkes fram som en risikofaktor, men gjenfinnes ikke i diskusjoner om virkemidler. Inntrykket av at den sosio-økonomiske konteksten i liten grad er vektlagt, forsterkes ved at Arbeids- og sosialdepartementet, som rimeligvis kan antas å besitte de viktigste virkemidlene for å motvirke effekter av dårlig økonomi, i liten grad synes å ha eierskap eller egne tiltak knyttet til Opptappingsplanen (Intevju ASD, dato).

Det er altså primært på individuelt nivå ønsket endring forventes å skje. Det er likevel ikke den tradisjonelle myndiggjøringsdiskursen som fremheves i planen. Riktignok er noen av de konkrete tiltakene som omtales i Opptappingsplanen vokst ut av en empowerment-tankegang. For eksempel hadde krisesentrene sitt utspring i Kvinnebevegelsen, og dennes opplevelse av at samfunnet og dets institusjoners manglende og mangelfulle respons på partnervold (Panzer, Philip, and Hayward 2000). Også selvhjelpsgrupper og selvhjelpsbevegelser, som Støttesentrene mot incest og seksuelle overgrep, bygger på denne tankegangen (Brottveit et al. 2019). Tanken var at individet, gjennom interaksjon med andre i samme situasjon, fikk mulighet til å omdefinere sine opplevelser, sin identitet og sin rolle i samfunnet (Zeiner 2019). Felles for denne typen tiltak, er ideen om hjelp til selvhjelp.

I Opptappingsplanen, derimot, kan vi si at ideen om hjelpeapparatet er mer fremtredende. Grunntanken er at ønsket endring skal drives fram av kunnskapsheving generelt og tjenesteapparatet mer spesielt. Dette kan selvfølgelig skyldes at offentlige institusjoner og tjenester har fått og har påtatt seg et mye større ansvar for ofre for og utøvere av vold i nære relasjoner, men også at Opptappingsplanen er myndighetenes beskrivelse av utfordringer og løsninger. Selv om denne forandringsteorien kan være forenelig med både strukturelle- og empowermenttilnærminger til vold, betyr dette at planen i all hovedsak retter søkelyset mot tjenestene og deres innsats for individer som utsettes for eller er i risiko for å utsettes for vold.

### 3.3 Handlingsteorien

Handlingsteorien beskriver hvordan programmet eller andre intervensjoner er skrudd sammen for å aktivere forandringsteorien (Funnell and Rogers 2011). I Opptappingsplanen legges det, som vi har sett, til grunn at endring skal skje på individuelt nivå. Planens handlingsteori bygger på en forståelse av at gode, effektive og samordnede tjenester er sentralt, og en forståelse av at endring drives fram gjennom kunnskapsheving i samfunnet generelt og i hjelpeapparatet spesielt.

Handlingsteorien kommer tydeligst til uttrykk i de tiltakene som foreslås, og de målgruppene tiltakene retter seg mot. Som vi har sett, er Opptappingsplanen rettet mot personer som utsettes for eller utøver vold i nære relasjoner, med særlig fokus på barn og unge. Som vi ser av tabell 3.1, er de fleste tiltakene rettet enten rettet mot flere målgrupper eller mot en uspesifisert målgruppe, etterfulgt av tiltak rettet mot henholdsvis voldsutsatte familier eller barn/unge. Vi finner ingen tiltak som utelukkende retter seg mot eldre. Her er det imidlertid viktig å presisere at enkelte av tiltakene i Opptappingsplanen handler om å forebygge og fange opp vold i pleierelasjoner, hvor eldre vil være en stor gruppe. Fordi de kommunale

omsorgstjenestene ikke skiller mellom eldre og andre pleietrengende, kategoriserer vi imidlertid ikke disse tiltakene som spesielt rettet mot eldre.

Et annet funn, er at tiltakene i all hovedsak retter seg mot systemnivået. Det er relativt få tiltak som er direkte rettet mot individnivået. I stedet er det tjenestene eller offentlige myndigheter som er adressat for hovedvekten av tiltakene. For eksempel handler flere tiltak om kompetanseheving i tjenestene; at omsorgstjenestene, barneverntjenesten, skolene og barnehagene skal bli flinkere til å fange opp og forstå signaler på vold, snakke med barn og unge som utsettes for vold, og formidle bekymringen videre til rette instans.

Tabell 3.1: Tiltak rettet mot bestemte målgrupper

	Målgruppe			
	Partner/ Familie	Barn/unge	Eldre	Alle/flere/ Uspesifisert
<b>Individ</b>				
<b>System</b>				

En opptrappingsplan skiller seg fra andre handlingsplaner ved at den også innebærer en økonomisk forpliktelse, herunder en forpliktelse til å trappe opp innsatsen ytterligere i planperioden. Opptrappingsplanen inneholder noen økonomiske virkemidler, for eksempel økte bevilgninger til Statens barnehus, Familievernet og etterforskning av vold og overgrep mot barn. Det er imidlertid ikke alle planens økonomiske virkemidler som følger av planen. Enkelte, som for eksempel satsingen på skolehelsetjenesten, er eksempler på at planen tar inn eksisterende satsinger, som dermed også har et formål som strekker seg ut over voldsfeltet, for eksempel barn og unges psykiske helse mer generelt. Som det fremgår av tabell 3.2, er det likevel de pedagogiske tiltakene som er i flertall. Dette er tiltak som primært handler om kompetanseheving, blant annet i form av kunnskapsutvikling, kunnskaps-spredning eller utvikling av veiledningsmateriell. Noen tiltak er av juridisk art. Dette gjelder særlig tiltak rettet mot barn og unge, og dreier seg blant annet om retningslinjer for politiets bruk av kode 6 (hemmelig adresse), og forskrift om helsestasjons- og skolehelsetjeneste.

Tabell 3.2: Pedagogiske, juridiske, organisatoriske og økonomiske tiltak

Målgruppe	Type tiltak			
	Pedagogisk	Juridisk	Organisatorisk	Økonomisk
<b>Partner/familie</b>				
<b>Barn/unge</b>				
<b>Eldre</b>				
<b>Alle/flere/uspes.</b>				

Til sist presenterer planen noen organisatoriske virkemidler. Dette er virkemidler som skal sikre bedre samordning, samarbeid og ansvarsfordeling mellom ulike offentlige tjenester og etater. Eksempler på slike tiltak er retningslinjer for helseansvarlig i barnevernsinstitusjon, retningslinjer for barnevernansvarlig i BUP, retningslinjer og prosedyrer for tannhelse-tjenesten i barnehus, eller utprøving av modeller for samarbeid mellom helsestasjon/skolehelsetjenesten og familievernkontoret. Tiltakene vil presenteres og analyseres i mer detalj i kapittel 4.

## 3.4 Oppsummering

I dette kapittelet har vi sett nærmere på Opptappingsplanens programteori. Vi har sett på definisjonen av vold og vist hvordan en relativt vid definisjon av vold i praksis snevres inn til en mer restriktiv, men også bedre operasjonalisert, definisjon. Mens de ulike formene for vold vies tilnærmet lik plass i planens overordnede diskusjon av voldsbegrepet, er tiltakene først og fremst rettet mot fysisk og seksuell vold, samt mobbing. Denne prioriteringen kan skyldes at kunnskapen om fysisk og seksuell vold er mer utviklet. Vi vet mer både om omfang av og former for fysisk og seksuell vold. Samtidig er det det interessant at planen i liten grad legger opp til tiltak som kan øke kunnskapen om andre former for vold i nære relasjoner eller om sosioøkonomiske forholds betydning i relasjon til vold. Selv om Opptappingsplanen i utgangspunktet retter seg mot alle former for vold i nære relasjoner, kan vi derfor si at det i første rekke er fysisk og seksuell vold som er planens hoved-anliggende. Videre har vi sett at tiltakene i planen i liten grad handler om å håndtere strukturelle årsaker til vold, men snarere er rettet mot voldsofre og –utøvere som individer. Det handler om at barn og unge, voksne og eldre skal vite hva vold er og hvor de kan søke hjelp dersom de utsettes for vold. Det handler også om at voldsutsatte og –utøvere skal møte et tjenesteapparat som er samordnet og som kan tilby nødvendige og forsvarlige tjenester.

Med unntak av satsingen på barn og unge, er Opptappingsplanen i liten grad opptatt av å synliggjøre, diskutere og problematisere de valg og prioriteringer som gjøres. Snarere sitter vi igjen med et inntrykk av en plan som skal bidra til mer av alt: mer og bedre forebygging, mer og bedre oppfølging, mer og bedre samordning. De avgrensninger som faktisk gjøres, for eksempel den individuelle tilnærmingen til vold, fokus på samordning og samarbeid mellom tjenester, og kompetanseheving, gjøres i liten grad eksplisitt. En årsak til dette kan være at Opptappingsplanen i liten grad tar sikte på å utfordre den mål- og problem-beskrivelse som ligger til grunn for eksisterende politikk på feltet, men snarere har som



utgangspunkt at det er stor oppslutning om problembeskrivelser og målsettinger i politikken og i samfunnet generelt. I stedet rettes oppmerksomheten om de enkelte tiltakene i planen. Som vi vil se i neste kapittel, består Opptappingsplanen av et stort antall tiltak. Dette er planens styrke, men også i noen grad dens svakhet. Uten en samlende fortelling, kan tiltakene fremstå som fragmenterte og planen som lite helhetlig, noe som kan bidra til at det blir vanskelig for målgruppene å sortere og prioritere mellom de ulike tiltakene.

**Del II:**

**Analyse av  
tiltakene**

## 4 Analyse av tiltakene i Opptrappingsplan mot vold og overgrep

### 4.1 Mål og satsingsområder i Opptrappingsplanen

Formålet med dette kapitlet er å gi et bilde av Opptrappingsplanen mot vold og overgrep slik den har blitt utformet gjennom konkrete tiltak. Det betyr at vi i fremstillingen her ikke legger vekt på om de ulike tiltakene er gjennomført eller har bidratt til forventede resultater. Formålet er først og fremst å gi et bilde av hvordan planen er utformet på tegnebrettet.

I Opptrappingsplanen er det listet opp i alt tolv målsettinger med innsatsen mot vold og overgrep (Prop. 12 S, 2016–2017). Målene kan igjen sorteres inn under fem ulike satsingsområder som sammenfaller med kapitteinndelingen i planen. Innenfor hvert av satsingsområdene kan vi også definere ulike forventede utfall. Disse er ikke eksplisitt definert i planen, men følger naturlig av de ulike satsingsområdene. I tabellen under har vi listet opp satsingsområdene med tilhørende mål og utfall.

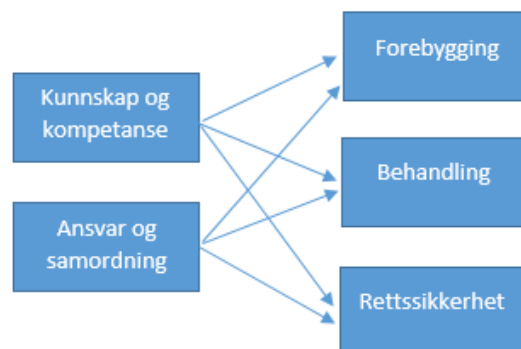
Tabell 4.1: Satsingsområder, operative mål og utfall

Satsingsområder	Operative mål (output)	Antatt utfall (outcome)
Forebygging av vold og overgrep	<ul style="list-style-type: none"><li>- Forebygging av vold og overgrep skal prioriteres og styrkes (2)</li><li>- Vold og overgrep skal oppdages tidlig [...] (5)</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Redusere forekomsten av vold og overgrep</li><li>- Oppdage vold og overgrep så tidlig som mulig</li></ul>
Individuelt tilpasset hjelpe- og behandlingstilbud	<ul style="list-style-type: none"><li>- [...] og voldsutsatte skal få individuelt tilpasset oppfølging og behandling (5)</li><li>- Voldsutøvere og overgripere skal få hjelp for å forebygge nye overgrep (6)</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Redusere skadevirkningene</li><li>- Hindre gjentakelse av nye overgrep</li></ul>
Rettsikkerhet i volds og overgrepssaker	<ul style="list-style-type: none"><li>- Etterforskning av saker om vold og overgrep skal prioriteres, kapasiteten skal styrkes og kvaliteten skal økes (7)</li><li>- Voldsutsatte skal gis bedre beskyttelse (8)</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Bedre rettsbeskyttelse og rettsikkerhet for volds- og overgrepsutsatte</li></ul>
Kunnskap og kompetanse	<ul style="list-style-type: none"><li>- Gode og riktig kompetanse om vold og overgrep skal finnes i alle sektorer og tjenester (4)</li><li>- Arbeidet mot vold og overgrep skal være kunnskapsbasert, og effekten av tiltak skal evalueres.</li><li>- Kunnskap om og forståelsen av vold og overgrep skal økes i befolkningen (11)</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Forebygging</li><li>- Individuell hjelp og behandling</li><li>- Rettsikkerhet</li></ul>
Ansvar, samordning og samarbeid	<ul style="list-style-type: none"><li>- Ansvar for å forebygge og bekjempe vold og overgrep skal være fastsatt, tydelig og lederforankret på alle forvaltningsnivåer (1)</li><li>- Arbeidet mot vold og overgrep skal samordnes på tvers av tjenester og sektorer (9)</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Forebygging</li><li>- Individuell hjelp og behandling</li><li>- Rettsikkerhet</li></ul>

De tre første satsingsområdene omhandler forebygging, hjelpe- og behandlingstilbud og rettsikkerhet. Disse kan betraktes som de sentrale satsingsområdene i Opptrappingsplanen i den forstand at de har definerte mål og retter seg mot bestemte sektorer eller målgrupper. Det *forebyggende* handler om ulike typer innsats for å unngå at vold og overgrep finner sted eller at det oppdages så tidlig som mulig. Dette arbeidet vil i hovedsak rettes inn mot

befolkningen generelt og mot tjenestetilbudet ute i kommunene. *Hjelpe- og behandlingstilbudet* har som formål å ivareta overgrepsutsatte og hindre gjentakelse av overgrep. Her foregår innsatsen primært i spesialiserte tjenester og ideelle organisasjoner, og den retter seg både mot de som er utsatt for overgrep og mot overgripere. Satsingen på *rettssikkerhet* har som formål å bidra til bedre rettssikkerhet for overgrepsutsatte, og innsatsen rettes primært mot politi og domstoler.

De to siste satsingsområdene – «kunnskap og kompetanse» og «ansvar, samordning og samarbeid» – skiller seg fra de tre første ved at må betraktes som premisser for eller innsatsfaktorer i de tre sentrale satsingene. Med dette menes at kunnskap/kompetanse og ansvar/samordning vil kunne inngå som sentrale virkemidler for å realisere forebygging, oppfølging/behandling og rettssikkerhet.



Figur 4.1: Satsingsområder i opptrappingsplanen mot vold og overgrep

Vi kan skille mellom to typer kunnskap- og kompetansetiltak. Den ene typen er *kunnskapsutvikling* som primært innebærer å fremskaffe kunnskap som premiss for de strategiske beslutninger, dvs. om det er aktuelt å iverksette bestemte tiltak, hva slags aktiviteter som er aktuelle og hvordan det skal gjøres. Den andre typen er *kunnskapsformidling* som i hovedsak innebærer formidling av kunnskap om vold og overgrep til innbyggerne generelt eller det tjenesteapparatet som arbeider praktisk med vold og overgrep. Herunder inngår også tiltak som har til formål å omdanne kunnskap til kompetanse (ferdigheter) hos tjenesteapparatet eller innbyggerne.

Innenfor satsingsområdet ansvar og samordning kan vi skille mellom tiltak som har til formål å *ansvarliggjøre* etater eller tjenester, og tiltak som har til hensikt å bidra til *samarbeid eller samordning* av tjenester. Dette vil i all hovedsak omfatte ulike typer styringssignaler som pålegger tjenester et bestemt ansvar eller oppfordrer til samarbeid mellom tjenester. Slike styringssignaler vil kunne gis gjennom f.eks. lovverk, oppdrags-/tildelingsbrev, skriftlig veiledningsmateriale eller gjennom praktisk bistand fra kompetansesentre til tjenestenivået. Videre vil bruk av øremerkede tilskudd til bestemte formål også være et viktig virkemiddel.

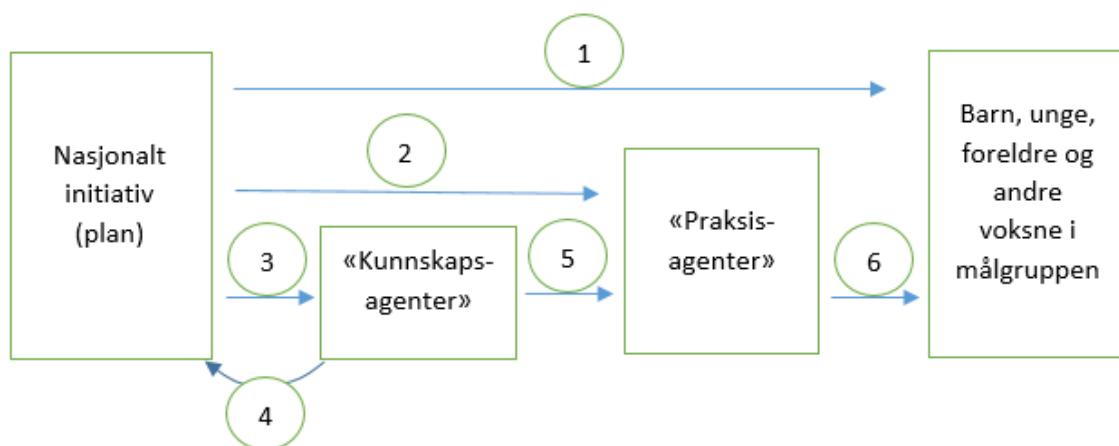
Tabell 4.2: Antall tiltak som inngår i Opptappingsplanen mot vold og overgrep fordelt på ulike satsingsområder

	Kunnskaps- utvikling	Kunnskaps- formidling	Ansvar	Samarbeid	Annet	Total
Forebygging	6	27	13	7	14	67
Behandling	13	6	1	4	3	27
Rettsikkerhet	3	4	6	0	4	17
Annet	13	3	1	2	4	23
Total	35	40	21	13	25	134

Tabell 4.2 gir en oversikt over konkrete tiltak i Opptappingsplanen fordelt etter type satsingsområder. Dette er tiltak som vi har registrert på bakgrunn av oversikten over i alt 88 overordnede tiltak som departementet rapporterer på.<sup>7</sup> Det betyr at innenfor hvert satsingsområde er det definert flere tiltak.<sup>8</sup> Tabellen må tolkes med forsiktighet fordi klassifiseringen av det enkelte tiltaket ikke nødvendigvis er entydig. F.eks. kan det være flere tiltak som tydeliggjør ansvaret innenfor temaet behandling enn det ene som er oppgitt i tabellen. Av de 134 tiltakene som er gjennomgått, er det kun 90 vi har klart å plassere etter begge dimensjonene i tabellen (grått felt). Innenfor de tre sentrale satsingsområdene (forebygging, behandling og rettssikkerhet) ser vi likevel at 4 av 5 tiltak kan klassifiseres som enten kunnskapsutvikling/kunnskapsformidling eller ansvar/ samarbeid. Samtidig er det 25 tiltak som er vanskelig å plassere inn under de tre sentrale satsingsområdene.

I en programteori er det avgjørende å belyse *hvordan* de ulike tiltakene i planen antas å gi forventede resultater. Som hjelp for å belyse dette, har vi benyttet oss av en enkel modell der vi inkluderer ulike aktører (agenter) som har ansvaret for den praktiske gjennomføringen av Opptappingsplanen.

Figur 4.2: Analysemodell



I modellen er det fire sentrale aktører. Dette er **nasjonale aktører** som utformer planen (nasjonalt initiativ), kunnskapsagenter, praksisagenter og videre den endelige målgruppen for Opptappingsplanen, dvs. barn, unge, foreldre og andre voksne. **Kunnskapsagentene** er de aktørene som utarbeider det kunnskapsgrunnet som danner premisset for utformingen av tiltakene i Opptappingsplanen, eller som er ment å formidles ut mot brukergruppene. Dette er direktorater, fylkesmenn og andre kunnskapsvirksomheter (universitet, forskningsinstitusjoner og kompetansesentre). **Praksisagentene** er de aktørene som reguleres av, tar i bruk eller iverksetter tiltakene i Opptappingsplanen. Dette omfatter kommuner og underliggende tjenester, statlige tjenestenivå (f.eks. familievern, statlig barnevern og politi) og ideelle/frivillige organisasjoner. I modellen er **målgruppen** for det forebyggende arbeidet barn, unge og foreldre eller andre voksne. Dette vil omfatte både barn og unge generelt, utvalgte målgrupper spesielt, samt barn/unge/voksne som er utsatt for ulike typer vold.

<sup>7</sup> I tiltaksoversikten er de 88 tiltakene dels formulert som aktiviteter og dels som målsettinger. I oversikten brukes for øvrig fellesbetegnelsen «regjeringen vil ...» på de ulike tiltakene.

<sup>8</sup> F.eks. er et av satsingsområdene (definert som «Regjeringen vil») å styrke kompetansen om vold og overgrep i barnehagen. Innenfor dette satsingsområdet finner vi to tiltak. Det ene er Tjenestestøtteprogrammet rettet mot det kommunale barnevernet, og det andre er innføring av kunnskaps- og ferdighetsmål om vold og overgrep i retningslinjer for grunnutdanningen "Barnevernspedagog".

De ulike relasjonene i modellen har ulike karakter og vil ha som formål å skape endringer i form av økt beskyttelse (forebygging), utvikling av behandlingstilbud osv. Disse kan benevnes på følgende måte:

1. Informasjonstiltak rettet mot målgruppen/befolkningen
2. Lover og regelverk, instruksjoner og veiledere
3. Oppdrag til kunnskapsagenter
4. Fremskaffe kunnskap som premiss for satsingen i planen
5. Formidling av kunnskap og bistand til å etablere praksis
6. Implementering av praksis på tjenestenivå

Informasjonstiltakene har til hensikt å bevisstgjøre og informere befolkningen generelt, og spesielt barn og foreldre. Et eksempel på dette er etablering av nettressurser som har til hensikt å informere befolkningen direkte om vold og overgrep. Slike tiltak antas med andre ord å ha en direkte innvirkning på innbyggernes kunnskaper om vold og overgrep eller på deres atferdsmønster.

Det andre punktet utgjør styringssignaler fra sentrale myndigheter til praksisagenter. Med praksisagenter menes tjenesteutførende enheter både i kommunene og i statlig sektor. Styringssignalene kan bestå av både juridiske virkemidler (lover og forskrifter), pedagogiske virkemidler (retningslinjer, veiledere ol.) og økonomiske virkemidler. Den grunnleggende antakelsen her er at dette er virkemidler som skal endre aktiviteten i tjenestene, og da i den forstand at de bidrar til økt beskyttelse for barn og unge.

Det tredje punktet består av ulike oppdrag fra nasjonale myndigheter (departement eller direktorat) til ulike kunnskapsagenter. Med kunnskapsagenter menes her kompetansesentre, universiteter eller forskningsinstitusjoner. Oppdragene vil som regel bestå av å formidle og operasjonalisere strategiske dokumenter, planer, veiledere og ulike typer verktøy. Dette kan også omfatte oppdrag som har til formål å støtte opp om implementering av ulike lover, regelverk, veileder ol. (jf. punkt 2).

Det fjerde punktet viser til kunnskap som premiss for satsingene i planen. Dette omfatter dermed alle de utrednings- eller forskningsoppdragene som danner grunnlag for utforming av bestemte tiltak (f.eks. lovtekst), valg av nye tiltak eller beslutning om ikke å iverksette tiltak. Som regel er dette også et resultat av oppdrag til kunnskapsagenter fra sentrale myndigheter (jf. punkt 3).

Det femte punktet handler om kunnskapsagentenes formidling av kunnskap og kompetanse til praksisfeltet. Dette må dermed ses i sammenheng med oppdragene fra sentrale myndigheter (jf. punkt 3). Til forskjell fra det tredje punktet som handler om hvilke oppdrag kunnskapsagentene får, handler dette punktet om hvordan kunnskapsagentene gjennomfører oppdragene. Her utgjør RVTS en sentral rolle i planen.

Det sjette punktet viser til hvordan endringer på tjenestenivå antas å gi resultater i form av økt beskyttelse for barn og unge. Virkemidlene og endret atferd på tjenestenivået skal med andre ord, sammen med direkte informasjonstiltak (jf. punkt 1), være det som skal forebygge eller gi økt beskyttelse. Praksisagentene er langt på vei selvstendige aktører, men påvirkes av ulike statlige virkemidler og støttes opp av ulike kunnskapsagenter.

## 5 Forebyggende virksomhet

Det overordnede målet med satsingsområdet forebygging er å redusere forekomsten av vold og overgrep. I det forebyggende inkluderer vi dermed også tidlig innsats der formålet er å komme tidlig inn i enkeltsaker for å redusere skadeomfanget av vold og overgrep.

