

OSLOMET

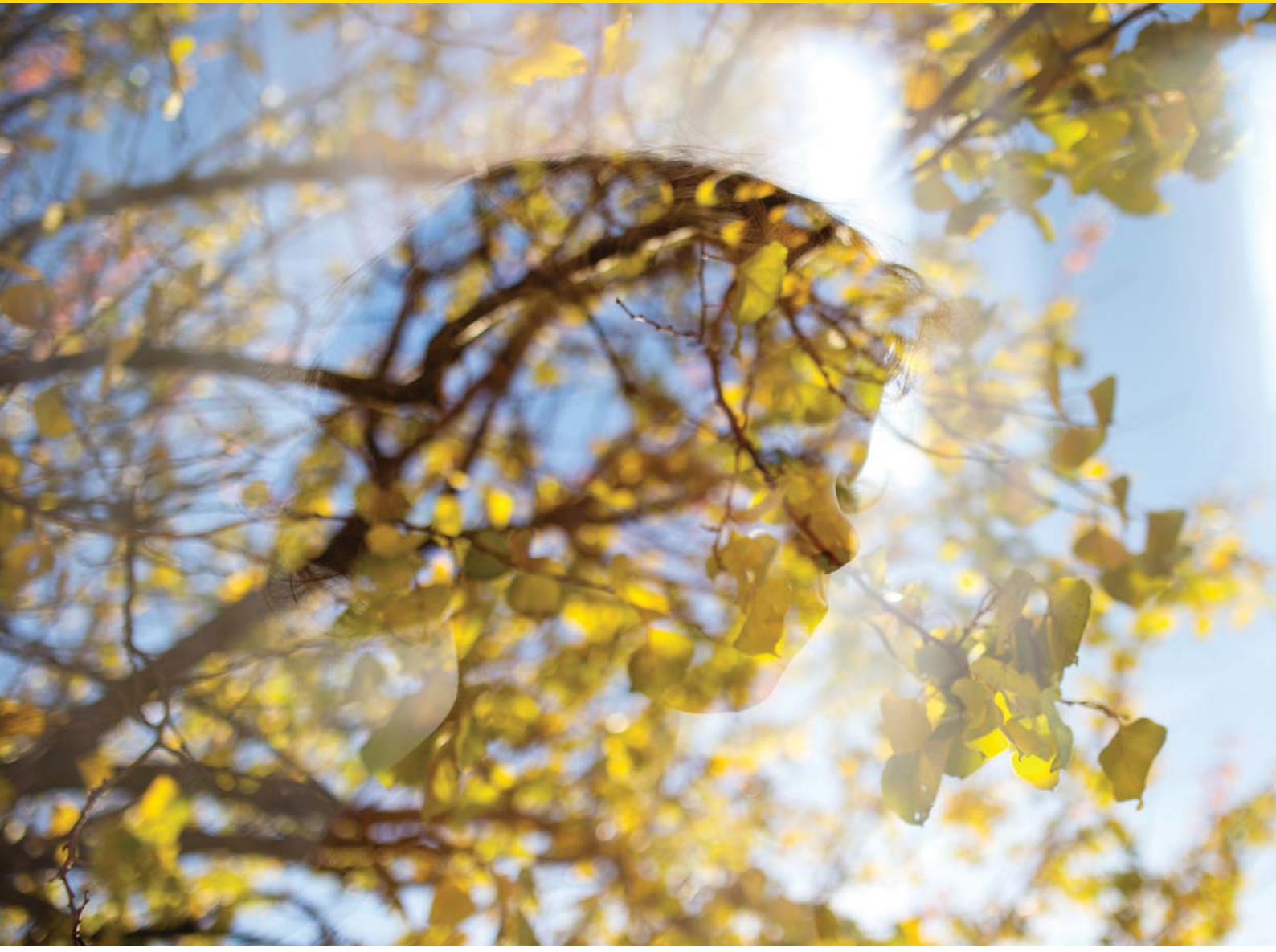
VELFERDSFORSKNINGSINSTITUTTET NOVA

Sikkerhet og støtte i familievoldssaker

Følgeevalueringen av Prosjekt November

ANJA BREDAL

OSLO METROPOLITAN UNIVERSITY
STORBYUNIVERSITETET



Sikkerhet og støtte i familievoldssaker

Følgeevalueringen av Prosjekt November

Anja Bredal

Norsk institutt for forskning om
oppvekst, velferd og aldring
NOVA Rapport 8/2019

Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA) er fra 1. januar 2014 et forskningsinstitutt ved Senter for velferds- og arbeidslivsforskning (SVA) på OsloMet – storbyuniversitetet (tidl. Høgskolen i Oslo og Akershus).

Instituttet har som formål å drive forskning og utviklingsarbeid som kan bidra til økt kunnskap om sosiale forhold og endringsprosesser. Instituttet skal fokusere på problemstillinger om livsløp, levekår og livskvalitet, samt velferdssamfunnets tiltak og tjenester.

© Velferdsforskningsinstituttet NOVA
OsloMet – storbyuniversitetet 2019

ISBN (trykt utgave) 978-82-7894-705-0
ISBN (elektronisk utgave) 978-82-7894-706-7

ISSN 0808-5013 (trykt)
ISSN 1893-9503 (online)

Illustrasjonsfoto: © colourbox.no
Desktop: Hussein Monfared
Trykk: Byråservice

Henvendelser vedrørende publikasjoner kan rettes til:

NOVA, OsloMet
Stensberggata 26 · Postboks 4, St. Olavs plass, 0130 Oslo
Telefon: 67 23 50 00
Nettadresse: www.oslomet.no/om/nova

Forord

Dette er sluttrapporten fra følgeevalueringen av Prosjekt November, Oslo politidistrikts pilotering av en samarbeidsmodell i saker om vold i nære relasjoner. Evalueringen er gjennomført i perioden 2015–2019, som et delprosjekt under NOVAs Forskningsprogram om vold i nære relasjoner (Voldsprogrammet) som finansieres av Justis- og beredskapsdepartementet. Hilde Knotten og Line Nersnæs i departementet skal ha takk for godt samarbeid underveis i evalueringsperioden. Tilsvarende takk går til Prosjekt Novembers ansatte og øvrige ansatte på Stovner politistasjon.

Kollega Monika Grønli Rosten har gjort brukerintervjuer, og Elisiv Bakketeig har lest og kommentert rapporten. Takk til dere også.

Oslo, mai 2019

Anja Bredal

Innhold

Sammendrag	7
1 Innledning og metode	11
Prosjekt November – kort presentasjon	11
Evalueringens fokus	11
Datamateriale og metode.....	12
Personvern og forskningsetiske hensyn.....	13
Rapportens struktur	13
2 Politiets arbeid med vold i nære relasjoner	14
Eget fagfelt, to spor.....	14
SARA:SV	14
Motivasjonssamtale	15
Håndtering av informasjon	16
Eksternt samarbeid.....	18
Sosialarbeid i politiet?	18
Sammenfatning	19
3 Mandat, organisering og styring	20
Oppdraget og mandatet	20
Forprosjekteringsfase	22
Omdiskuterte temaer	23
Intern organisering ved politistasjonen.....	25
Prosjektstyring	26
Bemanning	27
Sammenfatning	28
4 Prosjekt Novembers arbeid med brukere	29
Inntak av saker og arbeidsmodell	29
Sikkerhet og støtte.....	30
Skreddersøm og plastelina	32
Hvem er brukerne?	33
Særlig om utøvere	34
Anmeldelse.....	35
Avvergeplikt.....	35
Intern veiledning	36
Sammenfatning	36
5 Brukernes erfaringer	38
Casebeskrivelser	38
Noen hovedtrekk i brukernes erfaringer	41
Samtaletilbud	41

Anmeldelse og støtte under rettssak	42
Sikkerhetstiltak	43
Praktisk hjelp	43
Svært fornøyde.....	44
Kontrast til etterforskning.....	45
Sammenfatning	48
6 Samhandling med andre tjenester.....	49
Om samhandling generelt.....	49
Oslo kommunes arbeid med vold i nære relasjoner	50
Bydelsomfattende hjelpeinstanser	51
Prosjekt Novembers kontakt og samarbeid med tjenestene.....	52
Samarbeid med barneverntjenesten	53
Sammenfatning	54
7 Nye rammebetingelser	56
Politidistriktenes organisering	56
Støttesentre for kriminalitetsutsatte.....	57
Formål og virksomhet.....	58
Sammenligning av Prosjekt November og støttesentrene	59
Sammenfatning	60
8 Videreføring i Oslo.....	61
Videreføring i ny seksjon.....	61
Organisatorisk plassering	63
Lokaler.....	64
Integrasjonsprosess i ny seksjon	65
Kobling til ungdomskriminalitet.....	65
Arbeidsdeling med Støttesenter for kriminalitetsutsatte.....	66
Sammenfatning	66
9 Overføringsverdi og problemstillinger på nasjonalt nivå	67
Videreføring i andre politidistrikt.....	67
Prosjekt Novembers rolle i hjelpelandskapet.....	68
Juridifisering eller hybridisering.....	70
Behov for avklaringer og kunnskap.....	71
Sammenfatning	72
Summary	73
Referanser.....	77

Sammendrag

Dette er sluttrapporten fra følgeevalueringen av Prosjekt November, Oslo politidistrikts pilotering av en samarbeidsmodell i saker om vold i nære relasjoner. Forprosjektingen startet i 2014, og Prosjekt November åpnet i november 2015. Evalueringen har vært et delprosjekt under NOVAs Forskningsprogram om vold i nære relasjoner (Voldsprogrammet) som finansieres av Justis- og beredskapsdepartementet. Studien er basert på skriftlig dokumentasjon fra prosjektet og andre kilder samt intervjuer med en rekke aktører. Datainnsamling er foretatt i fire runder i perioden 2015–2019.

Mandatet

Følgeevalueringen tok utgangspunkt i Justisdepartementets oppdrag til Politidirektoratet om å prøve ut en samarbeidsmodell fra Malmø i Sverige. Prosjektet har hatt følgende formål, sitert fra oppdragsbrevet:

1. At politiet og det øvrige tjenesteapparatet gir bistand til utsatte for vold i nære relasjoner i samme lokalitet
2. Bedre oppfølging av utsatte/pårørende i saker om vold i nære relasjoner
3. Bedre sammenheng i oppfølgingen av utsatte for vold i nære relasjoner, voldsutsattes barn og utøvere av vold i nære relasjoner
4. Bedre rådgivning og informasjon om selve prosessen
5. Bedre lokal samordning og samarbeid mellom politi og øvrig tjenesteapparat i saker om vold i nære relasjoner og dermed redusere belastningen for utsatte og pårørende
6. Bedre sikkerhet for utsatte og bidra til å forebygge/ redusere risiko for nye voldshandlinger

Tiltaket som er utviklet, Prosjekt November, ligger på Stovner politistasjon og består av en tverrfaglig stab av politi/familievoldsanalytikere, en psykolog og sosialfaglig personell som jobber sammen for å forebygge ny vold i enkeltsaker. Virksomheten inkluderer risikovurdering, beskyttelsestiltak, informasjon og veiledning, stabilisering og støttesamtaler samt henvisning til og koordinering med andre hjelpeinstanser, avhengig av den enkeltes behov. Prosjekt November gir hjelp til både utsatte og utøver i saker om alle typer vold i nære relasjoner. Pårørende kan også få bistand. Tiltaket holder til i en egen, spesialinnredet del av politistasjonen, der møblering og øvrig interiør er utformet med sikte på å skape en trygg og ivaretagende atmosfære.

En modell i politiets forebyggingsspor

Prosjekt November har utviklet en tverrfaglig arbeidsmodell med tett kobling mellom polisierne beskyttelsestiltak, praktisk bistand og psykososial oppfølging.

Arbeidet i den enkelte sak er preget av helhetstenkning og fleksibilitet, der saksbasert samarbeid med og henvisning til andre instanser inngår. Modellen har gitt en kombinasjon av rolledifferensiering og tverrfaglighet i familievoldsarbeidets forebyggingsspor.

Måloppnåelse

Prosjekt November gir et godt sikkerhets- og støttetilbud til mange enkeltpersoner, hvorav flertallet har vært voksne voldsutsatte, men også et betydelig antall utøvere. Prosjektet er kommet langt i sin måloppnåelse hva gjelder å tilrettelegge for bedre oppfølging av utsatte (og utøvere), bedre rådgivning og informasjon, og bedre sikkerhet/forebygging.

Ett av målene med prosjektet var at politiet og det øvrige tjenesteapparatet skulle gi bistand til utsatte for vold i nære relasjoner i samme lokalitet. Dette har ikke skjedd. Den manglende måloppnåelsen er ikke primært Prosjekt Novembers ansattes ansvar. Manglende samlokalisering skyldes i hovedsak fire forhold: For det første valgte man allerede i forprosjektet å dreie prosjektet mot en annen modell, ved at man ansatte eget helse- og sosialfaglig personell, i stedet for at personale fra eksisterende tjenester bidro med denne type kompetanse i Prosjekt Novembers lokaler. For det andre var det ikke gjort tilstrekkelig grunnarbeid på departements- og direktoratsnivå for å få til forpliktende samarbeid i de kommunale tjenestene før prosjektstart. For det tredje har ikke Oslo kommune vist interesse for denne delen av Prosjekt Novembers mandat, som forutsetter et samspill med kommunen. For det fjerde ligger hovedansvaret for å samordne hjelp til voldsutsatte på kommunen. I tråd med dette synspunktet, og gitt begrensede muligheter for realisering, har følgeevalueringen underveis anbefalt at samlokaliseringdelen av mandatet ble tonet ned.

Manglende kommunal samordning

Følgeevalueringen viser at Oslo kommune har betydelige uløste utfordringer knyttet til samordning mellom tjenester som er relevante for voldsutsatte og utøvere. Krisesenterloven pålegger kommunen å sørge for helhetlig oppfølging av kvinner, menn og barn som er utsatt for vold i nære relasjoner. Politiet verken kan eller skal løse samordningsutfordringer som er et kommunalt ansvar.

Mangelfull styring og forankring

Politidirektoratet og styringsgruppa har i begrenset grad ledet prosjektet, og beslutninger er i stor grad tatt i Oslo politidistrikts styringslinje. Styringsgruppa har vært svært polititung, og prosjektet har i gjennomføringsfasen hatt svak forankring i Oslo kommune. Følgeevalueringen har underveis påpekt svakheter ved styringen av prosjektet.

Videreføring

Oslo politidistrikt har besluttet å videreføre Prosjekt Novembers arbeidsmodell og metodikk i en ny seksjon ved driftsenhet Øst, Seksjon for forebygging og sikkerhet, vold i nære relasjoner. Dette er gledelig og spennende. For å lykkes er det avgjørende å gi arbeidet tilstrekkelige ressurser. Særlig prekært er behovet for større lokaler. Videre bør det sikres gode koblinger mellom arbeidet i den nye seksjonen og politidistriktets faglige utviklingsarbeid på forebyggingsfeltet.

Når det gjelder overføringsverdi til andre politidistrikt, bør man se på Prosjekt November som en arbeidsmodell og metodikk. En eventuell spredning av modellen må ta utgangspunkt i det enkelte distrikts eksisterende organisering av arbeidet med vold i nære relasjoner, både når det gjelder politiet, kommunale og statlige tjenester.

En mulighet vil være å knytte modellen til en videreutvikling av forebyggingssporet i politiets arbeid med familievold. For å unngå konkurranse og problematisk overlapping når det gjelder psykososial oppfølging, er det behov for en nærmere avgrensning mot krisesentrenes dagtilbud og støttesentrene for kriminalitetsutsatte i politidistriktene.

Kunnskapsbehov

Erfaringene med Prosjekt November aktualiserer et mer generelt behov for forskningsbasert kunnskap og overordnet diskusjon om sikkerhets- og forebyggingssporet i politiet.

1 Innledning og metode

Dette er sluttrapporten fra følgeevalueringen av Prosjekt November som NOVA har utført på oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet. Rammene for evalueringen har vært åtte månedsverk fordelt over drøye fire år. Underveis har NOVA rapportert til oppdragsgiver i form av to notat på nyåret i 2016 og 2017 (refereres som NOVA 2016 og NOVA 2017). Dette kapitlet innledes med en kort presentasjon av hva Prosjekt November er i dag. Så gjør vi rede for evalueringsprosessen, datamateriale og metode, samt rapportens struktur.

Prosjekt November – kort presentasjon

Prosjekt November er navnet på et prosjekt i Oslo politidistrikt som skulle prøve ut en modell for samordning mellom politi og øvrige hjelpeinstanser i saker om vold i nære relasjoner. Prosjekt November er også navnet på det konkrete tiltaket som er utviklet, og som i dag ligger på Stovner politistasjon. Dette tiltaket består av en tverrfaglig stab av politi/familievoldsanalytikere og helse- og sosialfaglig personell som jobber sammen om å forebygge ny vold i enkeltsaker. Virksomheten inkluderer risikovurdering, beskyttelsestiltak, informasjon og veiledning, stabilisering og støttesamtaler samt koordinering med andre hjelpeinstanser, avhengig av den enkeltes behov. Prosjekt November gir hjelp til både utsatte og utøver i saker om vold i alle typer vold i nære relasjoner. Pårørende kan også få bistand. Tiltaket holder til i en egen, spesialinnredet del av politistasjonen, der møblering og øvrig interiør er utformet med sikte på å skape en trygg og ivaretakende atmosfære.

Evalueringens fokus

Utgangspunktet for evalueringen har vært Justis- og beredskapsdepartementets oppdragsbeskrivelse til Politidirektoratet som har vært prosjekteier, og mer spesifikt de seks punktene som utgjorde Prosjekt Novembers mandat. Mandatet utdypes i neste kapittel. Følgeevalueringens mål har vært å bidra til at mandatet ble implementert, eventuelt i justert versjon. Et kritisk blikk på selve mandatet inngår i denne oppgaven.

En følgeevaluering innebærer at prosesser studeres og analyseres underveis i gjennomføringen (Sverdrup 2002). Evalueringen skal bidra til nødvendige justeringer, både gjennom å stimulere til refleksjon og gjennom konkrete anbefalinger. Dette innebærer at problemstillinger genereres av utviklingen i den virksomhet som evalueres, og at prioriteringer gjøres underveis. Vår første rapport (NOVA 2016) hadde særlig fokus på organisering og styring, fordi det viste seg å være behov for avklaringer her. I andre rapport (NOVA 2017) lå hovedvekten på den delen av mandatet som gjelder samlokalisering, samhandling og samordning, med samme begrunnelse. Denne sluttrapporten bygger på hele følgeevalueringens periode, og vi har tatt med tidligere anbefalinger der det er hensiktsmessig.

Vi forstår Prosjekt November som ledd i en større bestrebelse for å styrke samordningen av arbeidet mot vold i nære relasjoner. Dette er bakgrunnen for at vi har vektlagt å se prosjektet i en strukturell sammenheng. Evalueringen har ikke omfattet problemstillinger knyttet til økonomi eller IKT-løsninger. Prosjekt November har utarbeidet sin egen sluttrapport (Oslo politidistrikt 2018) som inngår i vårt datamateriale og som vi anbefaler som viktig dokumentasjon fra prosjektet.

Datamateriale og metode

Følgerevalueringen er basert på skriftlig dokumentasjon fra prosjektet og andre kilder, samt intervjuer med en rekke aktører. Datainnsamling er foretatt i fire perioder:

Periode 1 (vår og høst/vinter 2015)

- Skriftlig dokumentasjon fra forprosjekteringsfasen, herunder korrespondanse mellom Justis- og beredskapsdepartementet, Politidirektoratet og Oslo politidistrikt, prosjektdokumenter og annet materiale fra forprosjektets arbeidsgruppe.
- Intervjuer med tidligere medlemmer i arbeidsgruppa og nyansatte i hovedprosjektet.

Periode 2 (høst 2016 – nyåret 2017)

- Skriftlig dokumentasjon, blant annet handlingsplaner mot vold i nære relasjoner for Oslo kommune sentralt og for de fire bydelene, samt andre relevante dokumenter fra kommunale instanser. Referatene fra styringsgruppa
- Intervjuer med ansatte i Prosjekt November og medarbeidere i kommunale etater og tjenester i Oslo, både sentralt og i bydelene, inkludert NAV og barnevern.

Periode 3 (februar 2018)

- Intervju med 10 brukere rekruttert av Prosjekt Novembers ansatte. Intervju med Prosjekt Novembers ansatte om disse informantenes sak etter samtykke fra den enkelte bruker.

Periode 4 (høst 2018 og nyåret 2019)

- Skriftlig dokumentasjon, blant annet knyttet til politireformen og etablering av støttesenter for kriminalitetsutsatte, styringsgruppereferater og Prosjekt Novembers egen sluttrapport
- Intervju med ansatte i Prosjekt November, Oslo politidistrikt, Oslo kommune (i bydelene og bydelsomfattende instanser) og støttesentre for kriminalitetsutsatte i Oslo og Sør-Øst politidistrikt.

Personvern og forskningsetiske hensyn

Prosjektet er innmeldt til personvernombudet for forskning, Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (nå Norsk senter for forskningsdata), og data er behandlet i tråd med gjeldende retningslinjer (NESH, 2016). Informanter i et prosjekt som dette vil være lett gjenkjennelige. Av hensyn til enkeltpersoners personvern vil vi derfor i svært liten grad referere til informanter eller gjengi sitater. I stedet formidler vi synspunkter på et mer generelt nivå og gir en overordnet analyse. Et unntak er kapittel 5 om brukernes erfaring. Her gjengis sitater fra anonymiserte informanter.

Rapportens struktur

Neste kapittel gir bakgrunnskunnskap om politiets familievoldsarbeid, med vekt på «forebyggingssporet». I kapittel 3 handler det om Prosjekt Novembers mandat, organisering og styring, inkludert det vi kaller forprosjekteringsfasen. Så følger et kapittel 4 om Prosjekt Novembers brukerrettede virksomhet, arbeidsmodell og metodikk, inkludert en oversikt over hvem brukerne er. Kapittel 5 om brukernes erfaringer inneholder blant annet noen casebeskrivelser som skal konkretisere og vise bredden i Prosjekt Novembers arbeid. I kapittel 6 ser vi nærmere på samhandling med øvrige tjenester, med vekt på å kommentere betingelsene for å realisere prosjektets samlokaliserings- og samordningsmandat. Kapittel 7 redegjør for organiseringen av nye politidistrikt og rollen til de nye støttesentrene for kriminalitetsutsatte, som utgjør nye rammebetingelser for den virksomheten Prosjekt November representerer. Til slutt følger to kapitler der vi kommenterer mulig videreføring av Prosjekt Novembers arbeidsmodell og metodikk i Oslo (kapittel 8) og på landsbasis (kapittel 9).

2 Politiets arbeid med vold i nære relasjoner

For å forstå hvordan Prosjekt November har utviklet seg, og vurdere prosjektets plass i en større sammenheng, er det nødvendig å vite noe om politiets familievoldsarbeid. I dette kapitlet skal vi derfor se nærmere på politiets arbeid med vold i nære relasjoner, med vekt på det som kalles SARA-arbeidet eller forebyggings-sporet. Dette er ikke ment som en utfyllende redegjørelse, kun en skissemessig introduksjon av noen sentrale dimensjoner ved den delen av politiets familievoldsarbeid som har fokus på forebygging av ny vold.

Eget fagfelt, to spor

Familievold eller vold i nære relasjoner har over tid vokst fram som eget fagfelt i politiet (Aas 2014). Sentrale grep har vært å innføre familievoldskoordinatorer på distriktsnivå (offisielt etablert i 2002) og familievoldskontakter på driftsenhetsnivå.¹ Enkelte steder har man også etablert spesialiserte etterforskningsteam. Stovner politistasjon i Oslo har ligget i front av denne utviklingen, med spesialisert familievoldsteam fra 2005 (Aas 2014). Samme fagmiljø har vært opptatt av å rendyrke familievoldsanalyse som eget kompetanseområde.

Som i annet politiarbeid, kan man snakke om to «spor» i politiets familievoldsarbeid; et straffesaksspor og et forebyggingsspor (eventuelt, etterforskning og familievoldsanalyse). Arbeidet i sistnevnte spor, altså det som gjøres for å forebygge ny vold, er forankret i politilovens §§ 1 og 2, som politiets øvrige forebyggingsarbeid. Forebyggingssporet assosieres ofte med risikovurderingsverktøyet SARA:SV (se under), og flere steder er «SARA» fortsatt stikkord for det som andre kaller forebyggingsspor eller familievoldsanalyse. SARA er beregnet på partner-voldssaker, og familievoldsanalyse utføres tradisjonelt kun i denne sakstypen. De siste årene har man i økende grad tatt i bruk verktøyet Patriark, som er utviklet med tanke på såkalt æresrelatert vold. Sistnevnte omfatter ofte en ung, ugift kvinne som er utsatt for trusler fra biologisk familie og slekt (Bredal og Melby 2018). Det er ikke innført risikovurderingsverktøy beregnet på vold i andre nære relasjoner, som for eksempel vold fra voksne barn mot foreldre eller foreldres vold mot mindreårige barn. Oppmerksomheten i politiets forebyggingsspor er med andre ord primært rettet mot partnervold.

SARA:SV

Som nevnt, står risikovurderingsverktøyet SARA:SV (Spousal Assault Risk Assessment Guide) sentralt i norsk politis arbeid med familievoldsanalyse. SARA ble innført gradvis utover 2010-tallet. I 2011–2012 ble det gjennomført to piloter, ved Stovner politistasjon (Oslo politidistrikt) og Horten politistasjon (Vestfold). Etter en evaluering (Nøttestad og Lylum 2012) ble det besluttet å implementere SARA i

¹ Driftsenhet kan her forenklet forstås som politistasjon.

hele politiet fra 2013. Året etter ga Politidirektoratet ut en veileder for dette arbeidet (Politidirektoratet 2014). Veilederen sier at SARA-ansvarlig skal «etablere et forebyggende spor for partnervoldssaker i politidistriktet» (Politidirektoratet 2014: 27).

SARA:SV omtales som en manual for vurdering og håndtering av risiko for partner vold. Den inneholder en sjekklister med spørsmål til både trusselutsatt og trusselutøver.² Formålet er å vurdere risiko for gjentatt vold, slik at man får et beslutningsgrunnlag for å iverksette beskyttelsestiltak.³ SARA skulle særlig fange opp de mest alvorlige sakene, som krevde tiltak for å forebygge videre vold – for eksempel der voldsutsatte valgte å flytte tilbake, og der det var behov for oppfølging over lengre tid enn straffesaken. En SARA-vurdering kan inngå som støtte til utarbeidelse av trusselvurdering for søknad om adressesperre.

