



Kommunale handlingsplaner mot vold i nære relasjoner

Hvordan brukes de og til hvilken nytte?

Astrid Sandmoe og Roxana Camilla Nymoen

Kommunale handlingsplaner mot vold i nære relasjoner

Hvordan brukes de og til hvilken nytte?

Astrid Sandmoe og Roxana Camilla Nymoen

Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress (NKVTS) ble stiftet i 2003. Selskapet er fra 1. juli 2019 en del av Norwegian Research Centre AS (NORCE).

Senterets oppgaver er forskning, utviklingsarbeid, undervisning, formidling og veiledning innen temaene:

- vold og overgrep i nære relasjoner
- tvungen migrasjon og flyktningshelse
- katastrofer, terror og stressmestring

NKVTS har en egen seksjon for implementering og behandling/forskning som arbeider på tvers av temaområdene våre. Senteret har også en nasjonal beredskapsfunksjon på området katastrofer og stressmestring.

Virksomheten ved senteret finansieres av flere departementer og direktorater, Norges forskningsråd, EU, frivillige organisasjoner og andre.

Vår visjon: «Et bedre liv for berørte av vold og traumer».

ISBN 978-82-8122-148-2 (Trykk)

ISBN 978-82-8122-149-9 (PDF)

ISSN 0809-9103

Illustrasjonsfoto forside: colourbox.com

Henvendelse vedrørende publikasjonen rettes til Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress. Kontaktinformasjon på www.nkvts.no

Forord

Kommunale og interkommunale handlingsplaner mot vold i nære relasjoner ble introdusert av nasjonale myndigheter for å sette temaet på dagsorden og for å bidra til at voldsutsatte fikk et tilrettelagt og helhetlig tilbud. Dette frivillige tiltaket ble fremsatt i *Vendepunkt*, som var den nasjonale handlingsplanen mot vold i nære relasjoner for perioden 2008–2011. Oppfordringen til kommunene har blitt gjentatt i de påfølgende nasjonale handlingsplanene og i Stortingsmeldingen fra 2013 om vold i nære relasjoner.

Denne rapporten er et resultat av at Justis- og beredskapsdepartementet hadde behov for mer kunnskap om bruken av de kommunale handlingsplanene, og om hvilken funksjon nettstedet *Veileder, kommunale handlingsplaner mot vold i nære relasjoner* har hatt for kommunene.

Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress (NKVTS) gjennomførte prosjektet ved å kartlegge hvilke kommuner som har handlingsplan mot vold i nære relasjoner, gjennom dokumentstudier og ved å intervjuere ressurspersoner i kommunene.

Forfatterne har bidratt til prosjektet og rapporten på ulike måter. Prosjektmedarbeider Roxana Camilla Nymoen har innhentet dataene i prosjektet og analysert de kvantitative dataene. Intervjuene er analysert i fellesskap med Astrid Sandmoe, som har vært leder for prosjektet. Nymoen har skrevet kapittel fem i rapporten og Sandmoe de øvrige kapitlene.

Vi takker fylkesmennene og de regionale ressursentrene om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging (RVTS), som svarte på vår henvendelse vedrørende kommunale handlingsplaner. Vi takker også de 72 personene i kommunene som velvillig stilte opp til intervju for å utdype hvilken betydning den kommunale handlingsplanen hadde for voldsarbeidet i deres kommune.

I dette prosjektet har vi hatt stort utbytte av en svært kunnskapsrik og engasjert referansegruppe. Silje Vold fra Redd Barna fremhevet utsatte barn og unges behov. Herdis Brageliens synspunkter som tidligere ordfører, gav oss innblikk i viktige momenter for at kommunene burde ha handlingsplaner som forpliktet. Anne Jensen og Yngve Carlsson gav oss innsikt i utfordringer og muligheter innen de kommunale systemene via Kommunesektorens organisasjon (KS) sin linse. Ragnhild Leites erfaring av samarbeidet med kommunene og RVTS om kommunale handlingsplaner, gav nyttige innspill. Catharina Borchgrevink hadde det kriminalitetsforebyggende perspektivet og Ole Kristian Hjemdal det overordnede historiske og tematiske overblikket etter mange år som seniorforsker innen temaet vold i nære relasjoner. Møtene med dere inspirerte oss og tilbakemeldingene justerte kursen i prosjektet på en positiv og konstruktiv måte. En stor takk til dere alle!

En spesiell takk går til Ole Kristian Hjemdal som har vært veileder for prosjektet og gitt nyttige tilbakemeldinger under skriveprosessen, og til Catharina Borchgrevink som har fagfellevurdert rapporten. Takk også til forskningsleder Solveig Bergman som har lagt til rette og fulgt arbeidet vårt på en god måte, samt til formidlingsstaben ved NKVTS for hjelp til ferdigstilling av rapporten. Vi vil også takke Hilde Marit Knotten og Line Nærnes fra Justis- og beredskapsdepartementet for stor velvillighet og engasjement da vi ønsket å utvide prosjektet og for nyttige innspill underveis i prosjektet.

Oslo, september 2019

Astrid Sandmoe
Prosjektleder, dr.philos.

Roxana Camilla Nymoen
Prosjektmedarbeider, master i sosiologi

Innhold

Forord	3
Forkortelser	8
Sammendrag	9
Summary	14
1 Innledning	19
1.1 Prosjektets mål og formål	20
1.2 Definisjoner og begreper	22
1.3 Metode	23
1.4 Prosjektorganisering	25
1.5 Rapportens oppbygning og innhold	26
2 Konvensjoner, lover og retningslinjer – hvilken betydning mener kommunene forpliktelsene har for voldsarbeidet?	28
2.1 Internasjonale konvensjoner	28
2.2 Nasjonale lover og forpliktelser	30
2.3 Kommunens forpliktelser	31
2.4 utfordringer og anbefalinger	38
3 Hva er kommunenes drivkraft i det voldsforebyggende arbeidet? 40	40
3.1 Ulike drivkrefter på ulike nivåer	41
3.2 utfordringer og anbefalinger	58
4 Fortsatt behov for en nasjonal veileder for kommunale handlingsplaner?	61
4.1 Er veilederen kjent og brukt?	62
4.2 Hvilke faglige innspill ønsker kommunene?	65
4.3 utfordringer og anbefalinger	67

5	Kommuner med og uten handlingsplaner mot vold i nære relasjoner	69
5.1	Kommunale og interkommunale handlingsplaner	69
5.2	Tidligere nasjonale oversikter	70
5.3	Å finne handlingsplanene	72
5.4	Hvor mange kommuner har handlingsplaner?	78
5.5	Hvor mange bor i kommuner med handlingsplaner?	81
6	Handlingsplanen og det kommunale plansystemet	84
6.1	Handlingsplanens forankring og ansvar	88
6.2	Institusjonalisering av voldsarbeidet	91
6.3	Vold i nære relasjoner – et folkehelseproblem	94
6.4	Utfordringer og anbefalinger	96
7	Handlingsplanenes betydning i kommunenes voldsarbeid	98
7.1	Årsaker til at handlingsplaner blir utarbeidet	99
7.2	Involvering og eierforhold	100
7.3	Tiltaksarbeid	104
7.4	Målgrupper for tiltaksarbeidet	105
7.5	Implementering av handlingsplanen	108
7.6	Evaluering av handlingsplanene	113
7.7	Bruk og nytte av handlingsplanene	117
7.8	Områder for forbedring i handlingsplanene	120
7.9	Utfordringer og anbefalinger	122
8	Oppsummering om kommunale handlingsplaner	124
8.1	Utfordringer for voldsarbeidet og oversikter over handlingsplaner	124
8.2	Utfordringer i planarbeid og tiltaksarbeid	126
8.3	Anbefalinger	127

Litteraturliste	131
Vedlegg 1: Informasjonsbrev	137
Vedlegg 2: Intervjuguide	139
Vedlegg 3: Kommuneoversikt	141

Tabelloversikt

Tabell 5.1 Antall kommuner som har rapportert handlingsplaner mot vold i nære relasjoner	71
--	----

Figuroversikt

Figur 3.1 Den holistiske modellen	40
Figur 3.2 Utforming av øremerkede tilskudd	45
Figur 5.1 Innhenting av politisk vedtatte handlingsplaner	73
Figur 5.2 Antall kommuner med utløpt planperiode for handlingsplanene, fordelt etter fylker (N=48)	77
Figur 5.3 Antall kommuner med handlingsplaner (N=422)	78
Figur 5.4 Antall kommuner med handlingsplaner, fordelt etter fylker (N=422)	79
Figur 5.5 Andel av befolkningen som bor i kommuner med og uten handlingsplaner (N=5 328 212)	81
Figur 5.6 Antall kommuner med og uten handlingsplaner, fordelt etter sentralitetsnivå (N=422)	82
Figur 5.7 Antall innbyggere som bor i kommuner med handlingsplaner, fordelt etter kommunenes sentralitetsnivå (N=5 328 212)	83
Figur 6.1 Det kommunale plansystemet	86

Forkortelser

BTI = Bedre tverrfaglig innsats

Bufetat = Barne-, ungdoms- og familieetaten

Bufdir = Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet

IMDi = Integrerings- og mangfoldsdirektoratet

KfK = Kompetansesenter for kriminalitetsforebygging

KoRus = Regionale kompetansesentrene på rusfeltet

KOSTRA = Kommune-Stat-Rapportering

KS = Kommunesektorens organisasjon

Nasjonal veileder = Veileder, kommunale handlingsplaner mot vold i nære relasjoner

NKVTS = Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress

RVTS = Regionale ressursentre om vold, traumatisk stress og selvmord

SARA = Spousal assault risk assessment

SLT = Samordning av lokale rus- og kriminalitetsforebyggende tiltak

SMISO = Senter mot incest og seksuelle overgrep

UDI = Utlendingsdirektoratet

Sammendrag

Regjeringen har siden 2007 oppfordret landets kommuner til å utarbeide handlingsplaner for arbeidet med vold i nære relasjoner. Handlingsplanene kan være en hjelp for kommunene til å videreutvikle sine tjenester til mennesker som utsettes for vold i nære relasjoner, til de som utøver volden og til andre som blir berørt. I henhold til norsk lov, har voldsutsatte krav om helhetlige og individuelt tilrettelagte hjelpetilbud.

Prosjektets formål og rammer

Denne rapporten beskriver et prosjekt hvor formålet var å få mer kunnskap om betydningen av handlingsplanene for kommunenes voldsarbeid. I tillegg var hensikten å få informasjon om den nasjonale veilederen, som var utviklet for å støtte kommunene i utarbeidelse av handlingsplanene, ble benyttet av kommunene. Prosjektet ble gjennomført av Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress [NKVTS] på oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet.

Rapporten beskriver bakgrunnen og rammene for voldsarbeidet og for hvorfor Regjeringen oppfordrer kommunene til å utarbeide handlingsplaner mot vold i nære relasjoner. Det nasjonale og kommunale arbeidet med vold i nære relasjoner styres av internasjonale konvensjoner som Norge har ratifisert, samt nasjonale lover, retningslinjer og forpliktelser. I rapporten trekkes det inn synspunkter om kommunenes voldsarbeid fra 72 informanter fra politisk, administrativt og faglig nivå fra 24 utvalgte kommuner. Av disse kommunene har 14 handlingsplaner, 6 kommuner har tidligere hatt handlingsplaner og 4 kommuner har aldri hatt en egen handlingsplan mot vold i nære relasjoner. I rapportens kapitler gjengis og drøftes resultatene fortløpende. Utfordringene og anbefalingene for det videre arbeidet mot vold i nære relasjoner, er sammenfattet i rapportens siste kapittel.

Føringer for det kommunale voldsarbeidet

Mange forhold kan være drivkraft for det voldsforebyggende arbeidet i kommunene. Vi har benyttet den holistiske modellen for å vise hvordan faktorer på individ- og relasjonsnivå blir påvirket av faktorer på samfunns- og strukturnivå, og vice versa, og belyser dette gjennom relevant teori og gjennom datamaterialet fra intervjuene.

Statlige juridiske og økonomiske føringer har vært drivkraft for mye av kommunenes voldsarbeid, blant annet gjennom kritesenterlova. Informantene mente at kommunene oppfylte sine lovpålagte forpliktelser, men flere uttrykte at staten burde ta et større ansvar for voldsarbeidet og ikke skyve for mye over på kommunene.

For utviklingen av kommunale handlingsplaner mot vold i nære relasjoner, har Regjeringen hovedsakelig benyttet pedagogiske virkemidler gjennom tydelige og gjentatte oppfordringer til kommunene. Oppfordringen blir fulgt i den grad kommunene mener det er mulig og ønskelig innen gitte rammer. Informantene oppgir at hovedgrunnen til at handlingsplaner ble utarbeidet, var politiske føringer på nasjonalt nivå som ble fulgt opp med lokalt initiativ.

Samfunnsfaktorer, som kunnskap og engasjement fra grupper i befolkningen, har vært en betydelig drivkraft for voldsarbeidet i kommunene. Det har blitt mer kunnskap generelt om vold i nære relasjoner i kommunene og om konsekvensene for de berørte og for samfunnet. Her har forskningsinstitusjoner, så vel som media og ideelle organisasjoner vært med på å opplyse kommunene om at vold i nære relasjoner er et samfunnsproblem og et folkehelseproblem som tjenesteapparatet må kunne møte.

Møtene mellom ansatte, utsatte og utøvere, kan være krevende for alle parter. Både tjenestene og den enkelte fagperson må ha handlingskompetanse og handlingsberedskap som gir faglig trygghet. Behovet for økt kompetanse og styrking av det tverrfaglige arbeidet, har vært en klar drivkraft for voldsarbeidet i kommunene og for å utarbeide kommunale handlingsplaner mot vold i nære relasjoner.

Voldsutsattes behov for et likeverdig og helhetlig tjenestetilbud er ikke en sterk nok drivkraft i kommunenes voldsarbeid fordi volden ofte holdes skjult av den utsatte. Ivaretagelse av skjulte og svake grupper utfordrer kommunehelsetjenesten. I rapporten reises spørsmålet om staten bør supplere de pedagogiske virkemidlene med sterkere virkemidler, både juridiske og økonomiske, for å styrke det kommunale voldsarbeidet. En måte å gjøre dette på er å utvide krisesenterlova og pålegge kommunene politisk vedtatte handlingsplaner mot vold i nære relasjoner.

Den nasjonale veilederen for utvikling av kommunale handlingsplaner

Formålet med *Veileder, kommunale handlingsplaner mot vold i nære relasjoner* er å støtte kommunene i handlingsplanarbeidet. Veilederen ble utarbeidet i samarbeid mellom NKVTS og de regionale ressursentrene for vold, traumatisk stress og selvmord [RVTS], og først publisert i 2008. I 2013 ble den gjort tilgjengelig som et nettsted driftet av NKVTS.

Informantene opplyser at den nasjonale veilederen hovedsakelig ble benyttet i oppstartfasen og som rammeverk for strukturen av handlingsplanen. Det var få av kommunene som hadde fulgt rådene i den nasjonale veilederen vedrørende kvalitetssikring, ansvar for gjennomføring og evaluering av handlingsplanen.

Kommuner med handlingsplaner

Kartleggingen av landets 422 kommuner viste at 40 prosent av kommunene hadde handlingsplaner mot vold i nære relasjoner, hvorav cirka halvparten var interkommunale handlingsplaner. Dette er et noe lavere tall enn det kommunene selv har rapportert i andre undersøkelser, noe som kan skyldes ulikheter i metodene for datainnsamling. Det var vanskelig og tidkrevende å få oversikt over hvilke kommuner som hadde handlingsplaner gjennom søk på kommunenes nettsider og ved søk gjennom internett. Heller ikke fylkesmennene eller RVTS hadde fullstendige oversikter i eget fylke eller region.

Det var flest kommuner med høye innbyggertall som hadde handlingsplaner. Det betyr at innbyggertallet i de 168 kommunene med handlingsplaner, utgjorde 63 prosent av Norges befolkning.

Kommunene var opptatt av at handlingsplanene skulle være kunnskapsbaserte og inkludere lover og forskrifter, men at svært «tekst-tunge» planer burde unngås. Lokale utfordringer, behov og tiltak har i mange planer fått for lite plass, eller blitt for lite synlig.

Forutsetninger for en virksom handlingsplan

Det er viktig at den kommunale handlingsplanen mot vold i nære relasjoner er politisk behandlet og vedtatt. Hvis handlingsplanen skal bli et styringsinstrument for voldsarbeidet i kommunen, må planen være politisk og administrativt forpliktende for kommunen. Det må kreves jevnlig rapportering. En godt forankret plan kan bidra til at voldsarbeidet i kommunen blir institusjonalisert og videreutviklet.

Kommunene var opptatt av at handlingsplanene skulle være kunnskapsbaserte og inkludere lover og forskrifter, men at denne delen ikke måtte være for omfattende. I stedet burde lokale utfordringer for voldsarbeidet, behov og tiltak få mer plass i handlingsplanene.

Grunnlaget for at handlingsplanen skal få betydning for praksis, legges i forarbeidet og prosessene i utarbeidelsen av planen. Engasjementet i arbeidsgruppen, og spesielt en dyktig arbeidsgruppeleder, ble trukket fram som suksessfaktorer for å få ansatte i ulike profesjoner og tjenester til å jobbe fram mål, satsingsområder og tiltak for voldsarbeidet. Dette kunne være spesielt krevende ved utarbeidelsen av interkommunale handlingsplaner hvor det var ulike tjenestetilbud og lokale behov. For begge typer planer var forankring og eierforhold i administrasjonen avgjørende faktorer for at arbeidet skulle lykkes.

Kommunenes bruk og nytte av handlingsplaner mot vold i nære relasjoner

Kommunenes erfaringer med bruken av handlingsplanen i voldsarbeidet var varierende, men av intervjuene går det fram at planen var mest nyttig i begynnelsen av planperioden. For fagpersonell var det viktig at planen var konkret og konsis, mens politikere var opptatt av at planen forpliktet administrasjonen til å følge opp tiltakene. Handlingsplaner som har klare strategier og konkrete tiltak for voldsarbeidet, og som blir implementert og evaluert, kan bli et nyttig verktøy for politikere og administrasjon, og for å sikre kvaliteten på praksis i tjenestene.

Det er et lederansvar at tiltakene blir iverksatt etter oppsatt plan og et politisk ansvar å jevnlig etterspørre implementeringen for å sikre måloppnåelse av handlingsplanen. En svakhet i kommunenes arbeid, er at evalueringen av handlingsplanen ikke blir fulgt opp. Det bidrar til at planen ikke blir justert og videreført, eller at den blir faset ut. Manglende administrativ kapasitet og den pågående kommunesammenslåingen, ble trukket fram som medvirkende årsak til at planer ikke var utarbeidet, evaluert eller revidert.

Flere informanter mente at handlingsplanen fortsatt var gjeldende selv om planperioden var utløpt og planen ikke var blitt evaluert. Hvis ikke det er behov for en revidering av handlingsplanen etter endt planperiode, har tiltakene antagelig være for lite konkrete eller at gjennomføringen av handlingsplanen ikke har skjedd som forventet. Det kan ha bidratt til at handlingsplanen har hatt mindre betydning for kommunens arbeid med vold i nære relasjoner.

Summary

For many years, the Norwegian government has called on the country's 422 municipalities to draw up action plans to address violence within close relationships. Such plans can help municipalities in the development of the services they provide, aimed at those who are the victims of violence in close relationships, those who commit violence and others who are affected. Under Norwegian law, victims of violence have a right to a holistic and personalised support.

The purpose and framework of the project

This report describes the significance of action plans in Norwegian municipalities' efforts against violence. A further aim was to acquire information about whether the national guidelines, developed to support municipalities in drafting action plans, were actually being utilised by the municipalities. The project was implemented by the Norwegian Centre for Violence and Traumatic Stress Studies (NKVTS), on behalf of the Ministry of Justice and Public Security.

This report describes the background and the framework for the work to address violence, and why the government calls on the municipalities to draw up action plans to prevent and combat violence in close relationships. The work carried out at national and municipal level to address violence in close relationships is governed by the international conventions ratified by Norway, in addition to national laws, guidelines and obligations. The report draws on the views on the municipalities' work to address violence from 72 informants from political, administrative and professional levels in 24 selected municipalities. Of these municipalities, 14 had established action plans, six had previously had action plans and four have never had a specific action plan to address violence in close relationships.

Guidelines for the municipal work to address violence

State judicial and economic guidelines and regulations have been the driving force behind much of the municipalities' efforts to address violence, for example via the Crisis Centre Act. Although the informants believed that the municipalities were fulfilling their lawful obligations, several stated that the state should take more responsibility for addressing violence and not pass on too much of this responsibility to the municipalities.

To promote the development of municipal action plans to combat violence in close relationships, the government has primarily taken educational measures through clear and repeated calls for the municipalities to fulfil their responsibilities. These calls were complied with, to the extent that municipalities believed it was possible and desirable within given frameworks. Informants stated that the principal reason why action plans had been drawn up was political guidance at national level, followed up by local initiatives.

Societal factors, such as information and engagement from public groups, have been significant driving forces in addressing violence in the municipalities. The general understanding has improved in the municipalities, in regards to violence in close relationships, and the consequences, both for those affected and for society in general. In this respect, research institutions, in addition to the media and non-profit organisations, have informed municipalities that violence in close relationships is a social problem that public services should be able to address.

Meetings between employees, victims and perpetrators can be challenging for all the parties concerned. Both services and individual specialists must be competent enough to act. Competency may inspire professional confidence. The need for greater competence and reinforcement of multi-disciplinary work has been a clear driving force for the work in municipalities to address violence and for drawing up municipal action plans to prevent and combat violence in close relationships.

The needs of victims of violence for the provision of equitable and holistic services is in many ways a weak driving force, as violence is often concealed. Safeguarding hidden and vulnerable groups presents a challenge to municipal health services. The report raises questions as to whether the state should supplement educational measures with stronger policy instruments, both legal and economic, in order to reinforce the work of municipalities to address violence. One way of doing this is to expand the scope of the Crisis Centre Act and require municipalities to have politically adopted action plans to address violence in close relationships.

The national guidelines for development of municipal action plans

The purpose of the national guidelines is to support the municipalities in their work to draw up action plans. The guidelines were drawn up in cooperation with the regional resource centres for violence, traumatic stress and suicide (RVTS).

Informants have stated that the national guidelines were principally used during the start-up phase and as a framework for the structure of the action plan. Only a few of the municipalities had followed the recommendations in the national guidelines regarding quality control, responsibility for implementation and evaluation of the action plan.

Municipalities with action plans

A survey of the country's 422 municipalities showed that 40 percent had action plans addressing violence in close relationships, of which approximately half had been drawn up in cooperation with other municipalities. It proved to be a challenging and time-consuming task to build up an overview of the municipalities that had established action plans via searches on municipal websites and via the Internet.

The municipalities with the highest populations had the most action plans. The population in the 40 percent of the municipalities that actually had action plans, represented 63 percent of the Norwegian population.

Premises for an effective action plan

It is important that a municipal action plan to combat violence in close relationships has been politically processed and adopted. If the action plan is to act as a policy instrument in addressing violence within the municipality, the plan must be politically and administratively binding for the municipality. Regular reporting must be a requirement. A well-founded plan can help to ensure that work to address violence in the municipality becomes institutionalised and further developed.

Municipalities believed that action plans should be knowledge-based and include laws and regulations, but also that this aspect should not be too wide-ranging. Instead, local challenges in the work to address violence, needs and initiatives should be given more emphasis in the action plans.

The foundations for the action plan's significance with regard to practice are laid during the preparatory work and processes during drafting of the plan. Engagement in the working group, particularly a competent working group leader, was highlighted as a factor for success in getting employees from different professions and services to develop goals, priority areas and initiatives to address violence. This was particularly challenging when several municipalities were collaborating on drafting action plans. Nonetheless, anchoring and ownership within the administration was a decisive factor for the success of the work.

Municipalities' use and benefits of action plans to address violence in close relationships

The level of experience built up by the municipalities in implementing the action plan to address violence varied, although interviews indicated that the plan was most useful at the start of the planning period. For professional groups, it was important that the plan was specific and concise, although policymakers believed it was important that the plan obligated the administration to follow up initiatives. Action plans which have strategies and specific initiatives for the work on preventing and dealing with violence, and which are implemented and evaluated, can be useful tools for policymakers and administrators, and for quality control of service practices.

Managers are responsible for ensuring that initiatives are carried out according to the adopted plan, and it is a political responsibility to demand information on the implementation of plans at regular intervals, to ensure that the goals in the action plan are achieved. One weakness in the work of the municipalities is that an evaluation of the action plan was not followed up. This meant that the plan was not adjusted or developed, or that it was phased out. A lack of administrative capacity in the municipalities was highlighted as a contributing factor as to why plans had not been drafted, evaluated or audited.

Several informants believed that the action plan was still in effect, despite the fact that the planning period had expired and the plan had not been evaluated. If there is no need to review the action plan at the end of the planning period, it is likely that the plan was not sufficiently specific to make a difference, or execution of the action plan has not taken place as expected. This may have contributed to the action plan having had less significance for the municipality's work on violence in close relationships.

1 Innledning

Forebygging og bekjempelse av vold i nære relasjoner har i lengre tid vært et satsingsområde i Norge. Formålet med handlingsplanen *Vold mot kvinner* fra 1999 og *Handlingsplan mot vold i nære relasjoner* for perioden 2004–2007, var å synliggjøre den private volden og økte kompetansen i retts- og tjenesteapparatet. Den påfølgende handlingsplanen *Vendepunkt* for perioden 2008–2011, tok dette videre og fremhevet at formålet med de to foregående planene var «å institusjonalisere hjelpen til dem som utsettes for vold i nære relasjoner» (Justis- og politidepartementet, 2007, s. 13). Her trekkes etableringen av NKVTS og RVTS inn som eksempler på institusjonalisering av voldsfeltet på nasjonalt nivå. Opprettelsen av familievoldskoordinatorene i alle landets politidistrikter kan sees som en videre institusjonalisering av voldsarbeidet på nasjonalt nivå. I handlingsplanen *Et liv uten vold* for perioden 2014–2017 (Justis- og beredskapsdepartementet, 2013a) blir dette fulgt opp ved å gi politiet ansvaret for å etablere et lokalt samarbeid om å forebygge vold i nære relasjoner gjennom politirådene og i samarbeid med koordinatorene for Samordning av lokale rus- og kriminalitetsforebyggende tiltak [SLT].

Vendepunkt hadde fortsatt fokus på kompetanse, men med større vektlegging av systematisering av voldsarbeidet i kommunene. Kommunale og interkommunale handlingsplaner mot vold i nære relasjoner ble anbefalt som et frivillig tiltak som kunne hjelpe kommunene med å videreutvikle tjenestene til voldsutsatte. Handlingsplanene ble foreslått integrert i «kommunens ordinære plan- og styringssystemer» (Justis- og politidepartementet, 2007, s.13). Målet var å få vold i nære relasjoner på dagsorden og tydeliggjøre ansvarsområdene for de ulike tjenestene. Med dette ønsket myndighetene å vise vei for større grad av institusjonalisering av arbeidet mot vold i nære relasjoner i kommunene.

For å støtte kommunene fikk NKVTS og RVTS oppdraget med å utarbeide en mal/veiledning for arbeidet. I tillegg skulle de fem

RVTS-ene bistå kommuner som ønsket støtte i arbeidet med handlingsplaner. Den nasjonale veilederen har senere blitt revidert og nettbasert i henhold til oppdraget gitt i *Handlingsplanen mot vold i nære relasjoner for 2014–2017* (Justis- og beredskapsdepartementet, 2013a).

Anbefalingene til kommunene om å utarbeide handlingsplaner ble videreført i de nasjonale handlingsplanene (Justis- og beredskapsdepartementet, 2012, 2013a) og i Stortingsmeldingen *Forebygging og bekjempelse av vold i nære relasjoner* (Justis- og beredskapsdepartementet, 2013b). *Opptappingsplanen mot vold og overgrep* (Barne- og likestillingsdepartementet, 2016) fremhever kommunale handlingsplaner som et viktig redskap for å koordinere innsatsen mot vold. Regjeringen bekjentgjorde den 24. juni 2019 at Justis- og beredskapsdepartementet vil lede arbeidet med en ny nasjonal handlingsplan mot vold i nære relasjoner. Handlingsplanen skal ivareta Norges forpliktelser i henhold til Istanbul-konvensjonen og i tillegg ha spesielt fokus på forebygging og bekjempelse av vold i nære relasjoner i samiske samfunn.

1.1 Prosjektets mål og formål

Målene for prosjektet var å få mer kunnskap om de kommunale handlingsplanene og å gi et kunnskapsgrunnlag for å vurdere om den nasjonale veilederen for utvikling av kommunale handlingsplaner mot vold i nære relasjoner skal videreutvikles.

Prosjektet består av tre deler med følgende forskningstemaer:

- a) kartlegging av kommuner med og uten handlingsplan
- b) kunnskap om de kommunale handlingsplanene
 - prosessene med å utarbeide og evaluere handlingsplanen
 - implementering av handlingsplanen, bruken og nytten
 - begrunnelsen for ikke å ha en handlingsplan.
- c) kunnskap om den nasjonale veilederen

- bruk av den nasjonale veilederen for utvikling av kommunale handlingsplaner
- hvilke innspill kommunene trenger for å utarbeide en plan, eller i revideringen av den

Formålet med rapporten er å beskrive kunnskapen prosjektet har gitt på en slik måte at den kan ha nytteverdi for beslutningstakere både i stat og kommune. Vi ønsker å gi innspill om betydningen av kommunale handlingsplaner mot vold i nære relasjoner som relevante styringsdokumenter og som en del av folkehelsearbeidet. En handlingsplan kan synliggjøre hvordan kommunene oppfyller sine forpliktelser gitt i konvensjoner og lovverk og være et redskap for videre utvikling av tjenestene.

Avgrensning

Prosjektets datagrunnlag er dokumentanalyser og intervjuer av personer i overordnede stillinger i en rekke kommuner. Det gir kunnskap om rammene for kommunenes voldsarbeid, hvordan det er prioritert, planlagt, gjennomført og evaluert. Vi har ikke intervjuet tjenesteutøvere, og har derfor ikke kunnskap om hvordan ansatte ivaretar sine forpliktelser om å gi utsatte helhetlige og individuelt tilpassede tjenester. Vi har heller ikke informasjon om hvordan utsatte opplever kommunens tjenestetilbud eller hvilken støtte og hjelp utøverne av volden har fått til å endre sin atferd.

Etikk

Prosjektet er godkjent av NSD. Informantene fikk tilsendt et brev (vedlegg 1) med opplysninger om personvernet og hvordan data ble oppbevart, benyttet og slettet ved prosjektslutt. For informanter som gjennomførte intervjuet ved første gangs kontakt, ble denne informasjon gitt muntlig og brevet ettersendt. Samtykke fra informanten til å delta i studien samt til opptak av intervjuet, ble innhentet muntlig før intervjuet startet.

1.2 Definisjoner og begreper

I denne rapporten legger vi straffelovens (2005) bestemmelser i paragraf 9 til grunn for hva som er nære relasjoner. De nærmeste blir her definert som

- ektefelle, slektninger i direkte linje og søsken, og deres ektefeller,
- ektefellens slektninger i direkte linje og søsken, og deres ektefeller,
- stesøsken og deres ektefeller,
- fosterforeldre og deres foreldre, fosterbarn og fostersøsken, og
- forlovede

Det tilføyes at det som er bestemt om ektefeller, også gjelder fraskilte.

Vold i nære relasjoner kan være fysisk, psykisk eller seksuell. Vi definerer hva som er vold og overgrep i henhold til straffelovens paragraf 282 som beskriver mishandling i nære relasjoner som trusler, tvang, frihetsberøvelse, vold eller andre krenkelser, alvorlig eller som gjentatt mishandling. Paragraf 283 poengterer at ved grov mishandling skal det særlig legges vekt på om volden har medført betydelig skade eller død, varighet av mishandlingen, om den er utført på en særlig smertefull måte, medført betydelig smerte, eller begått mot en forsvarsløs person.

I rapporten definerer vi at en kommune har en handlingsplan mot vold i nære relasjoner hvis:

1. handlingsplanen er politisk vedtatt
2. handlingsplanen beskriver aktiviteter eller tiltak som skal gjennomføres med det formål å oppnå endring eller forbedring
3. handlingsplanen inneholder konkrete aktiviteter, en fremdriftsplan og milepæler for arbeidet (planen kan gå over flere år)
4. handlingsplanen oppgir planperioden for hvor lenge planen skal gjelde (det betyr fra den er politisk vedtatt til den utløper, eventuelt når den skal evalueres for revisjon eller videreføring)

Dette er den samme definisjonen som SSB legger til grunn for kommunenes rapportering om sitt krisesentertilbud og arbeid med vold i nære relasjoner i KOSTRA (Barne- ungdoms- og familie-direktoratet, 2018). I veiledningen til kommunene har Bufdir lagt til grunn definisjonen av en handlingsplan i henhold til *Veileder, kommunale handlingsplaner mot vold i nære relasjoner* (NKVTS, 2013a). Vedrørende punkt 1 og 4 presiserer Bufdir:

Med *politisk vedtatt plan* menes en plan som beskriver aktiviteter eller tiltak som skal gjennomføres med det formål å oppnå endring eller forbedring. Planen er *gjeldene* så lenge planperioden beskrevet i planen, ikke er utløpt. Planen skal være *vedtatt* av den politiske ledelsen på kommunalt nivå (Barne- ungdoms- og familiedirektoratet, 2018, s. 17).

1.3 Metode

Kvantitativ metode ble benyttet i den første delen av prosjektet for å kartlegge hvilke kommuner som hadde handlingsplaner. Datainn-samlingen foregikk via internettsøk og ved informasjon fra fylkes-menn og RVTS. I analysen av dataene ble blant annet IBM SPSS Statistics 24 benyttet. Resultatene ble kvalitetssikret av statistiker ved NKVTS. Kapittel fem redegjør nærmere for metoden av denne delstudien.

Kvalitativ metode ble benyttet for resten av prosjektet. Det ble gjort et strategisk utvalg av 25 kommuner. Kriteriene for å velge ut kommunene var basert på oversikten fra første del av prosjektet:

- Det skulle være kommuner fra alle fylkene og helseregionene/ RVTS-regionene.
- Utvalget skulle bestå av kommuner 1) med handlingsplan, 2) uten handlingsplan, 3) uten handlingsplan, men har tidligere hatt en plan.
- Det skulle være både kommunale og interkommunale planer.

En kommune trakk seg fra undersøkelsen. Datamaterialet består derfor av intervjuer fra 24 kommuner. I disse kommunene hadde

20 utarbeidet handlingsplaner, men for seks av planene var tidsperioden utgått. Fire kommuner hadde aldri hatt handlingsplan mot vold i nære relasjoner.

I hver av kommunene ble ansatte på tre nivåer kontaktet; politisk, administrativt og faglig. I de kommunene som hadde en handlingsplan, var det flere av informantene som hadde vært med i utarbeidelsen av planen.

Det ble foretatt 72 telefonintervjuer som fordeler seg slik på de tre gruppene:

- 22 ordførere/politikere
- 21 rådmenn/rådmannens stab
- 29 faglig ansatte

Et tilleggskriterium for å velge ut kommunene, var at noen av kommunene hadde deltatt i prosjekter om vold i nære relasjoner som var publisert ved NKVTS. Rapportene ble benyttet som kilder for å ta inn beskrivelser av voldsutsattes møte med hjelpeapparatet og politiet (Grøvdal, Saur, & Skaalerud, 2014), utdype hvordan kommunene arbeider mot vold i nære relasjoner (Danielsen, Solberg, & Grøvdal, 2016), om hjelpeapparatets og politiets erfaringer med vold i nære relasjoner i samiske samfunn (Øverli, Bergman, & Finstad, 2017) samt en kartleggingsstudie om forebyggende tiltak mot vold i nære relasjoner (Moen, Bergman, & Øverlien, 2018). Hensikten var å få fram synspunkter fra flere *stemmer* enn de tre nivåene som våre informanter besto av.

1.3.1 Analyse av intervjuene

Intervjuguidene som ble benyttet ved de semi-strukturerte telefonintervjuene (vedlegg 2), var utgangspunktet for strukturen av analysene. Intervjuene ble transkribert og analysert gjennom kvalitativ innholdsanalyse (Lundman & Graneheim, 2008). For å kvalitetssikre arbeidet, analyserte vi først fire av intervjuene hver for oss. Deretter sammenlignet vi analysene, justerte kriteriene for analyseprosessen og diskuterte uklarheter i hverandres analyser.

