



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

Prop. 36 S

(2023–2024)

Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak)

Opptrappingsplan mot vold og overgrep mot barn og vold i nære relasjoner (2024–2028)

Trygghet for alle



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

Prop. 36 S

(2023–2024)

Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak)

Opptrappingsplan mot vold og overgrep mot barn og vold i nære relasjoner (2024–2028)

Trygghet for alle

Innhold

Forkortelser	7	2.2.4	Statsforvalternes ansvar og rolle ..	34
1 Innledning	9	2.2.5	Avvergeplikt, taushetsplikt, opplysningsrett og opplysningsplikt	34
1.1 Rammene for opptrappingsplanen	11	2.2.6	Samarbeid og samordning på kommunalt nivå	36
1.1.1 Nærmere om begrepene	11	2.2.7	Involvering av frivilligheten	37
1.2 Om arbeidet med opptrappingsplanen	13	2.2.8	Samarbeid mellom myndigheter og internetselskaper	38
1.3 Anmodningsvedtak	14	2.2.9	Etablering av permanente kommisjoner	38
1.4 Innsatsen i 2024	16	2.2.10	Internasjonalt samarbeid	39
1.5 Risikofaktorer, omfang og konsekvenser	16	2.3	Forskning og statistikk	40
1.5.1 Risikofaktorer	16	2.3.1	En tverrsektoriell forsknings- og innovasjonssatsing om utsatte barn og unge	40
1.5.2 Omfang av vold og overgrep i Norge	18	2.3.2	Forskning om vold i nære relasjoner	41
1.5.3 Konsekvenser av volden	23	2.3.3	Forskning på vold, overgrep og hatkriminalitet	41
1.6 Internasjonale forpliktelser	24	2.3.4	Oppdrag om vold i nære relasjoner, æresrelatert vold og negativ sosial kontroll blant arbeids- og velferdsforvaltningens brukere	41
1.6.1 Istanbulkonvensjonen	24	2.3.5	Omfangsundersøkelser om forekomsten av vold og overgrep i den norske befolkningen	41
1.6.2 Kvinnediskrimineringskonvensjonen	24	2.3.6	Statistikk	42
1.6.3 Barnekonvensjonen	25	2.4	Helhetlig kriseberedskap	42
1.6.4 Lanzarotekonvensjonen	25	3 Forebygging	3 Forebygging	45
1.6.5 Bærekraftsmålene	25	3.1	Innledning	45
1.6.6 Øvrige internasjonale instrumenter	25	3.1.1	Særlig om utfordringer	47
1.7 Utredninger, undersøkelser og evalueringer	26	3.2	Tidlig og samordnet innsats	48
1.8 Øvrige relevante dokumenter	26	3.2.1	Kommunenes ansvar	48
1.9 Sammendrag	27	3.2.2	Foreldrestøttende arbeid	49
1.9.1 Kapittel 1 Innledning	27	3.2.3	Folkehelsearbeidet	51
1.9.2 Kapittel 2 Helhetlig og samordnet innsats	27	3.2.4	Helse- og omsorgstjenestene	51
1.9.3 Kapittel 3 Forebygging	28	3.2.5	Barnehage, skole og SFO	55
1.9.4 Kapittel 4 Bistand og beskyttelse	29	3.2.6	Systematisk informasjonsdeling om internetrelaterte overgrep mot barn	59
1.9.5 Kapittel 5 Straffeforfølgning	30	3.2.7	Politiråd, politikontakt og SLT	59
1.9.6 Kapittel 6 Vold og overgrep i samiske samfunn	31	3.3	Nasjonalt forebyggingsprogram	60
1.9.7 Kapittel 7 Budsjettmessige konsekvenser av opptrappingsplanen og resultatoppfølging	31	3.4	Økt kunnskap i befolkningen om vold og overgrep	60
2 Helhetlig og samordnet innsats	32	3.5	Kompetanse i tjenestene	61
2.1 Innledning	32	3.5.1	Kompetansebehov	61
2.1.1 Særlig om utfordringer	32	3.5.2	Rammene for arbeidet med kompetanseheving	61
2.2 Samordning og overvåkning	33			
2.2.1 Samordning på departementsnivå	33			
2.2.2 Overvåkning av Norges gjennomføring av Istanbulkonvensjonen	33			
2.2.3 Samordning på direktoratsnivå	33			

3.5.3	Kompetansesentrenes rolle	62	4.5.8	Støttesentrene for kriminalitets- utsatte	88
3.5.4	Likestillingssentrenes rolle	63	4.5.9	Stine Sofie Senteret	88
3.5.5	Innholdet i profesjons- utdanningene	63	4.5.10	Voldsutsatte kvinner i fengsel	88
3.5.6	Kompetansehevingstiltak i justissektoren og hjelpe- tjenestene	64	4.5.11	Barnevernet	89
3.6	Offentlig-privat samarbeid	68	4.5.12	NAV-kontorene	89
3.7	Tilbud til voldsutøvere	69	4.5.13	Helse- og omsorgstjenestene	90
3.7.1	Helsesektorens arbeid med personer som er i risiko for å utøve vold eller overgrep	70	4.5.14	Bruk av kvalifiserte tolker	93
3.7.2	Forebygging av problematisk eller skadelig seksuell atferd	70	4.5.15	Brobyggertjenester	94
3.7.3	Alternativ til Vold	71	4.5.16	Mekling og foreldretvister med voldsproblematikk	94
3.8	Forebygging av vold og overgrep i frivillige organisasjoner og i fritidsaktiviteter	71	4.5.17	Oppfølging av personer som ikke deltar i ordningene under integreringsloven	96
3.8.1	Idretten	72	4.5.18	Flytting til ny kommune for nyankomne flyktinger som er volds- og trusselutsatte	96
3.8.2	Barne- og ungdoms- organisasjoner	72	4.5.19	Hjelp til å fjerne overgreps- materiale på internett	96
3.8.3	Tros- og livssynssamfunn	73	4.6	Risikovurderingsverktøy	96
4	Bistand og beskyttelse	76	4.7	Politiets beskyttelsestiltak	97
4.1	Innledning	76	5	Straffeløpfølging	101
4.1.1	Særlig om utfordringer	76	5.1	Innledning	101
4.2	Styrket samarbeid mellom tjenestene	78	5.1.1	Særlig om utfordringer	101
4.2.1	Tverrfaglig og tverretatlig samarbeidsmodell	78	5.2	Anmeldelser og mørketall	102
4.2.2	TryggEst	79	5.3	Etterforskning	103
4.2.3	Tverrfaglige konsultasjonsteam ...	80	5.3.1	Tilrettelagte avhør	104
4.3	Informasjonstiltak	80	5.3.2	Vergemål	105
4.3.1	Dinutvei.no	81	5.3.3	Avhør av mindreårige mistenkte i Statens barnehus	106
4.3.2	Plikt.no	81	5.4	RISK i alle politidistrikt	106
4.3.3	Ung.no og DigiUng	81	5.5	Styrket rettssikkerhet for de minste barna	107
4.3.4	Nora og Zanzu	82	5.6	Styrket rettssikkerhet for personer med utviklings- hemming	107
4.3.5	Oppfølging av personer på familieinnvandring	82	5.7	Seksuallovbrudd som begås på internett	108
4.4	Hjelpetelefoner for utsatte	82	5.8	Bruk av konfliktråd i saker om vold og overgrep	108
4.5	Hjelpetilbud til utsatte	83	5.9	Voldserstatning	109
4.5.1	Krisesentertilbudet	83	6	Vold og overgrep i samiske samfunn	111
4.5.2	Kompetanseteamet mot negativ sosial kontroll og æresrelatert vold	84	6.1	Innledning	111
4.5.3	Bo- og støttetilbudet for personer utsatt for tvangsekteskap, æresrelatert vold og negativ sosial kontroll	84	6.1.1	Særlig om utfordringer	111
4.5.4	Mangfoldsrådgiverordningen	85	6.2	Nærmere om vold og overgrep i samiske samfunn	112
4.5.5	Konsulær bistand i saker om vold og overgrep	85	6.2.1	Omfang	112
4.5.6	Sentrene mot incest og seksuelle overgrep/Nok-sentrene	85	6.2.2	Fornorskningspolitikken	112
4.5.7	Statens barnehus	86	6.2.3	Slektens betydning	113
			6.2.4	Religionens betydning	114
			6.2.5	Rusmiddelbruk og vold	114
			6.2.6	Press på primærnæringene	114

6.3	Helhetlig og samordnet innsats	115	6.5.4	Forum for arbeid mot vold og overgrep i samiske samfunn	125
6.3.1	Kunnskap og kompetanse om samisk språk og kultur i tjenestene	115	6.6	Straffeforfølgning	125
6.3.2	Forskning	119	6.6.1	Barnehusstilbud til samiske barn	125
6.4	Forebygging	120	6.6.2	Bruk av konfliktråd	125
6.4.1	Informasjon	120	7	Budsjettmessige konsekvenser av opptrappingsplanen og resultatoppfølging	127
6.4.2	«Jeg vet» og Snakkemedbarn.no ..	121	7.1	Resultatoppfølging	128
6.4.3	Informasjon på dinutvei.no	122	7.1.1	Evaluering	128
6.4.4	Holdningsskapende arbeid og læremidler	122		Forslag til vedtak om opptrappingsplan mot vold og overgrep mot barn og vold i nære relasjoner (2024–2028)	129
6.4.5	Kompetanse om reindrifta	122		Litteraturliste	130
6.4.6	Behandlingstilbud til samiske voldsutøvere	123			
6.5	Bistand og beskyttelse	123			
6.5.1	Krisesentertilbudet til den samiske befolkningen	123			
6.5.2	Helse- og omsorgstjenester i samiske områder	124			
6.5.3	Kommunale handlingsplaner i forvaltningsområdet for samisk språk/kommuner med samisk befolkning	125			

Forkortelser

ATV	Alternativ til Vold
BASIS	Behandling av seksuallovbruddsproblematikk i spesialisthelsetjenesten
BRÅ	Brottsforebyggende rådet
BUK	Barne- og ungdomsklinikk
BUP	Barne- og ungdomspsykiatrisk poliklinikk
CBSS	<i>Council of the Baltic Sea States</i>
CEDAW	FNs konvensjon om å avskaffe alle former for diskriminering mot kvinner
CRPD	FNs konvensjon om rettigheter for personer med nedsatt funksjonsevne
CT-PTSD	Kognitiv terapi for post-traumatisk -stresslidelse
DEM-BRA	Demokratisk beredskap mot rasisme, antisemittisme og udemokratiske holdninger
DFH	Det finnes hjelp
DFØ	Direktoratet for forvaltning og økonomistyring
EC3	Europols senter for bekjempelse av internettrelatert kriminalitet
ECOSOC	FNs økonomiske og sosiale råd
EMDR	<i>Eye Movement Desensitization Therapy</i>
EMK	Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen
EU	Den europeiske union
EØS	Det europeiske økonomiske samarbeidsområde
FHI	Folkehelseinstituttet
FN	De forente nasjoner
GDE	Geografisk driftsenhet
GREVIO	<i>Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence</i>
IDVA	<i>Individual Domestic Violence Adviser</i>
IKT	Informasjons- og kommunikasjonsteknologi
ILO	Den internasjonale arbeidsorganisasjonen
IPS	Individuell jobbstøtte
KOMBA	Minoritetskompetanse i barnevernet
KORUS	Regionale kompetansesentre på rus
KOSTRA	Kommune-stat-rapportering
KRLE	Kristendom, religion, livssyn og etikk
KUN	Senter for kunnskap og likestilling
KVARUS	Nasjonalt kvalitetsregister for skadelig bruk eller avhengighet av rusmidler
LDO	Likestillings- og diskrimineringsombudet
LK20	Læreplanverket for Kunnskapsløftet 2020
LMS	Lærings- og mestringssenter
LNU	Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner
MARAC	<i>Multi-Agency Risk Assessment Conference</i>
MST-CAN	<i>Multisystemic Therapy – Child Abuse and Neglect</i>
NAPHA	Nasjonalt kompetansesenter for psykisk helsearbeid
NC3	Nasjonalt cyberkriminalitetssenter
NCMEC	<i>National Centre for Missing and Exploited Children</i>
NIF	Norges idrettsforbund og olympiske og paralympiske komité

NASAK	Nasjonalt samisk kompetansesenter
NAV	Arbeids- og velferdsforvaltningen
NCIS	<i>Norges Safer Internet Centre</i>
NFU	Norsk forbund for utviklingshemmede
NIBR	Norsk institutt for by- og regionforskning
NIFU	Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning
NIM	Norges institusjon for menneskerettigheter
NKLM	Nasjonalt kompetansesenter for legevaktmedisin
NKS	Norske Kvinners Sanitetsforening
NKVTS	Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress
NORCE	<i>Norwegian Research Centre AS</i>
NorSIS	Norsk senter for informasjonssikring
NOU	Norges offentlige utredninger
NPR	Nasjonalt pasientregister
NRL	Norske reindriftssamers landsforbund
NTNU	Norges teknisk-naturvitenskaplige universitet
NUBU	Nasjonalt utviklingssenter for barn og unge
KvaSO	Medisinsk kvalitetsregister for seksualovergrepssrelatert problematikk
OECD	Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling
PHBU	Psykisk helsevern for barn og unge
PPT	Pedagogisk-psykologisk tjeneste
PTSD	Posttraumatisk stresslidelse
PTSS	Posttraumatiske stresssymptomer
RBUP	Regionsentre for barn og unges psykiske helse
RETHOS	Nasjonale retningslinjer for helse- og sosialfagutdanningene
RHF	Regionalt helseforetak
RISK	Seksjon for risikoanalyse og kriminalitetsforebygging av vold i nære relasjoner
RITE	Risikovurdering for TryggEst
RKBU	Regionale kunnskapssentre for barn og unge – psykisk helse og barnevern
ROT	Regionale opplæringsteam
RVTS	Regionale ressursentre om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging
SAMINOR	Helse- og levekårsundersøkelsen i områder med samisk og norsk bosetting
SAMOT	Samhandling mot vold og overgrep mot barn og unge
SANKS	Samisk nasjonal kompetansetjeneste – psykisk helsevern og rus
SARA:SV	<i>Spousal Assault Risk Assessment Guide: Short Version</i>
SFO	Skolefritidsordning
SIFER	Nasjonalt kompetansesenternetverk for sikkerhets-, fengsels- og rettspsykiatri
SLT	Samordning av Lokale rus- og kriminalitetsforebyggende Tiltak
SSB	Statistisk sentralbyrå
STRASAK	Politiets straffesaksstatistikk
TF-CBT	Traumefokusert kognitiv atferdsterapi
UEVO	Ungdomsundersøkelsen om erfaringer med vold og overgrep
UNDRIP	FNs urfolkserklæring
ØSK	FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

Prop. 36 S

(2023–2024)

Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak)

Opptrappingsplan mot vold og overgrep mot barn og vold i nære relasjoner (2024–2028)

Trygghet for alle

*Tilråding fra Justis- og beredskapsdepartementet 20. desember 2023,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Støre)*

1 Innledning

Retten til å leve et liv uten vold er en grunnleggende menneskerettighet. Regjeringens fremste mål er å skape et trygt samfunn for alle, uten vold og overgrep mot barn og vold i nære relasjoner. Denne opptrappingsplanen skal bidra til å virkeliggjøre regjeringens målsetting. Planen legger til rette for mer målrettet forebygging, bedre hjelp til og beskyttelse av utsatte, og mer effektiv straffefølgning og oppfølging av utøvere. Dette skal vi oppnå gjennom en mer helhetlig og samordnet politikk på området.

Vold og overgrep mot barn og vold i nære relasjoner er alvorlig kriminalitet som rammes av flere ulike bestemmelser i straffeloven, og er blant lovbruddene som skal gis prioritet i straffesaksbehandlingen. Norge er også forpliktet gjennom internasjonale menneskerettighetskonvensjoner til å forebygge og bekjempe slik kriminalitet.

Vold og overgrep mot barn og vold i nære relasjoner er i tillegg et stort samfunns- og folkehelseproblem. Volden skaper utrygghet, kan gi helseutfordringer og tap av velferd, og begrenser den enkeltes livsutfoldelse og mulighet for en aktiv samfunnsdeltakelse. I ytterste konsekvens fører volden til tap av liv.

De samfunnsøkonomiske kostnadene av vold i nære relasjoner er beregnet til 92,7 milliarder kroner i 2021.¹ Kostnadene bæres av voldsutsatte, voldsutøvere, pårørende, arbeidsgivere, frivillig sektor og storsamfunnet. Gjennom i større grad å satse på forebyggende tiltak, vil regjeringen redusere de menneskelige og samfunnsøkonomiske kostandene ved vold i nære relasjoner.

Barn er avhengige av trygge omsorgspersoner og er på flere måter mer sårbare enn voksne.

¹ Pedersen, S. m. fl. (2023).

Derfor har barn, ifølge FNs konvensjon om barnets rettigheter, rett til beskyttelse og omsorg. Når det er foreldrene som utsetter barnet for vold eller overgrep, er sannsynligheten for avdekking og dermed hjelp betydelig mindre.² Barn som utsettes for vold og overgrep har økt risiko for å bli utsatt for vold også senere i livet.

Det er et mål at barn og unge lærer tidlig hva som er lov og ikke, når det gjelder grenser rundt egen kropp og seksualitet. Her har foreldre, barnehagene og skolene en viktig oppgave. Alle barn skal gjøres kompetente til å kunne si ifra, og til å kunne be om hjelp, dersom de utsettes for vold og overgrep.

Regjeringen vil arbeide for en trygg barndom for alle barn og unge. Det er særlig behov for å styrke innsatsen når det gjelder vold mot de minste barna. Regjeringen vil også rette innsatsen mot overgrepene barn utsettes for på internett.³ Videre vil regjeringen gjennom denne opptrappingsplanen ha en særlig innsats rettet mot barn og unge som utøver, eller står i fare for å utøve, problematisk eller skadelig seksuell atferd.

Arbeidet for et mer likestilt samfunn er en viktig del av det voldsforebyggende arbeidet. Vold i nære relasjoner er både en årsak til og en konsekvens av manglende likestilling. Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress (NKVTS) sin omfangsstudie fra 2023 om vold og overgrep i den norske befolkningen, viser at alvorlig og gjentatt vold i nære relasjoner i størst grad rammer kvinner, og at denne volden er økende.⁴ Rapporten viser videre at kvinner og menn utsettes for ulike former for vold. Menn utsettes oftere for alvorlig fysisk vold i det offentlige rom (som for eksempel på utelivsarenaer eller på gaten), mens kvinner i større grad enn menn utsettes for vold som regnes som særlig alvorlig; den gjentatte volden, vold i nære relasjoner og seksuelle overgrep som voldtekt og digitale seksuelle krenkelseser. Det er en overvekt av menn blant dem som utøver vold eller overgrep, men det er viktig å understreke at flertallet av menn ikke begår slike handlinger.

Både FNs kvinnekommisjon og Istanbulkonvensjonens overvåkningsorgan GREVIO anbefaler at kjønnsdimensjonen tydeliggjøres i større grad i arbeidet mot vold i nære relasjoner.⁵ Også

NKVTS påpeker viktigheten av en slik tilnærming i sin omfangsundersøkelse og anbefaler at innsatser og tiltak som kan endre oppfatninger av normer rundt kjønn og kjønnsrelasjoner styrkes.

Et kjønnsperspektiv på volden omhandler også menns utsatthet. I tillegg til å være utsatt for vold i det offentlige rom rammes også menn av vold i nære relasjoner og seksuelle overgrep.

Det er imidlertid også viktig å ta høyde for andre sosiale dimensjoner enn kjønnsdimensjonen. Volden kan variere i art og omfang mellom ulike sosiale dimensjoner i tillegg til kjønn, som for eksempel klasse, alder, etnisitet, funksjonsevne, kjønnsidentitet og seksuell orientering.⁶

Opptrappingsplanen omfatter flere former for vold som tidligere har vært behandlet i flere egne handlingsplaner og strategier. De ulike formene for vold og overgrep ses i denne planen i sammenheng, og det gis en samlet framstilling av utfordringer på feltet. Dette skal bidra til mer helhetlig forebygging og bekjempelse av vold og overgrep mot barn og vold i nære relasjoner. Opptrappingsplanen gir en oversikt over dagens situasjon og iverksatte tiltak, og angir strategier og regjeringens tiltak for å møte utfordringene og videreutvikle arbeidet.

For å sikre kontinuitet i arbeidet mot vold og overgrep vil opptrappingsplanen også ta videre tiltak fra Handlingsplan for å forebygge og bekjempe vold i nære relasjoner (2021–2024) «Frihet fra vold», og den nasjonale strategien for samordnet innsats «Forebygging og bekjempelse av internetrelaterte overgrep mot barn» (2021–2025). Opptrappingsplanen vil styrke arbeidet som pågår gjennom Handlingsplan «Frihet fra negativ sosial kontroll og æresrelatert vold» (2021–2024).

Opptrappingsplanen er delt inn i fem hovedinnsatsområder:

1. *Helhetlig og samordnet innsats.*

Målet er å få på plass en helhetlig og samordnet nasjonal politikk i arbeidet mot vold og overgrep.

2. *Forebygging*

Målet er å hindre vold og overgrep, og å avdekke slike handlinger tidlig for å stanse volden. Behandlingstilbud til voldsutøvere er en viktig del av den forebyggende innsatsen.

3. *Bistand og beskyttelse*

Målet er å beskytte volds- og overgrepsutsatte mot ytterligere vold og overgrep og sørge for at nødvendig bistand og beskyttelse er tilgjengelig for utsatte.

² Øverlien, C., Hauge, M.-I. & Schulz, J.-H. (red.) (2016).

³ Jf. punkt 17 i Avsluttende merknader til Norges kombinerte femte og sjette periodiske rapport fra Komiteen for barnets rettigheter (2018).

⁴ Dale, M. T. G. m. fl. (2023).

⁵ GREVIO (2022); CEDAW (2023).

⁶ Bredal, A., Eggebø, H. & Eriksen, M. A. (red.) (2020).

4. *Straffeforfølgning*

Målet er å stille utøvere av vold og overgrep til ansvar for sine straffbare handlinger og sikre et tilgjengelig rettsvern for utsatte.

5. *Vold og overgrep i samiske samfunn*

Målet er å sikre en helhetlig og samordnet politikk mot vold og overgrep i samiske samfunn.