Målt i forhold til antall tiltak, er forebygging den mest omfattende satsingen i Opptrappingsplanen. Av de 134 tiltakene er det i alt 68 tiltak som vi har klassifisert innenfor satsingsområdet forebyggende virksomhet (50 %). Dette kan sees som en indikasjon på at forebygging har en stor plass i Opptrappingsplanen. Samtidig er tiltakene av svært ulik karakter, og vi skal derfor være forsiktig med å trekke den slutningen at antall tiltak er et presist mål på prioriteringer i planen.

I dette avsnittet presenterer vi først en oversikt over forebyggende tiltak etter hva slags former for vold eller målgruppe de retter seg mot. I den andre delen beskriver vi hvilke tiltak som rettes inn mot ulike tjenester på kommunalt eller statlig nivå. Avslutningsvis oppsummeres resultatene ved hjelp av analysemodellen beskrevet over.

### 5.1 Oversikt over voldstematikk

Formålet med denne analysen har vært å belyse hva slags type vold og overgrep Opptrappingsplanen retter seg mot. Etter en gjennomgang av tiltakene, fremgår det imidlertid at det kun er en del av tiltakene hvor type vold er spesifisert. Vi har derfor kategorisert de forebyggende tiltakene i tre hovedgrupper: Vold i nære relasjoner, andre former for vold og andre forebyggende tiltak. De fleste tiltakene faller inn under kategorien vold i nære relasjoner. I flere av disse er ikke vold i nære relasjoner nevnt spesifikt, men innretningen mot bestemte tjenester tilsier at det primært vil være denne typen vold tiltaket retter seg mot. Den andre kategorien inneholder andre former for vold som f.eks. mobbing og nettrelatert vold. Disse vil naturlig nok også kunne innbefatte vold i nære relasjoner, men nødvendigvis ikke. Intensjonen har vært å plassere flest mulig tiltak inn i de to første kategoriene. Det betyr at tiltakene i den siste kategorien er tiltak som retter seg mot flere voldsområder eller at det ikke er spesifisert hva slags type vold tiltaket retter seg mot.

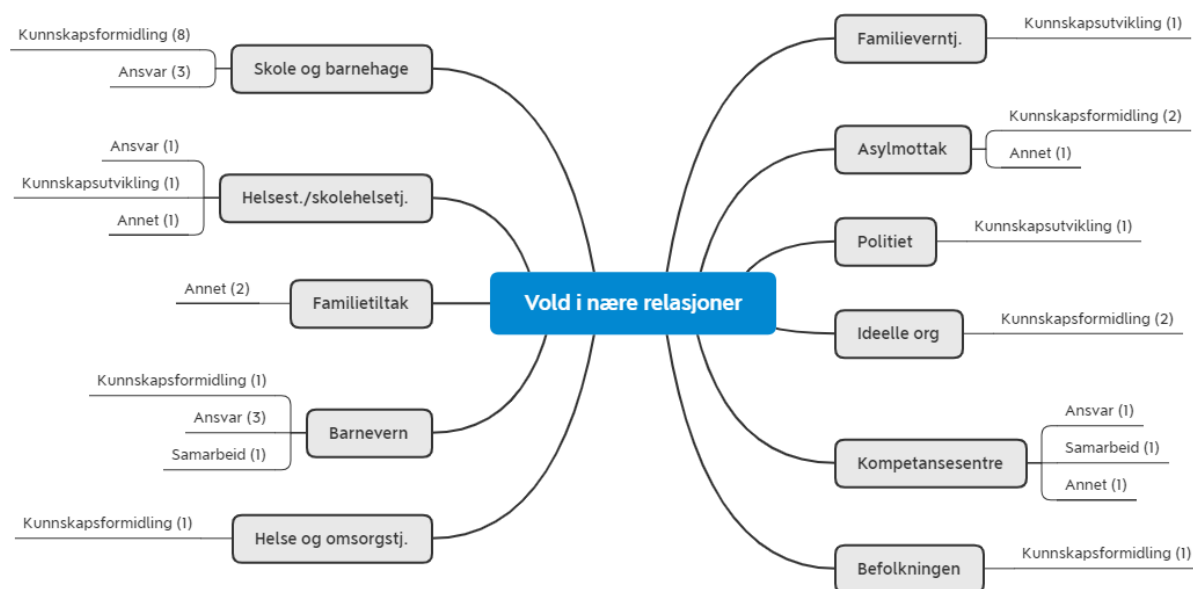
*Tabell 5.1: Kategorisering av tiltak innenfor den forebyggende satsingen i Opptrappingsplanen mot vold og overgrep*

Former for vold	Antall tiltak
Vold i nære relasjoner, herunder	(32)
- tiltak i barnehage og skole	11
- tiltak i barnevernet	5
- tiltak i helsestasjonen/skolehelsetjenesten	3
- tiltak rettet mot asylmottak	3
- tiltak i familievernet	1
- tiltak rettet mot politi/rettsvesen	1
- andre tiltak	8
Andre former for vold	(14)
- Mobbing	4
- Vold i skolen	1
- Nettrelatert vold	7
- Negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse	2
Andre forebyggende tiltak	21

## Vold i nære relasjoner

Det er i alt 32 tiltak vi har plassert under kategorien vold i nære relasjoner. Disse tiltakene vil i ulik grad rette seg eksplisitt mot vold i nære relasjoner. I en del tiltak er vold i nære relasjoner eksplisitt uttrykt, mens i andre er det mer implisitt i den forstand at tiltaket retter seg mot tjenester som primært engasjerer seg i denne formen for vold og overgrep.

Figur 5.1: Illustrasjon av forebyggende tiltak rettet mot vold i nære relasjoner



Figuren over viser hvordan tiltakene innenfor kategorien «vold i nære relasjoner» er fordelt på ulike tjenester eller aktører. Her fremgår det også hva slags type og hvor mange tiltak det dreier seg om (angitt i parentes). Et særpreg ved denne kategorien er at det omfatter en rekke forskjellige tjenester og aktører. Videre retter tiltakene seg i stor grad inn mot det kommunale tjenestetilbudet for barn og unge (venstre side i figuren over): barnehage og skole (elleve tiltak), barnevernet (fem tiltak) og helsestasjon/skolehelsestjenesten (tre tiltak).

Tiltakene rettet mot *barnehage og skole* kan deles inn i fire typer: 1) Endring i innholdet i lærerutdanningen, herunder barnehagelærerutdanningen; 2) innføring av temaet vold/overgrep i det faglige tilbudet (rammeplan for barnehagene og fagfornyelsen i skolen); 3) opplæringsverktøy for ansatte i barnehage og skole («Jeg vet» og «Snakke») og 4) informasjons- eller opplæringstiltak rettet direkte mot barn og unge. De fleste av disse tiltakene handler om kunnskapsformidling, men enkelte også om å tydeliggjøre barnehagen og skolens ansvar når det gjelder vold i nære relasjoner.

Tiltakene rettet mot *barnevernet* handler også om å innføre temaet vold og overgrep gjennom utdanningssystemet og gjennom kompetanseheving i tjenesten. Det første ivaretas ved å inkludere vold og overgrep som tema i grunnutdanningen til barnevernspedagoger, og det andre ved å inkludere vold og overgrep som tema i kompetanseheving i tjenesten (Tjenestestøtteprogrammet). Videre inngår det her to juridiske virkemidler. Det ene handler om styrke det forebyggende barnevernet gjennom endring i barnevernloven, og det andre om å forenkle og klargjøre reglene om opplysningsplikt til barnevernet. Et siste tiltak er utformingen av nasjonale retningslinjer for å fremme samarbeid mellom politi og barnevern ved mistanke om vold og seksuelle overgrep.



Tiltak rettet mot *helsestasjon og skolehelsetjenesten* handler også om å fremheve tjenestens ansvar for vold og overgrep, men da gjennom forskriften for helsestasjon og skolehelsetjenesten og gjennom en egen veileder for helse- og omsorgspersonell. Ut over dette inngår det også en styrking av tjenesten gjennom øremerkede tilskudd og gjennom utvikling/uttesting av et konkret familiebasert tiltak («Familie for første gang»).

Tiltaket «Familie for første gang» inngår for øvrig også i en bredere satsing på *familietiltak*. I Opptrappingsplanen er det to andre tiltak som inngår i denne satsingen, men som ikke nødvendigvis knyttes til helsestasjon eller skolehelsetjenesten. Det ene er en egen strategi for foreldrestøttende tiltak (Trygge foreldre – trygge barn) og det andre en tilskuddsordning for denne typen tiltak. I 2019 var det totalt satt av 52,3 mill. kroner til denne satsingen.

*Familieverntjenesten* kan også inkluderes i satsingen på det forebyggende arbeidet. Dette kan imidlertid både betraktes som forebyggende virksomhet og oppfølging/behandling. Satsingen på forebyggende virksomhet i familievernet kommer først og fremst til uttrykk i utredningen «En styrket familietjeneste — En gjennomgang av familieverntjenesten» (NOU 2019:20). De øvrige tiltakene rettet mot familieverntjenesten er omtalt nærmere under kapitlet om oppfølging og behandling.

Det er tre satsingsområder som rettes inn mot *asylmottakene*. Disse har som mål å styrke den barnefaglige kompetansen blant ansatte i mottakene, samt gjennomføre opplæring og dialoggrupper for beboere i mottakene. Opplæringen av beboerne inngår i de 50 timene med obligatorisk samfunnsopplæring for innvandrere.

*Politiet* har også ansvar for uttesting av SARA-metoden som er et verktøy for å avdekke risiko for ytterligere alvorlig og/eller dødelig vold i nære relasjoner. Hensikten med bruk av SARA er å avdekke risikonivå, for deretter å iverksette forebyggende tiltak som skal hindre at det skjer ytterligere straffbare handlinger. Justis- og beredskapsdepartementet følger opp rapporten fra uttestingen.

Foruten tiltakene nevnt over er det også enkelte tiltak som gjennomføres av *ideelle organisasjoner* og kompetansemiljø. Tiltakene som gjennomføres av ideelle organisasjoner er:

- Utvikling og spredning av informasjonsmaterieil til foreldre om forebygging av vold mot spedbarn, spesielt filleristing. Materialet er utarbeidet av Stine Sofie stiftelsen i samarbeid med Norsk Barnelegeforening.
- Støtte til prosjektet «Mot til handling» gjennomføres av Norske Reindriftssamers Landsforening i samarbeid med Finnmark politidistrikt.

Det er også tre forebyggende tiltak som involverer *kompetansesentre eller forskningsmiljø*. I det ene legges det vekt på RVTSenes rolle i arbeidet med forebygging av vold og overgrep i nære relasjoner og i det andre vises det til en generell bevilgning til vold i nære relasjoner, herunder til arbeidet ved Kompetansesenter for kriminalitetsforebygging (KFK). Det tredje tiltaket er en evaluering av konsultasjonsteamene, og berører således samarbeidet mellom ulike tjenester.

Til slutt inngår det også minst ett tiltak i den forebyggende satsingen som retter seg direkte mot befolkningen. Dette er utformingen av nettportalen «*Din utvei*» som inneholder informasjon om vold i nære relasjoner til utsatte, pårørende, utøvere og hjelpeapparatet.

En stor del av de forebyggende tiltakene som rettes mot vold i nære relasjoner, handler om å fremskaffe eller formidle kunnskap til ulike tjenester. Av de 33 tiltakene som omhandler vold i nære relasjoner, kan 15 kategoriseres som kunnskapsformidling. Disse er igjen spesielt

rettet inn mot skole og barnehage og innbefatter i hovedsak to typer tiltak. Det ene er digitale verktøy utformet for barnehager og skoler, og det andre er innføring av vold og overgrep som tema i fagutdanningen og i rammeplaner for barnehager/skoler. Selv om de fleste tiltakene kan karakteriseres som kunnskapsformidling, finner vi også enkelte som i større grad handler om kunnskapsutvikling. Ett av disse er utprøving av familietiltaket «Familie for første gang» og et annet er utviklingen av risikovurderingsverktøyet SARA.

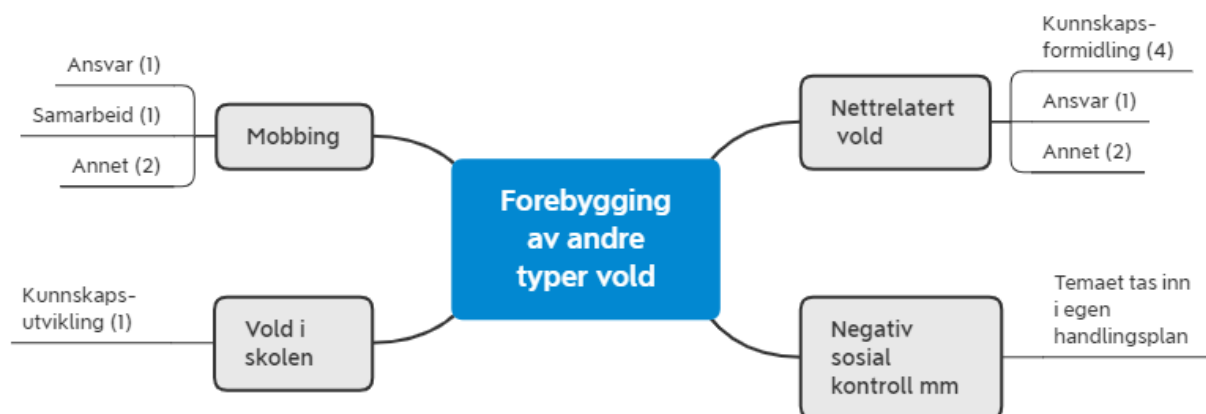
Av de 33 tiltakene om vold i nære relasjoner, er det 8 som har til formål å ansvarliggjøre ulike tjenester (ansvar). Innenfor barnehage og skole handler dette om innføring av vold og overgrep som tema i rammeplanen og i Fagfornyelsen i grunnopplæringen. I barnevernet består det av tiltak som regelendring i barnevernloven (forebyggende barnevern), klargjøring av regler for opplysningsplikt til barnevernet og innføring av temaet vold og overgrep i grunnutdanningen til barnevernspedagoger.

Blant de tiltakene som retter seg eksplisitt mot vold i nære relasjoner, finner vi to tiltak som faller inn under kategorien samarbeid. Det ene er et tiltak som har til formål å evaluere tverrfaglige konsultasjonsteam, og det andre er utformingen av nasjonale retningslinjer for samarbeidet mellom politi og barnevern ved mistanke om vold og seksuelle overgrep. I tillegg kan nevnes RVT Sene sitt generelle oppdrag med å støtte opp om samarbeid mellom tjenester i kommunene og mellom kommunene og andre tjenester. Innenfor det forebyggende arbeidet finner vi forøvrig flere tiltak som direkte eller indirekte har samordning som formål. Disse er imidlertid mindre spesifikt rettet inn mot vold i nære relasjoner og omtales nærmere under «andre forebyggende tiltak».

## Andre former for vold

Foruten de 33 tiltakene som retter seg mot vold i nære relasjoner, inngår det i Opptrappingsplanen også 14 forebyggende tiltak som retter seg mot andre former for vold. Dette er mobbing, vold i skolen, nettrelatert vold, og negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse.

Figur 5.2: Illustrasjon av forebyggende tiltak rettet mot andre typer vold enn vold i nære relasjoner



### Mobbing og vold i skolen

Fire av de forebyggende tiltakene handler om mobbing. Alle disse er en del av Kunnskapsdepartementets satsing på å motvirke mobbing. Dette omfatter både nytt regelverk om skolemiljø (herunder håndhevingsordningen), en nasjonal ordning med mobbeombud,

veileder om beredskapsteam i vanskelige mobbesaker og en økonomisk styrking av satsingen på arbeidet mot mobbing. Her inngår med andre ord både et nytt regelverk for kommunene (bedre klageordning), innføring av en ombudsordning, økonomisk tilskudd og innføring av en nasjonal veileder i vanskelige mobbesaker.

Et av tiltakene retter seg også mot vold og utagerende oppførsel i skolen. Dette er et utviklingstiltak som omhandler ungdoms vold mot andre ungdom, lærere og andre voksne. Tiltaket innebærer at seks kommuner og fylkeskommuner har tatt en lederrolle i arbeidet med å utvikle metoder for å forebygge og håndtere utagerende oppførsel og vold i skolen. Formålet er å fremskaffe kunnskap om hvordan denne formen for vold kan forebygges. I tiltaksoversikten er dette fremstilt som å være en del av satsingen på å styrke innsatsen mot mobbing og digitale krenkelser.

### *Nettrelatert vold og overgrep*

Innenfor det forebyggende arbeidet inngår det også en del prosjekter som retter seg mot nettrelatert vold og overgrep (7). Dette er prosjekter som hovedsakelig inneholder informasjonstiltak rettet mot barn og foreldre. To eksempler på dette er nettportalene «foreldrehverdag.no» og «ung.no». Et tredje tiltak er tilskudd til organisasjonen Barnevakten som tilbyr undervisningsopplegg i skolen om barns digitale hverdag til både elever og foreldre. De tre øvrige prosjektene her er mer uspesifiserte og omhandler en generell strategi mot nettrelatert overgrep (i regi av Justisdepartementet), en kampanje om nettrelaterte overgrep mot ungdom og innlemming av internettrelaterte overgrep i strategien for foreldrestøtte (Trygge foreldre – trygge barn). Et av tiltakene knyttes også til arbeidet med fagfornyelsen i grunnopplæringen der det fremgår at digital dømmekraft skal tydeliggjøres som tema i de nye lærerplanene.

### *Negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse*

Ett av tiltakene i planen omhandler temaet negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse. Dette innebærer at flere departementer har gitt i oppdrag til underliggende etater å utarbeide rutiner for informasjon og varsling mellom offentlig etater i de aktuelle sakene. Opptrappingsplanen har imidlertid blitt avgrenset mot dette temaet da regjeringen valgte å fremme en egen handlingsplan mot negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse.<sup>9</sup>

### **Andre forebyggende tiltak**

Av de 67 forebyggende tiltakene er det 19 som vi har plassert i kategorien «andre forebyggende tiltak». I utgangspunktet er dette tiltak som har vært vanskelig å plassere i noen av de to foregående kategoriene. Det kan være tiltak som retter seg indirekte eller direkte mot ulike typer voldsproblematikk, eller tiltak som ikke uten videre kan knyttes til én bestemt form for vold. Vi kan gruppere disse i to typer tiltak:

- Anbefalinger og verktøy for å foregripe vold og overgrep
- Systemrettede tiltak

---

<sup>9</sup> Handlingsplan mot negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse (2017-2020). Innsatsen i handlingsplanen videreføres i en ny handlingsplan for årene 2021-2024 med tittel 'Frihet fra negativ sosial kontroll og æresrelatert vold' <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/forsetter-kampen-for-frihet-fra-negativ-sosial-kontroll-og-aeresrelatert-vold/id2691185/>

### *Anbefalinger og verktøy for å foregripe vold og overgrep*

Blant de 19 andre forebyggende tiltakene, har vi en gruppe tiltak som består av veiledere eller rutinebeskrivelser som har til formål å avdekke vold eller bistå med å vurdere risiko for vold. Eksempler på dette er veilederen «Mistanke om ansattes seksuelle overgrep mot barn» og «Faglige råd ved utredning av risiko for vold ved alvorlig psykisk lidelse» (IS-2661). Et annet eksempel er tiltaket TryggEst som er et verktøy for å vurdere mistanke om vold/overgrep overfor voksne som er risikogrupper, bl.a. psykisk utviklingshemmede. Felles for disse tiltakene er at de handler om å utvikle/videreutvikle virkemidler som retter seg mot overgriperen eller offeret, men uten at det nødvendigvis handler om vold i nære relasjoner.

### *Systemrettede tiltak*

Den andre typen tiltak har vi kalt systemrettede tiltak. Dette er en sammensatt gruppe tiltak, men har det til felles at de skal legge til rette for det forebyggende arbeidet mot vold og overgrep. Et annet kjennetegn ved disse er at de rettes inn mot kommunen generelt eller har til formål å styrke en bestemt tjeneste. Et tredje kjennetegn er at tiltakene inneholder bruk av virkemidler som lov og regelverk, innføring av ulike typer styringssignaler og bruk av økonomiske virkemidler. Samtidig er dette tiltak som i varierende grad er målrettet inn mot vold og overgrep, og er dermed heller ikke nødvendigvis rettet spesifikt mot vold og overgrep i nære relasjoner. Eksempler på denne typen tiltak er:

- Støtte til kommunale handlingsplaner mot vold og overgrep (veileder og praktisk støtte via RVTS)
- Styringssignaler til form av *lovverk, forskrift og tildelingsbrev*, f.eks. tydeliggjøring av helsetjenestens ansvar for vold og overgrep i helselovgivningen, omtale av vold og overgrep i tildelingsbrev til underliggende enheter (direktorater, fylkesmenn og kompetansesentre), utforming av forskrift om felles rammeplan for helse- og sosialfagutdanningene (dvs. krav om at kandidatene skal ha kunnskap om sosiale og helsemessige problemer, inkludert omsorgssvikt, vold og overgrep).
- Tiltak som har til formål å fremme samhandling mellom ulike aktører, f.eks. utprøving av samarbeid mellom familievernet og helsetjenesten og forslag til retningslinjer for politiets samarbeid med øvrige tjenester ved bruk av omvendt voldsalarm.
- Styrking av psykologtjenesten i kommunene (lovkrav og økonomiske tilskudd).

## 5.2 Forebyggende tiltak som rettes inn mot tjenesteapparatet

I denne delen ser vi på hvilke forebyggende tiltak som rettes inn mot tjenesteapparatet. Formålet her vil være å belyse hva slags satsinger og tiltak som er ment å påvirke ulike tjenester innenfor både det kommunale og statlige nivået. Det sentrale spørsmålet blir med andre ord om tiltakene i planen rettes mot de relevante tjenestene og med relevante virkemidler.

De viktigste aktørene på det forebyggende området vil være ulike kommunale tjenester. De mest sentrale her er barnehage og skole, helsestasjon/skolehelsetjenesten og barnevern. Ut over dette vil krisesentre, flyktningetjenesten og pleie- og omsorgstjenester være relevante i de det forebyggende arbeidet. Av statlige tjenester er det kanskje først og fremst familievernkontorene som er aktuelle i det forebyggende arbeidet.

Tabell 5.2: Fordeling av forebyggende tiltak på tjenester og virksomheter

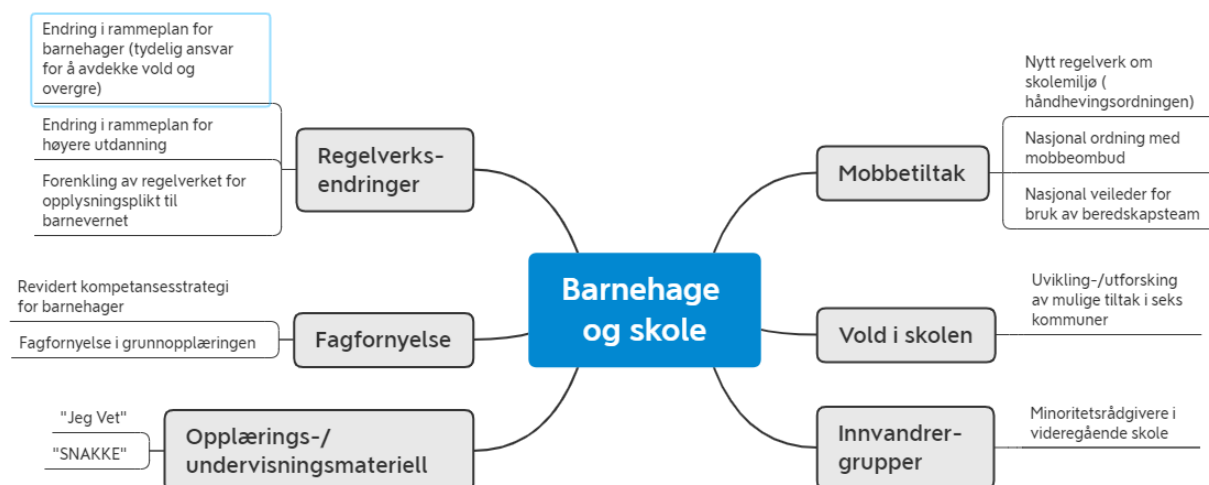
	Antall tiltak
Kommunale tjenester totalt	40
- Barnehage og/eller skole (20)	
- Helsestasjon/skolehelsetjenesten (7)	
- Barnevern (4)	
- Helsetjeneste, pleie og omsorg (4)	
- Flyktningetjenesten (3)	
- Krisesenter (1)	
- Andre (7)	
Statlige tjenester	9
Frivillige/ideelle	4
Andre tiltak	13

Tabellen over viser at det i alt er 40 tiltak som rettes mot kommunale tjenester. Fordi et tiltak kan rette seg mot flere tjenester, samsvarer ikke tallene i parentes med totaltallet. I tabellen fremgår det videre at det er 9 tiltak som rettes mot statlige tjenester, fire mot frivillige/ideelle organisasjoner og 13 som er andre tiltak som ikke passer inn i de øvrige kategoriene.

### Skole og barnehage

Det er i alt 20 prosjekter som retter seg mot barnehage og skole. Av disse er det to som retter seg bare mot barnehagen, ni som retter seg bare mot skolen og ni tiltak som retter seg både mot barnehage og skolen.