For hvert intervju ble teksten systematisert i en grov struktur i temaer/domener som dekket spørsmålene i intervjuguiden og noen underliggende temaer som for eksempel hvordan problemområdet vold i nære relasjoner ble omtalt. Deretter ble alle intervjuene fra samme kommune samlet i ett dokument hvor teksten ble sammenfattet og samlet under tema. Det gjorde det mulig å vurdere om politikere, administratorer og ansatte i fagstilling hadde sammenfallende syn på et tema, som for eksempel nytten av handlingsplanen.

Det neste analysegrepet var å samle all teksten under hvert tema fra alle intervjuene i alle kommunene. Samtidig ble teksten ytterligere kondensert. Dermed kunne vi sammenligne mellom kommunene og mellom kategoriene av politikere, administrasjon og fag. Som en del av denne prosessen forsøkte vi å abstrahere innholdet og se om det var noen nøkkelord eller meningsenheter som var felles.

Av de 24 kommunene som ble inkludert, var det 14 med gyldige handlingsplaner og 6 med utløpt planperiode. Av disse 20 planene gjorde vi dokumentanalyser, og vurderte blant annet hvordan planen var strukturert og hvem som var målgruppe for planen og for tiltakene. I fremstillingen av funnene har vi også trukket inn rapportene nevnt ovenfor, samt resultatene fra rapporten om kommunale handlingsplaner og eldre voldutsatte (Sandmoe, 2016) og rapporten fra NOVA (Vislie & Gundersen, 2017) om kommunens vern av risikoutsatte voksne og systemer for varsling av vold og overgrep.

1.4 Prosjektorganisering

R. Camilla Nymoen (prosjektmedarbeider) og Astrid Sandmoe (prosjektleder) har gjennomført prosjektet. Ole Kristian Hjemdal utarbeidet den opprinnelige prosjektskissen og har senere fulgt arbeidet som veileder og medlem av referansegruppen for prosjektet. Referansegruppen har bestått av:

- Catharina Borchgrevink, Kompetansesenter for kriminalitetsforebygging

- Herdis Bragelien, 'ildsjel' for voldsarbeidet og tidligere ordfører
- Ole Kristian Hjemdal, Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatiske stress
- Ragnhild Leite, Ressurssenter om vold, traumatisk stress og selvmord, region sør
- Silje Vold, Redd Barna
- Ynge Karlson/Anne Jensen, Kommunesektorens organisasjon

1.5 Rapportens oppbygning og innhold

Denne rapporten har forholdsvis selvstendige og tematiske kapitler som redegjør og drøfter resultatene. De fleste kapitlene avsluttes med å fremheve noen utfordringer og anbefalinger for det videre voldsarbeidet. Metoden er hovedsakelig beskrevet i dette innledningskapittelet, selv om datainnsamlingen og datagrunnlaget også blir redegjort for i noen av de øvrige kapitlene. Videre har vi i kapittel 1 beskrevet rammene for prosjektet og i begrepsavklaringen klargjør vi kriterier som legges til grunn for at kommunenes handlingsplaner kan kategoriseres som gyldige.

Kapittel 2 starter med å oppsummere de viktigste konvensjonene, lovene og nasjonale forpliktelsene som gir rammene for kommunenes voldsarbeid. Hovedfokuset i kapittelet er hvilken betydning informantene mener at forpliktelsene har for kommunens arbeid med vold i nære relasjoner.

Kapittel 3 er hovedsakelig et drøftingskapittel av hvilke føringer på ulike nivåer som har vært mulige drivkrefter i arbeidet mot vold i nære relasjoner i kommunene. Drøftingen tar utgangspunkt i den holistiske modellen som belyses med annen teori og gjennom uttalelser og vurderinger som er gitt i intervjuene.

Kapittel 4 begynner med å beskrive bakgrunnen for *Veileder, kommunale handlingsplaner mot vold i nære relasjoner* og noen aspekter rundt tilgjengeligheten av denne nasjonale veilederen på noen sentrale nettsider. Videre redegjøres det for om informantene i de 24 kommunene har kjennskap til den nasjonale veilederen.

Spørsmålet om hvordan den nasjonale veilederen ble brukt, ble stilt til informantene i de 20 kommunene som hadde eller hadde hatt kommunale handlingsplaner mot vold i nære relasjoner. Kapitlet inkluderer synspunkter på behovet for andre faglige innspill i utarbeidelsen av planen.

Kapittel 5 gir en grundig oversikt over søkeprosessene med å lokalisere kommunale handlingsplaner og redegjør for hvor mange av kommunene som har handlingsplaner mot vold i nære relasjoner. I tillegg redegjøres det for hvor sentrale disse kommune er med hensyn til innbyggertall og servicefunksjoner, og hvor mange av landets innbyggere som bor i kommuner med handlingsplaner.

Kapittel 6 omhandler kommunenes overordnede planstrategier og planarbeid og betydningen av hvor den kommunale handlingsplanen mot vold i nære relasjoner blir plassert. Gjennom informantenes vurderinger redegjør vi for hvilke strategier kommunene har valgt for å synliggjøre og styrke voldsarbeidet. Vi tar også med synspunkter på hvilke muligheter som finnes i plansystemet for å gjøre handlingsplanen til et styringsinstrument.

Kapittel 7 tar for seg informantenes synspunkter om kommunenes erfaring, bruk og nytte av handlingsplanene i arbeidet mot vold i nære relasjoner. Her vektlegges spesielt prosessene rundt utarbeidelsen og utformingen av planen, eierforhold og plassering av ansvar for at tiltakene blir iverksatt, fulgt opp og evaluert.

Kapittel 8 er en sammenfatning av de viktigste utfordringene og anbefalingene som er gitt i de øvrige kapitlene.

2 Konvensjoner, lover og retningslinjer – hvilken betydning mener kommunene forpliktelsene har for voldsarbeidet?

Rammeverket for arbeidet mot vold i nære relasjoner finnes på ulike nivåer. Internasjonale konvensjoner som er ratifisert av Norge gir nasjonale forpliktelser. Disse implementeres i lover, forskrifter, retningslinjer og anbefalinger som legger føringer for myndighetene og dermed også for kommunene. I denne rapporten velger vi å trekke fram noen konvensjoner og lover som er sentrale for dette prosjektet fordi disse gir rammene for voldsarbeidet i kommunene. For mer utfyllende informasjon viser vi til *Veileder, kommunale handlingsplaner mot vold i nære relasjoner* sin oversikt over konvensjoner og lovverk (NKVTS, 2013a) og til FN-sambandet (2019) om menneskerettigheter.

2.1 Internasjonale konvensjoner

Europarådets konvensjon av 11. mai 2011 om forebygging og bekjempelse av vold mot kvinner og vold i nære relasjoner, også kalt Istanbul-konvensjonen, ble ratifisert av Norge i 2017 (Utenriksdepartementet, 2017). I forbindelse med ratifiseringen vedtok Stortinget nye lover for «stalking» og tvangsekteskap.

Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter [NIM] betegner Istanbul-konvensjonen som «gullstandarden i hvordan bekjempe og forebygge vold og overgrep» fordi den på mange måter er en implementeringskonvensjon. NIM (2018) referer til fem gode grunner for hvorfor konvensjonen er viktig. Vi gjengir hovedessensen i disse her:

1. Vold og overgrep er et alvorlig samfunnsproblem i Norge.
2. Konvensjonen viser hvordan staten skal ivareta sine menneskerettslige forpliktelser overfor den voldsutsatte.
3. Konvensjonen viser til «best practice» med hva som virker og ikke virker. I tillegg gir den klare føringer på hvilken politikk staten skal utforme, slik som krisesentre, besøksforbud et cetera.
4. Konvensjonen er tydelig på forebyggingsforpliktelsene som staten har, spesielt når det gjelder utsatte grupper.
5. Norge blir underlagt overvåkingsmekanismer. Konvensjonen krever at det opprettes et nasjonalt overvåkingsorgan som påser at konvensjonens tiltak blir iverksatt.

Det menneskerettslige perspektivet er et viktig premiss i voldsarbeidet. Konvensjonen er lagt inn som en forpliktende traktat i Lovdata (2017) hvor hovedtemaene er forebygging, beskyttelse, straffefølgelse og overvåking. Konvensjonen har betydning for hvilke føringer regjeringen gir om hvordan voldsarbeidet bør videreutvikles, også i kommunene. Selv om konvensjonen har fokus på vold mot kvinner og barn, erkjenner den at også menn kan være utsatt for vold i nære relasjoner. I Norge legges det til grunn at voldsutsatte kvinner og menn skal ha de samme rettighetene, noe som også er hjemlet i krisesenterlova §1.

Istanbul-konvensjonen er på mange måter en videreføring av tidligere vedtatte konvensjoner som Norge har forpliktet seg til. Verdenserklæringen om menneskerettigheter som ble vedtatt av FN i 1948 består av 30 artikler og 9 utdypende konvensjoner. I tillegg til disse internasjonale avtalene ratifiserte Norge i 1952 den europeiske menneskerettighetskonvensjon [EMK] som var utarbeidet av Europarådet (Utenriksdepartementet, 2005). EMK og FNs konvensjon om å avskaffe alle former for diskriminering av kvinner [CEDAW], ble ratifisert i 1981 og er inkludert i norsk rett gjennom menneskerettsloven (FN-sambandet, 1981). FNs konvensjon om barns rettigheter ble ratifisert av Norge i 1991 (FN-sambandet, 1989). Europarådets konvensjon om beskyttelse av barn mot seksuell utnyttning og seksuelt misbruk ble utarbeidet i 2007 [Lanzarote-

konvensjonen], men ble ratifisert av Norge først i 2018 (Utenriksdepartementet, 2018).

2.2 Nasjonale lover og forpliktelser

Det er mange lover som styrer tjenestetilbudet i kommunen, blant annet barnevernloven (1992). Her vil vi imidlertid trekke fram to sentrale lover som gir viktige rammer for de kommunale handlingsplanene. Krisesenterlova (2009, § 3) beskriver kommunens plikt til å sørge for individuell tilrettelegging av tilbudet til den voldsutsatte. Dette blir gjentatt i paragraf 4 om samordning av tjenester. Her vises det også til bruk av individuell plan:

Kommunen skal sørge for at kvinner, menn og barn som er utsette for vald eller truslar om vald i nære relasjonar, får ei heilskapleg oppfølging gjennom samordning av tiltak mellom krisesentertilbudet og andre delar av tenesteapparatet.

Tilbod og tenester etter denne lova kan inngå som ledd i samordninga av ein individuell plan etter anna lovgiving, jf. helse- og omsorgstjenesteloven § 7-1, pasient- og brukerrettighetsloven § 2-5, psykisk helsevernloven § 4-1, og lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen §§ 28 og 33.

Denne lovteksten knytter ulike tjenestetilbud sammen ved å trekke inn lovgrunnlaget for blant annet psykisk helsevern og NAV, samtidig som det også pekes på voldsutsattes rettigheter.

Den andre loven er helse- og omsorgstjenesteloven (2011) hvor en ny paragraf ble vedtatt med ikrafttredelse fra 1. januar 2018. Paragraf 3 omhandler kommunens ansvar for å forebygge, avdekke og avverge vold og seksuelle overgrep:

Kommunen skal ha særlig oppmerksomhet rettet mot at pasienter og brukere kan være utsatt for, eller kan stå i fare for å bli utsatt for, vold eller seksuelle overgrep. Kommunen skal legge til rette for at helse- og omsorgstjenesten blir i stand til å forebygge, avdekke og avverge vold og seksuelle overgrep.

Mens krisesenterlova skal sikre et individuelt og helhetlig tilbud til den voldsutsatte, har paragraf 3 i helse- og omsorgstjenesteloven fokus på det forebyggende arbeidet og kommunens ansvar for at tjenestene skal ha tilstrekkelig kunnskap og kompetanse til utføre disse oppgavene.

I tillegg til at myndighetene er forpliktet gjennom internasjonale konvensjoner og Norges lover, har regjeringen forpliktet seg til at handlingsplaner mot vold i nære relasjoner skal videreføres.

I Regjeringens politiske plattform, Granavold-plattformen (Statsministerens kontor, 2019), trekkes vold i nære relasjoner fram som et satsingsområde innen barn, familie, likestilling og forbrukerrettigheter samt for justis, beredskap og innvandring. I Granavold-plattformen presiseres det at Regjeringen vil:

- styrke arbeidet mot menneskehandel, vold i nære relasjoner og seksualisert vold mot kvinner (s.14)
- videreutvikle handlingsplanen mot vold i nære relasjoner (s.16)

Flere av tiltakene i handlingsplan mot vold i nære relasjoner for 2014–2017 *Et liv uten vold* (Justis- og beredskapsdepartementet, 2018) har blitt videreført i *Opptrappingsplan mot vold og overgrep* (2017–2021) (Barne- og likestillingsdepartementet, 2016).

I opptrappingsplanen fremheves det at kommunale handlingsplaner kan være et viktig verktøy for å synliggjøre ansvaret for helhetlig oppfølging av voldsutsatte og for å fremme samordning og samarbeid i tjenesteapparatet og at Regjeringen vil:

- bidra til at kommuner utarbeider kommunale eller interkommunale handlingsplaner mot vold i nære relasjoner (Barne- og likestillingsdepartementet, 2016, s. 16).

2.3 Kommunens forpliktelser

Kommunene har omfattende forpliktelser når det gjelder å forebygge vold og overgrep og å hjelpe og støtte voldsutsatte og andre involverte. Noen kommuner har fulgt regjeringens oppfordring om å

utarbeide handlingsplaner mot vold i nære relasjoner, mens andre ikke har sett nødvendigheten eller prioritert å utarbeide slike planer.

2.3.1 Har lover og forskrifter vært styrende for de kommunale handlingsplanene?

Informantene ble spurt om hvordan lovgrunnlaget og kommunens forpliktelser hadde vært styrende for utarbeidelsen av den kommunale handlingsplanen mot vold i nære relasjoner. I dette underkapittelet har vi lagt til grunn handlingsplanene og svarene fra 47 informanter fra de 14 utvalgte kommunene som hadde handlingsplaner mot vold i nære relasjoner med gyldig planperiode (jmfør kapittel 1.3)

De kommunale handlingsplanene redegjør for og refererer til lovverket i varierende grad, men det er tydelig at lovverket, nasjonale meldinger og handlingsplaner oppfattes som et selvfølgelig rammeverk. Redegjørelsene i de kommunale handlingsplanene kan være omfattende og detaljert, eller mer sammenfattende. I handlingsplanen for 2016–2019 som er utarbeidet i samarbeid med de ni kommunene på Haugalandet (Bokn, Karmøy, Tysvær, Sveio, Sauda, Suldal, Etne, Vindafjord og Utsira) har de formulert kommunens ansvar og forpliktelser på denne måten:

Etter norsk lov er kommunen plikta til å gi sine innbyggjarar, og valdsutsette, eit forsvarlig tilbod. I høve til kommunale tenester er sosialtenestelova, opplæringslova, helse- og omsorgstenestelova, samt barnevernslova sentrale rettighetslover. Vidare gir forvaltningslova utfyllande regler om kommunen si opplysnings- og rettleiingsplikt.

Kommunen skal ved si helseteneste og opplæring fremme folkehelse, trivnad og gode sosiale og miljømessige forhold, samt å førebygga og behandle sykdom, skade eller lyte. Den skal spre opplysning om og auke interessa for kva den einskilde sjølv og allmennheten kan gjere for å fremme sin eigen trivnad, sunnhet og folkehelsa.

Barneverntenesta skal sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deira helse og utvikling, får nødvendig hjelp og omsorg i rett tid, samt bidra til at barn og unge får trygge oppvekstvilkår. Gjennom disse bestemmelsane har kommunen eit ansvar for å påse at lovas formål vert ivareteke ovanfor valdsutsette (kapittel 2.7).

Det er gjennomgående at lokale tjenester og etablerte tilbud innen voldsarbeidet blir beskrevet i den lokale handlingsplanen mot vold i nære relasjoner. Dette vektlegges ofte mer enn nye satsingsområder. Det er interessant når det redegjøres for tilstøtende lokale handlingsplaner innen temaer som psykisk helse, rus og sosiale velferdstiltak. Unntaksvis vises det også til relevante strategiske satsingsområder i kommuneplanens samfunnsdel. Imidlertid er disse områdene mer generelle og omhandler innbyggernes trygghet og behov for tilstrekkelig hjelp og oppfølging ved spesielle behov. De fleste informantene viste til tilbudene innen de ulike tjenestene og krisesenteret som eksempler på hvordan og i hvilken grad kommunen hadde en helhetlig og individuell oppfølging av valdsutsette og for å synliggjøre at kommunen overholdt sine forpliktelser.

De fleste politikerne tok det for gitt at lovverket var fulgt og at det var rådmannens oppgave å kvalitetssikre at handlingsplanen var utarbeidet i henhold til lover og forskrifter. Det er også tydelig i svarene fra rådmennene/rådmannens stab. En av disse uttalte:

Når vi bygger opp en slik plan tar vi utgangspunkt i lovgrunnlaget, for lover og retningslinjer følger vi jo. Dette er konkretisert gjennom tiltakene i forhold til de behovene som tjenestene ser. I bunnen ligger også rettighetene. Vi har fokus på helhetlig oppfølging, men ser at individuell plan ikke brukes så mye som ønskelig. Mange har dette som målsetting, men kaller det ikke individuell plan.

Vårt inntrykk er at informantene i fagstillinger har en forholdsvis passiv tilnærming til lovverket. Alle var selvsagt opptatt av at lovverket skal følges og at det har blitt lagt til grunn for handlingsplanen, men mange var mer opptatt av forpliktelsene på systemnivå.

2.3.2 Kommuner som ikke har handlingsplan

Vi intervjuet 23 personer som var politikere/ordførere, rådmenn/i rådmannens stab eller i fagstillinger fra ti kommuner som ikke hadde handlingsplaner. Fire kommuner hadde aldri hatt en egen plan og for seks kommuner var tidsperioden utløpt uten at planen hadde vært evaluert og da heller ikke revidert. I en kommune var planen utgått for ett par år siden og det var fattet politisk vedtak om at ny plan skulle utarbeides.

Informantene ble spurt om hvordan kommunen ivaretok sine forpliktelser i henhold til krisesenterlova, helse- og omsorgstjenesteloven og forskrift om individuell plan. Det er ikke å forvente at politikere skal ha detaljkunnskap om hvilke hjelpebehov voldsutsatte har, eller hvilken kompetanse og kapasitet det er i tjenesteapparatet. Det kan være grunnen til at flere av de ni politikere/ordførerne som ble spurt, var noe tilbakeholdne i sine vurderinger om kommunen oppfylte sine forpliktelser i henhold til lovverket. Allikevel er denne uttalelsen ganske representativ: «Lovgrunnlaget ligger i bunnen. Vi har en klar forpliktelse som gjelder alle tjenester og hvis det viser seg at innsatsen må styrkes, så må bare kommunen gjøre det».

At lovgrunnlaget generelt er viktig er noe informantene i de administrative stillingene vektlegger, uten at det blir nærmere utdypet. Dette utsagnet illustrerer på mange måter situasjonen: «Lovgrunnlaget har vært styrende, men det aller viktigste for at temaet skal få fokus er å få inn genuint interesserte folk som kan jobbe med dette og ikke bare at det legges i lovparagrafer».

Det ble vist til noen utfordringer i kommunens lovpålagte forpliktelser. En kommune måtte legge ned et spesielt tilrettelagt krisesenter av økonomiske og faglige grunner. Det er mye som tyder på at nedleggelsen kan være i strid med bestemmelsene i krisesenterlova (2009) om tilstrekkelig kompetanse i tjenesteapparatet og Istanbul-konvensjonens bestemmelser om krisesentrene i artikkel 23 (Istanbul-konvensjonen, 2017) hvor teksten er følgende:

Partane skal ved lovgiving eller på annan måte treffe dei tiltaka som er nødvendige for å opprette eit tilstrekkeleg tal med føremålstenlege og lett tilgjengelege krisesenter som kan gi trygge husrom til offera, og særleg kvinner og barna deira, og for å hjelpe dei på ein proaktiv måte.

Informanter i fagstillinger og administrasjon viste til at ansatte i helse- og omsorgstjenestene generelt har forpliktelser knyttet til lovverket. Informantene i fagstillingene gikk lite inn i problematikken rundt lovverket, heller ikke om de mulighetene lovverket gir tjenestene til å kreve tiltak for å oppfylle mangler i tjenestetilbudet, inkludert nødvendig kompetanse hos ansatte. Unntaket var en informant som etterlyste kommunens forpliktelser i arbeidet mot vold i nære relasjoner da etablerte tiltak ble avvirket på grunn av økonomien:

Alt som ikke var lovpålagt ble sett på og hva som kunne legges ned. Viktig for dere som skal gi føringer for en så sårbar gruppe som ikke kan tale sin egen sak, det eneste som duger er at det skal være lovpålagt. Helt tydelig at det må være et *må* og ikke et *bør*.

Mye av koordineringen av voldsarbeidet i kommunen falt bort og samhandlingen mellom tjenestene ble redusert som en direkte følge av det politiske vedtaket om at etablerte voldsforebyggende tiltak ikke skulle videreføres. Det var ingen politikere som kjørte denne saken fram selv om den økonomiske belastningen av dette tiltaket må ansees som begrenset. Planlagte utspill fra ansatte for å engasjere lokalbefolkningen ble stoppet av administrasjonen.

Det som er felles for informantene, er at det er kommunens krisesentertilbud og til dels barnevernstjenestene som trekkes fram for å synliggjøre hvordan kommunen ivaretar sine lovpålagte oppgaver: «Så de lovene du henviser til, viser premissene for hvordan vi skal agere og hvilke ansvar vi har som kommune på administrativt nivå, men også på politisk nivå». En ordfører uttalte at det var godt samarbeid innen de ulike tjenestene og at vold i nære

relasjoner ble fulgt opp, men at han som ordfører savnet en handlingsplan som kunne gi økt fokus på temaet.

2.3.3 Årsaker til at handlingsplaner ikke er utarbeidet

Det var fire av de 24 kommunene som aldri hadde hatt en egen handlingsplan mot vold i nære relasjoner. I disse fire kommunene ble én fra administrasjon, to politikere og to fra fagstillinger intervjuet.

I én av de fire kommunene hadde det vært nedsatt en ressursgruppe som satt i gang arbeidet med en handlingsplan, men grunnet organisatoriske utfordringer så vel som manglende forankring og mandat ble arbeidet midlertidig stilt i bero. Blant annet var gruppen så stor at framdriften i arbeidet ble vanskelig, det var utskiftninger i kommunens ledelse på flere nivåer, og gruppen opplevde at det var satt av for lite ressurser. Kommunen hadde ikke andre planer som dekket områdene innen vold i nære relasjoner.

I den andre kommunen var det en nært forestående kommunesammenslåing som gjorde at de var «på vent» og ikke ville sette i gang et nytt planverk. Planavdelingens kapasitet var presset, noe som bidro til at et politisk vedtak om utarbeidelse av en kommunal handlingsplan mot vold i nære relasjoner ikke ble fulgt opp. For vel ett år siden var det igangsatt en opptrappingsplan som skulle være et forarbeid til handlingsplanen med hovedfokus på tjenesteområdene innen oppvekst. Fagmiljøene hadde presset på i lengre tid for å få fortgang i arbeidet:

Vi har en del planer og arbeid rundt barnehage og skoler og mye jobbing i forbindelse med volds- og overgrepsteamets sine satsinger. Vi er et lite utvalg. Vi har hatt en kjempestor kartlegging i organisasjonene av hva vi har av tilbud og hva vi mangler. Dette tenker vi danner et bra grunnlag når det blir kapasitet for planavdelingen til å lage en handlingsplan mot vold i nære relasjoner. Vi har en planavdeling som er veldig opptatt av kommunesammenslåingsprosessen. Vi har spurt om å få lov til å få en handlingsplan mot vold i nære relasjoner, men det var rett og slett ikke kapasitet til å gjøre det på det tidspunktet på grunn av at det er så veldig mye fram mot 2020.

Manglende kapasitet i administrasjonen er også noe som blir trukket fram i den tredje kommunen som ikke hadde handlingsplan. Politisk hadde det vært etterlyst en handlingsplan mot vold i nære relasjoner flere ganger, og spesielt fra levekårsutvalget, men administrasjonen hadde ikke fulgt opp dette ønsket. Politikerne hadde ikke lagt mer press på administrasjonen. Informanten antydet at en løsning kan være å forslå en interkommunal plan siden de allerede hadde mye samarbeid på tjenestesiden. Politikeren mente at de følger opp vold i nære relasjoner i tjenestene, men savnet en plan for å øke det politiske fokuset på temaet. På spørsmålet om kommunen hadde annet planverk som kunne erstatte en handlingsplan mot vold i nære relasjoner, svarte informanten på denne måten:

Nei, egentlig ikke på samme vis som en slik plan gjør. Som sagt, det har vært en bestilling helt siden Stortinget og arbeiderpartikvinnene tok opp denne saken og sendte informasjon til alle ordførerne om den nasjonale veilederen et cetera. Vært tema [utarbeide handlingsplan] i ulike sammenhenger flere ganger senere.

I den siste av disse fire kommunene visste ikke den som ble intervjuet hvorfor det ikke var utarbeidet en handlingsplan mot vold i nære relasjoner. Vedkommende hadde vært i stillingen i to år, og mente at de jobbet bra innen mange områder for å forebygge vold og overgrep, spesielt mot barn. Kommunen hadde ikke tatt inn voldsproblematikk i andre planer, men opplyste at kommunen gjennom flere år hadde vært med i et regionalt samarbeid som hadde utarbeidet prosedyrer og rutiner, spesielt rundt utsatte barn og ungdom. Nå var de en BTI -kommune, og mye av arbeidet forventes videreført i denne modellen som har fokus på bedre tverrfaglig innsats.

Selv om disse fire kommunene er et lite utvalg, tror vi at situasjonsbeskrivelsen de gir ikke nødvendigvis er så ulik andre kommuner som ikke har en handlingsplan. Vold i nære relasjoner har i større grad blitt «et tema i tiden» og det kan ha synliggjort behovet for en handlingsplan. Det viste seg også ved utvelgelse av kommuner til denne studien, at flere vi kategoriserte som kommuner uten

handlingsplan, på intervjudtidspunktet opplyste at de hadde en plan som i nær fremtid skulle fremlegges for politisk behandling.

2.4 utfordringer og anbefalinger

Det er en utfordring å «oversette» internasjonale og nasjonale forpliktelser til lokale forhold. Det blir referert til konvensjoner, lover og retningslinjer i strategiske dokumenter, men uten at de blir tilstrekkelig problematisert. Istanbul-konvensjonen har fokus på implementering og artikkel 12 til 28, som omhandler forebygging og spesielt vern og støtte, er konkrete. Regjeringen uttalte ved ratifiseringen av Istanbul-konvensjonen at den videreutviklet og supplerte forpliktelsen i de allerede vedtatte konvensjonene (som EMD og CEDAW).

På bakgrunn av den kunnskap vi har fått om de kommunale prosessene og handlingsplanen i dette prosjektet, anbefaler vi følgende:

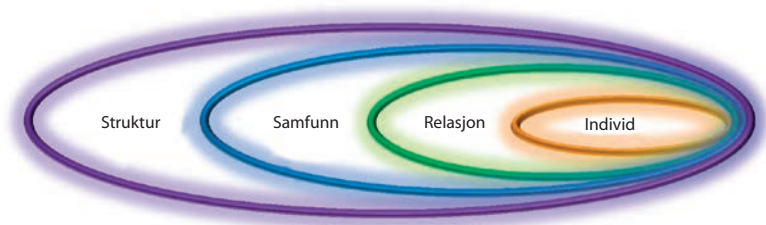
- Den neste nasjonale handlingsplan mot vold i nære relasjoner må tydeliggjøre hvilke tiltak staten skal sette i verk for å oppfylle forpliktelsene i Istanbul-konvensjonen, og hvilke konsekvenser dette får for det kommunale tjenestetilbudet.
- Lovgrunnlaget for de kommunale handlingsplanene og betydningen av internasjonale, forpliktende konvensjoner for tjenestetilbudet i kommunene, bør komme tydeligere fram i kunnskapsgrunnlaget i de kommunale handlingsplanene.
- Tjenestene/fagansatte bør bli mer bevisst på hvilke konsekvenser kommunale forpliktelser gjennom lovverk og konvensjoner har for tjenestetilbudet til voldsutsatte. Lovverket gir mulighet for konstruktive dialoger og krav om et tilrettelagt og helhet tilbud til voldsutsatte, og spesielt i dialogen mellom de som er ansvarlig for planen (politikere og administrasjon) og de som skal utøve planen (fagansatte i tjenestene). Kommunen har et spesielt ansvar for at de som utøver tjenestene har tilstrekkelig kunnskap til å håndtere voldsproblematikk,

uavhengig av om kommunen har eller ikke har handlingsplan mot vold i nære relasjoner.

3 Hva er kommunenes drivkraft i det voldsforebyggende arbeidet?

Det er selvsagt mange forhold som virker inn på hvilken retning og innsats kommunen velger for sitt voldsforebyggende arbeid. I stortingsmeldingen om vold i nære relasjoner brukes den holistiske modellen for å forklare volden. Den samme modellen er benyttet i Verdens helseorganisasjons rapport om vold og helse i et globalt perspektiv (Krug, Dahlberg, Mercy, Zwi, & Lozano, 2002).

Figur 3.1 Den holistiske modellen



Kilde: Melding til Stortinget nr. 15 (2012–2013) s. 24: Den holistiske modellen

Den holistiske, også kalt økologiske modellen ble opprinnelig utviklet av Bronfenbrenner (1979, 2005) for å forstå barns psykososiale utvikling. De fire nivåene som vist i figuren over benevnes også som fire systemer: Mikro (individ), meso (relasjon), ekso (samfunn) og makro (struktur). I de senere årene tilførte Bronfenbrenner modellen en tidslinje som lå under selve sirkelen, det vil si at alle systemene ble påvirket av tiden. Denne tidslinjen som ble kalt chronosystem-tiden, symboliserte den historiske tiden, generasjon-tiden og den biografiske tiden til de involverte. Sandmoe (2011) benyttet en modifisert økologisk modell i sitt doktorgrads-arbeid for å forklare kompleksiteten i voldsarbeidet og hvordan

faktorer på de ulike nivåene påvirket det voldsforbyggende arbeidet i kommunehelsetjenesten i Norge. Forklaringene av de ulike systemene vil ta utgangspunkt i dette arbeidet.

I det innerste mikrosystemet, *individnivået*, finner vi den voldsutsatte og voldsutøver. Det neste mesosystemet, *relasjonsnivået*, er der hvor ansatte i kommunehelsetjenesten møter den voldsutsatte og voldsutøveren. Den ansatte må også forholde seg til relasjoner som disse har til familie og øvrig nettverk i sitt lokalmiljø. I det nest ytterste eksosystemet, *samfunnsnivået*, er kommunehelsetjenesten som organisasjon plassert, samt samarbeidspartnere. Den ytterste sirkelen, makrosystemet som «omfavner» de tre andre, er *struktursystemet*. Det viser til samfunnets kultur, normer, lover og forskrifter.

3.1 Ulike drivkrefter på ulike nivåer

I det følgende vil vi trekke fram noen momenter fra intervjuene med politikere, fra administrasjon og fagansatte i de 20 kommunene som enten hadde eller hadde hatt en handlingsplan mot vold i nære relasjoner. For hvert av disse fire systemene vil vi diskutere hvordan ulike faktorer kan ha vært drivkraft i det voldsforebyggende arbeidet. Hovedmålet for dette prosjektet var å få kunnskap om kommunale handlingsplaner. Derfor er det særlig de to ytterste systemene som er aktuelle i denne sammenhengen. Vi begynner med den ytterste sirkelen i modellen siden kommunale handlingsplaner ble initiert av struktursystemene.

3.1.1 Statlige føringer som drivkraft

Staten har hovedsakelig *juridiske* og *økonomiske* virkemidler for styring av kommunene. Disse virkemidlene kan nyttes hver for seg eller i kombinasjon for å øke innsatsen på et område eller for å sikre tilstrekkelig kvalitet og kapasitet på tjenestene. I tillegg kan *pedagogiske* virkemidler være et tredje statlig styringsinstrument. En rapport fra Telemarkforskning viser at dette er et mindre sterkt styringsinstrument fordi det kun gir signaler om hva statlige myndigheter mener kommunene bør prioritere (Håkonsen, Kallager, & Lunder, 2017).

Staten har brukt pedagogiske virkemidler i mer enn 15 år for å få kommunene til å utarbeide handlingsplaner mot vold i nære relasjoner. Som en del av de pedagogiske virkemidlene ble de statlige føringene styrket ved at Justis- og politidepartementet (2007) ba NKVTS og RVTS om å utarbeide en nasjonal veileder for utvikling av kommunale handlingsplaner. Et pedagogisk trekk har også vært å forsterke RVTS' rolle med å følge opp kommunene med opplæringsprogram og bistand i prosessen med å utarbeide planene (Justis- og beredskapsdepartementet, 2013a).

Handlingsplaner kan være et egnet verktøy for voldsarbeidet i kommunene og gi myndighetene kunnskap om hvordan lover og konvensjoner etterleves på kommunalt nivå. Om handlingsplanene fungerer etter denne intensjonen, er noe vi vil komme tilbake til senere i rapporten.

I arbeidet mot vold i nære relasjoner har staten benyttet juridiske virkemidler for å styrke lovverket. I den siste nasjonale handlingsplanen *Et liv uten vold* er det et utfyllende kapittel om lov og rett. Krisesenterlova (2009) og paragraf 3 i helse- og omsorgstjenesteloven fra 2018, gav økt press på kommunenes tjenesteapparat for å forebygge, avdekke og avverge vold og overgrep. I omorganiseringen av krisesentrene benyttet staten både juridiske og økonomiske virkemidler. Studien til Grøvdal, Saur og Skaalerud (2014) indikerer at krisesenterlova førte til bedre samarbeid med kommunene også ved at det ble nye kravspesifikasjoner for driften av krisesentrene. I tillegg benyttet staten juridiske virkemidler for å styrke voldsutsattes rettigheter og vern blant annet ved å skjerpe straffeloven (2005). Selvsagt er dette faktorer som har påvirket kommunenes innsats på området, slik det fremkommer i dette intervjuet:

Kommunen styrer alltid etter myndighetskrav, altså lover, forskrifter, rundskriv og lignende, og hvert fall i trange tider. Det skal oppfylles! Ferdig. Det er klart at når man kommer med nasjonale råd; [...], eller nye reformer som *Leve hele livet* så er det noe vi tar imot, lar oss inspirere av, og kanskje tar momenter inn i en handlingsplan. Men det er lover og forskrifter som er det vi styrer etter, det ligger til grunn, punktum. For det er ikke fullt

mulig å bruke helse- og omsorgsbudsjettet tre ganger på gode intensjoner. [...] I hvert fall i voksen-sektoren er de veldig bevisst på at de har ikke råd til alt det vi burde gjøre. Vi må rett og slett forholde oss til lovverket.

Lovverket, og spesielt de lovpålagte tjenestene, er det som gir føringene, spesielt for økonomiplanen. Ikke alle er like fornøyde med statlige direktiver og forordninger for tjenesten, og en annen ytterlighet av hvordan dette oppfattes settes på spissen av denne politikeren:

Det er etter hvert så mange forskrifter og regelverk innen helsevesenet at hvis jeg skulle sette meg inn i alle så ville jeg ikke hatt tid til annet. Lei av folkene som sitter i departementet og bestemmer hva vi skal gjøre. [...] Kommunene gjør ofte så godt de kan, men kan få klagesaker allikevel. Halvparten kommunen får går i søppelbøtta.

Selv om det kan være en viss oppgitthet i kommunene, er vårt inntrykk at kommunene forsøker å følge gode statlige intensjoner så sant det er mulig innen faglige og økonomiske rammer. Flere trekker fram hvor presset kommuneøkonomien er, slik denne politikeren uttrykker det:

Kommunene får flere og flere oppgaver overført og blir ansvarlig for mer og mer av tjenestetilbudet på en mer og mer detaljert måte. Bestillingene som kommer fra staten er ganske detaljerte, og det er kommunene som sitter med ansvaret. Kommunene må bli flinkere til å stille krav tilbake til staten om hva vi skal gjøre. Akkurat nå så føler jeg at det er litt slik at, ja, kommunene kan ta ansvar for det, ikke sant. Kommunen kan ta ansvar for det, da er vi kvitt det ansvaret. Slik føler jeg litt at ... skal ikke si at staten opererer slik, men jeg mener at staten skyver fra seg en del oppgaver. I hvert fall økonomisk ansvar for oppfølging av disse oppgavene på en god måte.