1.1 Rammene for opptrappingsplanen

Opptrappingsplanen omhandler vold og overgrep mot barn og vold i nære relasjoner som rammer både voksne og barn. Planen inkluderer negativ sosial kontroll, æresrelatert vold, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse. Planen omhandler også internettrelaterte overgrep mot barn, og inneholder i tillegg et eget kapittel om vold og overgrep i samiske samfunn.

Der ikke annet er oppgitt, vil bruken av begrepet «vold og overgrep» omfatte alle former for vold og overgrep mot barn og vold i nære relasjoner som inngår i denne planen.

1.1.1 Nærmere om begrepene

Vold i nære relasjoner

Vold i nære relasjoner forstås som vold og seksuelle overgrep fra nåværende eller tidligere partner, vold og overgrep mot barn fra foreldre eller andre familiemedlemmer, og eldre som utsettes for vold fra partner, barn, barnebarn eller andre i nære relasjoner. Volden kan også utøves av andre i familien, herunder svigerfamilien, og det kan være flere utøvere fra flere hushold.

Vold i nære relasjoner kan være grov, gjentakende og/eller kontrollerende. Den kan også være av mer episodisk karakter. Volden kan ta mange former; fysisk, psykisk, seksuell, materiell eller økonomisk. Ofte opplever voldsutsatte ulike former for vold i kombinasjon, og i partnervolds-sakene fortsetter volden i mange tilfeller selv om samlivet opphører. Psykisk vold er måter å skade, skremme eller krenke på som ikke er fysiske. I samisk kontekst kan ganning i enkelte tilfeller være en del av den psykiske volden, jf. punkt 6.2.4. Vold mot familiens kjæledyr kan også være en del av voldsbildet både gjennom dyremishandling og trusler om å skade dyret. I dag har vold i nære relasjoner ofte en digital dimensjon, for eksempel ved at digitale plattformer og verktøy brukes til å kontrollere, trakassere, krenke eller true.

Personer som er utsatt for vold i nære relasjoner lever ofte i frykt for at volden skal gjenta seg

og eskalere. Dette omtales som latent vold og kan være like skadelig for en persons helse som konkrete voldshandlinger. Kompleksiteten i volden reflekteres i straffeloven §§ 282 og 283 om henholdsvis mishandling og grov mishandling i nære relasjoner.

Negativ sosial kontroll kan utføres av personer i nær relasjon til den utsatte, men også av andre, som for eksempel venner eller personer i øvrig nettverk. Når vi i denne planen omtaler negativ sosial kontroll i sammenheng med, og som del av, vold i nære relasjoner, er det innforstått at negativ sosial kontroll også rommer kontroll som utøves av personer utenfor nære relasjoner.⁷ Negativ sosial kontroll betegner ulike former for oppsyn, press, trusler og tvang som utøves for å sikre at enkeltpersoner lever i tråd med familiens eller gruppens normer. Kontrollen kjennetegnes ved at den er gjentakende og systematisk. Negativ sosial kontroll omtales i den offentlige debatten primært som noe som rammer personer med innvandrerbakgrunn, men vi finner denne typen kontroll også i noen tros- og livssynssamfunn preget av sterkt indre

Boks 1.1 Særtrekk ved vold i nære relasjoner

Det at den utsatte har en nær relasjon til den som utøver volden, byr på noen særskilte utfordringer, som kan gjøre det ekstra vanskelig å bryte ut av et voldelig forhold. Der vold i forbindelse med uteliv gjerne er en engangshendelse med en gjerningsperson som er ukjent for den utsatte, utøves vold i nære relasjoner ofte i det skjulte, er gjerne gjentakende og personene som berøres er betydningsfulle i hverandres liv gjennom kjærlighet, felles historie, gjensidige forpliktelser og/eller avhengighet. Den som utsettes for volden bebreider ofte seg selv og opplever skam og skyldfølelse. Det hender også at volden er synlig, men likevel vegrer mange som er kjent med overgrepene seg for å gripe inn i det man tolker som private forhold. Dette bidrar til å holde overgrepene skjult for dem som kunne ytt hjelp. Mindreårige er helt avhengige av sine omsorgspersoner, og er særlig utsatte og sårbare når de samme personene er voldsutøvere.

⁷ Kunnskapsdepartementet (2021 a).

samhold og med begrenset kontakt med stor-samfunnet.⁸

Æresrelatert vold forstås som vold utløst av familiens eller gruppens behov for å ivareta eller gjenopprette ære og anseelse. Slik vold forekommer i familier og grupper hvor individet forventes å innordne seg kollektivet, og hvor patriarkalske æresnormer står sterkt. Et særtrekk ved den æresrelaterede volden er at den ofte utøves av flere, og at voldsutøvelsen ofte støttes av flere i familien eller i kollektivet.

Tvangsekteskap er en ekteskapsinngåelse der en eller begge ektefellene ikke har mulighet til å velge å forbli ugift, eller bryte en forlovelse eller et inngått ekteskap, uten represalier som vold, frihetsberøvelse eller utilbørlig press. Kjønnsllemlestelse er ulike typer av inngrep der en kvinnes ytre kjønnsdeler fjernes helt eller delvis, eller påføres annen varig skade uten medisinsk begrunnelse.

Vold og overgrep utøves også transnasjonalt, og kan forekomme i familier som har tilhørighet og slekt i flere land. Det kan for eksempel handle om gifte kvinner med innvandrerbakgrunn som blir holdt tilbake i utlandet og utsatt for vold fra familien der.⁹ Det kan også handle om at både barn og voksne blir forespeilet en feriereise, som viser seg å være et lengre opphold for hele fami-

lien, eller at noen familiemedlemmer blir tvunget til å være igjen i utlandet. I noen tilfeller fortsetter voldsutøvelsen som foregikk i Norge, eller den starter under utenlandsoppholdet.¹⁰

Det å være avhengig av andres hjelp i hverdagen, kan gjøre en person ekstra risikoutsatt for vold og overgrep. Overgrep mot risikoutsatte voksne blir ofte begått av mennesker som har kontakt med den utsatte over tid og kjenner vedkommende, og som bruker sin posisjon til å begå overgrepet. Det kan være personer i nær relasjon til den utsatte, men også tjenesteytere. Vold utført av omsorgs- og tillitspersoner kan ha flere likhetstrekk med vold i nære relasjoner. Det kan foregå i eget hjem og utøves av noen den utsatte er avhengig av. Relasjonene er også som oftest preget av ulikevekt, noe som gjør det vanskelig å varsle. Det betyr at tiltak i denne planen vil kunne være relevante også for å forebygge, avdekke og følge opp vold i denne typen relasjoner. Samtidig er dette et område der det mangler kunnskap og hvor videre kunnskapsutvikling er viktig.

Vold og overgrep mot barn

Barn kan utsettes for vold og overgrep fra sine foreldre/omsorgspersoner, men også fra andre voksne eller barn i familien. Å oppleve at foreldre/omsorgspersoner, søsken eller kjæledyr utsettes

⁸ Kosuta, M. (2018); Bredal, A. (2020); Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (2020).

⁹ Bredal, A. (2022).

¹⁰ Helse- og omsorgsdepartementet (2020).

Boks 1.2 Hva er internettrelaterte overgrep?

I sin rapport om seksuelle overgrep mot barn og unge via digitale medier har NOVA listet opp noen empiriske eksempler på hvordan de digitale mediene er med på å muliggjøre og forme voldsutøvelsen:¹

Bildebaserte seksuelle overgrep: Bildebaserte seksuelle overgrep innebærer typisk at seksualisert materiale spres uten samtykke fra den avbildede.

Digital blotting: Digital blotting kan forstås som en spesiell type bildebaserte seksuelle overgrep og innebærer å få tilsendt seksualisert materiale uten at det er etterspurt.

Seksuelle henvendelser fra voksne via digitale medier: Samtidig som langt det meste av unges seksuelle kommunikasjon via digitale medier foregår med jevnaldrende, finnes det også voksne som aktivt søker seksuell kontakt med barn og unge på slike arenaer.

Grooming: Grooming er en betegnelse på situasjoner der voksne har kontakt med barn og unge og miljøet rundt dem med formål om å begå et seksuelt overgrep.

Seksuell utpressing på digitale medier: Seksuell utpressing viser til situasjoner der en utøver bruker personlig seksuelt materiale til å presse den utsatte til å gå med på ulike krav, som for eksempel å dele flere bilder, utføre grovere seksuelle handlinger, eller å inkludere søsken eller jevnaldrende i overgrepshandlinger.

Direkteoverførte bestillingsovergrep: En relativt ny type seksuelle overgrep mot barn og unge via digitale medier er direkteoverførte bestillingsovergrep, hvor personer befinner seg i sitt hjemland og betaler for, og ofte også styrer, overgrep som finner sted andre steder i verden.

¹ Frøyland, L. R. m. fl. (2021).

for vold, er i tillegg en del av barns voldserfaringer, og en form for psykisk vold. Barn og unge kan også utsettes for vold og overgrep fra andre, som storfamilie, venner og kjærester eller andre ungdommer, eller voksne de møter i barnehage, skole eller i forbindelse med fritidsaktiviteter.¹¹

Barn og unge kan videre utsettes for seksuell utnyttelse eller overgrep av personer de ikke kjenner, ved hjelp av digitale verktøy eller på ulike arenaer på internett. Når slike overgrep mot barn og unge dokumenteres og deles på sosiale medier, eller gjennom fildelingsnettverk på internett, kan det oppleves som et nytt overgrep for den som er utsatt. Det er også barn og unge som opplever å bli utsatt for seksuallovbrudd fra andre barn og unge via internett. Spredning av seksualiserte bilder blant ungdommer, eller å få tilsendt uønskede nakenbilder er eksempler på dette.

Barn kan også bli utsatt for negativ sosial kontroll, æresrelatert vold, barneekteskap og kjønnslemlestelse. Noen barn opplever dette under ufrivillige opphold i utlandet, både med og uten sine foreldre. Slike opphold kan være motivert av et ønske fra omsorgspersoner eller annen familie om å kontrollere barnets adferd, forhindre kontakt med venner og/eller kontakt med hjelpeapparatet.¹²

Mobbing er en av de vanligste voldsformene barn kan utsettes for, og forskning viser at det er en sammenheng mellom det å være utsatt for mobbing og det å være utsatt for annen vold.¹³ Mobbing inngår ikke som et eget tema i denne opptappingsplanen, men innsatsen mot mobbing, og for et trygt og godt miljø i barnehager og skoler, omhandles grundig i andre dokumenter.¹⁴

Mennesker med nedsatt funksjonsevne

Som omtalt i Meld. St. 8 (2022–2023) er mennesker med funksjonsnedsettelse en sammensatt gruppe med ulike utfordringer. Noen er født med en funksjonsnedsettelse, mens andre opplever å få en funksjonsnedsettelse på grunn av sykdom eller skade senere i livet. Når man omtaler gruppen

generelt, brukes «mennesker med funksjonsnedsettelse» for å tydeliggjøre at en funksjonsnedsettelse er noe en har, ikke noe en er.

«Utviklingshemming» er en samlebetegnelse for en rekke ulike diagnoser og tilstander knyttet til kognitive, språklige og sosiale vanskeligheter.¹⁵ Utviklingshemming faller innenfor det mer overordnede begrepet «funksjonsnedsettelse». Utviklingshemming reduserer evnen den enkelte har til mentale prosesser som minne, språk, samarbeiding av informasjon, problemløsning og å tilegne seg kunnskap og erfaring. Det er store variasjoner mellom personene som har utviklingshemming, og behovet for hjelp varierer avhengig av graden av utviklingshemming og tilleggs-vanskene.

1.2 Om arbeidet med opptappingsplanen

Planen er utarbeidet av Justis- og beredskapsdepartementet i samarbeid med Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Barne- og familiedepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Kommunal- og distriktsdepartementet, Kultur- og likestillingsdepartementet, Kunnskapsdepartementet, Landbruks- og matdepartementet og Utenriksdepartementet, samt de respektive fagdirektoratene.

I arbeidet med opptappingsplanen er det innhentet en rekke innspill. Det har vært avholdt flere innspillmøter, herunder med et utvalg statsforvaltere og kommuner, med frivillig sektor og relevante arbeidslivsorganisasjoner, samt barne- og ungdomsorganisasjoner. Det er avholdt et eget innspillmøte på Sametinget om vold og overgrep i samiske samfunn, og gjennom Stine Sofies Stiftelse har barn som har opplevd vold eller overgrep gitt innspill, jf. boks 1.3. Også relevante forskningsinstitusjoner, Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO), Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) og Barneombudet har deltatt på innspillmøter til planen.

Regjeringen har samarbeidet med Sametinget om utarbeidelsen av opptappingsplanens kapittel 6 om vold og overgrep i samiske samfunn. Selv om denne opptappingsplanen inneholder en egen samisk del, er det viktig å understreke at tiltak beskrevet i hele opptappingsplanen også vil være relevante for arbeidet med å bekjempe vold og overgrep i samiske samfunn. Sametinget har der-

¹¹ Jf. veilederen «Hvordan håndtere bekymring for at ansatte har utsatt barn for vold eller seksuelle overgrep – veileder for utarbeidelse av plan». Veilederen er særlig rettet mot barnehager, skoler, skolefritidsordninger og barnevernsinstitusjoner, men kan også være til nytte for andre virksomheter.

¹² Helse- og omsorgsdepartementet (2020).

¹³ I NKVTS' omfangsstudie fra 2023 oppga 20 prosent å ha blitt mobbet. Av disse hadde 63 prosent også blitt utsatt for annen vold (psykisk vold og omsorgssvikt, fysisk vold hjemme, seksuelle overgrep).

¹⁴ Kunnskapsdepartementet (2021 b).

¹⁵ Meld. St. 8 (2022–2023).

Boks 1.3 Innspill fra voldsutsatte barn

I arbeidet med opptrappingsplanen har regjeringen innhentet innspill fra Stine Sofies ekspertgruppe som består av barn som selv har opplevd vold eller overgrep. Nedenfor følger en oppsummering av innspillene fra ekspertgruppen.

Ekspertgruppen understreker at det er viktig å skape mer åpenhet om vold og overgrep mot barn, for å kunne hindre at det skjer. Voksne må ta barn mer seriøst, høre på hva barn sier og tro på det de forteller. Barn trenger å merke at de tas på alvor og blir hørt. De må ha god informasjon om hva som skjer i saken deres og må vite hva som skjer med den informasjonen de gir til voksne.

Det tullees ofte mye om vold og overgrep blant elever på skolen. De opplever at voksne ofte ikke bryter inn og grensesetter i slike situasjoner, og det kan oppfattes som en slags aksept for at vold og overgrep ikke tas seriøst nok og at det er innenfor å tulle med det.

Mange barn vet ikke selv at det de utsettes for er vold. Det er derfor viktig at barn lærer mer om vold og at lærerne oftere snakker om temaet på skolen. Ekspertgruppen mener at lærerne som er tettest på barna, for eksempel kontaktlærerne, bør kunne brukes i undervisningen. Erfaringen er at barn ikke nødvendigvis kjenner helsesykepleierne, at de ikke er på skolen så ofte og ikke har tid til å stille de viktige spørsmålene.

Barn som har opplevd vold og overgrep trenger først og fremst et trygt sted å være. Mange vil også trenge noen å snakke med om det de har opplevd, og ekspertgruppen mener at alle kontaktlærere burde være i stand til å snakke om disse problemstillingene. Å få tilbud om psy-

kolog kan være viktig for den som trenger det. Ekspertgruppen mener at det er viktig med en plass som Stine Sofie Senteret hvor voldsutsatte barn kan møte andre som har opplevd det samme. På senteret fikk de nye venner og lærte mye nytt, blant annet om hvordan hjernen fungerer og reagerer i møte med fare.

Ekspertgruppen påpeker at barn lett kan føle på skyld for det som har skjedd, særlig om straffesaken blir henlagt. At saken blir henlagt, betyr ikke at det ikke har skjedd noe.

Flere av ekspertene forteller om negative erfaringer med barnevernet. De understreker at det er viktig med god informasjon fra barnevernet om det som skal skje, og at det settes av nok tid til samtaler med barn. Noen har også gode erfaringer, blant annet ved at møter med barnevernet ble gjennomført som turer og aktiviteter.

Erfaringene med skolen er delte. Flere opplever fraværsgrensen i skolen som vanskelig, da de ikke orker å oppsøke lege hver gang de ikke klarer å gå på skolen. De understreker at skolene må legge bedre til rette for voldsutsatte barn og unge som kan bli fortere slitne, kan ha utfordringer med konsentrasjon og kan ofte ha behov for å kunne gå inn og ut av klasserommet.

Ekspertgruppen forteller om utfordringer med sosiale medier, for eksempel når forsøk på å få venner ender med forespørsler om nakenbilder. Ungdommene forteller om til tider stygg språkbruk og uttrykker en følelse av maktesløshet. De forteller at de tar en pause fra nettet når det blir for ubehagelig. Å snakke med voksne er ikke alltid så aktuelt, men å dele opplevelser med venner og å stille opp for hverandre er viktig.

for vært konsultert om innholdet i hele planen, jf. sameloven kapittel 4.

1.3 Anmodningsvedtak

I opptrappingsplanen omtales flere anmodningsvedtak som omhandler vold i nære relasjoner eller vold og overgrep mot barn. En oversikt over disse anmodningsvedtakene framgår i tabell 1.1.

Tabell 1.1 Anmodningsvedtak

Sesjon	Vedtaks nr.	Vedtaks tekst	Omtalt side
22/23	131	Stortinget ber regjeringen snarest mulig opprette en permanent partnerdrapskommisjon.	38
22/23	132	Stortinget ber regjeringen utarbeide et nasjonalt forebyggingsprogram for en samordnet innsats mot partnervold og partnerdrap.	60
22/23	133	Stortinget ber regjeringen påse at kommunene, enten i egen regi eller i interkommunalt samarbeid, har vedtatt en handlingsplan mot vold i nære relasjoner.	37
22/23	134	Stortinget ber regjeringen sørge for et godt og oppdatert kunnskapsgrunnlag om vold i nære relasjoner.	40
22/23	136	Stortinget ber regjeringen legge til rette for bedre dokumentasjonsrutiner og styrke kompetansen på reglene om informasjonsutveksling mellom politi og annet hjelpeapparat, i tråd med partnerdrapsutvalgets anbefaling.	35
22/23	137	Stortinget ber regjeringen styrke akuttilbudet til personer som er utsatt for vold i nære relasjoner.	91
22/23	138	Stortinget ber regjeringen sørge for at regelverket om barnevernets meldeplikt til politiet om barn på skjult og sperret adresse klargjøres, og at det sikres nødvendige rutiner for informasjonsutveksling.	98
21/22	581	Stortinget ber regjeringen utrede innføring av en plikt for norske tjenesteleverandører til å melde fra dersom de oppdager at deres tjenester brukes til straffbar oppbevaring eller distribusjon av overgrepsmateriale.	103
21/22	583	Stortinget ber regjeringen fremme forslag om innføring av en ordning med elektronisk kontroll (såkalt omvendt voldsalarm) ved brudd på besøksforbud.	97
21/22	585	Stortinget ber regjeringen nedsette en voldtektskommisjon, som skal levere sin utredning innen september 2023. Kommisjonen bør være bredt sammensatt av ulike typer kompetanse innenfor pedagogikk, psykologi, sosialfag, politifag og juss.	27
20/21	728	Stortinget ber regjeringen om å utarbeide en handlingsplan for beskyttelse mot vold og overgrep i hjemmene som følge av smitteverntiltak som nedstengte sosiale arenaer, skoler og barnehager.	43
20/21	848	Stortinget ber regjeringen foreta en helhetlig gjennomgang av vergemålsordningen og legge frem forslag til lovendringer som styrker og forbedrer den.	106
20/21	986	Stortinget ber regjeringen etablere nasjonale retningslinjer for utredning og håndtering av eldrevoldssaker.	54
20/21	987	Stortinget ber regjeringen etablere meldeplikt til tilsynsmyndighetene når det er grunn til å tro at eldre blir utsatt for vold og overgrep.	54
17/18	795	Stortinget ber regjeringen fremme forslag om et eget lovverk for Statens Barnehus som sikrer ivaretagelse av hele mandatet til Statens Barnehus.	87
15/16	818	Stortinget ber regjeringen vurdere om avhør av barn og unge under 16 år som er mistenkt for seksuelle overgrep, skal gjennomføres ved Statens barnehus.	106

1.4 Innsatsen i 2024

I budsjettet for 2024 foreslår regjeringen følgende prioriteringer:

- 25 mill. kroner til spredning av RISK-modellen til øvrige politidistrikter.
- 30 mill. kroner til Statens barnehus, herunder avhør av mindreårige mistenkte.
- 30 mill. kroner til å avdekke, etterforske og irettføre internettrelaterte overgrep mot barn.
- 10 mill. kroner til å etablere en undersøkelseskommissjon for saker som gjelder vold, overgrep eller grov omsorgssvikt mot barn og ungdom.
- 10 mill. kroner til å styrke tilskuddsordningen til foreldrestøttende tiltak i kommunene.
- 6 mill. kroner til å videreføre og styrke forskningssatsingen om utsatte barn og unge.
- 2 mill. kroner til å videreføre styrkingen av hjelpetelefonen Foreldresupport fra RNB 2023 i 2024.
- 6 mill. kroner til å styrke mangfoldsrådgiverordningen (tidligere minoritetsrådgiverordningen).
- 3,2 mill. kroner til å styrke Kompetanseteamet mot negativ sosial kontroll og æresrelatert vold.
- 1 mill. kroner til å styrke det nasjonale bo- og støttetilbudet for personer over 18 år utsatt for negativ sosial kontroll og æresrelatert vold.
- 4 mill. kroner til å utvide bo- og støttetilbudet med en pilot til plasser for personer over 18 år som har returnert fra ufrivillig utenlandsopphold og som ikke favnes av dagens tilbud.