Figur 5.3: Illustrasjon av forebyggende tiltak rettet mot barnehage og skole



I figuren over har vi illustrert de ulike tiltakene som retter seg mot barnehage og skole. Vi kan skille mellom seks typer tiltak:

- Regelverksendringer for barnehager, skoler og utdanningsinstitusjoner
- Fagfornyelse i barnehagen
- Opplærings- og undervisningsmateriell
- Mobbetiltak
- Tiltak mot vold i skolen
- Skolerettede tiltak mot innvandrergrupper

**Regelverksendringer:** Tiltak som omfatter lov og regelverk består av endringer i rammeplanen for barnehagene og endring i rammeplan for grunnutdanningene til barnehage og skole. Med andre ord inngår det her to typer regelverksendringer. Den første handler om endringer i rammeplanen for barnehagen som tydeliggjør barnehagens ansvar for å forebygge og avdekke vold og overgrep mot barn (fra august 2017). Den andre er endringer i rammeplanen for relevante høyere utdanninger, der formålet er å tydeliggjøre kompetansekravet om vold og overgrep. Dette vil således omfatte både barnehageutdanningen og grunnskoleutdanningen. Regelverksendringene retter seg med andre ord både mot ansatte i skole og barnehage og mot nyutdannede som skal rekrutteres inn i de aktuelle tjenestene. Formålet er å signalisere at vold og overgrep inngår som et tema eller ansvarsområde for barnehagen/skolen. Den tredje typen tiltak som gjelder barnehage og skole, på lik linje med andre tjenester, innebærer en forenkling og klargjøring av regelverket for opplysningsplikt til barneverntjenesten.

**Fagfornyelsen:** I forlengelsen av endringene i regelverket har vi også tiltak som handler om fagfornyelse i barnehage og skole. For barnehagene er temaet vold og overgrep inkludert i revidert kompetansestrategi for barnehagen, og for skolen skal temaer som livsmestring, seksualitet og digital dømmekraft inn i de nye lærerplanene i skolen.

**Opplærings-/undervisningsmateriell:** Det vi har kalt opplærings-/undervisningsmateriell innbefatter nettportalene «Jeg vet» og «Snakke». «Jeg vet» er et undervisningsopplegg om vold og overgrep, mens «Snakke» er et opplæringsverktøy i å samtale med barn om temaet vold og overgrep. I begge tilfeller er målgruppen ansatte i barnehager og skoler. I BLD sin rapportering (i tiltaksversikten) omtales de to verktøyene på følgende måte:

- "Jeg Vet", læringsressursen for voldsforebygging og livsmestring i barnehage og skole ([www.jegvet.no](http://www.jegvet.no)).
- Opplæringsverktøyet "SNAKKE": SNAKKE er en digital opplæringsplattform som skal gjøre voksne tryggere når de skal ta opp viktige temaer med barn de er bekymret for. Kjerneinnholdet i SNAKKE er et nyutviklet simuleringsspill som skal gi praktisk øving og samtalehjelp til å snakke med barn og unge om vanskelige temaer. RVTS Øst har en koordinerende og samlende funksjon i utviklings- og implementeringsarbeidet.

*Mobbetiltak:* Mobbetiltak som er felles for både barnehage og skole innbefatter ordningen med mobbeombud og ordningen med beredskapsteam til bruk i vanskelige mobbesaker. I tillegg inngår nytt regelverk om skolemiljø og håndhevingsordningen som tiltak for skolene. Herunder inngår øremerkede tilskudd til håndhevingsordningen.

*Vold i skolen:* Det er ett tiltak som rettes særskilt mot å forebygge vold i skolen, og som ligger inn under satsingen på å styrke innsatsen mot mobbing og digitale krenkelser (satsingsområde 29). Dette vil kunne overlappe mobbetiltakene, men omfatter utøvelse av vold og utagerende oppførsel generelt, og overfor lærere spesielt. Dette er et utviklingstiltak som er avgrenset til seks kommuner, herunder én fylkeskommune.

*Skolerettede tiltak mot innvandrergupper:* Dette tiltaket ser ut til å innebære bruk av minoritetsrådgivere og ambuleringe fagteam i arbeidet med å formidle kunnskap om vold og overgrep.<sup>10</sup>

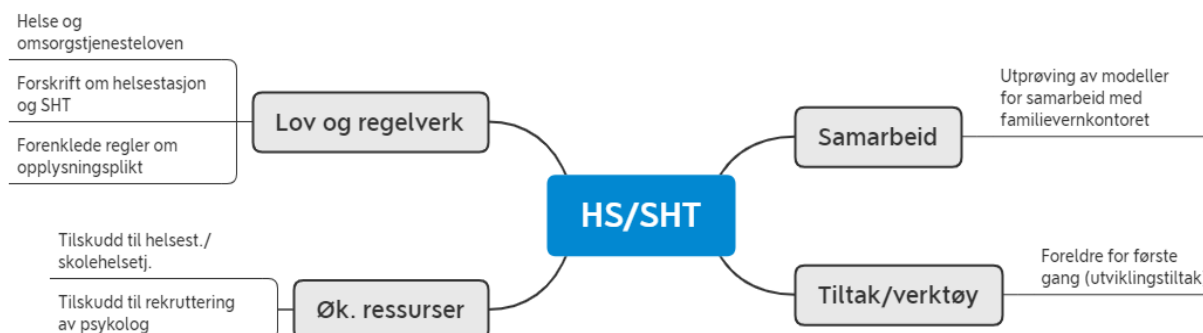
---

<sup>10</sup> Av rapporteringen for 2018 står det at det var det ansatt 25 minoritetsrådgivere i åtte fylker som gir råd og veiledning til utsatte elever.

## Helsestasjons- og skolehelsetjenesten

Det er i alt syv tiltak som retter seg mot helsestasjons- og skolehelsetjenesten.

Figur 5.4: Illustrasjon av forebyggende tiltak rettet mot helsestasjons- og skolehelsetjenesten



Tiltak som rettes mot helsestasjons- og skolehelsetjenesten kan deles inn i fire grupper:

- Lov og regelverk
- Økonomiske ressurser
- Samarbeidstiltak
- Individrettede tiltak og virkemidler

Det er tre tiltak som faller inn under kategorien lover og regelverk. Et av disse er innføringen av den generelle bestemmelsen i helse- og omsorgstjenesteloven som sier at kommunen skal gjøre helse- og omsorgstjenesten i stand til å forebygge, avdekke og avverge vold og seksuelle overgrep. Dette er en lovparagraf som også vil gjelde helsestasjons- og skolehelsetjenesten. Det andre tiltaket innebærer at det samme ansvaret er tatt inn som et eget tema i forskriften til helsestasjons- og skolehelsetjenesten. Her er det eksplisitt uttrykt at helsestasjons- og skolehelsetjenesten skal forebygge, avdekke og avverge vold, overgrep og omsorgssvikt. Det tredje tiltaket som faller inn under kategorien lover og regler, er det generelle tiltaket om forenkling av regelverket om opplysningsplikt.

De øvrige tiltakene har mer indirekte betydning for helsestasjonens og skolehelsetjenestens arbeid mot vold og overgrep. Et av disse er satsingen på tjenesten gjennom øremerkede tilskudd, men uten at disse nødvendigvis øremerkes arbeid mot vold og overgrep. Her inngår tilskudd til foreldrestøttende tiltak i kommunene (52,3 mill. i 2019). Indirekte vil også øremerkede tilskudd til psykologtjenesten i kommunene ha en betydning for tjenesten (205 mill. i 2019). Et annet tiltak handler om å prøve ut modeller for samarbeid mellom helsestasjonene og familievern tjenesten. Et tredje tiltak som vil være relevant for tjenesten, er utprøvingen av tiltaket «Foreldre for første gang» (Nurse Family Partnership).

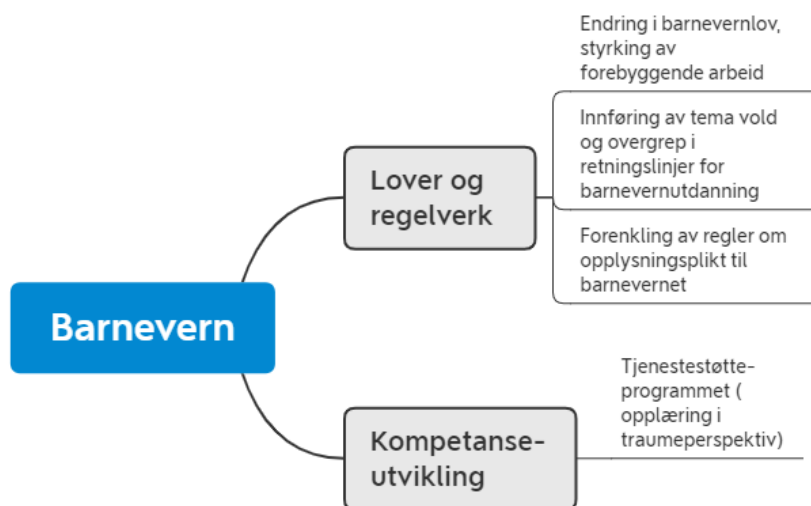
Den forebyggende satsingen på helsestasjons- og skolehelsetjenesten inneholder med andre ord både et juridisk og et økonomisk virkemiddel. Mens det juridiske virkemiddelet har som formål å tydeliggjøre tjenestens ansvar for vold og overgrep, er det økonomiske virkemiddelet løsere koblet til temaet. I tillegg inngår også to typer pedagogiske tiltak i form av en samarbeidsmodell og et familiebasert tiltak.



## Barnevernet

Det er i alt fire tiltak som retter seg mot barneverntjenesten. Disse kan vi igjen skille i to typer tiltak. Den ene er tiltak som omhandler lover og regelverk, og det andre er kompetanseutvikling eller kompetanseformidling.

Figur 5.5: Illustrasjon av forebyggende tiltak rettet mot barnevernet



Innenfor den første typen tiltak om lover og regelverk, finner vi tre tiltak:

- Endringer i barnevernloven der det legges mer vekt på barnevernets forebyggende arbeid
- Innføring av temaet vold og overgrep i retningslinjene for grunnutdanningen til barnevernspedagog, der det inngår både kunnskaps- og ferdighetsmål om vold og overgrep
- Forenkling av regelverk om opplysningsplikt til barnevernet

Den andre typen tiltak er en større satsing på kompetanseutvikling i barnevernet (tjenestestøtteprogrammet). Dette er et kurs som tilbys alle kommunale barnevern og som har til formål å styrke kvaliteten på barneverntjenestenes arbeid med undersøkelser, bedre samarbeidet med familier om endringer gjennom hjelpetiltak, øke tjenestenes grunnleggende traumeforståelse og styrke tjenestenes arbeid med nettverksmobilisering. Dette tiltaket er igjen en del av en bredere strategi for å styrke kunnskapen i barnevernet (Kompetansestrategi for det kommunale barnevernet 2018-2024).

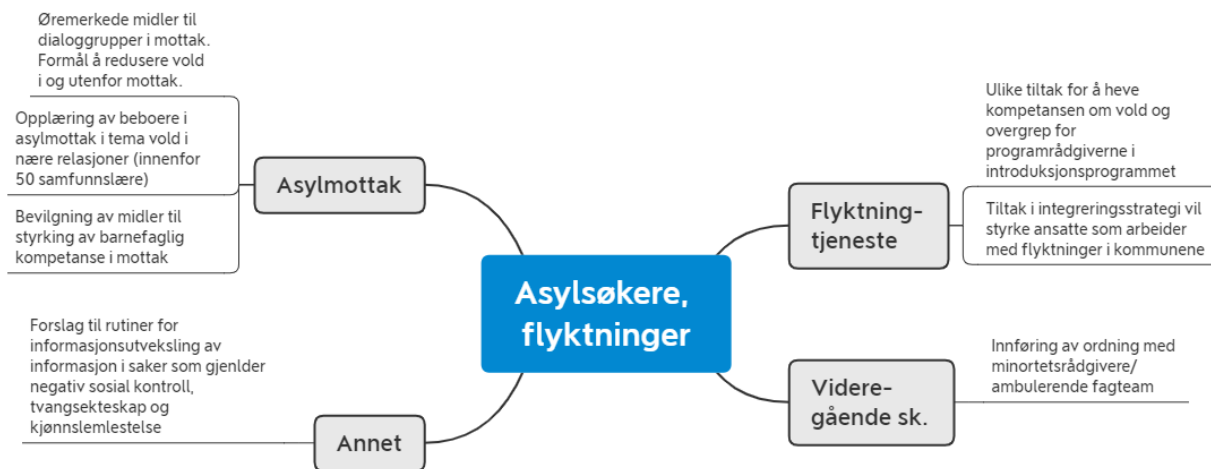
De nevnte barneverntiltakene kjennetegnes av å rette seg mot mer grunnleggende premisser for arbeidet mot vold og overgrep, nemlig det å sette tema på dagsorden i lovgrunnlaget, det å sette tema på dagsorden i utdanningsprogrammet for barnevernspedagoger og styrking av kompetansen barneverntjenesten.

## Asylmottak og flykningetjenesten

Foruten de tidligere nevnte tiltakene om sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse, er det seks tiltak som retter seg spesielt mot innvandrergupper. Dette omfatter tiltak mot innvandrere i mottak (tre tiltak), mot programrådgivere i kommunen (to tiltak) og mot minoritetsrådgivere i skolen (ett tiltak). Tiltakene som retter seg mot innvandrere i mottak, er opplæringstiltak for ansatte (styrket barnefaglig kompetanse), opplæringstiltak for

beboere (som en del av de obligatoriske 50 timene med kultur- og samfunnsopplæring) og tilskudd til gjennomføring av dialoggrupper om vold i mottak.

Figur 5.6: Illustrasjon av forebyggende tiltak rettet mot asylmottak og flykningetjenesten



## Andre kommunale tjenester

Vi har her valgt å omtale øvrige tiltak rettet mot kommunen. Dette omfatter da tiltak som rettes mot kommunen generelt og tiltak som rettes mot helsetjenesten og folkehelsearbeidet.

Det er fire tiltak som rettes mot kommunehelsetjenesten ut over de som rettes mot helsestasjons- og skolehelsetjenesten:

- Endringene i helse- og omsorgstjenesteloven, spesialisthelsetjenesteloven og tannhelsetjenesteloven, der det fremgår at kommunen skal gjøre helse- og omsorgstjenesten i stand til å forebygge, avdekke og avverge vold og seksuelle overgrep
- Utarbeiding av veileder for helse- og omsorgstjenestens arbeid med vold i nære relasjoner, herunder promotering og implementering av veilederen
- Utprøving av modellen TryggEst for håndtering av vold og overgrep mot sårbare voksne
- Innføring av kompetansekrav i lov om kommunale helse- og omsorgstjenester, bl.a. at kommunen skal knytte til seg psykolog, lege, jordmor, helsesøster og fysioterapeut
- Øremerket tilskudd til rekruttering av psykologer i de kommunale helse- og omsorgstjenestene

Her inngår det med andre ord både styringssignaler – i lovs form – om helse- og omsorgstjenestens ansvar i arbeidet med vold og overgrep, pedagogiske virkemidler (veileder og TryggEst), kompetansekrav og øremerkede tilskudd for å støtte opp om kompetansekravene. De to siste tiltakene vil imidlertid ikke nødvendigvis rettes spesielt mot kommunens arbeid mot vold og overgrep.

I tillegg til de nevnte tiltakene, vil også tiltaket med forenkling av regelverk for opplysningsplikt til barnevernstjenesten være relevant for disse tjenestene.

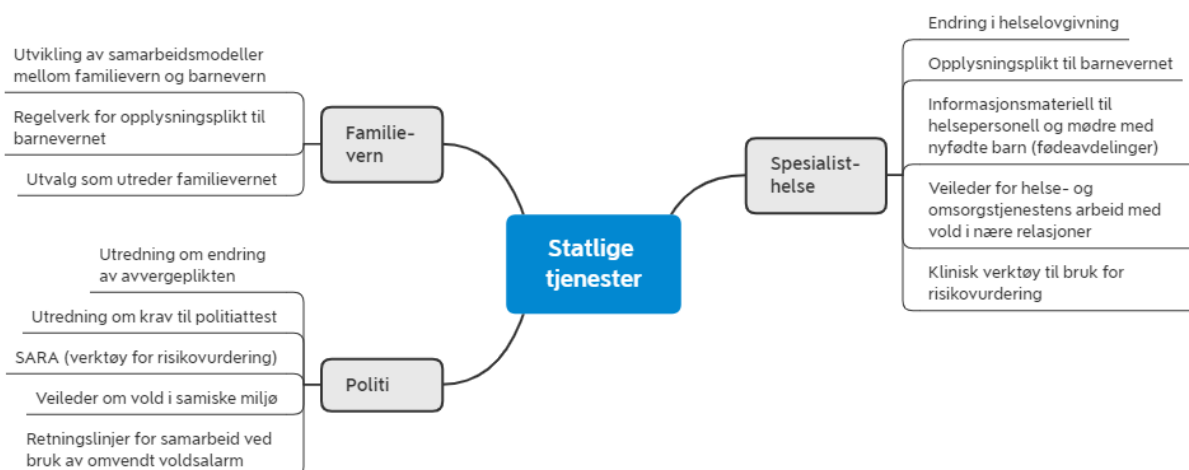
Ut over tiltakene rettet mot helse- og omsorgstjenesten, inngår det også et utviklingstiltak som er rettet mot folkehelseprogrammet i ett fylke. Formålet med dette tiltaket er å prøve ut hvordan vold og overgrep kan inngå som et element i kommunenes folkehelsearbeid.

Det inngår også noen tiltak i planen som retter seg mot kommunen generelt. Dette er for det første tiltak for å stimulere til å utforme kommunale handlingsplaner. Et tiltak har vært å utvikle en veileder for kommunene, og et annet har vært å bruke RVTsene til å bistå kommunene med å utarbeide slike planer. Et annet tiltak har vært rettet mot utviklingen av tverretatlige konsultasjonsteam. På samme måte som med handlingsplanene har RVTsene fått i oppdrag å hjelpe kommunene med å utvikle slike team. Et tredje tiltak har vært å revidere veilederen for kommunenes krisehåndtering ved mistanke om ansattes overgrep mot barn.

## Statlige tjenester

Vi har her samlet omtalene av Opptrappingsplanens virkemidler rettet mot de statlige tjenestene. Dette inkluderer familievern, spesialisthelsetjenesten og politiet.

Figur 5.7: Illustrasjon av forebyggende tiltak rettet mot statlige tjenester



### Familievernet

I planen er det tre tiltak som retter seg særskilt mot familievernkontorene. Det ene tiltaket er det regjeringsoppnevnte utvalget som skal gjennomgå familievern tjenesten. Rapporten fra utvalget ble avlevert i 2019, og utvalget anbefaler at familievern tjenesten involveres både i det forebyggende arbeidet, i arbeidet med å avdekke vold og i behandling. Det siste avgrenses til mindre alvorlige voldssaker og tiltak som sinnemestring, aggresjonskontroll og relasjonsarbeid i familier. Et annet tiltak er utprøving av en samarbeidsmodell mellom familievern tjenesten og helsestasjoner i syv kommuner. Formålet med samarbeidsprosjektet har vært å komme tidligere inn med hjelp til barnet og familien. Et tredje tiltak som gjelder alle tjenester, også familievernet, er forenkling og klargjøring av dagens regelverk for opplysningsplikt til barnevernet.

### Spesialisthelsetjenesten

Et sentralt tiltak i spesialisthelsetjenesten er innføringen av en egen lovparagraf i spesialisthelsetjenesteloven som pålegger tjenesten et spesielt ansvar for å forebygge, avdekke og avverge vold og seksuelle overgrep. Dette på linje med øvrige helsetjenester (kommunehelsetjenesten og tannhelsetjenesten). I tillegg er det også utarbeidet faglige råd

for vurdering av voldsrisiko ved alvorlige psykiske lidelser. Her beskrives det hvordan helsepersonell i spesialisthelsetjenesten kan gjøre risikoutredninger og hvilke strukturerte kliniske verktøy som anbefales for å identifisere risiko og for å forebygge mulige voldshandlinger. I tillegg vil også tiltaket som handler om å klargjøre opplysningsplikten til barnevernstjenesten, være relevant for spesialisthelsetjenesten som for andre tjenester.

Foruten de nevnte tiltakene er det også utarbeidet en del informasjonsmateriell rettet mot spesialisthelsetjenesten. Dette innbefatter bl.a. brosjyre og video om forebygging av vold mot spedbarn (inkludert filleristing), som skal deles ut til foreldre på fødeavdelinger.

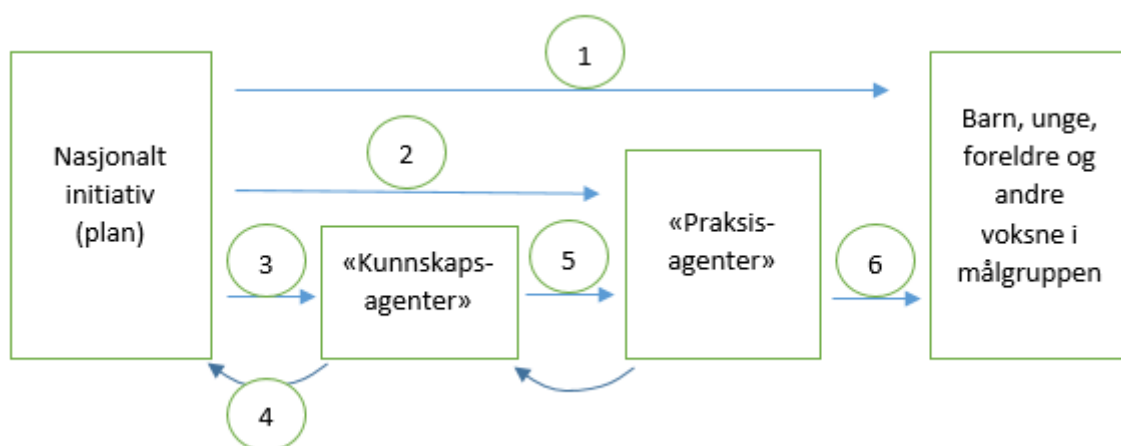
### *Politi og rettsvesen*

I tiltaksoversikten finner vi fem tiltak som kan betraktes som forebyggende tiltak rettet mot politiet og rettsvesenet. Et av disse er forslag til endring i avvergeplikten (i straffeloven), slik at plikten skal omfatte flere typer lovbrudd, herunder tvangsekteskap, grov menneskehandel og kjønnslemlestelse. Et annet juridisk tiltak er forslaget om å innføre krav til politiattest for yrkesgrupper som er i kontakt med barn, men som ikke faller inn under dagens særlovgivning. Et tredje tiltak som også faller inn under kategorien lov og regelverk, handler om å utrede forslag til retningslinjer for politiets samarbeid med øvrige tjenester ved bruk av omvendt voldsalarm. Det fjerde tiltaket er innføringen av SARA-metoden som er et verktøy utarbeidet for politiet til å vurdere risiko for partnervold. Det siste tiltaket er et tilskudd til en veileder om forebygging av vold i nære relasjoner i samiske samfunn («Mot til handling»), og gjennomføres av Norske Reindriftssamers Landsforening i samarbeid med Finnmark politidistrikt.<sup>11</sup>

## 5.3 Oppsummering og analyse

I denne delen av kapitlet vil vi forsøke å oppsummere hvordan satsingen på forebyggende virksomhet antas å gi endringer i praksisfeltet. Dette har vi gjort ved å ta utgangspunkt i modellen som består av aktører og virkemidler. Aktørene innbefatter nasjonale myndigheter, ulike «agenter» som bistår med å realisere planen samt målgruppen som er barn, unge og foreldre og andre voksne.

Figur 5.8: Analysemodell - forebyggende tiltak



<sup>11</sup> Dette er et tiltak innenfor satsingsområdet «Bidra til mer kunnskap om vald og overgrep i samiske område» (50).

Tiltakene innenfor det forebyggende arbeidet dreier seg i stor grad om vold i nære relasjoner, men mange tiltak rettes også mot andre former for vold. Andre former for vold er mobbing, vold i skolen, nettrelatert vold og negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse. I mange av tiltakene er det imidlertid vanskelig å identifisere noen bestemte former for vold/overgrep. Noen av disse tiltakene retter seg mot bestemte målgrupper (risikogrupper), men mange har verken definert noen spesifikk voldsproblematikk eller målgruppe. Den siste typen tiltak omfatter bl.a. generelle styringssignaler om vektlegging av voldstemaet i tildelingsbrev til direktorater/fylkesmenn, endring i lovgivning som tydeliggjør tjenestenes ansvar i voldssaker, innføring av vold som tema i rammeplanene til fagutdanningene, tilskuddsordning til rekruttering av psykologer og samarbeidstiltak. Dette er med andre ord tiltak som har til formål å sette temaet vold på dagsorden eller som har til formål å legge premissene for mer konkret forebyggende arbeid.