Dette utsagnet indikerer at kommunene opplever at staten skyver kommunen foran seg i ansvaret for å ha et kompetent og tilstrekkelig

tjenesteapparat for å håndtere voldsproblematikk. Denne politikeren poengterte også: «Oppgavene er der, og de kan nok kommunen løse, men rammene er nødt til å være der også. Altså, de økonomiske rammene er ikke til stede. For dette er ressurskrevende oppgaver».

Staten har ikke benyttet øremerkede midler som økonomisk styringsinstrument for å stimulere kommunene til å utarbeide handlingsplaner. Det kan skyldes motstand mot et slikt virkemiddel i statsapparatet så vel som i kommunene fordi det reduserer den lokale beslutningsfriheten. Men dette er også en finansieringsform som er arbeidskrevende for byråkratiet i begge forvaltningsnivå blant annet fordi det er knyttet mye rapportering til bruken av midlene (Håkonsen et al., 2017; Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2016). Selv om øremerking kan gi raskere måloppnåelse på noen områder, kan det medføre uheldige virkninger på sikt som for eksempel at kommunene avventer videre satsing innen voldsarbeidet for å se om det kommer øremerkede tilskudd. Hvis det er knyttet medfinansiering til øremerkingen, kan det forårsake at de mindre kommunene, eller kommuner med dårlig økonomi, ikke ser seg i stand til å bli med på ordningen. Generelt er rådet at øremerkede midler kan være berettiget hvis det er enkelte tjenester som trenger ekstra finansiering i en tidsavgrenset oppbyggingsperiode eller at det rettes mot enkelte grupper eller områder som trenger en spesiell innsats (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2016). I Figur 3.2 har vi valgt å gjengi punktene som må innfris hvis det skal etableres nye øremerkede tilskuddordninger fordi det viser hvor komplisert en slik ordning er, og fordi dette er et tema som bringes på banen flere steder i denne rapporten.

Figur 3.2 Utforming av øremerkede tilskudd

- Hvorfor tilskuddet må være øremerket og ikke kan gis som en del av rammetilskuddet til kommunesektoren
- En konkret, etterprøvbar målsetting for tilskuddet og konkrete resultatkriterier
- Hvordan tilskuddsordningen er tenkt utformet
- Hvordan søknads- og rapporteringsordninger kan utformes slik at administrative byrder minimeres
- Hva slags krav til kommunale egenandeler som er knyttet til tilskuddet
- Forslag til tidspunkt for når tilskuddet skal vurderes på nytt og eventuelt fases ut eller innlemmes i rammetilskuddet rapporteringsordninger.

Det skal ikke stilles krav om rapportering for å innhente informasjon fra kommunene som samles inn eller kan samles inn gjennom KOSTRA eller andre eksisterende rapporteringsordninger.

Kilde: Veileder; Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner med retningslinjer for utforming av lover og forskrifter rettet mot kommunesektoren. Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2016, s. 15.

En annen variant er statlige føringer på frie midler for å øke påvirkningen på kommunene. Dette kan også betraktes som et pedagogisk virkemiddel fordi det er opp til kommunen om de velger å følge de statlige anbefalingene. En annet moment er at kommunene kan komme svært ulikt ut i fordelingen av frie midler, og særlig kan de mindre kommunene med lave innbyggertall og lav inntjening komme dårlig ut. De situatene vi nylig gjenga, er fra politiker og administrasjon i en forholdsvis liten kommune. Når den nasjonale potten av frie midler skal fordeles, kan summen for noen

kommuner bli så lav at den oppleves mer symbolsk enn et reelt løft (Håkonsen et al., 2017).

Rammefinansieringen har vært det rådende prinsippet de siste 30 årene fordi det gir kommunen større frihet til å prioritere ut fra lokale behov. Det er imidlertid noen forhold som gjør at også andre finansieringsmåter bør nyttes, og det er når «staten bør ha en rolle som korrigerer lokale prioriteringer» (Håkonsen et al., 2017, s.14; Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2016). Vi vil belyse de forholdene som Håkonsen et al. trekker fram i gjennomgangen av de tre andre systemene i den økologiske modellen. Vi fortsetter med hvilke faktorer som påvirker kommunehelsetjenesten som organisasjon.

3.1.2 Samfunnsfaktorer som drivkraft

En av årsakene til at staten har benyttet pedagogiske virkemidler for å stimulere kommunene til å utarbeide handlingsplaner mot vold i nære relasjoner, kan være fordi staten har et *kunnskapsfortrinn* om vold som et samfunnsproblem (Håkonsen et al., 2017). Håkonsen et al. (2017, s.14) fremhever at kunnskapsinnhenting i kommunene varierer og at «kommunenes vilje til omstilling kan være begrenset av *evnen til å tenke og handle langsiktig*» og det er særlig relevant når det gjelder forebyggende tiltak. Håkonsen et al. påpeker videre at det kan være vanskelig å prioritere forebyggingstiltak i et stramt kommunebudsjett, mens handlingsrommet til staten har et lengre tidsperspektiv.

Kunnskap om vold i nære relasjoner i lokalmiljøet og behovet for tiltak var mindre klart for denne kommunen første gangen de vedtok å utarbeide en handlingsplan:

Det kom noen statlige signaler i forhold til utfordringsområdet som vi fulgte opp. Og jeg tror vel at det er en av årsakene til at den kanskje har blitt en litt sånn sovende plan for oss. At vi ikke greide å oversette nasjonale utfordringer til lokale utfordringer, men samtidig så ville vi følge statlige retningslinjer, og lage en lokal plan.

Og så vet vi jo, i hvert fall de siste årene, har vi vitalisert politirådet. Og det er klart når de sier litt om sitt bilde, det er ikke så mye i vold i sentrum lengre, men man ser at det er vold i hjemmene. Og at det er en økende tendens [...] og kanskje nå, de behovene vi ser lokalt, og ikke bare at det er noen overordnet målsetting om å ha en plan.

Behovet for å ha en plan for arbeidet mot vold i nære relasjoner ble vitalisert fordi samarbeidspartnere som arbeidet i lokalmiljøet synliggjorde at vold i hjemmene var et problem som kommunen måtte ha en beredskap for å møte.

I handlingsplanen *Et liv uten vold* (Justis- og beredskapsdepartementet, 2013a) var det flere voldsforebyggende tiltak på samfunnsnivå, blant annet at retningslinjene for svangerskapsomsorgen skulle oppdateres med rutinespørsmål om hvorvidt den gravide hadde vært utsatt for vold. Retningslinjene ble utarbeidet som en konsekvens av at ett av tiltakene i handlingsplanen *Vold i nære relasjoner* (Justis- og politidepartementet, 2004) var å få kunnskap om rutinespørsmål om vold skulle inngå i svangerskapskontrollen. NKVTS gjennomførte et omfattende prosjekt og Hjemdal og Engnes (2009) konkluderte med at spørsmål om vold burde inkluderes som en rutine. Helsedirektoratet oppfordrer på det sterkeste at de nasjonale faglige retningslinjene blir benyttet slik at alle gravide får spørsmål om vold. I tillegg anbefales det fra Helsedirektoratet at kommunene etableres et tverrfaglig og tverretatlig samarbeid av tjenester som en «tiltakskjede» for oppfølging etter avdekking av vold mot gravide» (Helsedirektoratet, 2014). En undersøkelse få år tilbake viste at halvparten av jordmødrene spurte gravide om voldserfaring. Av de jordmødrene som spurte, oppga 60 prosent at de hadde avdekket ett eller flere tilfeller av vold mot gravide (Norske kvinners sanitetsforening, 2016). De nasjonale retningslinjene har uten tvil hatt innvirkning på kommunehelsetjenestens forebyggende voldsarbeid. Her ble det i tillegg til faglige råd, benyttet økonomiske virkemidler gjennom økte frie midler over flere år med føringer, blant annet for svangerskapskontrollen. Selv om staten endret noe på hvordan pengene ble fordelt i 2016, ble styrkingen av antall ansatte i skole- og helsesøstertjenesten langt mindre enn forventet (Helmers &

Dolonen, 2014). Vurderingen til Håkonsen et al. (2017) indikerer allikevel at resultatet totalt sett ble en styrking av antall stillinger og spesielt for helsesøstrene.

Forventingene fra de gruppene som de statlige føringene omhandler, kan noen ganger blir for store. For å følge opp eksempelet med retningslinjene for svangerskapsomsorgen som et voldsforebyggende tiltak, så skapte føringene for de økte økonomiske midlene en forventning i samfunnet, i organisasjonene og i tjenestene om at de statlige føringene var bindende for kommunene. Indignerte helsesøstre fulgte budsjettdebattene i egen kommune og opplevde at de statlige føringene overhode ikke ble nevnt under forhandlingene (Helmers & Dolonen, 2014). Imidlertid førte dette til debatt i samfunnet, og aktører fra organisasjoner og politikere som hadde interesse i saken, kom etterhvert mer på banen. På den måten fikk de statlige føringene betydning.

Rådmannen kan velge hvordan statlige føringer kommuniseres til politikerne og allmennheten når budsjettforslagene settes opp, og er derfor en sentral person for at slike føringer skal bli kjent og fulgt opp (Håkonsen et al., 2017).

I sin natur er vold i nære relasjoner noe som voldsutsatte eller utøvere ønsker å holde skjult (Sandmoe, Wentzel-Larsen, & Hjemdal, 2017; Thoresen & Hjemdal, 2014). Derfor er det varierende hvor bevisst kommunen og tjenesteapparatet har vært på denne problemstillingen. Sandmoe og Kirkevold (2011a) intervjuet 52 ledere i hjemmebaserte tjenester fra alle landets fylker om vold og overgrep. Lederne bekreftet at temaet først kom på dagsorden når noen av de ansatte oppdaget voldssaker. Ingen hadde veiledninger eller retningslinjer for å oppdage brukere som var voldsutsatte, hvordan saksgangen burde være ved utredning av saken eller ved håndtering. Det var usikkerhet om tjenestene gav god nok hjelp til utsatte og hvordan de forholdt seg til voldsutøverene. Derimot hadde alle retningslinjer for hvordan ansatte som var truet eller voldsutsatt av pasienter/brukere skulle følges opp og hvordan slike hendelser skulle meldes i systemet. Dette er hjemlet i arbeidsmiljøloven (2005), er en del av helse-, miljø- og sikkerhetsbestemmelsene for

ansatte og inkludert i kvalitetsforskriftene for kommunehelse-tjenesten. Her har staten brukt juridiske virkemidler for å sikre ansatte en trygg arbeidsplass.

De siste tiårene har det vært mer fokus på vold og overgrep i media og i samfunnet generelt, og spesielt mot barn og unge. I en kommune opplyste informantene at det var Amnesty som lyktes med å få et politisk engasjement for saken, og disse politiske ildsjelene satte i gang prosessen med å utarbeide en handlingsplan. Slike eksterne faktorer i samfunnet påvirker også lokalpolitikere, og i en kommune uttalte en fra administrasjonen at handlingsplanen var en konsekvens av mediedebatten:

Den første versjonen var mye basert på at det ble et tema i media. Opplevde som et press å lage en plan, for det var veldig fokus på hvilke kommuner som hadde plan eller ikke. Hvis ikke plan, synonymt med at ikke noe ble gjort. Så det var ikke det at de trengte planen for å jobbe bredere, men for å synliggjøre det arbeide som ble gjort, samt prosessene rundt arbeidet.

Slike samfunnsmessige faktorer kan bidra til at kommunehelse-tjenesten som organisasjon får et nytt blikk for hvilke typer utfordringer tjenesteapparatet står i, slik det ble erfart i denne kommunen:

Det at vi fikk oppdraget med å lage lokal handlingsplan, gjorde jo noe med fokuset vårt. Vi hadde ikke vært der vi er i dag hvis vi ikke hadde hatt denne handlingsplanen. Så jeg tenker det er mye godt som ble gjort som følge at vi ble pålagt å lage en plan [av kommunepolitikere]. For det er jo et område det er litt vanskelig å jobbe i, fordi det er vanskelige familiesaker og utrolig mange aktører inne.

Kompleksiteten i voldsarbeidet ble fremhevet og denne informanten fortsatte med å si at det nærmest ble uhåndterlig for ansatte og hele hjelpeapparatet. Derfor måtte tiltaksplaner med lokale ordninger på plass slik at ikke ansatte ble stående alene når det dukker opp voldssaker.

I Norge er det en forventning om at befolkningen skal ha samme tilgang til tjenester uavhengig av bosted. Det vil si at voldsutsatte som søker støtte og hjelp skal få tilstrekkelig, individuelt og faglig godt tilbud. Et *likeverdig tjenestetilbud* er en av faktorene som trekkes fram for sterkere statlig styring (Håkonsen et al., 2017). Dette mener vi er et relevant argument for at kommunehelse-tjenesten som organisasjon skal videreutvikle sitt tjenestetilbud til voldutsatte, voldsutøver og andre involverte som trenger hjelp og støtte.

3.1.3 Relasjonelle faktorer som drivkraft

En vedtatt handlingsplan øker sjansen for at det voldsforebyggende arbeidet blir satt i system, men det er ikke noen automatikk i dette. Studien om kommunale helse- og omsorgstjenesters arbeid med vold i nære relasjoner (Danielsen et al., 2016) indikerer at handlingsplanene er lite kjent blant ansatte, og samarbeidsrutiner i voldsarbeidet ble etterlyst. Flere av de intervjuede opplevde det vanskelig å ta opp temaet i møte med brukere, pasienter eller andre involverte og at de sto alene i håndteringen av voldsaker. Unntaket var jordmødrene som støttet seg til de nasjonale retningslinjene som anbefaler å spørre alle gravide om voldserfaring. Det at alle ble spurt, ufarliggjorde temaet og gjorde at jordmoren i mindre grad var engstelig for å bli oppfattet som fordomsfull av enkeltpersoner eller grupper (Danielsen et al., 2016; Hjemdal & Engnes, 2009). Frykten for å krenke minoriteter kan være så stor at hjelpeapparatet ikke tør å ta opp temaet om vold og overgrep, selv ved mistanke (Øverli et al., 2017).

Behovet for å normalisere vold som tema, ble beskrevet også i vårt prosjekt av en informant i fagstilling som hadde opplevd kompliserte saker med utsatte barn. Det var en forpliktende rutine i kommunen at voldskoordinatoren skulle informeres, og ved behov skulle denne trekkes inn for å gi støtte til tjenesteapparatet. I tillegg opplyste informanten:

Det var rutiner i kommunen for hvordan det skulle håndteres og det gjorde noe med dynamikken. Ved å vise til rutiner, ble det på en måte flyttet utenfor oss, noe som gjorde det lettere å

samarbeide med foreldrene etterpå. Opplevde aldri at det ble oppfattet negativt. [...] Nå har vi mye av det samme fordi vi har fått barnehusene, men andre tjenester har jo ikke det på samme måte.

I dette prosjektet har vi ikke informasjon om ansattes opplevelser eller kompetanse knyttet til voldssaker, men følelsen av å stå alene er velkjent. I studien om hjelpeapparatets møte med voldsutsatte (Grøvdal et al., 2014), framkom det at samarbeidet ikke var kvalitetssikret og at det var alt for personavhengig. Det var også et ønske om at kommunen hadde en koordinator med oversikt over hvilke tjenester som kunne kobles inn, og på en måte «samle fagfeltet» som ble oppfattet som «alt for fragmentert» (Grøvdal et al., 2014, s. 68). For 2018 var det 162 kommuner som rapporterte i KOSTRA at de hadde noen med koordineringsansvar for arbeidet med vold i nære relasjoner (SSB, 2018). I veilederen forklares ansvaret på denne måten:

Med koordineringsansvar menes ansvar for å ha en helhetlig og oppdatert oversikt over hvem i kommunen som har ansvaret for og utfører de ulike funksjonene knyttet til vold i nære relasjoner. Ansvaret kan innebære tilrettelegging av kommunikasjon og samarbeid mellom ulike virksomheter i kommunens arbeid mot vold i nære relasjoner, og en overordnet oppfølging av kommunens arbeid med vold i nære relasjoner (Barne- ungdoms- og familiedirektoratet, 2018, s. 18).

Flere av kommunen som har oppgitt at de har noen med koordinatorfunksjon, har også SLT-koordinatorer. Imidlertid er oppgavene til SLT-koordinatoren rettet inn mot barn og unge. Koordinatoransvaret som etterspørres i KOSTRA, vil ikke ha denne begrensingen, men gjelde alle voldsutsatte grupper i kommunen.

I studien til Grøvdal et al. (2014) ble det fremmet et ønske om kontaktperson i hver etat som hadde gode kunnskaper om vold, og spesielt var dette et ønske i samarbeidet med NAV. NAVs rolle i saker som omhandler vold er noe også statlige myndigheter har vært opptatt av. Et eget tiltak om dette ble tatt med i handlingsplanen for

2014–2017 for å kartlegge involvering av NAV i voldssaker. I slutt-rapporten som beskrev gjennomføringen av de nasjonale tiltakene, vises det til at halvparten av de NAV-ansatte som ble intervjuet av Arbeids- og velferdsdirektoratet, hadde hatt mistanke om at en til ti av klientene de møtte i sitt arbeid hadde vært voldsutsatt i den senere tid (Justis- og beredskapsdepartementet, 2018). Rapporten forteller ikke noe om hva NAV-ansatte gjorde med sine mistanker. I etterkant av undersøkelsen har Arbeids- og velferdsdirektoratet utarbeidet en veileder om vold i nære relasjoner og menneskehandel. Målgruppen er ansatte i NAV, men også andre grupper som arbeider opp mot denne problematikken er relevant (Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2016).

Møtene mellom ansatte i kommunehelsetjenesten, voldsutsatte og voldsutøvere er krevende situasjoner for alle. Det er sjeldent at hjelpeapparatet er vitne til volden. Ofte er det en gryende og ubehagelig mistanke om at ikke alt er som det skal være. Det er noen kritiske faktorer som kan avgjøre om saken blir avklart (Sandmoe & Kirkevold, 2011b). For det første om den ansatte gis mulighet til å komme i posisjon for å gjøre observasjoner over tid, det vil si skape relasjoner gjennom å bli kjent og bygge tillit. For det andre at det er kunnskap om voldsproblematikk i tjenesten og at lederen involverer seg og tar ansvar for at saken skal bli tilstrekkelig belyst. En tredje faktor som kan være til stor hjelp i håndteringen, er om den utsatte og/eller hjelpeapparatet finner samarbeidspartnere i den utsattes nettverk og i tjenesteapparatet, som kan fungere som allianser for å forebygge at det utøves ny vold (Sandmoe & Kirkevold, 2011b). Doktorgradsarbeidet til Sandmoe (2011) viste at det var behov for et rammeverk for å systematisere voldsutredningen i kommunehelsetjenesten og at et slikt rammeverk kan øke kvaliteten på tjenestene.

Rapporten *Om du tør å spørre, tør folk å svare* (Øverli et al., 2017), tar utgangspunkt i samiske samfunn og deres møte med hjelpeapparatet. Denne studien viser noe av de samme likhetene som kan være til stede i andre etniske minoriteter og små lukkede samfunn i etniske majoritetsmiljøer. Forfatterne fremhever at kjønnsrollemønstre og maktforhold i familiene i tette samfunn kan disponere for taushet om vold. Det kan være autoritære religiøse retninger innen

etnisk norske grupper eller andre etniske grupperinger. I tette samfunn har gjerne slektsbåndene større betydning og avdekking av vold kan medføre vanskeligheter i de daglige, praktiske gjøremålene. Øverli et al. (2017) trekker fram behovet og evnen til kulturkompetanse (vokse opp i en kultur) og kulturforståelse (analytisk evne til å forstå og jobbe i ulike kulturelle sammenhenger) som vesentlige elementer hos tjenesteutøveren for å ta opp voldstematikk i tette og lukkede samfunn.

I dette underkapittelet har vi forsøkt å synliggjøre hvilke relasjonelle utfordringer som den enkelte tjenesteutøver kan oppleve i sitt daglige arbeid. Det er vanskelig å arbeide med voldsutsatte hvis ikke tjenestene har retningslinjer for hvordan slike saker skal utredes og håndteres. Derfor stiller vi oss undrende til hvorfor ikke fagpersonell krever mer av egen tjeneste? Hvilke drivkrefter er det som skal til for at politikere, administrasjon og fagledelse skal forstå at det å jobbe med voldsproblematikk krever både en generell handlingsberedskap og handlingskompetanse, men også spesiell kompetanse gjennom ressurspersoner?

I utgangspunktet ønsker mennesker som har valgt en karriere innen helse-, omsorg- og sosialtjenestene å gjøre en god jobb som kan gjøre en forskjell for mennesker som trenger deres bistand. I henhold til arbeidsmiljøloven (2005, § 1-1 a), er lovens formål «å sikre et arbeidsmiljø som gir grunnlag for en helsefremmende og meningsfylt arbeidssituasjon, som gir full trygghet mot fysiske og psykiske skadevirkninger, og med en velferdsmessig standard som til enhver tid er i samsvar med den teknologiske og sosiale utvikling i samfunnet». Det å oppleve å stå alene i kompliserte voldssaker kan være i strid med denne lovparagrafen.

I intervjuene av ansatte i hjemmesykepleien i forbindelse med utvikling av kommunal handlingsplan i Skien kommune, ble det fortalt om flere overgrepssaker av alvorlig karakter (Sandmoe & Skraastad, 2013). Vi som ledet fokusgruppeintervjuene trodde det var pågående saker, men disse hendelsene lå flere år tilbake i tid. Pleierne fortalte om opplevelser som hadde gjort et sterkt inntrykk og festet seg som vanskelige praksiserfaringer hvor de følte de kom

til kort. Når de reflekterte over hva de hadde opplevd i ettertid, var det mange som undret seg over at ikke flere eller andre tiltak ble igangsatt. Av intervjuene ser vi at for noen hadde praksiserfaringen ført til en mer konstruktiv tilnærming i lignende saker, mens andre var opptatt å sette grenser for hva helsepersonell skulle involveres i. Det ble diskutert i hvilken grad og hvilket ansvar hjemmesykepleien hadde når det var andre personer i hjemmet enn de som hadde vedtak om tjenester som ble voldsutsatt. Dette kan tolkes som en beskyttelse av seg selv og rollen som tjenesteutøver, og for å unngå opplevelsen av å ikke strekke til (Sandmoe & Skraastad, 2013).

Fagansatte bør i større grad bruke offentlige dokumenter og tilgjengelig lovverk for å synliggjøre om kommunen oppfyller sine forpliktelser eller ikke. Fagpersoner som blir satt til å utvikle en kommunal handlingsplan mot vold i nære relasjoner, bør først avklare om planen vil gi formelle forpliktelser for kommunen, eller om det kun er en temaplan for å vise visjoner og allerede igangsatte tiltak (Sandmoe, 2016). En entusiastisk fagperson gjorde seg disse refleksjonene:

Men vi har som fagpersoner tenkt at når vi har jobbet med rutiner, med samhandling, med utarbeiding av prosedyrer, så finner vi at vi har mange planer, før vi skjønnte dette med politisk. [...]. Det aller meste vi jobber med, det er jo ikke politisk vedtatte planer. Hva mener de egentlig med en plan? Vi jobber jo planmessig, men [...] det kan jo være mange som sier at de har en plan. Vi har en plan for arbeidet vårt, men om det er politisk vedtatt plan? Hva er formaliseringskravet for at man skulle kalle det en plan? Men spennende, og det er bare å sparke i vei og forlange. For det hjelper selvfølgelig, for dette er jo folkehelseutfordringer på aller øverste hylle.

3.1.4 Voldsutsattes behov som drivkraft

Er det spesielle grupper av utsatte som er større drivkraft for arbeidet mot vold i nære relasjoner enn andre grupper? I nyere historie var det kvinnebevegelsen som synliggjorde vold mot kvinner og barn som et samfunnsproblem. Dette arbeidet førte til etableringen av krisesentrene (Jonassen, 2013). Etter hvert ble vold i nære relasjoner det

rådende begrepet, og flere grupper ble inkludert i voldsarbeidet i kommunene. *Opptrappingsplanen mot vold og overgrep* for 2017–2021 er hovedsakelig rettet mot barn og unge (Barne- og likestillingsdepartementet, 2016). Forebygging av vold og overgrep mot barn og unge er fortsatt hovedfokuset i de kommunale handlingsplanene mot vold i nære relasjoner. I noen handlingsplaner av nyere dato presiseres det at det er et stort behov for en mer systematisk innsats også overfor andre risikoutsatte grupper, som enkelte grupper av innvandrere, rusmisbrukere, eldre og funksjonshemmede.

Studien til Sandmoe (2016) viste at eldre voldsutsatte i liten grad var målgruppen for tiltakene i de kommunale handlingsplanene. Av 61 kommunale handlingsplaner som ble inkludert i prosjektet, var det 1 av 4 planer som ikke inkluderte eldre utsatte. Av de 47 handlingsplanene som hadde inkludert eldre i målgruppen for planen, var det 12 som ikke hadde noen tiltak som spesifikt var rettet mot eldre utsatte. Det tiltaket som hyppigst ble nevnt (i 22 planer) var kontaktopplysninger til Vern for eldre – Nasjonal kontakttelefon (Sandmoe, 2016).

En mulig effekt av vårt prosjekt er at oppmerksomheten om voldsutsatte øker, slik som hos denne politikeren:

I og med at dere begynte med dette arbeidet her, så kan det bli et spark til å ta bedre tak i dette. For jeg kjenner selv til flere tilfeller av vold i nære relasjoner i kommunen. Og det gjelder både i forhold til barn i egen familie, og det gjelder i forhold til kvinner, og i forhold til eldre, ikke minst. Eldre er jo blitt en veldig sårbar gruppe i forhold til familiemedlemmer, som er på jakt etter penger og ting.

Vanligvis er økt oppmerksomhet om et tema kortvarig hvis det er utløst av eksterne forhold, slik som dette prosjektet. Hvis temaet også blir knyttet til lokale forhold som har betydning for en selv, vil sjansen være større for at oppmerksomheten rundt problematikken blir varende lenger. Det kan være tilfelle for denne politikeren som relaterte prosjektets tematikk spesifikt til voldsutsatte personer og

grupper i egen kommune. En slik erkjennelse kan bidra til økt fokus og innsats for tjenestetilbudet til voldsutsatte og utøvere, og «et spark til å ta bedre tak i dette» som politikeren selv formulerte det.

I den siste nasjonale handlingsplanen for 2014–2017 *Et liv uten vold*, var rammen kvinner og menn i alle aldre som var utsatt for eller utøvde vold i nære relasjoner. I tillegg kom det tilstøtende handlingsplaner for tvangsekteskap og kjønnslemlestelse. Vold innen omsorgstjenestene ble ikke inkludert, men intensjonen var at dette området skulle dekkes gjennom stortingsmeldingen om mennesker med utviklingshemming (Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, 2013). Etter vårt syn ble ikke denne intensjonen oppfylt i nevnte melding. I strategidokumentet for likestilling av mennesker med funksjonsnedsettelse for perioden 2020–2030 (Barne- og likestillingsdepartementet, 2018), omtales flere aspekter ved rettssikkerheten under temaet selvbestemmelse, medvirkning, deltakelse og inkludering. Her nevnes spesielt at mennesker med funksjonsnedsettelser som er i en avhengighets-situasjon til andre, kan ha økt risiko for å utsettes for vold fra omsorgspersoner eller andre som personen bor sammen med. Det gjelder også personer som bor på institusjon eller i bofellesskap. Det er ikke knyttet spesielle tiltak til dette problemområdet i strategidokumentet (Barne- og likestillingsdepartementet, 2018).

En grunn til større grad av statlig styring kan være for *ivaretagelse av svake grupper* (Håkonsen et al., 2017). Voldsutsatte vil i liten grad fremme egne interesser. De er avhengig av et lokalsamfunn som ser behovene og tilrettelegger tilbudene. Det er alltid en fare for at kommunene kan underprioritere oppmerksomheten til marginaliserte grupper.

Et representantforslag fra Stortinget (14.06.19) påpeker at kriesentertilbudet er svært varierende i ulike deler av landet med hensyn til døgnbemanning, nærhet til de som skal bruke senteret og kvaliteten på tilbudet. Representantenes forslag er at man går tilbake til den tidligere finansieringsmodellen med 80 prosent statlig finansiering gjennom øremerkede midler og at kriesentertloven paragraf 2 endres slik at alle kriesentrene pålegges å ha døgnåpent.

FNs komité for barnets rettigheter gir Norge mye honnør for arbeidet som skjer for å oppfylle barnekonvensjonen (De forente nasjoner, 2018). Men i de avsluttende merknadene har komitéen noen innvendinger og anbefalinger knyttet til enkelte artikler. En av disse er artikkel 18 om seksuell utnyttning og misbruk. Komitéen er bekymret for jenter som er i en spesielt sårbar situasjon, enten av sosiale grunner eller som del av en etnisk minoritet, samt under-rapportering av gutter som seksualofre. Når det gjelder politikken og strategien for generelle gjennomføringstiltak, påpeker komitéen at det er regionale forskjeller i tjenestetilbudet og at lokalt selvstyre må justeres med klare statlige retningslinjer for å sikre at det er høy kvalitet på tjenestene uavhengig av region. I tillegg til anbefalingen om å bevilge tilstrekkelig budsjettressurser, anbefaler komitéen at det tildeles «øremerkede midler til lokale myndigheter istedenfor å gi rammetilskudd, for å sikre at midler tiltenkt realiseringen av barns rettigheter brukes på en adekvat måte, til det tiltenkte formålet» (De forente nasjoner, 2018, punkt A; 6d).

3.1.5 Ulike drivkrefter i ulike tidsperioder

Vi har i dette kapitlet trukket fram og diskutert ulike førende faktorer som drivkraft for arbeidet mot vold i nære relasjoner i kommunene gjennom de fire systemene i den holistiske/økologiske modellen. Det som er intensjonen med modellen, og med vår gjennomgang, er å vise at ingen av systemene kan sees isolert, men at de er sammenvevde. Når juridiske føringer med endring i straffeloven (2005) skjer i det ytterste struktursystemet, har det betydning på individnivå, for voldsutsatte og voldsutøver, men også for de to øvrige systemene. Når helse- og omsorgstjenesteloven (2011) tilføres en ny paragraf som tydeliggjør kommunenes ansvar for et kompetent hjelpeapparat vedrørende voldsproblematikk, bør det få betydning for den ansattes møte med de som er berørt av volden, det vil si på relasjonsnivå, men også på samfunnsnivå for kommunehelsetjenesten som organisasjon.

Disse juridiske føringene kan sees i lys av det femte nivået, tidslinjen, i Bronfenbrenners (2005) økologiske modell. I vår «historiske tid» har vi en annen forståelse av vold og en annen holdning til vold som et samfunnsproblem enn for tretti år siden. Vi har fått mer

kunnskap om omfanget og volden er mer avprivatisert. Det har medført større behov for sanksjoner fra samfunnet. «Generasjons-tiden» har også endret seg, og 68-erne har andre holdninger til samfunnet enn det eldre personer hadde tidligere. Det er større forventning om at alle innbyggere, uansett etnisitet, alder, kjønn og seksuell legning har rett til individuell hjelp og støtte når det er ønskelig eller påkrevd. Vi har også lært mye mer om den «biografiske tiden», det vil si hvor stor betydning tidligere voldserfaring har for reaktivisering og for redusert fysisk og psykisk helse (Sandmoe et al., 2017; Strøm, Hjemdal, Myhre, Wentzel-Larsen, & Thoresen, 2017; Thoresen & Hjemdal, 2014).

Dette understøtter den innledende setningen i forordet som er skrevet av seks ministre i handlingsplanen for 2014–2017 *Et liv uten vold*: «Vold i nære relasjoner er alvorlig kriminalitet, et angrep på grunnleggende menneskerettigheter, og et folkehelseproblem» (Justis- og beredskapsdepartementet, 2013a, s.1). For tretti år siden ville folk ristet på hodet, i dag nikker vi gjenkjennende. Spørsmålet er: Hvilke tiltak mot vold i nære relasjoner trenger vår tid? På hvilken måte kan kommunale handlingsplaner mot vold i nære relasjoner være et virksomt verktøy?

3.2 utfordringer og anbefalinger

Vold i nære relasjoner er et utfordrende problemområde. De fysiske, psykiske og sosiale konsekvensene av volden kan være betydelig for den enkelte og er således et folkehelseproblem. Vold i nære relasjoner er et samfunns- og likestillingsproblem så vel som et kriminalitetsproblem. For å forebygge vold i nære relasjoner og håndtere voldssaker, vil alle tjenester i kommunen mer eller mindre bli involvert i dette arbeidet. I tillegg kan mennesker i alle aldre bli rammet av vold, utøve vold eller bli berørt på annen måte. Innsatsen må komme fra den kommunale helsetjenesten, fra sosialtjenestene ved NAV, fra virksomheter som drifter skole og fritid og fra justis, blant annet gjennom de lokale politirådene. På samme måte trenger det forebyggende folkehelsearbeidet ulike innfallsvinkler av ulike aktører i samfunnet, ikke minst fra kommunene. Derfor tror vi det er et klokt strategisk trekk av staten å plassere vold i nære relasjoner

som en del av folkehelsearbeidet, både fordi det er et folkehelseproblem og fordi en slik plassering fremmer tverrfaglig og tverretattlig samarbeid.

Et nærliggende spørsmål er hvordan staten skal drive arbeidet mot vold i nære relasjoner videre, og om kommunale handlingsplaner mot vold fortsatt skal være en del av denne satsingen?

For å bruke en grov beskrivelse, så har staten på mange måter lagt til side et viktig økonomisk styringssystem ved å ikke øremerke midler. I dette kapittelet har vi trukket fram flere faktorer som tilsier at staten bør bruke sterkere styring enn pedagogiske virkemidler gjennom anbefalinger og føringer. På bakgrunn av den kunnskapen vi har i dag, er det et behov for å institusjonalisere det forebyggende voldsarbeidet i kommunene. Det kan gjøres gjennom juridiske virkemidler.

Våre anbefalinger er at:

- Kriesenterloven utvides med en ny lovparagraf som pålegger kommunen å ha en politisk vedtatt plan for arbeidet mot vold i nære relasjoner. Planen skal særskilt beskrive hvilke tiltak kommunen har for å oppfylle lovens § 3 om individuell tilrettelegging av tilbud og § 4 om samordning av tjenester. Planen skal synliggjøre og konkretisere kommunenes strategiske målområder og inngå som en del av fylkesmannens tilsynsmyndighet, § 9.
- Stilling som koordinator for folkehelsearbeidet/familievoldskoordinator opprettes i alle kommuner, etter samme intensjon som familievoldskoordinatorene i politiet. For mindre kommuner kan det være aktuelt å knytte denne funksjonen til en stilling i kommunehelsetjenesten eller sosialektoren. Stillingen kan sees i sammenheng med SLT-arbeidet, men stillingen skal ikke begrenses til koordinering av tjenester for barn og unge.

- Disse to anbefalingene kan i en periode understøttes av økonomiske virkemidler. Alle kommunene trenger økte økonomiske ressurser, uansett om de har en handlingsplan eller ikke, for å styrke voldsarbeidet og forbedre logistikken i samarbeidet internt i tjenestene og med andre.

4 Fortsatt behov for en nasjonal veileder for kommunale handlingsplaner?

Den første nasjonale veilederen for utvikling av kommunale handlingsplaner mot vold i nære relasjoner, ble lansert av Justis- og politidepartementet i desember 2008. Veilederen var et tiltak i regjeringens handlingsplan *Vendepunkt*. NKVTS og RVTS fikk oppdraget med å utarbeide veilederen. I tillegg skulle RVTS bistå kommunene i deres arbeid med å utvikle lokale planer.

Tiltak 14 i den nasjonale handlingsplanen fra 2012 (Justis- og beredskapsdepartementet, 2012) gav NKVTS og RVTS ansvaret for å oppdatere den nasjonale veilederen og relansere den som en web-basert løsning. Fra 2013 har *Veileder, kommunale handlingsplaner mot vold i nære relasjoner* vært tilgjengelig som et eget nettsted driftet av NKVTS (2013a): <https://www.nkvts.no/sites/komplan/Sider/default.aspx>. Nettsiden til Justis- og beredskapsdepartementet (u.å.) viser til den nasjonale veilederen under temaet *Lov og rett* og fanen *Vold i nære relasjoner*.