Regjeringen foreslår også å bevilge 250 mill. kroner til nye og styrkede tiltak relatert til Opptreppingsplan for psykisk helse (2023-2033) og den kommende forebyggings- og behandlingsreformen på rusfeltet i 2024. Det foreslås blant annet 150 mill. kroner til psykisk helse og rus som en del av veksten i kommunenes rammetilskudd, 40 mill. kroner i økt rammetilskudd til helsestasjons- og skolehelsetjenesten og 5 mill. kroner til videreutvikling av DigiUng og ung.no. Det foreslås også 12,5 mill. kroner til nasjonal satsing på utvikling og implementering av oppsøkende metodikk i kommunene. Formålet er å forebygge psykiske helseproblemer og begrense skader av rusmiddelbruk ved å tilrettelegge for tidlig identifisering og intervensjon, henvisning til behandlings- og oppfølgingstilbud mv., gjennom økt tilstedeværelse i ungdomsmiljøer. Den foreslåtte styrkingen er relevant for innsatsen for å forebygge vold og overgrep og for å hjelpe voldsutsatte.

Det er i budsjettet for 2024 også foreslått å bevilge 30 mill. kroner til helse- og levekårsundersøkelsen SAMINOR 3 som gjennomføres av Senter for samisk helseforskning. Spørsmål om vold og overgrep inngår i studien.

Regjeringens etterforskningsløft, der det for 2024 er foreslått satt av 80 mill. kroner til å styrke etterforskning og påtalemyndigheten, vil ha betydning for politiets arbeid med vold og overgrep. Midlene skal gå til å styrke den høyere påtalemyndighet som støtter etterforskere rundt i landet samt til flere etterforskere i politidistriktene. Etterforskning med høy kvalitet er viktig for rettsikkerheten.

1.5 Risikofaktorer, omfang og konsekvenser

1.5.1 Risikofaktorer

Noen mennesker kan ha større risiko enn andre for å bli utsatt for vold og overgrep. Kjønn er en sentral risikofaktor. Kvinner utsettes i større grad enn menn for alvorlig og gjentatt vold i nære relasjoner, og manglende likestilling utgjør en risiko. I tillegg kan blant annet alder, etnisitet, religion, funksjonsevne, kjønnsuttrykk, kjønnsidentitet og seksuell orientering påvirke risikoen for å bli utsatt for vold. FNs spesialrapportør for urfolks rettigheter konkluderte i sin globale studie fra 2015 med at urfolk er spesielt utsatt for vold og overgrep. Også forhold som sosioøkonomisk status, migrasjon, språkkunnskaper, nasjonal minoritetsbakgrunn, rusmiddelbruk og graviditet kan ha betydning for utsatthet. Flere av disse faktorene kan virke sammen og bidra til økt risiko.

Ofte brukes begrepet interseksjonalitet for å beskrive samspillet mellom ulike risikofaktorer. Et interseksjonelt perspektiv søker å fange opp kompleksiteten og mangfoldet i utsatthet, og hvordan kombinasjoner av risikofaktorer kan forsterke risiko eller skape nye former for risiko.

NKVTS' omfangsundersøkelse fra 2023 viser at voldsutsatthet og sosiodemografiske faktorer som utdanning, økonomi og sivilstatus er tett forbundet.¹⁶ Alvorlig vold forekom hyppigere blant personer som var skilt eller separert, som ikke hadde utdanning utover grunnskole, og som opplevde å ha dårligere råd enn folk flest. I rapporten understrekes imidlertid at resultatene må tolkes med forsiktighet ettersom undersøkelsen ikke gir grunnlag for å si noe om retningen for sammenhengen mellom vold og sosiodemografiske for-

¹⁶ Dale, M. T. G. m. fl. (2023).

hold. Det kan med andre ord ikke sikkert stadfests at dårlig økonomi fører til mer vold eller at voldsutsatthet fører til dårligere økonomi.

Personer som har store omsorgsbehov, og som er avhengige av andre mennesker i dagliglivet, er mer utsatt for risiko for vold enn andre grupper. Dette gjelder blant annet eldre med hjelpebehov, utviklingshemmede, personer med nedsatt funksjonsevne, personer med rusmiddelproblemer eller personer med psykiske lidelser. Hjelpebehovet utfordrer personens autonomi og selvbestemmelse og øker risikoen for uønskede hendelser. Personens kapasitet, eller manglende kapasitet, til å ta vare på seg selv i situasjoner hvor overgrep eller forsømmelser kan oppstå, vil gi ulik grad av risikoutsatthet. På samme måte som de som får omsorg og pleie dekket av pårørende, kan et avhengighetsforhold til en profesjonell hjelper utgjøre en ekstra risiko for vold og overgrep.

Eldre er en uensartet gruppe, og alder er i seg selv ikke en risikofaktor for vold. Det er først ved meget høy alder (over 80 år) eller ved andre tilleggsfaktorer, som fysiske, sosiale eller kognitive funksjonsutfordringer, at alder får en vesentlig betydning for voldsrisiko.

Nyankomne flyktninger og innvandrere kan ha liten kjennskap til det norske samfunnet, lovverk og hjelpeapparat, og mange kommer fra land hvor likestilling og rettigheter for kvinner og barn står svakt. Dette kan utgjøre en risikofaktor for utsatthet.

Personer som har midlertidig opphold i Norge på grunnlag av familiegjennomføring er særlig sårbare ettersom de ikke har opphold på selvstendig grunnlag, og ved at de er svært avhengige av det familiemedlemmet de flytter til. Det er ofte en maktubalanse i forholdet da den parten som flytter til Norge kan ha liten kjennskap til regelverk og hjelpeapparat i Norge, i tillegg til at de som regel vil ha begrenset nettverk og manglende språkkunnskaper når de kommer til landet. Mange som kommer til Norge gjennom familieinnvandring er heller ikke i målgruppen for introduksjonsprogrammet, og vil kunne oppleve liten eller ingen oppfølging etter ankomst til Norge.

Skeive med innvandrerbakgrunn kan også finne seg i en sårbar situasjon fordi de kan bryte med normer for seksuell orientering og kjønnsidentitet. Dette kan føre til kontroll og vold fra familien eller miljøet. Enkeltstudier tyder på at skeive som også tilhører andre minoritetsmiljøer er ekstra utsatt for vold i nære relasjoner. Dette gjelder blant annet skeive samer og skeive med nedsatt funksjonsevne.

Når det gjelder barn og unge, viser NKVTS' undersøkelsen om ungdoms erfaringer med vold og overgrep i oppveksten (UEVO-studien) fra 2019 at ungdom som enten har vokst opp i en familie der det har vært brudd i familierelasjonene, der økonomien er dårlig, eller der foreldrene har hatt vansker med rusmiddelbruk eller psykisk helse, i større grad har erfaringer med vold og overgrep. Tilsvarende gjelder der familien har innvandrerbakgrunn.¹⁷ Undersøkelser viser også at barn med funksjonsnedsettelse kan være mer risikoutsatt for vold enn andre barn.¹⁸ I NKVTS' undersøkelse om vold og overgrep i Norge fra 2023 fant forskerne at vold i barndommen er forbundet med helseproblemer, selvmordsfare og problematisk rusmiddelbruk.¹⁹

Barnets alder er også av betydning for risiko for vold. Kripos' rapport «Alvorlig vold mot små barn» fra 2019 viser at den mest alvorlige volden skjer mot de aller minste barna. Spedbarnsgråt, lite søvn, flerlinger, arbeidsløshet, rusmiddelbruk og psykiske lidelser blir løftet fram som noen av risikofaktorene for utøvelse av vold mot de minste.

Vold skjer også på digitale arenaer. En stadig større del av barns, unges og voksnes hverdag er digital i form av elektronisk kommunikasjon, dataspill, sosiale medier og i utdannings- og opplæringssituasjoner. Dette utgjør en risiko for at barn kan bli utsatt for overgrep. Selv om barn og unge ofte er raske til å ta i bruk ny teknologi, har de ikke nødvendigvis tilstrekkelig kompetanse og modenhet til å håndtere utfordringer de møter på digitale arenaer. På sosiale medier eller i dataspill kan personer som begår overgrep, utgi seg for å være noen andre. En gjerningsperson kan enkelt komme i kontakt med mange mulige ofre, og overgrep kan dessuten begås av personer som oppholder seg langt utenfor Norges grenser. Ny teknologi gir også nye muligheter for kontroll og overvåking av partner, barn, familiemedlemmer eller andre.

Forskning tyder på at vold mot kjæledyr har sammenheng med annen voldsutøvelse. I NKVTS' omfangsstudie fra 2023 undersøkes dette. Tre prosent har sett noen i husholdningen skade et kjæledyr med vilje. Av dem som hadde sett dette hadde to tredjedeler selv vært utsatt for vold.

Når det gjelder forhold som påvirker risiko for voldsutøvelse er kjønn, psykiske helseproblemer, alkohol- og rusmisbruk, samt egne opplevelser av

¹⁷ Hafstad, G. S. & Augusti, E. M. (2019).

¹⁸ Hafstad, G. S. & Augusti, E. M. (2020).

¹⁹ Dale, M. T. G. (2023).

vold og overgrep i barndommen blant faktorer av betydning. Askeland fant i sin studie av menn som oppsøker hjelp hos behandlings- og kompetansesenteret Alternativ til Vold (ATV), at majoriteten (60 prosent) hadde erfaring med vold, oftest utført av far eller stefar. Respondentene oppga at far eller stefar også hadde utøvet vold mot partner.²⁰

Sammenhengen mellom traumatiske barnsopplevelser og psykiske helseplager, høyere risiko for svekket kognitiv og sosial utvikling, kriminalitet og skadelig rusmiddelbruk er godt dokumentert. En rapport fra Oslo politidistrikt og Oslo kommune finner at mange av de særlig aktive lovbrysterne selv er registrert som offer for kriminalitet.²¹ De kan ha vært vitne til, eller selv vært utsatt for, vold eller andre traumatiske opplevelser. De lever i familier med anstrengt økonomi og generelle levekårsproblemer. Selv har ungdommene blant annet psykiske helseutfordringer, de mistrives på skolen og deltar lite i organiserte fritidsaktiviteter. I tillegg viser gjennomgangen i Oslo at utfordringene starter tidlig.

Vold i parforhold har ofte sammenheng med alkoholbruk og menn med et høyt alkoholkonsum er mer tilbøyelige til å utøve partnervold. En litteraturoversikt over studier av alkoholkonsum og vold og overgrep i hjemmet viste at mellom en fjerdedel og halvparten av disse voldstilfellene er alkoholrelaterte, det vi si at voldsutøver, voldsutsatte eller begge parter var alkoholpåvirket.²²

Forskning viser at en høy andel av både vold og seksuelle overgrep mot barn utøves av personer som selv er mindreårige.²³ Åtte av ti barn som utøver skadelig seksuell atferd har selv blitt utsatt for vold, overgrep eller annen form for alvorlig omsorgssvikt.²⁴ Over 90 prosent av ungdommer som utfører seksuelt krenkende atferd er gutter, selv når en tar hensyn til underrapportering og mangel på tjenester for jenter med skadelig seksuell atferd.²⁵

Barn og unge med ulike kognitive funksjonsnedsettelse kan havne i situasjoner hvor de står i fare for å utsette andre for grenseoverskridende atferd. En tredjedel av barn som begår skadelig

seksuell atferd mot andre barn har kognitiv fungering under gjennomsnittet.

1.5.2 Omfang av vold og overgrep i Norge

Vold og overgrep rammer mange voksne og barn i Norge. De senere årene har det vært gjennomført en rekke omfangsundersøkelser som viser et høyt, og for noen voldsformer et økende, omfang av vold og overgrep mot både voksne og barn.²⁶

Vold og overgrep mot barn og unge

NOVAs omfangsundersøkelser «UngVold» fra 2007²⁷, 2016²⁸ og 2023²⁹ viser at vold og overgrep rammer en betydelig andel barn og unge.³⁰ Omtrent én av seks av de som deltok i UngVold 2023 hadde opplevd minst ett tilfelle av fysisk vold fra en forelder i løpet av livet. Jenter er noe mer utsatt enn gutter. I UngVold 2023 rapporterte flest om mildere fysisk vold. Den vanligste erfaringen av denne typen var å ha blitt dyttet eller ristet voldsomt, og mor var noe oftere utøver sammenlignet med far. Et positivt funn er at denne volden er på retur. I 2007 var 25 prosent utsatt for slik vold. I 2023 var andelen 16 prosent. I samme periode har imidlertid omfanget av grov vold fra foreldre vært stabilt til svakt økende.

UEVO-studien fra 2019³¹ viser at én av fem har opplevd fysisk vold i oppveksten, som for eksempel lugging, klyping, eller klaps med flat hånd.³² Undersøkelsen viser videre at omkring én av 20

²⁰ Askeland, I. R. (2015).

²¹ Oslo politidistrikt (2022).

²² Leonard K. (2001).

²³ Hackett, S. (2014); Innes, E. K., & Kleive, H. (2011); Draugedalen, K. og Kleive, H. (2022).

²⁴ Barra, S. m. fl. (2017); Hackett, S. m. fl. (2013); Jensen, M. m. fl. (2016).

²⁵ Finkelhor, D. m. fl. (2009); Hackett, S. m. fl. (2013).

²⁶ NKVTS understreker i sin undersøkelse fra 2023 at det ikke kan fastslås om økningen i forekomsttall representerer en reell og stabil økning i omfanget av vold og overgrep, en midlertidig og forbigående økning, eller en endring i svartendenser hos deltakerne. Et tydelig funn er imidlertid at voldsforekomsten er høy både i undersøkelsen fra 2014 og i 2023. Også NOVA viser i sin UngVold-rapport fra 2023 til at den markante økningen i seksuell vold blant unge har tre mulige tolkninger: Faktisk økning i omfang, økning i rapporteringsvilje og en kombinasjon av faktisk økning og økt rapporteringsvilje. NOVA argumenterer for at det kan ha blitt vanligere å oppleve seksuell vold i ungdomstiden, men at økningen vi finner først og fremst speiler en generell økt bevissthet blant unge om hva en seksuell krenkelse er.

²⁷ Mossige, S. & Stefansen, K. (2007).

²⁸ Mossige, S. & Stefansen, K. (2016).

²⁹ Frøyland, L. R. m. fl. (2023).

³⁰ UngVold er en gjentakende tverrsnittundersøkelse om utsatthet for vold og overgrep blant elever i videregående skole i Norge. UngVold 2023 ble gjennomført i alle trinn på de deltakende skolene. I de første UngVold undersøkelsene (2007 og 2016) deltok kun elever i siste trinn av videregående skole.

³¹ I UEVO-studien er ungdom mellom 12 og 16 år spurt om sine erfaringer med vold og overgrep.

³² Hafstad, G. S. & Augusti, E. M. (2019).

har opplevd alvorlig fysisk vold som å bli sparket, slått med en hard gjenstand eller banket opp. Gutter og jenter rapporterer like mye fysisk vold, men flere jenter enn gutter rapporterer å ha opplevd psykisk vold.³³

I UEVO-studien rapporterte jentene om langt flere seksuelle overgrep og krenkelser enn guttene, og flertallet av dem som hadde vært utsatt hadde opplevd flere former for vold og overgrep. Litt i overkant av én av 20 har opplevd seksuelle overgrep fra en voksen. Utøver var i flest tilfeller voksne utenfor hjemmet, selv om omtrent én av fire av de som har opplevd overgrep oppga en forelder (som oftest far) som utøver av overgrepet. I overkant av én av fem har opplevd én eller flere seksuelle krenkelser fra jevnaldrende.

UngVold studien fra 2023 viser at omfanget av nesten alle typer seksuelle krenkelser er tilnærmet dobbelt så høyt som i 2015 for både jenter og gutter. Omtrent én av fire ungdommer som deltok i undersøkelsen hadde vært utsatt for minst ett tilfelle av seksuell vold i løpet av oppveksten. Omfanget er nær fire ganger høyere blant jenter enn blant gutter.³⁴

En spørreundersøkelse blant ungdommer i alderen 14–17 år fra fem europeiske land, deriblant Norge, viser at tenåringer opplever mye vold i kjæresteforhold, både fysisk og digitalt.³⁵ I den norske undersøkelsen var det over 40 prosent som hadde opplevd kjærestevold blant dem som var eller hadde vært i et forhold.

Internasjonale studier tyder på at unge lhbt-personer er en spesielt utsatt gruppe når det gjelder vold i familien, men vi har lite kunnskap om omfanget av voldserfaringene til denne gruppen i Norge. NOVAs UngVold-studie viser imidlertid at andelen utsatte for vold i familien er særlig forhøyet blant unge med en annen seksuell orientering enn heterofil, unge med funksjonsnedsettelser og unge som oppgir et høyt nivå av levekårsutfordringer i hjemmet, som rusmiddelproblemer og psykisk sykdom hos foreldrene, og mangel på sosioøkonomiske ressurser.³⁶

En økende andel av seksuallovbrudd begås digitalt. I 2021 gjaldt hver fjerde anmeldelse for voldtekt av barn under 14 år, og 11 prosent av anmeldelsene for seksuell omgang med barn mellom 14 og 16 år, et digitalt overgrep.³⁷ Statistisk

sentralbyrå (SSB) fant i sin rapport fra 2022 om seksuallovbrudd i rettssystemet, at det i om lag 30 prosent av alle de politianmeldte seksuallovbruddene mot barn og unge i perioden 2010–2022, ble brukt digitale verktøy.³⁸

Antall anmeldte saker til politiet om vold og mishandling av barn og unge varierer fra år til år. I årene 2020–2022 var det i gjennomsnitt 2 850 ofre for vold og mishandling i alderen 0–9 år. For barn i aldersgruppen 10–14 år var det i den samme perioden et årlig gjennomsnitt på 2 300 voldsofre. Rundt 28 prosent av ofrene var fornærmet i saker som gjaldt mishandling i nære relasjoner.³⁹

Tall fra Nasjonal trygghetsundersøkelse viser at rundt ni prosent av unge i alderen 16 til 19 år var utsatt for digital seksuell vold i 2020. Det er betydelige kjønnsforskjeller i utsatthet. 15 prosent av jentene og fire prosent av guttene oppga å ha blitt utsatt for slik vold.⁴⁰

De fleste unge i Norge opplever stor grad av selvbestemmelse og omfanget av negativ sosial kontroll er lite. Samtidig finner en rapport fra Proba samfunnsanalyse at elever med innvandrerbakgrunn er mer utsatt for negativ sosial kontroll på de fleste områder enn andre elever.⁴¹ Det gjelder ønske om deltakelse på skole- og fritidsaktiviteter, vennskap, tros- og meningsfrihet og opplevelser av reaksjoner, trusler og straff. Aller størst er forskjellen når det gjelder kjæresteforhold og seksualitet, hvor elever med innvandrerbakgrunn er langt mer utsatt for negativ sosial kontroll enn andre elever. Blant elever med innvandrerbakgrunn finner studien at jenter opplever en god del mer kontroll av kjæresteforhold og vennskapsrelasjoner enn gutter. Dette underbygges også av andre studier.⁴² Rapporten fra Proba samfunnsanalyse finner også at mer enn én av ti elever med innvandrerbakgrunn på videregående skole er redde for å bli etterlatt i utlandet mot sin vilje.

Få saker om negativ sosial kontroll, æresrelatert vold, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse

³³ Når det gjelder fysisk vold viser UEVO-undersøkelsen at både far og mor blir oppgitt som utøvere av volden, men far har utøvd volden oftere enn mor. Når det gjelder psykisk vold utøver mor og far denne typen vold omtrent like ofte.

³⁴ Frøyland, L. R. m. fl. (2023).

³⁵ Hellevik, P. & Øverlien, C. (2016).

³⁶ Frøyland, L. R. m. fl. (2023).

³⁷ Straffelovens bestemmelser om voldtekt av barn under 14 år og seksuell omgang med barn mellom 14 og 16 år rammer også overgrep som i sin helhet har skjedd digitalt, i tillegg til overgrep der gjerningspersonen er fysisk til stede. Andre digitale seksuallovbrudd kan for eksempel være produksjon, distribusjon eller besittelse av digitale overgrepsmateriale mot barn, eller der voksne sender eller mottar slikt materiale til eller fra barn.

³⁸ Dyrstad, K. M. J. & Stene, R. J. (2022).

³⁹ Politidirektoratet (2023).

⁴⁰ Løvgren, M., Høgestøl, A. & Kotsadam, A. (2022).

⁴¹ Proba Samfunnsanalyse (2021).

⁴² Friberg, J. H. & Bjørnset, M. (2019); Hafstad, G. S. & Augusti, E. M. (2019); Smette, I., Hyggen, C. & Bredal, A. (2021).

anmeldes og vi har ikke en god oversikt over omfanget. Tall fra det nasjonale og tverretatlige kompetanseteamet mot negativ sosial kontroll og æresrelatert vold (Kompetanseteamet), viser imidlertid at det de siste årene har vært en økning i henvendelser fra hjelpeapparatet for råd- og veiledning i enkeltsaker.⁴³ I 2022 rapporterte Kompetanseteamet om en stor økning i antall saker, og økningen var størst i saker som gjaldt barn. Kompetanseteamet veiledet eller bistod på annen måte i 891 saker totalt.

Nærmere halvparten av henvendelsene teamet mottok i 2022 gjaldt personer under 18 år, og hele 75 prosent av henvendelsene gjaldt jenter/kvinner. De fleste sakene som gjaldt barn handlet om trusler og vold (137 saker), negativ sosial kontroll (49 saker) og bekymring for kjønnslemlestelse (44 saker). Av 208 saker som gjaldt bekymringer for personer i utlandet, gjaldt 149 saker barn.⁴⁴ Det var en økning i antall saker fra barnevernstjenesten fra tidligere år (136 saker). Politiet var involvert i 41 prosent av sakene som barnevernstjenesten tok kontakt om. Politiet var for øvrig den instansen med flest henvendelser til Kompetanseteamet i 2022 (152 saker).

Unge kan også bli utsatt for negativ sosial kontroll og æresrelatert vold på digitale plattformer. I en rapport fra 2022 framkommer det at digital negativ sosial kontroll utøves i stor grad gjennom kontroll over de utsattes digitale enheter, eller ved å skaffe seg tilgang til profiler og meldinger.⁴⁵

Voksne utsatt for vold i nære relasjoner

Resultater fra NKVTS' studie om vold og overgrep i den norske befolkningen fra 2023 viser at voldsforekomsten i befolkningen fremdeles er høy.⁴⁶ En stor andel av både kvinner og menn utsettes for vold, men det er forskjeller mellom kjønnene når det gjelder hva slags vold de er utsatt for og hvem som er utøver. Kvinner er i mye større grad enn menn utsatt for alvorlig vold fra partner. En av ti kvinner har blitt utsatt for alvorlig fysisk vold fra partner, mens tre prosent av mennene forteller om det samme. Menn rammes i hovedsak av

alvorlig fysisk vold i det offentlige rom.⁴⁷ Også slik vold har stort skadepotensial og må forebygges.