Videre består arbeidet i å håndtere risikoen ved å sette inn beskyttelsestiltak. Politidirektoratets veileder skiller mellom akutte og langsiktige beskyttelsestiltak, som for eksempel: Pågrep og bortvisning (akutte), og besøksforbud, mobil voldsalarm og omvendt voldsalarm (langsiktige). Tilsvarende skiller det mellom akutte og langsiktige risikohåndteringstrategier. Akutte: ▪ Relokalisering, f.eks. krisesenter, venner eller familie, ▪ tilkalling av andre eksterne ressurser, f.eks. barnevern og/eller helsepersonell. Langsiktige: ▪ Motivasjonssamtale ▪ Uniformert hjemmebesøk ▪ Sivilt hjemmebesøk ▪ Varsling av voldsutøver om hjemmebesøk ▪ Tverretattlig møte ▪ Adressesperre (Politidirektoratet 2014: 57).

Motivasjonssamtale

Et sentralt beskyttelses- og sikkerhetstiltak er såkalte motivasjonssamtaler. Disse gjennomføres separat med trusselutsatt og trusselutøver, med deres samtykke. I sin rapport fra piloteringen av SARA, framhever de ansvarlige ved Stovner politistasjon at motivasjonssamtaler med utøver i flere tilfeller har dempet konfliktnivået. Det oppgis også at trusselutsatte er positive til at politiet snakker med utøver (Oslo politidistrikt 2012: 16).

Når det gjelder formålet med motivasjonssamtalen, sier veilederen at det er en kartleggingssamtale som skal «skape kontakt og tillit slik at voldsutøver og voldsutsattes behov for hjelp kartlegges». Det presiseres flere steder at motivasjonssamtalen ikke er en del av straffesakssporet. Den er mer uformell og har andre siktemål, som gjelder dels å få fram informasjon som kan brukes i sikkerhetsarbeidet, dels å skaffe vedkommende hjelp fra andre instanser. Samtidig synes det som at samtalen har et psykologisk siktemål, for eksempel når det i dette utdraget fra veilederen snakkes om å finne frem til endringsvilje:

Samtalen er en risikohåndteringsstrategi, ikke en del av straffesaksbehandlingen. Samtalen utløser derfor ingen rettigheter eller plikter som i et avhør. Samtalen er ikke et alternativ til straff, og heller ikke en form for

² I forebyggingssporet skiller man mellom trusselutsatt og trusselutøver (i straffesaken: fornærmet og mistenkt/tiltalt).

³ Veilederen skiller mellom å gjøre en risikovurdering, systematisk innhenting av informasjon om risikofaktorene i et trusselbilde, for så å gjøre en risikobedømming.

terapi. Den er ment som et verktøy for å finne frem til voldsutøver og voldsutsattes livssituasjon og endringsvilje. Samtalen er et frivillig tiltak knyttet til Politiloven §§ 1 og 2. Motivasjonssamtalen skal bidra til at voldsutøver og voldsutsatte synliggjøres, og at de får tilpasset hjelp på tvers av politiet og andre samarbeidende etater. (Politidirektoratet 2014: 43)

Det angis at samtaler skal gjennomføres av SARA-medarbeider (Politidirektoratet 2014: 43). Et gjennomgående trekk er at samtaler beskrives som noe annet enn avhør, en kontrast som bevisst skal etterstrebes. For eksempel skriver Nøttestad og Lynum at motivasjonssamtaler er «mer 'ufarlige' og mindre formelle» enn «et avhør rettet mot prosessuelle forhold» (Nøttestad og Lynum 2012: 18). I veilederen heter det at man bør bruke et annet og hyggeligere rom enn avhørsrommet når man gjennomfører motivasjonssamtalen. Man skal forsøke «å skape en god atmosfære av tillit og åpenhet» og legge bort «etterforsker- og avhørstaktikker» (Politidirektoratet 2014: 45). Rapporten fra Stovner-piloten framstiller kontrasten til etterforskning på denne måten:

Motivasjonssamtaler har foregått i en uformell kontekst hvor hovedintensjonen har vært å skape en god kontaktetablering, gjensidig tillit og respekt. Til forskjell fra avhørssituasjonen, som av partene kan oppleves som mer instrumentell og upersonlig, er det i motivasjonssamtaler lagt spesiell vekt på å skape tillit og trygghet, både i forhold til trusselutøver og trusselutsatte. (...) I samtaler er 'etterforskerhatten' bevisst byttet ut med 'forebyggerhatten' (Oslo politidistrikt 2012: 10)

Når det her heter at man skal bytte hatt, kan det forstås som at de samme politipersonene skal veksle mellom å være i etterforskningssporet og i forebyggingssporet, alt avhengig av hva slags oppgaver de utfører. Nøttestad og Lynum (2012) skriver derimot at det vurderes som viktig at forskjellige personer utfører risikovurderingene og etterforskningen.

Håndtering av informasjon

Et sentralt tema gjelder hvordan politiet skal håndtere informasjon i det ene sporet som har relevans for det andre. Mens det som nevnt anbefales et tydelig skille mot etterforskningssporet når det gjelder hvem som gjennomfører motivasjonssamtalen, hvor og hvordan den foregår, understrekes det at informasjon fra samtalen kan og skal overføres til straffesaken, dersom det er relevant. Veilederen har flere passasjer der dette omtales, som følgende to sitater er eksempel på:

Hvis det under utførelsen av politiets risikohåndteringsstrategier fremkommer informasjon av bevismessig karakter, eller opplysninger om nye straffbare forhold, skal disse opplysningene håndteres videre i etterforskersporet. Grunnen til dette er at referatet fra risikohåndteringsstrategiene lagres i Indicia, og ikke i saksbehandlingsregisteret BL. Både av straffeprosessuelle hensyn med tanke på sikring av bevis, og ved lagring av slik informasjon, er det en fare for at bevis forspilles hvis tjenestepersonellet ikke er bevisst denne grensegangen. (Politidirektoratet 2014: 29)

Dersom voldsutøver eller voldsutsatte under samtalen kommer med opplysninger av betydning for straffesaken avbrytes samtalen og vedkommende blir henvist til etterforskningsseksjonen. (...) Avklar fritak for taushetsplikten, bruk samtykkeskjema. Presiser at motivasjonssamtalen er en frivillig samtale uten noen spesielle formaliteter og at tjenestepersonell i politiet må behandle eventuell informasjon av interesse for straffesaken på en lovlig og forsvarlig måte. Fortell videre hva som vil skje med informasjon fra samtalen og at denne informasjonen bli lagret i Indicia, ikke i straffesaken. (Politidirektoratet 2014: 43)

Her vektlegges at informasjon fra motivasjonssamtalen lagres i kriminalitetsetterretningsregisteret Indicia og ikke i straffesaken. Dette innebærer at så snart det framkommer informasjon av strafferettslig relevans, skal samtalen avbrytes og opplysningene håndteres videre i straffesakssporet. Veilederen beskriver altså en kompleks relasjon mellom straffesak og forebygging, der de to «sporene» på den ene side er adskilt, på den andre side ikke er det. At denne kompleksiteten er krevende å håndtere, understrekes i veilederen; her som avslutning på et avsnitt med overskriften «helhetlig strategi for etterforskning og forebygging». Vi velger å gjengi avsnittet i sin helhet:

Hovedmålsetningen i etterforskersporet er å oppklare og sikre et riktig utfall av straffesaken. Politiets metoder for å oppfylle denne målsetningen er ikke alltid forenlig med voldsutsattes interesser. Avhørssituasjonen kan for voldsutsatte oppleves som belastende. Sakens utfall avhenger svært ofte av voldsutsattes vilje og evne til å forklare seg samt å opprettholde denne forklaringen gjennom saksforløpet. Viktige interesser i etterforskersporet som kvalitet, oppklaring og gjennomføring er en strategi som kan komme i konflikt med voldsutsattes ønsker og behov. Bakgrunnen for partnervold kan være komplisert, og løses ikke nødvendigvis i etterforskersporet. I de fleste partnervoldssaker har voldsutsatte derimot et ønske om å gjenvinne kontrollen over eget liv. At enkelte saker i tillegg blir tilført en forebyggende strategi kan gjøre det enklere å fase saker ut av en trusselsituasjon hvor det i utgangspunktet er høy risiko for gjentatt og/eller fremtidig grov vold. I etterforskersporet kan det iverksettes tiltak som har en beskyttende effekt overfor voldsutsatte – fra initialfasen til det foreligger en eventuelt rettskraftig dom og endt soning. Eksempler på dette er besøksforbud, voldsalarm, konfliktråd, varetekt eller fengselsstraff. SARA-ansvarlig skal imidlertid legge til rette for et forebyggende spor i politidistriktet, og til sammen skal dette avdekke selve årsakene til volden og herfra utlede både kortsiktige og langsiktige strategier og tiltak som gjør at et partnervoldsforløp faktisk opphører. Som det tidligere er påpekt i denne veiledningen fordrer innføringen av et forebyggende spor i partnervoldssaker *meget god forståelse for politirollens kompleksitet, spesielt er dette gjeldende for personell som møtes i skjæringspunktet mellom etterforskning og forebygging.* (Politidirektoratet 2014: 59–60, vår utheving)

Eksternt samarbeid

Ifølge Politidirektoratets veileder er «et tett lokalt og distriktsdekkende tverretattlig samarbeid» en forutsetning for bruken av SARA (Politidirektoratet 2014: 42) Mer konkret stilles tverrfaglige møter opp som beskyttelsestiltak. Hensikten er å fordele arbeidsoppgaver og «fange opp fremtidige hendelser på tvers av de samarbeidende etater»:

Det anbefales at SARA-medarbeider/ansvarlig, forebygger, etterforsker og/eller påtalejurist deltar på møtet, da det kan fremkomme informasjon som er viktig med hensyn til notoriteten både i etterforsker og forebygger-sporet. (Politidirektoratet 2014: 42-43)

Samarbeid internt i politiet og eksternt med andre tjenester, står altså sentralt i forebyggingssporet. Det skisseres ikke nærmere hvor langt politiets ansvar og kompetanse strekker seg, når det gjelder de ulike aspektene og hjelpebehovene som kan være i en sak om vold.

Sosialarbeid i politiet?

Flere har påpekt at arbeidet i forebyggingssporet kan kreve en kompetanse som ikke nødvendigvis politiet besitter. SARA-sjekklisten inneholder flere punkter som angår psykisk helse, både hos utsatt og utøver. Beskrivelsen av motivasjons-samtalen i Politidirektoratets veileder og det øvrige materialet, viser også at politifolk forventes å gi psykososial støtte, drive psykoedukasjon⁴ og motivere for endring. Blant annet redegjør veilederen for det som kalles psykologiske endringsfaser og oppfordrer til å bruke dette og annen kunnskap om vold i motivasjons-samtalen. I det hele tatt stilles det store forventninger til politiets kompetanse på psykososiale forhold. Mot denne bakgrunn kan det synes noe utilstrekkelig når veilederen henviser til personlige og erfaringsbaserte kunnskaper:

Det er tjenestepersonellens personlige egenskaper og yrkeserfaring som er det viktigste «verktøyet» for gjennomføring av samtalen. (Politidirektoratet 2014: 43)

Bakketeigs evaluering av voldsalarm (2006) bekrefter at politiets forebyggingsarbeid i voldssaker involverer et bredt spekter av psykososial støtte. Hun intervjuet kvinner som hadde fått alarm på grunn av vold fra mannlig partner. Kvinnene hadde fått forholdsvis tett oppfølging av politiet, også i en grad som strakk seg utover den kontakten som regelverket la opp til. Flere av alarmbrukerne ønsket å kunne ringe politiet uten å utløse alarmen, for å få hjelp til å vurdere trusselsituasjonen eller fordi de rett og slett var redde og hadde behov for å snakke med noen. I disse tilfellene fikk politiet en sosialarbeiderrolle, sier Bakketeig. Hun påpeker at det ligger en spenning mellom den sosiale funksjonen som ligger i

⁴ Begrepet psykoedukasjon er hentet fra helsefeltet, der det betegner en behandlingsmetode basert på at klienten/pasienten og eventuelt pårørende får undervisning og informasjon om lidelsen, med sikte på bedre mestring.

kontakten mellom politi og trusselutsatte og et hjelpebehov som kanskje hører inn under andre instansers kompetanseområder. Politiets arbeid i forebyggingssporet reiser altså spørsmål om grensene for politiets ansvars- og kompetanseområde, både faglig og institusjonelt.

Sammenfatning

Politiets arbeid i saker om vold i nære relasjoner har i økende grad blitt inndelt i et straffesaksspor og et forebyggingsspor. Med utgangspunkt i risikovurderingsverktøyet SARA:SV, har forebyggingssporet blitt utviklet til å dekke familievoldsanalyse/risikovurdering og håndtering, med et betydelig element av psykososial støtte. I Politidirektoratets SARA-veileder fra 2014 beskrives forholdet mellom straffesak og forebygging som en kompleks relasjon, blant annet når det gjelder håndtering av informasjon og rolleforståelse. Med unntak av denne veilederen fra 2014 finnes det lite informasjon om aktivitetene i forebyggingssporet, og det er i liten grad undersøkt gjennom forskning.

3 Mandat, organisering og styring

Dette kapitlet skisserer bakgrunnen for Prosjekt November, redegjør for mandatet for prosjektet og beskriver hvordan det har blitt organisert og styrt. I det følgende skiller vi mellom forprosjekteringsfasen og hovedprosjekt. Det vi kaller forprosjekteringen dekker tiden fra Justis- og beredskapsdepartementets oppdrag til Politidirektoratet i januar 2014 fram til høsten 2015, da personalet kom på plass og Prosjekt November ble formelt åpnet i november. Hovedprosjektet har pågått fra høst 2015 og varer ut 2019.⁵

Oppdraget og mandatet

Prosjekt November har sin bakgrunn i stortingsmeldingen om vold i nære relasjoner (2012)⁶ og påfølgende handlingsplan mot vold i nære relasjoner for 2014-2017 (Justis- og beredskapsdepartementet 2013). I disse policydokumentene utpekes samordning som en hovedutfordring i innsatsen mot vold. Ett av handlingsplanens tiltak for å styrke samhandling mellom ulike instanser og tjenester var å prøve ut en samordningsmodell fra Sverige:

Tiltak 44. Etablering av «Karin» (barnehus for voksne) som prøveprosjekt. *Et samarbeidsprosjekt tilsvarende Karin i Malmø, der politi og tjenesteapparat gir bistand til voldsutsatte i samme lokalitet*, skal prøves ut. Prøveprosjektet skal etableres på Stovner i Oslo og skal starte opp høsten 2014. Prosjektperioden er tre år fra etablering. Ansvarlig: JD, AD, BLD, HOD. Gjennomføring: 2014–2017 (Justis- og beredskapsdepartementet 2013, vår utheving)

Justis- og beredskapsdepartementet ga oppdraget til Politidirektoratet (POD), med Oslo politidistrikt (OPD) som underleverandør, i brev av 27. januar 2014. Formålet ble skissert i seks kulepunkt (her nummerert av oss for oversiktens skyld):

1. At politiet og det øvrige tjenesteapparatet gir bistand til utsatte for vold i nære relasjoner i samme lokalitet
2. Bedre oppfølging av utsatte/pårørende i saker om vold i nære relasjoner
3. Bedre sammenheng i oppfølgingen av utsatte for vold i nære relasjoner, voldsutsattes barn og utøvere av vold i nære relasjoner
4. Bedre rådgivning og informasjon om selve prosessen
5. Bedre lokal samordning og samarbeid mellom politi og øvrig tjenesteapparat i saker om vold i nære relasjoner og dermed redusere belastningen for utsatte og pårørende
6. Bedre sikkerhet for utsatte og bidra til å forebygge/ redusere risiko for nye voldshandlinger

⁵ Prosjektperioden gjaldt egentlig til og med 2018, men ble utvidet med ett år.

⁶ St. Meld 15 (2012–2013) Forebygging og bekjempelse av vold i nære relasjoner – «Det handler om å leve»

Oppdraget var altså å etablere et prøveprosjekt tilsvarende Karin i Malmø, tilpasset norske forhold. Prosjektet ble også omtalt som et «barnehus for voksne», blant annet i handlingsplanen (se over), og departementets oppdragsbrev sa at Prosjekt November skulle trekke på erfaringer fra etableringen av Statens Barnehus.⁷ Karin er en samarbeidsmodell der politiets familievoldsetterforskere og påtalejurister jobber sammen med sosialarbeidere fra den kommunale sosialtjenesten. Virksomheten omtales som en målgruppetilpasset politistasjon (BRÅ 2013: 38), der voldsutsatte møter politi og sosialfaglig støttepersoner i samme lokaler. Karin gir tilbud til både voldsutsatte og voldsutøvere, og barna får oppfølging fra et barnehus som er samlokalisert med Karin. Sosialarbeiderne er ansatt i sosialtjenesten, men har ikke vedtaksfullmakter. Opprettelsen av Karin var resultat av en prosess med å utarbeide en kommunal handlingsplan mot vold i nære relasjoner i Malmø. Statens barnehus i Norge, eller «barnehusene», er en tverrfaglig, samlokalisert virksomhet for barn og unge ved mistanke om seksuelle overgrep eller vold. I barnevennlige lokaler gjennomføres dommeravhør, rettsmedisinsk undersøkelse, rådgivning og behandling. Barneverntjenesten deltar også på møter på barnehuset der det er aktuelt. Hensikten er å samordne etterforskning og støtte, slik at barnet skal slippe å forholde seg til ulike steder.

Sett i sammenheng med den uthevede teksten i handlingsplanens beskrivelse av tiltaket (over), må første kulepunkt i Prosjekt Novembers mandat, om samlokalisering, sies å stå i særstilling. Fra departementets side var det helt sentralt, at det nye tiltaket skulle samle politiet og øvrig tjenesteapparat, slik at voldsutsatte og pårørende kunne få bistand i samme lokalitet, og dermed; mer samordnet og sammenhengende bistand, jamfør tredje og femte kulepunkt. Tanken var at representanter for hjelpeinstanser utenfor politiet skulle oppholde seg fysisk i politiets lokaler, for eksempel ved å ha faste arbeidsdager der.

For øvrig er det verdt å bemerke, at hovedvekten i mandatet lå på voldsutsatte. Dette slutter vi av at fem av kulepunktene nevner utsatte, to nevner pårørende og ett nevner utøvere. Samtidig er det et viktig moment at Karins virksomhet, i motsetning til RVCs, omfatter utøvere. I og med at Prosjekt November skulle pilotere Karins modell, var det altså klare føringer om å inkludere utøvere i målgruppa for virksomheten. Tanken om å inkludere utøvere var også sentral i argumentasjonen for å opprette en psykologstilling som del av Prosjekt Novembers stab (se under), der det henvises til å «kunne vurdere graden av psykiske problemer hos voldsutøver» som ledd i risikovurderingen, samt henviser videre til behandling.⁸

Endelig vil vi påpeke, at oppdragsbrevet ikke sier noe om at prosjektet skal bidra til å øke antall anmeldelser eller på andre måter ha effekt på iretteføring av straffesaker. Dette står i kontrast til de nylig etablerte Støttesentrene for kriminalitetsutsatte, som vi kommer tilbake til i kapittel 7.

⁷ En annen svensk samordningsmodell, Relationsvåldscentrum (RVC) i Stockholm ble også nevnt. Vi går ikke nærmere inn på denne.

⁸ Brev av 22.4.2015 til Politidirektoratet fra Oslo Politidistrikt, Besvarelse av oppdragsbrev 11.3.2015.

I oppdragsbrevet ba departementet Politidirektoratet om å engasjere en prosjektleder og opprette en prosjektgruppe (her: arbeidsgruppe) med en anbefalt sammensetning, herunder kommunal representasjon, og et gitt mandat. Tidsrammen var stram (januar til juni 2014). Det var bevilget 5 millioner til etablering og drift i 2014 og 10 millioner til drift fra 2015. Foreløpig arbeidstittel for prosjektet skulle være Prosjekt November, oppkalt etter Stovner politistasjons kodenavn i politisambandet.⁹ Alt i alt var oppdraget svært detaljert.

Forprosjekteringsfase

Da arbeidet startet opp i 2014, ansatte Oslo politidistrikt en prosjektleder til å lede arbeidet med det vi her definerer som forprosjekteringen av Prosjekt November. Hun gikk i permisjon på nyåret 2015, og en ny forprosjektleder fungerte våren 2015, før en tredje tiltrådte august 2015. Sistnevnte hadde vært med på prosjektering av Statens Barnehus. Forprosjekteringen ble altså preget av manglende kontinuitet i den daglige prosjektledelsen. Samtlige forprosjektledere var sivilt ansatte med prosjektstyringskompetanse. Ingen av dem hadde kompetanse på vold i nære relasjoner.

Tabell 1. Arbeidsgruppas sammensetning¹⁰

Tittel	Organisasjon
(For)prosjektleder	Oslo politidistrikt
(For)prosjektkoordinator	Oslo politidistrikt
Familievoldskoordinator	Oslo politidistrikt
Leder	Statens barnehus, Oslo politidistrikt
Leder	Oslo krisesenter, Oslo kommune
Representant	Velferdsetaten, Oslo kommune
Representant	Helseetaten, Oslo kommune
Leder	Alternativ til Vold

I tråd med departementets oppdragsbeskrivelse, ble det opprettet en arbeidsgruppe. Som tabell 1 viser, besto den av fire medlemmer fra Oslo politidistrikt, inkludert barnehusleder, tre fra Oslo kommune, og ett fra den private stiftelsen Alternativ til Vold. Sistnevnte medlem trakk seg tidlig i forprosjekteringsfasen, blant annet på grunn av den korte fristen for arbeidsgruppas arbeid.

Gruppen avga sin rapport innen oppgitt frist i juni 2014. Her ble det foreslått en vesentlig annen modell enn den mandatet la opp til. Kort sagt foreslo gruppa å ansette psykolog og sosialfaglig personale i prosjektet, til forskjell fra departementets intensjon om at ulike instansers personale skulle samlokaliseres i lokalene til Prosjekt November. I sin tilbakemelding i juli samme år, hadde Justis- og beredskapsdepartementet flere innvendinger mot den foreslåtte modellen og

⁹ Navneideen kom opprinnelig fra fagmiljøet ved Stovner politistasjon.

¹⁰ Kilde: Oslo politidistrikt, Prosjektplan. Dokument versjon 1.0. av 11.4.2014.

ba om at disse forholdene ble bedre utredet. Departementet understreket at målsettingen med prosjektet først og fremst var å bidra til bedre samarbeid mellom eksisterende aktører. De formidlet bekymring for at den foreslåtte modellen ikke i tilstrekkelig grad la til rette for å ansvarliggjøre allerede eksisterende tjenesteapparat. De så en risiko for at organiseringen ville resultere i en ny instans/et nytt ledd og at samarbeidsutfordringene i det eksisterende hjelpeapparatet og mellom politi og hjelpeapparat ikke ble løst.¹¹

Som ledd i den videre utredningen reiste arbeidsgruppa på besøk til Karin i Malmø i oktober. I en tilleggsrapport til departementet (1.12.2014) la gruppa særlig vekt på å forklare forskjeller mellom de lokale og nasjonale rammebetingelsene for Karin og for en tilsvarende modell i Oslo kommune. De opprettholdt forslaget om å ansette psykolog og sosialfaglig personale i prosjektet. Departementet godkjente denne løsningen, men gjentok at det var «viktig at instanser som Oslo krisesenter, NAV og Statens barnehus Oslo knyttes nært opp til prosjektet og at personer herfra har sitt arbeidssted i prosjektet».¹²

Arbeidsgruppa fungerte et stykke ut i 2015. På et tidspunkt ble gruppa avviklet for å bli avløst av en ny, løsere definert gruppe utelukkende med medlemmer fra politidistriktet. De opprinnelige medlemmene utenfor politiet ble ikke informert om avvikling og videre prosess. Dette skyldes antakelig en glipp i overgangen mellom forprosjektlederne, men kan også tolkes som uttrykk for at prosessen generelt var preget av politidominans og uformelle beslutningslinjer. Uansett årsak, er slike glipper uheldige, og særlig i et prosjekt med fokus nettopp på samordning med kommunale instanser, noe vi påpekte i følgeevalueringens første rapport (NOVA 2016).

Rekruttering av ledelse og øvrige medarbeidere i hovedprosjektet startet sent vår 2015. Ansettelse ble foretatt av stasjonssjef ved Stovner og leder for Statens barnehus i Oslo. I løpet av høsten ble det ansatt sju personer i prosjektet: Overordnet politifaglig leder kom på plass 1. oktober og sosialfaglig leder 1. november 2015. To politifaglige familievoldsanalytikere tiltrådte 1. oktober 2015, mens to sosialfaglige medarbeidere og psykologspesialist startet 1. januar 2016.

Omdiskuterte temaer

Arbeidsgruppas arbeid var preget av frustrasjon over den korte tidsfristen og manglende mulighet til å gjøre en skikkelig utredning i forkant av prosjektstart. Vi oppfatter dette som en berettiget frustrasjon. Inntrykket er at gruppa innad hadde flere gode diskusjoner, selv om det også var betydelig uenighet, i hovedsak langs faglige linjer. Ett av de omdiskuterte spørsmålene gjaldt hvorvidt tilbudet kun skulle gis til personer som var innstilt på å anmelde volden («anmeldelse som inngangsbillett»). Etter besøket hos Karin, ble arbeidsgruppas endelige anbefaling, at

¹¹ Kilde: Brev fra Justis- og beredskapsdepartementet til Politidirektoratet av 4. juli 2014

¹² Kilde: Brev fra Justis- og beredskapsdepartementet til Politidirektoratet av 20.1.2015.

prosjektet skulle innrettes mot tilfeller der det foreligger anmeldelse. Anbefalingen fikk departementets tilslutning.

Når det gjaldt samlokalisering av tjenester, var det blant annet diskusjon rundt de økonomiske betingelsene. I Justis- og beredskapsdepartementets mandat lå det en forventning om at de ulike tjenestene deltok i samordningsmodellen som en del av sitt ordinære arbeid. Fra politietatens side så man for seg, at krisesenteret, NAV, barnevern og helseinstanser ville avse medarbeidere til faste arbeidsdager i prosjektet, eventuelt at det ble opprettet faste kontaktpunkt i den enkelte tjeneste som prosjektet kunne ha direkte samarbeid med. Fra blant annet krisesenterets og Alternativ til Volds side, ble det framhevet at en slik ordning ville kreve ekstra ressurser.