På RVTS-enes nettsider kommer det ikke tydelig fram hvilket mandat og oppgaver sentrene har relatert til voldsfeltet. På den felles nettsiden for sentrene gjengis målområdene på denne måten: «RVTS har et viktig samfunnsoppdrag i å forebygge traumelidelser og selvmord». Oppgavene er «å bidra til relevant kompetanseutvikling for de som arbeider med forebygging av dette» (RVTS, 2019a). Søk på området ressurser og portaler, og spesifikt innen vold i nære relasjoner, gav ingen treff på *Veileder, kommunale handlingsplaner mot vold i nære relasjoner* (RVTS, 2019b). Det er noe ulikt hvordan området «vold» er inkludert på de fem RVTS-ene, men vi har ikke funnet at veilederen er lenket til noen av sentrenes nettsider. Det er

overraskende siden RVTS-ene hadde medansvar for å utarbeide, revidere og relansere veilederen, og siden sentrene skulle styrke og tydeliggjøre sin rolle i oppfølgingen av kommuner som utarbeider handlingsplaner (Justis- og beredskapsdepartementet, 2013a).

4.1 Er veilederen kjent og brukt?

I rapporten fra SINTEF har Ose og Kaspersen (2015) gjennomgått sider ved de kommunale handlingsplanene og kommunenes bruk av den nasjonale veilederen i utviklingen av planene. Det fremgår av den årlige rapporteringen av kommunenes arbeid med rus og psykisk helse at 134 av 428 kommuner hadde en kommunal handlingsplan mot vold i nære relasjoner medio 2015. Av kommuner med handlingsplan oppga 97 prosent at de hadde brukt veilederen når de utarbeidet planen. Undersøkelsen sier imidlertid ikke noe om hvordan de hadde brukt veilederen, og om de hadde opplevd den som nyttig.

Vi undersøkte om den nasjonale veilederen (NKVTS, 2013a) var kjent og brukt i 24 av prosjektets utvalgte kommuner gjennom å intervjuer politikere og ansatte fra administrasjon og i fagstillinger. Det var 14 av kommunene som hadde handlingsplaner med gyldig planperiode, for 6 kommuner var planperioden utløpt og 4 kommuner hadde aldri hatt handlingsplan. I disse 20 kommunale handlingsplanene mot vold i nære relasjoner, var det referanse til den nasjonale veilederen i 7. Imidlertid viser intervjuene at det er langt flere kommuner som har benyttet den nasjonale veilederen i arbeidsplanprosessen. Grunnen til at så få oppgir den nasjonale veilederen i referanselisten, kan være forklaringen til denne informanten: «Ja, den var vi klar over, men har ikke redegjort for den i forhold til statlige føringer fordi dette var mer en hjelpetekst».

Informantene gav få detaljerte opplysninger om bruken og nytten av den nasjonale veilederen. Dette kan blant annet skyldes at det var flere år siden handlingsplanene ble utarbeidet. For ni av kommunene var det seks år eller mer siden planarbeidet hadde pågått. Det kan også være at de som ble intervjuet ikke var ansatt på det aktuelle tidspunktet eller at stillingen ikke tilsa at de skulle ha slik detalj-

kunnskap. Det gjelder i stor grad ordførere/politikere, hvor det kun var to som kjente til den nasjonale veilederen. De fleste mente at en slik veileder måtte være nyttig og at den antagelig hadde vært benyttet ved utarbeidelsen. For rådmenn/administrative stillinger var det åtte som kjente til veilederen. En av dem var ganske kritisk fordi vedkommende mente veilederen var utdatert. En annen var litt oppgitt over dette og de øvrige spørsmålene:

Jeg har et hjertesukk både til deg og forvaltningsmyndigheten, at det er en forventning om at rådmannen skal ha detaljkunnskaper. Et eksempel er dette intervjuet som har et detaljnivå som ikke er mulig eller ønskelig for en rådmann. Hvis man involverer seg for dypt i dette vil det kunne gå ut over helheten.

Som ventet var det informantene i fagstillingene som hadde mest kjennskap til den nasjonale veilederen. Bare to av de intervjuende kjente ikke til den. Men i disse to kommunene var det andre av informantene som kjente til veilederen.

4.1.1 Hvordan ble veilederen brukt?

Kun i én av de 20 kommunene som hadde eller hadde hatt en handlingsplan, avdekket intervjuene at man overhodet ikke hadde brukt den nasjonale veilederen. Det var, som tidligere nevnt, fordi de opplevde veilederen som utdatert. Denne kommunen søkte opp veilederen i 2017, men denne ble ikke revidert før senere i det samme året. Videre var det i tre kommuner usikkerhet om den nasjonale veilederen var benyttet i handlingsplanprosessen. I de øvrige 16 kommunene var det minst en av informantene som mente at den nasjonale veilederen var brukt, selv om det for 5 av kommunene ikke kunne gis informasjon om hva eller hvordan den var brukt. Naturlig nok var det hovedsakelig informantene fra fagstillingene som kunne bidra med utfyllende opplysninger.

For de elleve kommunene vi har opplysninger om bruken, var det flest som benyttet den nasjonale veilederen som rammeverk for strukturen av handlingsplanen. Det gjorde det lettere å planlegge arbeidet i oppstarten. Eksempelvis mente en av kommunene at den nasjonale veilederen var en hjelp for å tydeliggjøre mandatet,

plassere ansvar og «rydde i hele prosjektet» for hva og hvem som burde være med. Det å ha veilederen som utgangspunkt for refleksjoner rundt egne lokale behov, understøttes av informanter fra flere kommuner. En informant i administrativ stilling som hadde vært ganske tett på i utarbeidelsen av planen uttalte at «de brukte den, men fulgte den ikke slavisk, punkt for punkt. De reflekterte over rådene som ble gitt og valgte sin vei, men de tok selvfølgelig med seg de relevante rådene».

I en kommune som ikke hadde nyttet den nasjonale veilederen i særlig grad, hadde de fått god bistand av RVTS i utarbeidelse av planen og derfor har antagelig innholdet i den nasjonale veilederen blitt lagt til grunn. Det var ingen som nevnte at den nasjonale veilederen hadde vært benyttet ved evaluering eller revidering av handlingsplanen, men det var heller ikke mange av disse handlingsplanene som hadde vært evaluert.

Det var få som kunne utdype hva som manglet eller burde forbedres i den nasjonale veilederen. Den kommunen som påpekte at den var for gammel, utdypet ikke hvilke områder som ikke var oppdatert, bare at det var fire år siden forrige revisjon. De fleste av de som hadde brukt den nasjonale veilederen syntes den var bra. Det var kun informanter fra én kommune som mente at den var veldig overordnet og dermed for lite konkret. I tillegg var det en kommune med ny handlingsplan, som savnet informasjon rundt det å melde vold og som gjerne ville ha noen prosedyrer for dette. Lovverket med avvergeplikt, opplysningsplikt og opplysningsrett har fått økt oppmerksomhet de siste årene. Den nasjonale veilederen ble sist revidert i 2017. I 2019 ble det gjort ytterligere noen mindre endringer vedrørende konvensjoner og lover, men det var etter at datainnsamlingen i dette prosjektet var avsluttet.

4.1.2 Kommuner uten handlingsplaner

I de fire kommunene som ikke hadde handlingsplaner var den nasjonale veilederen kjent. I den første av disse kommunene var det politisk vedtatt at det skulle utarbeides en handlingsplan. Der opplyste informanten i fagstillingen at de hadde søkt opp veilederen og begynt å fylle ut opplysninger som ble anbefalte skulle være med

i en slik plan. I tillegg visste de at RVTS kunne bistå dem i arbeidet. I den andre kommunen var den nasjonale veilederen blitt oversendt fra en stortingsrepresentant og deretter spredd i organisasjonen. De hadde sett på nettsiden at det var en «oppskrift» der og også at det var eksempler fra andre kommuner. I den tredje kommunen kjente den nyansatte rådmannen til veilederen fra sitt forrige arbeidssted, og uttalte:

Det gode var oppskriften som kunne kopieres og implementere. Fikk også god hjelp fra RVTS og råd om å tenke enkelt, ikke gjøre det for komplisert. Syntes veilederen var veldig tydelig og anvendbar i det praktiske, i jobbsammenheng.

I den fjerde kommunen uten plan hadde politikeren vært inne på nettsiden og uttalte at den nasjonale veilederen nok kunne være et godt utgangspunkt, men minnet om at alle planer måtte tilpasses lokale forhold. Det politiske miljøet hadde signalisert at de ønsket å få utarbeidet en handlingsplan mot vold i nære relasjoner i det kommende året. Informanten fra rådmannens stab opplyste at vedkommende hadde fått informasjon om veilederen fra den avdelingen som de antok skulle gå i gang med å utarbeide handlingsplanen.

4.2 Hvilke faglige innspill ønsker kommunene?

Informantene fikk spørsmålet om hvilke innspill kommunene ønsket eller trengte for å utarbeide en ny plan eller for å revidere en foreliggende handlingsplan. Som vist i de forrige avsnittene, var det tydelig at informantene i de kommunene som ikke hadde handlingsplan, mente at den nasjonale veilederen var en viktig premissleverandør. I tillegg ble andre sentra eller ressurser nevnt, deriblant RVTS, Bufetats retningslinjer for oppfølging av seksuelle overgrep og andre kommuners handlingsplaner.

Flere av informantene i de øvrige kommunene nevnte hva som hadde vært av betydning for dem da de utviklet planen. Disse ytringene kom etter at de hadde svart på spørsmål relatert til den nasjonale veilederen. Det var 3 av de 14 kommunene med handlingsplaner

som hadde fått viktige innspill fra RVTS i utarbeidelsen av planen. Likeledes ble ressurser via KS og SMISO¹ også nevnt. Mange av kommunene hadde søkt opp andre kommuners handlingsplaner for å se utformingen og hva som ble vektlagt innholdsmessig. Nyttene av andre kommuners handlingsplaner var også noe Moen et al. (2018) trakk fram ved analysen av elleve handlingsplaner mot vold i nære relasjoner fra Helseregion øst. Moen et al. fant at en del av de konkrete tiltakene var like i flere av handlingsplanene, noe som tydet på at man hadde søkt opp eksempelplanene i den nasjonale veilederen og knyttet egne tiltak tett opp til disse.

I vår studie presiserte informanter fra to av kommunene med handlingsplaner, at ulike nettstedene kunne inneholde nyttig informasjon. Den nasjonale veilederen inneholder et stort antall hyperlenker til viktige nettressurser, men vi vet ikke om kommunene brukte disse inngangene. I en kommune ble det fremhevet at behovet for andre faglige innspill var helt avhengig av hva som kom fram ved evalueringen av dagens plan, og om evalueringen synliggjorde at det var behov for nye målområder. Flere kommuner nevnte områder som går ut over konteksten vold i nære relasjoner, som rusbruk hos barn, hatkriminalitet eller voldsproblematikk i ulike etniske grupper.

For de seks kommunene som hadde en gammel plan, var det en eller flere kommuner som viste til ressurser ved NKVTS, RVTS, SMISO, KS, Bufetat, overgrepsmottak, KoRus, UDI og IMDi¹. En informant i administrativ stilling uttalte at en handlingsplanen fort kunne bli utdatert og derfor var det spesielt viktig å vise til nettressurser som *dinutvei.no*. Denne nettportalen presenterer seg som en nasjonal veiviser ved vold i nære relasjoner, voldtekt og andre seksuelle overgrep. Nettstedet har en spørsmål- og svartjeneste og gir en god oversikt over hjelpetilbudene på flere språk. Dinutvei.no driftes av NKVTS på oppdrag av Justis- og beredskapsdepartementet (NKVTS, u.å.). I en annen kommune ble *rettentil.no* og andre lignende nettsteder trukket fram. Nettportalen rettentil.no driftes av RVTS øst og retter seg særlig mot barn og unge som kan være utsatt for

1 Fullt navn for sentrene er forklart i begynnelsen av rapporten

negativ sosial kontroll, tvangsekteskap eller kjønnslemlestelse. Nettportalen inneholder mye informasjon og råd, men har ikke en spørsmål- og svartjeneste. I stedet vises det til steder/ressurser som kan kontaktes (RVTS øst, u.å.).

I fire av kommunene var ordførere/politikere og rådmenn/ administrasjon særlig opptatt av at det de trengte, var gode innspill om temaet fra fagfeltet og egne tjenester.

4.3 utfordringer og anbefalinger

Veileder, kommunale handlingsplaner mot vold i nære relasjoner blir hovedsakelig brukt av kommunene når ny handlingsplan skal utarbeides. Det er strukturen på utformingen av handlingsplanen og rammene for voldsarbeidet som ser ut til å ha størst nytte for kommunene, siden det er mest aktuelt når arbeidsprosessen settes i gang. Det indikerer at det fortsatt er bruk for den nasjonale veilederen som støtte for kommunene i utarbeidelsen av handlingsplaner mot vold i nære relasjoner.

Imidlertid ser det ut til at kommunene overser nyttige råd som gis i den nasjonale veilederen, blant annet om kvalitetssikring og ansvar. Disse rådene kan være avgjørende for at handlingsplanens tiltak skal bli iverksatt og fulgt opp på en slik måte at planen får en reell betydning for kommunens voldsarbeid. Dette er et område som RVTS bør følge opp gjennom ansvaret de er gitt av myndighetene, og i henhold til tiltakene i de to siste nasjonale handlingsplanene.

- *Veileder, kommunale handlingsplaner mot vold i nære relasjoner* bør fortsatt være en tilgjengelig ressurs for kommunene. Justis- og beredskapsdepartementet bør utarbeide en plan for hvor ofte og når veilederen skal gjennomgås og revideres. Det må også spesifiseres hvem som skal ha ansvar for revisjoner og drift, og hvordan det skal finansieres.
- Revideringen av *Veileder, kommunale handlingsplaner mot vold i nære relasjoner* bør ta utgangspunkt i resultatene som

denne rapporten viser til i sin helhet og som er sammenfattet i kapittel 8.

- *Veileder, kommunale handlingsplaner mot vold i nære relasjoner* må gjøres lett tilgjengelig på nettsidene til RVTS. RVTS bør tydeliggjøre sitt ansvar og sin rolle for kommunenes arbeid med vold i nære relasjoner på sine nettsider.

5 Kommuner med og uten handlingsplaner mot vold i nære relasjoner

Dette kapittelet redegjør for hvor mange av landets kommuner som har handlingsplaner mot vold i nære relasjoner og hvordan vi innhentet denne informasjonen.

Kapittel 1.2 beskriver hvilke kriterier dette prosjektet legger til grunn for hva som er en gyldig handlingsplan. Det vil si at den skal være politisk vedtatt og beskrive satsingsområder med konkrete aktiviteter, samt fremdriftsplan. Dette er de samme kriteriene som SSB legger til grunn for kommunenes årlige rapportering av planer om vold i nære relasjoner i KOSTRA.

Oversikten i dette kapittelet viser hvilke kommuner som har handlingsplaner mot vold i nære relasjoner som er politisk vedtatt og med gyldig planperiode. Det betyr at vi ikke har undersøkt om handlingsplanene beskriver aktiviteter, tiltak og framdriftsplan. Dokumentstudier av alle handlingsplanene ville blitt for arbeidskrevende innen rammene for dette prosjektet. Imidlertid vil disse temaene bli belyst i andre deler av rapporten som omhandler data fra intervjuene fra 24 av kommunene.

5.1 Kommunale og interkommunale handlingsplaner

En kommunal handlingsplan mot vold i nære relasjoner kjennetegnes ved at prosessen med å utarbeide planen med mål og tiltak har foregått innad i kommunen. Når to eller flere kommuner har opprettet et plansamarbeid for å utarbeide en handlingsplan har vi en interkommunal plan. I reguleringsplanveilederen (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2018) presiseres det at interkommunalt plansamarbeid kan gjøres for alle typer planer, men at det

endelige vedtaket om iverksettelse av planen må skje i hver enkelt kommune. Det er viktig å være oppmerksom på at en interkommunal plan ikke sier noe om omfanget av plansamarbeidet. Ofte kan et slikt samarbeid være relativt uforpliktende (Harvold & Skjeggedal, 2012) selv om det presiseres i reguleringsplanveileder at «plansamarbeidet må organiseres særskilt og avtales mellom de medvirkende kommuner» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2018, s. 12).

Samarbeid om en interkommunal plan kan forstås ut fra et felles behov for å styrke kapasiteten og kompetansen når det gjelder planarbeidet i hver kommune. For mange små kommuner vil det å øke kapasiteten og kompetansen være spesielt viktig. For de største kommunene vil det å styrke eksisterende tverrsektoriell samhandling ofte være det avgjørende. Grad av plansamarbeid kan forstås ut fra begrepene prosess og produkt, hvor prosess fokuserer på den personellmessige kontakten mellom kommunene. Dette handler blant annet om å dra nytte av hverandres kompetanse. Plansamarbeid ut fra begrepet produkt handler om å utarbeide dokumentet, det vil si selve handlingsplanen (Harvold & Stokstad, 2015).

Interkommunale handlingsplaner kan gi ulike føringer for kommunene. Noen kommuner har samarbeidet om det faglige innholdet i planen, men deretter har hver kommune utarbeidet en egen tiltaksplan. Andre kommuner har en interkommunal plan som også synliggjør de strategiske satsingsområdene på tvers av kommunegrensene, men hvor hver kommune operasjonaliserer satsingsområdene ut fra lokale behov og ressurser gjennom en tiltaksplan. Begge disse formene for interkommunal handlingsplan kan ha mer eller mindre tverrsektoriell samhandling på tvers av kommunegrensene.

5.2 Tidligere nasjonale oversikter

De siste årene har det vært utarbeidet flere oversikter over kommuner som har handlingsplaner mot vold i nære relasjoner. Oversiktene har vært basert på egenrapportering fra kommunene.

SINTEF gjorde i 2015 en gjennomgang av kommunens arbeid med psykisk helse- og rusarbeid på oppdrag fra Helsedirektorat (Ose & Kaspersen, 2015). Her kartla de blant annet hvor mange som hadde utarbeidet kommunale handlingsplaner mot vold i nære relasjoner. Fra 2016 har kommunene årlig rapport i KOSTRA, innen rapporteringsområdet «Krisesenter og vold i nære relasjoner» (SSB, 2016). Rapporteringen er knyttet til kommunenes forpliktelser i henhold til krisesenterlova (2009, §§ 1, 4 og 8). Kommunene skal i tillegg redegjøre for om de har en politisk vedtatt plan for arbeid med vold i nære relasjoner i egen kommune eller i samarbeid med andre som en interkommunal plan, og om det er utnevnt noen med koordineringsansvar for dette arbeidet (SSB, 2018).

Tabell 5.1 Antall kommuner som har rapportert handlingsplaner mot vold i nære relasjoner

	Kommuner i Norge		Har handlingsplan		Har ikke handlingsplan		Ikke svart	
	N	%	N	%	N	%	N	%
SINTEF – 2015	428	100	134	31	244	57	50	12
KOSTRA – 2018	422	100	241	57	181	43	0	0

Tabell 5.1 sammenfatter kommuneoversikten fra SINTEF for 2015 med kommunenes egenrapportering i KOSTRA for 2018. SINTEFs undersøkelse viste at 31 prosent av kommunene hadde utarbeidet handlingsplaner mot vold i nære relasjoner (Ose & Kaspersen, 2015). I KOSTRA oppgav 57 prosent av kommunene at de hadde handlingsplaner. Sammenligner vi SINTEFs resultater fra våren 2015 med KOSTRA fra 2018, ser vi en betydelig økning av kommunale handlingsplaner mot vold i nære relasjoner.

Det er viktig å være oppmerksom på at spørsmålsstillingen i de to undersøkelsene er forskjellig både i begrepsbruk og innhold. Spørsmålet SINTEF stiller til kommunene er følgende: «Har kommunen utarbeidet handlingsplan for håndtering av vold i nære relasjoner som er gjeldende per dato?» Det vi si at det etterspørres en egen handlingsplan, men ikke spesifikt om den er politisk vedtatt, slik det gjøres i KOSTRA. Her er spørsmålet til kommunen formulert på denne måten: «Har kommunen en politisk vedtatt plan for arbeid

mot vold i nære relasjoner?» (SSB, 2016). I veiledningen presiseres det at det ikke behøver å være en egen handlingsplan mot vold i nære relasjoner, men at også en annen «gjeldende politisk vedtatt plan om voldsproblematikk, hvor nære relasjoner er en del av denne planen» skal inngå i rapportering som en kommunal eller interkommunal plan (Barne- ungdoms- og familiedirektoratet, 2018, s. 17).

5.3 Å finne handlingsplanene

Fra april til utgangen av 2018 innhentet vi informasjon over hvilke av landets 422 kommuner som hadde utarbeidet en handlingsplan mot vold i nære relasjoner. Nedenfor er det en skjematisk fremstilling av denne prosessen.

Figur 5.1 Innhenting av politisk vedtatte handlingsplaner

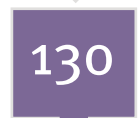
OPPSTART (15.4.18)

Ant. kommuner ukjent: 422 (100 %)
 Kommuner med plan: 0
 Kommuner uten plan: 0



INTERNETTSØK

Ant. kommuner ukjent: 292 (69 %)
 Kommuner med plan: 130 (31 %)
 Kommuner uten plan: 0



DIALOG MED KOMMUNENE

Ant. kommuner ukjent: 268 (64 %)
 Kommuner med plan: 150 (35 %)
 Kommuner uten plan: 4 (1 %)



SAMMENLIKNING MED KOSTRA-RAPPORTERING

Ant. kommuner ukjent: 109 (26 %)
 Kommuner med plan: 150 (35 %)
 Kommuner uten plan: 163 (39 %)



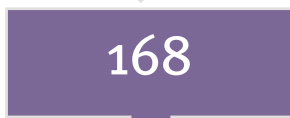
DIALOG MED FYLKESMENNENE

Ant. kommuner ukjent: 71 (16 %)
 Kommuner med plan: 159 (38 %)
 Kommuner uten plan: 192 (46 %)



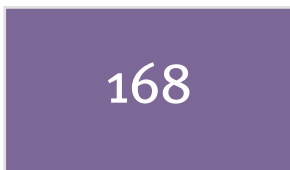
DIALOG MED RVTS

Ant. kommuner ukjent: 58 (14 %)
 Kommuner med plan: 168 (40 %)
 Kommuner uten plan: 196 (46 %)



DATAINNSAMLING AVSLUTTES (31.12.18)

Ant. kommuner ukjent: 0
 Kommuner med plan: 168 (40 %)
 Kommuner uten plan: 254 (60 %)



Som vist i figur 5.1, benyttet vi ulike metoder for å få oversikt over kommuner med og uten handlingsplaner. Metodene var internettsøk, sammenligning av våre funn med kommunens egenrapportering i KOSTRA² og direkte kontakt med kommuner, fylkesmenn og RVTS.

Gjennom internett søkte vi via kommunenes og Googles søkemotorer. I det kommunale søket brukte vi søkeordene «vold/vald», «handlingsplan» og «nære relasjoner/relasjonar». Søkesetningen «Kommunenavn Handlingsplan vold i nære relasjoner» ble brukt når vi søkte via Google. Ved å bruke denne metoden ble det funnet 130 planer som var politisk vedtatt og hvor planperioden var definert. Vi fant ytterligere 48 planer hvor enten planperioden hadde utløpt eller planperioden var uklar. Disse planene ble inkluderte i det videre søket ettersom vi ikke visste om disse planene var blitt evaluert/rullert/revidert.

Etter å ha gjennomført internettsøk kommunalt og via Google kontaktet vi de kommunene der vi ikke hadde funnet en plan. Vi ringte kommunens sentralbord og ble i de fleste tilfeller sendt videre til rett person i administrasjonen eller kommunaldirektøren innenfor sektor oppvekst eller helse. Videre dialog med kommunene skjedde gjennom epost eller telefon. Dette var en tidkrevende prosess. På grunn av prosjektets begrensede ressurser og kapasitet avsluttet vi denne tilnærmingen etter å ha vært i dialog med 25 kommuner. Før vi kontaktet kommunene var det 292 kommuner hvor det var ukjent om de hadde en handlingsplan og etter dialogen med kommunene lå tallet på 268. Etter disse datainnsamlingsmetodene, hadde vi identifisert 150 handlingsplaner og fått vite at 4 kommuner ikke hadde en handlingsplan.

Neste steg var å undersøke om de opplysningene vi hadde eller manglet, stemte overens med opplysningene kommunene rapporterte inn til KOSTRA. Der hvor våre funn, ikke funnet plan eller utgått plan/uklar planperiode, sammenfalt med KOSTRA sitt

2 På tidspunktet for datainnsamling var det KOSTRA-tallene for 2017 som ble lagt til grunn. Vi har valgt å gjengi og bruke tallene fra 2018 fordi vi sammenlignet våre resultater med 2018-tallene i etterkant. I tillegg gjør det presentasjonen mer oppdatert siden våre funn bygger på datainnsamling i 2018.

alternativ «ikke en plan mot vold i nære relasjoner», ble kommunen registrert som «kommune uten handlingsplan». Etter KOSTRA-sammenligningen var det 163 kommuner som kom inn under «kommune uten handlingsplan», og det var fortsatt 150 kommuner der vi hadde funnet en handlingsplan. De resterende 109, som hadde registrert en plan i KOSTRA, men hvor vi ikke klarte å finne planen eller det var uklarhet rundt planperioden, søkte vi videre opp. Vi kontaktet fylkesmennene og siden RVTS. Responsen på vår henvendelse varierte, både fra fylkesmennene og RVTS.

Vi henvendte oss til fylkesmennene fordi embetet fører tilsyn med om kommunene oppfyller sine forpliktelser etter krisesenterlova (2009, §§ 2, 3, 4 og 9). Vi antok at fylkesmennene ville ha oversikt over hvilke kommuner som hadde handlingsplaner mot vold i nære relasjoner som grunnlagsdokumenter ved tilsynene. RVTS ble forespurt fordi de fungerer som et veilednings- og kompetansesenter for kommunene i deres arbeid med vold i nære relasjoner og skal ved behov bistå kommunene med å utarbeide handlingsplaner (Justis- og beredskapsdepartementet, 2013a).

Etter å ha vært i dialog med fylkesmennene og RVTS, hadde vi informasjon om at 196 kommuner ikke hadde handlingsplaner mot vold i nære relasjoner. Fortsatt var det 58 kommuner hvor vi ikke hadde funnet handlingsplaner, til tross for at kommunene selv hadde rapportert at de hadde planer i KOSTRA. Det kan være at disse kommunene har andre politisk vedtatte planer om voldsproblematikk som også inkluderer vold i nære relasjoner, men det har ikke gitt treff ved våre søk. Siden vi ikke har denne informasjonen, registrerte vi de 58 kommunene som «kommune uten en handlingsplan». Våre resultater ble derfor at 254 kommuner ikke hadde handlingsplaner og at 168 kommuner hadde handlingsplan mot vold i nære relasjoner.

5.3.1 Kommentarer til utfordringene i datainnsamlingen

I arbeidet med å innhente kommunale handlingsplaner, ble det tydelig at det var store variasjoner når det gjelder planenes tilgjengelighet på nett. For eksempel ble flere planer funnet via Google-søk etter at det var søkt på kommunens nettsider uten treff.

Det kom også fram i samtalen med en kommune at de hadde plassert handlingsplanen på kommunens intranettside og ikke internettside. To kommuner fortalte at planen ikke kunne søkes opp som følge av at kommunen hadde omstrukturert sine nettsider.

Vi ser at rådene i den nasjonale veilederen om hvordan handlingsplanen mot vold i nære relasjoner bør gjøres kjent og tilgjengelig, i for liten grad har blitt fulgt. Her er anbefalingene at:

Planen bør gjøres lett tilgjengelig på kommunens nettsider, slik at den er enkel å finne både for ansatte og kommunens øvrige innbyggere. Handlingsplanen bør være mulig å finne ved søk på ord som 'vold' eller 'overgrep' på kommunens nettsider, og det bør vurderes å opprette en egen 'emneknagg' for å forenkle tilgangen til relevante dokumenter. Trykk gjerne opp handlingsplanen, ikke alle kommunens ansatte har fri tilgang til pc i arbeidet sitt (NKVTS, 2013f).

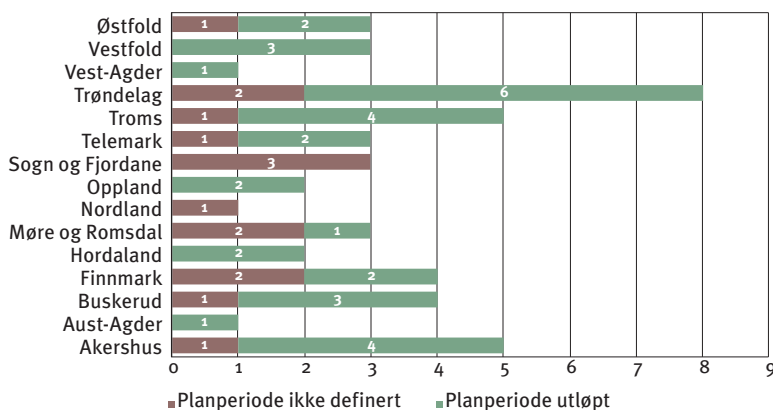
I rollen som tjenestetilbyder bør informasjon om kommunens tjenester være lett tilgjengelig for alle, og fremstå som sammenhengende og helhetlige. Tilgjengelighet handler om kunnskap om og tilgang til handlingsplanene og dermed det arbeidet som gjøres innen vold i nære relasjoner. Når planer er lite tilgjengelige, eller utilgjengelige, kan det føre til at informasjon om planenes eksistens og innhold ikke kommer ut til innbyggerne. Det kan ha store konsekvenser for den enkelte utsatte og andre berørte av vold i nære relasjoner. En utilgjengelig plan er også et demokratisk problem, i det den vanskeliggjør befolkningens mulighet til å vurdere om de får de tjenester de bør kunne forvente fra kommunen. Det vanskeliggjør også mulighetene for brukermedvirkning og tilbakemelding. Det systematiske arbeidet mot vold i nære relasjoner vil svekkes hvis ansatte ikke får kunnskap om planens innhold. De vil da ikke kunne forholde seg til dens mål og tiltak. Manglende tilgjengelighet kan også føre til at tjenestetilbudet ikke sees i sammenheng, og at ansatte blir usikre på rutiner for hvordan relevante tjenester samarbeider med hverandre.

5.3.2 Planperioden uklar eller utløpt

I tillegg til at handlingsplanen skal være politisk vedtatt må den også ha en gyldig planperiode. Det betyr at det må fremkomme når planen ble politisk vedtatt politisk (oppstartstidspunkt) og når den utløper (sluttidspunkt). Planen bør videre redegjøre for når den skal evalueres/rulleres og eventuelt revideres. På bakgrunn av dette vil planer hvor planperioden har utløpt eller at den ikke er tydelig definert, beskrives som ikke aktive planer.

Av handlingsplanene vi lokaliserte var det totalt 15 planer som ikke hadde satt et sluttidspunkt. Av disse var det elleve som hadde opplysninger om når planen skulle evalueres eller rulleres og på den måten kunne et tidspunkt settes for når planen utløp. Disse planene ble inkludert i studien som kommuner med handlingsplan. De siste fire ble registrert uten handlingsplan fordi det ikke fremkom når planperioden utløp, eller når planen skulle evalueres eller videreføres [Volda, 2010; Vefsn, 2011; Røyken, 2015; Selje 2015]. I tillegg var det 33 kommuner hvor vi fant en handlingsplan, men hvor planperioden hadde utløpt. Av disse ble én kommune registrert som kommune med handlingsplan ettersom det kom fram i dialog med kommunen at de hadde rullert planen. Resterende kommuner ble registrert som «kommune uten en handlingsplan».

Figur 5.2 Antall kommuner med utløpt planperiode for handlingsplanene, fordelt etter fylker (N=48)

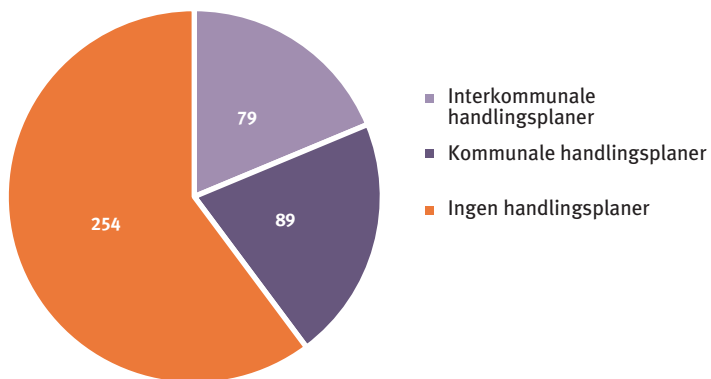


Rapporteringen som kommunene gjør i KOSTRA krever ikke at planperioden oppgis. I KOSTRA-veiledningen for kommunene står det at «Planen er *gjeldende* så lenge planperioden beskrevet i planen, ikke er utløpt» (Barne- ungdoms- og familiedirektoratet, 2018, s.17). Vi er usikre på om alle kommunene har fulgt veiledningen siden flere av planene som var rapportert i KOSTRA hadde utløpt planperiode. Vi mener at KOSTRA bør inkludere spørsmål om handlingsplanens planperiode for å unngå feilregistrering.

5.4 Hvor mange kommuner har handlingsplaner?

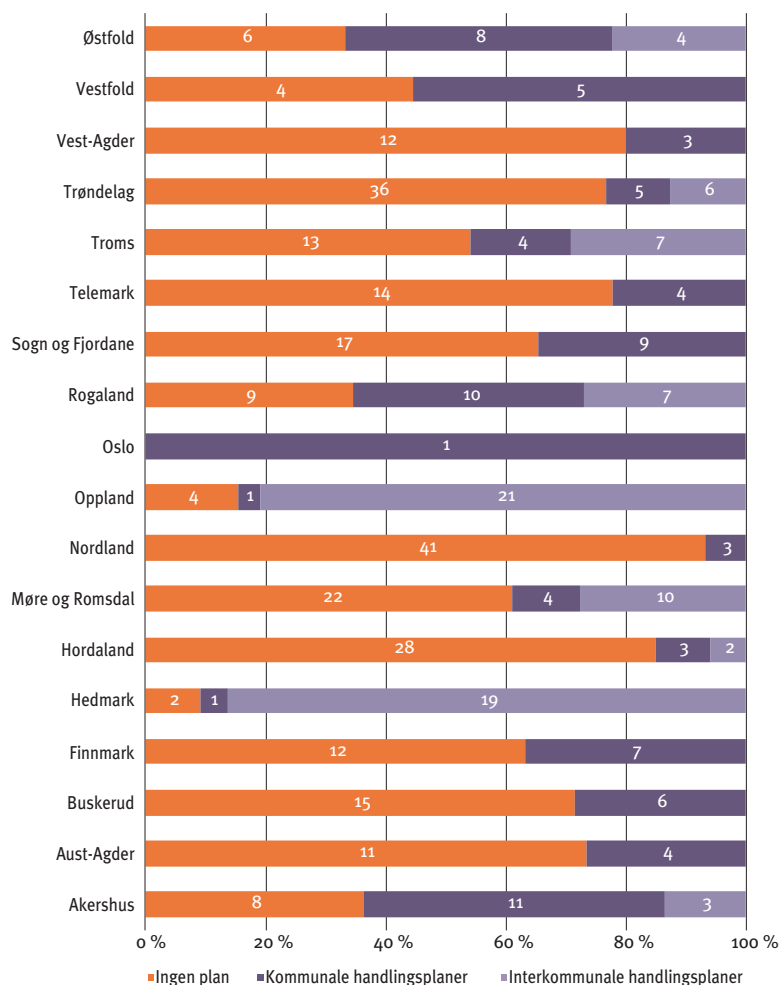
I vår studie var det totalt 254 kommuner hvor det ikke ble funnet en handlingsplan mot vold i nære relasjoner, mens en plan ble lokalisert i 168 kommuner. Det betyr at 60 prosent av kommunene er uten en handlingsplan og at 40 prosent har en handlingsplan.

Figur 5.3 Antall kommuner med handlingsplaner (N=422)



Figur 5.3 viser at av de 168 kommunene med planer, hadde 89 kommuner en handlingsplan mot vold i nære relasjoner, mens 79 hadde en interkommunal handlingsplan. De interkommunale planene kunne ha ulike forpliktelser for den enkelte kommune, jamfør kapittel 5.1.

Figur 5.4 Antall kommuner med handlingsplaner, fordelt etter fylker (N=422)



Den fylkesvise fordelingen av handlingsplaner mot vold i nære relasjoner er ujevn. Fylkene Hedmark og Oppland peker seg ut ved at over 80 prosent av kommunene har utarbeidet handlingsplaner mot vold i nære relasjoner. I den andre enden finner vi fylkene Nordland, Hordaland og Vest-Agder hvor det er 20 prosent eller færre av kommunene som har handlingsplaner.