NKVTS' undersøkelse viser også at over én av ti kvinner (14 prosent) har vært utsatt for voldtekt ved makt eller tvang fra partner, mens én av tjue menn har opplevd det samme. Kvinner og menn er i omtrent like stor grad utsatt for kontrollerende atferd, herunder overvåkning og sjalusi, fra partner. 36 prosent har opplevd dette. Når det gjelder den mer omfattende kontrollen, der flere kontrollformer forekommer sammen, gjelder det 17 prosent av kvinner og 14 prosent av menn.⁴⁸

Det er store mørketall når det gjelder vold i nære relasjoner, og kun et mindretall anmelder disse sakene til politiet. 29 prosent av kvinnene som hadde vært utsatt for alvorlig fysisk vold og 19 prosent av kvinnene som hadde vært utsatt for voldtekt valgte å anmelde forholdet til politiet. Mens NKVTS' rapport viser en økning i omfanget av alvorlig fysisk vold i parforhold fra 2014 til 2023, viser politiets statistikker en nedgang i anmeldelser av mishandling i nære relasjoner (straffeloven §§ 282 og 283) de senere årene.

SSBs undersøkelse «Levekår blant innvandrere i Norge 2016» viser at innvandrerbefolkningen er mer utsatt for ulike levekårsbelastninger, herunder vold og trusler, enn befolkningen ellers.⁴⁹ Kvinner med innvandrerbakgrunn er mer utsatt for vold enn både menn med innvandrerbakgrunn og kvinner i befolkningen for øvrig. Fysisk avstraffelse er utbredt i en del familier, noe som også er synlig i barnevernsstatistikken. SSBs undersøkelse viser at utsatthet for vold varierer med opprinnelsesland.⁵⁰

I en studie med intervjuer av kvinner som har blitt utsatt for vold, var flertallet av kvinnene med innvandrerbakgrunn utsatt for vold fra mannen de var gift eller samboer med. Et mindretall var i tillegg utsatt for vold og sterk kontroll fra utøvere i mannens familie.⁵¹

I 2022 hadde 61 prosent av beboerne på krisesentrene innvandrerbakgrunn.⁵² Overrepresentasjonen av kvinner med innvandrerbakgrunn på krisesentre kan handle om flere forhold, blant annet mindre tilknytning til arbeidsliv og manglende sosialt nettverk og dermed færre alternativer i en krisesituasjon.⁵³

⁴³ Kompetanseteamets tall sier ikke noe om utbredelsen, men økningen i henvendelser kan tyde på at hjelpeapparatet avdekker og bistår i flere saker enn tidligere.

⁴⁴ Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (2022 b).

⁴⁵ Proba samfunnsanalyse (2022).

⁴⁶ I løpet av perioden juni 2021 til juni 2022 ble 4299 personer i alderen 18-74 år (51 prosent menn og 49 prosent kvinner) intervjuet per telefon om sine erfaringer med vold og overgrep.

⁴⁷ Dale, M. T. G. m. fl. (2023).

⁴⁸ Ibid.

⁴⁹ Vrålstad, S. & Wiggen, K. S. (2017).

⁵⁰ Dale, M. T. G. m. fl. (2023).

⁵¹ Bredal, A., Eggebø, H. & Eriksen, A. (red.) (2020).

⁵² Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (utdatert a).

Når det gjelder omfanget av vold og overgrep i samiske samfunn viser SAMINOR 2-undersøkelsen, som ble gjennomført mellom 2012 og 2014, at personer med samisk bakgrunn, særlig samiske kvinner, rapporterer om høyere forekomst av vold og overgrep enn personer med ikke-samisk bakgrunn. Se for øvrig punkt 6.2.1 der det gis en bredere omtale av omfanget av vold og overgrep i samiske samfunn.

Av de 891 sakene som Kompetanseteamet rapporterte om i 2022, gjaldt 50 prosent av sakene personer over 18 år. De fleste henvendelsene om personer over 18 år gjaldt trusler og vold, negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og ufrivillig opphold i utlandet eller bekymring for dette.

Det er lite forskning på voksne lhbt+ persons utsatthet for vold i nære relasjoner i Norge. En oppsummering av funn fra ulike internasjonale studier tyder på at lhbt+ personer oftere utsettes for vold i nære relasjoner enn heterofile, selv om det ikke dreier seg om store forskjeller.⁵⁴ Studien viser også at psykisk partnervold er den formen for vold som forekommer hyppigst. I undersøkelsen «Levekår blant skeive med innvandrerbakgrunn» rapporterte 25 prosent av de spurte at de noen gang var blitt utsatt for én eller flere former for trusler og vold.⁵⁵ Vold eller trusler var omtrent like vanlig fra kjente som fra ukjente. I en studie fra Østlandsforskning framkommer det at lhbt+ personer med fluktbakgrunn kan oppleve negativ sosial kontroll og negative holdninger etter ankomst til Norge. Det kan forekomme under opphold i mottak og i bosettingskommunen, i skolemiljøet i introduksjonsprogram og voksenopplæring.⁵⁶

Vold og overgrep mot særlig risikoutsatte voksne

Det mangler gode tall på forekomst av vold og overgrep blant særlig risikoutsatte voksne i Norge, slik som personer med funksjonsnedsettelse, utviklingshemming, demens, rusmiddelproblemer og psykiske lidelser.

SSBs levekårsundersøkelse fra 2020⁵⁷ viser at ti prosent av personer med funksjonsnedsettelse oppgir at de har vært utsatt for vold eller trusler, mot i underkant av fem prosent blant befolkningen for øvrig.⁵⁸ En gjennomgang av internasjonal litteratur som sier noe om forekomsten av seksu-

elle overgrep mot personer med funksjonsnedsettelse, viser at tallene varierer. Når det gjelder seksuelle overgrep mot voksne med funksjonsnedsettelse, varierer tallene fra sju til 34 prosent.⁵⁹ Kvinner med funksjonsnedsettelse utsettes oftere for seksuell vold, partnervold og psykisk vold, sammenlignet med menn, som oftere utsettes for fysisk vold fra ukjente.⁶⁰ En studie fra USA om seksualisert vold mot kvinner og menn med funksjonsnedsettelse viser at også menn utsettes for slik vold. Men også denne studien finner at kvinner oftest utsettes for seksuell vold fra partner og familie og menn fra bekjente og fremmede.⁶¹ Når det gjelder partnervold, viser studier at kvinner med funksjonsnedsettelse som lever i parforhold, utsettes for vold over et lenger tidsrom enn kvinner uten funksjonsnedsettelse.⁶²

Det er vanskelig å anslå omfanget av overgrep mot personer med utviklingshemming, men nasjonale og internasjonale undersøkelser viser at voksne med utviklingshemming har en vesentlig risiko for å utsettes for vold og overgrep.⁶³ En kunnskapsoppsummering av dansk og internasjonal forskning viser at de utsatte som regel er kvinner.⁶⁴ Forskingen tyder også på at kvinner med utviklingshemming utsettes for mer og grovere vold enn kvinner generelt.⁶⁵ Kvinner med lett til moderat grad av utviklingshemming synes å være mer utsatt for seksuelle overgrep og annen vold enn kvinner med sterkere grad av utviklingshemming, men her kan det være mørketall, og det må tas forbehold om hva evner og muligheter til å kommunisere har å si.⁶⁶ En kartlegging av levekårene til personer med utviklingshemming i samiske områder viser at samer med utviklingshemming er mer utsatt for mobbing og vold enn andre.⁶⁷ Det er stor usikkerhet knyttet til hvor mange utviklingshemmede som utsettes for vold og overgrep av profesjonelle hjelpere.

Det fins ikke forekomststudier i Norge av utsatthet for vold og overgrep blant personer med

⁵⁸ Utvalget av personer med funksjonsnedsettelse i denne sammenheng består av personer med sykdommer eller helseproblemer og/eller funksjonshemming eller plager som følge av skade, som oppgir at dette skaper begrensninger i å utføre alminnelige hverdagsaktiviteter, og at dette har vart i mer enn seks måneder.

⁵⁹ Byrne, G. (2018).

⁶⁰ Krnjacki, L. m. fl. (2016).

⁶¹ Mitra, M. (2016).

⁶² Gundersen, T., Madsen, C. & Winsvold, A. (2014).

⁶³ NOU 2016: 17, side 174.

⁶⁴ NOU 2016: 17, side 175.

⁶⁵ Olsvik, V. M. (2010).

⁶⁶ Grøvdal, Y. (2013).

⁶⁷ Gjertsen, H. m. fl. (2017); Melbøe, L. m. fl. (2016).

⁵³ Jahnsen, Ø. S. m. fl. (2022).

⁵⁴ Fjær, E. G., Gundersen T. & Mossige, S. (2013).

⁵⁵ Eggebø, H., Stubberud, E. og Karlstrøm, H. (2018).

⁵⁶ Akin, D. m. fl. (2022).

⁵⁷ Statistisk sentralbyrå (2021).

psykiske lidelser eller rusmiddellidelser. Internasjonal forskning viser imidlertid at mennesker i disse gruppene i større grad risikerer å utsettes for vold i nære relasjoner eller seksuelle overgrep enn personer uten slike lidelser. Rusmiddelavhengighet er blant de faktorene som korrelerer mest med utsatthet for vold og overgrep, i likhet med utøvelse av vold. Tall fra Nasjonalt kvalitetsregister for skadelig bruk eller avhengighet av rusmidler (Kvarus) fra 2021, viser at 70 prosent av mennene og 81 prosent av kvinnene som svarte, har blitt utsatt for vold, mens 51 prosent av mennene og 35 prosent av kvinnene har utsatt andre for vold.⁶⁸ Kvinner med rusmiddellidelser er også mer utsatt for vold og overgrep i nære relasjoner.⁶⁹

Vold mot eldre

Flere studier og rapporter tyder på at vold og overgrep mot eldre ikke blir avdekket og håndtert tilstrekkelig.⁷⁰ En nasjonal forekomststudie fra NKVTS indikerer at mellom 56 000 og 75 000 hjemmeboende eldre har vært utsatt for vold og overgrep etter fylte 65 år.⁷¹ Den samlede forekomsten av vold og overgrep mot eldre hjemmeboende personer etter fylte 65 år, var mellom 6,8 og 9,2 prosent. Her var det ikke signifikante forskjeller mellom kjønnene. De fleste som hadde vært utsatt for vold og overgrep oppga psykiske overgrep, etterfulgt av fysisk vold, seksuelle overgrep og økonomiske overgrep. Utøver av volden var i de fleste tilfellene nærstående til den utsatte. NKVTS-studien viser at eldre som har vært utsatt for alvorlig fysisk vold eller alvorlige seksuelle overgrep tidligere i livet, er mer voldsutsatte også i eldre år.

Eldre på sykehjem kan oppleve situasjoner der de kan bli utsatt for vold og overgrep, fra profesjonelle hjelpere, men også fra andre beboere. Ifølge en undersøkelse fra NTNU, oppgir 23 prosent av de ansatte å ha observert siste år, ett eller flere tilfeller der en annen ansatt har begått et fysisk overgrep mot en beboer. De mest vanlige overgrepene er å dytte, gripe eller klype en beboer. Nær 70 prosent av ansatte oppgir også å ha observert en beboer begå vold eller overgrep mot en annen beboer.⁷²

⁶⁸ Bergersen, O., Årstad, J. & Elstad, M. (2022).

⁶⁹ Dahl, N. C. & Sørensen, D. (2020); Elvegård, K. m.fl. (2020).

⁷⁰ Norges institusjon for menneskerettigheter (2023).

⁷¹ Sandmoe, A., Wentzel-Larsen, T. & Hjemdal, O. K. (2017).

⁷² Botngård, A. m. fl. (2021); Botngård, A. m. fl. (2020 a); Botngård, A. m. fl. (2020 b).

Partnerdrap og andre drap i nære relasjoner

I 2022 ble det begått 29 drap i Norge. I 52 prosent av drapene hadde offeret en nær relasjon til gjerningspersonen, det vil si at offeret var gjerningspersonens partner/ekspartner, kjæreste/tidligere kjæreste, barn eller forelder. De fleste drap i Norge skjer i private hjem. I perioden 2012–2021 ble 70 prosent av drapene begått i offerets hjem, gjerningspersonens hjem eller deres felles hjem. I 2022 var andelen 77 prosent.⁷³

Drap begått av daværende eller tidligere partner har de siste to tiårene utgjort en fjerdedel av alle drap begått i Norge. De fleste av de drepte er kvinner. I 2022 ble syv personer drept av en partner eller en ekspartner. I tillegg ble to personer drept av en de hadde, eller hadde hatt, en kjæresterelasjon til.

Forskning viser at i 72 prosent av partnerdrapene i Norge de siste 20 årene var det registrert en eller flere episoder med partnervold før drapet. I 53 prosent av drapene var det registrert mer enn fem voldsepisoder før drapet. Dette samsvarer med internasjonale studier som viser at det er tidligere partnervold i 65 til 80 prosent av alle partnerdrap, og at det er gjentatt partnervold i 25 til 65 prosent av alle partnerdrap.⁷⁴

I 2022 var to drapsofre barn av gjerningspersonen, mens fire ofre var gjerningspersonens foreldre. Totalt i perioden 2012–2021 var 15 drapsofre barn av gjerningspersonen, 28 var foreldre og 13 hadde en annen familierelasjon til gjerningspersonen.

En gjennomgang av ofrenes relasjon til gjerningspersonene i alle drapssaker i 2022 viser at det er betydelige kjønnsforskjeller. Kvinner ble oftest drept av nær familie, mens menn oftest ble drept av en bekjent. I perioden 2012–2021 ble 28 foreldre (17 mødre og 11 fedre) drept av en sønn eller datter. 25 av drapsofrene ble drept av sønner, og tre ble drept av døtre. I to saker ble både mor og far drept. I begge sakene var gjerningspersonen sønnen deres. I 2022 ble fire foreldre drept (to mødre og to fedre). Alle fire ble drept av sønnen sin.⁷⁵

1.5.3 Konsekvenser av volden

Å bli utsatt for vold og overgrep kan medføre alvorlige og langvarige fysiske og psykiske helseplager. Volden kan også medføre skadelig rusmid-

⁷³ Kripos (2023).

⁷⁴ Vatnar, S. K. B. (2019).

⁷⁵ Kripos (2023 a).

delbruk, spise- og søvnforstyrrelser, selvskading og selvmordstanker. Den amerikanske ACE studien (*The Adverse Childhood Experience Study*) viser en tydelig sammenheng mellom negative livsopplevelser i barndommen, som å oppleve vold mot mor, og atferdsmessige problemer i voksen alder, som narkotikamisbruk og vold i nære relasjoner.⁷⁶

Sekretariatet for konfliktrådene rapporterer om at en stor andel av ungdommene som får ungdomsstraff eller ungdomsoppfølging for vold og overgrep, selv har vært utsatt for vold, overgrep eller omsorgssvikt i barndommen.⁷⁷ Et tilsvarende funn ble gjort i en undersøkelse av ungdom som hadde begått gjentatt kriminalitet i Oslo. Volds- og overgrepserfaring, brutte relasjoner og en anstrengt sosioøkonomisk situasjon preget oppveksten til mange av de mest aktive unge lovbrysterne.⁷⁸

Sykdom eller fravær relatert til vold i nære relasjoner kan videre gi redusert arbeidskapasitet og føre til arbeidsledighet, med økt fare for økonomisk avhengighet fra voldsutøver og risiko for å bli utsatt for ny vold og nye overgrep.

Personer som opplever negativ sosial kontroll og æresrelatert vold, og som velger å bryte med familien, kan bli stående alene og bli utstøtt av storfamilie og nettverk.⁷⁹ Kjønnsllestelse kan

⁷⁶ Edwards W. J. m. fl. (2003).

⁷⁷ Sekretariatet for konfliktrådene (2021).

⁷⁸ Oslo politidistrikt (2022).

⁷⁹ Nadim, M. & Orupabo, J. (2014).

ha store fysiske og psykiske konsekvenser for den som blir utsatt, og kan blant annet føre til infeksjoner, kroniske smerter, psykiske traumer, seksuelle problemer, fødselskomplikasjoner og økt fare for dødfødsler.⁸⁰

NKVTS' omfangsundersøkelse fra 2023 viser at personer som var utsatt for vold, opplevde flere symptomer på angst, depresjon og posttraumatiske stressreaksjoner enn personer som ikke var utsatt for vold.⁸¹ Jo flere former for vold personen var utsatt for, desto flere symptomer på psykisk uhelse ble rapportert. Personer som hadde vært utsatt for vold både i barndommen og som voksen, hadde størst symptombelastning.

For barn, som enten selv utsettes for vold og overgrep eller opplever vold mellom voksne i familien, kan skadevirkningene være store. Å være utsatt for vold, overgrep eller omsorgssvikt i barndommen gir økt risiko for utrygghet, redusert helse og livskvalitet også i voksen alder, og kan øke risikoen for selv å utsettes for eller utøve vold som voksen. Unge som er utsatt for streng kontroll hjemme, lever ofte et psykisk belastende dobbeltliv. De deltar sjeldnere i fritidsaktiviteter og har flere psykiske helseplager og dårligere selvtillit enn andre ungdommer.⁸²

Volden har også betydelige samfunnsøkonomiske kostnader, se boks 1.5.

⁸⁰ Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress (udatert).

⁸¹ Dale, M. T. G. (2023).

⁸² Friberg, J. H. & Bjørnset, M. (2019).

Boks 1.4 Arbeid etter vold: Konsekvenser av vold for arbeidslivet

NKVTS har startet et prosjekt der forskerne ser på sammenhengen mellom voldsutsatthet og arbeidsdeltakelse gjennom sykefraværs- og tryggedata fra NAV og SSB. NKVTS beskriver prosjektet på følgende måte på sine nettsider:¹

Redusert arbeidsdeltakelse som følge av vold i nære relasjoner koster samfunnet mange milliarder kroner årlig. Studier viser sammenheng mellom voldsutsatthet og hvorvidt man er i arbeid. Å jobbe redusert eller falle utenfor arbeidslivet kan ha negativ innvirkning på psykisk og fysisk helse, sosiale relasjoner, ferdigheter, mestringsfølelse, livskvalitet og økonomisk selvstendighet. I tillegg er man ekstra utsatt for ny vold og nye overgrep.

Målet med studien er å få økt kunnskap om konsekvensene av vold og overgrep for arbeidsdeltakelse, og mulige forebyggende tiltak for arbeid etter vold. Dette gjør NKVTS ved å undersøke om ulike faktorer både ved voldshendelsene, de utsatte og hjelpeapparatet kan øke risikoen for redusert arbeidsdeltakelse etter vold.

NKVTS vil undersøke om det er forskjell mellom voldstyper, og om kjønn og psykisk helse påvirker risikoen for redusert arbeidsdeltakelse. Dybdeintervjuer vil kunne gi kunnskap om hva som kan hjelpe voldsutsatte med å være i arbeid, eller med å komme tilbake til arbeid.

¹ Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress (2023).

Boks 1.5 Samfunnsøkonomiske konsekvenser av vold i nære relasjoner

I 2023 gjennomførte Menon Economics en samfunnsøkonomisk analyse av vold i nære relasjoner.¹ Formålet med utredningen var å utarbeide et kunnskapsgrunnlag om de samfunnsøkonomiske konsekvensene av vold i nære relasjoner. Rapporten viser at tiltak som direkte eller indirekte forhindrer vold i nære relasjoner kan frambringe betydelige samfunnsøkonomiske besparelser. Den største gevinsten av godt forebyggende arbeid vil imidlertid tilfalle den enkelte voldsutsatte, som bærer hovedtyngden av voldens konsekvenser.

Basert på en total kartlegging av samfunnsøkonomiske kostnader av vold i nære relasjoner i Norge, anslår Menon Economics at kostnadene utgjorde 92,7 milliarder kroner for 2021.² Kostnadene er delt inn i tre overordnede kostnadskategorier; 1) offentlig og privat ressursbruk 2) produksjons- og effektivitetstap, og 3) redusert livskvalitet.

Offentlig og privat ressursbruk. Den offentlige og private ressursbruken beskriver innsatsen samfunnet investerer for å dempe de negative konsekvensene av vold i nære relasjoner. Den samlede ressursbruken anslås til 13,4 milliarder kroner. Av dette beløpet er frivillig, ulønnet arbeid i organisasjoner og fra pårørende anslått til 2,3 milliarder kroner, mens 11,1 milliarder

kroner er knyttet til offentlig finansiert innsats fordelt på ulike sektorer og organisasjoner.

Redusert produksjon og effektivitet. Vold i nære relasjoner påvirker verdiskapingen i samfunnet negativt, ved at voldsutsatte, voldsutøver og pårørende som ellers ville vært i jobb, holdes helt eller delvis utenfor arbeid. Denne virkningen er anslått til 25,2 milliarder kroner i 2021. Det vil si at norsk brutto nasjonalprodukt ville vært 0,8 prosent høyere i fravær av vold i nære relasjoner. Kostnadene er fordelt på personene som opplever vold i form av lavere inntekt, norske bedrifter i form av redusert overskudd og staten knyttet til økte trygdeutbetalinger og redusert skatt.

Tap av liv og helsemessig livskvalitet. 58 prosent av de samfunnsøkonomiske kostnadene bæres av innbyggerne som opplever vold, i form av tidlig død og svekket helsemessig livskvalitet. Konsekvensene av volden er anslått til et tap av nær 40 000 kvalitetsjusterte leveår til voldsutsatte, voldsutøver og pårørende i 2021. Dette tilsvarer et forventet samfunnsøkonomisk tap til en verdi av om lag 54 milliarder kroner.

¹ Pedersen, S. m. fl. (2023).

² Det forventede anslaget bygger på en rekke forutsetninger og er derfor usikkert. Menon anslår at det er 80 prosent sannsynlighet for at den samfunnsøkonomiske kostnaden av vold i nære relasjoner for 2021 utgjorde mellom 75,9 og 110,9 milliarder kroner.

1.6 Internasjonale forpliktelser

Norge har ratifisert en rekke internasjonale instrumenter som forplikter staten til å beskytte befolkningen mot vold, overgrep og annen inhuman behandling. Flere av avtalene innebærer en forpliktelse til å forebygge og bekjempe vold mot kvinner og vold i nære relasjoner, og vold og seksuelle overgrep mot barn.