For øvrig var det en oppfatning hos kommunens representanter i arbeidsgruppa, at politiet hadde begrenset forståelse for den kommunale strukturen i Oslo, særlig med tanke på bydelenes utstrakte selvstyre. Representantene forsøkte å forklare at flere av de aktuelle kommunale tjenestene som var tenkt samlokalisert lå i den enkelte bydel. Dette innebar dels at det var snakk om flere kontor for hver tjeneste, dels at en kobling til bydelsledelsen var avgjørende for å kunne implementere Prosjekt November som en samarbeidsmodell. Dette kommer vi tilbake til i kapittel 5.

Til slutt skal det nevnes at det også har vært reist innvendinger mot å lokalisere et samordningstiltak for voldsutsatte i politiet. I forbindelse med Helse- og sosialkomiteens behandling av kommunens handlingsplan mot vold i nære relasjoner 22.10.2014, ble det vedtatt følgende merknad, som ble oversendt Justis- og beredskapsdepartementet:

Komiteen støtter innholdet i «prosjekt November», men mener kommunen må øve påtrykk overfor samarbeidspartnerne om at prosjektet ikke blir lokalisert på en politistasjon. Erfaring fra flere land som har lang erfaring med denne arbeidsmetoden understreker på det sterkeste at lokalisering på politistasjon er uheldig. Samlokalisering av politi og andre offentlige instanser i prosjektet er viktig, men dette må være et sted som ikke forbindes med et politihus.¹³

Vi har ikke sett ytterligere forklaring fra komiteens side, men forstår det som at skepsisen mot å velge en politistasjon som samlokaliseringsarena blant annet var begrunnet med at voldsutsatte kan være skeptisk til å melde volden til politiet. Beslektede synspunkter ble fremmet av Krisesentersekretariatets leder i forbindelse med Prosjekt Novembers åpning. Hun fryktet at Prosjekt November skulle innebære et sterkere fokus på straffesakssporet og pekte på at mange utsatte for vold i nære relasjoner ikke ønsker at voldsutøveren skal straffes.¹⁴

¹³ Kilde: Brev til Justis- og beredskapsdepartementet fra Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester 11.11.2014.

¹⁴ «Kritisk til politiets familievoldssenter», nrk.no, publisert 11. nov. 2015. <https://www.nrk.no/norge/kritisk-til-politiets-familievoldssenter-1.12646608>, lest 5. mars 2019.

Intern organisering ved politistasjonen

Når det gjelder forholdet mellom Prosjekt November og det øvrige familievoldsarbeidet ved Stovner politistasjon, ble det i forprosjekteringsfasen diskutert ulike modeller. På dette tidspunktet var tenkningen preget av sentrale aktører i fagmiljøet ved Stovner politistasjon som så Prosjekt November i sammenheng med mer generelle prosesser i Oslo politidistrikts familievoldsarbeid. Disse lokale premissleverandørene var opptatt av å styrke og videreutvikle forebyggingssporet. Familievoldsanalytikerne opplevde at de i sitt sikkerhetsarbeid dekket oppgaver som i realiteten var sosialt arbeid, samtidig som det var behov for psykologkompetanse for å gjøre en fullstendig SARA-vurdering. Prosjekt November ble sett som en kjærkommen mulighet til å avlaste og styrke familievoldsavsnittets arbeid. Et annet viktig anliggende, var å fortsette prosessen med å bygge opp et solid fagmiljø for analytikere, som så langt var en sårbar gruppe innen etaten, preget av høy turnover og manglende forståelse fra resten av organisasjonen. Samtidig oppsto det nye rammebetingelser da familievoldsarbeidet i politidistriktet ble omorganisert våren 2015, som innebar delvis sentralisering: Full samling av Oslos analytikerstillinger og delvis samling av etterforskning på Stovner politistasjon. Dette er noe av bakgrunnen for de beslutninger som i første omgang ble tatt om organiseringen av Prosjekt November i forhold til det øvrige familievoldsarbeidet ved Stovner politistasjon/Oslo politidistrikt. Man la opp til en integrert modell, der Prosjekt November skulle inngå som en del av det ordinære arbeidet med familievoldsanalyse. Denne beslutningsprosessen, som pågikk mens leder for Prosjekt November ble rekruttert, har vært vanskelig å spore innad i prosjektets styringsstruktur.

Da hovedprosjektets leder tiltrådte, tok hun og politidistriktets (nye) forprosjektleder initiativ til og fikk aksept for en snuoperasjon med hensyn til forholdet mellom Prosjekt November og familievoldsavsnittet. Kort sagt ble den tidligere vedtatte integrerte modellen avvirket. Begrunnelsen for denne snuoperasjonen var at en slik integrering i ordinær virksomhet ikke var i tråd med prosjektorganisering. Et prosjekt skal per definisjon være en ekstraordinær virksomhet som nettopp ikke inngår i ordinær drift, men sikter mot å prøve ut eller utvikle arbeidsmåter, metoder etc. som eventuelt på sikt kan bli del av det ordinære. Prosjektmodellen tilsa en tydeligere adskillelse fra ordinær virksomhet, ved at kun Prosjekt Novembers to analytikere jobbet med prosjektets saker. Ut fra en prosjektankegang vurderte vi som følgeevaluerer at snuoperasjonen var en riktig beslutning (NOVA 2016). Samtidig oppsto det en uheldig situasjon for familievoldsavsnittet, blant annet ved at to av de mest erfarne analytikerne i Oslo politidistrikt gikk til Prosjekt November og dermed ikke kunne brukes av politistasjonen for øvrig. Det ble meldt om frustrasjon blant analytikere som var forespeilet samarbeid med Prosjekt November, og det hersket betydelig usikkerhet når det gjaldt hvordan de to avsnittene skulle samhandle.

Snuoperasjonen var omstridt, og oppstarten av hovedprosjektet ble preget av betydelige spenninger innad på politistasjonen. I dette krevende klimaet måtte den nyansatte lederen for Prosjekt November sette seg inn i en uoversiktlig beslutningsstruktur, samtidig som det hastet med å ferdigstille lokaler og ta imot øvrige medarbeidere. Prosjekt November ble offisielt åpnet 12. november 2015. Da var

Prosjekt November organisert som eget avsnitt, og prosjektets leder deltok i stasjonssjefens ledergruppe. Det var for øvrig bestemt at Prosjekt November kun skulle ta saker fra Stovner politistasjons opprinnelige bydeler, Alna, Bjerke, Grorud og Stovner.

Prosjektstyring

Som nevnt, er fire departement ansvarlig for Prosjekt November formelt sett. Inntrykket er imidlertid at Justis- og beredskapsdepartementet har vært ganske alene om prosjektet på sentralt nivå. Hvorvidt dette skyldes manglende engasjement fra de tre andre departementene eller manglende initiativ fra Justis- og beredskapsdepartementet, vites ikke. Prosjektet har vært tema i den interdepartementale gruppa som fulgte regjeringens handlingsplan mot vold i nære relasjoner. Utover dette var det ikke lagt opp til mer horisontal samhandling rundt prosjektet på sentralt nivå – verken mellom de fire departementene eller mellom tilsvarende direktorater, noe som er overraskende for et prosjekt som skal samlokalisere tjenester på tvers av sektorer. Dette står i kontrast til for eksempel «NAV i skolen»¹⁵ der man hadde en lang forankringsprosess både på departements- og direktoratsnivå og overfor fylkeskommunalt og kommunalt nivå, herunder i samarbeid med KS. Også «NAV i fengsel» ble forankret i en sentral samarbeidsavtale mellom Arbeids- og velferdsetaten og kriminalomsorgen, som igjen dannet grunnlag for samarbeidsavtaler på lokalt og regionalt nivå (Schafft m.fl. 2013).

Når det gjelder styring av prosjektimplementeringen, har den vært preget av lange linjer. I oppdragsbrevet til Politidirektoratet av 27. januar 2014 omtaler Justis- og beredskapsdepartementet seg selv som prosjekteier. Departementet har hatt klare styringsambisjoner, jamfør den relativt detaljerte oppdragsbeskrivelsen, men har ikke deltatt i styringsgruppa. Politidirektoratet har ledet styringsgruppa, og vært representert med ytterligere to medlemmer, men direktoratet har vært tilbakelent. Direktoratet og styringsgruppa har generelt overlatt mye til Oslo Politidistrikt, hvilket innebærer at mange beslutninger er tatt i Oslo politidistrikts linje og uformelt på Stovner politistasjon. I følgeevalueringens første rapport påpekte vi at det var vanskelig å få oversikt over styringsstrukturen i prosjektet, og at det var stor risiko for at beslutninger ble tatt andre steder enn i styringsgruppa (NOVA 2016).

Tabell 2. Styringsgruppas sammensetning, første møte 28.4.14

Tittel	Enhet	Instans
Visepolitimester		Oslo politidistrikt
Stasjonssjef	Stovner politistasjon	Oslo politidistrikt
Seksjonssjef	Seksjon for kriminalitetsbekjempelse	Politidirektoratet
Seniorrådgiver	Seksjon for styring og implementering	Politidirektoratet
Seniorrådgiver	Seksjon for kriminalitetsbekjempelse	Politidirektoratet
Spesialrådgiver	Helseseksjonen, Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester	Oslo kommune

¹⁵ Utplassering av NAV-veiledere i videregående skoler.

Som det framgår av tabell 2, har styringsgruppa inntil nylig nær utelukkende hatt representanter for politietaten, for det meste ledere fra Politidirektoratet og Oslo politidistrikt. Oslo kommune var representert med ett medlem, fra Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester, på et nivå uten beslutningsmyndighet. I følge-evalueringens første rapport (NOVA 2016) kommenterte vi at den svake representasjonen fra kommunen sentralt, bydeler og kommunale tjenester var overraskende, gitt prosjektets samlokaliseringsformål. Vi foreslo at styringsgruppas sammensetning ble endret, for å gjøre den mindre polititung og sikre forankring i Oslo kommune. Prosjekt Novembers leder sluttet seg til denne anbefalingen og kom med forslag til utvidelse. Styringsgruppa uttalte at «styringsgruppen skal styrkes, da det er behov for en sterkere tilknytning til Oslo kommune».¹⁶ Konkret valgte man imidlertid kun å bytte ut seniorrådgiveren fra Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester, med kommunaldirektør. Beslutningen om ikke å utvide styringsgruppa kan vanskelig tolkes på annen måte enn at samhandlings- og samlokaliseringsdelen av Prosjekt Novembers mandat ikke ble prioritert av de sentrale aktørene. Mot slutten av 2017 ble gruppa supplert med bydelsdirektør fra Grorud bydel.

Prosjekt Novembers virksomhet har vært ansett som et prosjekt, med eget mandat og budsjett. Alle stillinger har vært midlertidige prosjektstillinger. Våren 2016 ble det besluttet i Oslo politidistrikt, og bekreftet av styringsgruppa, at Prosjekt November skulle defineres som et «prosjekt i linje». Dette innebar at prosjektleder skulle sende sine rapporteringer i den ordinære styringslinjen, noe som i praksis betød at man gikk bort fra prosjektformen når det gjaldt styring. Prosjektleder meldte til styringsgruppa, at beslutningen ville medføre en risiko for prosjektet. I andre rapport fra følgeevalueringen (NOVA 2017) sa vi at det var uheldig at denne advarselen ikke framgikk av styringsgruppas referat. Vi pekte på at prosjektleder ikke hadde en selvstendig rolle i styringsgruppa, idet Oslo politidistrikt krevde at hennes rapporter og innspill skulle klareres i linja i forkant av møtene. Dette var det viktig å være klar over når prosjektets leveranser og måloppnåelse skulle vurderes, framholdt vi. I tiden som fulgte fikk Prosjekt Novembers leder en mer selvstendig stemme i styringsgruppa.

Bemanning

Prosjekt November fikk tildelt sju stillingshjemler, hvorav en politifaglig leder, en sosialfaglig nestleder, en psykolog, to sosionomer og to familievoldsanalytikere (politi). Med ett unntak har staben vært stabil i hele perioden. Da en av sosialarbeiderne sluttet i 2016, ble stillingen omgjort til en merkantil stilling, blant annet for å ivareta dokumentasjons- og rapporteringsbehov. Dette synes som en rimelig prioritering.

¹⁶ Referat fra styringsgruppemøte 11.4.2016.

Sammenfatning

Prosjekt November har blitt gjennomført i to faser. Forprosjekteringsfasen hadde en prosjektleder fra Oslo politidistrikt og en arbeidsgruppe med god representasjon fra Oslo kommunes sentrale etater, samt fra bydelsovergrepene tjenester på voldsfeltet. Gruppen manglet imidlertid kobling til bydelene og de bydelsbaserte tjenestene som ifølge mandatet skulle samlokaliseres, noe som ble forsøkt påpekt av kommunens representant. Prosessen med å forankre Prosjekt November i kommunen, ble avbrutt da arbeidsgruppa ble oppløst. I hovedprosjektfasen har styringsgruppa vært polititung, med svært begrenset representasjon fra kommunen. Alt i alt betyr dette at Prosjekt Novembers forankring i Oslo kommune har vært svak. Dette kommer vi tilbake til i kapittel 6.

Politidirektoratet og styringsgruppa har i begrenset grad ledet prosjektet. Beslutningene er i det vesentlige tatt i Oslo politidistrikts linje. Kort sagt synes det som styringsgruppa i liten grad har vært et tydelig styringsorgan som kunne bistå i realiseringen av prosjektets mål. Særlig gjelder dette for kulepunkt 1 i mandatet, om samlokalisering av politiet og kommunale tjenester.

Den første fasen av hovedprosjektet var preget av betydelig uklarhet rundt hva som var besluttet og hva Prosjekt November skulle være. I tillegg kom spenninger innad på politistasjonen omkring intern organisering. Dette fikk konsekvenser for gjennomføringen ved at (hoved)prosjektleder måtte bruke mye energi på andre ting enn å implementere virksomheten.

Oppdraget var å etablere et samarbeidsprosjekt der politiet og øvrig tjenesteapparat ga bistand til voldsutsatte og voldsutøvere i samme lokalitet. Videre skulle tiltaket sikre bedre oppfølging, sikkerhet, rådgivning og informasjon, og bedre sammenheng i hjelpen, blant annet gjennom bedre lokal samordning og samarbeid mellom tjenester. Det er viktig å være klar over at det allerede i forprosjekteringsfasen ble foretatt noen avgjørelser som dreide Prosjekt November bort fra den opprinnelige tanken om samlokalisering av politi og hjelpetjenester. Arbeidsgruppa landet på en modell der eget helse- og sosialfaglig personell ble ansatt i Prosjekt November. Justis- og beredskapsdepartementet ga sin aksept til denne dreiningen, til tross for at de hadde flere motforestillinger. Departementet understreket at målsettingen med prosjektet først og fremst var å bidra til bedre samarbeid mellom eksisterende aktører, mellom politi og hjelpetjenester og hjelpetjenester imellom. Et sentralt hensyn var at Prosjekt November ikke skulle duplisere eksisterende tiltak, men samlokalisere og samordne. Ved å ansette egne helse- og sosialfaglige medarbeidere økte risikoen for at man i stedet etablerte en ny instans, framholdt departementet, som altså likevel godkjente denne organiseringsformen.

4 Prosjekt Novembers arbeid med brukere

Prosjekt November er en tverrfaglig enhet ved Stovner politistasjon som jobber med beskyttelse og psykososial oppfølging i saker om vold i nære relasjoner. I dette og neste kapittel skal det handle om Prosjekt Novembers klientarbeid. Hva gjør Prosjekt Novembers medarbeidere, for hvem, og hvordan gjør de det? Vi begynner med å beskrive hvordan Prosjekt November jobber med saker, og hva slags oppfølging de tilbyr brukerne. Videre gir vi en kort oversikt over hvem brukerne er, og knytter noen særskilte kommentarer til utøvere som brukergruppe. I neste kapittel ser vi på hvordan tilbudet oppleves av brukerne. Til sammen belyser disse to kapitlene prosjektets måloppnåelse med vekt på følgende deler av mandatet:

- Bedre oppfølging av utsatte/pårørende i saker om vold i nære relasjoner
- Bedre sammenheng i oppfølgingen av utsatte for vold i nære relasjoner, voldsutsattes barn og utøvere av vold i nære relasjoner
- Bedre rådgivning og informasjon om selve prosessen
- Bedre sikkerhet for utsatte og bidra til å forebygge/ redusere risiko for nye voldshandlinger

Inntak av saker og arbeidsmodell

Som vi nevnte i kapittel 3, har Prosjekt November vært organisert som et separat avsnitt med egen leder. De har samarbeidet med en av tre grupper etterforskere og jurister ved familievoldsavsnittet. Gruppen har jour (tar inn nye saker) hver tredje uke, og i denne uka har Prosjekt November og etterforskerne sittet sammen og identifisert saker fra Prosjekt Novembers fire bydeler i Groruddalen (Alna, Bjerke, Grorud og Stovner). I tillegg har enkelte saker kommet fra øvrige etterforskere, og i økende grad fra eksterne instanser, som NAV, DPS etc. (Oslo politidistrikt 2018). På et tidspunkt ble noen saker også identifisert ved at teamet gjennomgikk PO-loggen.¹⁷ Prosjekt November tar i utgangspunktet alle slags saker om vold i nære relasjoner, og saker med ulikt risikonivå. Så langt har flertallet av sakene blitt vurdert til moderat risiko.¹⁸

Når etterforsker eller andre er i kontakt med en utsatt eller utøver, informerer de om Prosjekt November og anbefaler vedkommende å ta kontakt, eller tilbyr at prosjektets ansatte kan ringe. Prosjekt November har utviklet en arbeidsmåte der de i alle saker jobber parvis i starten, en politiansatt og en sosialfaglig/psykolog. I sin sluttrapport kaller de denne metodikken for «spesialister i team» (Oslo politidistrikt 2018). Rutinen er at alle klienter møtes av slike team eller par, som har det

¹⁷ Politiets operative logg, også kalt vaktlogg/journal.

¹⁸ 66 prosent er vurdert til moderat risiko, 19 prosent til lav risiko, og 12 prosent er vurdert til høy risiko for gjentatt, alvorlig og dødelig vold (Oslo politidistrikt 2018:34).

første møtet med klienten. Her gjennomfører de en kartleggings- og motivasjons-samtale som dekker risikosituasjon, psykososiale forhold og den enkeltes behov i øyeblikket. I den videre oppfølgingen vil det variere hvem av de to som har mest kontakt med brukeren, men en tendens har vært at klinikerne får hovedrollen, med mindre sikkerhetsarbeidet har stor plass i oppfølgingsarbeidet.

Sikkerhet og støtte

I korte trekk består Prosjekt Novembers virksomhet i sikkerhetsarbeid, psykososial støtte, råd og veiledning om straffesaken, og videre henvisning og hjelp til å få bistand fra andre relevante instanser og hjelpeapparat. Etter den innledende motivasjons- og kartleggingssamtalen får alle brukere tilbud om å gå til samtaler hos en av klinikerne. Slike samtaler kan ha ulik form og innhold, avhengig av brukerens behov, men vil gjerne handle om å bearbeide traumatiske opplevelser og frykt, sortere tanker og dilemmaer, og generelt få hjelp til å takle livssituasjonen vedkommende er i. De ansatte forteller at samtalene også brukes til motivasjonsarbeid, for eksempel overfor en utøver som motiveres til å gå i rusbehandling, eller en voldsutsatt som oppmuntres og støttes i prosessen med å bryte ut av et voldelig forhold. I tillegg kommer arbeidet med å henvise og hjelpe brukeren videre i hjelpeapparatet. Dette kan innebære å informere og veilede brukeren, men de ansatte kan også ta en telefon på vedkommendes vegne eller delta i møter og koordinere, dersom det er ønskelig. Videre skriver de dokumentasjon til bruk i søknad hos andre instanser. De ansatte oppgir at andre tjenester har respekt for politiets autoritet og at klienten dermed får raskere hjelp dersom Prosjekt November ringer. Foruten NAV, boligkontor, barnevern og lignende, er det aktuelt at psykologen henviser til DPS og andre psykisk helsetjenester.¹⁹ Tabell 3 gir en kvantitativ oversikt over klientarbeidet i en registreringsperiode på to og et halvt år.

Tabell 3. Prosjekt Novembers klientarbeid 1. januar 2016 – 1. juli 2018

Tiltak	Oppgave
Motivasjons- og kartleggingssamtaler (første samtale)	337
Generelle klientsamtaler (fysisk tilstedeværelse)	903
Par/familiesamtaler	57
Samordningsmøter	178
Telefonsamtaler ut/inn	4214

Kilde: Prosjekt November

Sikkerhetsarbeidet omfatter risikoanalyse, basert på SARA:SV og Patriark dersom saken gjelder partnervold eller æresrelatert vold, samt ulike beskyttelsestiltak. Tabell 4 gir en oversikt over gjennomførte risikovurderinger etter disse verktøyene samt antall voldsalarmer og besøksforbud som er iverksatt. Særlig psykologen bistår i politiets arbeid med risikovurderinger, og prosjektet framhever betydningen av «tilgang på klinisk kompetanse for vurdering av psykologiske faktorer for både

¹⁹ Psykologen har henvisningsfullmakt.

voldutsatte og utøver, generell helsetilstand og utsattes egnethet for ivaretagelse av egen sikkerhet» (Oslo politidistrikt 2018). En betydelig del av arbeidet med beskyttelse handler om å følge opp, informere og berolige den trusselutsatte. Sikkerhetsarbeid og psykososial støtte er altså ikke adskilt, men henger sammen og bygger opp om hverandre.

Tabell 4. Prosjekt Novembers sikkerhetsarbeid 1. januar 2016 – 1. juli 2018

Tiltak	Antall
Utførte SARA:SV	135
Utførte Patriark	17
Voldsalarm	34
Besøksforbud	91

Kilde: Prosjekt November

Tiltak i skjæringspunktet mellom straffeloven og utlendingsloven inngår i prosjektets sikkerhetsarbeid. Vold i nære relasjoner er blant de kriminalitetsformer som skal utløse såkalt hurtigprosedyre, der effektivisering av utvisningsvedtak etter domfellelse skal påskyndes.²⁰ Prosjekt November har imidlertid avdekket at det mangler rutiner for å utveksle informasjon i saker der utøver har ulovlig opphold eller har/får en dom som tilsier utvisning. De har opprettet et samarbeid med Utlendingsdirektoratet (UDI) og Seksjon for utlendingsforvaltning i politidistriktet, for å bidra til at hurtigprosedyre blir et reelt ledd i politiets sikkerhetsarbeid i saker om vold i nære relasjoner.²¹

I det som kalles æresrelaterte saker, oppgir Prosjekt November at de i flere tilfeller har gjennomført samtaler med familiemedlemmer som regnes som trusselutøvere. Hensikten er dels å regulere, altså dempe trusselnivået, ved å berolige foreldrene om at den unge har det bra, og ved å gjøre dem oppmerksom på at politiet er involvert. Dels vil man undersøke muligheten for og eventuelt gjennomføre en forsoningsprosess mellom familien og den unge. Dette arbeidet har vesentlige felles trekk med «Prosjekt sikkerhets- og familiearbeid for unge utsatt for tvangsekteskap og æresrelatert vold», et samarbeidsprosjekt mellom en av psykologene ved Enerhaugen familievernkontor og analytikere ved familievoldsavsnittet på Stovner. Sistnevnte bygger på en metode utviklet av den danske konfliktmekleren Farwha Nielsen (Nielsen 2011).²² Det har inntil nå ikke vært noe kontakt mellom de to prosjektene, men vi regner med at synergipotensialet utforskes i tiden som kommer.

²⁰ Utlendingsdirektoratet, Rundskriv RS 2011-010, Hurtigprosedyre - rutiner for utvisning på grunn av grov vold og vold i nære relasjoner.

²¹ Se Prosjekt Novembers egen sluttrapport for nærmere utdyping (Oslo politidistrikt 2018).

²² Tiltak 24c i Justis- og beredskapsdepartementets Handlingsplan mot negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse 2017-2020.

Skreddersøm og plastelina

– Vi skreddersyr tiltak for de voldsutsatte, og trekker alle trådene sammen med hjelpeapparat og tiltak som også ligger utenfor politiet. (...) – Vi har i stor grad hatt fokus på kvalitet i oppfølgingen rundt de som er utsatt. Vi prøver å ha fokus på hele mennesket og hele familien. Dermed følger vi også opp pårørende og til en viss grad utøver, sier prosjektlederen.²³

Dette sitatet fra Prosjekt Novembers leder på nrk.no gir en god indikasjon på prosjektets filosofi og arbeidsmodell. Prosjekt November vektlegger å tilpasse seg brukernes behov, ved å være fleksible og skreddersy opplegget i den enkelte sak, i den fasen vedkommende har kontakt med politiet. De oppfatter at de bidrar der det trengs, og der det ikke allerede er noen som tar ansvar for den biten av hjelpepuslespillet. Eller de legger press på instanser som skulle gjort en bedre jobb. Deres ideal er, slik vi oppfatter det, å være som en slags plastelina. De går inn og tetter hull i tiltakslandskapet rundt brukeren, slik dette sitatet fra en av medarbeiderne illustrerer:

Hvis det allerede er noen inne, blir vår rolle mindre. Da blir den mer utfyllende, mens noen andre har større ansvar, koordinerer og trekker oss andre inn, eller henviser klienten til oss. Hvis hun er alene eller trenger noen som kan pushe på andre, går vi inn med en bredere innsats.

Tilbudet skal være lavterskel, oppsøkende og tilgjengelig når noe nettopp har skjedd. Prosjekt November mener selv det er en stor fordel at kontakt med klienter opprettes i en mer eller mindre akutt situasjon, der både utsatte og utøvere kan være mer mottakelige for hjelp enn når de får hendelsen mer på avstand, blant annet hvis de må vente lenge på å få hjelp. Et poeng som framheves av de ansatte, er at politiets kunnskap om tidligere og nåværende voldshandlinger gir dem et unikt utgangspunkt for både å støtte den voldsutsatte vis a vis utøvers eventuelle bagatellisering, og å utfordre utøver på behovet for endring.