5.4.1 Interkommunale planer

Av 168 handlingsplaner var det 79 planer som var utarbeidet gjennom et interkommunalt plansamarbeid, noe som utgjør cirka halvparten av alle handlingsplanene. Spesielt i fylkene Oppland og Hedmark er det utarbeidet interkommunale planer. Av totalt 20 handlingsplaner i Hedmark og 22 i Oppland er det kun én kommune i hvert fylke som har en kommunal handlingsplan. De andre planene er interkommunale.

Til sammenligning var det 99 av de 241 handlingsplanene i KOSTRA for 2018 som var interkommunale (SSB, 2018). I NOVAs undersøkelse av 100 tilfeldig valgte kommuner, var det 47 som hadde kommunale handlingsplaner, 40 hadde ikke, mens 13 var i gang med å utvikle planer (Vislie & Gundersen, 2017). SINTEF differensierte ikke mellom kommunale og interkommunale planer (Ose & Kaspersen, 2015).

Oslo kommune skiller seg ut ved at de har fylkeskommunal status. Kommunen har derfor ved siden av den kommunale planen mot vold i nære relasjoner også utarbeidet bydelvise handlingsplaner.

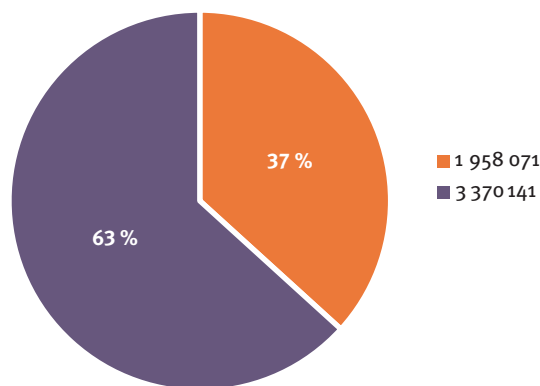
Av de 15 bydelene er det kun 3 som ikke har handlingsplan mot vold i nære relasjoner. Bydelene Alna og Gamle Oslo hadde begge handlingsplaner hvor sluttdato for planperioden var 2017. For bydelen St. Hanshaugen har vi ikke funnet handlingsplan mot vold i nære relasjoner gjennom våre søk.

De lokale handlingsplanene skal sørge for at arbeidet mot vold i nære relasjoner er godt integrert i de tjenestene som er i direkte kontakt med innbyggerne i hver enkel bydel. Antallet innbyggere i en bydel i Oslo tilsvarer en mellomstor kommune. På bakgrunn av at Oslo har en hovedplan mot vold i nære relasjoner i tillegg til bydelsplaner kan en forstå den lokale handlingsplanen i hver bydel som et resultat av en interkommunal prosess.

5.5 Hvor mange bor i kommuner med handlingsplaner?

Det er interessant å vite at 40 prosent av kommunene har handlingsplaner mot vold i nære relasjoner, men like interessant er det å vite hvor mange av landets innbyggere som bor i disse kommunene. Våre resultater viser at 63 prosent av Norges befolkning omfattes av handlingsplaner mot vold i nære relasjoner. Dette er visualisert i figur 5.5.

Figur 5.5 Andel av befolkningen som bor i kommuner med og uten handlingsplaner (N=5 328 212)



Selv om 60 prosent av kommunene i 2018 manglet en handlingsplan, bodde altså 63 prosent av innbyggerne i Norge i en kommune med en plan. Det betyr at det hovedsakelig er de befolkningstette kommunene som har utarbeidet handlingsplaner mot vold i nære relasjoner. Dette kommer også fram når vi i følgende avsnitt ser på kommunens plassering etter SSBs nye sentralindeks (Høydal, 2017).

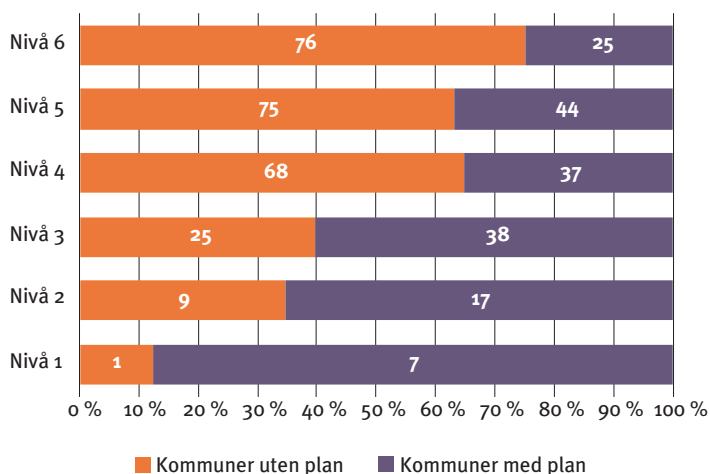
5.5.1 Sentralitetsnivå til kommuner med og uten handlingsplaner

Sentralindeksen sier noe om en kommunenes sentralitet basert på reisetid til arbeidsplasser og servicefunksjoner fra alle bebodde grunnkretser. Sentralitetsindeksen deles inn i 6 nivåer hvor nivå 1 viser til de mest sentrale kommunene. Antall innbyggere på de ulike nivåene er viktig. Utgangspunktet er en normalfordeling etter

befolkning, hvor flertallet av kommunene befinner seg i de midterste gruppene. De minst sentrale nivåene kjennetegnes av mange kommuner med få innbyggere i hver (Høydal, 2017).

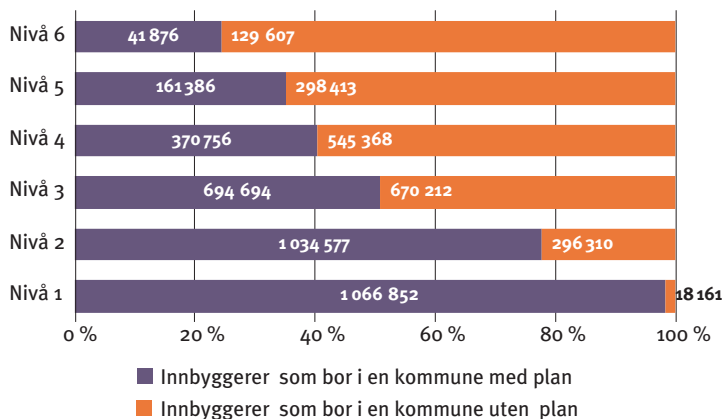
Oslo og Oslos nære omegn er på nivå 1 i sentralindeksen. De øvrige storbyene som Stavanger, Bergen og Trondheim er på nivå 2. Hamar, Molde, Kristiansund og Karmøy med flere ligger på nivå 3. For å se en fullstendig liste over kommuner med handlingsplaner og sentralitetsnivå, se vedlegg 3.

Figur 5.6 Antall kommuner med og uten handlingsplaner, fordelt etter sentralitetsnivå (N=422)



Ved å bruke sentralitetsindeksen kan vi sammenligne sentraliteten til kommunene som har utarbeidet handlingsplaner med sentraliteten til de kommunene som ikke har utarbeidet slike plan. Med utgangspunkt i sentralitetsindeksen ser vi av figur 5.6 at de fleste av kommunene innenfor nivå 1 til 3 har handlingsplaner mot vold i nære relasjoner, mens forholdet er motsatt for kommuner med sentralitetsnivå 4 til 6. Her har flertallet av kommunene ikke handlingsplaner mot vold i nære relasjoner.

Figur 5.7 Antall innbyggere som bor i kommuner med handlingsplaner, fordelt etter kommunenes sentralitetsnivå (N=5 328 212)



Ved utgangen av 2018 var det 5 328 201 innbyggere i Norge (SSB, 2018). Som vist i figur 5.7, bodde cirka halvparten av innbyggerne i kommuner med sentralitetsnivå 1, 2 eller 3. Det innebærer at handlingsplanene i disse kommunene dekker en stor del av befolkningen. Dette blir tydelig når vi sammenlikner den største kommunen med handlingsplan mot den minste kommunen med handlingsplan. Ved utgangen av 2018 hadde Oslo 681 729 innbyggere og sentralitetsnivå 1, mens Utsira med sentralitetsnivå 6 hadde et innbyggertall på 198.

Våre funn er i overensstemmelse med tidligere studier som har sett på størrelsen på de kommunene som har handlingsplaner mot vold i nære relasjoner. SINTEFs undersøkelse viste at cirka 31 prosent av kommunene hadde utarbeidet en handlingsplan mot vold i nære relasjoner, og det var først og fremst de store kommunene som hadde utarbeidet slike planer (Ose & Kaspersen, 2015). I de minste kommunene med under 2000 innbyggere var det bare en femtedel som oppga en plan, mot åtte av ti i de største kommunene med mer enn 50000 innbyggere (Ose & Kaspersen, 2015). Også KOSTRA viste at de fleste storkommunene (50 000 innbyggere eller mer) hadde utarbeidet handlingsplaner (SSB, 2018). NOVAs undersøkelse av 100 tilfeldig valgte kommuner viste at det var flest store kommuner som hadde handlingsplaner mot vold i nære relasjoner (Vislie & Gundersen, 2017).

6 Handlingsplanen og det kommunale plansystemet

Det er viktig at den kommunale handlingsplanen mot vold i nære relasjoner er politisk behandlet og vedtatt, men det er ikke tilstrekkelig for at den skal få praktiske konsekvenser. Hvor handlingsplanen plasseres i kommunens planhierarki er vesentlig for at den skal bli virksom.

Kommunen må forholde seg til mange typer planer, og den kommunale overordnede planstrategien vil klargjøre hvilke behov kommunen har for å videreføre planer, fase ut planer eller utarbeide nye planer (Miljøverndepartementet, 2011, 2012). De formelle rammene for det kommunale plansystemet er gitt i Plan- og bygningsloven, også betegnet som PLB (2008). I en kommune forklarte rådmannen generelt om plansystemet og spesielt om hvor handlingsplanen mot vold i nære relasjoner var plassert:

Kommuneplanen ligger øverst, så ligger handlings- og økonomiplanen. Vi er i ferd med å utarbeide en strategiplan for hele helse- og velferdsområdet som blir en sånn mellomnivå, og så kommer alle fagplanene våre på nivå under det. Vi har kommuneplan, økonomiplan og så er det fagplan, og denne har vært en av dem. Og vi har ti sånne fagplaner i helse- og velferdsområdet for øyeblikket. Den ligger på nivå fire.

En kommuneplan skal inneholde både en samfunnsdel med handlingsdel og en arealdel. Økonomiplanen skal være en del av handlingsdelen og skal angi hvordan kommuneplanen skal følges opp i den neste fireårs-perioden og med årlige revideringer. Etter valget av nytt kommunestyre starter den politiske prosessen med kommunens planstrategi og revisjon av planprogrammet. Samfunnsdelen i kommuneplanen er et politisk styringsverktøy når den er forankret i kommunestyret og når satsingsområdene er tydelige (Plathe & Hernes, 2018). Det er opp til kommunen hvor

mange temaplaner det er behov for. Handlingsplan mot vold i nære relasjoner kan inngå som en temaplan under helse- og omsorg, oppvekst og integrering, slik som i den nevnte kommunen og som visualisert i figur 6.1.

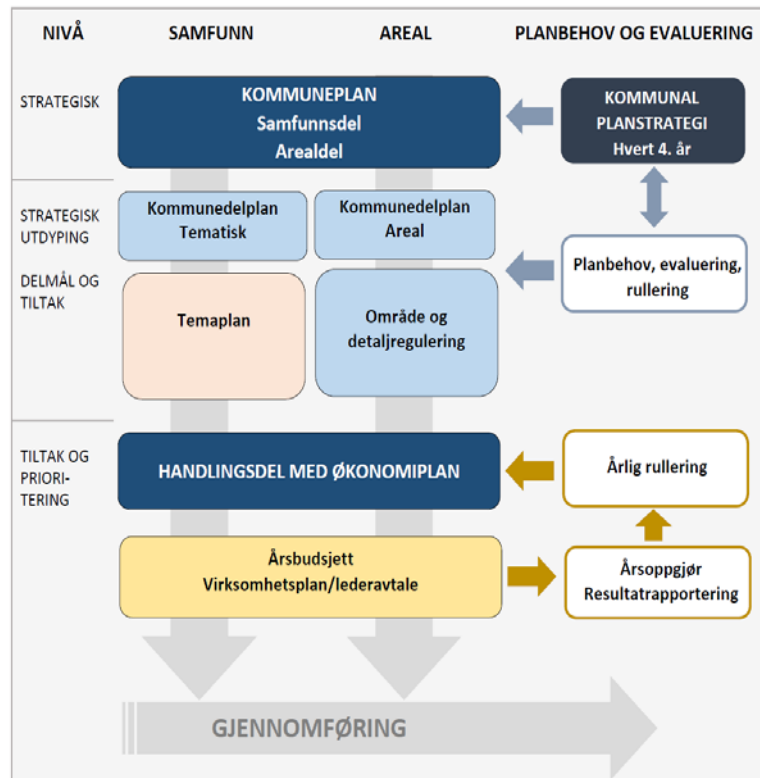
En av informantene i administrativ stilling uttalte: «Jeg har knapt nok oversikt over alle planene. Jeg pleier noen ganger å si «hver medarbeider, sin plan». Vi har mange planer, vi har hundrevis». Denne kommunen ville gå i gang med nytt plansystem som hadde færre overlappende planer, og som beskrev hvilket nivå de var på i planhierarkiet.

I en av kommunene som ikke hadde handlingsplan mot vold i nære relasjoner, var det også funderinger rundt planhierarkiet. Rådmannen viser til at ved siden av politiske føringer så var både rådmann og leder for helse og omsorg veldig opptatt av at kommunen skal få planene sine på plass. Spørsmålet handler ikke om de skal ha en handlingsplan mot vold i nære relasjoner, men hvilke planer de må starte med. Rådmannen uttrykker at han ikke helt vet svaret på dette:

Spørsmålet handler mer om hvor begynner man, begynner kommunen med det overordnede planverket ellers starter man fra bunn med de enkelte planene, slik som denne planen for så å få en overordnet plan på toppen?

Spørsmålet som denne rådmannen trekker opp, hvor handlingsplanen mot vold i nære relasjoner skal plasseres i det kommunale plansystemet, er noe som alle kommuner burde avklart før planen ble utarbeidet. Planplasseringen er også en viktig faktor som må trekkes inn i evalueringsarbeidet av planen etter endt planperiode. Hvis det har vært lite merkbar effekt av handlingsplanen, kan en medvirkende årsak være at den er plassert på et lite forpliktende nivå i planhierarkiet. I figur 6.1 skisseres det kommunale plansystemet og prosessene knyttet til dette.

Figur 6.1 Det kommunale plansystemet



Det kommunale plansystemet med «årshjulet» og «fireårshjulet» der kommunal planstrategi, kommuneplanen og handlingsdel med økonomiplan utgjør «ryggraden».

Kilde: Plathe, E og Hernes, MB (2015) Effektivisering av kommunale planlegging, s. 6. Asplan Viak; KS FoU

Det er lovpålagt at kommunene skal ha en kommuneplan, men det er ikke et statlig krav at kommunene skal ha konkrete temaplaner, slik som handlingsplaner mot vold i nære relasjoner. Det foreligger imidlertid sterke statlige oppfordringer og forventninger til kommunene, blant annet gjennom nasjonale meldinger og Regjeringens handlingsplaner mot vold i nære relasjoner. I en kommune med en ganske ny handlingsplan, var prosessen med å utarbeide planen godt forankret hos rådmannen og dennes ledergruppe. Informanten fra fag var godt kjent med at det var de lovpålagte oppgavene som ble prioritert og at handlingsplanen mot vold i nære relasjoner ikke var lovpålagt, men hadde følgende

argumentasjon: «Vi sa til administrasjonen at planen ikke er lov-pålagt, men at etter hvert vil nok det skje. Da er det like greit at vi er på forskudd. Fikk støtte på dette.»

Kommuneplanens samfunnsdel kan bestå av tematiske kommune-delplaner, mens noen kommuner bare har temaplaner innen noen tjenesteområder (Plathe & Hernes, 2015). Det som skiller en tematisk kommunedelplan fra en temaplan, er at den første i henhold til PLB skal ha en handlingsdel for de neste fire årene og at denne handlingsdelen skal evalueres årlig. For temaplaner kan kommunen bestemme om de skal følge de samme oppsatte prosessene.

Et spørsmål blir da hvor ønskelig det er politisk, administrativt og faglig å løfte arbeidet mot vold i nære relasjoner? Hva går det på bekostning av og hva vurderes som viktigst? Dette er en generell betraktning om planer fra en av informantene:

Men det er klart at hvis det er sånn at det er noen planer som holdes høyt, så vil jo det klart være stor risiko for at andre planer faller så langt ned at de blir helt utenfor vår oppmerksomhet. Ofte så har planer, og nå snakker jeg generelt, ikke om denne planen, oppmerksomhet når de blir lagd. Og så liksom fader det bare litt ut. Det er et dilemma.

Kommunale handlingsplaner mot vold i nære relasjoner som blir lagt som en temaplan, og utenfor rapporteringssystemene i «årshjulet» og «fireårshjulet», blir avhengig av politisk og administrativt engasjement for å bli gjennomført, og særlig hvis ikke de økonomiske rammene for planen er kvalitetssikret før planen vedtas. Dette er et punkt som ble påpekt i studien til Grøvdal et al. (2014), hvor en politiker uttalte at vold i nære relasjoner ikke var noen vinner verken i den politiske oppmerksomheten eller i budsjettkampen. En av våre informanter påpekte hvor ansvaret til syvende og sist lå:

Ja, altså dette med overgrep i nære relasjoner er en komplisert sak i utgangspunktet. Sånn som jeg vurderer det så er det veldig mye fag i dette her, men likevel så er det nå en gang slik at for oss

som politikere, så er det vi som i stor grad både behandler og godkjenner planer. Det er vi som bevilger pengene til de ulike fagområdene i kommunen.

De lokale tiltakene i handlingsplanen må «konkurrere» om midler som blir til overs når kommunen har dekket sin del av budsjettet for krisesenteret. Fra 2011 har kommunene hatt hele finansieringsansvaret for krisesentrene. Dette dekkes gjennom kommunenes rammefinansiering.

En rådmann uttrykte at planer som krevde tverrfaglig og tverrsektoriell innsats ofte falt litt ut fordi det var vanskelig å koordinere og bli samstemte, det vil si å ha en felles holdning til gjennomføring av planen:

Derfor er det viktig å ha planer for det som involverer flere deler av kommunen. Og nettopp derfor tror jeg det er viktig, når vi nå skal diskutere en ny planstrategi, å ha et bevisst forhold til handlingsplan mot vold og andre planer om hvor de skal ligge, og ikke minst hvilket eierskap som ledergruppa skal ha.

Det at handlingsplaner mot vold i nære relasjoner inkluderer så mange deler av det kommunale tjenesteapparatet og involverer ulike grupper av befolkningen, gjør det vanskelig å plassere ansvaret for temaplaner. En som ble intervjuet forsøkte samtidig å finne handlingsplanen mot vold i nære relasjoner på kommunens hjemmeside og kom med dette hjertesukket: «Planer på tvers av tjenester og fra null til hundre år, det er en hodepine å plassere på en hjemmeside». Vi kan føye til at kunnskapene vi har fått om kommunale handlingsplaner gjennom dette prosjektet, indikerer at også plasseringen av handlingsplanen i det kommunale plansystemet burde gi grunn til «hodepine».

6.1 Handlingsplanens forankring og ansvar

Vi intervjuet 19 politikere, 19 fra administrasjon og 27 fra fagstillinger fra kommuner som enten hadde eller hadde hatt en handlingsplanen mot vold i nære relasjoner. I henhold til kriteriene

for dette prosjektet (jmfør kapittel 1.2) var alle handlingsplanene forankret gjennom politiske vedtak. Det er politikerne som gir føringene, men det er den administrative ledelsen som har ansvaret for å iverksette handlingsplanen ved å delegeres ansvaret nedover i organisasjonen, og derigjennom etablere en faglig forankring i tjenestene. Noe som har stor betydning er hvilket virksomhetsområde handlingsplanen er plassert under. Mange kommuner velger å legge handlingsplanen under virksomhetsområdet oppvekst. Det skyldes at vold i nære relasjoner som rammer barn og unge er et høyt prioritert område i voldarbeidet både nasjonalt og kommunalt. En annen grunn kan være at SLT-koordinatorene gjerne er sterkt involvert i utarbeidelsen av handlingsplanene. SLT-koordinatorenes mandat er knyttet kriminalitetsforebyggende tiltak for barn og unge og som faller inn under virksomhetsområdet til oppvekst. I de fleste tilfellene vil handlingsplanen tematisk og ansvarsmessig bli lagt på det samme tjenesteområdet ved politisk behandling i kommunestyret.

I en kommune som tidligere hadde hatt en handlingsplan, var det vedtatt at en ny interkommunal plan skulle utarbeides. Tematisk hadde den tidligere planen vært rettet mot voldsutsatte barn og unge. Det ble gjort følgende vurderinger for hvem som skulle ha hovedansvaret for prosessen med utarbeidelse av planen:

Det ble søkt midler fra Fylkesmannen, og egentlig skulle planarbeidet legges under den interkommunale barnevernstjenesten. Men de ønsket den ikke plassert hos seg fordi de mente at det ville virke begrensende slik at ikke annet enn barn ble fokus.

Det kan være krevende for rådmannens etat å følge opp planer som inkluderer ulike deler av virksomheten, slik som denne i rådmannens etat hadde erfart:

De gode planene, de engasjerer litt bredt i kommunen. Fordi det som egentlig er vel plassert i én del av virksomheten, det pleier som regel å putte og gå helt av seg sjøl. Det er jo de andre tingene som trenger en tverrfaglig, tverrsektoriell innsats som

ofte faller litt nedpå, hvor vi ikke blir koordinerte, ikke blir samstemte, ikke har en felles holdning til ting.

Det kommunale arbeidet mot vold i nære relasjoner trenger både tverrfaglig og tverrsektoriell innsats for å oppfylle det lovpålagte kravet om at voldsutsatte har rett til et individuelt og helhetlig tjenestetilbud. Rådmannens rolle som den øverste administrative leder i kommunen blir spesielt viktig ved slike utfordringer som referert til i sitatet. I en av kommunene med utgått handlingsplanperiode uttrykte informantene, med unntak av ordføreren, at planen aldri hadde hatt nevneverdig betydning fordi den ikke var blitt brukt. En av de fagansatte uttalte:

Jeg har ikke hørt noe positivt om den planen, så jeg fikk liksom inntrykk av at det er noen som har hatt noen møter med forskjellige folk, og så har man sittet på kontoret sitt og bare skrevet en plan. Og så sendt den ut etterpå, fått den banka igjennom, og så lagt den ned i skuffen på en måte.

Ved gjennomgang av denne handlingsplanen ble vi overrasket over denne planens «skjebne». Dette var en av de få handlingsplanene vi har gått gjennom hvor mål og delmål, tiltak, strategier, gjennomføring, ansvar, evalueringsindikatorer med tidsangivelser samt ressurser knyttet til gjennomføringer av planen var konkret beskrevet. Det kan være et poeng, slik det ble fremhevet av informantene, at planen hadde synliggjort mer av gjeldende praksis enn av nye satsinger. I tillegg hadde man ved utarbeidelsen av planen vektlagt at oppfølgingstiltakene skulle ha få merkostnader. Det er imidlertid ikke unikt ved denne planen. Det gjelder også flere andre handlingsplaner mot vold i nære relasjoner, både de som vi har gått gjennom i dette prosjektet og i andre prosjekter om kommunale handlingsplaner (Sandmoe, 2016). Det må derfor i tillegg være andre grunner til at planen ble lagt «død».

En forklaring kan være at selv om rådmannen sto oppført som ansvarlig for å gi lederne av virksomhetene oppgaven med å iverksette tiltakene, har dette antagelig ikke blitt gjort. Det er noe uklart om det hadde vært skifte av rådmann etter at handlingsplanen

ble utarbeidet og politisk vedtatt, men det er tydelig at rådmannens stab har hatt lite eierforhold til handlingsplanen, noe denne uttalelsen tyder på: «Det er få i rådmannens etat og i tjenesten som refererer til planen, både innholdet og som referanseramme for tiltak». Etter nytt politisk vedtak i hovedutvalget for oppvekst, har rådmannen nå satt i gang arbeidet med ny handlingsplan for å få en bedre og bredere forankring i tjenestene og egen stab. Det vi mener blir viktig, er at den nye planen plasseres slik at den kommer inn i årshjulet for rapportering. Det vil sikre at ansvar som er gitt ved politiske vedtak følges opp fra øverste administrative ledelse og ned i tjenestesystemene.

Våre informanter var ressurspersoner, de fleste innen den politiske og kommunale forvaltningen, og mange også innen fagområdet vold i nære relasjoner. Gjennom intervjuene lærte vi mye om den kommunale planprosessen. Vi ble blant annet oppmerksomme på at en handlingsplan mot vold i nære relasjoner som ble klassifisert som en «frittstående» temaplan, ville ha mindre betydning for framdriften i tjenestenes voldsarbeid. En slik plassering var helt avhengig av ildsjeler, både faglig, i forvaltningen og ikke minst politisk, for at målene i handlingsplanen skulle nås.

6.2 Institusjonalisering av voldsarbeidet

I innledningskapittelet til denne rapporten trekker vi fram at ett av formålene med de nasjonale handlingsplanene mot vold i nære relasjoner var å bidra til at kommunene institusjonaliserte voldsarbeidet (Justis- og politidepartementet, 2007). Den viktigste institusjonaliseringen av kommunenes voldsarbeid og forpliktelser er gjennom lovreguleringen av krisesentrene (Krisesenterlova, 2009).

På nasjonalt nivå ser vi at deler av voldsarbeidet kan betegnes som institusjonalisert. Eksempler på dette er Helsedirektoratets anbefaling om å spørre gravide om vold, som har fått en sentral plass i svangerskapsomsorgen (Helsedirektoratet, 2014). Et annet eksempel er familievoldskoordinatorerne som ble innført i alle landets politidistrikter fra 2002. Disse ble styrket i 2008 ved at det

ble pålagt at koordinatorene skulle ha hele stillinger (Justis- og beredskapsdepartementet, 2013b). Innføringen av risikovurderings-skjemaet SARA (Politidirektoratet, 2014) har også bidratt til institusjonalisering av politiets voldsarbeid, i hvert fall for grupper av voldsutsatte og voldsutøvere (Aas, 2015).

Innføring av politirådende som et samarbeidsorgan for det kriminalitetsforebyggende arbeidet i kommunene og samarbeidet med SLT-koordinatorene har vært og er viktig (Rambøl, 2014). Det er Kompetansesenter for kriminalitetsforebygging (Kfk) som har ansvaret for å følge opp de 200 kommunene som har SLT. På hjemmesiden til Kfk forklares politirådene som et formalisert samarbeidsforum mellom lokalt politi og øverste ledelse i kommunen. I kommuner som har SLT-koordinator deltar også disse. I dette samarbeidsforumet skal det utveksles informasjon og diskutere om behov for lokale tiltak (Kompetansesenter for kriminalitetsforebygging, u.å.).

Politirådene nevnes av flere av informantene i vår studie, og spesielt av politikerne. I en kommune var det politirådet som etterlyste en oppdatert kommunal handlingsplan mot vold i nære relasjoner. Andre politikere brukte egen handlingsplan for å oppdatere seg på voldsfeltet, på satsingsområder og tiltak før møtene med politirådet og andre samarbeidspartnere.

Som nevnt er det omlag halvparten av landets kommuner som har valgt SLT. Noe av grunnen til at så mange har ordningen kan være at det er etablert tilskuddsordninger, både for kommuner som skal etablere ordningen og for kommuner som ønsker videreføring. Kfks hjemmeside gir mye informasjon og nyttige verktøy for de aktuelle kommunene (Kompetansesenter for kriminalitetsforebygging, u.å.). På mange måter kan SLT-ordningen betegnes som en del av institusjonaliseringen av det kommunale voldsarbeidet rettet mot barn og unge. Politirådene har et bredere mandat enn SLT-modellen, ved at de «skal samle og koordinere det kriminalitetsforebyggende arbeidet lokalt og iverksette kunnskapsrettede strategier og tiltak, også innenfor redning og beredskap» (Politiet, u.å.). Det vil si at flere områder og hele befolkningen er inkludert i politirådenes

arbeidsområde. Politirådenes arbeid kan være med på å styrke institusjonaliseringen av kommunenes voldsarbeid.

Av de 24 kommunene som ble inkludert i denne delen av vårt prosjekt, hadde 14 SLT-koordinatorer. Kun én av disse kommunene var i Helseregion nord. Av de 10 kommunene som ikke hadde SLT-koordinatorer, hadde 7 av disse kommunene sentralitetsnivå fra 4 til 6. Det vil si at det var kommuner som kan betegnes som utkantkommuner med forholdsvis lavt innbyggertall. Som forklart i kapittel 5.5.1 er det i hovedsak kommuner med de laveste sentralitetsnivåene som mangler en kommunal handlingsplan mot vold i nære relasjoner. Det behøver ikke bety at disse kommunene ikke har fokus på vold i nære relasjoner, men grunnen kan være at de verken økonomisk, administrativt eller faglig har nødvendig kapasitet til å utarbeide handlingsplaner eller finansiere sin del av stillingen som SLT-koordinator. Vi har ikke undersøkt dette i vårt prosjekt.

Av intervjuene ser vi at det er «tilløp» til at deler av arbeidet mot vold i nære relasjoner har blitt institusjonalisert i kommunene. Ett slikt område er at i minst tre av de kommunene hvor vi intervjuet, ble arrangert årlige konferanser over en eller flere dager med ulike temaer innen vold i nære relasjoner. Disse konferansene kunne være i samarbeid med andre kommuner og var hovedsakelig for ansatte i kommunehelsetjenesten. Dette er tiltak som er beskrevet under kompetanseheving i handlingsplanene. Et annet eksempel på økt institusjonalisering av voldsarbeidet er koordinatorstilling for oppfølging av handlingsplanen. Imidlertid betinger dette at stillingen er gjort permanent, slik at den ikke blir inndratt når kommuneøkonomien blir dårligere, slik situasjonen var i en av kommunene vi intervjuet.

Vi kan allikevel ikke se at det er grunnlag for å hevde at kommunale handlingsplaner mot vold i nære relasjoner i særlig grad har ført til at voldsarbeidet i kommunene har blitt institusjonalisert. Riktignok har vi funnet at cirka 40 prosent av kommunene har handlingsplan mot vold i nære relasjoner, og vel 60 prosent av befolkningen er innbyggere i kommuner med handlingsplan. Handlingsplanene er imidlertid for lite forpliktende i det kommunale plansystemet og sett

opp mot konkrete satsingsområder til at voldsarbeidet er blitt videreutviklet til et nivå hvor det kan sies å være institusjonalisert.

Hvordan kommunale handlingsplaner fungerer som planer for praktisk handling skal vi se nærmere på i neste kapittel.

6.3 Vold i nære relasjoner – et folkehelseproblem

Selv om det ikke er statlige krav om spesifikke temaplaner i kommuneplanen, er det et statlig plankrav at kommunene skal utrede folkehelsestanden i befolkningen. Oversiktsdokumenter skal inngå i kommunens planstrategi og danne grunnlaget for folkehelsearbeidet i kommunen i en fireårsperiode. Dette er hjemlet i lov om folkehelse (2011), som igjen er samordnet med plan og bygningsloven (2008). I folkehelsemeldinga *Gode liv i eit trygt samfunn* (Helse- og omsorgsdepartementet, 2019), blir vold og overgrep fremhevet som en folkehelseutfordring:

Vald er eit stort samfunnsproblem og eit folkehelseproblem. Dei helsemessige konsekvensane av vald og overgrep kan vere omfattande, alvorlege og potensielt livstrugande. Fleire studiar viser klare sammenhengar mellom det å vere valdsutsett og ha redusert funksjonsnivå og oppleve fysiske og psykiske helseplager (s. 84).

Det er særleg det forebyggende voldsarbeidet som blir trukket inn i meldingen, og voldsutsatte barn og unge blir spesielt omtalt med henvisning til *Opptrappingsplanen mot vold og overgrep* (Barne- og likestillingsdepartementet, 2016). Regjeringens innsats oppsummeres i syv punkter, hvor ett av disse er å vurdere vidare oppfølging av tiltak mot vold og overgrep i folkehelseprogrammet.

Temaet vold og overgrep trekkes fram som et folkehelseproblem i alle kommunene, enten av de som blir intervjuet eller i handlingsplanene. I noen få kommuner har de vurdert å legge de strategiske områdene i handlingsplanen mot vold i nære relasjoner inn i folkehelseprogrammet, slik som i kommunen til denne ordføreren:

Dette temaet ble også nevnt i folkehelseoversikten som ble utarbeidet før vi lagde strategi- og kommuneplanen. Må legge til at vi ønsker en mer strategisk bred plan der folkehelsa og helse- og omsorgsplanen kommer inn og med større grad av tverrfaglighet.

Denne ordføreren trekker fram et viktig argument for at vold i nære relasjoner bør inn i folkehelseprogrammet, nemlig større grad av tverrfaglighet. Vold i nære relasjoner er et problemområde som omtrent alle sektorer og tjenester i kommunen med ujevne mellomrom får befatning med. Det gjør det svært vanskelig å finne den «riktige» sektoren for en temaplan om vold i nære relasjoner, og dermed også å plassere ansvaret. En ordfører vurderte det på denne måten:

Jeg tror at utfordringen med denne planen, slik som jeg forstår det etter å ha diskutert den med administrasjonen, er at den ikke har plassert det helhetlige ansvaret en plass, men at det har vært sektoroverskridende. Derfor har det kanskje falt litt i mellom ...

Dette var også erfaringen til flere i administrative stillinger, hvor en av informantene gjorde disse funderingene:

Det kan hende at praksisene vår har endra seg siden det året planen ble lagd, så det kan hende den hadde en klar plassering i planhierarkiet den gangen og at det kan skli ut over noen år. Men den er ... Den har ikke noen ... Jeg sitter og tenker på hvor den har sin forankring. Den har nok sikkert en litt uklar forankring, for den spenner såpass bredt når det gjelder tjenesteområder. Ofte så er planene våre veldig tjenesteområdespesifikke. Med unntak av da selvfølgelig kommuneplan og andre overordnede planer. Så det må jeg si at jeg ikke vet helt sikkert.

Vi har søkt opp kommuneplanens samfunnsdel i alle de 24 kommunene vi har inkludert i denne delen av prosjektet. Det er fire av kommunene som nevner vold i nære relasjoner i samfunnsdelen, og temaet er hovedsakelig knyttet til det mer generelle rundt barns oppvekstvilkår. Men i en av kommunene er det tatt med som et

delmål for å sikre et godt krisesentertilbud og at handlingsplanen mot vold skal følges opp, og i en annen kommune som et strategi- og tiltakspunkt. Her står det at voldsutsatte personer skal sikres rask og riktig hjelp og oppfølging. Vi har ikke undersøkt hvordan dette gjenspeiles i økonomiplanen for disse to kommunene. Hvis det skal ha noen betydning må samfunnsdelen av kommuneplanen være koblet mot økonomiplanen (Plathe & Hernes, 2015). Noen av utfordringene med ansvar og faglig forankring vil vi utdype i neste underkapittel.

6.4 utfordringer og anbefalinger

Synspunkter og forslag som fremsettes i dette kapittelet må sees i sammenheng med anbefalingene i kapittel 3.2 hvor vi trekker fram utvidelse av krisesenterlova og behovet for kommunale koordinatorene.

I dette kapittelet har vi fokusert på den kommunale planprosessen og hvilke konsekvenser plasseringen av handlingsplanen i kommunens planhierarki har for fremdriften av voldsarbeidet i de kommunale tjenestene. Vi har også trukket fram at folkehelsearbeidet i kommunen bør inkludere vold i nære. Dette er områder som krever innsats på tvers av fag og sektorer. På bakgrunn av dette gir vi følgende anbefalinger:

- Plasseringen av den kommunale handlingsplanen mot vold i nære relasjoner i det kommunale plansystemet må avklares før arbeidet med planen settes i gang og ved revisjonen ved utgått planperiode. Planplasseringen er en viktig rammefaktor for arbeidsprosessen med handlingsplanen og for gjennomføringen av planens målområder.
- De strategiske satsingsområdene i den kommunale handlingsplanen mot vold i nære relasjoner legges inn i kommuneplanens samfunnsdel, og som en del av folkehelseplanen. Denne tematiske kommunedelplanen knyttes til handlingsdelen med økonomiplan. Det sikrer at planen

kommer inn under kommunens årsrapportering og evaluering etter hver fireårs-periode.