1.6.1 Istanbulkonvensjonen

Den mest konkrete menneskerettslige standarden når det gjelder vold i nære relasjoner settes av Europarådets konvensjon om forebygging og bekjempelse av vold mot kvinner og vold i nære relasjoner (Istanbulkonvensjonen), som trådte i kraft i Norge 1. november 2017. Formålet med konvensjonen er å forebygge og bekjempe alle

former for vold mot kvinner og vold i nære relasjoner, å beskytte rettighetene til kvinner som er utsatt for slike overgrep, og å fremme nasjonalt og internasjonalt samarbeid mot overgrep. Norge rapporterte i 2020 om implementeringen i Norge av forpliktelsene i konvensjonen. Konvensjonens overvåkningsorgan, GREVIO, besøkte Norge i desember 2021, og komitéens første rapport med anbefalinger til Norge ble lansert 25. november 2022.

1.6.2 Kvinnediskrimineringskonvensjonen

FNs konvensjon om å avskaffe alle former for diskriminering mot kvinner (CEDAW) inneholder internasjonalt anerkjente prinsipper og tiltak for å beskytte kvinner mot alle former for diskriminering. Dette gjelder sivile, sosiale, økonomiske og politiske rettigheter. Norge ratifiserte konvensjo-

nen i 1981, samme år som konvensjonen trådte i kraft. Konvensjonen gir et vern mot direkte, indirekte, strukturell og multipl diskriminering av kvinner. Konvensjonen er inntatt i norsk rett gjennom menneskerettsloven og har dermed forrang foran nasjonale lover som er i strid med rettighetene etter konvensjonen, jf. menneskerettsloven § 3.

Statene som er part i konvensjonen rapporterer jevnlig på sin oppfølging av konvensjonen. Norge fikk sine siste anbefalinger fra FNs kvinnekomité i februar 2023.

1.6.3 Barnekonvensjonen

FNs konvensjon om barns rettigheter trådte i kraft i Norge 7. februar 1991. Et grunnsyn bak konvensjonen er å se på barn som selvstendige individer med egne rettigheter. Konvensjonen gir et bredt sett med rettigheter til barn, og har også flere bestemmelser om barns rett til beskyttelse mot vold og overgrep.

Barnekonvensjonen er inntatt i norsk rett gjennom menneskerettsloven, og har ved motstrid forrang foran bestemmelser i annen lovgivning. Statene som er part i konvensjonen, skal rapportere til barnekomitéen om lag hvert femte år. Norge rapporterer neste gang til FNs barnekomité i 2024.

1.6.4 Lanzarotekonvensjonen

Europarådets konvensjon om vern av barn mot seksuell utnyttning og seksuelt misbruk trådte i kraft i Norge 1. oktober 2018. Formålet med konvensjonen er å forebygge og bekjempe alle former for seksuell utnyttning og seksuelt misbruk av barn, beskytte rettighetene til barn som er utsatt for slike overgrep, og å fremme nasjonalt og internasjonalt samarbeid mot slike overgrep. Konvensjonen inneholder et bredt spekter av forebyggende og hjelpe- og støttetiltak for overgrepsofsatte, og tiltak overfor seksuallovbrytere. Norge oversendte sin første rapport om gjennomføring av konvensjonen i juni 2019.

1.6.5 Bærekraftsmålene

FNs bærekraftsmål (2030-agendaen) er en handlingsplan for bærekraftig utvikling. 2030-agendaen er konkretisert gjennom 17 bærekraftsmål. Flere av bærekraftsmålene berører arbeidet mot vold og overgrep, men det er mål 5 (likestilling mellom kjønnene) og mål 16 (fred og rettferdighet) som er mest relevante i denne sammenheng.

Under mål 5 heter det at alle former for vold mot alle jenter/kvinner, både i offentlig og privat sfære, skal avskaffes. Dette inkluderer også menneskehandel, seksuell utnyttning og andre former for utnyttning. Også all skadelig praksis som barneekteskap, tidlig ekteskap, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse, skal avskaffes.

Under mål 16 heter det at alle former for vold og dødelighet knyttet til vold skal betydelig reduseres i hele verden. Videre skal overgrep, utnyttning, menneskehandel og alle former for vold og tortur mot barn stanses. I tillegg skal relevante nasjonale institusjoner styrkes, blant annet gjennom internasjonalt samarbeid, med sikte på å bygge kapasitet på alle nivåer for å forebygge vold og bekjempe terrorisme og kriminalitet.

1.6.6 Øvrige internasjonale instrumenter

I tillegg til instrumentene over er følgende instrumenter også relevante for arbeidet mot vold og overgrep:

- Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK)
- FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK)
- FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (ICCPR)
- FNs konvensjon om rettigheter for personer med nedsatt funksjonsevne (CRPD)
- Europarådets konvensjon om tiltak mot menneskehandel samt FNs protokoll for å forebygge, bekjempe og straffe handel med mennesker, særlig kvinner og barn (Palermoprotokollen)
- Beijingplattformen (erklæring og handlingsplan om kvinners rettigheter og likestilling)
- FNs urfolkserklæring (UNDRIP)
- ILO-konvensjonen nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater

Når det gjelder internettrelaterte overgrep mot barn særskilt er følgende resolusjoner og strategier relevante:

- FNs økonomiske og sosiale råd (ECOSOC) sin resolusjon fra 2022 om styrking av den nasjonale og internasjonale innsatsen, inkludert med privat sektor, for å beskytte barn fra seksuell utnyttelse og overgrep
- Europarådets konvensjon om datakriminalitet (Budapestkonvensjonen)
- Europarådets barnerettighetsstrategi for perioden 2022–2027
- Europarådets retningslinjer for arbeid med beskyttelse av barn på digitale arenaer

- EUs strategi fra 2022 for et bedre internett for barn
- Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling (OECD) sin anbefaling om barn i det digitale miljøet fra 2021

1.7 Utredninger, undersøkelser og evalueringer

De siste årene er det gjennomført flere offentlige utredninger som peker på utfordringer i arbeidet mot vold og overgrep, og som kommer med anbefalinger til tiltak. Dette gjelder:

- Barnevoldsutvalgets utredning (NOU 2017: 12 *Svikt og svik*)
- Partnerdrapsdrapsutvalgets utredning (2020: 17 *Varslede drap?*)
- Medieskadelighetsutvalgets utredning (NOU 2021: 3 *Barneliv foran og bak skjermen – med særlig vekt på pornografisk og seksualisert innhold*)
- Personvernkomisjonens utredning (NOU 2022: 11 *Ditt personvern – vårt felles ansvar*)
- Ytringsfrihetskommisjonen utredning (NOU 2022: 9 *En åpen og opplyst offentlig samtale*)
- Straffelovrådets utredning (NOU 2022: 21 *Strafferettslig vern av den seksuelle selvbestemmelsesretten – Forslag til reform av straffeloven kapittel 26*)
- Kvinnehelseutvalgets utredning (NOU 2023: 5 *Den store forskjellen – Om kvinners helse og betydningen av kjønn for helse*)
- Barnevernsinstitusjonsutvalget (NOU 2023: 24 *Med barnet hele veien – barnevernsinstitusjoner som har barnas tillit*)
- Likestillings- og mangfoldsutvalget (NOU 2023:13 *På høy tid - Realisering av funksjonshindredes rettigheter*)

I tillegg har Riksrevisjonen gjennomført flere undersøkelser med relevans for arbeidet mot vold og overgrep, herunder:

- Riksrevisjonens rapport om myndighetenes innsats mot vold i nære relasjoner (Dok 3:8 (2021–2022))
- Riksrevisjonen rapport om politiets innsats mot kriminalitet ved bruk av IKT (Dok 3:5 (2020–2021))
- Riksrevisjonens rapport om myndighetenes samordning av arbeidet med digital sikkerhet i sivil sektor (Dok 3:7 (2022–2023))
- Riksrevisjonsrapport om politi og lensmannsetatens måloppnåelse på sentrale områder (Dok 3:7 (2021–2022))

Det er også gjennomført en rekke evalueringer av ulike sider ved arbeidet mot vold og overgrep. Det er blant annet gjennomført evalueringer av Statens barnehus, enkelte av politiets beskyttelsestiltak, krisesentertilbudet og sentrene mot incest og seksuelle overgrep. Opptrappingsplan mot vold og overgrep (2017–2021) er følgeevaluert og avsluttende rapport forelå i desember 2022.⁸³ I 2019 presenterte Kripos rapporten «Alvorlig vold mot små barn», som er ment å fungere som et kunnskapsgrunnlag for mer målrettet forebygging.⁸⁴

De ovennevnte rapportene og evalueringene har styrket kunnskapsgrunnlaget og gitt betydningsfulle innspill til arbeidet med opptrappingsplanen.

1.8 Øvrige relevante dokumenter

Opptrappingsplanen skal i tillegg ses i sammenheng med følgende dokumenter:

- Handlingsplan mot vold i nære relasjoner (2021–2024) «Frihet fra vold»
- Nasjonal strategi for samordnet innsats (2021–2025) «Forebygging og bekjempelse av internettrelaterte overgrep mot barn»
- Handlingsplan «Frihet fra negativ sosial kontroll og æresrelatert vold (2021–2024)»
- Regjeringens handlingsplan for kjønns- og seksualitetsmangfold (2023–2026)
- Meld. St. 8 (2022–2023) Menneskerettar for personar med utviklingshemming – Det handlar om å bli høyrte og sett
- Meld. St. 23 (2022–2023) Opptrappingsplan for psykisk helse (2023–2033)
- Meld. St. 15 (2022–2023) Folkehelsemeldinga – Nasjonal strategi for utjamning av sosiale helseforskjellar
- Regjeringens handlingsplan «Kvinner, fred og sikkerhet» (2023–2030)
- Helsetilsynets rapport fra 2023: «Gjennomgang av saker der barn med tilknytning til barnevernsinstitusjon har mistet livet»
- Rapport fra 2023 fra utvalg oppnevnt av Helse- og omsorgsdepartementet for å vurdere vareselordningene til Statens helsetilsyn og Statens undersøkelseskomisjon for helse- og omsorgstjenesten: «Fra varsel til læring og forbedring.»

⁸³ Myrvold, T. M., Møller, G. H. & Krone-Hjertstrøm, H. (2022).

⁸⁴ Kripos (2019).

I tillegg er det nedsatt flere utvalg og regjeringen arbeider med en rekke dokumenter som alle berører temaet vold og overgrep i varierende grad. Opptrappingsplanen skal også ses i sammenheng med disse arbeidene.

Regjeringen satte i februar 2023 ned et utvalg som skal utrede problemstillinger knyttet til forebygging og straffeforfølgning av voldtekt, jf. anmodningsvedtak 585, 30. mai 2022 (jf. dokument 8:134 S (2021–2022), Innst. 307 S (2021–2022)). Utvalget skal også utrede hvordan personer utsatt for seksuelle overgrep blir ivaretatt, både i hjelpeapparatet og gjennom en eventuell straffesak. Voldtektsutvalget skal levere sin utredning våren 2024.

Det er satt ned et lovutvalg som skal utrede de samlede juridiske problemstillingene i saker som gjelder negativ sosial kontroll, æresrelatert vold, tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og psykisk vold. I utvalgets mandat inngår spørsmål om hvordan å styrke rettsvernet for barn og unge sendt på ufrivillig utenlandsopphold. Utvalget skal legge fram sin utredning i januar 2024.

Regjeringen har nedsatt et mannsutvalg som skal utrede gutter og menns likestillingsutfordringer i Norge. Et av temaene mannsutvalget skal se på er vold og seksuell trakassering. Mannsutvalget skal levere sin utredning våren 2024.

Videre arbeider regjeringen med en stortingsmelding om seksuell trakassering. Meldingen skal peke ut retningen for det framtidige arbeidet mot seksuell trakassering. Den skal omfatte seksuell trakassering i ulike bransjer i arbeidslivet, skole og utdanning og på barn og voksnes fritidsarenaer, samt omhandle seksuell trakassering på internett. Meldingen vil gjøre rede for utfordringer og foreslå tiltak.

Regjeringen utarbeider også en stortingsmelding om integrering som skal legges fram våren 2024. Hovedmålene for integreringsarbeidet er å få flere i arbeid, bygge sterkere fellesskap og gode fellesarenaer, fremme likestilling og bekjempe negativ sosial kontroll.

I tillegg vil regjeringen endre dagens rusmiddelpolitikk og skal gjennomføre en forebyggings- og behandlingsreform for rusfeltet. Arbeidet med reformen startet våren 2022 og skal munne ut i en stortingsmelding i 2024. Forebyggings- og behandlingsreform for rusfeltet skal bidra til å forebygge negative konsekvenser av rusmiddelbruk. Rusmiddelproblematikk skal identifiseres tidlig, og det skal tilbys rask og effektiv hjelp, særlig til unge som står i fare for å utvikle problemer. Kunnskapsbasert metodikk skal ligge til grunn

for både forebygging og behandlings- og oppfølgingstjenester.

Regjeringen arbeider også med en strategi for likestilling mellom kvinner og menn 2024–2027. Strategien skal etter planen lanseres i løpet av 2024.

Videre tar regjeringen sikte på å legge fram en ny dataspillstrategi i løpet av 2023. Strategien nevner temaer som overgrep, radikalisering og grooming via dataspill, og tematiserer tiltak om å jobbe mot overgrep via dataspill på nett.

1.9 Sammendrag

1.9.1 Kapittel 1 Innledning

Kapitlet redegjør for bakgrunnen for og målet med opptrappingsplanen samt arbeidet med og rammene for planen. Det gis en oversikt over regjeringens satsing i budsjettet for 2024. Kapitlet beskriver videre risikofaktorer, omfang og konsekvenser av vold og overgrep. I tillegg gis det en oversikt over internasjonale forpliktelser og offentlige utredninger, undersøkelser og evalueringer som danner bakgrunn for opptrappingsplanen. Det vises også til en rekke andre arbeider fra regjeringen som opptrappingsplanen skal ses i sammenheng med.

1.9.2 Kapittel 2 Helhetlig og samordnet innsats

Kapittel 2 beskriver dagens situasjon, utfordringer og tiltak knyttet til samordning og overvåking av innsatsen mot vold og overgrep, herunder samordning på statlig, regionalt og kommunalt nivå, og involvering av frivilligheten i arbeidet. Internasjonalt samarbeid berøres også. Kapitlet omhandler videre innsats knyttet til forskning og statistikk, og til behovet for en helhetlig kriseberedskap når det gjelder arbeidet mot vold og overgrep.

Regjeringen vil:

- Legge fram en ny handlingsplan mot negativ sosial kontroll og æresrelatert vold for perioden 2025–2028.
- Styrke samarbeidet mellom departementene for å bidra til en helhetlig og samordnet innsats mot vold og overgrep.
- Utnevne et uavhengig nasjonalt organ for overvåking av Norges gjennomføring av Istanbulkonvensjonen.
- Etablere en struktur på direktoratsnivå for bedre tverrsektorielt samarbeid og samordning av innsatsen mot vold og overgrep.

- Tydeliggjøre statsforvalternes rolle i arbeidet mot vold og overgrep gjennom felles og samordnede oppdrag på området.
- Sørge for at kunnskap om avvergeplikt, taushetsplikt, opplysningsrett og opplysningsplikt (meldeplikt) inngår i kompetansetiltak for relevante sektorer og tjenester.
- Distribuerer og gjøre kjent veilederen om taushetsplikt, opplysningsrett og opplysningsplikt til alle deler av tjenesteapparatet.
- Oppfordre kommunene til å utarbeide kommunale handlingsplaner mot vold i nære relasjoner og også vurdere andre virkemidler for å støtte kommunene i dette arbeidet.
- Videreutvikle samarbeidet med frivilligheten i arbeidet mot vold og overgrep.
- Gjenetablere forumet for samarbeid mellom myndigheter og frivillige organisasjoner i arbeidet mot vold i nære relasjoner.
- Styrke samarbeidet mellom myndighetene og tilbydere av tjenester på internett for bedre bekjempelse av internettrelaterte overgrep, herunder mer samarbeid med tilbydere for å lage gode og trygge produkter.
- Etablere en undersøkelseskommisjon for saker som gjelder vold, overgrep eller grov omsorgssvikt mot barn og ungdom.
- Fremme og hegne om Istanbulkonvensjonen som et viktig verktøy i arbeidet mot vold mot kvinner og vold i nære relasjoner i relevante internasjonale sammenhenger, herunder i EØS-samarbeidet på dette området.
- Videreføre EØS-nettverket *SYNERGY Network against Gender-based and Domestic Violence*.
- Styrke det nordiske og det nordisk-baltiske samarbeidet om forebygging og bekjempelse av vold og overgrep.
- Styrke Norges deltakelse i det internasjonale samarbeidet om bekjempelse av internettrelatert kriminalitet.
- Videreføre deltakelsen i EU Internet Forum og fornye Norges medlemskap i WePROTECT.
- Videreføre og styrke forskningssatsingen om utsatte barn og unge.
- Legge til rette for forskning om vold i nære relasjoner innenfor rammen av Forskningsrådets programvirksomhet.
- Innhente kunnskap om vold i nære relasjoner, æresrelatert vold og negativ sosial kontroll blant arbeids- og velferdsforvaltningens brukere.
- Bedre den systematiske registreringen av opplysninger om det medisinske tilbudet til barn og unge utsatt for vold, overgrep og omsorgssvikt.
- I samarbeid med SSB, utrede muligheten for videreutvikling og kvalitetssikring av statistikk om vold og overgrep mot barn og vold i nære relasjoner.
- Inkludere arbeidet mot vold i nære relasjoner i beredskapsplaner, handlingsplaner og kommunikasjonsplaner i krisesituasjoner.
- Arbeide for at informasjon om hjelpetjenester når bredt ut til befolkningen i krisesituasjoner.
- Vurdere kompenserende tiltak i politiet og andre relevante tjenester for å forebygge og fange opp vold og overgrep når det ikke lar seg gjøre å møte opp fysisk hos tjenestene.
- Utarbeide retningslinjer for alternativ gjennomføring av tilrettelagte avhør i krisesituasjoner.

1.9.3 Kapittel 3 Forebygging

Kapittel 3 omhandler dagens situasjon, utfordringer og tiltak i det forebyggende arbeidet. Tiltakene består av satsinger rettet mot tidlig og samordnet innsats, kompetanse i tjenestene og tilbud til voldsutøvere. Forebygging av vold og overgrep i frivillige organisasjoner og andre fritidsarenaer omhandles også. Behovet for offentlig privat samarbeid, særlig i saker om internettrelaterte overgrep, løftes også.

Regjeringen vil:

- Utarbeide veiledning om kommunenes forebyggende ansvar på oppvekstområdet.
- Videreutvikle innholdet på foreldrehverdag.no om digitalt foreldreskap og om hvordan foreldre kan forebygge risikoatferd og skadelig nettbruk blant barn og unge.
- Øke tilskuddsordningen til foreldrestøttende tiltak i kommunene.
- Vurdere hvordan vold og overgrep kan ivaretas i et folkehelseperspektiv ved gjennomgang av folkehelseloven.
- Styrke helsestasjons- og skolehelsetjenesten, faglig og økonomisk.
- Kartlegge tilbudet om samtale om kjønnslemlestelse og frivillig underlivsundersøkelse i helsestasjons- og skolehelsetjenesten.
- Oppdatere veileder eller utarbeide faglige råd for helsestasjons- og skolehelsetjenesten om forebygging av kjønnslemlestelse.
- Vurdere mulighet for nasjonal utbredelse og bruk av verktøyet «Barn under radaren» for å avdekke omsorgssvikt og vold mot barn
- Arbeide med å styrke det tverrsektorielle og tverrfaglige samarbeidet og samordningen av tjenestene rundt barnet og eleven.

- Legge til rette for systematisk informasjonsdeling på statlig og kommunalt nivå om internetrelaterte overgrep mot barn og unge.
- Styrke og videreutvikle politiråd som samhandlingsarena i det forebyggende arbeidet.
- Etablere et forebyggingsprogram for en samordnet innsats mot partnervold og partnerdrap.
- Arbeide for å øke kunnskapen i befolkningen om vold og overgrep og om konsekvenser av vold og overgrep.
- Legge til rette for bedre koordinering av kampanjer og annet holdningsskapende arbeid for å forebygge vold og overgrep.
- Videreføre likestillingssentrenes arbeid med å fremme kunnskap og kompetanse om likestilling lokalt, regionalt og nasjonalt.
- Øke kompetansen om vold og overgrep hos operativt personell i politiet.
- Øke kompetansen om negativ sosial kontroll og æresrelatert vold i politiet.
- Styrke kompetansen i justissektoren på internetrelaterte overgrep.
- Bidra til at eiere av barnehager, skoler og SFO får god tilgang til pedagogiske ressurser for å øke kompetansen hos ansatte i barnehager, skoler og SFO på voldsfeltet.
- Styrke kompetansen i barnevernet om saker som gjelder alle former for vold og overgrep.
- Styrke barnevernets tilgang til virksomme tiltak rettet mot familier som lever med vold og overgrep.
- Styrke familievernets arbeid med negativ sosial kontroll og æresrelatert vold.
- Øke kompetansen om internetrelaterte overgrep mot barn og unge blant ansatte i helse- og omsorgstjenesten.
- Øke kompetansen om vold og overgrep mot risikoutsatte voksne i helse- og omsorgstjenesten.
- Vurdere innføring av en plikt for norske tjenesteleverandører til å melde fra dersom de oppdager at deres tjenester brukes til straffbar oppbevaring eller distribusjon av overgrepsmateriale.
- Jobbe for likeverdige og tilgjengelige behandlingstilbud i helse- og omsorgstjenesten til personer som har utøvet, eller står i fare for å utøve, vold og seksuelle overgrep.
- Styrke arbeidet med å forebygge problematisk og skadelig seksuell atferd blant barn og unge.
- Bidra til kunnskap og tilrettelegge for økt handlingskompetanse i frivilligheten i saker om vold og overgrep.
- Støtte opp om forebyggende arbeid mot internetrelaterte overgrep i organisasjoner, idrettslag og andre kulturaktiviteter for barn og unge
- Inkludere informasjon om vold og overgrep i ny veileder for tros- og livssynssamfunn.