I utviklingsfasen har prosjektet ikke satt noen begrensninger for hvor ofte eller hvor lenge en klient kan få bistand, og det er flere eksempler på personer som har kommet relativt ofte til samtale over lengre tidsrom. Prosjektet oppgir at de etter hvert har funnet sin plass i en tidlig akutfase, det vil si at oppfølging, veiledning og beskyttelse gis i en intensiv fase ved oppstart av saken. I perioden fram til en eventuell straffesak jobber prosjektet med ansvarliggjøring av etater, bevisstgjøring hos de ulike aktørene og koordinering av tiltak.

Som nevnt, er arbeidsmodellen «spesialister i team» et unikt trekk ved Prosjekt November. Medarbeiderne framhever at den tverrfaglige tilnærmingen er svært nyttig i de fleste saker. Familievoldsanalytikerne på den ene siden, og psykolog og sosialarbeidere på den andre (heretter kalt klinikere) opplever at de avlaster,

²³ <https://www.nrk.no/ostlandssendingen/nytt-familievold-prosjekt-har-hjulpet-rundt-200-familier-1.13375109>

utfyller og støtter opp om hverandres roller. Analytikerne kan i større grad konsentrere seg om sine politifaglige oppgaver når de kan overlate det psykososiale til sine kolleger. Blant annet kan klinikerne gi en bedre faglig vurdering av hvor psykisk dårlig en person er, for eksempel der politiet har vært bekymret for at vedkommende skal ta sitt eget liv. Klinikerne framhever på sin side, at de nyter godt av den tryggheten som ligger i politiets risikovurdering og - håndtering, og i autoriteten som polititilknytningen gir, både overfor voldsutøvere og samarbeidende instanser. Kompetanse overføres begge veier. Helse- og sosialarbeiderne har fått større forståelse for sikkerhetsarbeid, mens analytikerne – og politietterforskerne – lærer mer om hva det innebærer å være voldsutsatt. Alt i alt er de ansatte svært fornøyd med det interne samarbeidet i Prosjekt November, og de framstår som et sammensveiset team. De er entusiastiske og opplever at de får til mye godt arbeid med konkrete saker.

Hvem er brukerne?

Som ledd i dokumentasjon har Prosjekt November registrert sine brukere over to og et halvt år (1. januar 2016 – 1. juli 2018). I denne perioden har de gitt tilbud til 550 klienter, hvorav 314 er registrert som trusselutsatte, 182 som trusselutøvere og 10 som både utsatt og utøver. I tillegg inngår 44 pårørende. Av de 550 klientene er 338 kvinner og 212 menn. Tabell 5 viser brukernes fordeling med hensyn til kjønn og hvilken rolle de har hatt i voldsutøvelsen. Som vi ser, er kvinner i stort flertall (90%) blant de trusselutsatte, mens en nesten like stor andel av trusselutøverne (87%) er menn. Ser vi på totalen av brukere, utgjør kvinnelige trusselutsatte halvparten (284 av 550, 52 %), mens en tredjedel er mannlige trusselutøvere (159 av 550, 29 %).

Tabell 5. Prosjekt Novembers brukere 1. januar 2016 – 1. juli 2018, etter kjønn og rolle i voldsutøvelsen

	Kvinner	Menn	Totalt
Trusselutsatte	90% (284)	10% (30)	100% (314)
Trusselutøvere	13% (23)	87% (159)	100% (182)
Både utsatt og utøver	50% (5)	50% (5)	100% (10)
Pårørende	59% (26)	41% (18)	100% (44)
Totalt	338	212	100% (550)

Kilde: Prosjekt November

Prosjektet framhever at brukermassen er kompleks med hensyn til hvilke relasjoner volden foregår i. Hovedvekten ligger på partnervold, men sakene omfatter også voksne barns vold mot foreldre og foreldre og søskens vold mot voksent barn/søsken. Prosjekt November er opptatt av at vold i nære relasjoner er mer enn partnervold. Innad i politiet innebærer dette at den tradisjonelle avgrensningen av familievoldsanalyse til partnervoldssaker (se kapittel 2) utfordres. Prosjekt November løfter særlig fram behovet for oppmerksomhet rundt vold fra voksne barn mot eldre foreldre. I tillegg har de en del saker om vold fra foreldre og andre familiemedlemmer mot døtre, søstre og lignende, saker som regnes som æresrelaterte.

Denne erkjennelsen av at vold i nære relasjoner omfatter mer enn partnervold, finner vi i økende grad i ulike deler av hjelpeapparatet. For eksempel bygger det lovfestede krisesenter tilbudet på et utvidet og kjønnsnøytralt voldsbegrep. Oslo krisesenter oppgir at de har en økende andel beboere med voldserfaring fra andre relasjoner enn parforhold: «Mer enn 1 av 3 angir andre familiemedlemmer som foreldre, steforeldre, svigerforeldre, storebrødre, sønn/datter, mfl. som overgripere.» (Oslo krisesenter 2018).²⁴

Særlig om utøvere

Som vi har sett, er voldsutsatte i flertall blant Prosjekt Novembers brukere (57%, 314), men de har også fulgt opp et betydelig antall voldsutøvere (33%, 182). I forrige kapittel kommenterte vi at det opprinnelige mandatet hadde hovedvekt på voldsutsatte, mens voldsutøvere også var i målgruppen for prosjektet. Prosjekt November har gjort et betydelig utviklingsarbeid på dette feltet, både basert på Karinmodellen og egne erfaringer. De har flere argumenter for hvorfor dette har blitt en selvsagt del av virksomheten. For det første mener de det er nødvendig å jobbe med utøver, for å kunne forebygge ytterligere vold mot den utsatte og mot andre, potensielt framtidige ofre. For det andre påpeker de at plasseringen i politiet er gunstig for å etablere kontakt med utøver i en situasjon der han/hun ofte vil være mer motivert for å ta imot hjelp enn senere i forløpet. For øvrig argumenterer de for, at det ikke alltid er like tydelig hvem som er utøver og hvem som er den utsatte når man har jobbet med saken over tid.

Arbeid med voldsutøvere, og særlig arbeid som retter seg mot voldsutøvere og voldsutsatte i samme kontekst, er ikke ukontroversielt. For eksempel diskuteres det for tiden, hvorvidt barnehusene i større grad skal gi et tilbud til utøvere av vold og overgrep, og hva som eventuelt vil være fordeler og ulemper ved et slikt veivalg. Hva slags tilnærming man har til familier der det utøves vold, er også omdiskutert. For eksempel har familievernet tidligere blitt kritisert for ikke å ta høyde for maktskjevheten i paret i tilfeller der den ene partneren er voldelig. Vi har valgt å ta med et lengre utdrag fra Prosjekt Novembers egen sluttrapport, for å formidle prosjektets perspektiv på arbeidet med utøvere med deres egne ord:

Prosjektet har valgt å tilby alle voldsutøvere samtaler og oppfølging, med bakgrunn i en helhetsforståelse av fenomenet vold i nære relasjoner og som en direkte årsak av prosjektets mandat. Prosjektet erfarer også at mange voldsutsatte selv uttrykker et stort ønske om at voldsutøver skal få hjelp. I enkelte saker har det vært nødvendig å først hjelpe utøver, for å kunne komme i hjelpeposisjon overfor utsatte. (...) I arbeidet med voldsutsatte og voldsutøvere har prosjektet fått ny innsikt i de ulike implisertes roller og bakgrunn. I lys av dette oppstår et mer nyansert syn på hva som kan defineres som en voldsutøver og hva som er en voldsutsatt. Disse begrepene representerer ikke absolutter, men er en tittel eller merkelapp tildelt en persons rolle i en spesifikk situasjon på et gitt tidspunkt eller

²⁴ Se også Krisesentersekretariatets brosjyre fra i 2014, Vold mot eldre. Usynlige overgrep http://www.krisesenter.com/backup240616/filer/pdf/brosjyrer/vold_mot_eldre.pdf

periode. En person med tittel utøver i én sak, kan ha status som utsatt i en annen. Dette kan f.eks. være ungdommer eller unge voksne som utøver vold mot sine foreldre, og som tidligere har vært utsatt for vold fra far. Det kan også være en person som blir utsatt for vold fra partner, og som igjen utsetter egne barn for vold.

Erfaring fra arbeid med voldsutsatte og utøvere er at en sort/hvit forståelse av disse begrepene kan hindre et godt arbeid med forebygging, sikkerhet og oppfølging. I et langsiktig, forebyggende perspektiv er det viktig å huske på at hjelpen vi gir en person med tittelen voldsutøver i nåtid, også potensielt vil være hjelp til en mulig fremtidig voldsutsatt. (Oslo politidistrikt 2018: 28)

For øvrig framstår det som at Prosjekt November kjenner seg relativt alene om å være opptatt av hjelp til utøvere. Alternativ til Vold er et selvsagt unntak, men Prosjekt Novembers erfaring er at deres klienter sjelden faller inn under dette tilbudet. Blant annet skyldes dette Alternativ til Volds krav om at utøvere erkjenner at de har brukt vold, noe Prosjekt Novembers klienter sjelden gjør. Likevel er det mulig å jobbe med voldsutøvelse på mer indirekte måter, er prosjektets erfaring.

Anmeldelse

Som vi forklarte i kapittel 3, ble det i forprosjekteringen først bestemt at Prosjekt November skulle ha anmeldelse som «inngangsbillett». Denne beslutningen ble reversert etter at leder tiltrådte, og Prosjekt November har altså ikke hatt krav om at voldsutsatte er villige til å anmelde for at de skal få et tilbud. Prosjektets statistikk viser at det i 110 av 344 saker ikke forelå anmeldelse ved oppstart. På det tidspunktet Prosjekt November får kontakt med sine klienter er det da heller ikke alltid klart om det foreligger grunnlag for anmeldelse eller ikke. Ønsket om å være åpne for alle handler blant annet om at voldsutsatte skal få tilgang på informasjon om hva en anmeldelse og en straffesak vil innebære, slik at den utsatte er bedre rustet til å gjøre et valg i spørsmål om anmeldelse. Prosjektet oppgir imidlertid at de ikke har noe mål om å motivere til anmeldelse. Målet er å få slutt på volden. Videre oppgir de at de i noen tilfeller vil motivere den utsatte til å forklare seg, blant annet for å kunne få iverksatt besøksforbud og voldsalarm. Et annet poeng er at prosjektet som nevnt mener det er viktig å gi voldsutøver et tilbud. Det ville være uhensiktsmessig om man skulle kreve at den voldsutsatte hadde anmeldt utøver, før man kunne forebygge ny vold ved å jobbe med utøver.

Vi oppfatter at Prosjekt Novembers medarbeidere har en nyansert tilnærming til spørsmålet om anmeldelse og straffesakssporet, slik mange andre politifolk som jobber med familievold har. De utøver skjønn og drøfter saker med etterforsker og jurist der de er i tvil, og de har forståelse for at den utsatte ikke nødvendigvis ønsker at utøver skal straffes.

Avvergeplikt

De ansatte i Prosjekt November er opptatt av at andre tjenester i større grad må forstå og ivareta avvergeplikten ved å kontakte og informere politiet, for eksempel

dersom en voldsutsatt kvinne velger å vende tilbake til voldsutøver. Blant annet kommenterer de i sin sluttrapport (Oslo politidistrikt 2018), at de får få meldinger fra kritesenteret. Slik vi forstår de, mener de at dette kan indikere at kritesenteret ikke overholder avvergeplikten i tilstrekkelig grad:

Det bemerkes for øvrig en svært lav tilstedeværelse av meldinger fra kritesenteret både direkte til prosjektet og via andre politiavdelinger i vår portefølje. Dette bør undersøkes nærmere, da kritesenteret har kontakt med stor andel voldsutsatte og i likhet med andre omfattes av avvergeplikten i straffelovens §196. (Oslo politidistrikt 2018: 24)

Prosjekt November ser altså ut til å mene at avvergeplikten utvetydig skal ivaretas gjennom melding til politiet. Vårt inntrykk er at dette er en for snever tolkning av avvergebestemmelsen, og at det hersker en viss uenighet og usikkerhet rundt fortolkningen av bestemmelsen blant aktører i voldsfeltet.

Intern veiledning

En side av Prosjekt Novembers arbeid som ikke nevnes i mandatet, men som kan ses som en tilleggsgevinst ved å ansette klinisk personale i en familievoldsenhet i politiet, gjelder det vi vil kalle intern veiledning. Det er kjent at familievoldsarbeid er psykisk krevende for den enkelte politimann og -kvinne (se Aas 2014B). Blant annet handler det om å møte mennesker som er svært redde og fortvilet, men som ikke responderer på den måten man selv tenker er fornuftig, typisk ved at den utsatte går tilbake til voldsutøver. Til en viss grad har Prosjekt Novembers klinikere, særlig psykologen, bistått etterforskere og analytikere i familievoldsavsnittet med både å forstå og håndtere sakene på en måte som reduserer den psykiske belastningen. Dette er et arbeid som kan være verdt å følge opp andre steder.

Sammenfatning

Prosjekt November har vært et laboratorium for utprøving og utvikling av en arbeidsmodell og metodikk for politiets arbeid med vold i nære relasjoner, primært i forebyggingssporet. Modellen de har landet på, er tverrfaglig og bygger på en tett kobling mellom polisierne beskyttelsestiltak, praktisk bistand og psykososial oppfølging. Den forutsetter at man ansetter helse- og sosialfaglig/klinisk personale i politiet, og metodikken bygger på et nært samarbeid mellom klinikere og familievoldsanalytikere – «spesialister i team». Arbeidet i den enkelte sak er preget av helhetstenkning, fleksibilitet og løsningsorientering. Samvirke med og videreformidling til andre instanser er en del av arbeidet. Flertallet av brukerne har vært voksne voldsutsatte, men prosjektet har også bistått et betydelig antall utøvere.

Prosjekt November må ses som en forlengelse av tidligere utvikling av et forebyggende spor i politiets familievoldsarbeid, slik det beskrives i kapittel 2. Tilbudet skiller seg likevel fra det som ellers gis fra politiet ved at Prosjekt November har som særlig mandat – og ikke minst kompetanse til – å gi psykososial støtte og

oppfølging. Man har hentet inn yrkesgrupper og fagkompetanse som ellers befinner seg i andre eksterne tjenester. Disse avlaster politiet, slik at rollen som risikobedømmer og -håndterer på den ene siden, og ivaretaker, terapeut etc. på den andre, blir mer rendyrket. Samtidig bygger metodikken på at de to arbeidsområdene flettes inn i hverandre og understøtter hverandre. Modellen har altså gitt en kombinasjon av roledifferensiering og tverrfaglighet i politiets forebyggingsspor. Måloppnåelse kommenteres videre i neste kapittel.

5 Brukernes erfaringer

I det følgende skal vi se på hva brukerne sier om sin kontakt med Prosjekt November. Vi har intervjuet sju kvinner og tre menn som har fått bistand fra prosjektet. I tillegg fikk vi brukers tillatelse til å intervju den medarbeideren som hadde vært mest involvert, om vedkommendes sak. Intervjuene ble foretatt i februar 2018, enten hjemme hos informanten, på telefon eller i Prosjekt Novembers lokaler. Kapitlets første del består av sju korte casebeskrivelser som viser noe av variasjonen i Prosjekt Novembers portefølje, både med hensyn til hva brukeren har vært utsatt for og hva Prosjekt November bidrar med. I kapitlets andre del løfter vi fram noen dimensjoner ved brukernes erfaringer som går igjen i intervjuene.

Casene er i hovedsak basert på brukerintervjuene, men i enkelte tilfeller supplert med opplysninger fra Prosjekt Novembers medarbeider som var mest involvert i saken. Informantene er anonymisert med fiktive navn. Enkelte detaljer kan være endret av anonymitetshensyn. Når det gjelder Prosjekt Novembers medarbeidere, har vi valgt å omtale dem med stillingskategori for å markere at det ikke er den enkelte ansatte som evalueres, men prosjektet som helhet.

Casebeskrivelser

Cathrine

Cathrine ble utsatt for vold fra kjæresten sin. Det var helg, og hun gikk til politivakta på Grønland og ba om hjelp. Der fortalte hun at hun var redd for kjæresten og viste fram flere tekstmeldinger der han vekslet mellom kjærlighetserklæringer og grove trusler. Politikvinnen i vakta tilbød seg å ringe ham og si at han skulle holde seg unna: «Så hun ringte mens jeg var der, og jeg hørte at han skreik i telefonen». Kort tid etter anmeldte Cathrine kjæresten på Stovner politistasjon, og han ble ilagt besøksforbud. Anmeldelsen var starten på Cathrines kontakt med Prosjekt November. Først hadde hun en samtale med en kliniker og analytiker sammen, men hun har hatt mest kontakt med klinikerens. Her beskriver hun hjelpen hun fikk:

Jeg fikk jo tilbud om å komme til samtaler hos [kliniker], om hva jeg tenkte og hvordan jeg hadde det og sånn. Først snakket vi om saken, så ble det mer om hvordan jeg skulle gå videre, komme meg på beina. Det var mer det samtaletilbudet, ha noen å prate med. Det var noen ganger til å begynne med, og så ... kanskje 8–10 til sammen. Jeg husker ikke helt.

Kjæresten fikk også tilbud om samtaler, men han takket nei. Cathrine sier at hun ønsket at han skulle få hjelp: «Jeg tenkte det var bra for ham at han kunne få hjelp, bearbeide sine ting.»

Anna

Anna kom rett til Prosjekt November fra avhør hos etterforskere på familievoldsavsnittet. Hun hadde ringt politiet etter en alvorlig voldsepisode hjemme og ble innkalt til avhør kort tid etter. Hun og ektemannen hadde ett møte sammen på Prosjekt November. Da han startet i terapi et annet sted, fortsatte Anna hos Prosjekt November. Hun har gått til individuelle samtaler hos [kliniker] og fått hjelp til å bearbeide det som skjedde. Straffesaken var ikke avgjort på intervju-tidspunktet, men mannen har erkjent at han slo Anna. De ønsker begge å fortsette samlivet, og de har selv søkt hjelp hos familievernnet. Anna er tydelig på at samtale-tilbudet hos Prosjekt November har vært viktig for henne: «For meg har Prosjekt November gjort jobben sin for meg, jeg trengte virkelig å snakke med dem og få hjelp i den situasjonen jeg var i.»

Maria

Marias samboer hadde utsatt henne for vold over tid, og politiet ble involvert flere ganger. Første gang hun fikk tilbud om å snakke med Prosjekt November, takket hun nei. Hun mente at hun ikke trengte hjelp, siden hun hadde bestemt seg for å gå fra samboeren. Etter en stund flyttet hun sammen med ham igjen, og han brukte vold på nytt. Igjen ble det en politisak. Da Prosjekt November kontaktet Maria denne gangen, var hun positiv til å møte dem. Hun gikk til samtale med [kliniker] over en periode, og prosjektet hjalp henne med å få kontakt med vitnestøtte i forbindelse med rettssaken.²⁵

Miriam

Miriam hadde en voldelig mann. Hun fikk voldsalarm og besøksforbud. Kontakten med Prosjekt November har for det meste dreid seg om sikkerhetstiltak og støtte i forbindelse med straffesaken. På grunn av jobb har hun ikke hatt anledning til å komme dit så ofte, men hun har hatt mye telefonkontakt med [analytiker1]. Når eksmannen kontaktet henne på mobilen eller sendte truende tekstmeldinger, ringte hun til [analytiker1] som beroliget henne og ga råd om hvordan hun skulle dokumentere truslene. Mannen ble dømt og soner nå en dom. I denne prosessen har hun hatt samtaler med [analytiker1] som også hjalp henne med å få bistand fra vitnestøtte i forbindelse med rettsak. Til sammen har fire av Prosjekt Novembers medarbeidere vært involvert i Miriams sak. [Analytiker2] og [kliniker] hadde på et tidspunkt en samtale med utøver for å få ham til å holde seg unna henne.

Miriam ordnet bolig selv da hun flyttet fra mannen sin. Hun fikk tilbud om samtaler hos [kliniker], men på grunn av reisevei valgte hun en privatpraktiserende terapeut nærmere der hun bodde. [Analytiker1] jobber med å få til hurtigprosedyre, slik at Miriams eksmann blir utvist når han har sonet ferdig dommen. Miriam er godt

²⁵ Vitnestøtte er frivillige som tilbyr medmenneskelig støtte og veiledning til personer som skal vitne i en rettssak. Ordningen drives av Røde Kors.

fornøyd med hjelpen hun har fått fra Prosjekt November. Hun sier at det eneste problemet er at det er langt å reise dit, og at det kun er åpent på dagtid.

Tatjana

Tatjanas mann utsatte henne for vold. Hun har først og fremst hatt kontakt med [analytiker], om sikkerhetstiltak og støtte i den forbindelse. Hun hadde en psykolog fra før av som hun hadde tillit til, så det var ikke aktuelt å ta imot Prosjekt Novembers tilbud om psykososial oppfølging. Voldsutøver hadde ikke opphold i Norge, og Prosjekt November bidro til at utlendingssaken (utvisning) ble effektivt raskt. Tatjana er skuffet over at de ikke klarte å hjelpe henne med den boligløsningen hun ønsket seg, og i en periode var sikkerhetssituasjonen uavklart. Samtidig har hun forstått at det er begrenset hva Prosjekt November kan få til, når det gjelder andre instansers arbeidsområde.

Jens

Jens hadde havnet i en vanskelig livssituasjon, der han var langt nede psykisk. Han utsatte sin gamle far for store belastninger, både økonomisk og emosjonelt, blant annet ved å true med å ta livet sitt. Jens fikk kontakt med Prosjekt November fordi politiet hadde bestemt at han måtte holde seg unna faren. Da han brøt besøksforbudet, ringte faren til politiet. Prosjekt November ble koblet på, og Jens har hatt samtaler med [kliniker1] over noen måneder. Hjelpen har vært sammensatt, en kombinasjon av samtaler/korttidsterapi og praktisk bistand, blant annet med å få seg et eget sted å bo. Prosjekt November har dokumentert behovet overfor NAV, og de har sammen med andre på politistasjonen hjulpet Jens med å ordne opp i flere ting. Han har selv skaffet seg jobb etter at Prosjekt November hjalp ham med å få tilbake førerkortet. [Kliniker1] har snakket litt med ekskona hans, og [kliniker2] har hatt en del kontakt med faren. Jens forteller at Prosjekt November har gitt ham den hjelpen han trengte for å komme ovenpå psykisk, sånn at han klarte å ta tak i livet sitt igjen. Det går fram at han ikke lenger er en så stor belastning for faren sin. Jens er svært takknemlig og skryter uhemmet av Prosjekt November.

Fredrik

Fredrik og hans kvinnelige samboer har vært i kontakt med politiet gjentatte ganger, og etterforskerne vet ikke hva de skal gjøre. Når Fredrik og samboeren har kranglet har hun ringt politiet og meldt fra flere ganger, om at han bruker vold mot henne. Hver gang trekker hun tilbake anmeldelsen. Så går det noe tid, og det samme gjentar seg. En kliniker og en analytiker fra Prosjekt November oppsøkte paret hjemme og tilbød dem å komme til en samtale. I starten var samboeren med, og Fredrik og hun snakket dels med hver sin kliniker, dels hadde de en samtale sammen. Hun sluttet ganske raskt, men Fredrik har hatt glede av samtaler med [kliniker] alene. [Kliniker] har blant annet utfordret ham på om han faktisk ønsker å fortsette samlivet, når samboeren stadig anmelder ham. Fredrik er ambivalent, også fordi samboeren har antydnet at hun vil ta livet sitt om han forlater henne. Han har forsøkt å få henne til å søke hjelp for alkoholproblemer, men hun vil ikke. Nå

synes han det er lite poeng i at han fortsetter å gå på Prosjekt November, så lenge samboeren ikke vil være med. Fredrik er ikke så konkret på hva han gjør når de krangler, men det kan virke som at begge kan bli fysiske. Han sier at hun bruker mye alkohol og at det er som om hun får en annen personlighet når hun er beruset.

Noen hovedtrekk i brukernes erfaringer

Casene viser bredden i Prosjekt Novembers portefølje når det gjelder innholdet i sakene, men også hvor variert Prosjekt Novembers involvering kan være. Noen av de brukerne vi har intervjuet har primært gått til samtaler med en av klinikerne, mens andre har hatt mest kontakt med analytiker rundt sikkerhet og straffesak. Enkelte har fått omfattende oppfølging på flere områder.

Samtaletilbud

De fleste av de vi har intervjuet har benyttet Prosjekt Novembers samtaletilbud. De har fått hjelp til å bearbeide voldserfaringene sine, og til å bryte ut av den voldelige relasjonen og til å opprettholde et brudd og klare seg på egenhånd. En av kvinnene forteller at samtalene med kliniker har fungert veldig bra og vært viktig for henne i fasen da hun forlot kjæresten:

Jeg tror ikke jeg hadde kommet meg så raskt gjennom den perioden uten henne [kliniker]. Bare det å gi meg råd og tips til hvordan jeg skulle ta avgjørelser ... for eksempel hvis jeg ser sånne tegn igjen, at jeg går inn i et forhold med en som oppfører seg sånn, hvordan kommer jeg meg ut av det. I forhold til det å være ressurssterk og ha et velfungerende liv, og så skjer det noe sånt. Det å komme over at noen har gjort sånne ting da, å håndtere enn sånn person ... det å bryte kontakten når du har vært så nær. Jeg følte jo liksom at jeg hadde ansvar for ham, fordi han var sånn som han var ... Jeg pratet med henne om alt, egentlig. Bare det å si nei, at jeg aldri har klart å si nei, nå er det nok. At det hele tiden har vært sånn, nå må du gi folk en sjanse, eller han gjør sånn på grunn av det og det, prøve å være sånn psykolog og ... mamma! Jeg følte nesten at jeg kutta kontakten med barnet mitt, hvis du skjønner hva jeg mener, så sterkt var det, det å ta vare på en person som egentlig burde ta vare på seg selv.

Intervjuer: Hvordan fant dere ut at dere skulle avslutte?

Det var vel at hun prøvde å ringe meg, men jeg har jo et hektisk liv med barn og ... jeg så egentlig ikke mer behov, følte at jeg klarte å takle livet. Men som sagt, jeg tror ikke jeg hadde klart å takle det uten ... det var bra med en nøytral person å snakke med, en som ikke var familie. Og at jeg kunne komme med én gang, i en akutt situasjon, få hjelp her og nå, ikke sånn henvisning, og vente ... Jeg tror forskjellen er hvor lang tid det tar, i en sånn situasjon – man har ikke ork. At alt er på samme sted, det er en fordel.