Målgruppen for en stor del av de forebyggende tiltakene er kommunale tjenester, og spesielt barnehager og skoler, helsestasjons- og skolehelsetjenesten og barnevernet. Denne satsingen innebærer både det å sette vold og overgrep på dagsorden i tjenestenes retningslinjer, kompetanseheving av ansatte i de aktuelle tjenestene, og å ta inn temaet i profesjonsutdanningene. I tillegg satses det også på det metodiske innholdet i disse tjenestene. Dette kommer kanskje best til uttrykk gjennom en bred satsing på familietiltak generelt og på konkrete familiestøttende tiltak spesielt (Familie for første gang). Det betyr med andre ord at det legges stor vekt på kommunale «praksisagenter» for å realisere den forebyggende virksomheten. Dels gjennomføres dette gjennom nasjonale initiativ (f.eks. retningslinjer, jf. relasjon 2 i modellen over) og dels via kunnskapsagenter (f.eks. utdanningsinstitusjonene, jf. relasjon 5).

En gjennomgang av tiltak som retter seg mot ulike tjenester viser at det er stor bredde i tiltakene rettet mot barnehager og skoler. Her benyttes en rekke juridiske og pedagogiske virkemidler, men i mindre grad økonomiske virkemidler. Tilsvarende gjelder også tiltak rettet mot helsestasjons- og skolehelsetjenesten, men her inngår det også økonomiske virkemidler. Tiltakene rettet mot barnevernet ser ut til å være noe mindre omfattende, men innbefatter både juridiske og pedagogiske virkemidler. Det er også flere tiltak rettet mot innvandrere/asylsøkere. Dels dreier dette seg om tiltak i asylmottak, dels i flyktningetjenesten og dels i videregående skoler. Flere tiltak rettes også mot familieverntjenesten, men disse befinner seg i grenselandet mellom forebygging og oppfølging/ behandling. Familieverntjenesten omtales derfor mer utfyllende i avsnittet om oppfølging/ behandling.

Gjennomgangen av tiltakene viser at «kunnskapsagentene» har fått ulike roller i det forebyggende arbeidet. For det første vil utdanningsinstitusjonene ha en direkte innvirkning på praksisagentene ved at vold og overgrep som tema tas inn i profesjonsutdanningene (relasjon 5). For det andre legges det stor vekt på bruk av kompetansesentret RVTS til å bistå kommunene i det forebyggende arbeidet, dvs. som et oppdrag fra nasjonale myndigheter (relasjon 3 + relasjon 5). Kompetansesentret RVTS har ellers også en rolle med å implementere de ulike tiltakene i praksisfeltet, dvs. at de også har som oppgave å bidra til at tiltakene gir resultater for brukerne (relasjon 6). For det tredje består en del av de uspesifiserte tiltakene av generelle styringssignaler til kunnskapsagentene i form av tildelingsbrev til direktorater, fylkesmenn og kompetansesentre. For det fjerde har både NKVTS og RVTS en rolle i å bistå kommunene med kommunale handlingsplaner.

Generelt kan vi si at det i Opptappingsplanen er lagt stor vekt på det forebyggende arbeidet. Satsingen består av mange ulike tiltak som i hovedsak retter seg mot vold i nære relasjoner. Tiltakene har som formål å styrke kompetansen både i befolkningen generelt og spesielt blant ansatte på tjenestenivå i kommunene. Innsatsen mot kommunene består både av

tradisjonelle statlige virkemidler (f.eks. lovverk og veiledere) og av støtte fra ulike kunnskapsagenter (kompetansesentre). Dette kommer til uttrykk bl.a. ved at en stor del av tiltakene består av kunnskapsformidling som rettes inn mot kommunale tjenester.

På dette området er det relativt få prosjekter som handler om kunnskapsutvikling (relasjon 4). Med enkelte unntak (f.eks. tiltaket Familie for første gang), rettes utviklingstiltakene i liten grad mot den sentrale satsingen innenfor det forebyggende arbeidet (kommunale tjenesters innsats mot vold i nære relasjoner). Eksempler på utviklingstiltak innenfor dette området er satsing på kunnskapsutvikling om vold i skolen, utredning om familievernet (som i liten grad omhandler vold og overgrep) og utprøving av tiltaket TryggEst (kartleggingsverktøy rettet mot sårbare voksne). Samtidig er det også andre tiltak innenfor dette feltet som vi har definert innenfor kategorien kunnskapsformidling, men som strengt tatt også kan betraktes som utviklingstiltak. Eksempler på dette er verktøyene «Jeg vet» og «Snakke».

Det er også relativt få prosjekter som retter seg direkte mot befolkningen generelt, barn, unge og foresatte (relasjon 1). Innholdet i disse er imidlertid temamessig mer sentrale innenfor det forebyggende arbeidet. Dette innbefatter bl.a. nettportaler som har til formål å informere om nettrelatert vold og overgrep (foreldrehverdag.no og ung.no) og nettportaler som informerer om vold i nære relasjoner og voldtekt (dinutvei.no).

## 6 Oppfølging og behandling

Det andre satsingsområdet i Opptrappingsplanen er oppfølging og behandlingstilbud til personer utsatt for vold og overgrep og personer som har utøvd vold eller overgrep. I Opptrappingsplanen er det definert to mål innenfor dette satsingsområdet:

- Voldsutsatte skal få individuelt tilpasset oppfølging og behandling
- Voldsutøvere og overgripere skal få hjelp for å forebygge nye overgrep

Dette kan forstås som at det både skal være et hjelpetilbud tilgjengelig, og at hjelpetilbudet skal ha kvaliteter som hindrer gjentakelse hos overgripere og begrenser skadevirkningene for utsatte. Det overordnede målet vil dermed være å begrense ytterligere skader i form av fortsatt overgrep og skadevirkningene av å være utsatt.

Tematisk kan vi belyse dette satsingsområdet ut fra to overordnede perspektiver:

- *Tjenesteperspektiv:* Tar utgangspunkt i tjenester eller andre aktører som ivaretar tilbudet til utsatte eller overgripere
- *Målgruppeperspektiv:* Tar utgangspunkt i tiltak rettet mot utsatte for vold/overgrep og tiltak rettet mot de som har utøvd vold/overgrep

### 6.1 Tjenester og kompetansemiljøer

Vi kan skille mellom følgende aktører som er involvert i arbeidet med oppfølging og behandling:

- Kommunal helse- og omsorgstjenesten, barnevern og krisesentre
- Familievern tjenesten
- Statlig barnevern
- Spesialisthelsetjenesten
- Kompetansemiljøer
- Alternativ til Vold

Det som kjennetegner satsingsområdet oppfølging og behandling, er at mange av tiltakene innbefatter samarbeid mellom tjenestene i listen over. Dette gjelder både mellom barnevernet og psykisk helsetjeneste (spesialisthelsetjenesten), mellom kommunal helsetjeneste og spesialisthelsetjenesten, og mellom spesialisthelsetjenesten og kompetansemiljøer.

#### *Kommunale tjenester*

I kommunene er oppfølgings- og behandlingstiltakene spesielt rettet inn mot helse- og omsorgstjenesten og krisesentret, og til en viss grad det kommunale barnevernet. Det er i alt ti tiltak som i mer eller mindre grad berører disse tre kommunale tjenestene.

Tre av tiltakene er rettet inn mot krisesentrene. Dette er tiltak som tar sikte på å utvikle tjenesten eller sikre kvaliteten i tjenesten gjennom lovverk og veiledningsmateriale. De tre tiltakene er:

- Utarbeiding av kunnskapsoversikt over krisesentre samt utredning av mulige endringer i krisesenterloven
- Utarbeiding av fagveileder for kommunens krisesentertilbud (Bufdir)
- Spredning av fagveileder for kommunenes krisesentertilbud via RVTsene og fylkesmennene

Blant tiltakene rettet mot kommunene er det det videre to tiltak som rettes mot helse- og omsorgstjenesten. Det ene av disse består av en elektronisk veileder for helse- og omsorgspersonell som omhandler fremgangsmåter i arbeidet med vold i nære relasjoner. I det andre tiltaket skal metoden «Trinnvis traumefokusert kognitiv adferdsterapi» testes ut i norsk sammenheng. Målet med prosjektet er at kommunene skal få kompetanse til å tilby hjelp til flere utsatte barn, gi hjelp på et tidlig tidspunkt, og at samarbeidet mellom kommunale tjenester og spesialisthelsetjenesten skal bli bedre. Utprøvingen foregår i ti kommuner med ca. 70-75 barn og deres omsorgspersoner. Ut over disse to tiltakene inngår det også tiltak som rettes mot spesialisthelsetjenesten, men som likevel forutsetter et visst samarbeid med kommunene. Disse er omtalt nærmere under spesialisthelsetjenesten.

Den tredje typen tiltak som berører kommunene, er rettet mot barneverntjenesten. I utgangspunktet inngår det her fem tiltak som omhandler ivaretagelsen av den psykiske helsen til barnevernsbarn. Det er imidlertid bare ett av disse tiltakene som har en direkte betydning for det kommunale barnevernet. Dette er et samarbeidsrundskriv som tar for seg samarbeidet mellom barnevernet (herunder også det kommunale) og psykisk helsetjeneste. De fire øvrige tiltakene som omhandler barnevernet retter seg primært mot ivaretagelsen av den psykiske helsen til barn i statlige institusjoner. De fire tiltakene omtales nærmere under.

### *Familieverntjenesten*

Det er fire tiltak innenfor satsingen oppfølging og behandling som retter seg inn mot familieverntjenesten.

Det ene omfatter ifølge rapporteringen for 2019, en økonomisk bevilgning på 19 mill. kroner i 2019 til å bygge ut et landsdekkende behandlingstilbud i familievernet. Det fremgår også at det har vært satset økonomisk på dette fra 2017 og at det i planperioden som helhet vil innebære en økonomisk styrking på 95,5 mill. kroner. Dette er imidlertid midler som både har gått til å øke kompetansen (på behandling) og kapasiteten i tjenesten.

Det andre tiltaket er en bred satsing på å videreutvikle familieverntjenestens tilbud til familier med voldsproblematikk.<sup>12</sup> Herunder inngår etablering av et spisskompetansemiljø for tjenestens arbeid med vold på Enerhaugen familievernkontor. I tillegg er det etablert ressurskontor for vold i nære relasjoner i alle regioner. Det er også utarbeidet en plan for fagutvikling på vold i tjenesten, utarbeidet en digital veileder for familievernets arbeid med vold og igangsatt forskningsarbeid på familievernets voldsarbeid.

Det tredje tiltaket er mer spesifikt og innbefatter uttesting eller innføring av voldsrelatert metodikk i tjenesten. Den ene metoden er «Enkel og effektiv aggresjonskontroll» og den andre Funksjonell familierterapi (FFT).

Det fjerde tiltaket består av å etablere et samarbeid mellom Alternativ til vold (ATV) og familievernets spisskompetansemiljø på vold i nære relasjoner.

### *Spesialisthelsetjenesten*

Tiltakene som omfatter spesialisthelsetjenesten består av tiltak rettet spesielt mot denne tjenesten og tiltak som innebærer samarbeid med kommunal helsetjeneste. Den sistnevnte typen innbefatter følgende fire tiltak:

---

<sup>12</sup> Bevilgningen til familievernet som er omtalt i avsnittet over, og den spisskompetansesatsingen som omtales i dette avsnittet, inngår i ett og samme overordnede tiltak i planen. I denne analysen har vi imidlertid skilt dette i to ulike tiltak.



- Utarbeiding av elektronisk veileder for helse- og omsorgspersonells arbeid med vold i nære relasjoner, inkludert skisserte oppfølgings- og samhandlingsforløp (også nevnt under kommunen)
- Etablering av ulike type team som oppfølgingsteam, konsultasjonsteam, psykososialt kriseteam, ACT/ FACT- team med flere
- Tilskudd til behandlingstilbudet til mennesker med rus- og /eller psykiske helseutfordringer, inkludert personer med traumeerfaringer (Rask psykisk helsehjelp (RPH) og tverrfaglige aktivt oppsøkende behandlingsteam ACT og FACT-team)
- En egen ressursgruppe er satt ned i forbindelse med utarbeidelse av seks pakkeforløp for psykisk helse og rus. Gruppen har gitt innspill og faglige anbefalinger når det gjelder vold, overgrep- og andre traumatiske erfaringer (faglig råd som omhandler kartlegging/avdekking, utredning og tiltak/behandling og som inkluderer både de som har vært utsatt for vold eller overgrep og /eller de som utøver vold, både barn, unge og voksne)

Ut over de fire nevnte tiltakene, inngår det i Opptappingsplanen også fire tiltak som er rettet spesielt mot spesialisthelsetjenesten:

- Gjennomføring av et pilotprosjekt om kunnskapsbasert behandling av PTSD hos voksne i klinikk (i regi av NKVTS)
- Etablering av et behandlingstilbud i alle helseregioner for barn og unge med problematisk eller skadelig seksuell atferd (ledet av Helse Vest RHF)
- Opprettelsen av et nasjonalt klinisk nettverk for å bygge opp kunnskapsbasert utrednings- og behandlingskompetanse i spesialisthelsetjenesten for barn og unge som har utøvet problematisk eller skadelig seksuell atferd (ledes av Betanien sykehus på vegne av Helse Vest RHF)
- Utvikling av et behandlingstilbud til seksuallovbruddsdømte (BASIS prosjektet) i regi av Helse Sør-Øst. Det er bevilget 19 mill. kroner i 2019 til utbygging av et landsdekkende behandlingstilbud

### *Kompetansemiljøer*

Vi har også skilt ut fire tiltak som er knyttet til kompetansemiljøene NKVTS, RVTS og KoRus. Som et av eksemplene over viser, så kjennetegnes disse tiltakene av at de gjennomføres i nært samarbeid med helsetjenesten:

- Videreføring av NKVTS sitt tiltak for å styrke arbeidet rettet mot overgripere bl.a. i samarbeid med RVTSene, det nasjonale kliniske nettverket for behandling av barn og unge med SSA (skadelig seksuell adferd)/Helse Vest/RHF og Redd Barna
- Utredning gjennomført av NKVTS om kunnskapsgrunnlaget for behandlingstilbud til voldsutsatte og voldsutøvere
- Bevilgning av 1 mill. kroner til RVTSene for å heve helsetjenestenes kompetanse i arbeidet med barn og unge med skadelig seksuell atferd. Dette innbefatter bl.a. et samarbeid med Ressursenhet V27 ved Betanien sykehus om spredning av AIM-verktøyene (utredning, risikovurdering og behandling/andre intervensjoner)
- Oppdrag til KoRus og RVTS med å utvikle og implementere kunnskapsmoduler på området rus og vold, herunder foreta en kunnskapsoppsummering. Prosjektet ledes ved KORUS Midt og RVTS Midt

### *Alternativ til vold (ATV)*

Det er tre tiltak som er rettet mot ATV eller der ATV inngår som en partner. Det ene tiltaket innebærer en økonomisk styrking av organisasjonen med opptil 10 mill. årlig, bl.a. for å styrke tilbudet i Finnmark. Det andre tiltaket innebærer etablering av et generelt samarbeid med familievernkantorene og et særskilt samarbeidsprosjekt mellom ATV og familievernets spisskompetansemiljø på vold i nære relasjoner. Det tredje tiltaket handler om å tilpasse og spre metoden «Enkel og effektiv aggresjonskontroll» i familieverntjenesten.

## 6.2 Tiltak rettet mot utsatte og overgripere

Det er vanskelig å kategorisere oppfølgings- og behandlingstiltakene etter hvilken målgruppe de retter seg mot, dvs. voldsutøvere eller voldsutsatte. Vi kan likevel skille mellom tre typer tiltak:

- Tiltak som retter seg mot oppfølging/behandling av voldsutøvere, voldsutsatte eller mot vold i nære relasjoner generelt
- Tiltak som retter seg mot behandling av rus og psykisk helse i kombinasjon med voldsrelaterte hendelser
- Andre tiltak som ikke faller naturlig inn i de to første

### *Voldsutøvere, voldsutsatte eller vold i nære relasjoner*

I denne gruppen tiltak har vi mer generelle tiltak for å styrke tjenester som jobber med vold i nære relasjoner, utviklingstiltak som retter seg mot overgripere/voldsutøver og et par tiltak som også innbefatter voldsutsatte. De spesifikke tiltakene er med andre ord først og fremst rettet mot voldsutøvere/overgripere.

Tiltakene rettet mot voldsutøvere/overgripere dreier seg hovedsakelig om iverksetting av ulike utviklingstiltak. Dette innbefatter for det første flere tiltak som handler om å utvikle behandlingstilbud til barn og unge med skadelig seksuell atferd (herunder et nasjonalt klinisk nettverk) og behandlingstilbud til seksuallovbruddsdømte (BASIS). Dette er tiltak som rettes inn mot spesialisthelsetjenesten. For det andre inngår metoden «Enkel og effektiv aggresjonskontroll» som skal tilpasses og spres i familieverntjenesten. Ut over dette inngår også et utredningsarbeid der NKVTS skal sammenstille og publisere kunnskapsgrunnlag for behandlingstilbud til voldsutsatte og voldsutøvere.

Foruten utredningsarbeidet nevnt over (som også omfatter voldsutsatte), er det kun ett tiltak som retter seg spesifikt mot voldsutsatte. Dette er utprøvingen av metoden «Trinnvis traumefokusert kognitiv adferdsterapi» som vil være et lavterskeltiltak til bruk i kommunene. Samtidig vil flere av tiltakene nevnt nedenfor implisitt også inkludere voldsutsatte eller personer som er utsatt for overgrep.

De øvrige tiltakene som inngår her, handler i stor grad om å styrke tjenester som arbeider med vold i nære relasjoner. Konkret retter tiltakene seg mot krisesentrene, familievernkantorene og ATV. Disse tiltakene inneholder en generell satsing på tjenestene, både innhold og ressurser, og på samarbeid mellom familieverntjenesten og ATV.

### *Tiltak rettet mot behandling av rus og psykisk helse*

Blant tiltakene som retter seg mot behandling av rus og psykiske helse, kan vi igjen skille mellom to typer. Det ene er rettet mot barnevernsbarn som er i institusjon og det andre er tiltak som omfatter oppfølging/behandling av rusproblematikk og psykiske lidelser.

Det inngår fem tiltak i satsingen på barnevernsbarn i institusjon. Dette innbefatter: 1) retningslinjer for helseansvarlige i barnevernsinstitusjoner og barneansvarlige i BUP; 2) rundskriv om samarbeid mellom barneverntjenester og psykisk helsetjeneste; 3) etablering av et e-læringsprogram om psykisk helse for helseansvarlige i barnevernsinstitusjoner; 4) bruk av digitalt verktøy for oppfølging og behandling av barn i barneverninstitusjon med psykiske vansker og lidelser; 5) etablering av et nytt institusjonstilbud til barn og unge med behov for langvarig omsorg utenfor hjem og stort behov for psykisk helsehjelp. Her inngår det med andre ord flere tiltak som rettes mot samme målgruppe og tematikk, og som innbefatter både konkretisering av de involverte tjenestenes ansvar (punkt 1), beskrivelse av hvordan de skal samarbeide (punkt 2), kompetanseheving (punkt 3), behandlingsmetodikk (punkt 4) og etablering av et integrert behandlingstilbud (punkt 5).

Det er fire tiltak der vold knyttets opp mot rus- og psykiatrifeltet. Disse fremstår imidlertid som noe mindre helhetlig enn satsingen på barnevernsinstitusjonene. Det mest konkrete tiltaket er innføringen av vold og overgrep som tematikk i pakkeforløpene for psykisk helse og rus. Et annet tiltak er et oppdrag til NKVTS om å implementere kunnskapsbasert behandling av PTSD hos voksne i klinikk (spesialisthelsetjenesten). Et tredje tiltak knytter også voldsproblematikken opp mot det etablerte behandlingstilbudet, men da til tiltak som «Rask psykisk helsehjelp» og tverrfaglige oppsøkende behandlingsteam som ACT og FACT. Her vises det imidlertid bare til at det finnes tilskuddsordninger for å etablere slike tilbud, og det inngår ikke noe særskilt faglig innsats eller utvikling for å inkludere vold og overgrep spesifikt i disse tilbudene. Det fjerde tiltaket innebærer utvikling og implementering av kunnskapsmoduler på området rus og vold innenfor et samarbeid mellom ulike kompetansesentre (KoRus og RVTS). Det fremgår imidlertid ikke hva formålet er og hvem målgruppen er for dette tiltaket.

#### *Andre tiltak*

Det er to tiltak som ikke passer inn i de nevnte tiltakene over. Det ene tiltaket er satsingen på ulike typer oppfølgingsteam, konsultasjonsteam, psykososialt kriseteam, ACT/FACT-team mv. Det er likevel grunn til å anta at disse i stor grad er oppfølgingstiltak som omfatter personer der rus og psykisk helse er involvert. Det andre tiltaket består av en økonomiske styrking av familievernet med over 95 millioner kroner i planperioden. Selv om styrkingen av familievernet er generell, er det grunn til å tro at den også vil innebærer en satsing på oppfølging av personer involvert i vold i nære relasjoner. I tildelingsbrevet til Bufdir for 2019 står det bl.a. at familievernertjenesten er grunnstammen i hjelpetilbudet til familier med samlivs- og relasjonsproblemer, og at arbeidet med å forbedre tilbudet til familier berørt av vold skal prioriteres.

## 6.3 Innsatsfaktorene

### *Kunnskapsutvikling*

Oppfølging og behandlingstilbudet kjennetegnes av at mange av tiltakene handler om kunnskapsutvikling. Av de 26 tiltakene innenfor satsingsområdet oppfølging og behandling, er halvparten klassifisert som kunnskapsutvikling. Dette gjelder både tiltak rettet inn mot kommunale tjenester, familievernertjenesten, spesialisthelsetjenesten og de tiltakene som involverer kompetansemiljøene.

Kunnskapsutviklingen handler i stor grad om å utvikle et behandlingstilbud. Typisk for dette er tiltakene innenfor spesialisthelsetjenesten. Dette innbefatter følgende tiltak:

- Utvikling av behandlingstilbud rettet mot barn og unge med problematisk eller skadelig seksuell atferd (SSA)
- Utviklet et behandlingstilbud til seksuallovbruddsdømte, inklusiv pedofile, med identifisert forhøyet risiko for tilbakefall
- Gjennomføring av pilotprosjekt om kunnskapsbasert behandling av PTSD hos voksne i klinikk (NKVTS)
- Utarbeiding av pakkeforløp for psykisk helse og rus som inkluderte vold, overgrep og traumatiske erfaringer

I forlengelsen av tiltakene over, kan vi også ta med utviklingsarbeidet i barnevernet der flere tiltak handler om å utvikle et psykisk helsetilbud knyttet opp mot barn i barnevernsinstitusjoner.

I kommunene ser vi at tiltak innenfor kategorien kunnskapsutvikling innbefatter krisesenter-tilbudet (herunder utredning som grunnlag for endringer i krisesenterloven og utvikling av en fagveileder for krisesentertilbudet) og uttesting av et eget oppfølgingstilbud for voldsutsatte barn og omsorgsgivere (Trinnvis traumefokusert kognitiv atferdsterapi»).

Til slutt inngår det her også to tiltak i regi av kompetansemiljøene. Det ene er et utredningsprosjekt der formålet er å sammenstille behandlingstilbudet til voldsutsatte og voldsutøvere (av NKVTS), og det andre handler om å utvikle kunnskapsmoduler på området rus og vold (KoRus og RVTS).

#### *Kunnskapsformidling*

Det er også flere tiltak som handler om kunnskapsformidling (syv tiltak). Enkelte av disse kan knyttes opp mot utviklingsarbeidet nevnt over. Dette gjelder spesielt utviklingstiltaket for barn og unge med problematisk eller skadelig seksuell atferd (SSA). I forlengelsen av dette arbeidet inngår det her tiltak som gir både NKVTS og RVTSene i oppgave å formidle kunnskap om metoder og verktøy rettet mot denne gruppen, herunder spredning av kunnskap gjennom nettverk.

Ut over dette finner vi også andre tiltak som handler om å spre kunnskap, praksis eller metoder for oppfølging/behandling. Dette innbefatter bl.a. elektronisk veileder for helse- og omsorgspersonell på NKVTS sine hjemmesider, spredning av metoden «Enkel og effektiv aggresjonskontroll» og spredning av annet opplæringsmaterieell tilpasset familievern.

#### *Ansvar, samordning og samarbeid*

Innenfor satsingsområdet oppfølging og behandling er det noe mindre uttrykt vektlegging av ansvar, samarbeid/samordning. Der ansvaret tydeligst kommer til uttrykk er i retningslinjene for helseansvarlig i barneverninstitusjon og retningslinjer for barnevernansvarlig i BUP. Her tydeliggjøres at helseansvarlige ved barnevernsinstitusjonene og barneansvarlige i helsetjenesten har et særskilt ansvar for å ivareta barnas helse.

Det inngår også enkelte tiltak som legger vekt på samarbeid og samordning. Dette gjelder bl.a. rundskrivet om samarbeid mellom barneverntjenester og psykiske helsetjenester. Videre gjelder det de faglige anbefalingene om å ta i bruk ulike tverretatlige/tverrfaglige team (ACT/FACT, psykososialt kriseteam og konsultasjonsteam). Til slutt er det også et samarbeidstiltak mellom ATV og familieverntjenesten.