1.9.4 Kapittel 4 Bistand og beskyttelse

Kapittel 4 tar for seg dagens situasjon, utfordringer og regjeringens tiltak når det gjelder bistand til og beskyttelse av volds- og overgrepsutsatte. Tiltakene består av satsinger rettet mot bestemte tjenester, tiltak for å styrke samhandling mellom tjenestene, samt informasjonstiltak rettet mot befolkningen. Også utenriktjenestens konsulerbistand til borgere i utlandet vil omfattes. Risikovurderingsverktøy og politiets beskyttelsestiltak omhandles avslutningsvis i kapittelet.

Regjeringen vil:

- Utrede en tverrfaglig og tverretatlig modell for risikovurdering og risikohåndtering i saker om vold og overgrep.
- Videreutvikle TryggEst og legge til rette for at modellen innføres i flere kommuner.
- Videreutvikle og styrke kampanjen og nettportalen om avvergeplikten (plikt.no).
- Revidere eksisterende innhold på ung.no om internetrelaterte overgrep, og vurdere om det er behov for nytt innhold.
- Styrke informasjonen om rettigheter og hjelpetilbud for voldsutsatte til personer som kommer på familieinnvandring.
- Vurdere etableringen av en ordning hvor kommunene varsles av utlendingsmyndighetene om familieinnvandrere som skal bosette seg i kommunen, slik at kommunene har mulighet til å aktivt oppsøke nyankomne familieinnvandrere for å undersøke om det er risiko for omsorgssvikt eller mishandling i hjemmet.
- Kartlegge omfang, innhold og bruk av hjelpetelefoner for voldsutsatte barn, unge og voksne, og vurdere behov for tilbud til samiskspråklige.
- Oppdatere veilederne for krisesenterlova og for statsforvalterens tilsyn med krisesentertilbudet.
- Kartlegge bruk av eksisterende risikovurderingsverktøy i krisesentertilbudet og vurdere behov for felles risikovurderingsverktøy for tilbudet.
- Utvikle kompetansen og kvaliteten i krisesentertilbudet, med særlig vekt på bedre samarbeid med andre tjenester.

- Styrke og videreutvikle Kompetanseteamet mot negativ sosial kontroll og æresrelatert vold.
- Styrke det nasjonale bo- og støttetilbudet for personer over 18 år som er utsatt for negativ sosial kontroll og æresrelatert vold.
- Utvide bo- og støttetilbudet med plasser for personer over 18 år som har returnert fra ufrivillig utenlandsopphold og som ikke favnes av dagens tilbud.
- Styrke mangfoldsrådgiverordningen (tidligere minoritetsrådgiverordningen).
- Vurdere tiltak for at sentrene mot incest og seksuelle overgrep/Nok.-sentrene når bedre ut til befolkningen generelt, og innvandrerbefolkningen spesielt.
- Følge opp evalueringene av Statens barnehus.
- Utrede spørsmålet om innføring av en egen barnehuslov.
- Sørge for at Felles retningslinjer for Statens barnehus revideres.
- Utrede etablering av ytterligere barnehusstilbud der lang reisevei er en utfordring.
- Videreutvikle støttesentrene for kriminalitetsutsatte i politidistriktene og sikre at informasjon om tilbudet når ut til befolkningen.
- Etablere et nasjonalt tilbud for kvinner som gjennomfører straff, i samarbeid med krisesentrene, for å bistå kvinnelige innsatte som er, eller har vært, utsatt for vold i nære relasjoner.
- Kartlegge det medisinske og psykososiale akutttilbudet til voksne utsatt for vold i nære relasjoner og vurdere oppfølgende tiltak.
- Utrede helsepersonell sin involvering i planleggingen av sakene som behandles i barnehusene.
- Utarbeide en retningslinje eller veileder for medisinsk og psykososial ivaretagelse av barn og unge som er utsatt for seksuelle overgrep.
- Legge til rette for å styrke lavterskeltilbud innen psykisk helse og rus i kommunene.
- Styrke psykososial oppfølging og traumebehandling av volds- og overgrepsutsatte barn gjennom å:
 - Videreføre utprøving og forskning på modellen «Trinnvis sammen».
 - Vurdere hvordan modellen kan tilbys kommunene dersom resultatene fra utprøvingen er gode.
- Videreutvikle behandlingstilbudet til jenter og kvinner som er utsatt for kjønnslemlestelse.
- Utvikle informasjon om viktigheten av å bruke kvalifisert tolk og forbudet mot barn som tolk.
- Vurdere behovet for tiltak som kan bidra til økt kvalitet på brobyggertjenester.
- Gjennomgå merknadene fra GREVIO om mekling i saker med vold og overgrep og vurdere hvordan de kan følges opp innenfor dagens ordning med obligatorisk mekling.
- Bidra til at krisesentre gir veiledning til brukerne når det er spørsmål om samvær med barn ved mistanke om vold.
- Styrke oppfølgingen av personer som ikke deltar, eller i liten grad deltar, i ordningene under integreringsloven på grunn av negativ sosial kontroll, æresrelatert vold eller annen vold i nære relasjoner.
- Legge til rette for at det blir enklere for nyankomne flyktninger som er volds- og trusselutsatte å flytte til en ny kommune når dette er nødvendig.
- Vurdere om det er behov for å styrke tilbudet til utsatte med å få fjernet bilder og filmer fra internett.
- Evaluere bruken av risikovurderingsverktøy i politiet.
- Legge til rette for økt bruk av elektronisk kontroll (omvendt voldsalarm).
- Øke politiets, påtalemyndighetens og domstolens kompetanse knyttet til bruk av elektronisk kontroll (omvendt voldsalarm).
- Øke kommunene og berørte etaters kompetanse knyttet til rolle og ansvar ved bruk av elektronisk kontroll (omvendt voldsalarm).
- Følge opp evalueringen av adressesperre med relevante tiltak.
- Se nærmere på barnevernstjenestens informasjon til politiet om graderte adresseopplysninger etter folkeregisterloven.

1.9.5 Kapittel 5 Straffeløsting

Kapittel 5 inneholder en beskrivelse av dagens situasjon, utfordringer og regjeringens tiltak knyttet til politiets arbeid med vold og overgrep, herunder anmeldelser og etterforskning av sakene. Omtale av tilrettelagte avhør, vergemål og avhør av mindreårige mistenkte ved Statens barnehus inngår i kapitlet. RISK-modellen skal spres til alle politistrikt. Styrket rettssikkerhet for de aller minste barna og for personer med psykisk utviklingshemming løftes særskilt. Også seksuallovbrudd begått på digitale plattformer omhandles. Hvordan konfliktråd brukes i saker om vold i nære relasjoner belyses, og det vises til arbeid knyttet til den nye voldserstatningsloven.

Regjeringen vil:

- Evaluere effekten av politiets nettpatroljer.
- Legge til rette for økt oppklaringsprosent i saker om vold og overgrep.

- Styrke kapasiteten i politidistriktene til å avdekke, etterforske og irettføre saker om internettrelaterte overgrep mot barn.
- Sikre at tilrettelagte avhør av barn og særlig sårbare voksne gjennomføres med tilstrekkelig kvalitet og effektivitet, og vurdere justeringer i regelverket.
- Utrede årsakene til nedgangen i antall gjennomførte tilrettelagte avhør.
- Styrke regelverket for å sikre barns rettigheter i straffesaker der barn er fornærmet eller etterlatt.
- Legge til rette for at mindreårige mistenkte under 16 år i saker om seksuallovbrudd avhøres ved Statens barnehus.
- Etablere RISK i alle politidistrikt.
- Styrke arbeidet med å forebygge, avdekke og etterforske vold mot de minste barna.
- Utrede behovet for en lovendring som gir nærmere angitte grupper varslingsplikt til politiet i tilfeller der det er grunn til å tro at et barn blir, eller vil bli, mishandlet.
- Styrke rettssikkerheten for personer med utviklingshemming.
- Vurdere den strafferettslige håndteringen av seksuallovbrudd som begås på digitale plattformer.
- Følge opp evalueringene av bruk av konfliktråd i saker om vold og overgrep, og virkningene av gjenopprettende prosesser.
- Evaluere den nye voldserstatningsloven innen fem år.
- Utarbeide forskrift til voldserstatningsloven om erstatning til barn som har opplevd vold mot en nærstående person.
- Utrede om mandatet til Nasjonalt samisk kompetansesenter (NASAK) skal utvides til å omfatte Sentrene mot incest og seksuelle overgrep/Nok.-sentrene.
- Videreføre RVTSenes oppdrag om å styrke sitt arbeid med vold og overgrep i samiske områder.
- Ha mer forskning om vold og overgrep i samiske samfunn, herunder i reindriftssamiske samfunn.
- Opprette en side i tilknytning til Ung.no med informasjon på samisk om relevante hjelpetilbud for barn og unge.
- Styrke kompetansen om reindriftsnæringen i tjenestene i områder med samisk reindrift.
- Utarbeide informasjon om hjelpetilbud for voldsutsatte og voldsutøvere, tilpasset reindriftsnæringen.
- Bidra til å videreutvikle krisesentertilbudet til den samiske befolkningen.
- Stimulere til utvikling og implementering av kommunale handlingsplaner mot vold i nære relasjoner i kommuner med samisk befolkning.
- Etablere et barnehusstilbud for samiske barn i Finnmark.
- Sikre at informasjon om gjenopprettende prosess og konfliktrådet tilbud gjøres tilgjengelig for samiske miljøer.

1.9.7 Kapittel 7 Budsjettmessige konsekvenser av opptrappingsplanen og resultatoppfølging

Kapittelet omhandler de budsjettmessige konsekvensene av opptrappingsplanen. Regjeringen foreslår i statsbudsjettet for 2024 en bevilgning på tilsammen 127,2 mill. kroner til opptrappingsplanen. Også den foreslåtte bevilgningen på 250 mill. kroner til nye og styrkede tiltak relatert til Opptrappingsplan for psykisk helse (2023-2033), og den kommende forebyggings- og behandlingsreformen på rusfeltet i 2024, vil være relevant for innsatsen med å forebygge vold og overgrep og for å hjelpe voldsutsatte. Den foreslåtte bevilgningen til SAMINOR 3 på 30 mill. kroner vil bidra til økt kunnskap om vold og overgrep i den samiske befolkningen. Den foreslåtte bevilgningen i 2024 på 80 mill. kroner til regjeringens etterforskningsløft vil ha betydning for politiets arbeid med vold og overgrep. Innsatsen mot vold og overgrep skal trappes opp ytterligere i planperioden. Regjeringen vil rapportere årlig på status for tiltakene i opptrappingsplanen, og vil også sørge for at planen blir følgevaluert.

1.9.6 Kapittel 6 Vold og overgrep i samiske samfunn

Kapittel 6 inneholder en beskrivelse av dagens situasjon, utfordringer og regjeringens tiltak knyttet til vold og overgrep i samiske samfunn. Kapittelet beskriver omfanget av vold og overgrep i samiske samfunn, og peker på mulige årsaker til at samer i større grad enn ikke-samer er volds- og overgrepsutsatt, og i mindre grad har tillit til politi og hjelpeapparat. Kapittelet løfter fram tiltak knyttet til forebygging, bistand og beskyttelse og straffeforfølgning, herunder opprettelsen av et samisk barnehus i Finnmark.

Regjeringen vil:

- Styrke kunnskap og kompetanse på samisk og om samisk språk og kultur blant ansatte i de offentlige tjenestene.

2 Helhetlig og samordnet innsats

2.1 Innledning

I arbeidet med å forebygge og bekjempe vold og overgrep må innsatsen være helhetlig og samordnet. Det innebærer blant annet at det i arbeidet mot vold og overgrep bør tas høyde for politikk-områder som helse, sosialpolitikk, integrering, likestilling, familie- og oppvekst, kriminalpolitikk og digitalisering.

Opptappingsplanen skal legge til rette for å forebygge vold og overgrep, beskytte og hjelpe voldsutsatte, og ansvarliggjøre, straffeforfølge og tilby behandling til voldsutøvere, uavhengig av hvor de bor i landet.

Regjeringen har tatt utgangspunkt i Istanbulkonvensjonens prinsipper for en helhetlig og samordnet innsats. Det innebærer å organisere arbeidet på en helhetlig måte gjennom å samordne innsatsen på tvers av sektorer og etater, og gjennom et systematisk samarbeid med frivilligheten. Voldsutsattes rettigheter og behov skal være i sentrum. Innsatsen skal være kunnskapsbasert og datainnsamling og forskning utgjør et vesentlig element i den helhetlige tilnærmingen. Det er viktig at innsatsen evalueres og overvåkes og at det avsettes tilstrekkelige ressurser til gjennomføringen av strategier og tiltak.

Dette kapittelet inneholder en beskrivelse av dagens situasjon, utfordringer og regjeringens tiltak knyttet til samordning og overvåking av innsatsen mot vold og overgrep, herunder samordning på statlig, regionalt og kommunalt nivå, og involvering av frivilligheten i arbeidet. Internasjonalt samarbeid berøres også. Kapittelet omhandler videre innsats knyttet til forskning og datainnsamling og til behovet for en helhetlig kriseberedskap når det gjelder arbeidet mot vold og overgrep.

2.1.1 Særlig om utfordringer

Riksrevisjonen, partnerdrapsutvalget, barnevoldsutvalget og overvåkningskomiteen GREVIO uttrykker alle bekymring for den helhetlige orga-

niseringen og samordningen av arbeidet mot vold og overgrep.¹

Det er etablert et omfattende samarbeid på systemnivå mellom departementene og mellom direktoratene i arbeidet mot vold og overgrep. Likevel er ikke styringssignalene og styringsdialogen mellom nivåene godt nok samkjørte. De økonomiske virkemidlene på feltet er heller ikke godt nok samordnet, og det har i for liten grad vært jobbet med felles innsatser og tiltak. Mangelfull samordning og samarbeid på statlig nivå gir utfordringer også på kommunalt nivå. Det er fortsatt behov for å vurdere tiltak som ser nærmere på ulike arenaer og modeller for samarbeid som bidrar til å sette brukerens behov i sentrum.

Usikkerhet rundt bruken av reglene for taushetsplikt, opplysningsplikt og opplysningsrett kan i mange tilfeller også virke hemmende på samarbeidet mellom aktørene i tjenesteapparatet. Usikkerheten kan også være til hinder for bistanden til den utsatte. Ofte praktiseres taushetsplikten strengere enn det loven krever.

Effektiv forebygging og bekjempelse av vold og overgrep krever systematiske og sammenlignbare data, og informasjon om forekomst. I dag dekker ikke tilgjengelige datakilder behovet for oppdatert, harmonisert og kjønnsdelt statistikk. Dette er tema som løftes både av overvåkningskomiteen GREVIO og av Riksrevisjonen.

Det er videre behov for ytterligere forskning for bedre å kunne forstå utviklingen på feltet og målrette innsatsen.

Erfaringer med koronapandemien viste at beredskapen for å ivareta sårbare grupper i en krisesituasjon kan bli bedre. Det er viktig at myndighetene også inkluderer arbeidet mot vold og overgrep i den helhetlige vurderingen av behov for tiltak og prioriteringer i en framtidig krisesituasjon.

Når det gjelder utfordringer knyttet til helhetlig og samordnet innsats mot vold og overgrep i samiske samfunn, omhandles dette særskilt i kapittel 6.

¹ Riksrevisjonen (2022 a); NOU 2020: 17; NOU 2017: 12; GREVIO (2022).

2.2 Samordning og overvåkning

2.2.1 Samordning på departementsnivå

Innsatsen mot vold og overgrep involverer en rekke departementer. Justis- og beredskapsdepartementet har en koordinerende rolle i arbeidet mot vold i nære relasjoner. Barne- og familiedepartementet har ansvaret for å samordne innsatsen mot vold og overgrep mot barn og unge generelt, mens Justis- og beredskapsdepartementet har ansvaret for å samordne innsatsen mot internettrelaterte overgrep mot barn. Arbeids- og inkluderingsdepartementet har ansvaret for å koordinere innsatsen mot negativ sosial kontroll og æresrelatert vold, inkludert tvangsekteskap og kjønnslemlestelse.

Nasjonale handlingsplaner og strategier har siden 2000 vært sentrale virkemidler for å styrke og samordne innsatsen på tvers av sektorer. Riksrevisjonens undersøkelse fra 2022 viser at slike planer har bidratt til styrking av innsatsen på flere områder, men viser også at det er vedvarende svakheter i samhandlingen på både lokalt og nasjonalt nivå. Riksrevisjonen påpeker videre at flere av tiltakene i de nasjonale planene til dels er overlappende. Etter Riksrevisjonens vurdering framstår myndighetenes innsats mot vold og overgrep som uoversiktlig.²

Gjennom denne opptrappingsplanen har regjeringen tatt grep for å inkludere og sammenstille arbeidet mot vold og overgrep mot barn, internettrelaterte overgrep, vold i nære relasjoner, og negativ sosial kontroll og æresrelatert vold, i samme plan. Koordineringsansvaret for de ulike voldsformene vil imidlertid fortsatt være underlagt ulike departementer, jf. også kapittel 7.

Sammensatte utfordringer og et omfattende hjelpebehov blant personer utsatt for negativ sosial kontroll og æresrelatert vold fordrer fortsatt særskilt innsats. For å opprettholde trykket i innsatsen videreføres Handlingsplan «Frihet fra negativ sosial kontroll og æresrelatert vold» (2021–2024). Det vil foreligge ny kunnskap i 2024 og for å styrke innsatsen ytterligere vil regjeringen legge fram en ny handlingsplan mot negativ sosial kontroll og æresrelatert vold for perioden 2025–2028, med spissede og målrettede tiltak.

De eksisterende interdepartementale arbeidsgruppene på feltene vold i nære relasjoner og vold og overgrep mot barn, og negativ sosial kontroll og æresrelatert vold, samordner arbeidet med å utvikle og gjennomføre politikk på feltet.

Det vises også til at Barne- og familiedepartementet koordinerer «Kjernegruppe for utsatte barn og unge». Dette er en intern samarbeidsstruktur, bestående av syv departementer, med formål å bidra til god samordning i utvikling og forvaltning av politikk og tjenester rundt barn og unge, både i utrednings-, beslutnings- og iverksettelsesfasen. De aktuelle underliggende etatene har likeledes etablert en struktur for samarbeid som støtter opp om departementenes arbeid for utsatte barn og unge gjennom kjernegruppen.

Regjeringen vil styrke samarbeidet mellom departementene for å bidra til en helhetlig og samordnet innsats mot vold og overgrep. Allerede etablerte samarbeidsfora skal utvikles videre. Når det gjelder internettrelaterte overgrep mot barn er det behov for å styrke samarbeidet både på direktorats- og departementsnivå.

2.2.2 Overvåkning av Norges gjennomføring av Istanbulkonvensjonen

For å sikre at innsatsen gir de ønskede resultatene er det vesentlig å sikre en uavhengig overvåkning av arbeidet, slik Istanbulkonvensjonen pålegger statspartene. Regjeringen vil utnevne et uavhengig nasjonalt organ for overvåking av Norges gjennomføring av Istanbulkonvensjonen, jf. også tiltak 39 i Handlingsplan for å forebygge og bekjempe vold i nære relasjoner (2021–2024) «Frihet fra vold».

2.2.3 Samordning på direktoratsnivå

For å sikre en god sammenheng i arbeidet mot vold og overgrep er det behov for å styrke samordningen og samarbeidet mellom involverte direktorater. Direktoratene vil få ansvar for å følge opp flere av tiltakene i opptrappingsplanen.

I tildelingsbrevene fra departementene for 2022 ble flere direktorater gitt i oppdrag å foreslå en struktur for samarbeid mellom direktoratene og slik sørge for god koordinering, erfaringsutveksling og samvirke i arbeidet mot vold i nære relasjoner. På bakgrunn av dette arbeidet er det besluttet å opprette en fast direktoratsgruppe for arbeidet mot vold i nære relasjoner og vold og overgrep mot barn. Barne-, ungdoms- og familiedepartementet vil ha hovedansvaret for å lede direktoratssamarbeidet, og vil sammen med Sekretariatet for konfliktrådene koordinere arbeidet i direktoratsgruppen.

Det er etablert et nasjonalt nettverk for kunnskapsutvikling og kompetanseheving om negativ sosial kontroll og æresrelatert vold. Nettverket

² Riksrevisjonen (2022 a).

ledes av Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, og flere andre direktorater inngår i samarbeidet. Nettverket legger også til rette for informasjonsutveksling og samordning på dette området mellom nasjonale og regionale aktører, inkludert NKVTS og de regionale ressursentrene om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging (RVTS).

Medietilsynet har ansvar for å koordinere innsatsen på området trygg digital oppvekst på direktoratsnivå, og leder en gruppe der relevante direktorater og tilsyn som jobber innenfor aktuelle fagområder deltar. Gruppen skal utarbeide en handlingsplan, samt gi innspill til departementenes arbeid med en stortingsmelding om trygg digital oppvekst.

Regjeringen vil etablere en struktur på direktoratsnivå for bedre tverrsektorielt samarbeid og samordning av innsatsen mot vold og overgrep.

2.2.4 Statsforvalternes ansvar og rolle

Statsforvalteren er statens representant i fylket og har en rekke lovpålagte tilsynsoppgaver på velferdsområdet. Statsforvalterne fører blant annet tilsyn med at kommunene oppfyller pliktene pålagt etter krisesenterlova.

Som en del av aktivitets- og redegjørelsesplikten i likestillings- og diskrimineringsloven skal statsforvalterne rapportere årlig om likestillingsarbeidet, herunder innsatsen mot kjønnsbasert vold. Statsforvalterne skal også være en pådriver for at kommunene arbeider aktivt for å fremme likestilling, og gjøre aktivitets- og redegjørelsespliktene kjent.

Statsforvalterne skal være en pådriver for tverrsektorielt og tverrfaglig samarbeid for utsatte barn, unge og deres familier i kommunene (jf. punkt 3.2.1) og får felles føringer og oppdrag fra flere departementer om dette. Disse føringene og oppdragene er forankret i Kjernegruppen for utsatte barn og unge, se punkt 2.2.1.