- De strategiske satsingsområdene for voldsarbeidet følges opp med konkrete mål og tiltak som en del av folkehelseprogrammet.
- Handlingsplanen utarbeides på bakgrunn av kunnskap om vold i nære relasjoner, lover og forskrifter, beskrivelse av kommunens tjenestetilbud og ressurser, lokale behov og ønsker for voldsarbeidet, samt interne og eksterne samarbeidspartnere. Denne delen av handlingsplanen bør oppdateres jevnlig og være tilgjengelig for alle som er involvert i kommunens voldsarbeid; politisk, administrativt eller faglig, og for innbyggere som er berørt av vold i nære relasjoner.

7 Handlingsplanenes betydning i kommunenes voldsarbeid

En viktig forutsetning for at en plan skal bli nyttig er at den retter seg mot lokale behov. Den nasjonale veilederen presiserer at handlingsplanen mot vold i nære relasjoner skal være et redskap ved å:

- sette fokus på innsatsbehov i kommunen
- styrke og samordne kompetanse i kommunen
- iverksette tiltak som kan gjøre hjelpeinstansene bedre i stand til å forholde seg til de sammensatte problemstillingene som vold i nære relasjoner reiser (NKVTS, 2013d)

Kunnskap om styrker og svakheter ved dagens tjenestetilbud vil gi grunnlag for å utforme en lokal plan, ved at utfordringer blir identifisert. Slike utfordringer kan være behov for mer kompetanse og et bredere tverrsektorielt og tverrfaglig samarbeid (Kommunesektorens organisasjon, 2018b). NOU-en *Svik og svikt* belyser behovet for en overordnet strategi for kommunens voldsarbeid, og at kvaliteten på tjenestene til utsatte grupper må synliggjøres. Det påpekes at kommunene i varierende grad inntar en aktiv rolle for å fremme kvaliteten på samarbeidet og samordningen innen tjenesteapparatet. Det fremheves at kommunale handlingsplaner mot vold i nære relasjoner kan være nyttige verktøy for å gjøre strukturelle grep som kan etablere rutiner for samordning og samarbeid, og at dette er et ledelsesansvar (NOU 2017:12).

Den nasjonale veilederen poengterer at hensikten med handlingsplanen er at den skal vise retningen for hvordan kommunen skal videreutvikle sine tjenester i voldsarbeidet gjennom strategiske satsingsområder. Samtidig skal det tas hensyn til nasjonale faglige føringer og forpliktelser gjennom lover og forskrifter (NKVTS, 2013d). Hvilke grunner kommunen har for å utarbeide en handlingsplan mot

vold i nære relasjoner, kan gi indikasjoner på hvilken betydning den vil bli tillagt i kommunens voldsarbeid. Dette vil vi redegjøre for i neste kapittel.

7.1 Årsaker til at handlingsplaner blir utarbeidet

I vår studie spurte vi om hva som var grunnen til at kommunen utarbeidet en handlingsplan mot vold i nære relasjoner. I dette underkapittelet legger vi til grunn intervjuene fra de 20 kommunene som enten hadde, eller hadde hatt en handlingsplan.

Hovedgrunnen til at kommunene utarbeidet handlingsplaner var nasjonale politiske føringer som ble fulgt opp med kommunalt politisk initiativ. Det var minst én av informantene i alle de 20 kommunene som svarte dette. Svært mange oppgir at det også var faglige og administrative faktorer som var årsaken til at handlingsplanen ble utarbeidet, rullert eller fornyet. Det var behov for å jobbe mer systematisk og målrettet med arbeidet mot vold i nære relasjoner, få oversikt over situasjonen i kommunen, oppdatere kunnskapsgrunnlaget og få mer fokus på problemområdene. Flere av informantene uttalte at handlingsplaner ble utarbeidet for å stimulere til økt tverrfaglig samarbeid og avklaring av roller.

Arbeidet med handlingsplanen ble flere steder igangsatt som en del av det interkommunale samarbeidet. Flere av kommunene vi intervjuet hadde vært vertskommune, det vi si at det var de som hadde tatt initiativ og «ført planen i pennen». For én kommune var planen et resultat av at krisesenteret hadde initiert en interkommunal handlingsplan. De ansatte på krisesenteret ønsket større fokus på det forebyggende arbeidet i kommunene fordi de opplevde at de ble kontaktet for sent i sakene de samarbeidet med kommunen om.

For mindre kommuner kan interkommunalt samarbeid gi faglig støtte og oppdatering av kunnskap på feltet. Ved at flere deler på arbeidet med å innhente kunnskap og bakgrunnsopplysninger for planarbeidet, vil arbeidsbelastningen og tidsbruken bli redusert for de som er involvert. Det er imidlertid viktig at alle kommunene i det

interkommunale samarbeidet har en aktiv tilnærming til arbeidet ved å følge opp med mandat og rammer for egen kommune. For minst to av kommunene ser vi at de så det fornuftig «å bli med på lasset», mer enn et opplevd behov. I én kommune visste ikke to av informantene at handlingsplanen var utarbeidet, mens den tredje informanten oppdaget at den sto på sakslisten for politisk behandling til kommende kommunestyremøte. Riktignok var en av informantene kjent med at planen hadde vært på høring for cirka ett år siden, men trodde arbeidet hadde blitt liggende uten å bli ferdigstilt. Den følgende uttalelsen indikerer at det hadde vært lite politisk og administrativ oppmerksomhet rundt den interkommunale handlingsplanen i denne kommunen:

Vi har ikke har sett at det er grunner til å ha en egen plan om vold i nære relasjoner i kommunen. Også fordi det er tilgrensede planer rettet mot barn, ungdom, rus et cetera og en generell kommuneplan, folkehelseplan, boligsosial plan et cetera. Har ikke hørt at det er planer om å utarbeide handlingsplan, ikke noe konkret. Bli fort mange planer hvis alle skal ha om sitt lille tema, så derfor et kritisk blikk og en avveining om hva som kan ivaretas i en kommune. Hvis det viser seg å være et stort problem i en kommune, da bør man vurdere en plan. Hvis ikke kan det ivaretas gjennom andre planer.

7.2 Involvering og eierforhold

Intervjuene viser at mange av kommunene har arbeidet med forprosessen som skissert i den nasjonale veilederen, med blant annet workshops, oppstartseminar, plangruppemøter og lesing av andre kommuners handlingsplaner (NKVTS, 2013b). Det å sikre god forankring i utarbeidelsen av handlingsplanen kan være krevende, både når det dreier seg om bred involvering på tvers av sektorene i kommunen og på tvers av kommunegrensene. Ved analyse av intervjuene så vi spesielt etter faktorer som hadde påvirket utarbeidelsen av handlingsplanene på en positiv eller negativ måte.

Mange av informantene trakk fram at involvering fra ulike tjenester var viktig for at arbeidet hadde lyktes, men at prosjektleder-

funksjonen og engasjementet var vel så viktig. Imidlertid kunne etableringsfasen gi problemer hvis medlemmene i arbeidsgruppen opplevde så forskjellige ståsted at samhandlingen ble vanskelig. En informant beskrev det som behovet for «å lære å snakke det samme språket», og bli enige om hva «de skulle jobbe med», fordi forventningene til hverandres tjenester var urealistiske:

Vi må lære oss å samarbeide. Vi må lære å kjenne hverandre. Det er derfor jeg foreslo at den gruppen må være på kommunalt nivå. Kommunen blir da i vann-vinn-situasjon. For når vi har et slikt tverretattlig fora, så forteller vi om hver sin etats sterke og svake sider. Hva vi kan bidra med, og hva vi ikke kan.

Denne arbeidsgruppen lyktes ikke med å utarbeide en handlingsplan, men arbeidet ble tatt opp igjen på et senere tidspunkt. Medvirkende årsaker kan være at gruppen var for stor og mandatet uklart. Avklarte rammer og mandat før planarbeidet ble satt i gang blir fremhevet i den nasjonale veilederen (NKVTS, 2013c). Også flere informanter i de øvrige kommunene beskrev dette som en suksessfaktor.

Som det fremgår av oversikten i kapittel 5.4, var det 168 kommuner som hadde handlingsplaner mot vold i nære relasjoner, hvorav 79 var interkommunale planer. I et av disse interkommunale samarbeidsprosjektene, opplyste informanten i administrativ stilling at de fremmet egen kommunes involvering og eierforhold til arbeidet med handlingsplanen på denne måten:

Ved at medlemmene arbeidet mot egen kommune og hentet inn kunnskap om utfordringene, ble det skapt eierskap til den interkommunale planen. Medlemmene som innhentet informasjon til den interkommunale arbeidsgruppen møtte god respons og tilbakemelding fra kommunen. Den lokale arbeidsgruppen skulle gi innspill til medlemmene i den interkommunale planen. Lokale innspill og behov kom dermed med og ble ivaretatt i det interkommunale samarbeidet.

Brede prosesser kunne bli en hemmende faktor, og spesielt hvis lokale behov og forhold var forskjellige. En av informantene beskrev tilnærmingen som at «vi har vektlagt at man skal gå mest mulig i takt, slik at det kan bli en del konsensusløsninger og noen ganger et minste felles multiplum som kanskje ingen egentlig er fornøyd med». Det kan bli vanskelig å oppnå et eierforhold i tjenestene for en slik plan, som heller ikke ble fulgt opp med satsingsområder og tiltak som var spesifikke for hver av kommunene.

Kommunesektorens organisasjon (2018b) har en «verktøykasse» om lokalt tiltaksarbeid. Her fremheves det at et viktig grep for å skape involvering og eierforhold til en plan, er at den enkelt ansatte erfarer at planen vil gjøre en forskjell for i deres arbeid. Det vil si at planen angår den enkelte tjenesteutøver og ikke bare tjenesten som sådan. Det betinger at det overordnede eierforholdet også er til stede, eller som denne informanten i fagstilling uttrykte det:

Forankringen i administrasjon, uten eierforhold i administrasjonen vil arbeidet fort stoppe opp. Viktig for kontinuitet, løftet opp og fram, holde fokus. [...] Forankringen her sikrer at det ikke henger på individuelle personer, nye vil bli erstattet hvis noen slutter.

En informant i en administrativ stilling var opptatt av at handlingsplanen var deres egen selv om de hadde samarbeidet med andre kommuner om å utarbeide den, og presiserte at det handlet om å involvere seg:

Om kommunen skulle kopiere planen til en annen kommune ville kommunen ikke ha eid planen. Kommunen har eierskap til planen og føler derfor at det er «vår plan». Kommunen har deltatt aktivt i planarbeidet og utformingen av den og hvor alle kommunene jobber tett sammen. De har i denne prosessen utviklet planen fra sitt ståsted. Det vil være lederne sin jobb å skape eierskap til planen blant sine kollegaer.

I den nasjonale veilederen (NKVTS, 2013c) blir det fremhevet at hvis det er politisk ledelse som har tatt initiativ til planen, og ikke

fagmiljøene, vil utfordringen være å forankre arbeidet mot vold i nære relasjoner i tjenesteapparatet. Dette var noe en politiker fra en mellomstor kommune var opptatt av:

Så for oss på politisk nivå er det viktig at planene blir aktivt brukt, og at de er relevante. Og den beste måten å gjøre det på, er at folk opplever et ansvar når de er med og utarbeider planene. For da har de et annet ansvar også i forhold til oppfølgingen av den, eller opplever kanskje et annet ansvar.

Den nasjonale veilederen har noen punkter som gjelder ansvar og eierforhold over tid og som har stor betydning for kvalitetssikring av voldsarbeidet:

Planen bør omtale hvem som har ansvar for å iverksette og følge opp de skisserte tiltakene. Hvem som har ansvaret bør konkretiseres så mye som mulig, unngå at dette punktet blir diffust slik at ingen av kommunens ansatte føler ansvar for tiltaket (NKVTS, 2013g).

KS (2018a) minner om at nøkkelen for å lykkes i forankringsarbeidet er at det blir gjort politiske og økonomiske forpliktende vedtak slik at konkrete tiltak kan settes i verk og følges opp over tid i virksomhetene. Av intervjuene ser vi at de som gir oppdraget og rammene for handlingsplanen ikke er villige til å prioritere voldsarbeidet med ytterligere satsing som krever ressurser. Det kan være ulike årsaker som for eksempel økonomiske eller faglige ressurser, som gjør at den politiske eller administrative beslutningsmyndigheten ikke ønsker å ha for sterke forpliktelser knyttet til handlingsplanen.

Vår vurdering er at for mange av handlingsplanene har for lite konkrete satsingsområder eller tiltak. Det ble også trukket fram i rapporten til Sandmoe (2016) at handlingsplanene mer beskrev visjoner for kommunenes arbeid med vold i nære relasjoner og mindre om satsingsområder og konkrete tiltak. Dette bekreftes i intervjuene, spesielt av de informantene som var i fagstillinger. Vi ser også at ansvaret for gjennomføringen av tiltak kan være vagt beskrevet.

7.3 Tiltaksarbeid

Tiltaksarbeidet må ta utgangspunkt i lokale behov som utarbeides gjennom en situasjonsbeskrivelse som avdekker styrker og mangler ved kommunens voldsarbeid (NKVTS, 2013h). Det kan være at tjenesteapparatet har erfart at

1. noen grupper trenger større fokus på forebygging,
2. mer tverrfaglighet i hjelpetilbudet for voldsutsatte og voldsutøvere, eller
3. at ny kunnskap om utsatthet og voldsutøvelse har gitt konsekvenser for tjenesteapparatet.

Vi fikk eksempler på alle de tre typene erfaringer gjennom intervjuene våre.

Som eksempel på det første området kan nevnes nettbaserte seksuelle overgrep mot barn, eller sosial kontroll av unge enten fra foreldre eller fra kjærester (Hellevik & Øverlien, 2016). Noen av informantene opplyste at de arbeidet med slike temaer, men at disse ikke var omtalt i handlingsplanen mot vold i nære relasjoner. De ønsket derfor å ta disse temaene inn ved revidering av planen. Selv om ikke utøver av nettbaserte seksuelle overgrep er i nær relasjon til barnet, kan det være hensiktsmessig å inkludere dette temaet i handlingsplanen mot vold i nære relasjoner. Det kan også kobles til annet voldsarbeid spesifikt rettet mot barn og unge. Som eksempel kan nevnes Sjumilssteget, hvor målet «er å få saksbehandlere i fylkesmannsembetene og kommunene til å bruke barnekonvensjonen aktivt i all saksbehandling som angår barn og unge» (Sjumilssteget, u.å.).

Når det gjelder det andre området, tverrfaglighet, er det mange kommuner som har gått inn på BTI-modellen (Helgesen, 2018). I denne modellen er målgruppen gravide, barn, unge og foreldre som trenger ekstra oppfølging og innsats, noe som innebærer stor grad av tverrfaglighet og koordinert innsats (Forebygging.no, 2019). Flere av våre informanter trakk fram at de som BTI-kommune ville gjøre en kobling av modellen opp mot voldsarbeidet. Det betinger imidlertid

at kommunen evner å overføre denne modellen også til andre grupper av voldsutsatte.

Eksempel på det tredje området som kan endre satsingsområdene i handlingsplanen, er de nasjonale retningslinjene for svangerskapsomsorgen (Helsedirektoratet, 2014) som var et resultat av ny kunnskap på området (Hjemdal & Engnes, 2009). Retningslinjene har hatt stor innvirkning på kommunenes strategier for voldsarbeidet (Norske kvinners sanitetsforening, 2016).

Avklaring av hvilke målgrupper kommunen ønsker å prioritere i voldsarbeidet må komme tydelig fram i handlingsplanen.

7.4 Målgrupper for tiltaksarbeidet

Det er to typer målgrupper for handlingsplanene. For det første er det de voldsutsatte og voldsutøverene som er den primære målgruppen for tiltakene i handlingsplanen. Den andre målgruppen for handlingsplanen er de som skal gjennomføre tiltakene. Det er som oftest ansatte i tjenesteapparatet (NKVTS, 2013e).

I dette underkapittelet velger vi å se på de 14 handlingsplanene som har en gyldig planperiode, og trekke inn synspunkter fra intervjuene i disse kommunene. Som vist i tidligere kapitler, har voldsarbeidet endret seg over tid. Det har medført at flere målgrupper har blitt inkludert og at tjenestetilbudet er blitt utvidet.

Endringer i målgruppene gjelder særlig utsatte og utøvere. Endringene kan skyldes at allerede gjennomførte tiltak har hatt effekt for visse grupper i kommunen, men ikke for andre. Det vil ha betydning for hvilke grupper kommunen bør fokusere på framover. Kommunene påvirkes også av det som skjer utenfor kommunegrensene. Statlige føringer er også en betydelig drivkraft for kommunene i arbeidet mot vold i nære relasjoner. Stortingsmeldingen og handlingsplanen mot vold (Justis- og beredskapsdepartementet, 2013a, 2013b) samt tidligere nasjonale planer, har gitt sentrale føringer for innholdet i de kommunale handlingsplanene og medført en endring i prioritering av målgrupper over tid. I en av

kommunene opplyste informanten at handlingsplanen og voldsarbeidet har hatt klare skiller mellom utsatte barn og unge, og voksne. Ved avsluttet handlingsplanperiode var erfaringen at dette skillet var en stor svakhet. Det ble satt i gang et arbeid hvor både tjenestene og innbyggerne kom til orde om hva som burde vektlegges. Den nye planen hadde et familieperspektiv og inkluderte alle aldersgrupper, både på individ- og systemnivå.

De første nasjonale handlingsplanene hadde hovedfokus på voldsutsatte *kvinner* i livets ulike situasjoner. Fra og med handlingsplanen for 2004–2007 (Justis- og politidepartementet, 2004), ble vold i nære relasjoner den førende begrepsbruken (Jonassen, 2013). Også denne handlingsplanen var mest konsentrert om hvordan hjelpeapparatet kunne bistå voldsutsatte kvinner og barn, men planen utvidet gruppen med jenter/kvinner som var utsatt for tvangsekteskap og kjønnslemlestelse. Disse kvinnene har fått økt oppmerksomhet i de påfølgende handlingsplanene. I handlingsplan for 2008–2011 skulle tvangsekteskap og kjønnslemlestelse sees i sammenheng med tiltak for å forebygge vold i nære relasjoner hos nyankomne flyktninger. Flyktninger ble ikke nevnt spesielt i tiltakene i 2012-planen, men her kom andre grupper inn, slik som mennesker i høy alder. I tillegg ble det nevnt at voldsutsatte LHBT-personer (lesbiske, homofile, bifile og transpersoner) kunne ha behov for spesielle tiltak (Justis- og beredskapsdepartementet, 2012).

I senere år har det vært økt nasjonalt fokus på kjønnslemlestelse og tvangsekteskap, med flere handlingsplaner spesielt om disse temaene (Barne- likestillings- og inkluderingsdepartementet, 2012; Helse- og omsorgsdepartementet, 2008; Kunnskapsdepartementet, 2017). I tiltak 38 i handlingsplan mot vold i nære relasjoner for 2014–2017 presiseres det:

Kommunene skal fortsatt oppfordres til å utarbeide kommunale eller interkommunale handlingsplaner mot vold i nære relasjoner. Planene bør også inkludere tiltak mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlige begrensninger av unges frihet.

Det er særlig de nyeste kommunale handlingsplanene som tar opp tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og begrensning av unges frihet. Her har flere tatt inn nærmest et identisk tiltak i egen handlingsplan som det som ble beskrevet i tiltak 45 i handlingsplanen Vendepunkt for 2008–2011. Det forebyggende voldsarbeidet ble der knyttet til samfunnsdelen i norskopplæringen for flyktninger. Av de ti nyeste handlingsplanene i vårt utvalg er det kun to utkantkommuner, henholdsvis med sentralitetsnivå fire og seks, som ikke har tatt med disse temaene. Til sammenligning nevner kun to av de seks planene med utgått planperiode tvangsekteskap og kjønnslemlestelse. Dette viser at nasjonale føringer, som også er «tema i tiden», har innflytelse på hvordan kommunene definerer målgruppene for egen handlingsplan.

Av de 14 handlingsplanene har de fleste inkludert alle aldersgrupper i planens målgrupper, med unntak av én kommune hvor planen eksplisitt har barn og unge som målgruppe. Det vil ikke nødvendigvis si at tiltakene eller satsingsområdene i planene dekker alle livsfasene, eller alle som er nevnt som målgruppe. Vold i nære relasjoner mot barn og unge er et område som jevnt over blir fremhevet, noe som også blir understreket i studien til Vislie og Gundersen (2017) og til Sandmoe (2016).

I intervjuene var det noe ulikt hvordan de ulike kategoriene av informanter vurderte hvem som var målgruppen for handlingsplanen. Det var en klar tendens at de fleste politikerne og administrativt ansatte mente det var tjenestene som var målgruppen for planene. Ansatte som målgruppe var spesifisert i fem av handlingsplanene. Informantene fra fagstillinger oppfattet at målgruppene var alle eller deler av kommunens innbyggere eller spesielle risikogrupper, og i mindre grad tjenestene. Dette kan skyldes ulik begrepsbruk, men det kan bidra til at tjenestene i mindre grad ser handlingsplanens betydning for utøvelsen av eget arbeid.

7.5 Implementering av handlingsplanen

I de fleste kommunene var det mye fokus når handlingsplanen skulle vedtas politisk. Flere informanter og spesielt de i administrative stillinger, fremhevet behovet for bedre informasjonsstrategi ved lansering av handlingsplanen. En god introduksjon av planens innsatsområder for de som berøres av handlingsplanen, kan bidra til at implementeringen av tiltakene kommer raskere i gang. I denne første fasen var det flere kommuner som hadde «kick-off»-lignende arrangementer med foredrag av kjente frontfigurer i voldsarbeidet, arbeidet med barn ble ofte framhevet. En av informantene som nylig hadde vært på en slik konferanse kort tid etter at planen hadde vært til politisk behandling uttalte:

Det var for å sette fokus på at her vi har en ny handlingsplan, vi har en jobb å gjøre, vi skal sammen jobbe for dette. Vi har på en måte våre fire strategier: ‘Snakk om det, før det skjer, ingen glemte og hjelp når du trenger det’.

Grunnlaget for at en handlingsplan skal få betydning for praksis, legges i forarbeidet og arbeidsprosessene med utarbeidelsen av planen. I de 14 kommunene som hadde handlingsplan med gyldig planperiode, ser vi at det krever god forankring i kommunene for å opprettholde implementering i hele planperioden og ikke bare i det første året hvor man fortsatt har effekt av arbeidsplanprosessen. En slik effekt er «ferskvare», og det må mer robuste systemer til for at handlingsplanens tiltak skal bli inkludert i tjenestesystemene. En informant i fagstilling uttrykte hvor ansvaret for implementering av handlingsplanen mot vold i nære relasjoner egentlig lå: «Og så tenker jeg at det er et lederansvar å holde dette planverket levende. Det kan man ikke forvente at de ansatte skal gjøre av seg selv». En ordfører forsøkte å holde oppmerksomheten om voldsarbeidet oppe i det politiske miljøet, og opplyste at det i komitemøtene til kommunestyret ble vist til handlingsplanen mot vold i nære relasjoner «for å ansvarliggjøre politisk nivå om at de ikke bare har en handlingsplan mot vold i nære relasjoner, men også et ansvar for å innfri målene».

Det kan være en utfordring å få implementert tiltakene i handlingsplanen hvis ikke det er tatt høyde for dette i kommunens økonomiplan. Vi velger å ta med en uttalelse fra en rådmann/rådmannens stab som vi mener er representativ for mange kommuner:

Det er mange tiltak i planen og det er en stor jobb, men vi gjør jo ikke alt på en gang. Har ulike kommunalsjefer og områder og sender ut til berørte enheter, og har noen som jobber spesifikt mot spesielle målgrupper. Det vanskeligste er å få de nødvendige endringene, både økonomi og tid. Vi burde egentlig hatt en egen koordinator for å implementere, men vi har mange planer, så det har vi ikke ressurser til. Implementeringen begynner ved utarbeidelsen av planen, men når vi går over i en driftsfase, da slåss vi om ressursene. Har sjekkpunkter med jevne mellomrom for å se hvordan arbeidet går med tiltakene.

En informant fra en annen kommune som hadde vært med på utarbeidelse av handlingsplanen, opplyste at de samtidig med oppdraget fikk vite at de måtte være forsiktige når det gjaldt tiltak og ressurser. De måtte være nøkterne, slik at tiltakene kunne gjennomføres med dagens kommuneøkonomi, det vil si at tiltakene helst ikke skulle medføre ekstrakostnader. Det er godt mulig at kommunenes voldsarbeid kan heves ved bedre utnytting av eksisterende ressurser, ved klarere ansvarsdeling i oppfølging av kompliserte saker, og ved et formalisert tverrfaglig og tverretatlig samarbeid innen og utenfor kommunehelsetjenesten (Sandmoe & Skraastad, 2013). Det er en illusjon å tro at det er mulig å få til dette uten at det blir satt av ressurser til å koordinere dette arbeidet, og til å vedlikeholde det. Det viser også resultatene fra denne studien.

7.5.1 Kommuner med utløpte handlingsplaner – erfaringer fra implementeringsprosessen

Det var seks kommuner i vårt utvalg som hadde handlingsplan med utgått planperioder. Informantene ble spurt om hvordan handlingsplanen hadde vært implementert i tjenestene.

Implementering av handlingsplanen mot vold i nære relasjoner var krevende, uttalte en av informantene i fagstilling, men fortsatte med

å si at det var enklere dersom de som hadde vært med i utarbeidelsen av planen opplevde den som nyttig. Det var mye informasjonsarbeid på ulike nivåer, og kommunalsjefene og enhetslederne var viktige i dette arbeidet.

I en annen av de seks kommunene opplyste informanten fra administrativt nivå at implementering i første omgang var å få inn tiltak på kompetanse, mens informantene fra fag fremhevet at de tiltakene som ikke var nevnt i handlingsplanen, kanskje var de viktigste. Det var slik som oppfølging av samarbeidet med krisesentret og den gjensidige informasjonsutvekslingen. Politikerene i denne kommunen så behovet for at implementeringsprosessen var forankret i tyngre styringsinstrumenter, slik at den ble mer forpliktende. Kommunen var nå en BTI-kommune, og politikeren mente at det ville styrke implementeringen og rapporteringen av voldsarbeidet når ny handlingsplan mot vold i nære relasjoner var utarbeidet.

I den tredje kommunen var noen tiltak implementert, men mye av arbeidet mot vold i nære relasjoner ble ivaretatt utenfor det som hadde ligget i planen, slik som gjennom overgrepsmottaket. I denne kommunen mente informanten i administrativ stilling at man ikke hadde gjort spesielle kompetansetiltak for ansatte, mens informanten i fagstilling påpekte at nettopp kompetanseheving ble vektlagt i første del av implementeringsfasen. I den fjerde kommunen var implementeringen en kontinuerlig prosess med to fagdager i året, og mye ble koordinert gjennom en ressursgruppe og voldskoordinatoren. Da koordineringsstillingen ble inndratt, ble det sagt at utviklingen av det tverrfaglige arbeidet skulle fortsette, men informanten i fagstillingen kunne ikke huske at noen stillinger eller personer fikk et konkret ansvar for oppfølgingen.

Det vi kan antyde basert på disse seks kommunene med utløpt planperiode for handlingsplanen, er at planen har vært der, men at utformingen og/eller implementeringen har medført at planen for de fleste av disse seks kommunene ikke har fungert som et aktivt dokument som har «dyttet» voldsarbeidet framover. Det kan være en

medvirkende årsak til at handlingsplanen mot vold i nære relasjoner ikke har blitt videreført.

7.5.2 Faktorer som har betydning for implementeringen

Implementeringen av handlingsplanen krever økt innsats fra flere nivåer for at planen skal få betydning for tjenestetilbudet til de som utsettes for vold og for de som utøver den. Læringsmiljøsenderet (u.å.) beskriver implementeringsprosessen på denne måten:

Implementering er den kompliserte konkretiseringsfasen når forskning, visjoner og ideer skal omsettes til den virkelige verden. Det kan for eksempel være teorier, programmer, aktiviteter eller strukturer som skal tilpasses, konkretiseres og innføres i praksisfeltet.

Det var 36 informanter (11 politikere, 11 fra administrasjon og 14 fra fagstillinger) fra 14 kommuner med gyldige handlingsplaner som svarte på spørsmålet om hvordan tiltakene ble implementert og videreført. Vi velger her å ta med noen av de «grepene» som informantene opplyser at kommunene har tatt og som vi tror har hatt spesiell betydning for implementeringen av handlingsplanen over tid. Det vil si for vedlikehold av oppfylte målområder som vel som gjennomføring av nye.

Et viktig grep er at gruppen som utarbeidet handlingsplanen fortsetter etter at planen er godkjent. Minst halvparten av kommunene hadde enten gitt en eller flere i arbeidsgruppen oppgaven med å bistå administrasjonen i implementeringen av planen, eller opprettet egne ressursgrupper for dette. På den måten vil ressurspersoner med overordnet oversikt over voldsarbeidet også følge med på implementeringen av de ulike tiltakene. Det var tilfelle i denne kommunen hvor informanten i fagstilling opplyste:

Hvordan vi opprettholder trykket med å gjøre den kjent, er at det hvert år [fra handlingsplanen ble vedtatt] er avholdt møter med oppfølging av planen fra noen i prosjektgruppen, hvert år en intern evaluering. Det ble sendt forespørsel til de som hadde ansvar for tiltakene, hvor de ble bedt om å gi årlig rapportering

på tiltakene i planen. Med jevne mellomrom har vi også fått spørsmål fra politikerne om forskjellige områder, slik som for eksempel menneskehandel. Dette blir besvart enten via tiltak i planen, eller gjennom nye svar. Handlingsplanen ble godt kjent blant annet på krisesenter. Den er trykt opp, og deler gitt til det området av ansatte som jobber med den aktuelle tematikken. Fins oversikter også på nettsidene. Samme prosjektgruppe utarbeidet en veileder [som var ferdig i halvveis i prosjektperioden] for å oppdage, håndtere og følge opp. Det gav igjen mye oppmerksomhet, og veilederen ble sent til alle barnehager og skoler, men var egentlig et tiltak i planen. Ser at planen er litt for detaljert på tiltakene når det skal rapporteres på disse; blir mye arbeid.

Dette sikret en systematisk oppfølging av at de som har fått delegert ansvaret for en eller flere tiltak, også iverksatte dem. I en annen kommune hadde gruppen som utarbeidet handlingsplanen faste oppfølgingsmøter minst to ganger i året. Informanten som opplyste dette hadde vært sentral i utarbeidelsen av de to foregående handlingsplanene. Kunnskap om og erfaring med kommunens voldsarbeid ble videreført ved at informanten deltok på oppfølgingsmøtene av nåværende handlingsplan som en del av oppgavene i nåværende stilling. På møtene ble utfordringer vedrørende gjennomføringen og framdriften av arbeidet mot vold i nære relasjoner diskutert.

Mange kommuner gjennomfører årlige eller halvårlige seminardager med ulike temaer i handlingsplanen mot vold i nære relasjoner. I en av kommunene opplyste informanten at kompetanseutvikling var et felles satsingsområde i den interkommunal handlingsplanen. Når vi gikk gjennom programmet og annonseringen av dagen, så vi imidlertid at det ikke var synliggjort at seminarene var en direkte følge av tiltak i handlingsplanen. Her har man gått glipp av en påminnelse om handlingsplanens betydning for å sette kompetanseheving om voldsproblematikk på agendaen.

Et godt grep for implementering og vedlikehold av planen, kan være å opprette «superbrukere». I en kommune som hadde ny handlingsplan ble dette vurdert:

Vi har planer om å utdanne noen superbrukere i kommunen, som vil få en større pakke og få mye mer enn de andre. Og de vil være ansvarlige for å jobbe med tema både i barnehager, skoler, fritidsetaten og så videre. Og det vil skje kontinuerlig.

7.6 Evaluering av handlingsplanene

Som det fremgår av de forrige avsnittene, følges mye av implementeringen opp med rapportering, som igjen kan være et grunnlag for en evaluering. En ordfører mente det var nyttig med en kontinuerlig rapportering og evaluering helt fra planen var vedtatt. At det etter to år burde være en midtveisevaluering, men at hovedevalueringen skjedde etter fireårs-perioden. For å evaluere bør noen forutsetninger være oppfylt: Handlingsplanen må ha en tidsramme og et system for evaluering både av enkelttiltak så vel som av planen som helhet (NKVTS, 2013f).

En sentral kommunal helsepolitiker var spesielt opptatt av at handlingsplanen mot vold i nære relasjoner måtte legges inn i styringsdokumentene, både på kommune- og tjenestenivå, for å unngå at det ble en plan for «skrivebordsskuffen». Denne politikeren var bekymret for at planen skulle forsvinne i systemet, og viste til ansvaret hos rådmann så vel som hos politikerne:

Politikerne kan for eksempel si at 'ja, nå vedtar vi denne handlingsplanen og spesifiserer et tidspunkt for når vi ønsker en rapportering på planen'. Være aktive ved å sette oppfølgings-tidspunkt, men dette krever et politisk flertall for å få gjennomført slikt. Mange politikere er ikke interessert i dette, de sier 'vi må stole på administrasjonen', men det handler ikke om det – det handler om å måle effekten av det vi setter i gang fordi vi kan ikke holde på med å gjøre ting som ikke virker. Vi er jo bare mennesker – vi politikere og de i administrasjonen. Vi gjør en vurdering og lager tiltak, men det er ikke alltid vi setter i gang

riktige tiltak, vi oppnår ikke den effekten vi ønsker. Og da må vi jo ta det til oss og finne en annen måte å gjøre ting på.

Det var ingen av kommunene som hadde evaluert effekten av tiltakene i handlingsplanen. Begrunnelsen var at det ikke var mulig å registrere om antall utsatte eller voldshendelser hadde gått ned etter at handlingsplanen ble vedtatt. Statistikk fra tjenester som krisesentre, politi, barnevern, barnehus og SMISO-sentrene vil ha begrenset verdi. En økning i bruken av for eksempel krisesentrene eller familievoldskoordinatoren i politiet behøver nødvendigvis ikke bety at det har blitt flere voldsutsatte. Økningen kan like gjerne være et uttrykk for at flere har søkt hjelp. En kommune som nylig hadde revidert og fått godkjent handlingsplanen politisk, svarte at det virket som om noen av tabuene knyttet til vold i nære relasjoner var forsvunnet og at handlingsplanen hadde bidratt til dette:

Men samtidig så stilte vi oss spørsmål etter vi hadde hatt runde nummer to: Er det sånn at vi merker at vi får mer voldssaker i etterkant av andre runde? Og det kan vi ikke si at vi gjør. Men at det har blitt mer voldssaker generelt, det har det. Men det er litt sånn tilfeldig hvor sakene kommer fra. Vi kan ikke slå oss på brystet og si at det er arbeidsgruppa som har gjort at de har kommet til oss nå. Det er helt umulig å si. Jeg tror det handler like mye om at det på landsbasis er fremme i media, og i tiden, det med vold i nære relasjoner. Politiet har hatt mer fokus på det, sånn at de melder mer sporenstreks både til barnevernet og andre når hendelser skjer. Så jeg tror at det er sånn summa summarum som gjør at det kommer mer opp. Men jeg tror folk tør å snakke mer om det, ja. Nå, enn tidligere.

Det kan være vanskelig å evaluere effekten av handlingsplanen. Men planen har handlingsinsentiver for personalet, og det er fullt mulig å evaluere om tiltakene har blitt gjennomført etter oppsatt plan og ønsket deltakelse. Eksempler på hva som kan evalueres er:

- om rutiner knyttet til arbeidet mot vold i nære relasjoner er en del av opplæringsprogrammet for nyansatte

- om/når/hvordan personalet blir oppdatert på lowerket, interne rutiner og prosedyrer for hvilke tilbud og tjenester voldsutsatte og utøvere skal tilbys
- hvordan det skal arbeides internt i tjenesten, i samarbeid med andre og om kontaktopplysninger til samarbeidspersoner i andre relevante tjenester er lett tilgjengelige

En slik evaluering vil ikke vise hva som skjer i praksis, men det ville gitt opplysninger om de ansatte får nødvendig informasjon og kunnskap for sin arbeidssituasjon. Den vil også gi informasjon om den som er gitt ansvaret for å sette i verk og implementere tiltakene har gjort det den skulle. Det kunne gitt rådmenn og andre som jobbet i administrative stillinger noen indikasjoner på hvordan handlingsplanen ble brukt. I en kommune mente informanten fra rådmannen/rådmannens stab at det var viktig med en gjennomgang av hva som var blitt gjort:

Denne planen har vært mye mer enn et stykke papir. Men jeg er veldig spent på når vi nå får den statusgjennomgangen som vi skal ha på de cirka 30 tiltakene som ligger her, hvordan det ser ut. Har vi gjort det vi sa vi skulle gjøre, hvordan har resultatene blitt, er det ting vi har glemt at vi sa vi skulle gjøre? Det vil den statusoppdateringen vise.