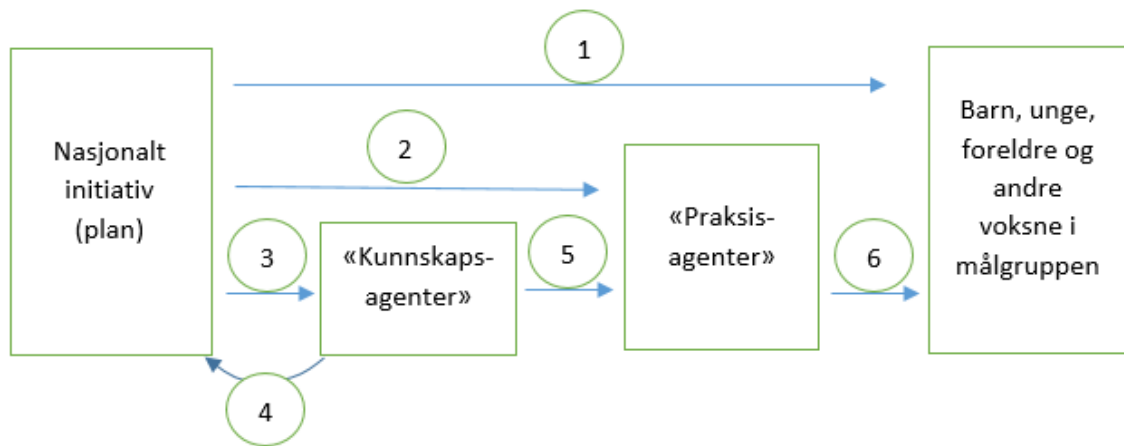
Selv om det ikke er mange tiltak som eksplisitt har til formål å fremme samarbeid innenfor satsingsområdet oppfølging og behandling, er samarbeid mellom institusjoner og

forvaltningsnivåer sentralt i flere av utviklingstiltakene nevnt over. Dette gjelder spesielt utviklingen av pakkeforløp for psykisk helse og rus som forutsetter tett samarbeid mellom spesialisthelsetjenesten og kommunal helse- og omsorgstjeneste.

## 6.4 Oppsummering og analyse

På samme måte som for de forebyggende tiltakene, har vi her sammenfattet tiltakene innenfor satsingsområdet oppfølging og behandling ved hjelp av en modell som innbefatter aktører og virkemidler som antas å skape endring.

Figur 6.1: Analysemodell – oppfølging og behandling



Det som kjennetegner tiltakene innenfor feltet oppfølging/behandling er at det består av andre praksisagenter enn innenfor det forebyggende arbeidet. De aktuelle praksisagentene er:

- Kommunale krisesentre, helse- og omsorgstjenester og i noen grad kommunalt barnevern
- Statlig barnevern, familieverntjenesten og spesialisthelsetjenesten
- Alternativ til vold (ATV)

Et annet gjennomgående trekk ved dette feltet er at det i betydelig grad består av tiltak som har til formål å *utvikle* tjenestetilbudet. Omtrent halvparten av tiltakene har som formål å utvikle kunnskap, metoder eller verktøy. Dette foregår først og fremst som oppdrag til det statlige tjenesteapparatet, dvs. helseforetak og statlig barnevern (relasjon 2), og i noen grad til kompetansemiljøene, dvs. NKVTS, RVTS og KoRus (relasjon 3). Det betyr at praksisagentene innenfor dette feltet har en større rolle i å utvikle kunnskap og tjenester. Samtidig ser vi at kunnskapsutviklingen følges av kunnskapsformidling og da i samarbeid mellom kompetansemiljøer og praksisagenter. Forholdet mellom kunnskapsagentene og praksisagentene synes derfor å inngå i et mer gjensidig likeverdig samarbeid på dette feltet.

Gjennomgående preges oppfølgings-/behandlingstiltakene av å inkludere flere tjenester, aktører eller nivåer. Det betyr at mange av tiltakene forutsetter samarbeid mellom aktører. For det første er praksisagentene her (helseforetakene) en aktiv aktør i å utvikle tilbud, og kunnskapsagentene har en mer beskjeden rolle som samarbeidspartner. For det andre består flere av tiltakene av tverretatlige tjenestetilbud og forutsetter dermed etablering av institusjonelt tjenestesamarbeid.

Tiltakene innenfor oppfølging/behandling retter seg mot både voldsutsatte, voldsutøvere og generelt vold i nære relasjoner. Tiltak rettet mot disse gruppene dreier seg i stor grad om å utvikle eller spre nye tiltak, f.eks. behandlingstilbud rettet mot seksuallovbruddsdømte, barn og unge med skadelig seksuell atferd og det kommunale tiltaket «Trinnvis traumefokusert kognitiv atferdsterapi».

Flere av utviklingstiltakene handler også om å knytte vold og overgrep opp mot behandlingstilbudet innenfor rus og psykisk helse. Her inngår bl.a. flere prosjektet for å knytte psykisk helsetjeneste opp mot barn i barnevernsinstitusjoner. En annen satsing er å inkludere vold og overgrep som et element i pakkeforløp for psykisk helse og rus.

I utgangspunktet er alle tiltakene innenfor dette området aktiviteter som formidles gjennom praksisagenter (jf. relasjon 6 i modell over). Til sammenligning omtalte vi innenfor det forebyggende området flere nettportaler som rettet seg direkte mot befolkningen generelt (f.eks. ung.no). Samtidig kan vi betrakte nettportalen [dinutvei.no](http://dinutvei.no) som et befolkningsrettet tiltak som har til formål å gi informasjon om behandlingsapparatet. Dersom dette er å betrakte som det sentrale befolkningsrettede tiltaket innenfor oppfølging og behandling, blir spørsmålet videre om portalen dekker bredden i behandlingstilbudet som ellers er omtalt i dette kapitlet, og om portalene faktisk virker som en inngangsport til dette hjelpeapparatet.

## 7 Rettssikkerhet

Den overordnede målsettingen med satsingsområdet rettssikkerhet er å gi volds- og overgrepssatte bedre rettsbeskyttelse og rettssikkerhet. De mer operative målene er:

- Prioritering av etterforskning av saker om vold og overgrep, dvs. både styrking av kapasitet og kvalitet
- Voldsutsatte skal gis bedre beskyttelse

I gjennomgangen av tiltakene innenfor rettssikkerhetsområdet beskriver vi først aktuelle aktører og tiltak som rettes inn mot disse. Dernest har vi sett nærmere på hvilke innsatsfaktorer (kompetanse, ansvar/samordning) som inngår i dette satsingsområdet.

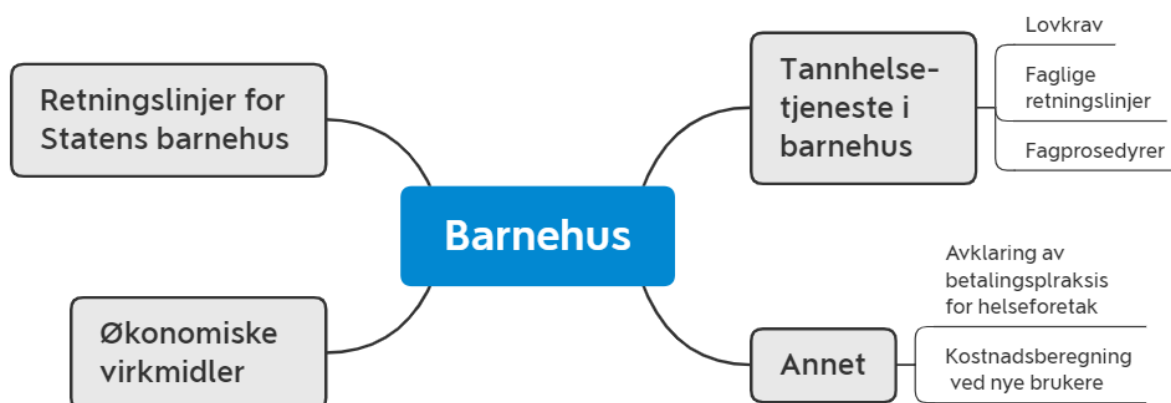
### 7.1 Tjenester og kompetansemiljøer

De tre tjenestene som disse tiltakene rettes mot er:

- Politi
- Domstoler
- Støttesentre for voldsutsatte
- Statens barnehus

De aller fleste tiltakene på dette området handler om tilbudet i Statens barnehus. Omtrent halvparten (åtte) av tiltakene omhandler denne tjenesten. Ut over dette rettes fire av tiltakene direkte eller indirekte mot politiets arbeid, ett mot domstolene og ett mot Støttesentre for kriminalitetsutsatte.

Figur 7.1: Illustrasjon av tiltak rettet mot Statens barnehus

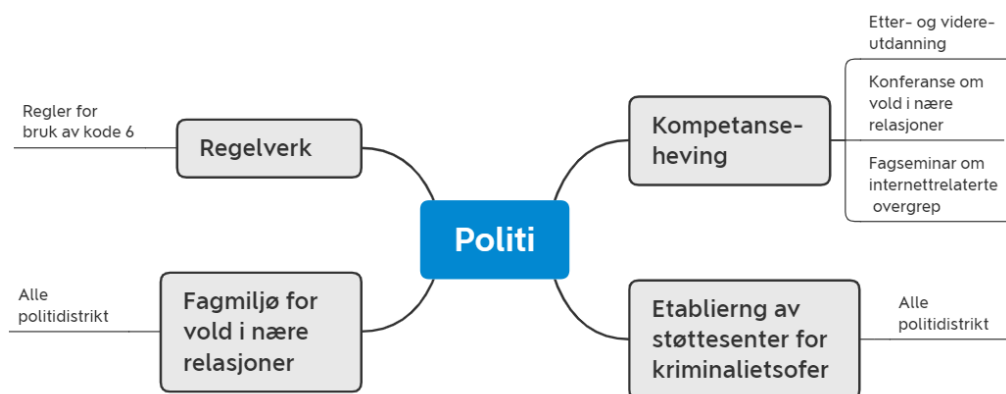


Tiltakene rettet mot barnehusene omfatter flere virkemidler. Foruten økte bevilgninger<sup>13</sup>, omfatter dette utforming/revidering av retningslinjer for barnehusene, utarbeiding av faglige råd for medisinske undersøkelser, og tiltak som rettes spesielt mot tannhelsetjenestens rolle i

<sup>13</sup> I følge en rapport fra departementene om kostnadene knyttet til Opptappingsplanen mot vold og overgrep, anslås det å være merutgifter på 150 mill. kroner (i løpet av opptappingsplanens varighet) for å styrke kapasiteten og kompetansen ved Statens barnehus og ved etterforskning av vold og overgrepssaker mot barn.

undersøkelser ved barnehusene (faglige retningslinjer).<sup>14</sup> Ut over dette inngår også et par tiltak som omhandler betalingspraksis til helseforetak og gjennomføring av kostnadsberegninger ved å inkludere barn og unge mistenkt for seksuelle overgrep som barnehusenes målgruppe.

Figur 7.2: Illustrasjon av forebyggende tiltak rettet mot politiet



Tiltakene rettet mot politiet omfatter kompetanseheving i form av konferanser om vold i nære relasjoner og fagseminar om internettrelaterte overgrep. Gjennom øremerkede midler har også Politihøgskolen styrket lærerkapasiteten i etter- og videreutdanningen om vold og overgrep. Som en del av nærpoltireformen skal det også etableres fagmiljø i alle politidistrikt med spesialkunnskap om bekjempelse av vold i nære relasjoner. Til slutt inngår også et tiltak som handler om å utarbeide retningslinjer for politiets bruk av kode 6 (hemmelig adresse).

Kun ett av tiltakene innenfor rettssikkerhetsfeltet kan knyttes til domstolene. Dette er et kompetansetiltak som innebærer at temaet vold og overgrep inngår i introduksjonsprogrammet for dommere og dommerfullmektige på årlige dommerseminarer.

De øvrige tiltakene innenfor rettssikkerhetsområdet består av to utredninger og en evaluering. Evalueringen tar for seg oppfølgingen av ordningen med besøksforbud, mens de to utredningene omhandler gjennomgang av partnervoldssaker og en utredning med tanke på endring i barneloven/straffeloven om tap av foreldreansvar der foreldre er dømt for alvorlig vold eller overgrep mot egne barn.

## 7.2 Innsatsfaktorene

Innenfor rettssikkerhetsområdet finner vi tiltak som både handler om kunnskapsutvikling, kunnskapsformidling og ansvar, men ingen om samhandling eller samordning.

<sup>14</sup> I et rundskriv fra Riksadvokaten (Rundskriv nr. 1/2019) om mål og prioriteringer i straffesaksbehandlingen, fremgår det bl.a. fremgår at alvorlig seksuallovbrudd, herunder misbruk og overgrep mot barn, skal prioriteres.



Til sammenligning med satsingsområdet oppfølging/behandling, er det få prosjekter som omhandler kunnskapsutvikling på rettssikkerhetsområdet. De to viktigste her er en utredning om partnervold og den andre en evaluering av politiets håndtering av besøksforbud.

Det er flere tiltak som omhandler kunnskapsformidling innenfor rettssikkerhetsområdet og spesielt rettet mot politiet. Disse handler om å styrke etter- og videreutdanningen ved politihøgskolen, gjennomføring av konferanser om vold i nære relasjoner og gjennomføring av seminarer om internettrelaterte overgrep mot barn. Tilsvarende inngår også flere kompetansetilbud til dommere/ dommerfullmektige på introduksjonsprogrammet for dommere/dommerfullmektige og på årlige dommerseminarer.

Det er også flere av tiltakene som tydeliggjør ansvaret til både politiet og Statens barnehus og tjenester som bidrar inn i barnehusene. Politiets ansvar tydeliggjøres gjennom kravet om å etablere fagmiljø med kompetanse på bekjempelse av vold i nære relasjoner, ved etablering av støttesentre for kriminalitetsutsatte, samt gjennom retningslinjene for bruk av kode 6 (hemmelig adresse). Når det gjelder barnehusene tydeliggjøres ansvaret gjennom nye retningslinjer for barnehusene, og tannhelsetjenestens bidrag spesielt gjennom lovkrav/retningslinjer/fagprosedyrer.

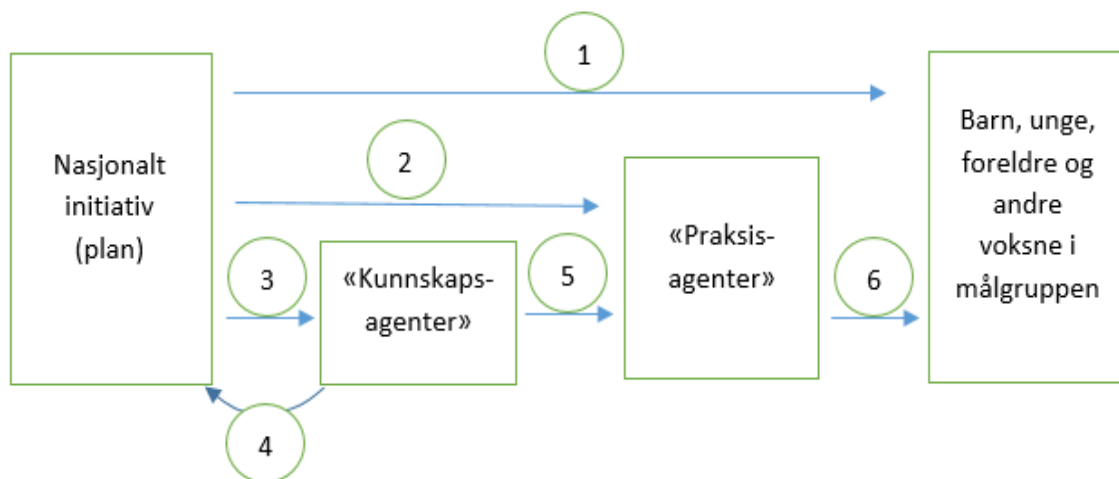
## 7.3 Innsats mot overgripere eller voldsutsatte

I og med at mange av tiltakene på dette feltet retter seg mot Statens barnehus, er målgruppen for tiltakene på rettssikkerhetsområdet barn utsatt for vold og overgrep. Ut over dette er ser det ut til at tiltakene i politiet retter seg både mot vold i nære relasjoner og mot barn utsatt for nettrelaterte overgrep. Det siste synes primært å rette seg inn mot overgriperne. Samtidig er det vanskelig å avklare i hvilken grad satsingen på rettssikkerhetsområdet retter seg inn mot å rettsforfølge overgripere eller beskytte overgrepsofre.

## 7.4 Oppsummering

Det er relativt få tiltak i Opptrappingsplanen som retter seg inn mot rettssikkerhetsområdet. Målgruppen for disse tiltakene er politi, domstoler og Statens barnehus, og de fleste tiltakene rettes direkte mot disse praksisagentene. En forholdsvis stor del av tiltakene er rettet mot Statens barnehus. Tiltakene består videre i hovedsak av pedagogiske virkemidler i ulike varianter (retningslinjer og kompetanseheving). Kunnskapsagentene har en langt mer beskjeden rolle på dette området enn innenfor det forebyggende arbeidet og satsingen på oppfølging/behandling. Samtidig kan det være at tiltaksoversikten som er grunnlaget for denne analysen, i begrenset grad sier noe om satsingen innenfor rettssikkerhetsområdet. Dette bl.a. fordi det har vært en betydelig kapasitetsøkning i politiet som ikke kommer frem i tiltaksoversikten, og at temaet har vært et prioritert område fra Riksadvokaten sin side. På dette området finner vi for øvrig ingen generelle befolkningsrettede tiltak, slik vi fant under satsingsområdet forebygging. Men på samme måte som at nettportalen «dinutvei.no» kan være en aktuell inngangsport mot behandlingsapparatet, kan denne nettsiden også være en relevant inngangsport mot rettsapparatet.

Figur 7.3: Analysemodell – rettssikkerhet



**Del III:**

**Kommunenes  
arbeid**

## 8 Kommunenes arbeid mot vold og overgrep

### 8.1 Innledning

Kommunene er helt sentrale aktører i arbeidet mot vold og overgrep. Gjennom sitt brede ansvar for førstelinjetjenestene, kan kommunene forebygge, avdekke og sette inn tidlig innsats i saker som handler om vold og overgrep. Programteorien for Opptappingsplanen og tiltakene som inngår, gir kommunene en viktig rolle. Planen vil ikke nå målene hvis ikke kommunene responderer på tiltakene og implementerer dem etter intensjonen. I evalueringen av Opptappingsplanen legger vi derfor vekt på å studere kommunenes arbeid mot vold og overgrep, og hvilken rolle planen spiller for kommunene i dette arbeidet.

Kommunene har et helhetlig ansvar for sine innbyggere, og har frihet til å organisere sine tjenester slik de mener er mest hensiktsmessig for å ivareta innbyggernes behov. Kommunene får midler gjennom en rammefinansieringsordning, uten at det fra statens side spesifikt er bestemt hva midlene skal brukes til. Det kommunale selvstyret betyr at statlige myndigheter ikke uten videre kan instruere kommunene eller gripe inn i deres aktiviteter. Kommunene kan styres ved lover vedtatt i Stortinget, men det er relativt bred politisk enighet om at staten skal unngå andre, mer inngripende virkemidler, som f.eks. øremerking av midler. Samtidig er kommunestrukturen svært heterogen, og mange kommuner har lite kompetanse og ressurser i sin stab til å yte mer differensierte tjenester.

I den grad departementer og andre statlige etater har ambisjoner for utviklingen av et felt som kommunene har ansvar for, må de derfor i stor grad bruke pedagogiske virkemidler som kommunene selv kan velge om de vil forholde seg til. Pedagogiske virkemidler kan være veiledere, retningslinjer, opplæringsverktøy, informasjons- og kursopplegg mv. I tillegg kan staten gi mindre, tidsavgrensede tilskudd til kommuner som f.eks. ønsker å prøve ut nye måter å organisere arbeidet på.

Opptappingsplanen mot vold og overgrep inneholder en lang rekke tiltak rettet mot kommunene. De aller fleste av disse tiltakene har en pedagogisk karakter og har som mål å styrke kommunenes forebyggende arbeid og deres muligheter til tidlig innsats i volds- og overgrepssaker. Dette dreier seg bl.a. om tilbud om kompetanseheving og tilbud om ulike programmer, utviklingstiltak og modeller (Foreldre for første gang, samarbeid mellom helsestasjon og familievern, se kap. 5). Opptappingsplanen inneholder også noen endringer av lover og forskrifter, som vil være styrende for kommunene. Dette gjelder f.eks. forenklede regler for opplysningsplikt til barnevernet, endring i rammeplan for barnehager og ny forskrift om helsestasjon og skolehelsetjeneste. Det finnes også enkelte tilskuddsordninger knyttet til planen. Dette er relativt begrensede beløp, bl.a. Tilskuddsordning for foreldrestøttende tiltak i kommunene (etablert i 2014) og tilskudd til utvikling av modeller for identifikasjon og oppfølging av psykisk syke og barn av foreldre som misbruker rusmidler. Det er dessuten lagt inn øremerkede midler 'av betydning for arbeidet mot vold og overgrep', til kommunale stillinger i barnevernet og til styrking av helsestasjons- og skolehelsetjenesten.

Som vist i tidligere kapitler i rapporten, er Opptappingsplanen mot vold og overgrep mangfoldig, og på mange måter fragmentert. Et sentralt spørsmål i evalueringen av planen er hvordan kommunene responderer på en plan med så mange og ulike tiltak, rettet mot flere målgrupper, og der det ikke er en noen enhetlig forståelse av 'vold og overgrep' (se kapittel 3). Slik vi ser det, er det to mulige responser fra kommunenes side: (i) at planens mangfold innebærer at den ikke gir kommunene noen klar retning for arbeidet, at den ikke gir kommunene tilstrekkelig anvisning på hvordan de bør prioritere sitt arbeid mot vold og

overgrep, slik at det blir vanskelig å spore noen klare effekter av planen, eller (ii) at planen gir kommunene frihet til å utvikle sitt arbeid mot vold og overgrep etter lokale forhold og behov. En tredje mulighet er en kombinasjon av disse, (iii) at mangfoldet i planen gir noen kommuner inspirasjon til økt innsats – og bredere arbeid – mot vold og overgrep, mens andre kommuner ikke klarer å utnytte de mulighetene planen gir. Spørsmålet blir i så fall: er det noen kjennetegn ved de kommunene som styrker sitt arbeid i tråd med Opptappingsplanen, og tilsvarende: hva kjennetegner kommuner som ikke på samme måte trapper opp arbeidet mot vold og overgrep?

## 8.2 Hvilke spørsmål skal vi belyse i dette kapitlet?

I dette kapitlet foretar vi noen første analyser med sikte på å besvare følgende spørsmål:

- I hvilken grad jobber kommunene med temaer knyttet til vold og overgrep?
- Hvilke virkemidler benytter kommunen i sitt arbeid mot vold og overgrep?
- Hvilken innretning har kommunene på arbeidet?
- Hvilke tjenester er mest involvert i arbeidet?
- Henger arbeidet mot vold og overgrep sammen med kjennetegn ved kommunene? Har noen typer kommuner mer utstrakt arbeid eller en annen innretning på arbeidet enn andre typer kommuner?
- Hvilken rolle spiller Opptappingsplanen mot vold og overgrep for kommunene? Hvilken kjennskap har kommunene til planen?

Det er vanskelig å skille betydningen av Opptappingsplanen mot vold og overgrep fra andre tidligere eller parallelle planer. I stor grad vil vi derfor først og fremst si noe om hvordan kommunene arbeider mot vold og overgrep mer generelt, og ikke spesielt knyttet til denne ene planen.<sup>15</sup> Vi har imidlertid stilt respondenter i kommunene enkelte spørsmål om kjennskap til Opptappingsplanen, for å få et visst inntrykk av planens betydning og utbredelse.

## 8.3 Datamaterialet

Dataene som ligger til grunn for analysene i dette kapitlet er fra to likelydende spørreundersøkelser til alle norske kommuner:<sup>16</sup> én til kommunalsjef for oppvekst, én til kommunalsjef for helse. Spørreundersøkelsen ble sendt til postmottak i hver kommune med anmodning om å videresende til de to kommunalsjefene eller til andre med tilsvarende ansvarsområde.

Spørreundersøkelsen var relativt kort, med spørsmål om kommunens arbeid på overordnet nivå. Til slutt i undersøkelsen ba vi om epostadresser til ledere for de mest relevante tjenestene i kommunen for en mer omfattende oppfølgingssurvey (som sendes ut denne måneden).

Til sammen har 329 respondenter besvart undersøkelsen, fra drøyt halvparten av (de tidligere) kommunene. 188 av respondentene kommer fra kommunal helsetjeneste, mens 141 respondenter er fra oppvekstsektoren. Vi mener datamaterialet er egnet til å gi et rimelig godt bilde av situasjonen i kommunene. Samtidig kan vi ikke utelukke at de kommunene som

---

<sup>15</sup> I den neste undersøkelsen går vi tettere på tjenestene, og kan i større grad uttale oss om kommunenes arbeid i forhold til tiltak i Opptappingsplanen.

<sup>16</sup> Undersøkelsen ble sendt ut til alle kommunene høsten 2019, dvs. før kommunereformen.

har besvart undersøkelsen er mer aktive i sitt arbeid mot vold og overgrep enn kommuner som ikke har svart på spørreskjemaet.

Dataene fra de to sektorene ble lagt inn i samme fil og analysert under ett, men sektor trekkes inn som en relevant uavhengig variabel i flere av analysene. Dataene fra spørreundersøkelsen ble koplet til kommunedata om folketall, utdanningsnivå, forekomst av voldskriminalitet mv. fra NSDs Kommunedatabase. På denne måten er det mulig å undersøke om det er sammenheng mellom trekk ved kommunene og arbeidet mot vold og overgrep.