Det siste poenget, at Prosjekt November var lett tilgjengelig i det øyeblikket hun trengte hjelpen, er noe flere er inne på. Noen har erfaring med at andre instanser har ventetid, eller at man må gå gjennom flere ledd for å komme til hjelpen.

Flere framhever at Prosjekt Novembers medarbeider har styrket dem i å gjøre gode beslutninger for seg selv. For eksempel rundt brudd med voldsutøver, opplever informantene at de har fått hjelp til å ta mer hensyn til egne behov, framfor andres:

De lyttet til meg, men samtidig ga de meg konsekvensene av mine beslutninger, de sannsynlige konsekvensene. De ville vite hvorfor jeg ville gjøre det jeg ville, ville være sikre på at jeg ikke var under press. [Analytiker] var opptatt av sånne ting, hun spurte og rådet meg. Ikke la ham presse deg inn i noe, og si fra hvis det blir ubehagelig eller vanskelig. At det var min beslutning. Det var veldig fint.

Anmeldelse og støtte under rettssak

Som nevnt, har Prosjekt November ikke anmeldelse som «inngangsbillett». Mange er opptatt av at voldsutsatte ofte ikke ønsker å anmelde, og at de kan være bekymret for at politiet vil presse fram en anmeldelse. Inntrykket fra våre brukerinformanter, er at de ikke har følt press, mer at de har fått hjelp til å gjøre sine egne vurderinger, slik denne kvinnen opplevde det:

Intervjuer: Var det de også som oppfordra deg til å anmelde, eller hadde ikke de noe med det å gjøre?

Bruker: Jo, de var med på at jeg anmelder og at jeg får rettighetene mine.

Intervjuer: Snakket de om avhør og sånne ting, hva som skulle skje når han ble anmeldt og ...?

Bruker: Ja, de forklarte meg alt og ... så jeg var fornøyd med det.

En annen kvinne forteller at hun først tenkte at hun ikke ville anmelde voldsutøver, men så fikk hun hjelp av Prosjekt November til å forstå hvor alvorlig det han hadde gjort var. Truslene eskalerte, han oppsøkte og fulgte etter henne, og hun anmeldte ham. Hun sier at hun på det tidspunktet egentlig ikke ville at han skulle straffes, men at politianmeldelsen skulle få ham til å slutte med truslene. Utviklingen i saken fikk henne til å endre mening, og i dag er hun fornøyd med at han ble tiltalt og dømt. I forbindelse med rettssaken gjorde han ting som økte frykten hennes. Da var [analytiker] god å ha som støtte på Tinghuset:

Men [analytiker] kom, fordi jeg hadde litt sånn panikkanfall. Så hun var der. Og hun kom også den fjerde dagen, hun kom innom. Det var kjempebra. (...) Hun var der og jeg kunne se henne, at hun bare sånn ... ta det med ro. Hun viser til meg sånn, at jeg ikke skulle høre på det han sa ... Så det var bra. Og hun viser at hun også er ... tøff dame, liksom, så jeg føler [ler] (...) Hun ringte meg alltid og spurte hvordan går det med meg. Hvordan er det egentlig? Går det bra?

Denne tette oppfølgingen i forbindelse med rettssak og faser der trusselnivået øker, er det flere som forteller om.

Sikkerhetstiltak

Som nevnt inkluderer sikkerhetsarbeidet vanlige tiltak som besøksforbud og voldsalarm. Samtidig illustrerer flere av casene hvordan risikovurdering og sikkerhetstiltak støttes opp med psykososial oppfølging, enten fra analytiker som informerer og følger opp tett, eller fra kliniker. Flere av de utsatte kvinnene som har hatt sikkerhetstiltak og der saken har vært etterforsket, nevner at det har vært viktig å vite hva som skjedde. Analytiker har da gitt dem fortløpende informasjon om hva som skjer i saken. Informantene setter også stor pris på omsorgen som analytiker viser ved å holde kontakten og ta initiativ. Her forklarer en av kvinnene:

[Analytiker] var den som ga meg informasjon hele tiden. Nå skjer det sånn og sånn i saken ... Alltid, med en gang hun fikk en beskjed, så var hun flink til å ringe meg og fortelle, nå må han sone to uker til, nå må han ... Så hun var utrolig hyggelig, jeg følte at jeg fikk sånn personkontakt. Hun var veldig opptatt av ja, har du det bra. Så det er veldig positivt for meg, at de ga meg beskjed, sånn "nå klokken fire slipper han ut, så ikke vær på det stedet". Så de var flinke til å gi beskjed, det er det jeg tenker.

Både i Miriam og Tatjanas sak hadde utøver utenlandsk bakgrunn og ikke statsborgerskap. Her satte analytiker i gang et arbeid for å bruke bestemmelser om utvisning som sikkerhetstiltak, noe begge kvinnene opplevde som betryggende.

Praktisk hjelp

Hjelp til praktiske ting, som bolig, økonomisk bistand etc. kan være avgjørende for at voldsutsatte bryter relasjonen med utøver, og for at sikkerheten er ivaretatt. Tilsvarende hjelp kan motivere en utøver til å etablere seg på egenhånd. Kun noen få av våre informanter har erfaring med denne delen av prosjektets virksomhet. En av mennene har fått hjelp med NAV, og han vektlegger hvordan Prosjekt November har gitt ham drahjelp:

Ja, gjennom NAV, jeg skulle få meg et sted å bo. De [Prosjekt November] har skrevet brev og forklart situasjonen, virkelig fått meg på beina. Det er ingen andre steder du får noe hjelp. Har jo prøvd å være på NAV, men du blir jo bare sittende i en kø og søke, søke, søke. Men når det kommer brev herfra, da skjer det på dagen, for eksempel å få hjelp til depositum.

Denne brukeren framstiller det nærmest som at Prosjekt November trykker på magiske knapper, noe som kanskje først og fremst reflekterer avmakten han har kjent på i møte med NAV. Andre klienter framhever de praktiske behovene som et område der Prosjekt November har begrenset mulighet til å bistå. En kvinne sier Prosjekt November har vært viktig for henne, både når det gjelder informasjon om straffesaken og samtaler. Men når det gjelder hennes behov for støtte til ny bolig, var det begrenset hva Prosjekt November fikk til. Hun sier Prosjekt November

forsøkte å hjelpe henne i kontakten med boligkontoret, men til ingen nytte. Denne kvinnen var truet av eksmannen, men ville ikke bo på krisesenter. Av forskjellige grunner var det vanskelig å hjelpe henne med et trygt sted å bo på kort tid. Blant annet handlet det om regler for støtte hvis en person flytter til annen bydel uten å endre folkeregisteradresse. Kvinnens opplevelse var imidlertid at Prosjekt November ikke kunne hjelpe:

Og det har jeg prøvd å snakke med Prosjekt November om, at de skulle hjelpe meg med å få en leilighet (...) Men de kunne ikke hjelpe meg. De skrev litt til boligkontorer og sånn, men allikevel så fikk jeg ikke hjelpen. Det var det eneste som var, jeg var jo ganske skuffet ... man skulle få litt mer støtte i en sånn periode som jeg har hatt. Det ble mer bare snakk og snakk og snakk. Men det er ikke alltid man trenger å snakke. Man trenger jo hjelp der og da. (...) Sånne praktiske ting, det blir jo mer på meg; at jeg må gjøre ting selv.

Denne brukeren er tilsynelatende misfornøyd med at hun ikke fikk den hjelpen hun ønsket, men problematiserer det selv seinere i intervjuet. Hun reflekterer rundt hva Prosjekt November faktisk har muligheter til å få til, hva de har myndighet til å gjøre. Dette sitatet er fra en del av intervjuet der vi spør om eventuelle negative erfaringer:

Mm... jeg personlig hadde likt at de skulle arbeide mer, at de skulle ha hatt mer makt enn det de har nå. Det er det eneste jeg tenker, at det bør de ha. For selv om ... de prøver jo å hjelpe og alt det der, men de har ikke makt til alt. (...) Fordi, de negative tingene jeg snakka om, det var på grunn av at de ikke har makt til å hjelpe så mye som en person virkelig trenger det. De prøver så godt de kan, men det stopper på grunn av det som skjer rundt dem. Så hvis de hadde hatt mer makt, så hadde de egentlig greid å nå det nivået som de trenger å ha ... med hver eneste person som kommer her. Ja, det var bare det.

Vi har ikke hatt anledning til å undersøke alle detaljer i den enkelte sak, men vil knytte noen kommentarer til det kvinnen sier. For det første bekrefter Prosjekt Novembers medarbeider, at det var vanskelig å få til den boligløsningen som kvinnen ønsket. Sikkerhetshensyn tilsa at hun burde flytte til en annen bydel, men det var andre praktiske forhold som hindret henne i å bytte adresse, og da ble det vanskelig i forhold til NAVs regelverk. For det andre, illustrerer denne saken et mer generelt poeng. Prosjekt November kan ikke bestemme over andre tjenester. De kan hjelpe klienten med dokumentasjon, snakke på hans eller hennes vegne, og «pushe» på saken, men til slutt er det tjenestens regelverk, kompetanse og skjønn som avgjør. Også Prosjekt November er, som vi skal komme tilbake til, prisgitt andre tjenester og banker på den samme døra som klienten. De banker sammen med klienten, men de har ingen «rød løper».

Svært fornøyde

Samtlige informanter var svært fornøyde med hjelpen de hadde fått av Prosjekt November. Både de som har hatt begrenset kontakt og de som har lengre og brede hjelpeforløp er unisone i at dette er et veldig godt tilbud. Jens er blant dem

som har fått omfattende oppfølging, og han opplever nok at Prosjekt November er det eneste stedet som virkelig har forstått hans situasjon og villet hjelpe ham. Han kan ikke få fullrost prosjektet og de to klinikerne han har hatt mest kontakt med:

Det er takket være [kliniker1] at jeg kom meg på beina, jeg gikk til henne en time hver uke. Vet ikke hvor lenge, noen måneder, det må du spørre [kliniker1] om. Fra jeg var helt nede til nå, plutselig har jeg jobb og ... I starten, de gjorde jo det de kan best, samtaler og ... for å få meg ut av den bobla. [Kliniker1] er veldig flink da, det er det ikke noe tvil om. Og [kliniker2] har vært veldig viktig for faren min. Han har virkelig brydd seg.

Blant brukerne vi har intervjuet, er det tydelig at enkelte har knyttet seg særlig til sin kontakt og føler at Prosjekt November er de eneste som bryr seg. Andre var også svært fornøyd, men understreket at Prosjekt Novembers bistand hadde vært avgrenset, både i tid og innhold. Nettopp det å få hjelp til akkurat det man trenger, er noe som flere framhever. Informantene er opptatt av at Prosjekt November må få fortsette og at tilbudet må nå ut til flere, slik denne kvinnen framhever:

Jeg tenker litt på at ... for eksempel en person som ikke har nettverk rundt seg. Jeg har en venninne som har opplevd voldtekt. Da jeg fortalte henne om det jeg har fått på Prosjekt November, sa hun: det er akkurat det jeg trengte, og det fikk jeg ikke. Det har tatt henne fire år å komme på beina igjen. Det var en veldig alvorlig sak; han soner nå. Men bare å se hvordan hun har hatt det, sammenlignet med den hjelpen jeg har fått ... Jeg håper de får fortsette med det. Det gjør jeg.

Kontrast til etterforskning

For tre år siden var det et kaldt møte med politiet. Jeg ble kastet inn i et avhør på et par timer, og det var ikke noe vennlig. Med prosjekt November er det en helt annen verden, sier kvinnen.²⁶

Dette sitatet er hentet fra en reportasje om Prosjekt November på nrk.no. Kontrasten til avhøret eller andre møter med politi og etterforskere, kommer også opp i flere av våre intervjuer, enten fordi vi ber dem om å sammenligne eller på informantens eget initiativ. Her er et eksempel, fra en av de voldsutsatte kvinnene:

Ja, ja, det er stor forskjell. Der var det mer sånn avhør, her²⁷ var det mer sånn at de prøver å... Det jeg har merket, er at de prøver å hjelpe deg med å bikke deg selv, sånn at du blir litt sterkere. Sånn, det er trygt hos oss, du kan snakke med oss, vi skal hjelpe deg med å sende papirer, for eksempel til UDI og ... At de gir deg støtte, uten at du skal føle at det skal egentlig støtte. Det er det jeg har merket her i Prosjekt November. Og jeg følte fra starten, at det var mer at jeg skal prøve å snakke ut, at jeg skal ... utvikle meg på en måte, at jeg skal bli sterkere og sterkere ... De snakker med meg, de sier, du skal gjøre det og det og det, og vi skal gjøre det og det og det. De prøver å få meg til å føle at jeg er i trygge hender. Jeg følte ikke sånn

²⁶ Kilde: «Nytt familievold-prosjekt har hjulpet rundt 200 familier» nrk.no, publisert 13.2. 2017.

²⁷ Intervjuet ble foretatt i Prosjekt Novembers lokaler.

at det var politistasjon her. Men nede [politistasjonens første etasje], når jeg var inne der, da var det mer avhør ... det var sånn bare spørsmål etter spørsmål etter spørsmål. Her er det mer å snakke. Det var sånn det føles.

Som vi ser, framhever denne kvinnen at samtalen på Prosjekt November får henne til å føle seg trygg, og at vekten legges på å støtte og styrke henne. Dette til forskjell fra etterforskerens avhør, der hun må svare på spørsmål som skal avdekke hva som har skjedd. Informantens erfaringer gir med andre ord klare assosiasjoner til den kontrasten til etterforskning som definerer forebyggingssporet i politiets SARA-veileder som vi presenterte i kapittel 2.

En annen kvinne beskriver også en kontrast til etterforskning, men hun skiller mer mellom hva hun kunne si til Prosjekt November og hva hun ville si til etterforsker. Her er vi altså inne på spørsmålet om hvilken informasjon som deles i de ulike sporene, som vi var innom i kapittel 2. Kvinnen hadde ringt politiet i en akutt situasjon der mannen var voldelig. I intervjuet forteller hun at hun var veldig forvirret da hun ble innkalt til avhør like etter. Hun syntes det var vanskelig å vurdere hva hun skulle si og ikke si i avhøret, siden hun ikke egentlig ønsket at mannen skulle bli straffet:

Da ga hun politidamen [etterforsker] meg muligheten først, før avhøret ... for de så at jeg var redd ... Jeg spurte om jeg kunne få en advokat, og jeg fikk vite at jeg også kunne få snakke med Prosjekt November. At jeg kunne være fri til å snakke med dem om hva som helst. Så det er sånn jeg kom til Prosjekt November i andre etasje, for å snakke med [analytiker] og [kliniker]. Jeg husker den første dagen ... jeg visste jo ikke hva jeg skulle forvente, men de introduserte seg for meg og forklarte hva de kunne tilby for folk i min situasjon. I begynnelsen var jeg litt skeptisk, visste ikke hva jeg kunne forvente og hva som var riktig ... men de hjalp meg med å samle meg. Jeg husker at jeg følte meg lettet på slutten, for de stilte spørsmål som virkelig traff det jeg lurte på. [Kliniker] jobbet litt terapeutisk, lyttet og analyserte, og [analytiker] hadde en litt mer kritisk tilnærming til historien min. Jeg tenkte at hun var veldig kritisk, så hun gjorde noe annet enn [kliniker]. [Kliniker] kom fra et omsorgsutgangspunkt, sånn: jeg forstår hva du går gjennom, du kan prøve sånn og sånn. [Analytiker] var mer ... hun ga råd ... hun var mer på hva som er riktig og galt, ikke så mye på omsorg. Men begge deler var veldig viktig i min situasjon. Det som gjorde meg trygg, var at jeg kunne si hva som helst til dem. For deres rolle er veldig forskjellig fra politiet. (...) Jeg kunne bare sitte der og tømme hjertet mitt, liksom, uten å tenke på ... inkriminerer jeg meg selv nå? Jeg fortalte alt, ting jeg ville holdt tilbake hvis jeg snakket med politiet.

Her ser det ut til at etterforsker har fanget opp at kvinnen var redd og usikker på hva hun burde fortelle eller holde tilbake i avhør. Når kvinnen spør om hun kan få advokat får hun også tilbud om å snakke med Prosjekt November. Hun opplever at det var svært nyttig og en positiv opplevelse. Etter voldsepisoden var hun i sjokk og full av følelser, og det var godt å få hjelp til å håndtere situasjonen:

Så for meg spilte de en viktig rolle i å hjelpe meg å komme ut av den forvirringen, jeg kunne snakke om hva jeg følte og tenkte. [Kliniker] hjalp meg å sortere, ta en ting av gangen, hun forklarte meg. For eksempel da jeg fortalte at jeg var forvirret, om jeg skulle ta ut separasjon eller ... da forklarte hun at jeg kunne ta tiden til hjelp, og finne ut av det. At når man er forvirret, er det vanskelig å sortere informasjon i hodet sitt, i hjernen sin. Så det var hjelpen jeg fikk. Og [analytiker] var også opptatt av sikkerheten min, du må sette foten ned, det er du som bestemmer, han kan ikke presse deg til å flytte tilbake, det er din beslutning. Når man er forvirret av følelser ... og jeg hadde bodd sammen med han i flere år og han var en kjærlig mann, og så skjer dette ... I begynnelsen gikk jeg der [Prosjekt November] ofte, og så trappet vi ned. For meg var det veldig fint, særlig fordi jeg ikke har familie her [i Norge].

I likhet med de andre som har gått til samtaler hos Prosjekt November, er denne kvinnen svært fornøyd. Vi merker oss at noe av det hun opplever som positivt, er at hun kunne snakke fritt og «fortelle alt». Her sammenligner hun ikke kun med etterforskning, men med politiet: «Jeg fortalte alt, ting jeg ville holdt tilbake hvis jeg snakket med politiet.» Vi har ikke hatt anledning til å undersøke nærmere hva slags informasjon denne informanten fikk av etterforsker i forkant av sitt møte med Prosjekt November. Vi tar for gitt at etterforsker informerte om retten til advokat i saker om vold i nære relasjoner.²⁸ Og vi vet at Prosjekt November har rutiner på å informere grundig om sin rolle og forholdet til straffesakssporet, offentlig påtale og avvergeplikt. Det disse sitatene aktualiserer, er imidlertid et spørsmål om brukeren har fått et riktig inntrykk av hva Prosjekt November er, og av premissene for å dele informasjon. Når det ser ut som hun opplever prosjektet som noe annet enn politiet, kan det tyde på at hun ikke helt har forstått hvor hun er. Hvorvidt dette har problematiske konsekvenser i det konkrete tilfellet, er et spørsmål vi ikke har grunnlag for å besvare. I denne saken forelå det allerede en anmeldelse, mens i andre tilfeller kan det oppstå spørsmål om hvorvidt opplysninger som gis til Prosjekt November bør utløse en straffesak. Vi vil på generelt grunnlag spørre om alle personer som kommer til Prosjekt November, og instanser som henviser personer dit, fullt ut forstår hva det innebærer at Prosjekt November er en del av politiet, for eksempel at Prosjekt November ved behov kan foreta registersjekk av sine klienter, uten å informere vedkommende på forhånd. Følgeevalueringen kan ikke gi svar på om dette er tilstrekkelig ivaretatt. Disse eksemplene aktualiserer imidlertid mer generelle problemstillinger rundt informasjonsutveksling i de to sporene, som vi var innom i kapittel 2 og som vi kommer tilbake til i siste kapittel.

²⁸ Hvis man har vært utsatt for vold i nære relasjoner eller seksuelle overgrep, har man rett til tre timer gratis samtale med advokat før man har bestemt deg for om du vil anmelde. For å ha rett til bistandsadvokat videre i saken, må det dreie seg om grov eller gjentatt vold (strl § 282/283). Kilde: <https://dinutvei.no/utsatt/251-rett-til-bistandsadvokat>

Sammenfatning

Det er ingen tvil om at Prosjekt November er kommet langt i sin måloppnåelse hva gjelder å tilrettelegge for bedre oppfølging av utsatte (og utøvere), bedre rådgivning og informasjon, og bedre sikkerhet/forebygging. Brukerne vi har intervjuet er gjennomgående svært fornøyde, og de bekrefter inntrykket av en fleksibel, behovsrettet, profesjonell og omsorgsfull tjeneste.

6 Samhandling med andre tjenester

Dette kapitlet tar utgangspunkt i de delene av Prosjekt Novembers mandat som gjelder samhandling og samordning:

- At politiet og det øvrige tjenesteapparatet gir bistand til utsatte for vold i nære relasjoner i samme lokalitet
- Bedre lokal samordning og samarbeid mellom politi og øvrig tjenesteapparat i saker om vold i nære relasjoner og dermed redusere belastningen for utsatte og pårørende

Om samhandling generelt

Manglende samarbeid og samordning i saker om vold i nære relasjoner har blitt tatt opp i ulike sammenhenger, og i minst to varianter. For det første kan manglende samhandling mellom offentlige instanser medføre at vold og overgrep ikke blir avdekket, slik vi særlig har sett det i saker om alvorlige overgrep mot barn (Backe-Hansen, Smette og Vislie 2017). For det andre medfører mangel på samordning at personer med omfattende hjelpebehov må forholde seg til mange hjelpeinstanser hver for seg. Disse instansene skal ha den samme informasjonen, ha møter med klienten, og de har skjemaer som skal fylles ut etc. Prosjekt Novembers mandat om samlokalisering og bedre sammenheng i oppfølgingen av voldsutsatte har sin bakgrunn i dette sistnevnte samordningsanliggendet, der tiltak ofte omtales med metaforer som «én dør inn» og «under samme tak».

En strategi for å styrke samhandling mellom tjenester og etater har vært å utarbeide kommunale handlingsplaner mot vold i nære relasjoner som skal sikre helhetlig innsats. Justis- og beredskapsdepartementet kan ikke pålegge kommuner å lage slike planer, men går aktivt inn for å stimulere til planarbeid gjennom blant annet årlige konferanser. Videre er det laget en nasjonal veileder for handlingsplanarbeidet,²⁹ og de regionale ressursentrene om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging (RVTS) har en veilederfunksjon. En annen strategi, har vært å lovfeste en plikt til å samhandle. Dette er dels gjort i de enkelte tjenestelovene, som for eksempel lov om sosiale tjenester.³⁰ Spesielt for voldsfeltet, er en bestemmelse i krisesenterloven som forplikter kommunene til å sikre samordning mellom krisesentertilbudet og andre deler av tjenesteapparatet; § 4 Samordning av tjenester. Bestemmelsen presiseres som følger i veilederen til loven:

²⁹ «Veileder, kommunale handlingsplaner mot vold i nære relasjoner». Veilederen er utarbeidet av Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress (NKVTS) sammen med de regionale ressursentrene om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging (RVTS) på oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet.

³⁰ § 1 om lovens formål nevner «et helhetlig og samordnet tjenestetilbud». § 13 pålegger kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen å «samarbeide med andre sektorer og forvaltningsnivåer når dette kan bidra til å løse oppgavene som den er pålagt etter denne loven».

Første ledd slår fast at det er kommunen som har ansvar for å sørge for at kvinner, menn og barn som er utsatt for vold i nære relasjoner får helhetlig oppfølging. (Bufdir 2015: 20)

Videre beskrives de ulike tjenestenes hovedroller i saker om vold i nære relasjoner på denne måten:

Godt tverretattlig samarbeid må ta utgangspunkt i tjenestenes ulike formål, mandat og virkemidler. Mens krisesentertilbudet tilbyr opphold, beskyttelse og råd/veiledning, har NAV ansvar for økonomisk støtte og kvalifiserings-tiltak. Politiet står for sikkerhetstiltak og straffeforfølgelse, mens barnevernet vurderer barnas omsorgssituasjon. (...) Det er opp til kommunen hvordan samarbeidet mellom tjenestene konkret organiseres. Når ansvaret for helhetlig oppfølging påligger kommunen, legger det til rette for å finne hensiktsmessige lokale løsninger. (Bufdir 2015: 20)

I følgeevalueringen har vi vurdert det som viktig å undersøke rammebetingelsene for å implementere den delen av Prosjekt Novembers mandat som gjelder samhandling og samlokalisering. Med andre ord har vi sett på hvilke strukturer og prosesser som finnes rundt arbeidet mot vold i nære relasjoner i Oslo kommune, både sentralt og i bydelene. Man kan hevde at dette arbeidet burde vært gjort i forkant av Prosjekt Novembers etablering, noe arbeidsgruppa arbeid for så vidt var en begynnelse på. Så var da også et sentralt poeng fra kommunens representanter, at tjenestene som skulle samlokaliseres ligger i bydelene. Bydelsnivået var, som vi husker, ikke representert i arbeidsgruppa.

Oslo kommunes arbeid med vold i nære relasjoner

Oslos sentrale handlingsplan mot vold i nære relasjoner er fra 2014.³¹ Kompetanse og samordning mellom tjenester oppgis her som hovedutfordringer. Samarbeidsrutiner mellom bydelene og Oslo krisesenter rundt krisesenterets brukere nevnes spesifikt, antakelig fordi krisesenterloven pålegger kommunen å sikre samordning mellom krisesenter og øvrige tjenester.³² Teksten er imidlertid lite forpliktende, noe som er et gjennomgående trekk ved planen. Prosjekt November nevnes så vidt, som et prosjekt i politiet man skal samarbeide med. De uforpliktende formuleringene reflekterer bydelenes betydelige selvstyre, som er et generelt trekk ved Oslos styringsstruktur.

Som ledd i planarbeidet ble bydelene pålagt å utvikle egne handlingsplaner og å utnevne en koordinator for vold i nære relasjoner. Funksjonen er lagt til forskjellige stillinger i de ulike bydelene, og den er ikke tilført egne ressurser. Koordineringen gjelder ikke på saksnivå. Utover dette, er det få sentrale føringer i den sentrale

³¹ Oslo kommune (2014) Byrådssak 80/14 Handlingsplan mot vold i nære relasjoner.

³² «Byrådet er opptatt av å sikre gode samarbeidsrutiner mellom bydeler og krisesenter, slik at de som trenger oppfølging og bistand til å komme ut av voldssituasjonen får hjelp når de trenger det. Samarbeidsavtaler som sikrer gode rutiner, tydeliggjør ansvar og kommunikasjonslinjer mellom Oslo krisesenter og NAV skal bidra til dette.» (Oslo kommune 2014: 12)

handlingsplanen. Helseetaten har et visst ansvar for kommunens arbeid på voldsfeltet, men dette gjelder i det vesentlige en tilretteleggings- og støttefunksjon.