I den samme kommunen ønsket de å inkludere nye målgrupper som tjenestene allerede jobbet med, når ny revidert plan skulle utarbeides og godkjennes. Informanten i fagstilling opplyste at de ville passe på å få fram hvilke grupper som mangler i sluttevalueringen av nåværende handlingsplan. Det kunne også være at evalueringen ville synliggjøre behovet for innsats på områder de ikke hadde vært oppmerksomme på tidligere. Det var kommet inn nye personer i arbeidsgruppen, og dette ble fremhevet som en positiv faktor for evalueringsarbeidet og for utarbeidelsen av revidert handlingsplan:

Tilbakemeldingen på tiltakene er til hele prosjektgruppen, ikke helt de samme personene som utarbeidet planen. Positivt at noen nye folk har kommet inn som stiller kritisk, konstruktive spørsmål og har nye ideer.

Ingen av de seks kommunene hvor handlingsplanperioden var utgått, hadde evaluert handlingsplanen. En politiker uttrykte at det på den tiden var en flat struktur i kommuneorganisasjonen. Inntrykket var at det var tilfeldig hva som skjedde med handlingsplanen, også fordi det var lite engasjement fra daværende rådmann. I en annen kommune sto handlingsplanen på kommunens planstrategi for rullering, men det ble utsatt i påvente av kommunesammenslåing. Handlingsplanen ble ikke evaluert eller videreført fordi man ved periodens slutt hadde andre tanker om hvordan en skulle bygge planstrukturen i kommunen. De avventende når det gjaldt å fornye den type underliggende temaplaner. I tillegg opplyste denne kommunen at det var kommet annet materiale som ble opplevd som mer oppdatert. Handlingsplanen ble ikke erstattet av andre temaplaner om vold i nære relasjoner, men av ulike prosedyrer og retningslinjer.

I en annen av de seks kommunene viser intervjuet med informanten i fagstilling, at mange konkrete tiltak hadde blitt gjennomført både innen tjenestene for barn og tjenestene for voksne. Det hadde vært årlige rapporteringer og strategiplaner for virksomhetene som også inkluderte vold i nære relasjoner. Det var ikke blitt gjort slutt-evaluering, blant annet på grunn av begrenset tidsressurs til dette arbeidet. I rådmannens stab hadde de fått bekreftet at mange av de ansatte ikke kjente til de ulike veilederne, sjekklister et cetera, noe de tror skyldes at det ble for mye å forholde seg til, for mye i det daglige arbeidet. Informanten opplyste at de nå ville bli en BTI-kommune, og selv om dette i første rekke var relatert til tjenester rettet mot barn, hadde de tenkt å innarbeide voksentjenesten i samme modell. Videre ble det fremhevet at:

Vi vil da jobbe med nettressurser for blant annet handlingsdelen. Da kan vi skille mellom det som gjelder det daglige arbeidet og det som ligger i plandokumentet, og at de blir mer strategiske. Så derfor er ikke handlingsplanen revidert. Men vold i nære relasjoner skal fortsatt være tema i planverket. Blitt mer opptatt av å ha strategideler og så nyttige verktøy for de som skal jobbe i praksis. Vet ikke om det blir hetende handlingsplan, ikke tatt stilling til enda.

Det var noe overraskende at flere av informantene mente at kommunen hadde en plan, selv om tidsperioden var utløpt. I alle de seks kommunene med utgått planperiode mente politikerne at planen fortsatt var gjeldende. Verken informanter som var ansatt i administrasjonen eller i fagstillinger mente at planen var gjeldende. Imidlertid var noen av informantene i fagstillinger usikre på om det fortsatt var en plan som gjaldt. Argumentasjonen til politikerne var at så lenge det ikke var en annen plan, eller det ikke var fattet politisk beslutning om at planen ikke skulle gjelde lenger, var det en aktiv plan. En konsekvens av dette burde vært at planen ble rullert og påført ny tidsperiode.

7.7 Bruk og nytte av handlingsplanene

Jevnt over ble handlingsplanen vurdert som mest nyttig når den nylig var utarbeidet og politisk behandlet. Dette ble spesielt trukket fram av informantene i fagstillinger. Gjennom arbeidet med planen hadde det blitt etablert kjennskap til ansatte og tjenester utenfor eget arbeidssted. Informantene i fagstillinger fremhevet at handlingsplanen skulle bidra til å kvalitetssikre tjenestene, slik at ansatte ble tryggere i rollen, både når de avdekket voldssaker og i den videre oppfølgingen. Handlingsplanen ble lite brukt av ansatte hvis den var for stor omfattende og med lite konkrete tiltak. En av informantene uttalte:

Jeg tror det som er mest nyttig er at den er ganske spesifikk på tiltaksdelen. Så en ting er all den bakgrunnsinformasjonen man får innledningsvis for å faktisk ha det i fokus, men det er det som er forventet av din tjeneste alt man skal gjøre i tiltakene, som er ganske tydelig. Og det tror vi er lurt.

I en kommune var et viktig tiltak opprettelsen av delstilling for volds-koordinator og utvikling av rutiner for voldsarbeidet. Det gjorde det enklere for tjenesteutøvere å ta opp saker hvor det var mistanke om overgrep, noe denne uttalelsen er et eksempel på:

Det gjorde at man ikke følte seg alene i tjenesten når kompliserte saker dukket opp. Var også forpliktende rutine, at ved slike saker

skulle man henvende seg til voldskoordinator. Barnevernet kunne da informere om at i saker med vold var det rutiner i kommunen for hvordan det skulle håndteres, og det gjorde noe med dynamikken. Ved å vise til rutiner, ble det på en måte flyttet utenfor oss, noe som gjorde det lettere å samarbeide med foreldrene etterpå. Opplevde aldri at det blei oppfattet negativt.

Rutinene som var utviklet som en del av handlingsplanen bidro til at de i rollen som tjenesteutøver ble tryggere. Den samme erfaringen hadde jordmødrene i studien til Danielsen et al. (2016) når de viste til retningslinjene fra Helsedirektoratet (2014) om å spørre alle gravide om erfaring med vold. Frykten for å bli oppfattet som stigmatiserende kan hindre tjenesteutøveren i å ha en aktiv tilnærming til vold i nære relasjoner, og spesielt i møte med personer fra risikogrupper. Dette ble også fremhevet som en utfordring i studien om hjelpeapparatets og politiets erfaringer med vold i samiske samfunn (Øverli et al., 2017). Taushet kan brukes av den utsatte for å beskytte eget nettverk og familie. Taushet kan brukes som beskyttelse av tjenesteutøvere som ikke har faglig trygghet eller trygghet for at tjenesten har tilstrekkelig handlingsberedskap og handlingskompetanse til å håndtere saker om vold i nære relasjoner (Sandmoe & Skraastad, 2013; Øverli et al., 2017).

De kildene vi har benyttet i dette prosjektet kan ikke gi et nyansert bilde av hvem som bruker handlingsplanene, med de gir indikasjon på bruken av planen. I en kommune hvor tidsperioden for planen var utgått uttrykte ordførerne seg på denne måten: «Tror ikke at tjenestene kjenner til planen eller bruker den. De ville i så fall hatt et forhold til den og etterlyst oppfølging og evaluering».

Av de øvrige som ble intervjuet, politikerne og ansatte fra administrasjonen, var oppfatningen at det hovedsakelig var ansatte i barnehager og skoler som brukte planen. Det hadde vært mye fokus på utsatte barn og unge og samarbeidet med barnevernet, men også ansatte i helsevesenet og på krisesentrene ble trukket fram som brukere av handlingsplanene.

En politiker uttalte at handlingsplanen ble utarbeidet for å få oversikt over feltet og kommunens innsats på området. Gjennomgangen gav ikke spesielle «aha»-opplevelser, men den satte vord i nære relasjoner på dagsorden. Av de ti politikerne som ble spurt om nytten av handlingsplanen, var det spesielt kunnskap og informasjon som ble fremhevet. En informant formulerte det på denne måten: «Handlingsplanen blir på en måte en informasjonskanal for politikerne om tilstand og om omfang, og på den måten kan man sette inn ressurser ved behov». Flere politikere trekker også fram at planen gir kunnskapsheving hos ansatte, og at det er med på å kvalitetssikre håndteringen av voldssaker. En av politikerne viser spesielt til hvor viktig det er at ansatte kjenner til varslingsplikten. Denne politikeren fremhevet at nytten avhenger av at handlingsplanen både er tilgjengelig og kjent av de som skal bruke den, «både folk flest og ansatte».

En viktig effekt for politikerne var at handlingsplanen gav føringer for administrasjonens arbeid fordi planen forpliktet kommunen gjennom politiske vedtak. Dette ble også påpekt av flere informanter i fagstillinger, som fremhevet at planen legitimerte at tiltak ble etterspurt.

Nytten vil være avhengig av ambisjonsnivået i planen. Planer med lavt ambisjonsnivå har få satsingsområder, mange beskrivelser av eksisterende tiltak og bakgrunnsdokumenter, men få nye og konkrete tiltak. En informant som var ansatt i en administrativ stilling hadde refleksjoner rundt læringseffekten av planer:

Kanskje noe av det beste er jo de planene som ikke virker, for da ville vi jo faktisk ha lært noen ting. En plan som bare virker, da er vi kanskje ikke ambisiøse nok i planen. Så jeg tenker at det er mange elementer, men hvis vi ikke har en plan så vet vi ikke rammeverket vårt. Da vet vi ikke hvilke standarder vi skal måle mot, og da vet vi ikke om vi gjør det bra eller dårlig eller om vi har gjort det vi skal gjøre. Så plan er viktig. Men det krever en systematisk oppfølging. Den krever jo at vi ikke lager den og legger den fra oss, den krever at den faktisk er levende og at vi faktisk følger den opp. Og det er et kapasitetsspørsmål i en kommune.

I en kommune hvor tidsperioden for handlingsplanen var utgått, savnet de en handlingsplan fordi den forrige hadde hjulpet dem til å ha fokus, slik denne informanten uttrykte:

Planen er for så vidt løpende, selv om den har gått ut. Ulempen er at man mister trøkket, man har kanskje ikke dette fokuset man burde ha. Men hele kommunen jobber med kommunesammenlåingen i 2020 og en har ikke det fokuset man burde ha hatt. [...] Det er en unntakstilstand, så det å holde trøkket på et så viktig felt skjer ikke. Det er beklagelig.

Spennet i uttalelsene om nytten var store. En helsepolitiker mente den største nytten av planen var at han brukte den til informasjon om arbeidet i kommunen. Vold i nære relasjoner ikke var et tema for den kommunale valgkampen, og det er de samme signalene som ble gitt av politikerne i studien til Grøvdal et al. (2014). Planen kunne også bli møtt med motsatt reaksjon, og en ordfører uttalte at den første handlingsplanen var en vekker og ble tatt inn i det politiske partiprogrammet og deretter i det kommunale arbeidet.

7.8 Områder for forbedring i handlingsplanene

På spørsmålet om hva som burde forbedres svarte de fleste informantene at planen måtte oppdateres i henhold til nytt lovverk og nye etablerte nasjonale, regionale eller lokale tiltak. Flere kommuner hadde gjort omfattende endringer etter at den første handlingsplanen ble vedtatt. Blant annet hadde to kommuner utvidet planen fra et barnefokus til å inkludere voksne, og med flere problemområder.

Erfaringene med handlingsplanen hadde synliggjort at det var behov for å inkludere flere risikoutsatte grupper, noe spesielt informantene i fagstillinger fremhevet. Det gjaldt særlig vold som var knyttet til rus og psykiatri, vold mot menn og LHBT-personer, sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse. I tillegg var det enkelte som nevnte at det var behov for tiltak for å forebygge hatkriminalitet og trusler som ikke var fremsatt av noen i nær relasjon til den utsatte.

Andre forbedringspunkter var konkretiseringen av tiltak og struktur for samarbeidet internt og med eksterne. Særlig informanter i fagstillinger fremhevet behovet for mer konkrete handlingsplaner. De ønsket også en plan med mindre tekst. En uttrykte det på denne måten: «Vi tenker at det er tiltakene som beveger oss og det er de vi vil jobbe med videre, en tiltaksplan, uten at det ser ut som en handlingsplan slik den er i dag.» Denne informanten nevnte at kunnskapsgrunnlaget og lovgrunnlaget for tjenestenes voldsarbeid kunne sammenfattes i et eget overordnet dokument.

I de 20 handlingsplanene vi har gått igjennom i dette prosjektet, ser vi at det i alle planene poengteres at de skal være kunnskapsbaserte, samt vise til lover og forpliktelser. Mange av handlingsplanene bruker også mye plass på å beskrive eksisterende tjenestetilbud og praksis i kommunen. Selv om disse elementene er viktig, ser vi at både kunnskapsgrunnlaget, nasjonale føringer og dagens praksis har fått for stor plass i mange av handlingsplanene. Eller, det er kanskje like riktig å si at denne delen av de kommunale handlingsplanene har fått *feil* plass i dokumentet. I enkelte av planene kommer innsatsområdene først i planen, før den mer teksttunge og beskrivende delen. Vi tror dette er et fornuftig grep hvis man skal skape involvering og eierforhold til planen i tjenestene og hos tjenestutøvere. Hvis de raskt ser at handlingsplanen kan ha betydning for egen praksis, er sjansen større for at de ser verdien av planen. Ved å snu på rekkefølgen kan det bli tydeligere hva handlingsplanen skal føre til.

I to kommuner var man spesielt opptatt av at det var for mange overlappende planer, og at handlingsplanen mot vold var plassert for langt ned i planhierarkiet. Her ble det å løfte handlingsplanen i den kommunale planstrukturen fremhevet som et viktig forbedringspunkt. En ordfører mente at den største svakheten med dagens plan var at den ikke var inkludert i kommuneplanens samfunnsdel, og dermed ikke kom inn de viktigste styringsinstrumentene for kommunen. Handlingsprogrammet som ligger under kommuneplanen er førende for all aktivitet i kommunen, og denne ordføreren mente at voldsarbeidet burde være en del av dette.

Vår studie kan ikke svare på *hvorfor* kommunene ikke har gitt sterkere forpliktelser til nye satsingsområder eller gjennomføringen av tiltakene, i de foreliggende handlingsplanen. Årsakene kan være for lite faglige, administrative eller økonomiske ressurser slik at det kun er tiltak knyttet til lovpålagte oppgaver som blir prioritert. Det kan være at vold i nære relasjoner ikke blir vurdert som viktigere enn andre komplekse problemområder kommunen skal møte. Det kan også være evnen eller viljen til å prioritere voldsarbeidet, fordi en mener det gir lite politisk gevinst. Alle politiske partier er enige om at vold i nære relasjoner er et samfunnsproblem, men denne enigheten gjør at voldsproblematikk i mindre grad blir en sak for de politiske partiene i kommunen. Til tross for dette, er det også mange av de politikerne vi har intervjuet som har et engasjement for saken. Uansett om ildsjelene er fra politisk, administrativt eller faglig nivå, så vil de trenge drahjelp for å videreutvikle voldsarbeidet, gjennom politisk fattede vedtak som sikrer større grad av forpliktelser for å gjennomføre nødvendige tiltak i voldsarbeidet.

7.9 Utfordringer og anbefalinger

Hovedhensikten med det kommunale planarbeidet og implementeringen av handlingsplanene bør være å sette rammebetingelser for arbeidet mot vold i nære relasjoner. Det betyr at en handlingsplan kan være et verktøy som viser kommunens målsettinger i arbeidet mot vold i nære relasjoner, hvilke konkrete aktiviteter som skal gjennomføres og hvordan kommunen jobber for å nå sine mål.

- Handlingsplanen må være tydelig forankret politisk og administrativt. Administrativt må ansvaret for iverksettelse og oppfølging av tiltakene være klart plassert.
- Handlingsplanens strategiske satsingsområder og tiltak må bygge på situasjonsbeskrivelser av dagens praksis.
- Handlingsplanens første del bør beskrive innsatsområdene, hvordan tiltakene skal operasjonaliseres, av hvem og i løpet av hvilken tidsperiode.

- Nødvendige bakgrunnsinformasjon bør legges i siste del av planen.
- Handlingsplanene bør være tydeligere på at primærmålgruppene for tiltakene er voldsutsatte og voldsutøvere. Fagpersonalet i tjenestene er målgruppen for handlingsinsentivene i planen.
- Konstruktive prosesser i utarbeidelse av planen, hvor det skapes engasjement og eierforhold, kan lette arbeidet med implementeringen og særlig i det første året av handlingsplanperioden. For en vellykket og varig implementeringsprosess må handlingsplanen være faglig relevant og konkret, og oppleves nyttig av tjenesteutøverne.
- Det bør være en kontinuerlig rapportering på tiltak for å opprettholde fokus på voldsarbeidet.
- Hele eller deler av arbeidsgruppen for utarbeidelsen og revideringen av handlingsplanen bør fortsette gjennom hele planperioden, som en ressursgruppe i oppfølgingen av implementeringen og for rapportering av tiltak fra tjenesteapparatet. Dette vil øke sjansen for at evalueringsprosessen blir gjennomført.
- Politikerne bør sette av tilstrekkelig med økonomiske og faglige ressurser for å gjennomføre tiltakene.
- Politikere bør etterspørre informasjon om implementering av handlingsplanen og påse at handlingsplanen blir evaluert etter endt planperiode.
- En handlingsplan som er tydelig på strategier og konkrete tiltak for voldsarbeidet, kan bli et nyttig styringsdokument for politikere og administrasjonen og for kvalitetsutvikling av ansattes praksis.

8 Oppsummering om kommunale handlingsplaner

I dette avsluttende kapittelet har vi samlet rapportens utfordringer og anbefalinger for arbeidet mot vold i nære relasjoner i kommunene. Her peker vi på flere mulige statlige insitamenter som kan fremme en økt satsing på voldsarbeidet i kommunene. Vi kommer også med innspill til hvordan kommunene kan jobbe bedre med handlingsplanene slik at de blir gode verktøy for tjenestene, og tilgjengelige for innbyggerne.

8.1 Utfordringer for voldsarbeidet og oversikter over handlingsplaner

Vold i nære relasjoner er et folkehelseproblem så vel som et samfunns-, likestillings- og kriminalitetsproblem. For å forebygge slik vold og håndtere voldssaker, bør alle tjenester i kommunen i større eller mindre grad involveres i arbeidet. I tillegg kan mennesker i alle aldre bli rammet av vold, utøve vold eller bli berørt på annen måte. Innsatsen må komme fra den kommunale helsetjenesten, fra sosialtjenestene ved NAV, fra virksomheter som drifter skole og fritid og fra justis blant annet gjennom de lokale politirådene. På samme måte trenger det forebyggende folkehelsearbeidet ulike innfallsvinkler av ulike aktører i samfunnet, ikke minst fra kommunene. Derfor tror vi det er strategisk klokt å plassere vold i nære relasjoner som en del av folkehelsearbeidet, både fordi det er et folkehelseproblem og fordi det vil fremme tverrfaglig og tverretattlig samarbeid.

Det er en utfordring å «oversette» internasjonale og nasjonale forpliktelser til lokale forhold. Konvensjoner, lover og retningslinjer i strategiske dokumenter er retningsgivende også for de kommunale handlingsplanene om vold i nære relasjoner. Dette må problematiseres mer i statlige og kommunale plandokumenter. Istanbul-

konvensjonen er med på å videreutvikle og supplere forpliktelsene i de allerede vedtatte konvensjonene. Artikkel 12 til 28 i konvensjonen omhandler forebygging og spesielt vern og støtte, og har konkrete tiltak om implementering.

Staten benytter i liten grad øremerking av midler i den økonomiske styringen av kommunene. Vi har vist til grunnene for at staten er forsiktig med å bruke dette virkemiddelet. Imidlertid er det flere faktorer som tilsier at staten i større grad bør bruke sterkere styring framfor pedagogiske virkemidler som anbefalinger og føringer. På bakgrunn av den kunnskapen vi har i dag, er det et behov for å institusjonalisere arbeidet mot vold i nære relasjoner i kommunene. Det kan gjøres gjennom juridiske virkemidler, eventuelt i kombinasjon med økonomiske virkemidler. Det kan være aktuelt å gi tilskudd for avgrensede prosjekter relatert til arbeidet mot vold i nære relasjoner og spesielt for tiltak som kan fremme institusjonalisering av kommunenes voldsarbeid.

Den nasjonale veilederen for vold i nære relasjoner er spesielt relevant for kommuner som skal utarbeide en ny handlingsplan. Det er beskrivelsen av strukturen for utformingen av handlingsplanen og rammene for voldsarbeidet som ser ut til å ha størst nytte for kommunene i oppstarten av planarbeidet. Imidlertid viser intervjuene at nyttige råd om kvalitetssikring og ansvar blir oversett. Disse rådene som den nasjonale veilederen gir kan være avgjørende for at handlingsplanen forblir en aktiv plan gjennom hele planperioden.

168 kommuner som utgjør 40 prosent av kommunene hadde handlingsplan mot vold i nære relasjoner. Innbyggerne i disse kommunene utgjør 63 prosent av Norges befolkning. Informasjon om kommunens tjenester ved vold i nære relasjoner bør være lett tilgjengelig for alle. Vår erfaring var at det var tidkrevende og vanskelig å finne de kommunale handlingsplanene. Når kommunale handlingsplaner er lite tilgjengelige, eller utilgjengelige, kan det føre til at informasjon ikke når ut til kommunens innbyggere. Det kan få konsekvenser for den enkelte utsatte og andre berørte av vold i nære relasjoner. En utilgjengelig plan er også et demokratisk problem,

siden det vanskeliggjør befolkningens mulighet til å vurdere om de får de tjenester de bør kunne forvente fra kommunen. Det vanskeliggjør også mulighetene for brukermedvirkning og tilbakemelding. Videre vil en utilgjengelig plan kunne føre til at ansatte ikke får tilstrekkelig kunnskap om planens innhold og derfor heller ikke forholder seg til dens mål og tiltak. Det systematiske arbeidet mot vold i nære relasjoner vil på den måten svekkes.

Flere kommuner hadde handlingsplaner som var utløpt eller som ikke hadde en definert planperioden. Dette kan føre til uklarheter om oppfølgingen og implementeringen i de kommunale sektorene.

8.2 utfordringer i planarbeid og tiltaksarbeid

Hovedhensikten med planarbeidet og implementeringen av de kommunale handlingsplanene bør være å sette rammebetingelser for arbeidet mot vold i nære relasjoner. Det betyr at en handlingsplan skal være et verktøy som viser kommunens målsettinger, hvilke aktiviteter som skal gjennomføres og hvordan kommunen jobber for å nå sine mål. En koordinatorfunksjon for folkehelsearbeidet/vold i nære relasjoner som eventuelt kan sees i sammenheng med stillingen som SLT-koordinator, vil kunne styrke institusjonaliseringen av voldsarbeidet i kommunene. Folkehelsearbeidet i kommunen bør inkludere vold i nære relasjoner, fordi dette er et problem som angår mange i befolkningen og som utgjør en trussel mot den enkeltes helse og livskvalitet. I tillegg krever det voldsforebyggende arbeidet innsats på tvers av fag og sektorer.

Den kommunale planprosessen og plasseringen av handlingsplanen i kommunens planhierarki har stor betydning for fremdriften av voldsarbeidet i de kommunale tjenestene. For mer enn ti år siden anbefalte Regjeringens handlingsplan *Vendepunkt* at de kommunale handlingsplanene ble integrert i kommunens ordinære plan- og styringssystemer. Resultatene fra vår studie indikerer at det ikke har skjedd i nevneverdig grad.

Gjennomgangen av handlingsplanene og intervjuene synliggjør at tiltakene i handlingsplanene i stor grad er rettet mot barn og unge.

Voldsutsatte barn og unge er fortsatt viktig, men det bør også være flere tiltak for de øvrige målgruppene i handlingsplanene.

Konstruktive prosesser i utarbeidelse av planen hvor formålet og rammene for planen er avklart, hvor det er engasjement i arbeidsgruppen og det utvikles et «eierforhold» til sluttproduktet, kan lette arbeidet med implementering og særlig i det første året av handlingsplanperioden. For en vellykket og varig implementeringsprosess må handlingsplanen være faglig relevant og konkret og oppleves nyttig av tjenesteutøverne. Den må være tydelig politisk forankret, og det administrative ansvaret for iverksettelse og oppfølging av tiltakene må være klart plassert. Det bør være en kontinuerlig rapportering på tiltak for å opprettholde fokus på voldsarbeidet. Dette kan danne grunnlaget for evalueringen og øke sjansen for at evalueringsprosessen blir gjennomført.

8.3 Anbefalinger

Vi har følgende anbefalinger for hva som bør gjøres på statlig nivå:

- En ny nasjonal handlingsplan mot vold i nære relasjoner må tydeliggjøre hvilke tiltak staten skal sette i verk for å oppfylle forpliktelsene i Istanbul-konvensjonen, og hvilke konsekvenser dette får for det kommunale tjenestetilbudet.
- Lovgrunnlaget for de kommunale handlingsplanene og betydningen av internasjonale, forpliktende konvensjoner for tjenestetilbudet i kommunene bør komme tydeligere fram i kunnskapsgrunnlaget i handlingsplanene. Tjenestene og ansatte bør bli mer bevisst på hvilke konsekvenser kommunale forpliktelser gjennom lovverk og konvensjoner har for tilbudet til voldsutsatte.
- Krisesenterlova må utvides med en ny lovparagraf som pålegger kommunen å ha en politisk vedtatt plan for arbeidet mot vold i nære relasjoner. Planen skal særskilt beskrive hvilke tiltak kommunen har for å oppfylle lovens § 3 om individuell tilrettelegging av tilbud og § 4 om samordning av

tjenester. Planen skal synliggjøre og konkretisere kommunenes strategiske målområder og inngå som en del av fylkesmannens tilsynsmyndighet, § 9.

- En koordinatorfunksjon for folkehelsearbeidet/voldsarbeidet opprettes i alle kommuner, etter samme intensjon som familievoldskoordinatorerne i politiet. For mindre kommuner kan funksjonen knyttes til en stilling i kommunehelsetjenesten eller sosialsektoren. Stillingen kan sees i sammenheng med SLT-arbeidet, men skal ikke begrenses til koordinering av tjenester for barn og unge. Begge disse tiltakene kan understøttes av økonomiske virkemidler for en periode.
- Justis- og beredskapsdepartementet bør utarbeide en plan for hvor ofte/når *Veileder, kommunale handlingsplaner mot vold i nære relasjoner* skal ha en full gjennomgang/revisjon, med spesifisering av hvem som gis ansvaret og hvordan det skal finansieres. Mellom revisjonene må veilederen oppdateres fortløpende.
- KOSTRA registreringen bør ha et felt hvor kommunene registrerer handlingsplanens planperiode.

Vi har følgende anbefalinger for hva som bør gjøres med den nasjonale veilederen

- *Veileder, kommunale handlingsplaner mot vold i nære relasjoner* bør revideres og oppdateres. Veilederen bør i større grad fremheve betydningen av og begrunnelsene for at handlingsplanen mot vold i nære relasjoner blir inkludert i kommunens planstrategi og plassert slik at det kreves årlig rapportering på tiltak og evaluering etter endt planperiode.
- *Veileder, kommunale handlingsplaner mot vold i nære relasjoner* må gjøres lett tilgjengelig på nettsidene til RVTS-ene. RVTS bør tydeliggjøre sitt ansvar og rolle for kommunenes arbeid med vold i nære relasjoner på sine nettsider.

Vi anbefaler følgende for kommunens arbeid med handlingsplaner:

- Handlingsplanen må være tydelig forankret politisk og administrativt.
- Plasseringen av handlingsplanen i det kommunale plan-systemet må avklares før arbeidet med planen settes i gang og ved revisjonen ved utgått planperiode. Hvordan planen knyttes opp mot kommunens andre planer er viktig både for prosessen med utvikling av planen og for gjennomføring og måloppnåelse.
- De strategiske satsingsområdene i handlingsplanen bør legges inn i kommuneplanens samfunnsdel, som en del av folkehelseplanen, og følges opp med konkrete mål og tiltak.
- Den tematiske kommunedelplanen må knyttes til handlingsdelen med økonomiplan. Det sikrer årsrapportering på tiltakene og evaluering av arbeidet mot vold i nære relasjoner etter hver fireårsperiode.
- Politikerne bør sette av tilstrekkelig med økonomiske og faglige ressurser til gjennomføring av tiltakene. Administrativt må ansvaret for iverksettelse og oppfølging av tiltakene være klart plassert.
- En handlingsplan som er tydelig på strategier og konkrete tiltak for voldsarbeidet kan, hvis den bygger på situasjonsbeskrivelser og behov i dagens praksis, bli et nyttig styringsdokument for politikere og administrasjonen og for kvalitetsutvikling av ansattes praksis.
- Handlingsplanene bør være tydeligere på at primærmålgruppene for tiltakene er voldsutsatte og voldsutøvere. Fagpersonalet i tjenestene er målgruppen for handlingsinsentivene.

- Handlingsplanens første del bør beskrive innsatsområdene, hvordan tiltakene skal operasjonaliseres, av hvem og i løpet av hvilken tidsperiode.
Nødvendige bakgrunnsinformasjon bør legges i siste del av handlingsplanen.
- Konstruktive prosesser i utarbeidelse av planen, hvor det skapes engasjement og eierforhold, kan lette arbeidet med implementeringen og særlig i det første året av handlingsplanperioden. For en vellykket og varig implementeringsprosess må handlingsplanen være faglig relevant og konkret, og oppleves nyttig av tjenesteutøverne.
- Det bør være en kontinuerlig rapportering på tiltak for å opprettholde fokus på voldsarbeidet.
- Hele eller deler av arbeidsgruppen for utarbeidelsen og revideringen av handlingsplanen bør fortsette gjennom hele planperioden, som en ressursgruppe i oppfølgingen av implementeringen og for rapportering av tiltak fra tjenesteapparatet. Dette vil øke sjansen for at evalueringsprosessen blir gjennomført.
- Politikere bør etterspørre informasjon om implementering av handlingsplanen og påse at handlingsplanen blir evaluert etter endt planperiode.
- Handlingsplanen må legges lett tilgjengelig på kommunens nettside. Handlingsplanen må redegjøre for start- og sluttidspunkt, når planen skal evalueres, eventuelt revidering eller videreføring.

Litteraturliste

- Aas, G. (2015). *Overgrep mot eldre i nære relasjoner og politiets rolle (PHS Forskning 2015:4)*. Oslo: Politihøgskolen.
- Arbeids- og velferdsdirektoratet. (2016, 02.08.2019). Vold i nære relasjoner og menneskehandel. Retrieved from <https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Samarbeid/Relatert+informasjon/Vold+i+n%C3%A6re+relasjoner+og+menneskehandel>
- Arbeidsmiljøloven. (2005). *Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (LOV-2005-06-17-62)*. Retrieved from <https://lovdata.no/lov/2005-06-17-62>
- Barne- likestillings- og inkluderingsdepartementet. (2013). *Frihet og likeverd. Om mennesker med utviklingshemming* (Meld. St. 45, 2012-2013). Retrieved from <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld-st-45-2012--2013/id731249/>
- Barne- og likestillingsdepartementet (2018). Et samfunn for alle : Regjeringens strategi for likestilling av mennesker med funksjonsnedsettelse for perioden 2020–2030. Retrieved from <https://www.regjeringen.no/contentassets/bc8396c163f148dc8d4dc8707482e2be/et-samfunn-for-alle---regjeringens-strategi-for-likestilling-av-mennesker-med-funksjonsnedsettelse-for-perioden-2020203.pdf>
- Barne- likestillings- og inkluderingsdepartementet. (2012). *Handlingsplan mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlige begrensninger av unges frihet (2013–2016)*. Retrieved from https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/bld/ima/tvangsekteskap/handlingsplan_2013.pdf
- Barne- og likestillingsdepartementet. (2016). *Opptappingsplan mot vold og overgrep (2017-2021)*. (Prop. 12 S (2016–2017)). Retrieved from <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-12-s-20162017/id2517407/>
- Barne- ungdoms- og familiedirektoratet. (2018). *Veiledning for KOSTRA skjema 7 B: Kommunens krisesentertilbud og arbeid mot vold i nære relasjoner per 31.12. 2018*. Retrieved from https://www.ssb.no/innrapportering/offentlig-sektor/_attachment/373650?_ts=1681394cf10
- Barnevernloven. (1992). *Lov om barneverntjenester. (LOV-1992-07-17-100)*. Retrieved from <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1992-07-17-100>
- Bronfenbrenner, U. (1979). *The ecology of human development: experiments by nature and design*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Bronfenbrenner, U. (Ed.) (2005). *Making human beings human : bioecological perspectives on human development*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Danielsen, E., Solberg, A., & Grøvdal, Y. (2016). *Kommunale helse- og omsorgstjenesters arbeid med vold i nære relasjoner: En kvalitativ intervjuundersøkelse. (Rapport 8/2016)*. Oslo: Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress.
- De forente nasjoner. (2018). *Avsluttende merknader til Norges kombinerte femte og sjette periodiske rapport fra CRC/C/NOR/CO/5-6*. Retrieved from https://www.regjeringen.no/contentassets/87e11af6044b4c45923d2830d2d6b144/concluding-observations---4-juli---crc_c_nor_co_5-6_31367_e_no-004.pdf
- FN-sambandet. (1981, 17.06.2019). Kvinnekonvensjon (CEDAW). Retrieved from <https://www.fn.no/Om-FN/Avtaler/Menneskerettigheter/Kvinnekonvensjonen>
- FN-sambandet. (1989, 17.06.2019). Barnekonvensjonen. Retrieved from <https://www.fn.no/Om-FN/Avtaler/Menneskerettigheter/Barnekonvensjonen>
- FN-sambandet. (2019, 10.05.2019). FN-sambandet; Tema: Menneskerettigheter. Retrieved from <https://www.fn.no/Tema/Menneskerettigheter/Menneskerettigheter>

- Folkehelseloven. (2011). *Lov om folkehelsearbeid*. (LOV-2011-06-24-29). Retrieved from <https://lovdata.no/lov/2011-06-24-29>
- Forebygging.no. (2019, 29.06.2019). BTI – Bedre Tverrfaglig Innsats. Retrieved from <http://tidliginnsats.forebygging.no/Aktuelle-innsater/BTI/>
- Grøvdal, Y., Saur, R., & Skaalerud, A. (2014). *En velvillig og oppmerksom tilhører: Mennesker som har vært utsatt for vold og deres møte med hjelpeapparatet og politiet*. (Rapport 2/2014). Oslo: Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress.
- Harvold, K., & Skjeggedal, T. (2012). *Interkommunalt plansamarbeid* (Samarbeidsrapport) NIBR/Østlandsforskning. Retrieved from <https://48vlp12642pa30ejq72t9ozh-wpengine.netdna-ssl.com/wp-content/uploads/2013/04/interkommunalt-plansamarbeid.pdf>
- Harvold, K., & Stokstad, S. (2015). *Interkommunal planlegging; Muligheter og utfordringer* (NIBR-rapport 2015:3). Retrieved from <http://www.hioa.no/extension/hioa/design/hioa/images/nibr/files/filer/2015-3.pdf>
- Helgesen, M. (2018). *Bedre Tverrfaglig Innsats (BTI); Spørreundersøkelse til Helsedirektoratets samarbeidskommuner*. NIBR-rapport 2018:16. Retrieved from <http://tidliginnsats.forebygging.no/Global/BTI/C3%B8lgeevaluering2018.pdf>
- Hellevik, P., & Øverlien, C. (2016). Teenage intimate partner violence: Factors associated with victimization among Norwegian youths. *Scandinavian Journal of Public Health*, 44(7), 702-708. doi:10.1177/1403494816657264
- Helmers, A., & Dolonen, K. (2014). *Pengene har gått i det store sluket*. Retrieved from <https://sykepleien.no/2014/01/helsesosterkronene-har-gatt-i-det-store-sluket>
- Helse- og omsorgsdepartementet. (2008). *Handlingsplan mot kjønnslemlestelse, 2008-2011*. Retrieved from <https://www.regjeringen.no/no/tema/helse-og-omsorg/folkehelse/handlingsplan-mot-kjønnslemlestelse-2008/id512071/>
- Helse- og omsorgsdepartementet. (2019). *Folkehelsemeldinga; Gode liv i eit trygt samfunn*. (Meld. St. 19, 2018 – 2019). Retrieved from <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-19-20182019/id2639770/>
- Helse- og omsorgstjenesteloven. (2011). *Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester* (LOV-2011-06-24-30). Retrieved from <https://lovdata.no/lov/2011-06-24-30>
- Helsedirektoratet. (2014). *Nasjonal faglig retningslinje for svangerskapsomsorgen; Kapittel 7 vold i nære relasjoner og kjønnslemlestelse hos gravide*. Sist oppdatert 07.05.2018. Retrieved from <https://www.helsedirektoratet.no/retningslinjer/svangerskapsomsorgen>
- Hjemdal, O.K., & Engnes, K. (2009). *Å spørre om vold ved svangerskapskontroll; Rapport fra et forsøksprosjekt i fire kommuner*. (Rapport 1/2009). Oslo: Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress.
- Høydal, E. (2017). *Ny sentralitetsindeks for kommunene; Notat 2017/40*. Retrieved from https://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/_attachment/330194?ts=15fdd63c098
- Håkonsen, L., Kallager, P., & Lunder, T. (2017). *Statlige føringer på kommunenes frie inntekter ; Hvilken betydning har de for kommunene?* Retrieved from <https://www.telemarksforskning.no/publikasjoner/statlige-foringer-pa-kommunenes-frie-inntekter/3146/>
- Istanbul-konvensjonen. (2017). *Europarådets konvensjon om forebygging og bekjempelse av vold mot kvinner og vold i nære relasjoner CETS 210*. Retrieved from <https://lovdata.no/dokument/TRAKTAT/traktat/2011-05-11-22>
- Jonassen, W. (2013). Fra kvinnemishandling til vold i nære relasjoner. Regjeringens handlingsplaner mot vold. *Tidsskrift for kjønnsforskning*, 37(1), 46-62.