## 8.4 I hvilken grad arbeider kommunene med vold og overgrep?

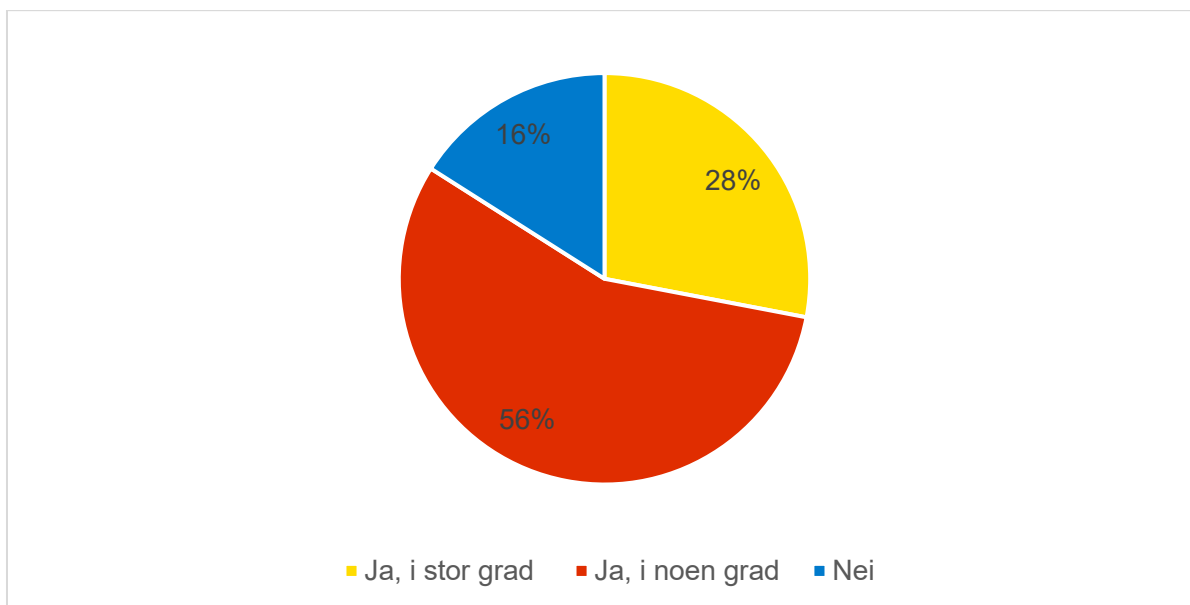
For å få til et godt forebyggende arbeid og tidlig innsats ved mistanke om vold eller overgrep, er samfunnet avhengig av at kommunene har oppmerksomhet på feltet. Det er kommunene som har ansvar for de fleste tjenestene som møter innbyggerne i deres hverdagsliv, som barnehage, skole og eldreomsorg. Gjennom innsatser i disse tjenestene vil det være mulig å forebygge volds- og overgrepshendelser og å oppdage slike hendelser raskt. Det vil ofte også være behov for kommunens tjenester i den langsiktige oppfølgingen av personer som har vært utsatt for vold eller overgrep.

De siste årene har det vært flere statlige planer som har trukket kommunene inn i arbeidet knyttet vold og overgrep, blant annet Strategi for å bekjempe vold og seksuelle overgrep mot barn og ungdom (2014-2017) (*Barndommen kommer ikke i reprise*), Tiltaksplan for å forebygge og bekjempe vold og seksuelle overgrep mot barn og ungdom (2014–2017) (*En god barndom varer livet ut*) og Handlingsplan mot vold i nære relasjoner (2014–2017) (*Et liv uten vold*). Kommunene hadde med andre ord fått klare styringssignaler om å jobbe mot vold og overgrep også før Opptappingsplanen mot vold og overgrep forelå i 2017.

I spørreundersøkelsen til kommunene har vi kartlagt i hvilken grad kommunene har et aktivt arbeid knyttet til vold og overgrep. Har de en særskilt satsing på dette arbeidet, og har de prosjekter knyttet til vold og overgrep? Vi har spurt lederne for oppvekstsektoren og helsesektoren i kommunene om kommunens arbeid.

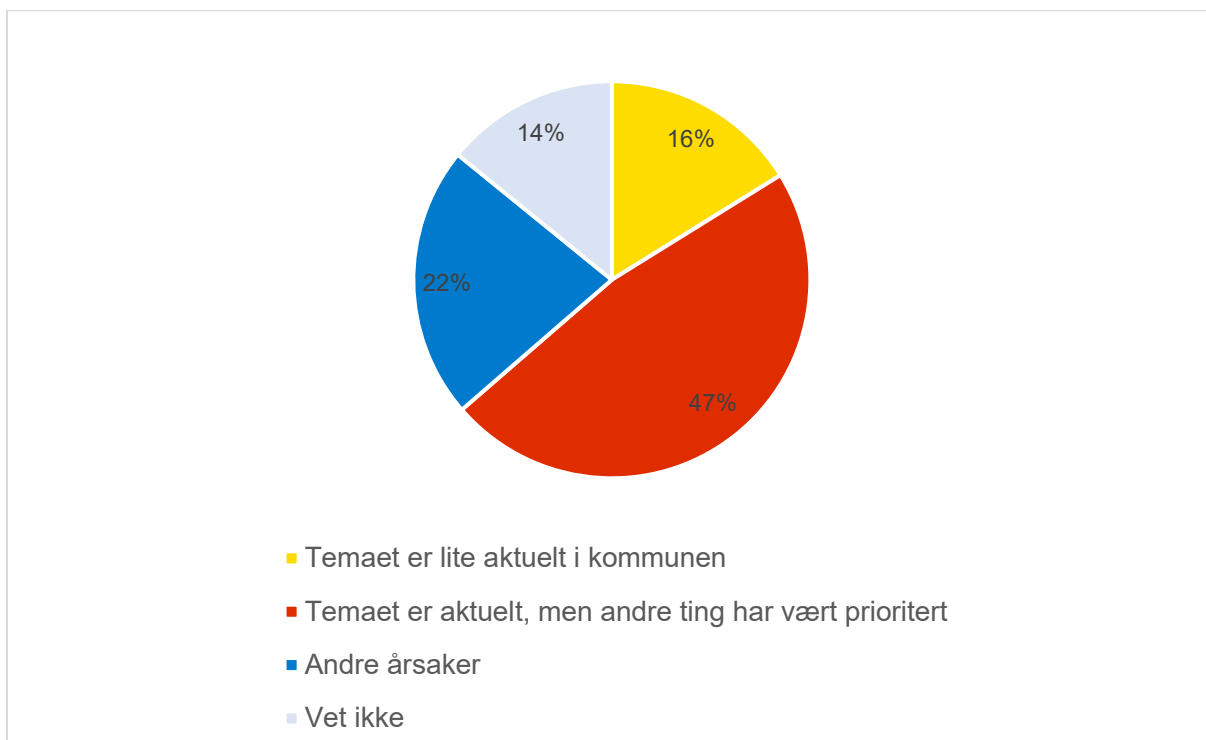
Blant de som har besvart våre undersøkelser svarer fem av seks respondenter at de i stor grad eller i noen grad har hatt en særskilt satsing på temaet vold og overgrep de siste to årene, mens én av seks kommuner ikke har hatt en slik satsing (figur 8.1).

Figur 8.1: Har kommunen hatt en særskilt satsing på temaet vold og overgrep i løpet av de to siste årene? (N=315)



De respondentene som svarer at de ikke har hatt noen satsing på arbeidet mot vold og overgrep, er så spurt om hvorfor dette ikke har vært et tema (Figur 8.2).

Figur 8.2: Er det spesielle grunner til at temaer knyttet til vold og overgrep ikke har vært noe satsingsområde i kommunen? (N=49)

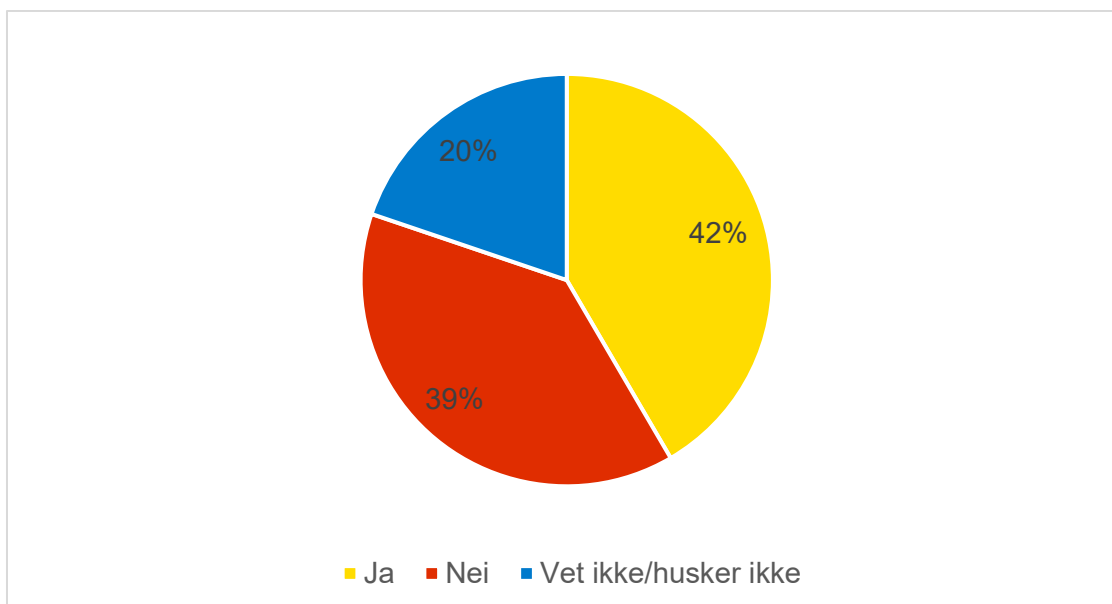


Nesten halvparten av de som svarer at kommunen ikke har jobbet spesielt med vold og overgrep, sier de har prioritert andre områder, til tross for at de mener at temaet er aktuelt i deres kommune. En av seks av de kommunene som ikke satser på arbeid mot vold og overgrep, svarer at temaet ikke er aktuelt i deres kommune. Det er viktig å merke seg at tallgrunnlaget her er lite (49 respondenter), slik at dette utgjør bare åtte kommuner i vårt materiale.

## 8.5 Politisk forankring av arbeidet mot vold og overgrep

Det er omtrent like mange kommuner som svarer at temaet vold og overgrep har vært behandlet politisk de siste to årene som kommuner som svarer at temaet *ikke* har vært oppe til politisk behandling.

Figur 8.3: Har temaet vold og overgrep vært behandlet som et eget tema i kommunestyret/utvalg i løpet av de to siste årene? (N=315)



Vi har bedt de kommunene som har hatt temaer knyttet til vold og overgrep oppe i kommunestyret eller politiske utvalg, om å angi i hvilken sammenheng temaet ble tatt opp. Totalt 121 respondenter har skrevet inn et svar på dette spørsmålet.



Tabell 8.1: I hvilken sammenheng er vold og overgrep tatt opp i kommunen?

	Antall nevnt	Prosent av avgitte svar (=121)
Vedtak knyttet til handlingsplaner eller strategier, inkl. interkommunale planer	104	86 %
Saker om handlingsrutiner, veiledere mv	8	7 %
Orientering om årsrapporter	3	2 %
Behandling/orientering om konkrete prosjekter	6	5 %
Konkrete satsinger rettet mot spesifikke tjenester	18	15 %
Vedtak om familievoldskoordinator	1	1 %
Bevilging av midler	9	7 %
Vedtak om samarbeidsavtaler	20	17 %
Annet (informasjon mv)	6	5 %

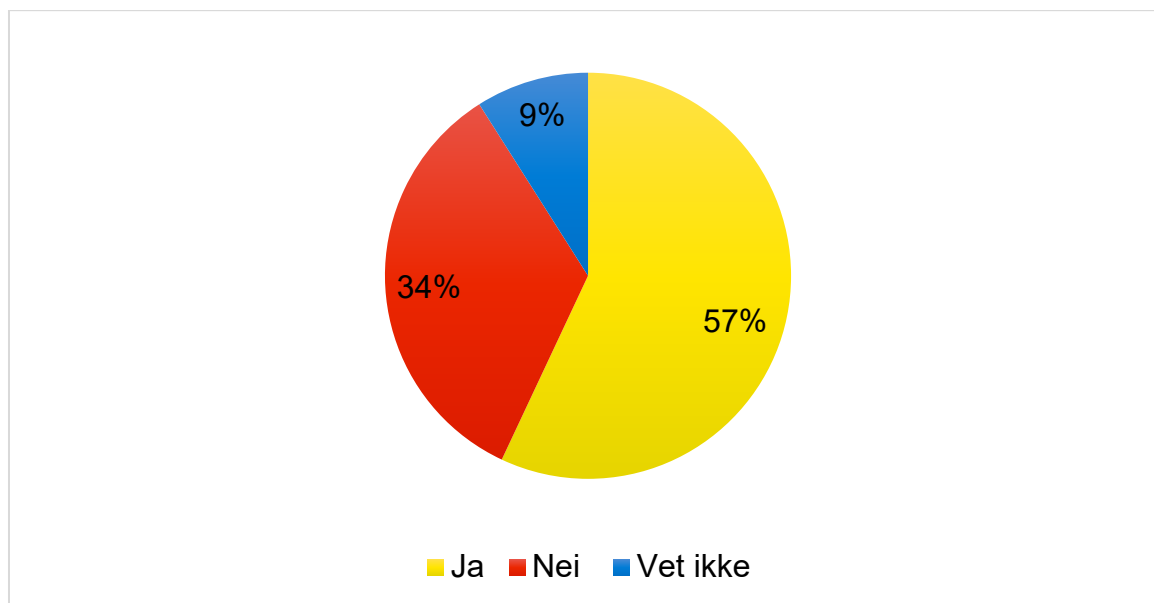
Nesten ni av ti respondenter som har besvart spørsmålet, sier at handlingsplanen mot vold og overgrep har vært behandlet i kommunestyret eller politiske utvalg siste to år. Omtrent halvparten av disse igjen bruker begrepet 'vold i nære relasjoner'. Én informant nevner 'handlingsplan mot kjønnslemlestelse, tvangsekteskap og sosial kontroll', mens en annen ser strategi for psykisk helse og rusfeltet i sammenheng med arbeidet mot vold og overgrep.

Ellers ser vi at politisk nivå i kommunene særlig er i berøring med temaet vold og overgrep når det dreier seg om samarbeidsavtaler med eksterne aktører (bl.a. politiet, ATV, RVTS), men en del politikere er også involvert i spesifikke prosjekter eller konkrete satsinger knyttet til kommunens tjenester. Prosjektene gjelder f.eks. 'TryggEst', 'Familie for første gang' og 'Æ e mæ', mens satsingene rettet mot tjenestene først og fremst retter seg mot barnehage/skole og barnevern.

## 8.6 Hvilke temaer jobber kommunene med?

Vi har spurt kommunene om de har prosjekter i dag som handler om vold og overgrep. Over halvparten av respondentene svarer at de holder på med slike prosjekter. Én av tre respondenter sier at de ikke har aktive prosjekter om vold og overgrep.

Figur 8.4: Holder kommunen i dag på med prosjekter som er knyttet til satsingen på vold og overgrep?



I spørreskjemaundersøkelsen ba vi respondentene si litt om tematikken for de prosjektene om vold og overgrep som kommunen holder på med. 132 respondenter svarte på dette, og mange oppga flere ulike typer prosjekter. Omtrent én av fire nevnte arbeid knyttet til handlingsplanen. En like stor andel holder på med kompetanseheving innenfor tematikken. Mange svarer at de satser på å få på plass samarbeidsavtaler med eksterne miljøer, som ATV, SMISO, Politiet, ulike kompetansemiljøer mv. En stor andel av prosjektene er rettet mot barn og unge. Dette er prosjekter som dreier seg om tidlig innsats og forebygging samt prosjekter i kommunens barnehager, skoler og barneverntjeneste. Inntrykket er at kommunene holder på med en lang rekke ulike typer prosjekter.<sup>17</sup> Noen få nevner at de jobber med vold og overgrep mot eldre eller mennesker med funksjonsnedsettelse, eller har tiltak rettet mot minoriteter. To informanter trekker frem at de har prosjekter knyttet til den samiske befolkningen.

<sup>17</sup> Her nevnes bl.a. BTI, Barn i risiko, Tidlig inn, Trygg tidlig, TIBIR, Jasska, 0-24, Se meg, Trygghetssirkelen, Nurse family partnership, Jegvet.no, Snakke, Æ e mæ, TryggEst, m.fl.

Tabell 8.2: Hvilke temaer/prosjekter jobber kommunen med i dag?

Prosjekter	Antall nevnt	Prosent av avgitte svar (=132)
Arbeid knyttet til plan	31	23 %
Tidlig innsats barn/unge	23	17 %
Forebyggende tiltak	7	5 %
Prosjekter i barnehagene	17	13 %
Prosjekter i skolene	11	8 %
Prosjekter i barnevernet	4	3 %
Kompetanseheving	30	23 %
Stillingsressurser	5	4 %
Satsing på samarbeid/avtaler med eksterne	25	19 %
Samhandlingsmodeller	7	5 %
Prosjekter ellers	42	32 %

Det store mangfoldet i kommunenes arbeid med tematikk knyttet til vold og overgrep, speiler Opptrappingsplanens brede nedslagsfelt (se kap 3 og 4). Dette kan være en styrke, da kommunene kan tilpasse sitt arbeid lokale behov og forhold. Men det illustrerer også hvor fragmentert dette feltet er, og hvor vanskelig det kan være å gripe hva som er kjernen i arbeidet mot vold og overgrep.

#### Hvilke kommuner er mest og minst aktive?

Våre analyser tyder på at kommunenes aktivitetsnivå i arbeidet mot vold og overgrep henger sammen med folketallet i kommunen: store kommuner har større aktivitet og større bredde i arbeidet mot vold og overgrep enn små kommuner. Det er blant de små kommunene det er enkelte som svarer at temaet ikke er aktuelt i kommunen.

Vi har laget et mål på kommunens aktivitetsnivå ved å lage en indeks for svarene på tre av spørsmålene i spørreundersøkelsen (se tekstboks).

Variabelen **Aktivitetsnivå** er konstruert som en additiv indeks av følgende variabler:

- *Har kommunen hatt en særskilt satsing på temaet vold og overgrep i løpet av de to siste årene?* (Nei=0; Ja, i noen grad=1; Ja, stor grad=2)
- *Har temaet vold og overgrep vært behandlet som et eget tema i kommunestyret/utvalg i løpet av de to siste årene?* (Nei=0; Ja=1)
- *Holder kommunen i dag på med prosjekter som er knyttet til satsingen på vold og overgrep?* (Nei=0; Ja=1)

**Aktivitetsnivå** varierer fra 0 (minst aktivitet) til 4 (mest aktivitet).

Høyeste aktivitetsnivå har kommuner som i stor grad har satset på temaet vold og overgrep de siste to årene, som har hatt temaet til behandling i kommunestyret/utvalg i samme periode og som holder på med prosjekter innenfor temaet i dag.

Tabell 8.3: Kommunenes fordeling på aktivitetsnivå i arbeidet mot vold og overgrep

Aktivitetsnivå	Antall kommuner	Prosent
0 (lavest)	51	16
1	74	23
2	92	28
3	66	20
4 (høyest)	44	14
<b>Totalt</b>	<b>329</b>	<b>101</b>

Vi ser at kommunene som er representert i spørreundersøkelsen fordeler seg ganske jevnt på ulike aktivitetsnivåer, med flest kommuner på et 'middels' nivå (=2). Omtrent én av seks kommuner har laveste aktivitetsnivå (0=), mens nesten like mange har høyeste nivå på arbeidet mot vold og overgrep (=4).

Hva kjennetegner kommuner med ulik grad av aktivitet i arbeidet? Er det behovene i kommunen som avgjør aktivitetsnivået, eller er det andre forhold, som størrelse (folketall) eller kommunens økonomi?

For å se på samvariasjon mellom ulike strukturelle kjennetegn ved kommunene og deres arbeid mot vold og overgrep, gjennomførte vi først enkle bivariate korrelasjoner mellom trekk ved kommunene og aktivitetsnivå. I utgangspunktet er det tre hovedgrupper av strukturelle forhold som kan tenkes å påvirke kommunenes arbeid mot vold og overgrep: kommunens kapasitet (bl.a. folketall, ressurser), behov i kommunen (f.eks. forekomst av voldshendelser), og alternative/konkurrerende behov (f.eks. andel barn med tiltak fra barnevernet). Ett og samme forhold kan ofte tolkes på ulike måter. For eksempel kan andel barn med tiltak fra barnevernet sees som en indikator på stort behov for satsing på arbeid mot vold og overgrep, men barneverntjenesten kan også oppfattes som en tjeneste som konkurrerer med voldsarbeidet om ressurser og oppmerksomhet. Vi så på følgende forhold:

- **Folketall:** Det er en klar tendens til at større kommuner har et *høyere* aktivitetsnivå enn små kommuner
- **Sentralitet:** Sentrale kommuner har *høyere* aktivitetsnivå enn mindre sentrale kommuner
- **Kommunens økonomi** (målt ved frie inntekter pr innbygger): kommuner med høye frie inntekter har *lavere* aktivitetsnivå enn kommuner med lave frie inntekter
- **Antall voldslovbrudd** pr 1000 innbyggere: det er en svak, men ikke signifikant tendens til at kommuner med relativt flere voldslovbrudd har *høyere* aktivitetsnivå
- **Tiltak fra barnevernet:** Kommuner med en høy andel barn med tiltak fra barnevernet, har *lavere* aktivitetsnivå enn kommuner med relativt færre barn med tiltak. Dette gjelder både tiltak totalt og omsorgstiltak

Problemet med slike strukturelle variabler er at de fleste er sterkt korrelert, slik at kommuner med lavt folketall oftere er perifere og har betydelig høyere inntekter pr. innbygger (pga overføringssystemet). Dette betyr at det er vanskelig å fastslå betydningen av disse enkeltfaktorene hver for seg.

Vi har gjennomført en multivariat regresjonsanalyse der vi ser på effekten av strukturelle forhold (som ikke er innbyrdes sterkt korrelert) på aktivitetsnivået i arbeidet mot vold og overgrep. Analysen viser at folkerike kommuner har høyere aktivitet på dette feltet enn kommuner med et lavere innbyggertall, men også at betydningen av en økning i folketallet

avtar med økende størrelse. Kommuner med relativt mange voldslovbrudd har også høyere aktivitetsnivå, mens aktivitetsnivået er lavere i kommuner med mange barn med omsorgstiltak fra barnevernet, sett i forhold til barnebefolkningen (se tabell i vedlegg).

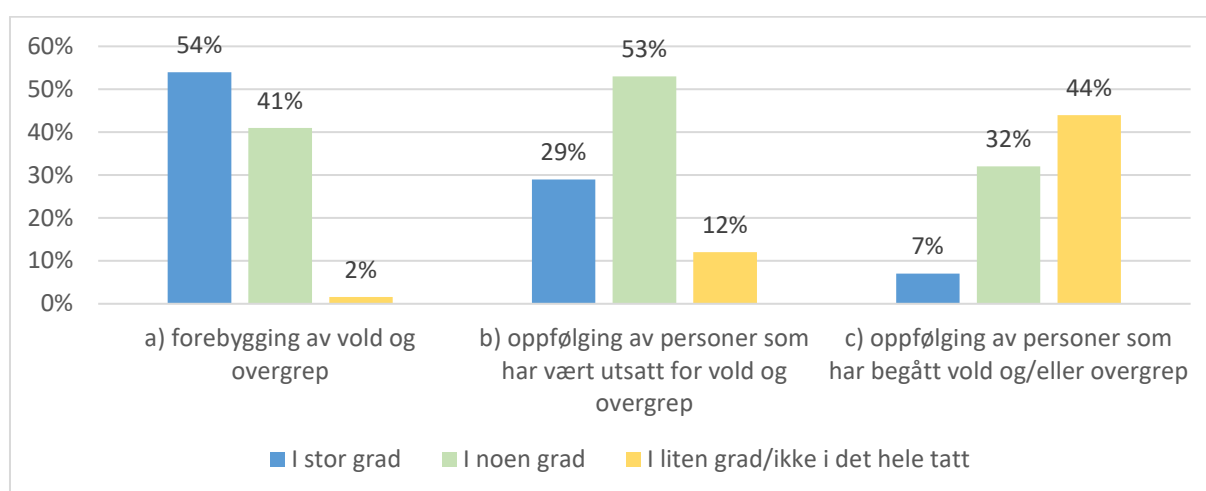
## 8.7 Hvilken innretning har kommunenes arbeid mot vold og overgrep?

Kommunene representerer førstelinjen i arbeidet mot vold og overgrep. De har ansvar for en rekke tjenester innenfor ulike sektorer, og har derfor en særlig god forutsetning til å jobbe forebyggende og tverrfaglig. Som vist i kapittel 5, har Opptrappingsplanen mange tiltak rettet mot forebyggende innsats i kommunene. Vi har spurt ansatte i kommunene om innretningen på arbeidet mot vold og overgrep.