Handlingsplanen fra 2014 er ikke rullert (gjennomgått og oppdatert), og lite har skjedd når det gjelder ambisjonen om å styrke samordning. Helseetaten jobbet i 2017–2018 med å utvikle en modell for å koordinere oppfølging og støtte til personer som har vært utsatt for vold og overgrep. Dette arbeidet ble lagt på is, blant annet i påvente av at byrådet skal vedta en strategi for psykisk helse. Samtidig har det vært en prosess rundt «utvikling av fleksible og helhetlige tjenesteforløp for personer som oppholder seg ved Oslo Krisesenter» (tildelingsbrev til Helseetaten 2019). Igjen ser vi at kommunen iverksetter egne prosesser knyttet til samordning av tilbudet til krisesenterets beboere, i stedet for å inkludere voldsutsatte generelt, uavhengig av om de bor på krisesenteret eller ikke.

Flere vi har snakket med gjennom følgeevalueringsperioden etterlyser både handling og sentral styring når det gjelder å løse den utfordringen som den kommunale handlingsplanen angivelig skal prioritere; samordning. Desto mer interessant er det at Østensjø bydel etablerte sin egen koordineringsmodell i 2016. Bakgrunnen var en risikoanalyse (ROS) som ble initiert av familievoldskoordinator som sitter i bydelsadministrasjonen sentralt. Analysen ble utført i samarbeid med bydelsovergrepene og eksterne aktører, som politiet, familievernet, legevakta og ATV m.fl.). Her framkom det et tydelig behov for en ordening som sikret én dør inn til bydelen i voldsaker. Modellen som var valgt, er enkel. Saker meldes til ett kontaktpunkt; som er leder for mottaket på NAV. Hun innkaller til et første møte med bruker, den instansen/medarbeideren som henviser, samt NAV og psykisk helse, slik at saken raskt kartlegges og sluses videre til bydels tjenester. Når det gjelder personer som allerede har kontakt med en bydelsbasert tjeneste, har denne tjenesten ansvar for å koordinere med andre, men kontaktpunktet kan bidra ved behov. Bydelen ser det som viktig at kontaktpunktet ikke overtar tjenestenes oppgaver.³³

Bydelsomfattende hjelpeinstanser

Når det gjelder bydelsomfattende hjelpetjenester, er det særlig to kommunale instanser som er spesialisert på vold i nære relasjoner; Oslo krisesenter og Sosial og ambulant akuttjeneste.

Oslo krisesenter og kompetansesenter for vold i nære relasjoner leverer kommunens lovfestede tilbud til voksne voldsutsatte kvinner og menn, og deres barn, uavhengig av kjønn og voldsrelasjon.³⁴ Tilbudet består av et botilbud for personer som trenger beskyttelse og et dagsenter med samtaletilbud, råd og veiledning, samt advokatvakt. Krisesenteret har døgnåpen telefon, arrangerer kurs for voldsutsatte og andre kompetansehevingstiltak. Dette er det vi vil kalle krisesentrenes lovfestede rolle, som er adskillig mer omfattende enn det mange fortsatt forbinder med krisesentre, nemlig et akutt botilbud for kvinner utsatt for partnervold. Oslo

³³ Denne framstillingen bygger på NOVA 2017. Vi har ikke sjekket at ordningen fortsatt er den samme når denne rapporten skrives.

³⁴ Oslo krisesenter har en tiårs kontrakt med kommunen etter en offentlig anbudsrunde.

Krisesenter har samarbeidsavtaler med barneverntjenesten og NAV i alle bydeler, men det varierer hvor godt kjent disse er og hvordan de følges opp. Senteret mener for øvrig det er gunstig at ulike tjenester kommer dit den voldsutsatte er, og både barneverntjenesten, politiet og bistandsadvokater har møter med beboere/brukere i krisesenterets lokaler.

Sosial og ambulans akutttjeneste (SAA) er en del av legevakta/Helseetaten og har ansvar for psykososial rådgiving for personer utsatt for seksualisert vold og vold i nære relasjoner.³⁵ Her ligger også Vern for eldre som er et særskilt forebyggings-tiltak og hjelpetilbud for voldsutsatte personer over 62 år. SAAs tilbud om støtte-samtaler og veiledning er tidsbegrenset. De er opptatt av at brukere skal få oppfølging i de bydelsbaserte tjenestene og ønsker å få til gode overganger. De møter imidlertid store utfordringer knyttet til slike overganger, på grunn av manglende koordinering inn i bydel.

Prosjekt Novembers kontakt og samarbeid med tjenestene

Samlokalisering og samordning sto sentralt i prosjektets opprinnelige mandat. Både i forprosjektperioden og i oppstart av hovedprosjektet gikk Prosjekt November bredt ut og informerte om prosjektet i mange sammenhenger. Det har vært avholdt møter med flere instanser, og blitt tatt flere initiativ. Muligens kunne man gått ut noe mer systematisk, og gjennom mer sentrale organ. Som vi imidlertid har sett, er Oslo kommunes struktur uoversiktlig og preget av stort selvstyre i bydelene. Vårt inntrykk er at Prosjekt November har tatt denne delen av mandatet alvorlig, men at det har vært betydelig usikkerhet rundt hva det innebar og hvem som hadde ansvar for å gjennomføre det. Prosjekt November har flere ganger etterlyst innspill og drøring fra styringsgruppa og prosjektets eiere, til liten nytte (se kapittel 3). Når det gjelder Oslo kommune, er inntrykket at Prosjekt November i hele perioden har vært ansett som «politiets prosjekt». Innstillingen har vært positiv, men det har vært lite eierskap å spore. Både ordfører og ansvarlig byråd deltok på åpningen av Prosjekt November og uttalte at prosjektet skal ha høy prioritert i kommunen. Dette synes ikke å ha blitt fulgt opp.

Konklusjonen i følgeevalueringens første rapport (2016) var som følger:

Kort sagt kan November per i dag ses som et brudd med JDs bestilling, ved at det ikke er snakk om en samlokalisering av tjenester, forstått som at eksisterende velferds- og hjelpetjenester/institusjoner gir hjelp til den utsatte i Novembers lokaler. (NOVA 2016: 19)

Vi etterlyste en avklaring med tanke på hvordan denne delen av mandatet skulle defineres i den videre prosjektimplementeringen, gitt at arbeidsgruppa allerede i

³⁵ Legevaktas avdeling for psykososiale tjenester besto inntil nylig av to seksjoner, som samarbeidet. Begge er relevante for Prosjekt November: Sosiale og ambulante akutttjenester (SA) som jobber klientrettet, og Seksjon for psykisk helse og avhengighet (PHA) som jobber systemrettet, bl. a. kommunens sentrale handlingsplan mot vold i nære relasjoner. Sistnevnte seksjon er nylig flyttet til en annen avdeling.

forprosjektet gikk inn for å ansette egne klinikere i prosjektet. I og med at Justis- og beredskapsdepartementet hadde godkjent denne løsningen, anbefalte vi å dempe ambisjonsnivået når det gjaldt samlokalisering (NOVA 2017). Videre pekte vi på at Prosjekt November, krisesenteret og Sosial og ambulansetjeneste (SAA) delte utfordringene med å få til gode overganger til bydelsbaserte tjenester for sine brukere. De banker på de samme bydelsdørene. Vi anbefalte Prosjekt November å utveksle erfaringer med de to bydelsovergrepene, om denne felles utfordringen med bydelsnivået. Inntrykket er at kontakten med SAA har vært begrenset til konkrete saker, og samarbeidet her beskrives som godt. Vern for eldre har hatt en del samarbeid med Prosjekt November og beskriver dem som tilgjengelige, dyktige og fleksible. Når det gjelder krisesenteret, har det også vært begrenset og saksrettet kontakt. Vi har tidligere påpekt at Prosjekt November og Oslo krisesenter i stor grad har sammenfallende synspunkter på hva som er god støtte til voldsutsatte, som gir et godt utgangspunkt for nærmere dialog og samarbeid. Samtidig er det i denne samarbeidsflaten det er størst potensial for konkurranse, idet også krisesenterets dagsenter tilbyr voldsutsatte psykososial støtte, råd og veiledning.

Prosjekt November har inngått samarbeidsavtale med Statens barnehus Oslo, som i likhet med Prosjekt November er en del av politidistriktet. Vi har ikke hatt kapasitet til å undersøke dette samarbeidet nærmere.

Når det gjelder bydelsnivået, har følgeevalueringen funnet positiv oppslutning om Prosjekt November blant informanter i de fire bydelene. Intervjuer vi gjorde i 2016, vitnet om begeistring for prosjektet, men en viss undring over at det ikke hadde skjedd noe mer siden de første informasjonsrundene. Siste omgang med data-innsamling, som riktignok har vært begrenset, indikerer at dette fortsatt er en opplevelse hos noen, men samarbeid mellom prosjektet og bydelsbaserte tjenester om enkeltsaker omtales som fruktbart. Samtidig er det lite som tyder på at bydelene eller tjenestene selv, på ledernivå, har en aktiv holdning til hvordan et mer strukturert samarbeid kunne organiseres. Inntrykket er at Prosjekt November er en av flere instanser som det er greit å vite om, og benytte seg av, der det er aktuelt i den enkelte sak.

I den grad det skulle tas initiativ overfor bydelsbaserte tjenester, har vi tidligere anbefalt at man forholdt seg til alle fire bydeler samtidig, for å unngå misnøye rundt favorisering. Videre antydte vi at man burde prioritere noen tjenester, fortrinnsvis NAV, all den tid Prosjekt Novembers brukere primært er voksne.

Samarbeid med barneverntjenesten

Det er inngått samarbeidsavtale mellom Prosjekt November og Grorud barneverntjeneste. Ordningen består i at voldskoordinator ved barneverntjenesten sitter en dag i uka på Prosjekt November. Hun og Prosjekt Novembers ansatte gjennomgår da saker som barnevernet ønsker å få bistand til å vurdere, eller som Prosjekt November ønsker å drøfte med barnevernet. De fleste sakene kommer fra barnevernsiden. Dette er altså et eksempel på samarbeid og samlokalisering i den

forstand at det er en fast struktur for drøftingsmøter i Prosjekt Novembers lokaler. Det handler imidlertid ikke om samlokaliserte tjenester der klienten møter flere tjenester under samme tak.

Innen rammen av dette samarbeidet er det satt i gang et utviklingsarbeid om risikovurdering i saker om vold mot barn. Sammen med Grorud barneverntjeneste har Prosjekt November prøvd ut risikovurderingsverktøyet CARE (Child Abuse Risk Evaluation) fra et kanadisk forskningsmiljø som også har utviklet flere andre kjente risikovurderingsverktøy.³⁶ En av Prosjekt Novembers analytikere har oversatt og tilpasset den engelske malen, og piloten er iverksatt etter godkjenning fra Politidirektoratet. Det er utarbeidet enkle skjemaer som brukes når Prosjekt November leverer det de kaller beslutningsstøtte til Grorud barneverntjeneste. Prosjekt November presiserer at dette ikke er en anbefaling som barneverntjenesten kan basere sine vedtak på, men at barneverntjenesten må gjøre selvstendige vurderinger ut fra sitt lovverk.

Det har for øvrig tidligere vært forsøkt iverksatt et samarbeid mellom Grorud barneverntjeneste, Stovner familievoldsavsnittet og Barnehuset. Intensjonen var å prøve ut Multi-Agency Safeguarding Hub (MASH), en britisk modell for tverretattlig samarbeid i alvorlige saker om vold og overgrep mot barn.³⁷ Så vidt vi har forstått, ble dette forsøket lagt på is på grunn av rettslige problemstillinger. Prosjekt November oppgir i sin sluttrapport at CARE-prosjektet er oversendt personvernrådgivere i Oslo politidistrikt for juridisk avklaring:

Utviklingsarbeidet har deretter stoppet opp i en kompleks juridisk problemstilling knyttet til informasjon som blir benyttet som grunnlag for risikovurderingen. Der etterretningsinformasjon blir brukt, er disse opplysninger som barneverntjenesten ikke i utgangspunktet har rett på å få utlevert. Problemet oppstår når barnevernet ønsker å benytte politiet som vitne i konkrete rettssaker. (Oslo Politidistrikt 2018: 41)

Vi anbefaler at det videre arbeidet med CARE knyttes opp til mer generell fagutvikling på risikovurdering og til et tiltrengt arbeid med å utvikle samarbeidet mellom politiet og barneverntjenesten om sikkerhet i barnevernssaker.³⁸

Sammenfatning

Punkt 1 i Prosjekt Novembers mandat er ikke realisert. Det gis ikke bistand fra det øvrige tjenesteapparatet i Prosjekt Novembers lokaler. Den manglende måloppnåelsen er ikke primært Prosjekt Novembers ansvar. Begrunnelsen ligger i fire forhold: For det første valgte man allerede i forprosjektet å dreie prosjektet mot en

³⁶ CARE er utviklet av blant andre Sharon E. Agar og Stephen D. Hart ved Simon Fraser University, Department of Psychology. Det samme kanadiske forskningsmiljøet har utviklet SARA (se kapittel 2).

³⁷ Se omtale av prosjektet og av MASH i Backe-Hansen, Smette, Vislie 2017.

³⁸ Det er behov for styrket kompetanse på sikkerhetsarbeid i barneverntjenesten og for avklaring av samarbeid mellom barnevern og politi, blant annet ved bruk av adressesperre i barnevernssaker. Se anbefaling i Bredal og Melby 2018.

annen modell, ved at man ansatte egne klinikere i politiet. For det andre, var det ikke gjort tilstrekkelig grunnarbeid på departements- og direktoratsnivå, for å få til forpliktende samarbeid i de kommunale tjenestene. For det tredje har ikke Oslo kommune vist interesse for denne delen av Prosjekt Novembers mandat, som forutsetter et samspill med kommunen. Vår datainnsamling viser at Oslo kommune har betydelige uløste utfordringer knyttet til samordning mellom tjenester som er relevante for voldsutsatte og utøvere. I denne situasjonen kan det ikke forventes at et prosjekt i politiet skal få til samlokalisering av tjenester. For det fjerde, kan det stilles spørsmål ved hvorvidt dette punktet i mandatet, om samlokalisering av tjenester i regi av politiet, var fornuftig. Følgeevalueringen har da også anbefalt underveis, at man tonet ned denne delen av mandatet. Vi oppfatter at ansvaret for samordning av kommunale tjenester primært ligger hos kommunen, slik det framgår av krisesenterloven med veileder. I følgeevalueringen har vi påpekt at Prosjekt November verken kan eller skal løse samordningsutfordringer som er Oslo kommunes og tjenestenes ansvar. Dette betyr på den ene siden at Justis- og beredskapsdepartementet ikke kan bøte på manglende kommunal samordning, ved å plassere et tiltak i politiet. På den andre siden betyr det at Oslo kommune må ansvarliggjøres med hensyn til sin lovfestede plikt til å samordne tilbudet til voldsutsatte.

Prosjekt November startet som en utprøving og tilpasning av Karin i Norge, og har vært omtalt som «barnehus for voksne». I og med at man valgte å ansette eget helse- og sosialfaglig personell i politiet, ligner Prosjekt November mer på Statens barnehus, enn på Karin i Malmø. I sistnevnte beholdt sosialarbeiderne sin ansettelse i sosialtjenesten, og Karin er et tverrinstitusjonelt samarbeid mellom kommune og politi. Barnehuset og Prosjekt November har til felles at de har klinisk personale ansatt i politiet som på mange måte representerer en nyskaping. Barnehuset skiller seg fra Prosjekt November ved å være knyttet til straffesaksporet, mens Prosjekt November er et tiltak i forebyggingssporet. Vi kan kanskje si at Prosjekt November først og fremst er blitt seg selv, en modell for politiets arbeid med sikkerhet og psykososial oppfølging i familievoldssaker.

7 Nye rammebetingelser

Prosjekt November har vært en nasjonal pilot, og hensikten var å prøve ut/utvikle en måte å jobbe på som kunne brukes i politiet generelt, ikke kun i Oslo. Samtidig har man vært klar over at Oslo politidistrikt skiller seg fra de øvrige, på flere måter. Det er derfor rimelig å dele spørsmålet om veien videre i to: 1) Bør prosjektet videreføres i Oslo politidistrikt? 2) Har det overføringsverdi til andre politidistrikt? Dette er tema for de to neste, og siste, kapitlene i denne rapporten. Først er det imidlertid nødvendig å redegjøre for noen endringer i rammebetingelsene, som har kommet parallelt med gjennomføringen av Prosjekt November. Det gjelder dels ny organisering av politidistriktene i forbindelse med politireformen, dels at regjeringen har etablert støttesentre for kriminalitetsutsatte i alle politidistrikt. I dette kapitlet skisserer vi noen hovedtrekk ved de nye distriktenes struktur og ved støttesentrenes mandat, som bakgrunnsinformasjon for neste kapittel.

Politidistriktenes organisering

Politireformen innebærer en omorganisering av politiet i Norge, der 27 politidistrikt er redusert til 12. Ett av argumentene er å styrke muligheten til å «utvikle spesialistfunksjoner og kapasitet til å håndtere større og alvorlige saker».³⁹

Styringsdokumentet «Rammer og retningslinjer for etablering av nye politidistrikter» (Politidirektoratet 2017) redegjør for funksjonsbeskrivelser og organisatoriske enheter i den nye strukturen.⁴⁰ De organisatoriske grunnenhetene er såkalte geografiske og funksjonelle driftsenheter som ligger på samme organisatoriske nivå. En geografisk driftsenhet (GDE) kan lettest sammenlignes med en (stor) politistasjon. Funksjonelle driftsenheter, også kalt felles enheter, er distrikts-overgripende og skal bidra til faglig utvikling (veiledning, kompetanseutvikling, tilsyn og evaluering mm.) på sitt fagområde. Fagutviklingen skal blant annet skje gjennom samarbeid med tilsvarende enheter fra andre politidistrikter og med politiets særorganer, som for eksempel Kripas.

Når det gjelder funksjonelle driftsenheter, er det bestemt at alle store distrikter skal ha en Felles enhet for forebygging og en Felles enhet for etterretning og etterforskning som vil ha fag- og koordineringsansvar for politidistriktenes virksomhet innen sitt fagområde. Forebyggingsenheten skal altså gi faglig støtte og drive fagutvikling innen kriminalitetsforebygging. Videre har den overordnet ansvar for politidistriktets samhandling med andre samfunnsaktører, politiråd mm.⁴¹ I planleggingen av de nye distriktene er det identifisert en rekke såkalte funksjoner, som

³⁹ Justis- og beredskapsdepartementet, Prop. 61 LS 2014–2015 Endringer i politiloven mv. (trygghet i hverdagen – nærpoltireformen)

⁴⁰ Den følgende framstillingen bygger på dette dokumentet, i tillegg til intervjuer. Det tas ikke høyde for endringer og tilpasninger som er gjort siden dette dokumentet ble vedtatt.

⁴¹ Politiråd er et samarbeidsorgan mellom øverste ledelse i kommune og lokalt politi.

skal plasseres inn i de ulike enhetene. SARA-koordinator⁴² er blant de roller/funksjoner som skal ligge i Felles enhet for forebygging (Politidirektoratet 2017: 85). Her finner man også «funksjonen for ivaretagelse av trusselutsatte». Støttesentrene for kriminalitetsutsatte⁴³ er definert som en egen funksjon med tilhørende funksjonsbeskrivelse. Det stilles åpent hvorvidt man velger å plassere denne i Felles enhet for etterretning og etterforskning eller i Felles enhet for forebygging. Prosjekt November er ikke nevnt i styringsdokumentet.

Hvordan ser så Oslo politidistrikt ut i forhold til denne strukturen? Distriktet har tre geografiske driftsenheter (GDE): Vest, Sentrum og Øst. GDE Øst er lokalisert på Stovner politistasjon og betjener 7 bydeler. Før reformen ble det som tidligere nevnt, arbeidet for å samle alt familievoldsarbeidet i distriktet. Med nytt større distrikt valgte man en mellomløsning. Mens GDE Vest (som i det vesentlige svarer til tidligere Asker og Bærum politidistrikt) har sine egne etterforskere, jurister og analytikere, er resten av stillingene samlet i GDE Øst. Oslo politidistrikt har med andre ord lagt alt sitt familievoldsarbeid til geografisk driftsenhet, inkludert familievoldsanalyse/SARA, som ifølge «Rammer og retningslinjer for etablering av nye politidistrikter» (Politidirektoratet 2017) skulle legges til den funksjonelle driftsenheten Felles enhet for forebygging. I sistnevnte enhet ligger både Støttesenter for kriminalitetsutsatte og Statens barnehus. Implikasjonene av denne strukturen for videreføringen av Prosjekt November er noe av det vi kommer inn på i neste kapittel.

Støttesentre for kriminalitetsutsatte

I 2016 besluttet regjeringen å etablere såkalte offeromsorgskontor, ett i hvert av de tolv nye politidistriktene.⁴⁴ Kontorene skal gi bistand til ofre for integritets- krenkende kriminalitet, hvorav en stor andel antas å ville være ofre for vold i nære relasjoner.⁴⁵ Departementet ga Politidirektoratet i oppdrag å etablere det som ble hetende Støttesentre for kriminalitetsutsatte. Arbeidet ble gjennomført med svært stram tidsramme, og støttesentrene kom på plass i løpet av 2017.

⁴² «Politidistriktets koordinator og fagansvarlig i SARAarbeidet, og ansvarlig for andre risikovurderingsverktøy (f.eks. Patriark-metoden) og mobil voldsalarm. Skal: – følge opp og være en del av politidistriktets kontakt med relevante samfunnsaktører – koordinere politidistriktets forebyggende arbeid mot vold i nære relasjoner - inngå i politidistriktets arbeid med kompetanseutvikling og opplæring om dette temaet» (side 88)

⁴³ I dokumentet kalles disse for offeromsorgskontor.

⁴⁴ Barne- og likestillingsdepartementet (2016) Prop. 12 S (2016–2017). Opptrappingsplan mot vold og overgrep (2017–2021). Framstillingen bygger på følgende kilder: Oppdragsbrev 34/2016 fra Justis- og beredskapsdepartementet til Politidirektoratet datert 22.11.16. Oppdragsbrev 1703, Etablering av offeromsorgskontor i politidistriktene fra Justis- og beredskapsdepartementet til Politidirektoratet datert 15.02.17. Politiets årsrapport (POD), Status til- delingsbrev 20175. Brev fra Politidirektoratet til politidistriktene av 15.02.2017 og 28.02.2017. Politidirektoratets Samlehefte Støttesenter for kriminalitetsutsatte (Politidirektoratet 2018B). Politidirektoratets «Rammer og retningslinjer for etablering av nye politidistrikter Versjon 1.2» av 16. juni 2017¹⁵¹⁻¹⁵³ (Politidirektoratet 2017). Intervju ved støttesentrene i Oslo og Sør-Øst. Se også statsbudsjettet for 2017 (Prop 1 S 2016-2017).

⁴⁵ Eksisterende Rådgivningskontor for kriminalitetsofre (RKK) ble overført til politiet.

De nye støttesentrene skulle etableres etter modell fra Støttesenteret for fornærmede i straffesaker i Trondheim, der en dobbel forankring – i politiet og kommunen – omtales som et suksesskriterium for samarbeid og samordning med kommunale tjenester (Berg 2007, Trondheim kommune og Politiet udatert).⁴⁶ Det var derfor bestemt at halvparten av de til sammen 36 årsverkene i de 12 offeromsorgskontorene skulle være tilknyttet det kommunale tjenesteapparatet, men finansieres med øremerkede statlige midler.

Støttesentrenes arbeid ligger utenfor vårt evalueringsoppdrag, og vi har kun gjort begrensede undersøkelser for å forstå sentrenes mandat og hva som er status for Oslo politidistrikts implementering. Vårt inntrykk er imidlertid at det er betydelig variasjon mellom politidistriktene, blant annet når det gjelder innplassering av sentrene i ny struktur. Samarbeidet med kommune ser ut til å være omdiskutert og svakt forankret flere steder.⁴⁷

Formål og virksomhet

Støttesentrenes formål beskrives som følger:

Offeromsorgskontoret skal gjennom psykososial støtte, oppfølging, informasjon og veiledning, primært gjennom straffesaksprosessen, bidra til å styrke borgeres integritet slik at de blir bedre personlig rustet blant annet til å gjennomføre avhør og være trygge vitner. I noen grad skal kontoret også kunne gi støtte til borgere som ikke velger å anmelde.⁴⁸

Sentrene har fire effektmål. Vi velger å ta med noe av den utvidete omtalen fra Politidirektoratets dokument, Samlehefte Støttesenter for kriminalitetsutsatte (Politidirektoratet 2018B):

At flere velger å anmelde forhold. Det er store mørketall innenfor dette kriminalitetsområdet. Mange borgere som har vært utsatt for integritets-krenkende kriminalitet lever videre med krenkelser uten å få rettferdighet eller støtte til å komme seg videre i livet. For mange er det en følelse av skam å snakke om det som har skjedd. Noen lever med gjentatte krenkelser uten å klare å komme seg ut av relasjonene hvor dette skjer. Å anmelde er å komme seg videre. (...)

At flere står gjennom hele prosessen fra anmeldelse til avgjort sak. Straffesaksprosessen kan være en stor belastning for en borger, hvor krenkelsene gjennomgås og gjenoppleves. (...) Straffesaksprosessen kan,

⁴⁶ Senteret i Trondheim har to ansatte, som begge er kliniske sosionomer med videreutdanning. Det er lokalisert på Sentrum politistasjon, men har administrativ forankring i både politiet og kommunen.

⁴⁷ Kommunenes Sentralforbund anbefalte da heller ikke sine medlemmer å gå inn på samarbeidsmodellen. De mente det ville bli uklare styringslinjer når én vertskommune skal ansette en medarbeider i et prosjekt som involverer et helt politidistrikt. Så godt som alle kommunene som ble forespurt har sluttet seg til modellen.

⁴⁸ «Rammer og retningslinjer for etablering av nye politidistrikter Versjon 1.2» av 16. juni 2017151-153

uavhengig av det rettslige utfallet, også være en mestringsprosess, som i seg selv er en del av det å komme seg videre.

At flere kommer seg raskere videre i livet. (...)

At antall ofre som «faller utenfor samfunnet» reduseres. (...)