I tildelingsbrevet til statsforvalterne gir Barne- og familiedepartementet føringer om at statsforvalterne skal bidra til at kommunene ivaretar sitt ansvar for å avdekke og forebygge vold og overgrep. Statsforvalterne skal også bidra til å gjøre voldsforebyggende verktøy som Snakkemedbarn.no og «Jeg vet» kjent i kommunene, jf. punkt 3.2.5. Statsforvalterne skal føre tilsyn med at kommunene etterlever plikten til å forebygge omsorgssvikt og atferdsvansker, samt at kommunene utarbeider og vedtar en plan for dette arbeidet, jf. barnevernsloven § 15-1.

Helse- og omsorgsdepartementet har gitt statsforvalterne oppdrag om å veilede kommunene i hvordan de kan etablere rutiner for å sikre en helhetlig oppfølging av personer som har vært utsatt for vold og overgrep. Arbeidet gjøres i samarbeid med RVTS og bruker- og pårørendeorganisasjoner, og ble igangsatt i 2022.

Regjeringen vil tydeliggjøre statsforvalternes rolle i arbeidet mot vold og overgrep gjennom felles og samordnede oppdrag på området.

2.2.5 Avvergeplikt, taushetsplikt, opplysningsrett og opplysningsplikt

Samfunnet vårt er avhengig av at vi bryr oss om og tar vare på hverandre. Derfor har alle innbyggere i det norske samfunnet en avvergeplikt. Dette innebærer en plikt til å søke å avverge enkelte alvorlige straffbare handlinger, eller følger av dem. Avvergeplikten og hvilke handlinger den omfatter, følger av straffeloven § 196.³ Plikten er personlig og gjelder alle borgere; både privatpersoner og offentlig ansatte, uavhengig av hvilken rolle man opptrer i når situasjonen oppstår. At plikten er personlig innebærer at en tjenesteperson plikter å søke å avverge et forestående lovbrudd, selv om vedkommendes overordnede eller kolleger skulle mene at det ikke er grunnlag for å varsle.

Avvergeplikten ivaretas ved å melde fra til barnevernstjenesten, politiet eller andre aktuelle etater eller tjenester, eller på annen måte søke å forhindre handlingen eller dens følger. Grunnvilkåret for at det skal foreligge en avvergeplikt er at man holder det som «sikkert eller mest sannsynlig» at lovbruddet, er eller vil bli, begått. Eksempler på lovbrudd som man har plikt til å søke og avverge er grov kroppsskade, drap, voldtekt, voldtekt av barn under 14 år og mishandling i nære relasjoner. Avvergeplikten går foran alle former for taushetsplikt.

I en del tilfeller vil taushetsplikten ikke være til hinder for å varsle politiet eller andre organer, selv om det ikke foreligger avvergeplikt. Dette følger blant annet av helsepersonellloven § 23 første ledd nr. 4 og forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 5 og 6. Det er viktig at særlig helsepersonell og offentlig ansatte er klar over denne muligheten dersom de er i tvil om det foreligger en avvergeplikt. På den andre siden må man også være klar over at handlingsrommet er noe ulikt når det ikke foreligger avvergeplikt. Helsepersonell har generelt en noe snevrere opplysningsrett enn det som

³ Se også nettstedet plikt.no.

følger av forvaltningsloven, og helsepersonelloven § 23 nr. 4 gir for eksempel ikke adgang til å melde fra om alle typer begåtte lovbrudd.

Ansatte som møter voldsutsatte må ofte vurdere regler både om forbud mot å dele opplysninger (taushetsplikt), adgang til å dele opplysninger (opplysningsrett) og plikt til å dele opplysninger (opplysningsplikt). Reglene er viktige og i mange sammenhenger grunnleggende for utøving av offentlige tjenester og andre sentrale tjenester, men de kan også framstå kompliserte.

Riksrevisjonens undersøkelse fra 2022 viser at samhandlingen mellom politiet og kommunale hjelpe-tjenester som barnevern har et forbedringspotensial når det gjelder deling av informasjon.⁴ Usikkerhet rundt bruken av reglene for taushetsplikt, opplysningsrett og opplysningsplikt kan i mange tilfeller også virke hemmende på samarbeidet mellom aktørene i tjenesteapparatet. Det kan være særlig vanskelig når organer som er underlagt ulike regler, skal samarbeide om å løse oppgaver.

Når politiet og hjelpeapparatet unnlater å dele informasjon kan det være vanskelig å få et helhetlig bilde av situasjonen. Det kan videre føre til at alvorlig vold ikke avdekkes og at volden fortsetter.

For at barnevernstjenesten skal kunne gi barn nødvendig hjelp, omsorg og beskyttelse er tjenesten avhengig av at noen som er bekymret for et barn, melder fra eller tar kontakt. Alle offentlige tjenester, helsepersonell, ansatte som omfattes av privatskolelova, og enkelte andre grupper, har meldeplikt (opplysningsplikt) til barnevernstjenesten etter barnevernsloven § 13-2. Meldeplikten omfatter blant annet tilfeller der det er grunn til å tro at et barn er utsatt for alvorlig omsorgssvikt eller når et barn viser alvorlige atferdsvansker. Plikten innebærer, som avvergeplikten etter straf-

feloven § 196, et personlig ansvar for å melde fra, og den går foran taushetsplikten.

Det er svært alvorlig dersom barnevernstjenesten ikke mottar meldinger om alvorlige bekymringer for barn. Derfor er det avgjørende at de som er omfattet av meldeplikten, setter seg godt inn i den. I det nylig reviderte saksbehandlingsrundskrevet for barnevernstjenesten, er det gitt en oppdatert omtale av meldeplikten til barnevernstjenesten. Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet har fått i oppdrag å gjennomgå ulike veiledere og retningslinjer for å vurdere hvordan meldeplikten er omtalt, og ved behov foreslå endringer.

I februar 2023 utga Justis- og beredskapsdepartementet en ny veileder om taushetsplikt, opplysningsrett og opplysningsplikt i forvaltningen.⁵ Veilederen omhandler også avvergeplikten. Den er skrevet og disponert slik at det skal være mulig å skaffe seg en rask oversikt over regelverket, og samtidig finne svar på vanskelige spørsmål. Veilederen tar for seg reglene om taushetsplikt, opplysningsrett og opplysningsplikt innenfor de fleste forvaltningsområdene, men er likevel utformet relativt kortfattet. Dette er nødvendig for at den skal kunne brukes i en hektisk hverdag, og av alle som jobber i forvaltningen.

Regjeringen vil sørge for at kunnskap om avvergeplikt, taushetsplikt, opplysningsrett og opplysningsplikt (meldeplikt) inngår i kompetansetiltak for relevante sektorer og tjenester. Den nye veilederen skal distribueres og gjøres kjent til alle deler av tjenesteapparatet. Dette tiltaket vil følge opp deler av Stortingets anmodningsvedtak 136 (2022–2023), 22. desember 2022 (jf. dokument 8:2018 S (2021–2022), Innst. 64 S (2022–2029)).

⁴ Riksrevisjonen (2022 a).

⁵ Justis- og beredskapsdepartementet (2023).

Boks 2.1 Lovomtale i rammeplan for helse- og sosialfagutdanninger og rammeplaner for lærerutdanninger

Det følger av forskrift om felles rammeplan for helse- og sosialfagutdanningene § 2 andre ledd nr. 5 at etter fullført helse- og sosialfagutdanning skal en kandidat ha følgende læringsutbytte: «Kandidaten har kunnskap om og forholder seg til helse- og sosialpolitikk og kan anvende oppdatert kunnskap om helse- og velferdssystemet, lover, regelverk og veiledere i sin tjenesteutøvelse.»

Tilsvarende formuleringer finnes i rammeplaner for lærerutdanningene. For eksempel i forskrift om rammeplan for grunnskolelærerutdanning for trinn 1–7 § 2 andre ledd: «Kandidaten har inngående kunnskap om gjeldende lov- og planverk for grunnopplæringen [...]»

Boks 2.2 MANREPORT – avvergeplikt i møte med partnervold

MANREPORT-IPV er et tverrfaglig forskningsprosjekt om profesjonsutøveres avvergeplikt i møte med partnervold. Prosjektet er et samarbeid mellom Oslo Universitetssykehus, Politihøgskolen, Høgskolen i Molde og Høgskulen i Volda. Høgskolen i Volda sier blant annet dette om prosjektet på sin hjemmeside:

Formålet med studien er å bidra med forskningsbasert kunnskap om avvergeplikt i møte med partnervold, gjennom:

- Systematisk tekstanalyse av juridiske dokumenter for å klargjøre gjeldende rett.
- Intervjuer med brukere og profesjonsutøvere om deres erfaringer, holdninger og kunnskap.
- Spørreundersøkelser til brukere og profesjonsutøvere om forståelse av, og erfaringer med, avvergeplikt i møte med partnervold.

Studien vil vise omfanget av henvisninger til avvergeplikten i juridiske kilder, fastlegge gjeldende rett, og terskelen for å utløse avvergeplikt. Videre vil forskerne analysere data fra leger, sykepleiere, krisesenteransatte, barnevernsansatte, psykologer og politi, og fra partnervoldsutsatte og partnervoldsutøvere. Slik kan vi få kunnskap om samspillet innad i profesjonsgruppene, mellom instansene og mellom brukere og profesjonsutøvere. Prosjektet vil frembringe kunnskap om hva som fremmer forebyggingspotensialet og samarbeidet, og hva som er til hinder i arbeidet.¹

¹ Høgskulen i Volda (udatert).

2.2.6 Samarbeid og samordning på kommunalt nivå

Kommunene har ansvaret for en stor del av tjenestene som har en rolle i arbeidet mot vold og overgrep, herunder barnehager og skoler, helse- og omsorgstjenester, arbeids- og velferdstjenestene, barnevern og krisesentertilbud. Det gjelder både forebygging og avdekking av vold og overgrep, bistand til utsatte og hjelp til voldsutøvere. Det er en utfordring at det ikke alltid er et godt samarbeid mellom de ulike tjenestene i kommunene og mellom kommunale og statlige tjenester. Riksrevi-

sjonen påpeker i sin rapport fra 2022, at statlige myndigheter ikke i tilstrekkelig grad har fulgt opp og stimulert kommunene til å ivareta og gi området tilstrekkelig oppmerksomhet og prioritet.⁶ Det er blant annet variasjon i hvordan kommunene følger opp sitt lovpålagte ansvar når det gjelder å samordne hjelpetilbudet. Ett eksempel her er utfordringer i samarbeidet mellom tjenestene som skal bistå voldsutsatte i å reetablere seg etter et krisesenteropphold.

Det vises til at kommunenes ansvar for forebygging, og bistand og beskyttelse til voldsutsatte også er nærmere omtalt under henholdsvis kapittel 3 og 4.

Kommunale handlingsplaner mot vold i nære relasjoner

Kommunene er ikke lovpålagt å ha kommunale handlingsplaner mot vold i nære relasjoner. Mange kommuner har likevel utarbeidet slike planer. Skiftende regjeringer har gjennom flere år oppfordret kommunene til å utarbeide kommunale handlingsplaner mot vold i nære relasjoner, eller eventuelt å håndtere temaet i annet planverk. Handlingsplaner kan være effektive verktøy for å sikre godt samarbeid mellom og innenfor kommunale og statlige tjenester. Formålet med en handlingsplan er å systematisere og samordne kommunenes arbeid, og sikre at berørte får et tilrettelagt og helhetlig tilbud.

Riksrevisjonen viser i sin rapport fra 2022 til at en tredjedel av kommunene som svarte på Riksrevisjonens spørreundersøkelse ikke har en handlingsplan mot vold i nære relasjoner. Undersøkelsen viste også at kommuner uten en slik handlingsplan i mindre grad har skriftlige rutiner/prosedyrer for å avdekke/varsle om vold og for å samordne tjenestene. Kommuner uten handlingsplaner har også i mindre grad kompetansetiltak for de ansatte.⁷

NKVTS har oppdatert, revidert og videreutviklet veilederen for utvikling av kommunale handlingsplaner mot vold i nære relasjoner, sist i mars 2022. Veilederen skal være et hjelpemiddel for kommuner som skal utarbeide kommunale handlingsplaner på dette området. RVTSEne skal bistå kommunene i utviklingen av slike planer. Det er viktig at de kommunale planene om vold i nære relasjoner også omfatter negativ sosial kontroll og æresrelatert vold.

⁶ Riksrevisjonen (2022 a).

⁷ Ibid.

I sin behandling av representantforslag om bedre forebygging og bekjempelse av partnerdrap, anmodet Stortinget regjeringen om å «[...] påse at kommunene, enten i egen regi eller i interkommunalt samarbeid, har vedtatt en handlingsplan mot vold i nære relasjoner», jf. anmodningsvedtak 133, 6. desember 2023 (jf. dokument 8:218 S (2021–2022), Innst. 64 S (2022–2023)).

Regjeringen vil oppfordre kommunene til å utarbeide kommunale handlingsplaner mot vold i nære relasjoner og også vurdere andre virkemidler for å støtte kommunene i dette arbeidet.

Endringer i velferdstjenestelovgivningen (samarbeid, samordning og barnekoordinator)

For å styrke oppfølgingen av utsatte barn og unge og deres familier er det gjort endringer i 14 velferdstjenestelover som forplikter de ulike tjenestene til å samarbeide med andre deler av tjenesteapparatet, dersom det er nødvendig for å gi brukeren et helhetlig og samordnet tjenestetilbud. Det er viktig at tjenestene følger dette opp og utvikler et samarbeid hvor tjenestene snakker sammen.

Ved behov skal kommunen bestemme hvilken kommunal tjenesteyter som skal ivareta samordningen. En felles forskrift om individuell plan for barnevern, helse og arbeids- og velferdsforvaltningen er også vedtatt. Endringene trådte i kraft fra 1. august 2022, jf. Prop. 100 L (2020–2021), Innst. 581 L (2020–2021). Lovendringene blir evaluerte slik at en får kunnskap om effekten av endringene. Statsforvalteren har i oppdrag å være pådriver for at samarbeidsbestemmelsene følges opp.

Helsedirektoratet, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, Arbeids- og velferdsdirektoratet og Utdanningsdirektoratet har utarbeidet en felles veileder for samarbeid mellom skole, helse, tannhelse, barnevern, arbeids- og velferdsforvaltningen, familievernkantorene og krisesentrene. Formålet med veilederen er å forklare de nye bestemmelsene i velferdstjenestelovgivningen nærmere, tydeliggjøre ansvar og myndighet, og gi veiledning om hvordan pliktene kan ivaretas.

2.2.7 Involvering av frivilligheten

Frivillige, ideelle organisasjoner og private stiftelser har erfaringer, kunnskap og kompetanse som kan være et supplement og et korrektiv til myndighetenes arbeid. Frivilligheten er en viktig samarbeidspartner for myndighetene og bidrar med supplerende tjenester og tilbud for voldsutsatte og voldsutøvere. Frivillige organisasjoner har også en viktig rolle i å forebygge vold og overgrep i

samfunnet. De bidrar aktivt til å øke kunnskapen og oppmerksomheten om vold og overgrep i befolkningen generelt, og blant barn og unge spesielt. Involvering av frivilligheten sikrer en mangfoldig og bred representasjon av befolkningen i utviklingen av arbeidet mot vold og overgrep.

Som et viktig element i den helhetlige innsatsen vil regjeringen videreutvikle samarbeidet med frivilligheten i arbeidet mot vold og overgrep, jf. også punkt 3.8 om forebygging av vold og overgrep i frivillige organisasjoner og i fritidsaktiviteter.

Dialog med barn og unge og barne- og ungdomsorganisasjonene

Departementer og direktorater har jevnlig kontakt med barne- og ungdomsorganisasjoner både gjennom faste møter og møter om utvalgte tema. Det inkluderer grupper som ivaretar urfolks og minoriteters interesser. Slike møter gir viktige innspill til arbeid som gjelder barn og unge. Ett eksempel på dette er at Integrerings- og mangfoldsdirektoratet etablerte sitt første ungdomspanel i 2022, for å legge til rette for ungdommers medvirkning i arbeidet for integrering av flyktninger og innvandrere.⁸ Et annet eksempel er Digi-Ungdomspanel, som skal gi innspill om behov og løsninger samt teste løsninger i prosjektene i Digi-Ung. Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet vil i samarbeid med barne- og ungdomsorganisasjonene vurdere nærmere hvordan barns og unges medvirkning kan styrkes i arbeidet mot vold og overgrep. Statlige myndigheter vil oppfordre kommunene til å benytte etablerte strukturer som ungdomsråd for innspill til arbeidet mot vold og overgrep i kommunene.

Samarbeid mellom myndigheter og frivillige organisasjoner

Gjennom Handlingsplan mot vold i nære relasjoner (2021–2024) «Frihet fra vold» ble det etablert et samarbeidsforum med formål å videreutvikle og styrke det faglige nettverket mellom statlige myndigheter, ulike fagmiljøer og organisasjoner. Forumet tok opp forskjellige tema relatert til arbeidet mot vold i nære relasjoner og ble ledet av statssekretær i Justis- og beredskapsdepartementet. Forumet har ikke vært virksomt siden koronapandemien, men regjeringen vil nå gjenetablere forumet, og revidere forumets mandat og sammensetning. Gjennom forumet ønsker regjerin-

⁸ Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2023 a).

gen blant annet å engasjere de frivillige organisasjonene i oppfølgingen av Istanbulkonvensjonen.

For å styrke samarbeidet mellom norske myndigheter, Sametinget og samiske frivillige organisasjoner i arbeidet mot vold og overgrep i samiske samfunn, er det i 2023 etablert et eget forum for arbeid mot vold og overgrep i samiske samfunn, jf. punkt 6.5.4.

For Handlingsplan «Frihet fra negativ sosial kontroll og æresrelatert vold» (2021–2024) er det etablert en referansegruppe som består av frivillige organisasjoner og ledes av Integrerings- og mangfoldsdirektoratet. Referansegruppen skal gi innspill til myndighetene om utviklingen på feltet og anbefalinger for den videre innsatsen. Gruppen skal også bidra til å gjøre myndighetenes arbeid mot negativ sosial kontroll og æresrelatert vold bedre kjent.

Det er behov for å utvikle metodikk, tiltak og samarbeidsformer som bidrar til at alle minoritetsgrupper omfattes av det etablerte arbeidet mot vold.

Gjennomgang av tilskuddsordninger

Tilskuddsordninger rettet mot frivillige organisasjoner finansierer en rekke tiltak over hele landet og bidrar til å styrke samarbeidet mellom frivilligheten og offentlig sektor. På tilskudd.no har Kultur- og likestillingsdepartementet og Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) samlet 130 tilskuddsordninger på samme sted. Nettsiden gir oversikt over tilskuddsordninger som frivillige organisasjoner kan søke på og informasjon om tilskuddsmottakere og tildeling av tilskudd.

Flere departementer har tilskuddsordninger rettet mot å forebygge vold og overgrep. I samarbeid med andre relevante direktorater gjennomgår Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet noen av tilskuddsordningene på voldsfeltet, blant annet for å vurdere hvorvidt tilskuddsordningene overlapper hverandre og om det kan være hensiktsmessig å slå sammen enkelte av ordningene eller endre innretning på noen av dem.⁹

2.2.8 Samarbeid mellom myndigheter og internetselskaper

Barn bruker mange digitale tjenester og produkter. Det er viktig at tilbydere av tjenester som sosiale medier og spill gjør sine plattformer trygge for slik å bidra til forebygging av overgrep og seksu-

ell utnyttelse av barn. Dette krever tett dialog mellom myndighetene og næringslivet. Det kan også omfatte rammeverk for felles standarder, deling av god praksis og forventninger til hva selskapene kan gjøre for å beskytte brukerne fra skadelig innhold og handlinger som kan være straffbare.

Regjeringen vil styrke samarbeidet mellom myndighetene og tilbydere av tjenester på internett for bedre bekjempelse av internettrelaterte overgrep, herunder mer samarbeid med tilbydere for å lage gode og trygge produkter.

2.2.9 Etablering av permanente kommisjoner

Permanent partnerdrapskommisjon

Partnerdrapsutvalget anbefalte i sin utredning at det opprettes en nasjonal permanent kommisjon som skal gjennomgå saker om partnerdrap.¹⁰ Utvalget undersøkte selv 19 saker om partnerdrap begått i perioden 2014–2017, og gjennomgangen viste at de fleste partnerdrapene skjedde etter ett eller flere forvarsler. En permanent partnerdrapskommisjon vil kunne bidra til at framtidige tilfeller av partnerdrap forebygges og forhindres, jf. også Stortingets anmodningsvedtak 131 (2022–2023), 6. desember 2022 (jf. dokument 8:218 S (2021–2022), Innst. 64 S (2022–2023)).

Det er satt av 10 mill. kroner årlig til en permanent partnerdrapskommisjon. På oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet har Statens sivilrettsforvaltning påbegynt arbeidet med å etablere en slik kommisjon. Departementet arbeider samtidig med et lovutkast som skal gi kommisjonen tilgang til informasjon. Partnerdrapskommisjonen skal starte sitt arbeid i 2024.

Undersøkelseskommisjon for saker som gjelder vold, overgrep eller grov omsorgssvikt mot barn og ungdom

Flere av de mest alvorlige sakene som involverer barn og unge, kunne vært avverget dersom samarbeidet mellom tjenestene på tvers av sektorer hadde vært bedre. I alvorlige saker der barn utsettes for vold, overgrep og grov omsorgssvikt, vil ofte flere instanser være inne i saken for å vurdere hva som har skjedd. Systemet er sektorbasert, hvilket fører til fragmentering og at man ikke ser saker i sammenheng. Barns rettssikkerhet blir dermed ikke ivaretatt på en tilfredsstillende måte.

⁹ Jf. tiltak 35 i Handlingsplan for å forebygge og bekjempe vold i nære relasjoner (2021–2024) «Frihet fra vold».

¹⁰ NOU 2020: 17.

Videre er det et gjennomgående trekk at tjeneste- eller tilsynsapparat ikke lærer av de mest alvorlige sakene, og at systemsvikt er gjentakende. I gjennomføringen av landsomfattende tilsyn med barnevernstjenesten, ser man særlig svikt i måten meldinger blir tatt imot og vurdert. Det er således et betydelig forebyggingspotensial i håndteringen av saker der barn og unge er utsatt for vold, overgrep eller grov omsorgssvikt.

Regjeringen vil etablere en undersøkelseskommisjon for saker som gjelder vold, overgrep eller grov omsorgssvikt mot barn og ungdom. Hovedformålet er å avdekke svikt i tjenesteapparatet, bidra til at avdekke feil fører til læring og risikoreduserende tiltak, styrke det forebyggende arbeidet, og bedre det tverrsektorielle samarbeidet. Arbeidet til kommisjonen skal hjemles i lov. Barne- og familiedepartementet vil koordinere arbeidet med kommisjonen.