### Forebygging eller oppfølging?

Opptrappingsplanen mot vold og overgrep omfatter både forebyggende innsats, oppfølging av personer som har vært utsatt for vold og overgrep og oppfølging av personer som har begått vold og overgrep.

Figur 8.5: Innretningen på kommunenes arbeid mot vold og overgrep



Kommunenes arbeid er i stor grad rettet mot forebygging. Dette gjelder begge sektorer. Over halvparten av respondentene svarer at deres kommune *i stor grad* arbeider forebyggende, mens ytterligere førti prosent sier at de *i noen grad* driver med forebyggende arbeid mot vold og overgrep. Bare to prosent svarer at de i liten grad jobber med forebygging.

Mange kommuner har også en viss satsing på oppfølging av volds-/overgrepsofre. Litt over 50 prosent av respondentene sier at deres kommune i noen grad har oppfølging av personer som har vært utsatt for vold og overgrep, mens tre av ti i stor grad har slik oppfølging. Tolv prosent sier at de i liten grad har tilbud om oppfølging av innbyggere som har vært utsatt for vold eller overgrep. Respondenter fra helsesektoren rapporterer hyppigere om oppfølgings-tilbud enn respondenter fra oppvekstsektoren.

Det er betydelig færre kommuner som arbeider med oppfølging av personer som utøver vold eller har begått overgrep. Nesten halvparten av respondentene sier at deres kommune i liten

grad eller ikke i det hele tatt arbeider med å følge opp innbyggere som har utøvd vold eller begått overgrep. Én av tre respondenter sier at kommunen i noen grad har et slikt tilbud, mens bare syv prosent svarer at de i stor grad jobber med dette. Også for denne gruppen er det noe mer rapportering av oppfølging fra helse enn fra oppvekst.

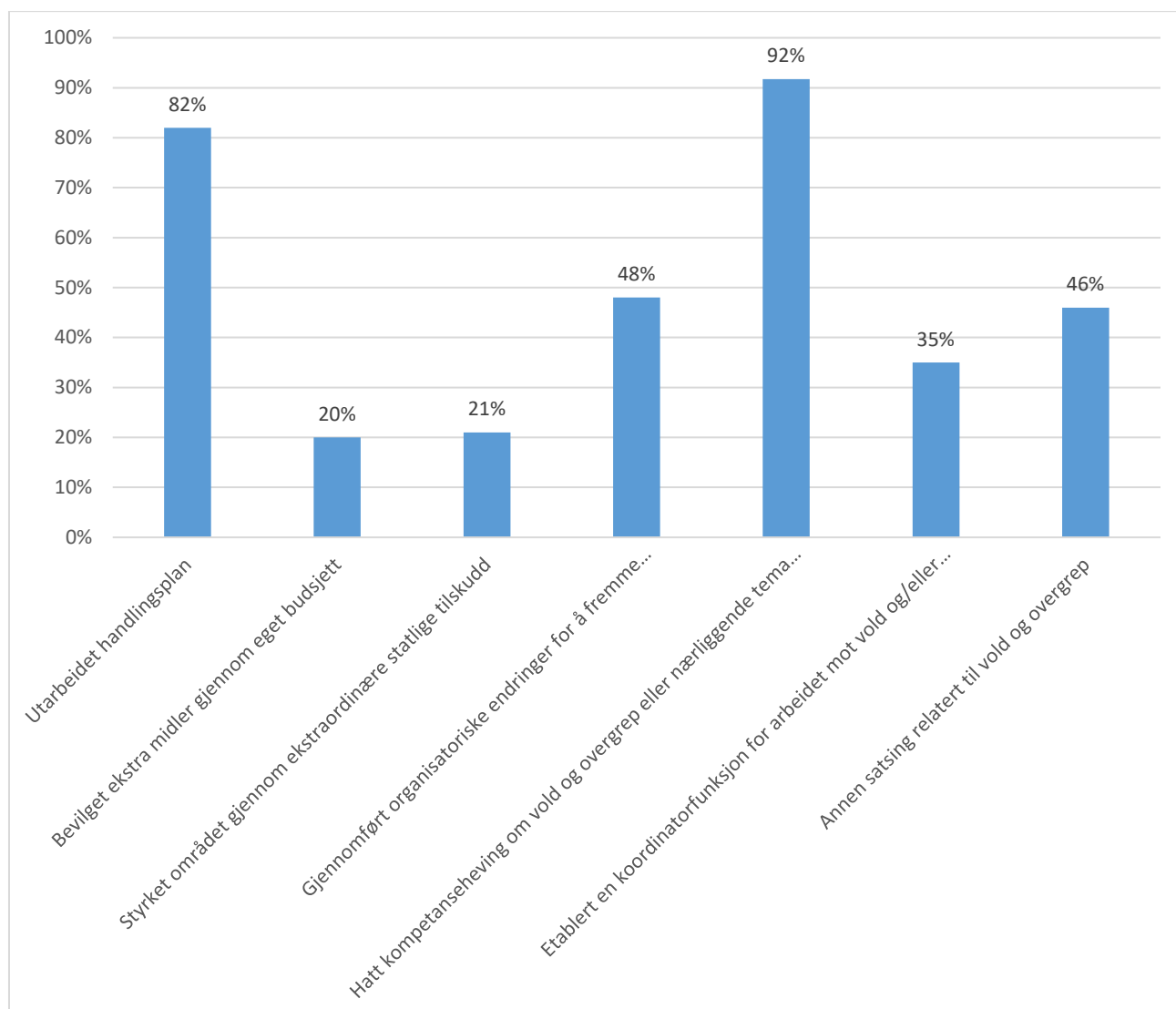
Analyser av betydningen av kommunestørrelse for innretningen av kommunenes arbeid viser at ansatte i store kommuner rapporterer betydelig større satsing på alle de tre områdene, men forskjellene er særlig store for oppfølging av personer utsatt for vold/overgrep og personer som har begått vold eller overgrep. Mens småkommunene jobber mer eller mindre aktivt på det forebyggende området, har de i liten grad et tilbud til innbyggere som har opplevd vold eller overgrep eller som har begått slike handlinger.

### **Hva slags virkemidler har kommunen benyttet i sin satsing på arbeid mot vold og overgrep?**

I spørreundersøkelsen ble respondentene spurt om hvilke virkemidler deres kommune har tatt i bruk i arbeidet mot vold og overgrep. Vi ser av figur 5.5 at nesten alle kommunene har gjennomført kompetanseheving knyttet til vold og overgrep, og at mer enn fire av fem kommuner har utarbeidet en handlingsplan for det lokale arbeidet.

Nesten halvparten av respondentene svarer at kommunen har gjort organisatoriske endringer for å fremme samarbeid, mens en av tre sier de har etablert en koordinator-funksjon for arbeidet mot vold og overgrep. Det er relativt færre kommuner som har styrket arbeidet med økonomiske midler. Dette speiler at Opptappingsplanen mot vold og overgrep ikke først og fremst dreier seg om økonomisk satsing overfor kommunene, med beskjedent omfang av tilskudd til kommunale tiltak målrettet mot arbeidet knyttet til vold og overgrep. De forholdsvis store midlene i planen til kommunene har gått til styrking av helsestasjons-/skolehelsetjenesten, til mobbing og til psykologer i kommunene. Resultatene tyder på at disse tilskuddene ikke nødvendigvis kobles til vold og overgrep.

**Figur 8.6: Hvilke virkemidler har kommunen tatt i bruk i arbeidet mot vold og overgrep?  
(Prosent av respondentene som har svart ulike virkemidler)**



En nærmere analyse av virkemiddelbruken viser at jo større kommunen er, desto hyppigere brukes virkemidler som handlingsplaner, økonomisk styrking av feltet (midler fra eget budsjett eller tilskuddsmidler fra staten) og egen voldskordinator. Det er små eller ingen forskjeller mellom store og små kommuner i andelen som sier de driver kompetanseheving om vold og overgrep eller bruker organisatoriske endringer for å fremme samarbeid.

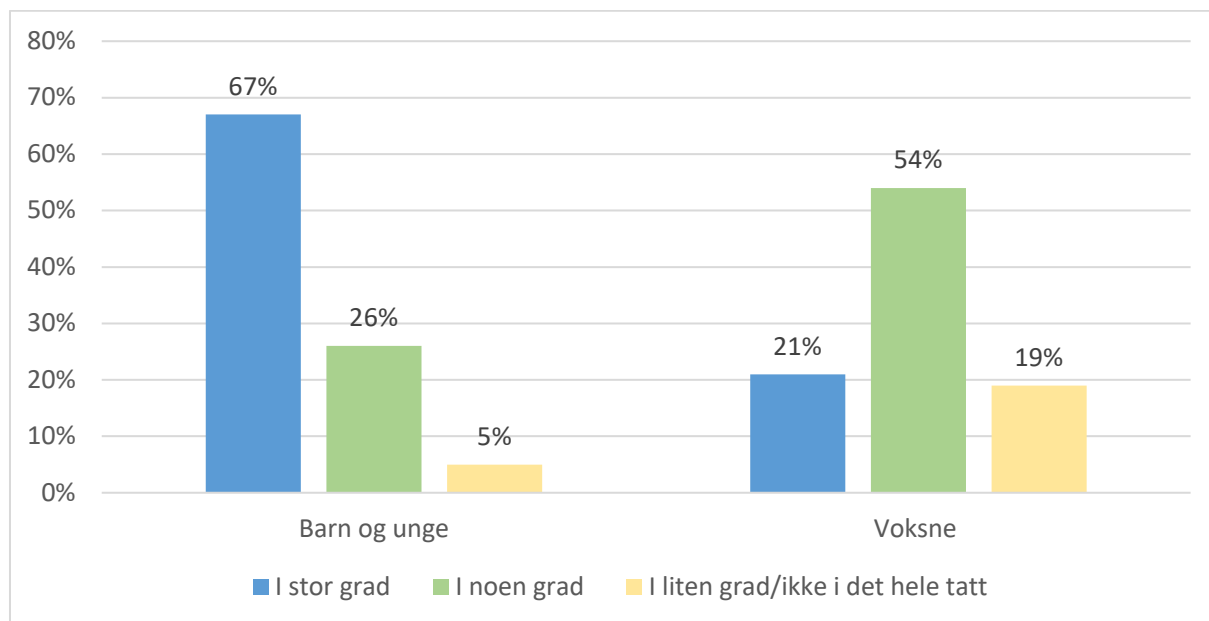
Respondenter fra kommunenes oppvekstsektor rapporterer mer bruk av handlingsplaner og organisatoriske endringer enn respondenter fra helse, ellers er forskjellene mellom sektorene små.

Nesten 200 av respondentene har oppgitt ulike tiltak i tillegg til de virkemidlene som er listet opp i spørreundersøkelsen (handlingsplan, ekstra midler, organisatoriske endringer, kompetanseheving, koordinator). Mange av respondentene nevner tiltak som spesifiserer de mer generelle virkemidlene, men det kommer også opp 'nye' virkemidler. Dette er f.eks. ulike typer samarbeid med eksterne aktører, nyansettelser og dedisering av personellressurser samt ulike typer informasjonsarbeid rettet mot befolkningen.

## Har satsingen vært rettet mot bestemte målgrupper?

Opptrappingsplanen mot vold og overgrep har et særlig fokus på barn og unge, og det er forventet at kommunenes arbeid er rettet mot denne målgruppen. Men planen omhandler også enkelte tiltak overfor andre grupper, og tidligere planer har ikke vært spesielt rettet mot yngre innbyggere. Dette gjelder f.eks. handlingsplanen mot vold i nære relasjoner (2014-2017). Vi har spurt respondentene fra kommunene om hvilke målgrupper de har for sitt arbeid mot vold og overgrep.

Figur 8.7: Hvilke målgrupper er kommunes arbeid rettet mot? (N=214-221)



Nesten alle kommunene har barn og unge som målgruppe for arbeidet mot vold og overgrep. To av tre respondenter sier at deres kommune i stor grad jobber med tematikk knyttet til vold og overgrep overfor barn og unge. Én av fire kommuner sier at deres arbeid i noen grad er rettet mot denne målgruppen, mens det er ganske få kommuner som *ikke* jobber mot denne gruppen. For målgruppen voksne er bildet annerledes. Én av fem kommuner jobber i stor grad med voksne, mens omtrent like mange sier at de i liten grad eller ikke i det hele tatt har voksne i målgruppen for dette arbeidet. Noe over halvparten av respondentene i undersøkelsen svarer at de i noen grad jobber mot vold og overgrep med voksne som målgruppe.

Det er en viss tendens til at respondenter i oppvekstsektoren vektlegger arbeidet mot barn og unge, mens respondenter fra helsesektoren i større grad svarer at de også satser mot voksne som målgruppe. Forskjellene mellom sektorer er ikke store.

Store kommuner rapporterer i større grad enn mindre kommuner at de jobber med begge målgruppene. Særlig stor er forskjellen mellom store og små kommuner i arbeid rettet mot voksne innbyggere, der de største kommunene har klart størst satsing mot denne målgruppen.

I spørreskjemaet ba vi respondentene angi om kommunen har arbeid mot vold og overgrep rettet mot andre grupper enn de brede kategoriene barn/unge og voksne. 68 respondenter



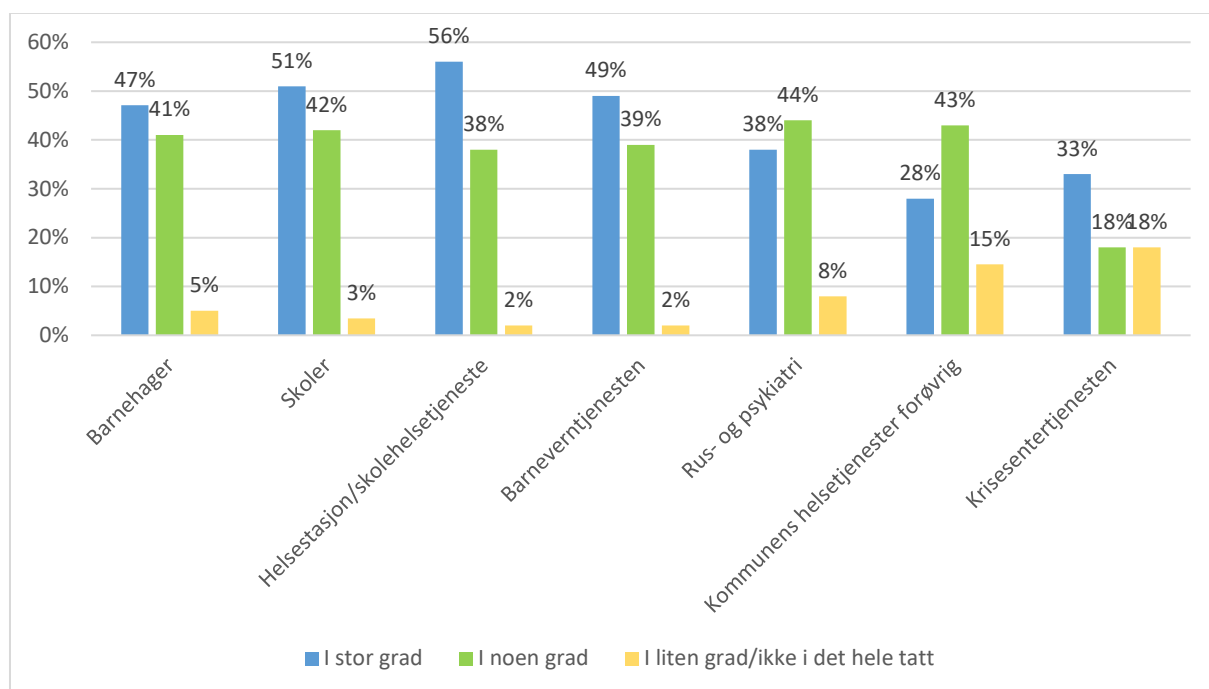
har oppgitt andre målgrupper. Så å si alle disse har nevnt ulike grupper sårbare voksne: eldre og demente, funksjonshemmede, psykisk utviklingshemmede, rusmisbrukere og psykisk syke. En del oppgir innbyggere med flyktningebakgrunn som en målgruppe, mens et par kommuner jobber spesielt med den samiske befolkningen. Flere respondenter nevner kommunens egne ansatte som en målgruppe for arbeidet.

### Har satsingen vært rettet mot bestemte tjenester?

I avsnittene over har vi sett at kommunene særlig jobber forebyggende og med barn og unge som primær målgruppe. Dette speiles i hvilke kommunale tjenester som særlig er involvert i arbeidet mot vold og overgrep (figur 8.8).

Vi ser at tjenester rettet mot barn og unge er sterkest involvert: helsestasjon/skolehelse-tjeneste, skoler, barnevern og barnehager. Rus-/psykisk helsetjeneste er også en sentral tjeneste i arbeidet mot vold og overgrep i relativt mange kommuner. Færre respondenter sier at kommunen satser på krisesenteret i dette arbeidet. Krisesenteret oppfattes antakelig av mange ikke som en kjernetjeneste for kommunen. De fleste krisesentrene betjener innbyggerne i flere kommuner, noe som betyr at senteret er geografisk plassert utenfor flertallet av kommuner.

Figur 8.8: Hvilke tjenester er involvert i arbeidet mot vold og overgrep i kommunen? (N=192-219)



De store kommunene rapporterer større satsing mot alle tjenestene, men forskjellene er særlig store for tjenester for voksne. Dette forsterker inntrykket av at arbeidet mot vold og overgrep rettet mot barn og unge utgjør kjernen i arbeidet i alle typer kommuner, samtidig som de største kommunene har sterkere og mer differensierte tiltak også mot andre målgrupper sammenliknet med mindre kommuner.

Respondenter fra oppvekstsektoren rapporterer noe høyere aktivitet i forhold til barnehager og skoler, mens respondenter fra helsesektoren rapporterer tilsvarende høyere for tjenester rettet mot voksne.

Vi spurte våre respondenter hvilke andre tjenester som er involvert i kommunenes satsing mot vold og overgrep. En lang rekke tjenester angis som viktige aktører. NAV, Politiet og flykningetjenesten nevnes hyppigst. Omsorgstjenesten, legetjenesten og andre kommunale og statlige helsetjenester nevnes også av ganske mange. Dette omfatter bl.a. BUP, DPS, svangerskapsomsorgen, sykehjemmene og kommunepsykologen. Interessant nok, er det nesten ingen som nevner RVTS. Ellers er det en lang rekke tjenester som trekkes frem av én eller to respondenter: tannhelsetjenesten, booppfølgingen, brannvesenet, voksenopplæringen og vaktmestere.

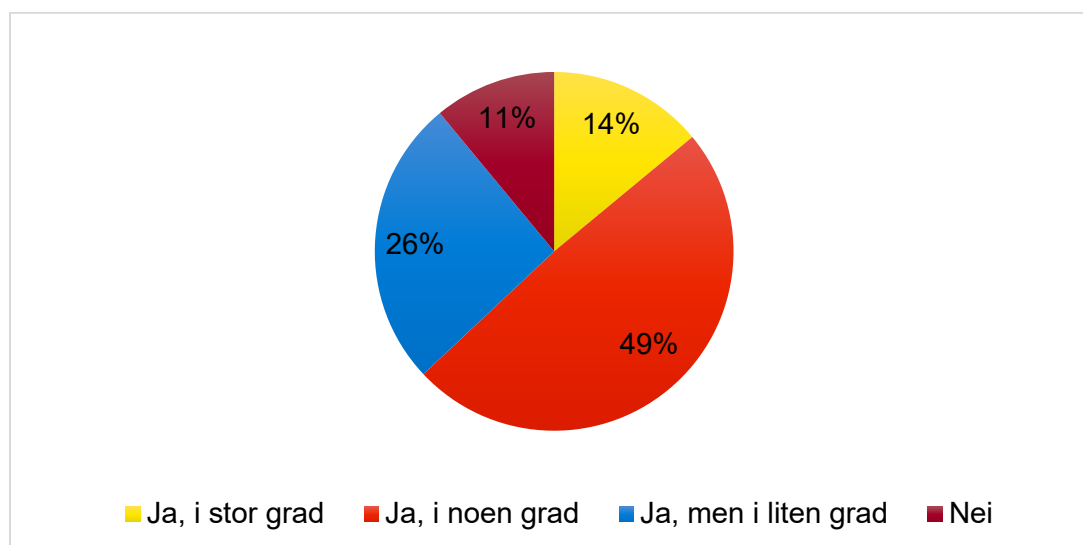
## 8.8 Hvilken rolle spiller Opptappingsplanen for kommunenes arbeid mot vold og overgrep?

Opptappingsplanen mot vold og overgrep er den foreløpig siste av flere planer som omhandler denne tematikken. Det kan være vanskelig for den enkelte å skille planene fra hverandre. Ikke minst vil det praktiske arbeidet i kommunene ofte være influert av flere planer. Det er derfor ikke enkelt å fastslå hvor stor rolle akkurat denne Opptappingsplanen spiller for kommunenes arbeid. Vi har likevel spurt informantene fra kommunene om deres kjennskap til planen og hvordan de vurderer planens betydning for kommunens arbeid.

### Kjennskap til planen

To av tre respondenter i vår undersøkelse sier at de kjenner Opptappingsplanen 'i noen grad' eller 'i stor grad' (Figur 8.9). Drøyt én av tre respondenter (37 prosent) kjenner planen i liten grad eller ikke i det hele tatt.

Figur 8.9: Kjenner du til innholdet i Opptappingsplanen?



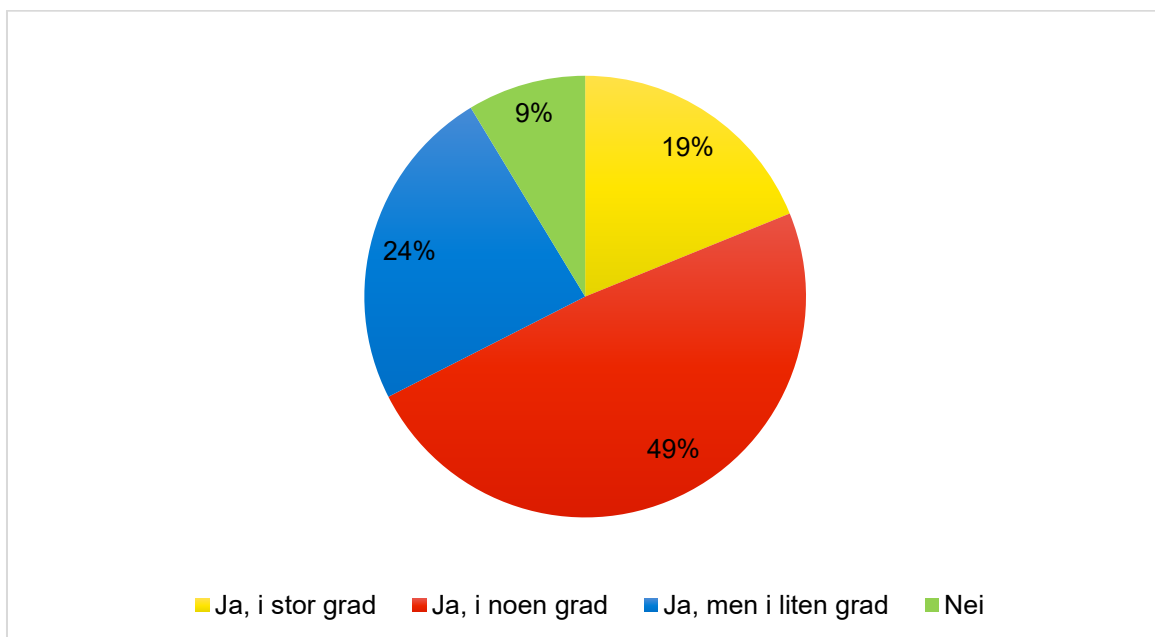
Det er betydelige forskjeller mellom sektorene i kjennskap til Opptappingsplanen. Mens mer enn tre av fire respondenter i helsesektoren sier at de i noen eller stor grad kjenner innholdet

i planen, er det under halvparten av respondentene i oppvekstsektoren som svarer det samme. Det er fire ganger så mange i oppvekst (19 prosent) enn i helse (under 5 prosent) som sier at de *ikke* kjenner planen.

### Planens betydning for kommunens arbeid

Vi har spurt de kommunale lederne som kjenner til Opptappingsplanen, om hvordan de vurderer betydningen av planen lokalt (Figur 8.10). Én av fem respondenter sier at Opptappingsplanen har hatt stor betydning for deres kommune. Ytterligere nesten 50 prosent svarer at planen 'i noen grad' har hatt betydning for arbeidet mot vold og overgrep. Én av tre sier at planen har hatt liten eller ingen betydning for deres arbeid.

Figur 8.10: Har Opptappingsplanen hatt betydning for kommunens satsing på arbeid mot vold og overgrep? (Kun de som sier de kjenner planen er spurt. (N=224))



Det er mindre forskjeller mellom sektorene i vurdering av Opptappingsplanens betydning for arbeidet lokalt. 70 prosent av respondentene i helsesektoren sier at planen i noen eller stor grad har vært viktig for kommunens satsing. Tilsvarende for oppvekst er 64 prosent.