- Justis- og beredskapsdepartementet. (24. juni 2019). Pressemelding nr. 58: Regjeringen starter arbeidet med ny nasjonal handlingsplan om vold i nære relasjoner. Retrieved from https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/regjeringen-starter-arbeidet-med-ny-nasjonal-handlingsplan-om-vold-i-nare-relasjoner/id2661655/?utm_source=www.regjeringen.no&utm_medium=epost&utm_campaign=nyhetsvarsel%2024.06.2019&utm_content=Vold%20i%20n
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2012). *Handlingsplan mot vold i nære relasjoner 2012*. Retrieved from <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/handlingsplan-mot-vold-i-nare-relasjoner/id669093/>
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2013a). *Et liv uten vold : Handlingsplan mot vold i nære relasjoner 2014–2017*. Retrieved from <https://www.regjeringen.no/no/tema/lov-og-rett/vold-i-nare-relasjoner/innsikt/handlingsplan-mot-vold-i-nare-relasjoner/id2340080/>
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2013b). *Forebygging og bekjempelse av vold i nære relasjoner : Det handler om å leve*. (Meld. St. 15, 2012-2013). Retrieved from <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld-st-15-20122013/id716442/>
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2018). *Sluttrapport for handlingsplan mot vold i nære relasjoner (2014-2017)*. Retrieved from https://www.regjeringen.no/contentassets/123focoda6b94186bafafdfa4b5c891a/sluttrapport-handlingsplan-vold_2018.pdf
- Justis- og beredskapsdepartementet. (u.å.). *Vold i nære relasjoner*. Retrieved from <https://www.regjeringen.no/no/tema/lov-og-rett/vold-i-nare-relasjoner/id2076819/>
- Justis- og politidepartementet. (2004). *Handlingsplan : Vold i nære relasjoner (2004-2007)*. Retrieved from <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/vold-i-nare-relasjoner/id276936/>
- Justis- og politidepartementet. (2007). *Vendepunkt – handlingsplan mot vold i nære relasjoner 2008–2011*. Retrieved from <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/vendepunkt--handlingsplan-mot-vold-i-na/id500470/>
- Justisdepartementet. (1999). *Regjeringens handlingsplan «Vold mot kvinner»*. Oslo: Regjeringen.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2016). *Veileder: Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner med retningslinjer for utforming av lover og forskrifter rettet mot kommunesektoren*. Retrieved from <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/veileder-om-statlig-styring/id2524618/>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2018). *Reguleringsplanveileder*. Retrieved from <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/reguleringsplanveileder/id2609532/>
- Kommunesektorens organisasjon. (2018a). *Verktøykasse for strategisk folkehelsearbeid*. Retrieved from <https://www.ks.no/fagomrader/helse-og-omsorg/folkehelse/vertoykasse-for-strategisk-folkehelsearbeid/oversiktsarbeid/>
- Kommunesektorens organisasjon. (2018b). *Verktøykasse for strategisk folkehelsearbeid; Lokalt aktørkart*. Retrieved from <https://www.ks.no/fagomrader/helse-og-omsorg/folkehelse/vertoykasse-for-strategisk-folkehelsearbeid/lokalt-aktorkart/>
- Kompetansesenter for kriminalitetsforebygging. (u.å.). *SLT og politiråd*. Retrieved from <http://kriminalitetsforebygging.no/slt/politirad/>
- Krisesenterlova. (2009). *Lov om kommunale krisesentertilbod*. (LOV-2009-06-19-44). Retrieved from <https://lovdata.no/lov/2009-06-19-44>
- Krug, E., Dahlberg, L., Mercy, J., Zwi, A., & Lozano, R. (Eds.). (2002). *World report on violence and health*. Geneva: World Health Organization.

- Kunnskapsdepartementet. (2017). *Retten til å bestemme over eget liv. Handlingsplan mot negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse (2017-2020)*. Retrieved from <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/retten-til-a-bestemme-over-eget-liv/id2542163/>
- Lundman, B., & Graneheim, U. (2008). Kvalitativ innehållsanalys. In M. Granskär & B. Höglund-Nielsen (Eds.), *Tillämpad kvalitativ forskning inom hälso- og sjukvård*. Lund: Studentlitteratur.
- Læringsmiljøseneteret. (u.å.). Hva er implementering? Retrieved from <https://laringsmiljosenteret.uis.no/barnehage/organisasjonsutvikling/implementering/hva-er-implementering-article116132-21316.html>
- Miljøverndepartementet. (2011). *Veileder Kommunal planstrategi*. Retrieved from <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/kommunal-planstrategi/id652436/>
- Miljøverndepartementet. (2012). *Veileder Kommuneplanprosessen – samfunnsdelen – handlingsdelen*. Retrieved from <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/kommuneplanprosessen-samfunnsdelen/id679401/>
- Moen, L., Bergman, S., & Øverlien, C. (2018). *Forebyggende tiltak mot vold i nære relasjoner. Kartlegging av kunnskap for veien videre*. (Rapport 2/2018). Oslo: Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress.
- NKVTS. (2013a, juli 2019). *Veileder, kommunale handlingsplaner mot vold i nære relasjoner*. Retrieved from <http://www.nkvts.no/sites/komplan/Innhold/sentrale-tema/Sider/default.aspx>
- NKVTS. (2013b, juli 2019). *Veileder, kommunale handlingsplaner mot vold i nære relasjoner _ Innhold _ Å bestemme tiltak*. Retrieved from <https://www.nkvts.no/sites/komplan/Innhold/Sider/bestemme-tiltak.aspx>
- NKVTS. (2013c, juli 2019). *Veileder, kommunale handlingsplaner mot vold i nære relasjoner _Å komme igang_ Forarbeid*. Retrieved from <https://www.nkvts.no/sites/komplan/komme-igang/forarbeid/Sider/default.aspx>
- NKVTS. (2013d, juli 2019). *Veileder, kommunale handlingsplaner mot vold i nære relasjoner_ Hva er en handlingsplan?* Retrieved from <https://www.nkvts.no/sites/komplan/hva-er-handlingsplan/Sider/Hensikt.aspx>
- NKVTS. (2013e, juli 2019). *Veileder, kommunale handlingsplaner mot vold i nære relasjoner_ Innhold_ Valg av sentrale tema_ Målgrupper*. Retrieved from <https://www.nkvts.no/sites/komplan/Innhold/sentrale-tema/Sider/M%C3%A5lgrupper.aspx>
- NKVTS. (2013f, juli 2019). *Veileder, kommunale handlingsplaner mot vold i nære relasjoner_ Fra plan til handling_ Informasjon og oppfølging*. Retrieved from <https://www.nkvts.no/sites/komplan/plan-til-handling/Sider/Informasjon-og-oppf%C3%B8lging.aspx>
- NKVTS. (2013g, juli 2019). *Veileder, kommunale handlingsplaner mot vold i nære relasjoner_ Innhold_ Kvalitetssikring og ansvar*. Retrieved from <https://www.nkvts.no/sites/komplan/Innhold/Sider/Kvalitetssikre-planens-innhold.aspx>
- NKVTS. (2013h, juli 2019). *Veileder, kommunale handlingsplaner mot vold i nære relasjoner_ Innhold_ Mål for tiltak*. Retrieved from <https://www.nkvts.no/sites/komplan/Innhold/Sider/M%C3%A5l-for-tiltak.aspx>
- NKVTS. (u.å.). *Dinutvei.no : Nasjonal veiviser ved vold i nære relasjoner, voldtekt og andre seksuelle overgrep*. Retrieved from <https://dinutvei.no/>
- Norges institusjon for menneskerettigheter. (2018). *Ett år med Istanbulkonvensjonen!* Retrieved from <https://www.nhri.no/2018/ett-ar-med-istanbulkonvensjonen/>
- Norske kvinners sanitetsforening. (2016). *Gravide blir ikke spurt om vold*. Retrieved from <https://sanitetskvinnene.no/nyhet/2016/12/gravide-bli-ikke-spurt-om-vold>
- NOU 2017:12. (2017). *Svikt og svik. Gjennomgang av saker hvor barn har vært utsatt for vold, seksuelle overgrep og omsorgssvikt*. Oslo: Barne- og likestillingsdepartementet

- Ose, S., & Kaspersen, S. (2015). *Kommunalt psykisk helse- og rusarbeid 2015 : Årsverk, kompetanse og innhold i tjenestene*. Trondheim: SINTEF Teknologi og samfunn.
- Plan- og bygningsloven. (2008). *Lov om planlegging og byggesaksbehandling*. (LOV-2008-06-27-71). Retrieved from <https://lovdata.no/lov/2008-06-27-71>
- Plathe, E., & Hernes, M. (2015). Effektivisering av kommunal planlegging. Sluttrapport. Retrieved from <https://www.veiviseren.no/forstaa-helheten/forskning-og-utredninger/rapport/effektivisering-av-kommunal-planlegging>
- Plathe, E., & Hernes, M. (2018). *Forholdet mellom kommuneplanens handlingsdel og økonomiplanen i et velfungerende kommunalt plansystem*. Retrieved from <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/forholdet-mellom-kommuneplanens-handlingsdel-og-okonomiplanen/id2600219/>
- Politidirektoratet. (2014). *Veileder : Risikoverktøyet SARA:SV*. (POD-publikasjon 2014/09). Oslo: Politidirektoratet.
- Politiet. (u.å.). Politiråd og politikontakt. Retrieved from <https://www.politiet.no/om/politikontakt-og-politirad/>
- Rambøl. (2014). *Evaluering av politirådene : Sluttrapport*. Retrieved from https://www.regjeringen.no/contentassets/68bbao47344748d4b286212caf336070/evaluering_politiraadene_2014.pdf
- RVTS. (2019a). Regionale ressursentre – RVTS. Retrieved from <https://rvts.no/>
- RVTS. (2019b). Ressurser. Retrieved from <https://rvts.no/ressurser>
- RVTS øst. (u.å.). Retten til å bestemme over eget liv. Retrieved from <https://rettentil.no/>
- Sandmoe, A. (2011). *Older people at risk of being abused by someone close to them. A qualitative study of community care services in Norway and Australia*. (Doktorgradsavhandling). University of Oslo, Faculty of Medicine, Institute of Health and Society, Department of Nursing Science.
- Sandmoe, A. (2016). *Kommunale handlingsplaner mot vold i nære relasjoner – også for eldre utsatte?* (Rapport 9/2016). Oslo: Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress.
- Sandmoe, A., & Kirkevold, M. (2011a). Identifying and handling abused, older clients in community care: The perspective of nurse managers. *International Journal of Older People Nursing*, doi: 10.1111/j.1748-3743.2011.00279.x.
- Sandmoe, A., & Kirkevold, M. (2011b). Nurses' clinical assessments of older clients who are suspected victims of abuse: an exploratory study in community care in Norway. *Journal of Clinical Nursing*, 20(1/2), 94-102. doi:10.1111/j.1365-2702.2010.03483.x
- Sandmoe, A., & Skraastad, M. (2013). *Vold i nære relasjoner : Kommunale tiltak for å hjelpe eldre som utsettes for overgrep – med fokus på hjemmetjenestens pasienter*. (Rapport 7/2013). Porsgrunn: Senter for omsorgsforskning Sør; Høgskolen i Telemark.
- Sandmoe, A., Wentzel-Larsen, T., & Hjemdal, O.K. (2017). *Vold og overgrep mot eldre personer i Norge; En nasjonal forekomststudie*. (Rapport 9/2017). Oslo: Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress.
- Sjumilssteget. (u.å.). Sjumilssteget. Retrieved from <https://www.sjumilssteget.no/>
- SSB. (2016). Skjemarapportering for kommuner; 7B. Kommunens krisesentertilbud og arbeid mot vold i nære relasjoner. Retrieved from <https://www.ssb.no/282967/utskriftsvennlige-versjoner-av-skjemaene-kommune>
- SSB. (2018). Økonomisk sosialhjelp: 12130: Krisesenter og vold i nære relasjoner (K) 2016–2018. Retrieved from <https://www.ssb.no/statbank/table/12130/?rxid=co71f903-42bc-46f2-819b-58bf919fb70f>

- Statsministerens kontor. (2019). *Granavold-plattformen; Politisk plattform for regjeringen Solberg utgått av Høyre, Fremskrittspartiet, Venstre og Kristelig Folkeparti*. Datert 17.01.2019 Retrieved from <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/politisk-plattform/id2626036/>
- Straffeloven. (2005). *Lov om straff. Sist endret: LOV-2017-06-21-90 fra 01.07.2017*. Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet,
- Strøm, I., Hjemdal, O.K., Myhre, M., Wentzel-Larsen, T., & Thoresen, S. (2017). The Social Context of Violence: A Study of Repeated Victimization in Adolescents and Young Adults. *Journal of Interpersonal Violence*, 1-26. doi:10.1177/0886260517696867
- Thoresen, S., & Hjemdal, O.K. (Eds.). (2014). *Vold og voldtekt i Norge : En nasjonal forekomststudie av vold i et livsløpsperspektiv*. (Rapport 1/2014). Oslo: Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress.
- Utenriksdepartementet. (2005, 09.02.2005). Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK); brosjyre/veiledning. Retrieved from <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/den-europeiske-menneskerettighetskonvens/id88366/>
- Utenriksdepartementet. (2017). *Samtykke til ratifikasjon av Europarådets konvensjon av 11. mai 2011 om Forebygging og bekjempelse av vold mot kvinner og vold i nære relasjoner*. (Prop. 66 S, 2016-2017). Retrieved from <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-66-s-20162017/id2543782/>
- Utenriksdepartementet. (2018). *Samtykke til ratifikasjon av Europarådets konvensjon av 25. oktober 2007 om beskyttelse av barn mot seksuell utnyttning og seksuelt misbruk (Lanzarote-konvensjonen)*. (Prop. 38 S, 2017–2018). Retrieved from <https://www.regjeringen.no/contentassets/6fe3e1da33b447fc95918697c204f36e/no/pdfs/prp20172018003800odddpdfs.pdf>
- Vislie, C., & Gundersen, T. (2017). *Vern av risikoutsatte voksne : Kommunenes varslingssystemer for avdekking av vold og overgrep*. (NOVA-rapport 1/17). Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.
- Øverli, I., Bergman, S., & Finstad, A. (2017). «Om du tør å spørre, tør folk å svare» : *Hjelpeapparatets og politiets erfaringer med vold i nære relasjoner i samiske samfunn*. (Rapport 2/2017). Oslo: Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress.

Vedlegg 1: Informasjonsbrev

**NASJONALT KUNNSKAPSSENTER
OM VOLD OG TRAUMATISK STRESS**

Postadr.: Pb 181 Nydalen,
N-0409 Oslo
Besøksadr.: Gullhaugveien 1-3, Oslo
Tlf.: +47 22 59 55 00
e-post: postmottak@nkvts.no

Org.nr. 986 304 096

Informasjon om forskningsprosjektet «Kunnskap om kommunale handlingsplaner mot vold i nære relasjoner»?

På oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet gjennomfører Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress (NKVTS) et prosjekt om kommunale handlingsplaner. Vi samarbeider med de fem regionale ressursentra for vold, traumatisk stress og selvmord (RVTS) i prosjektgjennomføringen.

Formålet med prosjektet er å få kunnskap om kommuner som har valgt å utarbeide en handlingsplan, vurderer at de har nytte av planen i sitt arbeid mot vold i nære relasjoner og hvordan planen er gjort kjent for de som skal bruke den. I tillegg ønsker vi informasjon om den nasjonale veilederen var til hjelp under arbeidet med handlingsplanen. Formålet er også å undersøke hvorfor noen kommuner har valgt å ikke utarbeidet en handlingsplan. Informasjon blir innhentet via tilgjengelige kommunale handlingsplaner og gjennom intervju med nøkkelpersoner i noen utvalgte kommuner.

Du ble kontaktet av oss med spørsmål om å delta fordi vi antar at du har kjennskap til arbeidet mot vold i nære relasjoner i din kommune. Vi ønsker å intervju minst tre personer i de kommunene som har en handlingsplan slik at vi får informasjon fra det politiske og administrative nivået i tillegg til fagledere. For kommuner som ikke har en handlingsplan, vil færre personer bli kontaktet. Minimum 20 kommuner vil bli inkludert i prosjektet. Disse kommunene er valgt ut på bakgrunn av geografisk beliggenhet, demografi, hvor lenge kommunen har hatt en handlingsplan eller at kommunen ikke har en slik plan.

I henhold til den informasjonen du fikk da vi snakket sammen på telefon, er det frivillig å delta i prosjektet. Derfor kan du når som helst trekke samtykke tilbake om å delta i prosjektet uten å oppgi noen grunn og uten at det vil ha noen negative konsekvenser for deg. Alle opplysninger om deg og informasjonen du har gitt oss vil da bli slettet.

Ditt personvern – hvordan vi oppbevarer og bruker dine opplysninger.

Den kunnskapen vi får gjennom dette prosjektet vil bli publisert i rapportserien ved NKVTS i løpet av første halvdel av 2019. I rapporten vil ikke navnene på kommunene bli oppgitt, heller ikke navnene på dere som blir intervjuet, men kun hvilken stillingsbenevnelse dere har. Vi vil bare oppgi hvor mange 'kommuner' vi har intervjuet i hver landsdel, om det var en by- eller landkommune og om kommunen hadde en handlingsplan eller ikke.

Det vil kun være prosjektgruppen (prosjektleder og prosjektmedarbeider) som har tilgang til lydfilene av intervjuene. Lydfilene blir slettet etter at vi har skrevet det av og senest innen 1. mai 2019. Deretter vil det ikke være mulig for andre enn prosjektgruppen å identifisere hvem vi har snakket med eller fra hvilken kommune. Disse opplysninger vil bli erstattet med en kode som oppbevares nedlåst i separat skap.

NKVTS

Avsluttet prosjektet, personopplysninger og informasjon vi har fått fra deg.

Prosjektet avsluttes 01.07.19, men datamaterialet med personopplysninger vil bli lagret fram til 01.07.20 for evt. oppfølgingsstudier. Hvis det blir aktuelt med en oppfølgingsstudie vil dette bli meldt Norsk senter for forskningsdata AS (NSD) og nye tillatelser vil bli innhentet. Vi behandler opplysninger om deg basert på ditt samtykke. Oppbevaring og håndtering av personopplysninger vil skje i henhold til NKVTS sine retningslinjer for datahåndtering og informasjonssikkerhet. På oppdrag fra NKVTS har NSD vurdert at personopplysninger blir behandlet konfidensielt og i samsvar med personregelverket.

Vi gjør oppmerksom på at så lenge du kan identifiseres i datamaterialet har du rett til å få innsyn i hvilke opplysninger som er registrert om deg, rett til å få slettet eller rettet de opplysningene som er registrert, eventuelt motsette seg at opplysningene registreres, rett til å få utlevert en kopi av opplysningene som er registrert (dataportabilitet), samt rett til å sende klage til personvernombudet eller Datatilsynet angående behandlingen av personopplysninger.

Hvis du har spørsmål til studien, eller ønsker å benytte deg av dine rettigheter, ta kontakt med:

- NKVTS ved Astrid Sandmoe på epost Astrid.Sandmoe@nkvts.no, mobil 458 34 712 eller Roxana Camilla Nymoen på e-post r.c.nymoen@nkvts.no, mobil 466 25 574
- NSD – Norsk senter for forskningsdata AS, på epost personvernombudet@nsd.no eller telefon: 55 58 21 17

Med vennlig hilsen

Astrid Sandmoe
Prosjektleder

Roxana Camilla Nymoen,
Prosjektmedarbeider

Vedlegg 2: Intervjuguide

Spørsmål til kommuner som har en handlingsplan

1. Hva var grunnen til at din kommune utarbeidet handlingsplanen?
2. Hvilke målgrupper retter handlingsplanen seg mot?
3. Opplever dere at handlingsplanen er nyttig?
4. Kommunene har forpliktelser knyttet til sitt tjenestetilbud i henhold til Kriesenterloven og Helse- og omsorgstjenesteloven. På hvilken måte har dette vært styrende for innholdet i handlingsplanen?
5. Angående prosessene rundt handlingsplanen:
 - a) Hvem tok initiativ til å utarbeide planen?
 - b) Hvor i kommunen er planen forankret?
 - c) Hvordan ble planen implementert og hvordan opprettholdes implementeringen?
 - d) Hvem følger opp planen?
 - e) Er det noen plan for evaluering av handlingsplanen?
 - f) Hvem sendes tilbakemeldingene til?
6. Hvilke organisasjoner eller grupper ga innspill når planen ble utarbeidet?
7. Brukte dere den nasjonale veilederen for kommunale handlingsplaner som er utgitt av NKVTS og RVTS planen ble utarbeidet?
8. Eventuelle tilføyelser?

Spørsmål til kommuner som tidligere har hatt en handlingsplan

1. Evaluerte kommunen handlingsplanen mot vold i nære relasjoner?
2. Vet du om den nasjonale veilederen for kommunale handlingsplaner som ble utgitt av NKVTS og RVTS ble benyttet da handlingsplanen ble utarbeidet?
3. Hva var grunnen til at kommunen ikke fornyet perioden for handlingsplanen (evt. etter revisjonen)?
4. Har kommunen planer om å utarbeide en ny handlingsplan?
5. Hvordan ivaretar kommunen sine forpliktelser i henhold til Krisesenterloven og Helse- og omsorgstjenesteloven
6. Hvordan ivaretar kommunen sine forpliktelser i henhold forskrift om individuell plan som gir voldsutsatte en rettighet til helhetlig, koordinert og individuelt tilpasset tjenestetilbud?
7. Eventuelle tilføyelser?

Spørsmål til kommuner som ikke har en handlingsplan mot vold i nære relasjoner

1. Hva er grunnen til at din kommune ikke har utarbeidet en handlingsplan mot vold i nære relasjoner?
2. Har kommunen planer om å etablere en handlingsplan om vold i nære relasjoner?
3. Kjenner dere til den nasjonale veilederen for kommunale handlingsplaner mot vold i nære relasjoner som er utarbeidet av NKVTS og RVTS?
4. Hvordan ivaretar kommunen sine forpliktelser i henhold til Krisesenterloven og Helse- og omsorgstjenesteloven?
5. Hvordan ivaretar kommunen sine forpliktelser i henhold forskrift om individuell plan som gir voldsutsatte en rettighet til helhetlig, koordinert og individuelt tilpasset tjenestetilbud?
6. Har dere retningslinjer for hvordan dere utreder og følger opp mistenkte overgrepssaker?
7. Har dere en oversikt over aktuelle samarbeidspartnere?
8. Er det noe du ønsker å tilføye?

Vedlegg 3: Kommuneoversikt

Kommuneoversikt

De kommunene hvor NKVTS ikke har funnet en handlingsplan mot vold i nære relasjoner, og som har rapportert i KOSTRA at de ikke har en handlingsplan i 2018 er ikke inkludert i tabellen nedenfor.

Tallkoder

NKVTS handlingsplan 2018: **0** = Nei, uten plan **1** = Ja, har plan

KOSTRA handlingsplan 2018: **0** = Nei, uten plan **1** = Ja, med plan

Sentralitetsnivå⁴: **1, 2, 3, 4, 5 og 6**

Tabell 8.1 Kommuner med og uten handlingsplaner, og sentralitetsnivå

Kommuner	NKVTS Handlings- plan 2018	KOSTRA Handlings- plan 2018	Sentralitets- nivå	Kommuner	NKVTS Handlings- plan 2018	KOSTRA Handlings- plan 2018	Sentralitets- nivå
Alstahaug	0	1	4	Bærum	1	1	1
Alvdal	1	1	5	Bø	0	1	4
Aremark	0	1	4	Båtsfjord	1	1	5
Arendal	1	1	3	Dovre	1	1	5
Asker	1	1	1	Drammen	1	1	1
Askim	1	1	2	Dyroy	1	1	6
Askvoll	0	1	6	Eid	1	1	5
Askøy	1	1	3	Eide	1	1	5
Audnedal	0	1	5	Eidsberg	1	1	3
Aukra	1	1	5	Eidskog	1	1	4
Aurland	0	1	6	Eidsvoll	1	1	3
Aurskog- Høland	1	1	3	Elverum	1	1	4
Averøy	1	1	5	Enebakk	1	1	3
Balestrand	1	1	6	Engerdal	1	0	6
Balsfjord	1	1	5	Etne	1	0	5
Bamble*	1	1	3	Etnedal	1	1	5
Bardu	1	1	5	Evje og Hornnes	0	1	4
Beiar	0	1	6	Fauske	0	1	4
Berg	1	1	6	Fet	1	1	2
Bergen**	1	1	2	Fjaler	0	1	5
Berlevåg*	1	1	6	Flekkefjord	1	0	4
Birkenes**	0	1	4	Flesberg**	0	1	4
Bjerkreim	1	0	4	Flora	1	1	4
Bjugn**	0	1	5	Folldal	1	0	6
Bodø	1	1	3	Forsand	1	1	4
Bokn	1	1	5	Fredrikstad**	0	1	2
Bremanger*	1	1	6	Frogn	1	1	2
Bygland	0	1	5	Fræna	1	1	4

⁴ Indeksen for sentralitetsnivå er forklart i kapittel 5.5.1

Vedlegg 3: Kommuneoversikt

Kommuner	NKVTS Handlings- plan 2018	KOSTRA Handlings- plan 2018	Sentralitets- nivå	Kommuner	NKVTS Handlings- plan 2018	KOSTRA Handlings- plan 2018	Sentralitets- nivå
Færder	1	1	3	Kvitsøy	0	1	6
Førde	0	1	4	Kvæfjord	0	1	5
Gamvik	0	1	6	Kåfjord	0	1	6
Gaular	1	1	5	Larvik**	0	1	3
Gildeskål	0	1	6	Lavangen	1	1	6
Giske	0	1	4	Lebesby	1	1	6
Gjemnes	1	1	5	Leirfjord	1	1	5
Gjesdal	1	1	3	Lenvik**	0	1	5
Gjøvik**	0	1	3	Lesja	1	1	6
Gran	1	1	3	Lier	1	0	2
Gratangen	0	1	6	Lierne	1	1	6
Grimstad	1	1	3	Lillehammer**	0	1	3
Grong	1	1	5	Lillesand	1	1	3
Grue	1	1	4	Lindesnes	0	1	4
Halden**	0	1	3	Lom	1	1	5
Hamar	1	0	2	Loppa	0	0	6
Hammerfest	1	1	4	Lund	0	1	5
Harstad	1	0	4	Lunner	1	1	3
Haugesund	1	1	3	Lyngen**	0	1	6
Hemne	0	1	5	Lørenskog	1	1	1
Herøy	0	1	6	Løten	1	1	3
Hobøl	1	1	3	Mandal	0	1	3
Holmestrand**	0	1	3	Marker	1	1	4
Hornindal	1	1	5	Marnardal	0	0	5
Horten	1	1	2	Masfjorden	0	1	6
Hurum	1	1	3	Meråker	0	1	5
Høyanger*	1	1	5	Midsund	1	1	5
Høylandet	1	1	6	Molde	1	1	3
Hå	1	1	3	Moskenes	0	1	6
Indre Fosen	0	1	5	Moss	1	1	1
Jevnaker	1	1	3	Målselv**	0	1	5
Karasjok	0	1	5	Namsos**	0	1	4
Karmøy	1	1	4	Namsskogan	1	0	6
Kautokeino	1	1	6	Nedre Eiker	0	1	2
Klepp	1	1	3	Nes (Akershus)	1	1	3
Klæbu	0	1	3	Nes (Buskerud)	0	1	3
Kongsvinger	1	1	3	Nesset	1	1	5
Kragerø**	0	1	4	Nittedal**	0	0	2
Kristiansand	0	1	3	Nome	0	1	4
Kristiansund	0	1	4	Nord-Aurdal	1	1	4
Krødsherad	0	1	5	Nord-Fron	1	1	4
Kvalsund**	0	1	6	Nord-Odal	1	1	4
Kvinesdal	1	1	4	Nordre Land	1	1	4
Kvinnherad	0	1	5	Nore og Uvdal**	0	1	6
Kviteseid	1	1	5	Notodden	0	0	4

Kommuner	NKVTS Handlings- plan 2018	KOSTRA Handlings- plan 2018	Sentralitets- nivå	Kommuner	NKVTS Handlings- plan 2018	KOSTRA Handlings- plan 2018	Sentralitets- nivå
Rendalen	1	0	6	Nærøy	0	1	6
Ringebu	1	1	4	Oppdal	0	1	4
Ringerike	1	1	3	Orkdal*	1	1	3
Ringsaker	1	0	3	Osen	0	1	6
Risør	1	1	4	Oslo	1	1	1
Roan**	0	1	6	Overhalla	1	1	5
Rollag**	0	1	5	Porsgrunn	0	1	3
Rygge	1	1	2	Rakkestad*	1	1	3
Rælingen**	0	1	1	Rana	1	1	4
Rømskog	1	1	4	Rauma	1	1	5
Røst	0	1	6	Re**	0	1	3
Røyken*	0	1	2	Sunnidal	1	1	5
Røyrvik	1	1	6	Sveio	1	1	4
Råde	1	1	3	Svelvik	0	1	4
Salangen	1	1	5	Søgne**	0	0	3
				Søndre Land	1	1	4
Sande	1	0	5	Sør-Aurdal	1	1	5
Sande	1	1	3	Sør-Fron	1	1	5
Sandefjord	1	0	2	Sør-Odal	1	1	3
Sandnes	0	1	2	Sørreisa	1	1	5
Sarpsborg	1	1	2	Sørum	1	1	3
Sauda	1	1	5	Sør-Varanger	1	0	5
Sel	1	1	5	Tana*	1	1	6
Selje*	0	1	6	Time	1	1	3
Sigdal	1	1	4	Tinn	0	1	5
Sirdal	0	1	5	Tokke	1	1	6
Skedsmo	1	1	1	Tolga	1	1	5
Ski	1	1	2	Torsken	1	1	6
Skien**	0	1	3	Tranøy	1	1	6
Skiptvet	0	1	3	Tromsø**	0	1	3
Skjervøy	1	1	5	Trondheim	1	1	2
Skjåk	1	1	5	Trysil	1	1	5
Smøla	0	1	6	Tynset	1	0	4
Snåase - Snåsa	1	1	6	Tysvær	1	1	4
Sola	1	1	2	Tønsberg	1	1	2
Solund	0	1	6	Ullensaker*	1	1	2
Songdalen	1	1	4	Ulstein	1	1	4
Spydeberg	1	1	3	Ulvik	0	1	5
Stange	1	1	3	Utsira	1	0	6
Stavanger	1	1	2	Vadsø**	0	1	5
Steinkjer	1	1	4	Valle	0	1	6
Stjørdal*	1	1	3	Vang	1	1	6
Stord	1	1	4	Vanylven*	1	1	5
Strand	1	1	4	Vardø	0	1	6
Stryn	1	1	5	Vefsn*	0	1	4
Sula	0	1	4	Vegårshei	0	1	5
Suldal	1	1	6	Vevelstad	0	1	6
Sund**	0	0	4	Verdal	0	1	4

Vedlegg 3: Kommuneoversikt

Kommuner	NKVTS Handlings- plan 2018	KOSTRA Handlings- plan 2018	Sentralitets- nivå	Kommuner	NKVTS Handlings- plan 2018	KOSTRA Handlings- plan 2018	Sentralitets- nivå
Verran**	0	1	5	Ørland**	0	1	5
Vestby	1	1	2	Østre Toten	1	1	4
Vestnes	1	1	4	Øvre Eiker	1	1	3
Vestre Slidre	1	1	5	Øystre Slidre	1	1	5
Vestre Toten	1	1	4	Åfjord**	0	1	6
Vik	1	1	6	Ålesund**	0	0	3
Vikna	0	1	5	Åmli	0	1	5
Vindafjord	1	1	4	Åmot	1	0	5
Vinje	1	1	5	Årdal	0	1	5
Volda*	0	1	4	Ås**	0	0	2
Vågå	1	1	5	Åseral	0	0	6
Våler (Hedmark)	1	1	4	Åsnes	1	1	4
Våler (Oppland)	1	1	3				

***Sluttidspunkt ikke satt:** Bamble, Berlevåg, Bremanger, Tana, Harstad, Høyanger, Orkdal, Rakkestad, Røyken, Selje, Stjørdal, Ullensaker, Vanylven, Vefsn, Volda

****Planperiode utløpt:** Bergen, Birkenes, Bjugn, Flesberg, Fredrikstad, Gjøvik, Halden, Holmestrand, Kragerø, Kvalsund, Larvik, Lenvik, Lillehammer, Lyngen, Målselv, Namsos, Nittedal, Nore og Uvdal, Oppegård, Re, Roan, Rollag, Rælingen, Skien, Sund, Søgne, Tromsø, Vadsø, Verran, Ørland, Åfjord, Ålesund, Ås.

Regjeringen har siden 2007 anbefalt kommunene å utarbeide kommunale handlingsplaner mot vold i nære relasjoner. Hensikten med handlingsplanene er å systematisere og koordinere kommunenes arbeid med vold i nære relasjoner.

I underkant av halvparten av landets kommuner har fulgt oppfordringen og utarbeidet kommunale handlingsplaner mot vold i nære relasjoner. Dette prosjektet har kartlagt hvilke kommuner som har handlingsplaner og hvor mange av landets innbyggere som bor i kommuner med handlingsplaner for voldsarbeidet. I tillegg ble 72 ressurspersoner fra 24 kommuner intervjuet om bakgrunnen for at de hadde utarbeidet en handlingsplan, eller hvorfor de ikke hadde en slik plan for arbeidet mot vold. Sentrale temaer i rapporten er:

- hvordan kommunene ivaretar sine forpliktelser for å gi voldsutsatte og andre berørte de tjenestene de har behov for og krav på i henhold til lover og retningslinjer
- hvordan handlingsplanen blir implementert og fulgt opp i planperioden
- hvilken nytte handlingsplanen har for kommunens voldsarbeid
- hvilken nytte kommunene har av *Veileder, kommunale handlingsplaner mot vold i nære relasjoner*

Rapporten gir et kort sammendrag av de viktigste konvensjoner, lover og forskrifter som er styrende for det nasjonale og kommunale arbeidet mot vold i nære relasjoner. Det drøftes hva som er drivkraften i det voldsforebyggende arbeidet i kommunene. Statlige virkemidler og samfunnsmessige faktorer har gitt føringer for kommunene. Tjenesteapparatets kompetanse og kapasitet til å møte voldsutsattes og voldsutøveres behov for hjelp og støtte påvirker også arbeidet med handlingsplanene. De fleste kapitlene avsluttes med utfordringer og anbefalinger for det videre arbeidet. I rapportens siste kapittel gis det en samlet oversikt over noen viktige nasjonale og kommunale anbefalinger for det videre arbeidet med vold i nære relasjoner.



Rapporter kan lastes ned fra www.nkvts.no

ISBN 978-82-8122-148-2 (Trykk)

ISBN 978-82-8122-149-9 (PDF)

ISSN 0809-9103

Rapport nr. 3 2019