Sentrenes tilbud til kriminalitetsutsatte og deres pårørende skal bestå i:

- Psykososial støtte
- Oppfølging
- Informasjon
- Veiledning

Videre heter det at «Kontorene skal være dyktig til å løse borgere til profesjonell hjelp både i kommunalt og statlig tjenesteapparat. Dette forutsetter god forståelse og kjennskap blant annet til det lokale tjenestetilbudet.»⁴⁹

Sammenligning av Prosjekt November og støttesentrene

Som vi ser, har støttesentrene flere fellestrekk med Prosjekt November, men også betydningsfulle forskjeller. En sammenligning gir følgende hovedtrekk:

Plassering og ansettelse. Begge er lokalisert i politiet, og begge er i utgangspunktet tenkt som et samarbeid mellom politi og kommune. Støttesentrenes medarbeidere er dels ansatt i politiet, dels i (verts)kommunen, mens alle i Prosjekt November er ansatt i politiet. Støttesentrene har kun sivilt ansatte og virksomheten avgrenses mot polisierø oppgaver, mens Prosjekt November har både sivilt og politifaglig personale som jobber i team.

Målgruppe. Støttesentrene har en bredere målgruppe enn Prosjekt November, ved at integritetskrenkende kriminalitet omfatter mer enn vold i nære relasjoner. Støttesentrene har en snevrere målgruppe enn Prosjekt November ved at de er et tilbud for utsatte/ofre og deres pårørende, mens Prosjekt November også gir tilbud til utøvere.

Anmeldelse. Begge er åpne for utsatte som ikke har anmeldt, men støttesentrene er i hovedsak avgrenset til anmeldte forhold. Støttesentrene har som ett av sine hovedmål, å bidra til at flere forhold blir anmeldt og irettføres, noe Prosjekt November ikke har.

Virksomhet/mandat. Støttesentrenes mandat gjelder offerstøtte i straffesaksprosessen og har ikke kobling til politiets sikkerhetsarbeid, slik Prosjekt November har. Begge tilbyr psykososial støtte til utsatte for vold i nære relasjoner og pårørende. Omfanget av støtte kan i utgangspunktet synes snevrere for støttesentrene, men dette må undersøkes i praksis. Begge hjelper den utsatte med å få kontakt med

⁴⁹ Politidirektoratets brev av 28.2.2017.

øvrige hjelpeapparat (såkalt losing). Prosjekt November har hatt et mandat om å etablere samhandlings- og samordningsstrukturer med øvrige tjenester.

Kompetanse. Prosjekt Novembers helse- og sosialfaglige medarbeidere er klinikere, mens støttesentrenes ansatte har mer variert bakgrunn.

Faglig profil. I den skriftlige omtalen av støttesentrenes arbeid (se over) anses straffesak som et utvilsomt gode for den utsatte, som noe som vil hjelpe vedkommende videre. «Å gå videre» er generelt et viktig stikkord. Til forskjell er Prosjekt Novembers medarbeidere opptatt av å anerkjenne og skape forståelse for at den voldsutsatte ikke alltid, eller sågar ofte, ikke ønsker at den utsatte skal straffes, og at hvis hun/han «går tilbake», så er det et uttrykk for hvor kompleks voldsrelasjonen og livssituasjonen er. På dette punktet minner Prosjekt Novembers faglige profil mer om krisesentrene og Støttesenter for fornærmede i Trondheim, slik det framkommer av diverse dokumentasjon (Berg 2007, Trondheim kommune og Politiet udatert).

Sammenfatning

Omorganiseringen av politiet i Norge er en viktig ramme når man skal vurdere potensialet for videreføringen av Prosjekt November. Særlig er det viktig å ta hensyn til den strukturen som er utviklet, der man skiller mellom geografiske driftsenheter og felles enheter på ulike fagområder. I utgangspunktet har man tenkt at SARA/forebygging/familievoldsanalyse skal ligge i felles enhet for forebygging. Oslo politidistrikt har imidlertid lagt både etterforskning og analyse i familievoldssaker til geografisk driftsenhet, mens støttesenter for kriminalitetsutsatte og barnehus ligger i felles enhet for forebygging.

Etableringen av støttesentre for kriminalitetsutsatte i alle politidistrikt, er en nyskaping siden Prosjekt November ble startet. Støttesentrene har flere fellestrekk med Prosjekt November, men også betydningsfulle forskjeller. Mens støttesentrene driver offeromsorg, er Prosjekt November en tverrfaglig modell for kombinert sikkerhets- og støttearbeid med sikte på å forebygge ny vold i nære relasjoner. I dette arbeidet inngår et tilbud til voldsutøvere, mens støttesentrene kun hjelper voldsutsatte og deres pårørende.

8 Videreføring i Oslo

Dette kapitlet handler om planene for videreføring av Prosjekt November i Oslo politidistrikt, slik de foreligger når rapporten ferdigstilles (Oslo politidistrikt 2018).⁵⁰

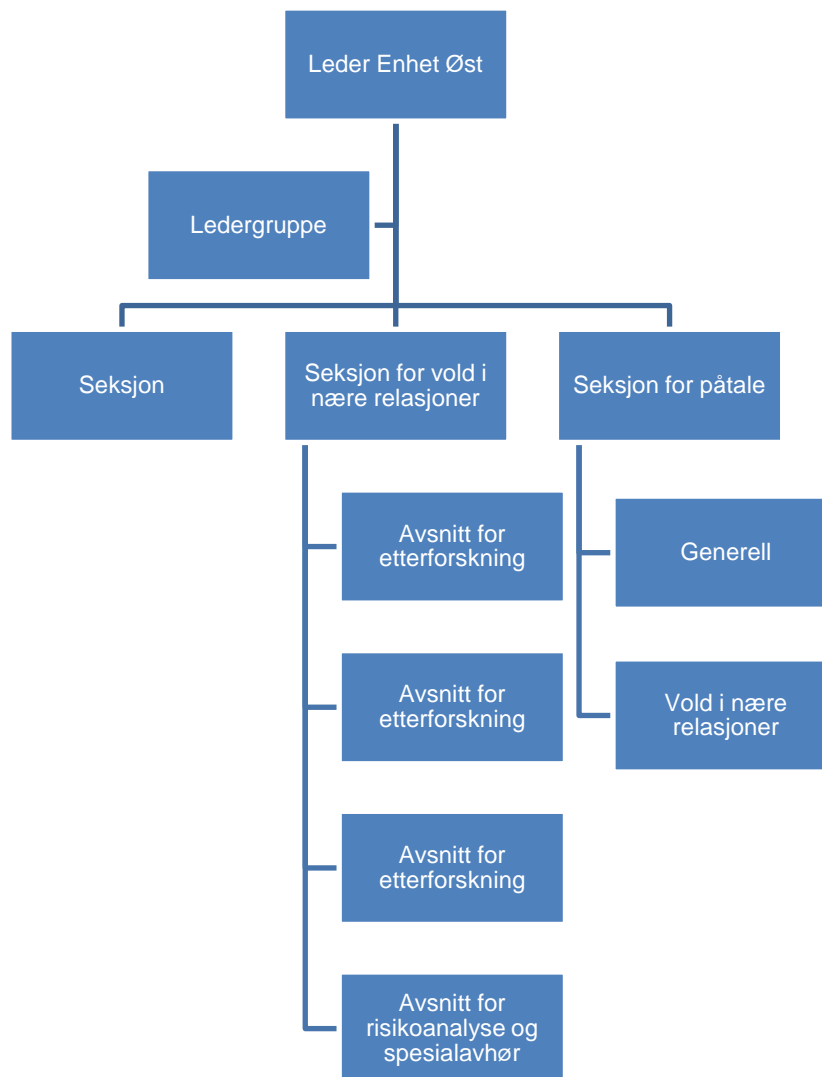
Videreføring i ny seksjon

Oslo politidistrikt har bestemt at Prosjekt November skal videreføres som del av det ordinære arbeidet med vold i nære relasjoner i Enhet Øst. I dagens organisasjonsstruktur (figur 1), er familievoldsanalytikerne plassert sammen med spesialister på avhør av barn i Avsnitt for risikoanalyse og spesialavhør under Seksjon for vold i nære relasjoner. De øvrige avsnittene i seksjonen består av etterforskere. Påtalejuristene er organisert i egen seksjon, der ett av avsnittene er spesialisert på familievold. Planen for videreføring av Prosjekt November innebærer å opprette en ny seksjon, Seksjon for forebygging og sikkerhet, vold i nære relasjoner (figur 2).⁵¹ Denne seksjonen vil bestå av familievoldsanalytikere og helse- og sosialfaglig klinisk personell som skal jobbe sammen etter Prosjekt Novembers modell. Konkret betyr det at analytikerne som nå tilhører Avsnitt for risikoanalyse og spesialavhør flyttes til den nye seksjonen som ellers vil bestå av medarbeiderne fra Prosjekt November. Den helse- og sosialfaglige staben skal utvides med seks nyopprettede stillinger. I tillegg kommer tre lederstillinger (Prosjekt Novembers leder og nestleder, samt de andre analytikernes leder) og en merkantil stilling fra Prosjekt November. En seksjon må bestå av minst to avsnitt, men det er ikke avgjort hvordan disse skal organiseres. Prosjekt November vektlegger at modellens tette samarbeid mellom klinikere og politi må reflekteres i organisasjonsstrukturen.

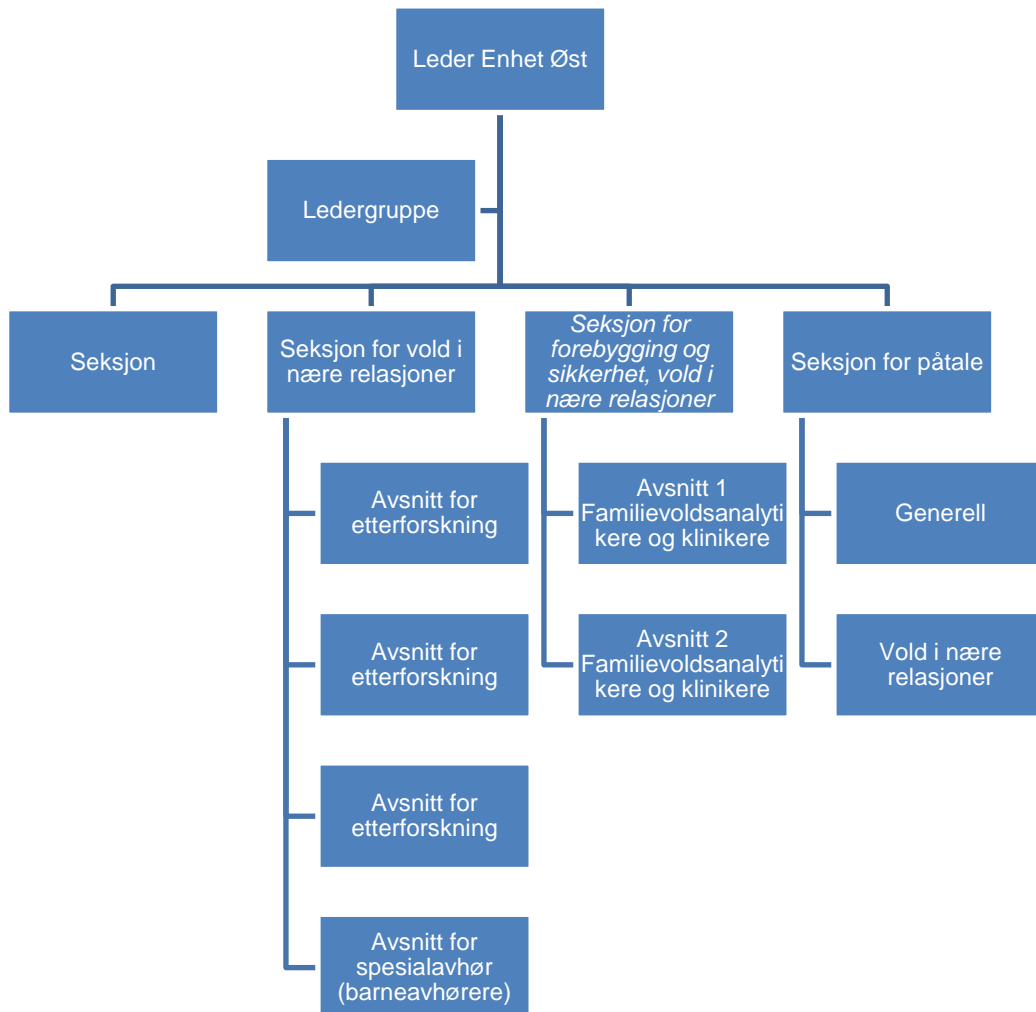
⁵⁰ Framstillingen bygger på opplysninger fra Prosjekt Novembers sluttrapport og intervju med leder.

⁵¹ Navnet og intern struktur i seksjonen er ikke endelig vedtatt.

Figur 1 Nåværende organisasjonsstruktur for geografisk driftsenhet (GDE) Øst, Oslo politidistrikt (Stovner politistasjon). Figuren er ikke fullstendig idet den begrenser seg til de seksjoner som direkte håndterer familievoldssaker.



Figur 2 Ny organisasjonsstruktur for geografisk driftsenhet (GDE) Øst, Oslo politidistrikt (Stovner politistasjon). Figuren er ikke fullstendig idet den begrenser seg til de seksjoner som direkte håndterer familievoldssaker.



Det er svært positivt at Oslo politidistrikt velger å satse videre på Prosjekt Novembers metodikk. Det kan imidlertid stilles noen spørsmål ved den konkrete løsningen som er valgt. I det følgende skal vi se på noen sentrale utfordringer.

Organisatorisk plassering

Beslutningen innebærer at virksomheten legges til en geografisk driftsenhet, Enhet Øst. Dette synes fornuftig, sett i lys av at mesteparten av distriktets etterforskning og analyse i familievoldssaker ligger her (se forrige kapittel). På den andre side er Statens barnehus og Støttesenter for kriminalitetsutsatte plassert i Felles enhet for forebygging, slik vi forklarte i forrige kapittel, sammen med blant annet SaLTo (SLT)⁵² og arbeidet mot radikaliserings. Vi vil spørre om man dermed

⁵² SaLTo er samarbeidstrukturen for Oslo kommune og Oslo politidistrikt når det gjelder kriminalitetsforebyggende arbeid blant barn og unge, altså det som ellers kalles SLT (Samordningsmodell for lokale, forebyggende tiltak mot rus- og kriminalitet).

avskjærer eller svekker muligheten for at videreføringen av Prosjekt Novembers arbeid kan bidra inn i og nyte godt av fagutvikling på forebyggingsfeltet, både innen familievold og øvrig forebygging, også på nasjonalt nivå. Samtidig er det mange hensyn som skal tas ved plassering i den nye strukturen, og det vil uansett være viktig å lage koblinger på tvers.

Når det gjelder en mer langsiktig satsing, har Prosjekt November følgende anbefaling i sin sluttrapport:

Prosjektet anbefaler en snarlig utredning om hvordan en større samlokalisering av tjenester i innsatsen mot vold i nære relasjoner på tvers av offentlig sektor og private aktører kan gjennomføres. Samlokaliseringen bør inkludere politifaglig spesialistkompetanse på etterforskning og påtale, Prosjekt November og Statens barnehus. Det anbefales at politiet gis det overordnede ansvaret for en slik virksomhet, samlet i et familievoldshus eller familievoldssenter.

Vi vil ikke ta stilling til dette forslaget, men vil kommentere følgende: Som nevnt tidligere, ser vi Prosjekt November som en arbeidsmodell og metodikk som primært tilhører sikkerhets- og forebyggingssporet i politiets familievoldsarbeid. Når det gjelder tilbudet til voldsutsatte, ser vi et behov for å avgrense virksomheten opp mot det kommunale krisesentertilbudet og Støttesenter for kriminalitetsutsatte (se under). Slik vi forstår krisesenterloven, ligger ansvaret for samordning av hjelp til voldsutsatte fra ulike velferdstjenester primært på kommunalt nivå (se kapittel 6).

Lokaler

Enhet Øst befinner seg i dag fysisk i det som var Stovner politistasjon, altså der Prosjekt November har vært fra starten. Huset er preget av gammel bygningsmasse, og plassmangel har lenge vært et kjent problem. Nybygg har vært diskutert, men det er nylig vedtatt å forlenge leiekontrakten i ytterligere fem år.⁵³

Prosjekt November har fra oppstart hatt mindre plass enn prosjektert, og den er først det siste drøye året utvidet noe. Slik vi har forstått det, er det ikke tenkt at opprettelse av ny seksjon vil medføre utvidelse av lokalene. Det er svært vanskelig å se at det vil være tilstrekkelig fysisk rom for den aktiviteten som en ny seksjon basert på Prosjekt Novembers metodikk vil generere. For det første vil det ikke være plass til utvidet stab på det området Prosjekt November nå disponerer. Dette innebærer at staben vil måtte fordeles på nyoppussede arealer og gamle slitte lokaler, noe som vil være uheldig for integrasjonen i ny seksjon. Dertil kommer at man må forvente en kraftig økning i antall klienter (utsatte, utøvere og pårørende) når målgruppen utvides til flere bydeler.

I sin sluttrapport har Prosjekt November uttrykt bekymring knyttet til plassmangelen. Vi deler denne bekymringen og vil spørre om det overhodet er realistisk

⁵³ Ifølge det vi har fått oppgitt fra Prosjekt November er den langsiktige planen at Enhet Øst skal flytte inn i lokaler nærmere sentrum.

å videreføre virksomheten med disse materielle rammene. Vi synes også Prosjekt November har et viktig poeng i at Stovner er lite sentralt for mange av seksjonens framtidige brukere.

Integrasjonsprosess i ny seksjon

For å sveise den nye seksjonen sammen, er det avgjørende å sikre en god integrasjonsprosess. Dette vil kreve god ledelse, entusiasme og fokus på det som forener. Ny seksjon vil innebære omstilling for samtlige medarbeidere. De vanlige familievoldsanalytikerne må få grundig innføring i Prosjekt Novembers nyutviklede metodikk, slik at alle ansatte får eierskap til den. Dette innebærer blant annet at de skal jobbe med vold i flere relasjoner enn parforhold, også utover det som kalles æresrelaterte saker. Samtidig skal nye klinikere læres opp og integreres i seksjonen og politiet. Også Prosjekt Novembers medarbeidere må omstille seg, når de skal gå fra «laboratorium» til ordinær drift.

Integrasjonsprosessen bør ses som et felles prosjekt, der begge sider har noe å bidra med. Den ordinære analytikergruppa har med seg sine erfaringer som Prosjekt Novembers medarbeidere kan nyte godt av. De kjenner flere av bydelene, og det synes som at relasjonen til kriesenteret er bedre utviklet her. Gruppa har også hatt sine egne utviklingsprosjekt, som for eksempel samarbeidet med en av psykologene på Enerhaugen familievernkontor i saker om æresrelatert vold (se kapittel 4). Et annet interessant tiltak, er at NAVs representant i det nasjonale Kompetanseteamet mot tvangsekteskap og kjønnslemlestelse (koordinert av Bufdir), har sittet sammen med analytikergruppa i tilsvarende 10 prosent stilling. Hensikten har vært å hjelpe politiet og brukere med å finne fram i og kommunisere med NAV, i saker om æresrelatert vold. Han har ikke vedtakskompetanse, men tilgang til NAVs saksregister for hele landet. Denne «liaison-funksjonen» kan være verdt å videreutvikle i den nye seksjonen.

Kobling til ungdomskriminalitet

I statsbudsjettet for 2019 lanserte regjeringen en ny satsing mot ungdoms- og gjengkriminalitet, hvorav halvparten av midlene (24 av 50 millioner kroner) går til politiet. 16 millioner skal gi en styrket satsing i Oslo, herunder en utvidelse av Prosjekt November, samt utvidet etterforsknings- og påtalekapasitet i saker om vold i nære relasjoner. I omtalen av satsingen gjør regjeringen eksplisitte koblinger mellom politiets familievoldsarbeid på den ene siden, og arbeidet mot ungdomskriminalitet på den andre siden: «Bakgrunnen er sammenhengen mellom ungdomskriminalitet og dårlige oppvekstvilkår med vald og overgrep i familien.» (Justis- og beredskapsdepartementet 2018: 125)

Dette er et interessant grep, i lys av den etablerte todelingen i politiet mellom vold i nære relasjoner og forebygging, her forstått som forebygging av ungdomskriminalitet. Prosjekt November har da også i liten grad hatt kontakt med forebyggingsavsnittet ved stasjonen. Vi vil gjenta en anbefaling vi har gjort tidligere, å knytte stillingen «fagkonsulent barnevern» i forebyggingsavsnittet nærmere til

familievoldsarbeidet (NOVA 2017). Stillingen har eksistert lenge og har som formål å styrke samarbeidet mellom politiet og barneverntjenesten.⁵⁴

Arbeidsdeling med Støttesenter for kriminalitetsutsatte

Støttesenteret i Oslo politidistrikt har startet opp, men er midlertidig lokalisert. Prosjekt November og senteret har avklart at senteret henviser klienter fra Prosjekt Novembers fire bydeler, dersom det gjelder vold i nære relasjoner. Utover dette, har det ikke vært kontakt. Denne enkle arbeidsdelingen kan neppe fortsette ved en videreføring av Prosjekt November i ny seksjon som skal dekke flertallet av saker om vold i nære relasjoner i Oslo. Begge instanser har oppgaver knyttet til å gi råd, veiledning og psykososial oppfølging til voldsutsatte, slik vi redegjorde for i kapittel 6. Det anbefales at en ny grenseoppgang gjennomføres når den nye seksjonen er på plass, og at man går ut med tydelig informasjon til relevante instanser.

Sammenfatning

Det er gledelig og spennende at Oslo politidistrikt viderefører Prosjekt Novembers arbeidsmodell og metodikk i sitt arbeid med å forebygge vold i nære relasjoner. For at dette skal lykkes, er det avgjørende å gi arbeidet i den nye seksjonen ved Enhet Øst tilstrekkelige ressurser. Særlig prekært er behovet for større lokaler.

Prosjekt November har drevet nybrotsarbeid, samtidig som det går en linje fra utviklingen i familievoldsfeltets forebyggingsspor mer generelt. Når man nå i tillegg knytter den nye seksjonens virksomhet til forebygging blant ungdom, er det avgjørende å sikre gode koblinger til den bredere fagutviklingen på forebyggingfeltet, som distriktets Felles enhet for forebygging har ansvar for.

Prosjekt Novembers mandat var svært ambisiøst med hensyn til samlokalisering og når det gjaldt politiets rolle i samordning av tjenester. I tråd med tidligere resonnementer (se særlig kapittel 6, samt neste kapittel), vil vi anbefale at det gås opp nye grenseoppganger for hva som er politiets ansvar og hva kommunen og andre instanser må ta seg av, med utgangspunkt i den lokale konteksten.

⁵⁴ Stillingen er forankret i Oslo kommune, nærmere bestemt Gamle Oslo barneverntjeneste.

9 Overføringsverdi og problemstillinger på nasjonalt nivå

I dette kapitlet kommenterer vi potensialet for at andre politidistrikt kan nyttiggjøre seg Prosjekt Novembers resultater. Vi vil også løfte fram noen mer overordnede temaer og refleksjoner som har vokst fram av følgeevalueringen, og som vi mener bør diskuteres videre.

Videreføring i andre politidistrikt

Innledningsvis vil vi understreke, at Oslo politidistrikt er i særstilling i nasjonal sammenheng, som hovedstadsområde. Dersom man ønsker å implementere modellen i andre politidistrikt enn Oslo, er det avgjørende å ta utgangspunkt i det enkelte distrikts eksisterende organisering av arbeidet med vold i nære relasjoner, både når det gjelder politiet, kommunale og statlige tjenester. Ikke minst er det viktig å bygge videre på de prosesser som allerede er igangsatt i forbindelse med politireformen, og som preges av variasjon mellom distriktene. Da synes det fruktbart å tenke på Prosjekt November som en arbeidsmodell og metodikk, mer enn som et spesifikt tiltak eller senter. Det er viktig å presisere at de fysiske omgivelsene, som er særlig tilrettelagt for å skape en atmosfære av ivaretagelse og trygghet, anses som en del av metodikken. Dette har Prosjekt November til felles med barnehusene (Stefansen 2017) og støttesentrene for kriminalitetsutsatte (Politidirektoratet 2018B).

Prosjekt Novembers modell har to tyngdepunkt, sikkerhetsarbeid og psykososial støtte, men der metodikken bygger på at de to er flettet inn i og understøtter hverandre. Denne dobbeltheten, eller helheten, er et vesentlig trekk ved modellen. Det er også i tråd med tankegangen i familievoldsfeltets forebyggingsspor, slik vi var inne på i kapittel 2. Likevel kan nettopp dette trekket være utfordrende å forstå og plassere, gitt eksisterende organisasjonsstruktur. Dersom man ser modellen primært som et (offer)støttetiltak, kan det synes naturlig å knytte en videreføring av modellen til støttesenter for kriminalitetsutsatte. Støttesentrene har imidlertid en snevrere innretning mot offeromsorg, og sikkerhetsarbeidet vil ikke kunne videreføres innen denne rammen. Gitt avgrensningen av støttesentrenes målgruppe til utsatte og pårørende, vil man dessuten miste arbeidet med voldsutøvere, som Prosjekt November ser som en svært viktig del av modellen.

En annen mulighet er å ta utgangspunkt i forebyggingssporet, familievoldsanalyse eller «SARA-arbeidet». Da vil metodikken kunne anvendes til å styrke det enkelte distrikts arbeid i dette sporet. Dersom denne løsningen velges, vil det være behov for en grenseoppgang mot distriktets støttesenter for kriminalitetsutsatte med hensyn til støtte- og oppfølgingsfunksjonene.