Vi har spurt respondentene om *hva* Opptappingsplanen har bidratt med i arbeidet mot vold og overgrep i kommunen. Det er kun 56 respondenter som har besvart dette spørsmålet. Blant disse er det flest som svarer at Opptappingsplanen har vært utgangspunkt for utviklingen av kommunens handlingsplaner eller interkommunale planer på temaet. Mange sier også at planen har bidratt til at temaet vold og overgrep er kommet på dagsorden lokalt og til bevisstgjøring om betydningen av å styrke det kommunale arbeidet på feltet. Flere nevner dessuten at Opptappingsplanen har gitt større oppmerksomhet på behovet for samarbeid og samhandling både internt i kommunen og med eksterne. Noen ser planen som et viktig faglig grunnlag for det lokale arbeidet.

Samtidig svarer enkelte respondenter at deres kommune har hatt temaet på dagsorden i flere år, også før Opptappingsplanen kom. Én av respondentene skriver: «Dette er et viktig tema, som kommunen også uten opptappingsplan har satt, og fortsatt skal sette, fokus på».

## 8.9 Oppsummering

Kommunene er helt sentrale aktører for å nå mange av målene i Opptappingsplanen mot vold og overgrep. Våre undersøkelser viser at kommunene stort sett arbeider aktivt med temaer knyttet til vold og overgrep. Kommunenes satsinger er langt på vei i tråd med innretningen i planen. Satsingen er særlig sterk på forebyggende arbeid rettet mot barn og unge, mens det er færre som jobber med oppfølging av mennesker som har vært utsatt for vold eller overgrep eller med oppfølging av innbyggere som utøver vold eller overgrep.

Kommunenes arbeid mot vold og overgrep handler i stor grad om kompetanseheving og utarbeidelse av handlingsplan, ikke ved å kanalisere mer penger til arbeidet.

Innledningsvis i kapitlet stilte vi spørsmål om hvordan kommunene responderer på en mangfoldig og fragmentert satsing som Opptappingsplanen mot vold og overgrep, og om det er forskjeller i ulike kommuners arbeid med de ulike elementene i planen. Et klart flertall blant våre respondenter sier at de kjenner til Opptappingsplanen mot vold og overgrep, og mener at den har hatt betydning for arbeidet i deres kommune. Likevel er det klare forskjeller mellom kommunene. Våre analyser tyder på at store kommuner satser tyngre og bredere i arbeidet mot vold og overgrep sammenliknet med mindre kommuner. I hovedsak dekker derfor store kommuner i større grad bredden i Opptappingsplanen. Noen små kommuner mener at vold og overgrep ikke er et aktuelt tema i deres kommune. Dette er ikke overraskende. Undersøkelser i mange sektorer viser store forskjeller på små og store kommuners evne til å utvikle et bredt tjenestetilbud til sine innbyggere. Det blir viktig i de videre analysene av hvordan planen implementeres i kommunene å undersøke om måten Opptappingsplanen er utformet på forsterker eller minsker forskjellene mellom kommuners arbeid mot vold og overgrep.

**Del IV:**

# **Oppsummering og avslutning**

## 9 Oppsummering og refleksjoner

### 9.1 Oppsummering

#### *Opptappingsplanens innretning*

I denne rapporten har vi gått nærmere inn på Opptappingsplanens programteori og de tiltakene som ligger i planen. Planen tar utgangspunkt i en relativt vid definisjon av vold, men i praksis, når vi ser på tiltakene i planen, omfatter den først og fremst fysisk og seksuell vold, samt mobbing. Tiltakene i planen handler i liten grad om å håndtere strukturelle årsaker til vold, men er snarere rettet mot voldsofre og –utøvere som individer. Det handler om at barn og unge, voksne og eldre skal vite hva vold er og hvor de kan søke hjelp dersom de utsettes for vold. Det handler også om at voldsutsatte og –utøvere skal møte et tjenesteapparat som er samordnet og som kan tilby nødvendige og forsvarlige tjenester.

#### *Tiltakene i planen*

Som vi har sett i kapitlene 5-7, består Opptappingsplanen av et stort antall tiltak. Disse kan deles i forebyggende tiltak, oppfølgende/behandlende tiltak og tiltak rettet mot det juridiske feltet.

Tiltakene innenfor det **forebyggende arbeidet** dreier seg i stor grad om vold i nære relasjoner, men det er også enkelte tiltak som tar for seg mobbing, vold i skolen, nettelatert vold samt negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse. Tiltakene har som formål å styrke kompetansen både i befolkningen generelt og blant ansatte på tjenestenivå i kommunene spesielt. Innsatsen rettet mot kommunene består av tradisjonelle statlige virkemidler (f.eks. lovverk og veiledere) og av støtte fra ulike kunnskapsagenter (kompetansesentre). Dette kommer til uttrykk bl.a. ved at en stor del av tiltakene består av kunnskapsformidling som rettes inn mot kommunale tjenester. På dette området er det relativt få prosjekter som handler om kunnskaps*utvikling*.

I den forebyggende satsingen inneholder Opptappingsplanen ulike virkemidler overfor de kommunale tjenestene. Pedagogiske virkemidler, som kompetansebygging og informasjon, er mest utbredt, mens det er noe mer beskjeden bruk av økonomiske tilskudd og incentiver. I all hovedsak er de friske midlene som går til arbeid mot vold og overgrep i kommunale tjenester små, selv om virkemiddelbruken varierer mellom tjenestene. På de områdene der det brukes en del midler, som innenfor helsestasjons-/skolehelsetjenesten, dreier dette seg gjerne store, pågående program der vold og overgrep bare er en del av tematikken.

Tiltakene innenfor **oppfølging og behandling** består på den ene side av midler til kapasitetsøkning i familievernet og ATV. På den annen side omfatter 'oppfølging og behandling' tiltak som har til formål å *utvikle* tjenestetilbudet: utvikle kunnskap, metoder eller verktøy. Dette foregår først og fremst som oppdrag til det statlige tjenesteapparatet, dvs. familievernkontorene, helseforetak og statlig barnevern, og i noen grad til kompetansemiljøene, dvs. NKVTS, RVTS og KoRus. Mens kompetansemiljøene på det forebyggende området stort sett har en rolle i å formidle kunnskap/ kompetanse til kommunale tjenester, har kompetansemiljøene innenfor oppfølging/ behandling i større grad en rolle som utvikler. Utviklingsarbeidet foregår i et mer likeverdig samarbeid mellom kompetansemiljøene og tjenestenivået. Gjennomgående preges oppfølgings-/behandlingstiltakene av å inkludere flere tjenester, aktører eller nivåer, slik at mange av tiltakene forutsetter samarbeid mellom aktører.

Det er relativt få tiltak i Opptappingsplanen som retter seg inn mot **det juridiske feltet**. Målgruppen for disse tiltakene er politi, domstoler og Statens barnehus, og de fleste tiltakene rettes direkte mot disse praksisagentene. Tiltakene består videre i hovedsak av pedagogiske virkemidler i ulike varianter (retningslinjer og kompetanseheving), men det er også en ikke ubetydelig økonomisk satsing, bl.a, til Statens barnehus, og til styrking av etterforskning og avhør knyttet til vold og overgrep mot barn. Kunnskapsagentene har en langt mer beskjeden rolle på dette området enn innenfor det forebyggende arbeidet og satsingen på oppfølging/ behandling.

De tre hovedområdene i planen involverer til dels ulike aktører. Tiltakene innenfor feltet oppfølging/behandling består av andre praksisagenter enn tiltakene innenfor det forebyggende arbeidet. Mens tiltakene i det forebyggende arbeidet i stor grad er rettet mot kommunale tjenester, er praksisagentene i oppfølgings-/behandlingsfeltet oftere statlige (statlig barnevern, familieverntjenesten, spesialisthelsetjenesten), selv om også kommunale krisesentre, helse- og omsorgstjenester og kommunalt barnevern i noen grad er involvert.

På behandlings-/oppfølgingsområdet ser vi at praksisagentene, først og fremst de statlige, har en større rolle i å utvikle kunnskap og tjenester, ofte i samarbeid med kompetansemiljøer. Forholdet mellom kunnskapsagentene og praksisagentene synes slik sett å være mer involverende og likeverdig på dette feltet sammenliknet med på det forebyggende feltet.

Ut fra gjennomgangen av tiltakene, kan vi generelt si at Opptappingsplanen legger stor vekt på det forebyggende arbeidet. Vi har sett at målgruppen for mange av de forebyggende tiltakene er kommunale tjenester, spesielt barnehager og skoler, helsestasjons- og skolehelsetjenesten og barnevernet. Det er særlig stor bredde i tiltakene rettet mot barnehager og skoler. Her benyttes en rekke juridiske og pedagogiske virkemidler, men i mindre grad økonomiske virkemidler. Tilsvarende gjelder også tiltak rettet mot helsestasjons- og skolehelsetjenesten, men her inngår det også økonomiske virkemidler. Tiltakene rettet mot barnevernet ser ut til å være noe mindre omfattende, men innbefatter både juridiske og pedagogiske virkemidler. Det er også flere tiltak rettet mot innvandrere/ asylsøkere.

### *Kommunenes arbeid mot vold og overgrep*

Kommunene er helt sentrale aktører for å nå mange av målene i Opptappingsplanen mot vold og overgrep. Vår undersøkelse viser at de fleste kommunene arbeider aktivt med temaer knyttet til vold og overgrep. Deres satsinger følger i hovedtrekk innretningen i planen. De jobber særlig med forebyggende tiltak rettet mot barn og unge. Det er en mindre andel kommuner som har tiltak som dreier seg om oppfølging av mennesker som har vært utsatt for vold eller overgrep eller om oppfølging av innbyggere som utøver vold eller overgrep.

Kommunenes arbeid mot vold og overgrep består i all hovedsak om kompetanseheving og utarbeidelse av handlingsplan. Det er færre kommuner som sier deres satsing innebærer økonomisk styrking av feltet. Slik sett spiller kommunenes arbeid innretningen i Opptappingsplanen. Våre analyser tyder på at store kommuner satser tyngre og bredere i arbeidet mot vold og overgrep sammenliknet med mindre kommuner. Enkelte småkommuner svarer at vold og overgrep ikke er et aktuelt tema i deres kommune.

Opptappingsplanen mot vold og overgrep er én av flere planer de siste ti årene som dreier seg om denne tematikken. Det er derfor vanskelig å si med sikkerhet at det er spesifikt Opptappingsplanen som er utslagsgivende for kommunenes arbeid mot vold og overgrep. Et klart flertall blant våre respondenter oppgir imidlertid at de kjenner planen, og mener at den har hatt betydning for arbeidet i deres kommune.

## 9.2 Refleksjoner

### *Planens innretning*

Hva som skal regnes som vold og overgrep er i stadig endring. Arbeidet mot vold og overgrep må skje i, og mellom, flere tjenester, sektorer og nivåer. En plan som omhandler vold og overgrep vil nødvendigvis bli mangfoldig, samtidig som det må skje noen avgrensninger i planens nedslagsfelt.

Analysen av tiltakene innenfor satsingen på forebygging viser en hovedvekt på tiltak knyttet til vold i nære relasjoner, og vold og overgrep mot barn, men enkelte tiltak (slik vi har definert tiltakene i rapporten) omhandler også tilgrensende former for vold: mobbing, nettrelatert vold, vold i skolen, samt negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse. De fire tilgrensende voldstemaene har imidlertid noe ulik vekt i Opptappingsplanen. De to førstnevnte temaene (mobbing og internettrelatert vold) er begge satsinger som har sin opprinnelse innenfor henholdsvis utdanningssektoren og justissektoren. Temaene gis relativt stor plass i planen og i tiltaksporteføljen. De to andre har derimot en mer marginal plass både i planen og i tiltaksbruken. De fire eksemplene illustrerer utfordringene med å etablere klare grenser for et grenseoverskridende politikk- og tjenesteområde. Hvilke problemstillinger som havner i kjernen av planen eller i hovedsak utenfor, vil dels avhenge av hensiktsmessighetsbetraktninger, dels av andre forhold. Når negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse tillegges liten vekt i Opptappingsplanen, henger det antakelig sammen med at Norge har hatt separate handlingsplaner på denne tematikken helt siden 1998 (Leirvik m.fl. 2020). Likevel innebærer den ulike behandlingen av de tilgrensende voldstemaene i Opptappingsplanen at enkelte temaer kan få skinn av en mer symbolsk enn reell satsing. Planen diskuterer ikke mulige gevinster – eller ulemper – ved å integrere de tilgrensende voldstemaene.

Med unntak av en eksplisitt satsing på barn og unge, er Opptappingsplanen i liten grad opptatt av å synliggjøre, diskutere og problematisere de valg og prioriteringer som gjøres. Planen utfordrer i liten grad den mål- og problembeskrivelse som ligger til grunn for eksisterende politikk på feltet, men har snarere som utgangspunkt at det er stor oppslutning om problembeskrivelser og målsettinger i politikken og i samfunnet generelt. Etter en grundig analyse av Opptappingsplanen mot vold og overgrep sitter vi igjen med et inntrykk av en plan som skal bidra til mer av alt: mer og bedre forebygging, mer og bedre oppfølging, mer og bedre samordning.

Det brede nedslagsfeltet kan bidra til at planen på en god måte treffer kommunenes varierte og varierende behov. Samtidig innebærer den store bredden at planen i mindre grad legger føringer på og gir retning til (særlig) kommunenes arbeid og satsinger. Konsekvensen kan også bli at man lykkes bedre med implementeringen av enkelte områder fremfor andre. Som nevnt over, kan det være en fare for at enkelte områder kan få et preg av symbolpolitikk.

### *Virkemiddelbruk*

Hvilke virkemidler som tas i bruk overfor de ulike tjenestene, varierer. Særlig innenfor det forebyggende feltet, er variasjonen stor. Mens noen tjenester omfattes nesten utelukkende av pedagogiske virkemidler, styrkes andre tjenester med betydelige økonomiske midler. Det kan være gode grunner til slike forskjeller. For eksempel kan noen tiltak i planen ha som mål å 'fylle hull' i tjenestene, mens andre tiltak har mer preg av en generell styrking av en tjeneste. Dette kan på den ene side være hensiktsmessig skreddersøm, men sett fra tjenestenes ståsted, kan virkemiddelbruken synes lite systematisk og helhetlig.



Innenfor satsingen på oppfølging/behandling finnes det noen eksempler på mer helhetlig virkemiddelbruk rettet inn mot bestemte tjenester eller behandlingsopplegg. Et eksempel er satsingen på familievernkontorene, der det inngår både kompetanseutvikling, økonomiske bevilgninger, og innføring av konkrete metoder og tiltak. Men også innenfor feltet oppfølging/behandling varierer virkemiddelbruken sett fra tjenestenes ståsted. Alt i alt etterlater dette et inntrykk av en noe fragmentert virkemiddelbruk innenfor de ulike tjenestene. I det minste kan det være grunnlag for å etterlyse et tjenesteperspektiv på utformingen av virkemidlene og tiltakene i planen. Med tjenesteperspektiv menes da at virkemidlene i planen vurderes ut fra den enkelte tjenestes ståsted (se kapittel 4) i den forstand at behovet for virkemidler – det være seg juridiske, økonomiske eller pedagogiske virkemidler – vurderes ut fra den enkelte tjenestes situasjon.

### *Tiltaksmangfold*

Vår klassifisering av tiltakene i Opptappingsplanen viser at den består av omtrent 134 tiltak. Det store antallet tiltak kan være et resultat av planens tilblivelse: planen inneholder i stor grad en utkvittering av en rekke anmodningsvedtak i Stortinget. Slik sett er planen langt på vei en samling politiske hjertesaker snarere enn en helhetlig og tydelig satsing.

Det store mangfoldet i tiltak og målgrupper er planens styrke, men kan også i noen grad være dens svakhet. Mangelen på en samlende fortelling kan bidra til at det blir vanskelig for målgruppene å sortere og prioritere mellom de ulike tiltakene.

I denne rapporten har vi sett på kommunenes satsing på arbeidet mot vold og overgrep. Vi har forsøkt å belyse i hvilken grad kommunene arbeider i tråd med satsingene i Opptappingsplanen, og om det er forskjeller mellom kommuner i hvordan de arbeider med temaet. Stort mangfold i tiltak og målgrupper kan bety at kommunene ikke får tilstrekkelig klare anvisninger på hvor de bør styrke innsatsen, slik at arbeidet ikke får den kraft og retning Opptappingsplanen legger opp til. Men mangfoldet kan også bety at kommunene kan velge à la carte, ut fra hva som er nyttig og viktig i deres lokalmiljø.

Et annet viktig trekk ved Opptappingsplanen er at det ikke er bevilget vesentlig med økonomiske midler målrettet til kjerneområdene i planen, og da spesielt det forebyggende arbeidet i kommunene som er direkte rettet mot vold i nære relasjoner. De store midlene til kommunene har gått til styrking av helsestasjons-/skolehelsetjenesten, til mobbing og til psykologer i kommunene. Andre virkemidler, som utarbeiding av handlingsplan, kompetanseheving og organisatoriske endringer er betydelig viktigere i kommunenes spesifikke arbeid mot vold og overgrep. Planen ser heller ikke ut til å ha utløst vesentlige midler til feltet fra kommunenes eget budsjett. Sammen med relativt små statlige midler øremerket kommunenes arbeid mot vold og overgrep, kan dette bidra til at tjenestene lokalt ikke bygges opp slik planen forventer.

Med de begrensninger som ligger i vårt datamateriale, kan vi se visse tegn til at planen implementeres ulikt i ulike kommuner. At særlig de større kommunene har mer aktivitet og større bredde i sitt arbeid, er ikke overraskende. Dette gjenspeiler antakelig dels at mye av satsingen på oppfølging og behandling er lagt til statlige tjenester og dels at mange av disse tiltakene er utviklingstiltak. Det kan derfor være grunn til å vie større oppmerksomhet omkring hvilken rolle kommunene skal eller bør ha i dette arbeidet. I kjølvannet av at det utvikles behandlingstilbud i spesialisthelsetjenesten, er det rimelig å anta at kommunene vil kunne ha en rolle å spille i oppfølgingen av behandlingstilbudet. Tilsvarende gjelder også oppfølgingen av personer som har vært på krisesentrene.

Det er også særlig viktig i de videre undersøkelserne i evalueringen av Opptappingsplanen å følge med på hvordan de små kommunene arbeider med temaet vold og overgrep, og om de klarer å nyttiggjøre seg tiltakene som ligger i planen.

# Litteratur

- Andreassen, L., Dagsvik, J. & Di Tommaso, M. L. (2013). Measuring capabilities with random scale models. Women's freedom of movement. *Working Paper series 34/13. Department of Economics and Statistics 'Cognetti de Martiis'*.
- Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (2007). Handlingsplan mot tvangsekteskap 2008-2011. Oslo.
- Barne- likestillings- og inkluderingsdepartementet (2012). Handlingsplaner mot tvangsekteskap og kjønnslemlestelse 2012. Oslo.
- Barne -, likestillings- og inkluderingsdepartementet (2013). Handlingsplan mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlige begrensninger av unges frihet (2013-2016). Oslo.
- Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (2013). "Barndommen kommer ikke i reprise". Strategi for å bekjempe vold og seksuelle overgrep mot barn og ungdom (2014-2017).
- Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (2013). "En god barndom varer livet ut". Tiltaksplan for å bekjempe vold og seksuelle overgrep mot barn og ungdom (2014–2017)
- Best, J. (2016). Social Construction of Violence. *The Wiley Handbook on the Psychology of Violence*, 86-99.
- Brottveit, Å., Feiring, M., Gotaas, N. & Zeiner, H. H. (2019). Den nye selvhjelpsbevegelsen. I Å. Brottveit & M. Feiring (Red.), *Samarbeid om selvhjelp. En antologi om den nye selvhjelpsbevegelsen i Norge*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.  
<https://doi.org/https://doi.org/10.23865/noasp.68>
- Fligstein, N. & McAdam, D. (2012). *A theory of fields* Oxford University Press.
- Funnell, S. C. & Rogers, P. J. (2011). *Purposeful program theory: Effective use of theories of change and logic models* (bd. 31) John Wiley & Sons.
- Hacking, I. (1986). Making Up People. I T. C. Heller, M. Sosna & D. Wellbery (Red.), *Reconstructing Individualism: Autonomy, Individuality, and the Self in Western Thought*. Stanford, Calif.: Stanford University Press.
- Hacking, I. (1999). *The social construction of what?* Harvard university press.
- Justis- og beredskapsdepartementet (2011). Handlingsplan mot vold i nære relasjoner 2012
- Justis- og beredskapsdepartementet (2013). Et liv uten vold. Handlingsplan mot vold i nære relasjoner 2014–2017
- Justis- og beredskapsdepartementet (2017). Retten til å bestemme over eget liv. Handlingsplan mot negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse (2017-2020)
- Justis- og beredskapsdepartementet (2019). Handlingsplan mot voldtekt 2019–2022
- Kempe, C. H., Silverman, F. N., Steele, B. F., Droegemueller, W. & Silver, H. K. (1962). The battered-child syndrome. *Jama*, 181(1), 17-24.

- Krug, E. G., Dahlberg, L., Mercy, J. A., Zwi, A. B. & Lozano, R. (2002). World report on violence and health. Geneva, Switzerland: World Health Organization.
- Lee, M. M. & Zhang, N. (2017). Legibility and the informational foundations of state capacity. *The Journal of Politics*, 79(1), 118-132. <https://doi.org/10.1086/688053>
- Løvgren, M., Stefansen, K., Smette, I. & Mossige, S. (2017). Barn og unges utsatthet for fysisk vold fra foreldre. Endringer i mild og grov vold fra 2007 til 2015. *Tidsskriftet Norges barnevern*, 94(02), 110-124. <https://doi.org/10.18261/issn.1891-1838-2017-02-04> ER
- Mossige, S., Dyb, G., Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk s., Ung, H. & Luvo. (2009). *Voldsutsatte barn og unge i Oslo : forekomst og innsatsområder for forebygging*. Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.
- Mossige, S. & Stefansen, K. (2016). *Vold og overgrep mot barn og unge. Omfang og utviklingstrekk 2007-2015*. NOVA. Hentet fra <http://www.hioa.no/Om-OsloMet/Senter-for-velferds-og-arbeidslivsforskning/NOVA/Publikasjoner/Rapporter/2016/Vold-og-overgrep-mot-barn-og-unge>
- Muehlenhard, C. L. & Kimes, L. A. (1999). The Social Construction of Violence: The Case of Sexual and Domestic Violence. *Personality and Social Psychology Review*, 3(3), 234-245. [https://doi.org/10.1207/s15327957pspr0303\\_6](https://doi.org/10.1207/s15327957pspr0303_6)
- Nielsen, M. H. (2019). *Optimismens politik. Skabelsen av uværdig trængende borgere*. Fredriksberg: Frydenlund Academic.
- Panzer, P. G., Philip, M. B. & Hayward, R. A. (2000). Trends in Domestic Violence Service and Leadership: Implications for an Integrated Shelter Model. *Administration and Policy in Mental Health and Mental Health Services Research*, 27(5), 339-352. <https://doi.org/10.1023/a:1021941129326>
- Prop. 12 S. (2016-2017). *Opptappingsplan mot vold og overgrep (2017-2021)*. Oslo: Barne- og likestillingsdepartementet Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/f53d8d6717d84613b9f0fc87deab516f/no/pdf/s/prp201620170012000dddpdfs.pdf>
- Scott, J. C. (1998). *Seeing like a state: How certain schemes to improve the human condition have failed* Yale University Press.
- Stone, D. A. (1997). *Policy paradox: The art of political decision making* (bd. 13).
- Sverdrup, S. (2002). *Evaluering. Faser, design og gjennomføring*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Thoresen, S., Hjemdal, O. K., Myhre, M., Holth, I. & Wentzel-Larsen, T. (2014). *Vold og voldtekt i Norge. En nasjonal forekomststudie av vold i et livsløpsperspektiv*. NKVTS. Hentet fra [https://www.nkvts.no/content/uploads/2015/11/vold\\_og\\_voldtekt\\_i\\_norge.pdf](https://www.nkvts.no/content/uploads/2015/11/vold_og_voldtekt_i_norge.pdf)
- Zeiner, H. H. (2019). Fra felt til verktøy - om Selvhjelp Norge som koordinerende enhet. I Å. Brottveit & M. Feiring (Red.), *Samarbeid om selvhjelp. En antologi om den nye selvhjelpsbevegelsen* Cappelen Damm Akademisk. <https://doi.org/https://doi.org/10.23865/noasp.68>

## Vedlegg

**Sammenhengen mellom strukturelle forhold ved kommunen og aktivitetsnivået i arbeidet mot vold og overgrep.** Multivariat regresjon

Model		Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients		
		B	Std. Error	Beta	t	Sig.
1	(Constant)	1,694	,203		8,348	,000
	Folkemengden i kommunen 1. januar 2019	1,205E-5	,000	,618	3,095	,002
	FolkSq (folkemengde kvadrert)	-1,881E-11	,000	-,616	-3,189	,002
	Voldslovbrudd pr 1000 innbyggere 2015-16	,086	,038	,155	2,293	,023
	Andel barn med omsorgstiltak	-,016	,008	-,141	-2,046	,042

a. Dependent Variable: Aktivitetsnivå