Vår følgeevaluering har ikke inkludert støttesentrene, men vi har gjort intervjuer med medarbeidere i Oslo og Sør-Øst politidistrikt. Inntrykket er at de nye sentrene

allerede har utviklet seg ganske forskjellig, blant annet når det gjelder kommunal forankring, kompetanse og perspektiv på mandat og rolle. Når det gjelder de sivilt ansattes posisjon som del av politiet, synes det å være ulike løsninger og synspunkter. Der noen har tilgang til politiets registre, har andre ikke. Mens noen sentre er opptatt av å markere avstand til politiet for øvrig, ser andre potensiale for samhandling og tverrfaglighet. Vi skal kort presentere ett eksempel på sistnevnte, som kom fram i et intervju med en av de ansatte ved Støttesenter for kriminalitetsutsatte i Sør-Øst politidistrikt. Her er støttesenteret plassert i Felles enhet for forebygging, rett under forebyggingsleder, og de sitter ved siden av Seksjon for risiko- og trusselarbeid, som inkluderer SARA/familievoldsanalyse og trusselgruppa som blant annet jobber med adressesperre (det som gjerne kalles «kode 6» og «kode 7»)⁵⁵. Den fysiske nærheten har resultert i stadig økende kontakt mellom de to enhetene, og de har på flere måter erfart at større grad av samarbeid kunne være nyttig. For eksempel har ansatte ved støttesenteret bistått med psykososial støtte i samtaler med personer som er plassert med adressesperre. Dette er så langt kun på ad hoc basis, og det gjenstår flere formaliteter, knyttet til blant annet sikkerhetsklarering, men både de ansatte og forebyggingsleder ser et potensial for nærmere samarbeid. Kort sagt kan det se ut som man her er inne på å utvikle arbeidsmodeller i retning av Prosjekt Novembers tverrfaglige team. I den videre prosessen ville Sør-Øst utvilsomt ha nytte av å utveksle erfaringer med sine kolleger i Oslo politidistrikt, og vice versa. Det er blant annet interessant å høre hvordan støttesenteret i Sør-Øst beskriver sin erfaring med arbeidsdeling og samarbeid med andre tjenester. For eksempel opplever vår informant at krisesenteret har lang og god erfaring med å samarbeide med NAV. Slike etablerte strukturer er viktig å bygge på når voldsutsatte skal loses videre, framhever hun.

Dette er bare ett eksempel på hvordan Prosjekt Novembers metodikk kunne komme til anvendelse i andre politidistrikt, med utgangspunkt i det enkelte distrikts organisering og behov. I resten av kapitlet vil vi løfte fram noen mer generelle problemstillinger, som aktualiseres av Prosjekt Novembers arbeid.

Prosjekt Novembers rolle i hjelpelandskapet

Hva er Prosjekt November blitt, og hvilken plass har de i et helhetlig hjelpetilbud til voldsutsatte og utøvere? Fyller Prosjekt November et hull i hjelpeapparatet eller gjør de jobben som egentlig tilhører andre? Dette er viktige spørsmål når det gjelder både å forstå Prosjekt Novembers rolle og gi råd om veien videre.

Medarbeiderne i Prosjekt November er selv opptatt av ikke å ta jobben fra andre. Det utelukker ikke at andre kan skyve sin jobb over på Prosjekt November. I datainnsamlingen har vi hørt utsagn fra førstelinjetjeneste om at «Prosjekt November er så gode på vold i nære relasjoner», der man kan spørre om ikke også vedkommende tjeneste burde være god på vold. Det er en kjent risiko, at førstelinje ikke opparbeider seg og stoler på egen voldskompetanse dersom det satses for sterkt

⁵⁵ En dør skiller de to enhetene på grunn av ulik sikkerhetsklarering.

på spesialisttjenester. Dette er viktige betraktninger inn i en overordnet diskusjon om innretningen på arbeidet mot vold i nære relasjoner.

Prosjekt November vektlegger at de over tid har spesialisert seg på det de kaller en tidlig akutfase, og at oppfølging, veiledning og beskyttelse gis i en intensiv fase ved oppstart av saken. Videre i saksforløpet fram til en eventuell straffesak jobber prosjektet med å ansvarliggjøre og bevisstgjøre andre instanser, samt koordinere tiltak. Tidligere i rapporten har vi sett hvordan de understreker at de tilpasser sin innsats, dels til den individuelle brukerens behov, dels til hvordan andre instanser forholder seg til saken. Beskrivelsen kan minne om rollen som barnehusarbeiderne tar i den fasen et barn har kontakt med barnehuset. Denne fleksible måten å arbeide på, har Lotte Andersen kalt for mellomromsarbeid. Hun har utviklet begrepet i sin studie av barnehusets rådgivere og forklarer det på denne måten:

I det legger jeg en spesielt kontekstsensitiv måte å arbeide på som dreier seg om å kompensere for hull og mangler i det tilbudet barnet har og får, for å bedre ivaretagelsen og skape sammenheng mellom instansene og tiltakene barnet må forholde seg til etter en politianmeldelse. (Andersen, under publisering 2019)

Andersen legger altså vekt på at barnehusarbeideren kompenserer der andre tjenester ikke strekker til, slik at sammenhengen i «hjelpelandskapet» blir bedre. Tidligere i rapporten har vi brukt metaforen plastelina om den måten Prosjekt Novembers medarbeidere beskriver hva de gjør.

Det er altså noen paralleller mellom barnehus og Prosjekt November når det gjelder å skape sammenheng i hjelpen rundt voldsutsatte brukere. Samtidig er det noen viktige forskjeller når det gjelder den institusjonelle konteksten de to virksomhetene bistår voldsutsatte i. Her skal vi begrense oss til å løfte fram én slik forskjell, nemlig at det for voksne voldsutsatte allerede finnes et krisesentertilbud. Krisesenterets dagsentertilbud er nok den tjenesten som Prosjekt November overlapper mest med, når det gjelder det som ikke er polisiær risikovurdering og beskyttelsestiltak. Denne vurderingen bygger på en forståelse av krisesenterets rolle som kommunens lovpålagte tilbud til voldsutsatte, uavhengig av kjønn og type voldsrelasjon, slik vi beskrev den i kapittel 6. I arbeidet med følgeevalueringen har vi merket oss at denne bredt anlagte rollen ikke er tilstrekkelig forstått og forankret i Oslo kommune og politiet. Vi anbefaler at grenseoppgangen mellom Prosjekt November og krisesentertilbudet gås opp. For å sette det på spissen: Hvis et NAV-kontor mistenker at en klient er voldsutsatt og trenger psykososial oppfølging og informasjon, skal saksbehandler anbefale Prosjekt November eller krisesenterets dagsenter?

Juridifisering eller hybridisering

Fra litteraturen om tverrfaglig og tverretattlig samhandling, vet vi at det er en viss risiko for at noen tjenester eller fagområder kommer til å dominere over andre. Studier av barnehusene i Sverige har for eksempel funnet en viss juridifiserings-effekt, der politiets strafferettslige logikk har påvirket eller fått fortrinn framfor de sosialfaglige i barnehusenes tverrfaglige arbeid (Johansson 2011, Bakketeig 2017). Dette er noe Prosjekt Novembers medarbeidere har vært bevisst på fra starten og tematisert i samtaler med oss. De mener selv at politifaglige perspektiver ikke har blitt mer dominerende enn de helse- og sosialfaglige i prosjektets tilnærming og metodikk. Tvert imot opplever de, som vi var inne på i kapittel 4, at de har fått mer rendyrkede roller over tid, ved at arbeidsdelingen blir tydeligere.

En ting er hvorvidt psykolog og sosialarbeidere blir påvirket av politiets tanke-måter, eller blir mer lik politiet. Et annet spørsmål gjelder effekten av at en ganske bredt anlagt hjelpefunksjon for voldsutsatte og utøvere er lagt til politietaten, med de muligheter og begrensninger dette gir. De ansatte vektlegger fordelene ved å tilhøre politiet; blant annet betydningen av å komme tidlig inn etter at en hendelse har skjedd, tilgangen til registre, og den autoriteten som ligger i politirollen. Det er mindre snakk om eventuelle ulemper eller begrensninger.

Juridifisering handler altså om at noen faglige perspektiver blir dominerende som følge av tverrfaglig samarbeid. Et annet perspektiv på effekt av samhandling, er det Bakketeig, Dullum og Stefansen (under publisering 2019) kaller hybridisering. De har studert hvordan de to sentrale dimensjonene ved velferdstjenester arbeid – hjelp og kontroll – påvirkes når tjenestene i større grad pålegges å samarbeide og samordne sin virksomhet:

[H]ybridisering, forstått som en prosess hvor ulike tjenestelogikker – her hjelp og kontroll – veves sammen på nye måter, som i sin tur fører til at grenser mellom ulike roller og ansvarsområder blir mindre tydelige. Studien viser at både hjelp og kontroll fremstår som en integrert del av hjelpetjenestene arbeid. Gjennom samarbeidsformene filtreres imidlertid disse dimensjonene i økende grad inn i hverandre og utfordrer institusjonelle skiller og identiteter. Dette kan innebære en risiko for at tjenestene fremstår som uklare for brukerne. (Bakketeig, Dullum og Stefansen, under publisering 2019)

Bakketeig og kolleger utfordrer her den ganske unisone tilslutningen til samordning som et ubetinget gode i velferdstjenestenes arbeid. Påfølgende hybridisering kan bidra til uklare premisser for brukerens kontakt med den enkelte tjeneste, og for forholdet mellom hjelp og kontroll. I vår studie har vi sett hvordan hjelp og omsorg vektlegges i framstillingen av forebyggingssporet, i kontrast til det mer formelle straffesakssporet. Og vi har antydnet at det sterke hjelpefokus kan gjøre det vanskelig for brukere og andre instanser å forstå at tiltaket tross alt er en del av politiet. Denne tematikken vil være relevant i en videre diskusjon om Prosjekt Novembers tverrfaglige arbeidsmodell på den ene siden, og økende samarbeid mellom politiet og andre tjenester, på den andre.

Behov for avklaringer og kunnskap

Prosjekt Novembers arbeid aktualiserer en diskusjon om forebyggingssporet i politiets arbeid med vold i nære relasjoner, som ligger utenfor vårt oppdrags rammer. Vi vil løfte noen problemstillinger som bør tas videre, ikke minst i lys av den bebudede satsingen på forebygging i politiet generelt (Politidirektoratet 2018A).

Motivasjonssamtalen som gjennomføres med voldsutsatte og voldsutøvere er sentral i politiets risikohåndtering. Den er ikke del av straffesaksbehandlingen og «utløser derfor ingen rettigheter eller plikter som i et avhør», ifølge Politidirektoratets SARA-veileder (se kapittel 2). Den referatføres i kriminalitetsetterretningsregisteret Indicia og omtales som «en frivillig samtale uten noen spesielle formaliteter». Slik vi ser det, er det behov for mer informasjon og muligens også avklaring, rundt hva denne mangelen på rettigheter konkret innebærer for den enkelte, for eksempel med tanke på hva som registreres, og innsynsrett. Dette er blant annet viktig med hensyn til bistandsadvokatens mulighet for å rådggi sin klient. Vi har tidligere sett at det trekkes et skille mellom et upersonlig og «hardt» etterforskningsspor og et mer menneskelig og «mykt» forebyggingsspor, der det siste forutsettes å være mer i tråd med den voldsutsatte og utøverens ønsker og behov. Det er verdt å spørre om denne antakelsen om sammenfallende interesser mellom politi og voldsutsatt kan medføre at man blir mindre opptatt av rettssikkerhetsgarantier i det forebyggende sporet.

I forbindelse med den økte satsingen på offerstøtte og samordning, ser vi en utvikling der sivilt personale med helse- og sosialfaglige hjelpefunksjoner blir ansatt i politietaten. Barnehus, støttesentre for kriminalitetsutsatte og Prosjekt November er eksempler på denne trenden. Som vi har vist eksempler på, oppstår det da flere rettslige problemstillinger rundt tilgang til og utveksling av informasjon internt i etaten. Det gjelder blant annet taushetsplikten til ulike kategorier av helse- og sosialfaglig personale som utøver ulike oppgaver i politiet. Ett spørsmål gjelder hvordan taushetsplikten skal håndteres når helsepersonell jobber i team med politifolk som jobber med hjemmel i politiloven. Et relatert spørsmål gjelder hvilken handlingsplikt helse- og sosialarbeidere med ansettelse i politiet har. Medfører ansettelsen i politiet en strengere handlingsplikt enn de ville hatt i et ansettelsesforhold utenfor politiet? Slik vi forstår politiloven, vil politifolk ha en sterkere forpliktelse til å forhindre kriminalitet enn det som gjelder for andre yrkesgrupper og befolkningen for øvrig. Følgeevalueringen av Prosjekt November har avdekket betydelig usikkerhet og uklarhet rundt disse problemstillingene. Vi vil anbefale en helhetlig gjennomgang av slike spørsmål, med sikte på en enhetlig tolkning som bør formidles tydelig og lettfattelig til brukere og det øvrige tjenesteapparat.

Som nevnt er forebygging utpekt som politiets primærstrategi i årene som kommer. Politidirektoratets delstrategi om kriminalitetsforebygging (Politidirektoratet 2018A) slår fast at forebyggingsarbeidet i politiet har vært preget av ildsjeler og manglende systematikk. Denne situasjonsbeskrivelsen synes også å være relevant for arbeidet i familievoldsarbeidets forebyggingsspor. Delstrategien angir at det nå skal satses mer på nasjonale standarder og retningslinjer. Videre bruk og utvikling av Prosjekt

Novembers metodikk bør plasseres inn i denne rammen. Mer generelt tror vi det er behov for en mer systematisk fagutvikling og kvalitetssikring av forebyggingsarbeidet, herunder bruk av risikovurderingsverktøy.

Forskningen på politiets familievoldsarbeid har hatt hovedvekt på straffesaks-sporet, mens forebyggingssporet i liten grad er studert og dokumentert. I det siste har enkelttiltak som besøksforbud blitt undersøkt (Dullum 2018), men vi har lite helhetlig kunnskap om denne delen av politiets arbeid. Det er behov for forskning på hvordan politiet håndterer arbeidet i skjæringspunktet mellom straffesak og forebygging, og ikke minst, hvordan det oppleves fra voldsutsatte og utøveres side.

Sammenfatning

Når det gjelder overføringsverdi til andre politidistrikt, vil det være fruktbart å tenke på Prosjekt November som en arbeidsmodell og metodikk. En eventuell spredning av modellen må ta utgangspunkt i det enkelte distrikts eksisterende organisering av arbeidet med vold i nære relasjoner, både når det gjelder politiet, kommunale og statlige tjenester. Det er viktig å bygge videre på de prosesser som allerede er igangsatt i forbindelse med politireformen.

Prosjekt Novembers modell har to tyngdepunkt, sikkerhetsarbeid og psykososial støtte, men der metodikken bygger på at de to er flettet inn i og understøtter hverandre. Denne dobbeltheten, eller helheten, er et vesentlig trekk ved modellen, og det kan derfor være vanskelig å knytte videreutvikling til støttesentrene for kriminalitetsutsatte som driver med offerstøtte. Potensialet er kanskje større ved å se metodikken som en styrking av arbeidet i familievoldsarbeidets forebyggingsspor.

Erfaringene med Prosjekt November aktualiserer et mer generelt behov for å avklare problemstillinger rundt ivaretagelse av brukernes rettssikkerhet i sikkerhets- og forebyggingssporet, særlig i lys av en økende tendens til å ansette sivilt personale i politiet. Videre etterlyses en mer systematisk fagutvikling og kvalitetssikring av risikovurderingsverktøy.

Annen forskning antyder at økende samordning mellom ulike tjenester kan medføre hybridisering og uklarhet for brukere og tjenestene selv, blant annet når det gjelder forholdet mellom hjelp og kontroll. Dette er også aktuelle problemstillinger når det gjelder samarbeid mellom politi og hjelpetjenester, og økende tverrfaglighet internt i politiet.

Summary

This is the report from a process evaluation of *Prosjekt November*, a pilot project in the Oslo Police District trying out a cooperation model in cases of violence in close relations (domestic violence). The project planning started in 2014, and *Prosjekt November* opened in November 2015. The evaluation study is a project within NOVA's Domestic Violence Research Program, which is funded by the Ministry of Justice and Public Security. The study is based on written material from the project and other sources and interviews with several actors. Data has been collected during four rounds during 2015–2019.

The mandate

The process evaluation has taken its starting point in the Ministry of Justice and Public Security's assignment to the National Police Directorate about trying out a cooperation model from Malmö in Sweden. The goals of the project have been, as quoted from the assignment letter:

1. The police and other services provide assistance to victims of domestic violence on the same premises
2. Better follow-up of victims/family members in cases of domestic violence
3. Better coherence in the follow-up of victims, their children and perpetrators of domestic violence
4. Better advice and information about the process itself
5. Better local coordination and cooperation between police and other services in cases of domestic violence and thus reduce the burden on victims and family members
6. Better security for victims and contribute to the prevention of new violence

The initiative that has been developed, *Prosjekt November*, is located at Stovner police station and consists of an interdisciplinary staff of police officers (family violence analysts), a psychologist and social workers who work together to safeguard victims and prevent new violence in individual cases. Their activities include risk assessment, protection measures, information and guidance, stabilisation, support and counselling, as well as referral to and coordination with other agencies, depending on the individual's needs. *Prosjekt November* provides assistance to both victims and perpetrators in cases including all types of violence in close relations. Family members can also receive assistance. The initiative is housed in a separate, specially decorated part of the police station, where furniture and other interiors are designed with the aim of creating a safe and attentive atmosphere.

A model in «the prevention track»

Prosjekt November has developed a model for interdisciplinary work that links police protection measures with psychosocial follow-up and practical assistance. Their individual casework is characterized by holistic thinking and flexibility, in which case-based collaboration with other services is included. The model has provided a combination of role differentiation and interdisciplinarity in police work on safeguarding and preventing further violence in domestic violence cases (the so-called prevention track).

Goal attainment

Prosjekt November has succeeded in offering better security and support to many individuals, the majority of whom have been victims of violence, but also a significant number of perpetrators. The project has come a long way in achieving its goal of facilitating better follow-up of victims, better advice and information, and better security/prevention. One of the goals of the project was that the police and other service providers should meet with victims of domestic violence in the same location. This has not happened. This lack of goal achievement is not primarily the responsibility of the *Prosjekt November* staff. Lack of co-location is mainly due to four factors: Firstly, in the preliminary project, it was decided that *Prosjekt November* should have their own psychologist and social workers, which led the project in a different direction from the original intention to co-locate staff from existing services. Secondly, insufficient groundwork was made at ministry and directorate level to facilitate commitment on the municipal service level. Thirdly, the City of Oslo has not shown interest in this part of *Prosjekt November's* mandate, which requires interaction between the police and the municipality. Fourthly, the main responsibility for coordinating assistance to victims of violence lies with the municipality.

Lack of municipal coordination

The evaluation shows that the City of Oslo has significant unresolved challenges related to coordination between services that are relevant to persons exposed to violence and practitioners. The Crisis Center Act requires the municipality to provide comprehensive and coordinated follow-up of women, men and children who are victims of violence in close relations. The police neither can nor should solve the municipality's coordination problems.

Inadequate management

While the owner of the project, the National Police Directorate, and the steering group have only to a limited extent led the project, decisions have largely been taken in the Oslo police district chain of command. The composition of the steering group has been dominated by the police and the project has had a weak foundation in the Oslo municipality. The evaluation has pointed out such weaknesses during the implementation of the project.

Continuation and implementation on a national level

The Oslo Police District has decided to continue *Prosjekt November's* working model and methodology in a new Section for Prevention and Security, Violence in Close Relationships. This is an exciting and welcome decision. To succeed, it is essential to provide the work with sufficient resources. The need for larger premises is particularly precarious. Furthermore, good links should be ensured between the work in the new section and the police district's general professional development in the field of prevention.

In terms of transfer value to other police districts, *Prosjekt November* should be regarded as a working model and methodology. A possible spread of the model must be based on the individual district's existing organization of the work on violence in close relations, both in terms of the police, municipal and state services.

One possibility would be to link the model to a further development of the prevention track in police work on violence in close relations. To avoid competition and problematic overlap, the role and remit of the model/*Prosjekt November* needs to be demarcated from that of the municipal shelter services, in particular the day-center facilities, and from that of the support centers for the victims of crime.

Research needs

The experience with *Prosjekt November* brings to light a more general need for research-based knowledge and overall discussion about the security and prevention track in the police.

Referanser

- Andersen, Lotte (under publisering, 2019): Mellomromsarbeid: om barnehusrådgivernes arbeidspraksiser. I: Skjørten, Kristin, Elisiv Bakketeig, Margunn Bjørnholt og Svein Mossige (red.). *Vold i nære relasjoner* (arbeidstittel). Oslo: Universitetsforlaget.
- Backe-Hansen, Elisabeth; Ingrid Smette og Camilla Vislie (2017). *Vold mot barn og systemsvikt. Kunnskapsoppsummering*. NOVA-rapport 4/17, NOVA, OsloMet – storbyuniversitetet.
- Bakketeig, Elisiv (2006). *Mobil voldsalarm: en friere hverdag?* Politihøgskolen, PHS Forskning 2006:1.
- Bakketeig, Elisiv (2017). Exploring Juridification in the Norwegian Barnahus Model. In: Johansson, Susanna; Kari Stefansen, Elisiv Bakketeig, Anna Kaldal (Red.). *Collaborating against child abuse: Exploring the Nordic Barnahus model*. 13. s. 273-292. Palgrave Macmillan.
- Bakketeig, Elisiv, Jane Dullum & Kari Stefansen: Samarbeid i saker om vold og overgrep: Mot en hybridisering av hjelpetjenestene? *Tidsskrift for velferdsforskning* (Akseptert for publisering).
- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (2015). Veileder til krisesenterloven.
- Berg, Berit (2007). *Støttespiller og samtalepartner. Evaluering av støttesenter for fornærmede i straffesaker*, NTNU Samfunnsforskning AS.
- Bredal, Anja og Eli Ramsvik Melby (2018). *Sårbarhet og styrke. Barnevernets møte med minoritetsjenter utsatt for vold og sterk kontroll*. Oslo: NOVA-rapport 9/18, NOVA, OsloMet – storbyuniversitetet.
- BRÅ (2013). Utvärdering av konsept Karin. En samverkansmodell i Malmö för personer som utsatts för våld i nära relationer, BRÅ Rapport 2013:8, Brottsförebyggande rådet.
- Den nasjonale forskningsetiske komité for samfunnsvitenskap og humaniora (NESH) (2016) *Forskningsetiske retningslinjer for samfunnsvitenskap, humaniora, juss og teologi*, sist oppdatert 2016.
- Ekström, Veronica och Lena Berg (2008). Utvärdering av relationsvåldscentrum – första verksamhetsåret. Stockholm: Ersta Sköndal högskola.
- Ekström, Veronica och Lena Berg (2009). Utvärdering av relationsvåldscentrum - andra verksamhetsåret. Stockholm: Ersta Sköndal högskola.
- Ekström, Veronica (2010). Utvärdering av relationsvåldscentrum – tredje verksamhetsåret. Stockholm: Ersta Sköndal högskola.
- Ekström, Veronica (2011). Stöd till våldsutsatta kvinnor under rättsprocessen – en undersökning av Relationsvåldscentrums betydelse för de samverkande myndigheterna. Stockholm: Ersta Sköndal högskola. Arbetsrapportserie nr 73.
- Ekström, Veronica (2012). Relationsvåldscentrum ur ett brottsutredande perspektiv. Om betydelsen av stöd till våldsutsatta kvinnor i samband med polisens brottsutredande arbete. Stockholm: Ersta Sköndal högskola. Arbetsrapportserie nr 77.
- Helsedirektoratet (2018). «Helsepersonelloven med kommentarer», Rundskriv, sist endret 10.1.2018.

Johansson, Susanna (2011). Juridifisering som institusjonell forandring. Om møtet mellom straffrett og sosialrett ved interorganisatorisk samverkan, i *Retfærd*: Nordisk juridisk tidsskrift.

Justis- og beredskapsdepartementet (2013). Et liv uten vold. Handlingsplan mot vold i nære relasjoner.

Justis- og beredskapsdepartementet (2018A). Sluttrapport for handlingsplan mot vold i nære relasjoner (2014–2017).

Justis- og beredskapsdepartementet (2018B) Prop. 1 S (2018–2019) Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak).

Nielsen, Farwha. (2011). Tværkulturel konfliktmægling. Familiekonflikter blandt etniske minoritetsborgere. København: Hans Reitzels forlag.

Nøttestad, Jim Aage & Cecilie Lynum (2012). Pilotprosjekt for forbygging av vold. Prosjekt SARA:SV. Oslo: Politidirektoratet.

Oslo politidistrikt (2012). SARA: Et pilotprosjekt ved Stovner politistasjon. Oslo: Oslo politidistrikt.

Oslo politidistrikt (2018). Hvordan jobbe smart med vold i nære relasjoner? Prosjekt November 2016–2018. Sluttrapport skrevet av Hanne Finanger med team, 01.11.2018

Politidirektoratet (2014). Veileder risikovurderingsverktøyet Sara:SV, Oslo: Politidirektoratet.

Politidirektoratet (2017). Rammer og retningslinjer for etablering av nye politidistrikter. Versjon 1.2 av 16. juni 2017, Oslo: Politidirektoratet.

Politidirektoratet (2018A). Kriminalitetsforebygging som politiets primærstrategi 2018–2020. Politiet mot 2025 – delstrategi. Versjon 1.0, 13.02.2018, Oslo: Politidirektoratet.

Politidirektoratet (2018B, sist oppdatert), Samlehefte, Støttesenter for kriminalitetsutsatte, Oslo: Politidirektoratet.

Rejmer, A., A. Sonander og C. Agevall (2010). Våldsutsatta kvinner berättar. En utvärdering av projekt Karin, Rapport 2010: 2, Rikspolisstyrelsen.

Schafft, Angelika, Kjetil Frøyland og Øystein Spjelkavik (2013). En ny rolle for NAV i fengsel. Evaluering av NAV-prosjektet «Samordning av tiltak for tilbakeføring». AFI Rapport 2013: 12.

Stefansen, Kari m.fl (2012). *Barnehusevalueringen 2012 – Delrapport 2. En undersøkelse blant barn og pårørende, jurister og politifolk, samt ledere og ansatte*, NOVA Rapport 9/12, NOVA, OsloMet – storbyuniversitetet.

Stefansen, Kari (2017). Staging a Caring Atmosphere: Child-Friendliness in Barnahus as a Multidimensional Phenomenon. Susanna, Johansson; Kari Stefansen, Elisiv Bakketeig, Anna Kaldal (Red.). *Collaborating against child abuse: Exploring the Nordic Barnahus model*. Chapter 2. s. 35–56. Palgrave Macmillan.

Trondheim kommune og Politiet (udatert). «Det viktigste var å bli tatt på alvor» Støttesenter for fornærmede i straffesaker 2004–2017. Praksisbeskrivelser.

Aas, Geir (2014A). «Familievold som et spesialfagfelt i politiet?» *Nordisk politiforskning* 01 / 2014, Volum 1.

Aas, Geir (2014B). *Politiet og familievolden*. Oslo: Universitetsforlaget.