2.2.10 Internasjonalt samarbeid

Forebygging og bekjempelse av vold mot kvinner og vold i nære relasjoner er et prioritert internasjonalt samarbeidsområde. Internasjonalt samarbeid er et viktig verktøy for å nå nasjonale og internasjonale mål om styrking av jenters og kvinners stilling og rettigheter.

Istanbulkonvensjonen og samarbeid gjennom EØS-midlene

EØS-midlene er Norges bidrag til sosial og økonomisk utjevning i Det europeiske økonomiske samarbeidsområdet (EØS). Støtten skal også styrke forbindelsene og samarbeidet mellom Norge og mottakerlandene.

Gjennom EØS-samarbeidet bidrar Norge blant annet til å forebygge og bekjempe vold mot kvinner og vold i nære relasjoner i mottakerlandene. Samarbeidets bilaterale komponent gir ringvirkninger for dette arbeidet også i Norge. Rammene for samarbeidet bygger på Istanbulkonvensjonen og gir et godt kunnskapsgrunnlag for utvikling og gjennomføring av politikk både i mottakerlandene og i Norge. Blant annet er det, under EØS-programvirksomheten i Bulgaria, utarbeidet en håndbok om hvordan en kan ivareta rettighetene og behovene til kvinner med rom-bakgrunn i arbeidet for å forebygge og bekjempe kjønnsbasert vold.

I flere år har rettsstatsprinsipper, demokrati og menneskerettigheter vært under press i deler av Europa. Det innebærer blant annet en omfattende mobilisering mot Istanbulkonvensjonen. Samti-

dig håndterer Europa fortsatt koronapandemiens negative effekter når det gjelder vold mot kvinner. Russlands angrepskrig mot Ukraina har medført store lidelser og tap av titusenvis av liv. Krigen har også skapt nye bølger av konfliktrelatert, seksualisert og kjønnsbasert vold i Europa.

Regjeringen vil fremme og hegne om Istanbulkonvensjonen som et viktig verktøy i arbeidet mot vold mot kvinner og vold i nære relasjoner i relevante internasjonale sammenhenger, herunder i EØS-samarbeidet på dette området.

Gjennom EØS-arbeidet er det etablert et samarbeidsnettverk *SYNERGY Network against Gender-based and Domestic Violence* som koordineres av Norge i samarbeid med Europarådet. Nettverket gir mottakerlandene, norske myndigheter og frivillige aktører en arena for deling av erfaringer, strategier og tiltak for å forebygge og bekjempe denne formen for kriminalitet. Regjeringen vil videreføre SYNERGY-nettverket også i neste EØS-periode.

Nordisk og nordisk-baltisk samarbeid

Arbeidet mot vold og overgrep har vært løftet gjentatte ganger i nordiske samarbeidsforum, og i Nordisk ministerråd har Norge satt temaet på dagsorden ved flere anledninger. Eksempelvis løftet det norske formannskapet utfordringer med kjønnsbasert vold under møtet med de nordiske integreringsministrene i 2022. Under Norges formannskap i 2022 var også bekjempelse av cyberkriminalitet, herunder internetrelaterte overgrep mot barn, et viktig tema. Det ble besluttet at det skal vurderes hvordan det nordiske samarbeidet på dette området kan styrkes. Det er videre etablert to nordiske nettverk om arbeidet mot negativ sosial kontroll og æresrelatert vold, ett på departementsnivå og ett for etater og organisasjoner som jobber med tematikken.

Undergruppen *Children at Risk* i Østersjøsamarbeidet (*Council of the Baltic Sea States/CBSS*) har vold og seksuelle overgrep mot barn høyt på sin agenda. Ett av flere sentrale prosjekter er å rulle ut barnehusmodellen gjennom Promise Barnehus Network.

Regjeringen vil styrke det nordiske og det nordisk-baltiske samarbeidet om forebygging og bekjempelse av vold og overgrep.

Samarbeid om bekjempelse av internetrelaterte overgrep

Det pågår et omfattende internasjonalt samarbeid om bekjempelse av internetrelatert kriminalitet. I

Europarådet følges Lanzarotekonvensjonen opp gjennom en egen komité. Det er også etablert et omfattende samarbeid om oppfølging av Europarådets konvensjon om cyberkriminalitet (Budapestkonvensjonen). I FN forhandles det fram en egen konvensjon for bekjempelse av cyberkriminalitet. Regjeringen vil styrke Norges deltakelse i det internasjonale samarbeidet om bekjempelse av internettrelatert kriminalitet.

EU har de siste årene intensivert innsatsen mot internettrelaterte overgrep mot barn. Europakommisjonen la i 2020 fram en strategi for en mer effektiv bekjempelse av overgrep mot barn. I 2022 la Europakommisjonen fram et forslag til et nytt regelverk for å forebygge og bekjempe seksuelle overgrep mot barn på internett. Kommisjonen foreslår blant annet at det etableres et nytt uavhengig EU-senter for å bekjempe seksuelt misbruk av barn. Senteret skal bistå medlemslandene og selskaper i implementeringen av regelverket.¹¹

Politiet og påtalemyndigheten er avhengig av godt internasjonalt samarbeid for å sikre effektiv etterforskning og irettføring av internettrelaterte overgrep. Dette omfatter håndtering av situasjoner hvor gjerningsperson, fornærmede og tje- nesten som er benyttet til gjennomføring av overgrepet, befinner seg i forskjellige land. De nordiske politimyndighetene samarbeider godt. Det er også samarbeid gjennom Interpol og EU. Euro- pol er EU-landenes organ for bekjempelse av kriminalitet og norsk politi deltar med personell i Europol's senter for bekjempelse av internettrelatert kriminalitet (EC3).

Et godt samarbeid mellom myndigheter og privat sektor om bekjempelse av internettrelaterte overgrep mot barn er nødvendig, både nasjonalt og internasjonalt. Norge har deltatt i *EU's Internet Forum* gjennom flere år. Forumet legger til rette for dialog mellom medlemslandene og internett- selskaper. Bekjempelse av internettrelaterte over- grep drøftes jevnlig i møtene. *WePROTECT Global Alliance to End Child Sexual Exploitation Online* er en annen internasjonal samarbeidsarena for fel- les innsats fra myndigheter, frivillig og privat sek- tor. Regjeringen vil videreføre deltakelsen i *EU Internet Forum* og fornye Norges medlemskap i *WePROTECT*.

2.3 Forskning og statistikk

En kunnskapsbasert innsats mot vold og overgrep forutsetter et solid og oppdatert kunnskapsgrunn-

lag. Et sentralt element i en helhetlig og samord- net politikk mot vold og overgrep er innsamling av relevant statistikk og støtte til forskning. Det er viktig med kunnskap om årsaker, omfang og kon- sekvenser av vold og overgrep, samt å evaluere effekten av iverksatte tiltak. Slik kunnskap er avgjørende for effektiv forebygging og avdekking av vold og overgrep, og for å kunne gi et godt hjelpetilbud til utsatte og tilpasset behandling både til utsatte og utøvere.

Opptrappingsplanen skal bidra til en helhetlig tilnærming til statistikk og forskning. Det inne- bærer at vi må ha en kriminalstatistikk og stati- stikk innenfor øvrige sektorer som gjør det mulig å overvåke innsatsen. En økt satsing på dette fel- tet må også sees i sammenheng med Norges for- pliktelse i henhold til Istanbulkonvensjonen. Konvensjonen fremhever kunnskapsproduksjon og monitorering av omfang og mønstre i former for vold mot kvinner og vold i nære relasjoner som en viktig del av partenes forpliktelser.

Selv om det er iverksatt omfattende forskning på feltet er det fortsatt behov for mer kunnskap innenfor flere områder. Tiltakene i planen skal bidra til et godt kunnskapsgrunnlag gjennom rele- vant forskning, og bidra til at forskningsresulta- tene tas i bruk i alle relevante sektorer. Det inne- bærer at formidling må være en integrert del av forskningsinnsatsen. Det vises i denne sammen- heng til anmodningsvedtak 134, 6. desember 2022 (jf. dokument 8:218 S (2021–2022), Innst. 64 S (2022–2023)). der Stortinget ber regjeringen å sørge for et godt og oppdatert kunnskapsgrunn- lag om vold i nære relasjoner.

Vi trenger forskning av høy kvalitet, som kan gi mest mulig sikker kunnskap. Siden kunnskap om vold og overgrep er relevant for mange tjenes- ter, er det behov for en tverrsektoriell innsats innen kunnskapsutvikling, med forskning på flere sentrale temaområder. Den videre forskningen skal også bidra til å styrke den tverrfaglige innsat- sen og teoriutviklingen på området, og bidra til å øke forståelsen for vold og overgrep som individu- elt, relasjonelt, samfunnsmessig og strukturelt fenomen.

2.3.1 En tverrsektoriell forsknings- og innovasjonssatsing om utsatte barn og unge

Barne- og familiedepartementet, Kunnskapsde- partementet og Helse- og omsorgsdepartementet har i 2023 etablert en tverrsektoriell forsknings- og innovasjonssatsing om utsatte barn og unge. Dette er en oppfølging av BarnUnge-21-strategien.

¹¹ Europakommisjonen (2022).

Utsatte barn og unge omfatter blant annet barn og unge som opplever omsorgssvikt, vold og overgrep, konflikt mellom foreldrene, en oppvekst i fattigdom, eller andre levekårsutfordringer. Forsknings- og innovasjonssatsingen skal gi oppdatert, relevant og anvendbar kunnskap til bruk i utviklingen av politikk, lovverk, tiltak, tjenester og nye løsninger, og slik bidra til at færre barn og unge faller utenfor. Satsingen håndteres av Norges forskningsråd. I 2023 er satsingen på 18,6 mill. kroner. Regjeringen foreslår å videreføre og styrke forskningssatsingen om utsatte barn og unge med 6 mill. kroner i 2024.

2.3.2 Forskning om vold i nære relasjoner

Det er etablert et eget forskningsprogram om vold i nære relasjoner for perioden 2014 til 2024 for å sikre en kunnskapsbasert innsats på området. Forskningen gjennomføres av NKVTS og NOVA/OsloMet og finansieres av Justis- og beredskapsdepartementet. Som del av forskningsprogrammet finansierer også Arbeids- og inkluderingsdepartementet forskning på negativ sosial kontroll og æresrelatert vold ved NOVA og forskning, informasjonsformidling og nettverk om kjønnslemlestelse i regi av NKVTS. Forskningsprogrammet har bidratt til å imøtekomme både forskningsbehov og realisering av målsettingen om å bygge sterkere kompetansemiljøer på feltet. Regjeringen vil legge til rette for forskning om vold i nære relasjoner innenfor rammen av Forskningsrådets programvirksomhet.

2.3.3 Forskning på vold, overgrep og hatkriminalitet

I 2022 tildelte Forskningsrådet om lag 30 mill. kroner til tre samarbeidsprosjekter for å forebygge og bekjempe vold, overgrep og hatkriminalitet.¹² Prosjektene favner problemstillinger som er viktige for praksisfeltet. Prosjektene skal gjennomføres av én eller flere forskningsorganisasjoner i samarbeid med relevante aktører i offentlig sektor, frivillige organisasjoner og/eller andre organisasjoner.

Midlene skal gå til forskning på hvordan vold, overgrep og hatkriminalitet kan forebygges og bekjempes i digitale og fysiske rom. Resultatene fra prosjektene skal bidra til kunnskap om årsakene til disse formene for kriminalitet, og hva som kjennetegner adekvate reaksjoner og effekter av tiltak innenfor for eksempel politiet, rettsappara-

ret, kriminalomsorgen, familievernet eller barnevernet.

Forskningen skal blant annet bidra til økt kunnskap om forekomst, risikofaktorer og konsekvenser, og hva som er gode tiltak for berørte parter og/eller risikogrupper.

2.3.4 Oppdrag om vold i nære relasjoner, æresrelatert vold og negativ sosial kontroll blant arbeids- og velferdsforvaltningens brukere

Arbeids- og velferdsforvaltningens brukergrupper er ifølge norske omfangsundersøkelser overrepresentert når det gjelder utsatthet for vold i nære relasjoner.¹³ Voldsutsatthet kan gi store og langvarige konsekvenser for både sikkerheten, helsen og arbeidsevnen til brukeren. Regjeringen vil sørge for utlysning av et forsknings- og utviklingsoppdrag for å innhente kunnskap om vold i nære relasjoner, æresrelatert vold og negativ sosial kontroll blant arbeids- og velferdsforvaltningens brukere. Kunnskap fra et slikt oppdrag kan gjøre det enklere å vurdere og iverksette hensiktsmessige og målrettede tiltak.

2.3.5 Omfangsundersøkelser om forekomsten av vold og overgrep i den norske befolkningen

For å fremme forebygging og bekjempelse av vold og overgrep er det behov for jevnlig omfangsundersøkelser om forekomst, risikofaktorer og potensielle konsekvenser over tid.

NKVTS har i 2014¹⁴ og i 2023¹⁵ gjennomført landsdekkende studier om vold og seksuelle overgrep i den norske befolkningen, samt en egen studie om vold og overgrep mot eldre personer i Norge i 2017.¹⁶

NOVA har både i 2007¹⁷ og 2015¹⁸ gjennomført landsrepresentative omfangsundersøkelser om erfaringer med vold og overgrep i oppveksten blant avgangselever i videregående skole (Ung-Vold). En tilsvarende undersøkelse kom i august 2023. Studien gir oppdatert kunnskap om omfang og utvikling over tid, og er basert på erfaringene til 16–19 åringer.¹⁹

¹³ Haaland, T., Clausen, S. & Schei, B. (red.) (2005).

¹⁴ Thoresen, S. & Hjemdal, O. K. (2014).

¹⁵ Dale, M. T. G. m. fl. (2023.).

¹⁶ Sandmoe, A., Wentzel-Larsen, T. & Hjemdal, O. K. (2017).

¹⁷ Mossige, S. & Stefansen, K. (2007).

¹⁸ Mossige, S. & Stefansen, K. (2016).

¹⁹ Frøyland, L. R. m. fl. (2023).

¹² Forskningsrådet (2022).

Gjennom NKVTS' ungdomsundersøkelse om erfaringer med vold og overgrep, UEVO-studien, er det utarbeidet en forskningsinnretning som muliggjør regelmessige og systematisk innhenting av representative data i en norsk kontekst. UEVO-studien er den første landsomfattende undersøkelsen om vold og overgrep der ungdom mellom 12 og 16 år blir spurt om sine erfaringer. Studien ble for første gang gjennomført vinteren 2018/2019.²⁰ Under koronapandemien gjennomførte NKVTS to ekstra datainnsamlinger for å følge med på omfanget av vold i en krisesituasjon.

Det er en utfordring at foreliggende omfangsstudier gir lite kunnskap om omfang blant særlig risikoutsatte grupper. Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet har gitt NKVTS i oppdrag å utforske og utrede mulighetene for å videreutvikle og utvide UEVO-studiens innretning for datainnsamling til å omfatte blant annet hensyn til mangfold (funksjonsnedsettelse, kjønnsuttrykk, kjønnsidentitet og seksuell orientering, minoritetsbakgrunn etc.), ulike typer vold og kontekstuelle forhold.

2.3.6 Statistikk

I henhold til Istanbulkonvensjonen artikkel 11 er partene forpliktet til regelmessig å samle inn forskjellige relevante statistiske data om vold mot kvinner og vold i nære relasjoner, og sørge for at informasjonen er offentlig tilgjengelig. Overvåkningskomitéen GREVIO anbefaler Norge å styrke innsatsen for å sikre omfattende innsamling av data om alle former for vold som er omfattet av Istanbulkonvensjonen, oppdelt på kjønn, alder, voldstype og relasjonen mellom den utsatte og gjerningspersonen.²¹

De viktigste kildene til statistikk på området er Politiets straffesaksstatistikk (Strasak) og statistikken fra kommune-stat-rapporteringen (KOSTRA) samt rapportering fra barnevernet, familievernnet, krisesentrene, sentrene mot incest og seksuelle overgrep/Nok.-sentrene og det tverretatlige Kompetanseteamet mot negativ sosial kontroll og æresrelatert vold.

Barnevernet rapporterer jevnlig om bekymringsmeldinger, igangsatte undersøkelser og tiltak og vedtak som iverksettes. Krisesentrene og sentrene mot incest og seksuelle overgrep/Nok.-sentrene rapporterer årlig til Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet. Også familievernnet rapporterer årlig på andel kliniske saker og meklingssaker hvor vold har vært registrert.

²⁰ Hafstad, G. S. & Augusti, E. M. (2019).

²¹ GREVIO (2022).

Politi- og påtalemyndigheten produserer statistikk som blant annet viser antall anmeldelser og andel oppklarte saker. Kommunene rapporterer årlig gjennom KOSTRA-undersøkelsen om sin aktivitet på området.

Folkehelseinstituttet publiserer kommune- og fylkestall for anmeldte tilfeller av vold og mishandling i Kommunehelse statistikkbank. Indikatoren ble lagt inn i folkehelseprofilene fra 2020. SSB gjennomfører jevnlige livskvalitetsundersøkelser som også inneholder statistikk om vold og overgrep.

Riksrevisjonen undersøkelse fra 2022 viser imidlertid at det er begrenset kunnskap og statistikk på enkelte områder. Det er utfordrende å finne gode datakilder på voldsfeltet. Politiet har for eksempel ikke nasjonal oversikt over bruken av beskyttelsestiltak og det er fortsatt behov for å forbedre politiets registrering og statistikkføring, herunder relasjon mellom utsatt og utøver i kriminalstatistikken. Behovet for bedre registrering og statistikkføring gjelder også internettrelaterte overgrep og seksuell utnyttelse av barn ved hjelp av digitale verktøy.

Det mangler gode systemer for innhenting og registrering av opplysninger om det medisinske tilbudet til barn og unge utsatt for vold, overgrep og omsorgssvikt. En bedre registrering av helse-tjenester til barn utsatt for vold, overgrep og omsorgssvikt kan bidra til å ivareta og forbedre helsetjenester og behandlingstilbud. Regjeringen vil derfor se nærmere på hvordan den systematiske registreringen av opplysninger om det medisinske tilbudet til barn og unge utsatt for vold, overgrep og omsorgssvikt, kan bedres.

Det er behov for å samle all offentlig statistikk på ett sted. Videre er det behov for ytterligere kvalitetssikring og utvikling av statistikk. SSB vurderes som aktuell aktør for en slik oppgave. Regjeringen vil, i samarbeid med SSB, utrede muligheten for videreutvikling og kvalitetssikring av statistikk om vold og overgrep mot barn og vold i nære relasjoner. Dette skal ses i sammenheng med behovet for å sikre en mer enhetlig statistikkføring og bruk på tvers av etater.

2.4 Helhetlig kriseberedskap

Kriser innenfor en sektor kan fort ramme andre sektorer. For eksempel viste erfaringene fra koronapandemien tydelig at en helsekrise kan få konsekvenser utenfor egen sektor og ramme hele samfunnet, særlig dersom brede samfunnsrettede tiltak må iverksettes. Det er viktig at myndighetene er beredt og rigget for å håndtere kriser på

en helhetlig måte, og fortløpende vurdere hvordan krisen og iverksatte tiltak står i forhold til hverandre, og treffer ulike sektorer.

Internasjonal forskning viser at tidligere økonomiske og sosiale kriser har ført til økt risiko for vold i familien.²² Årsakene til at risikoen har økt i slike situasjoner kan blant annet være økonomisk usikkerhet og stress, bekymringer knyttet til sykdom og helse, og redusert tilgang til tjenesteapparatet. Når volden kommer i tillegg til andre forhold som kan være med på å gjøre livssituasjonen vanskelig, blir enkelte grupper ekstra sårbare. Under en krise kan kjønn, alder, språkkompetanse, funksjonsevne, seksuell orientering, kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk, sosioøkonomisk bakgrunn, graviditet, psykisk helse og rusmiddelbruk påvirke voldsutsatthet og sårbarhet, både hver for seg og samtidig.

Erfaringer med koronapandemien har vist at beredskapen for å ivareta sårbare grupper kan bli bedre. Også i krisetider skal volds- og overgrepssatte fanges opp og få nødvendig bistand og beskyttelse. Forskning som har sett på effektene av koronapandemien for barn, unge og familier, viser at mange klarte seg fint til tross for mange restriksjoner i samfunnet. Imidlertid er det klare indikasjoner på at de som før pandemien var risikoutsatt grunnet dårlig økonomi, utfordringer med psykisk helse eller rusmiddelbruk eller vold, hadde fått det vanskeligere.²³ Dette er viktig kunnskap som må benyttes i den helhetlige vurderingen av eventuelle tiltak og prioriteringer i en framtidig krisesituasjon.

Det er viktig at de eksisterende tjenestene på voldsfeltet har beredskapskompetanse og ressuser til å tilpasse ordinære tiltak til en ekstraordinær situasjon. Under en krisesituasjon, er det nødvendig å opprettholde de ordinære tjenestene i størst mulig grad og utøve tjenestene mer proaktivt overfor de mest sårbare. Tilbudet til voldsutsatte må tilpasses ulike tilleggsutfordringer – også i krisetider. Disse tjenestene bør derfor lage beredskaps- og kontinuitetsplaner for å håndtere ulike typer kriser, også langvarige krisesituasjoner. Det innebærer å prioritere visse ressurser og personer og sørge for at nøkkelpersonell fortsatt kan holde de kritiske funksjonene i gang.

Både barnevernet og krisesentrene fikk tidlig status som kritiske samfunnsfunksjoner under koronapandemien. Pandemien aktualiserte også

spørsmålet om ivaretagelse av barns rettigheter, og behovet for å vurdere konsekvenser av smitteverntiltakene for barn og unge. Koronautvalget, som leverte sin rapport i juni 2023, anbefaler blant annet at hensynet til barn og unge gjennomgående tas inn som en del av beslutningsgrunnlaget for tiltak i kriser. Videre bør myndighetene i større grad lytte til og snakke med barn og unge når situasjonen tillater det.²⁴

Regjeringen vil inkludere arbeidet mot vold i nære relasjoner i beredskapsplaner, handlingsplaner og kommunikasjonsplaner i krisesituasjoner. Hvilken rolle frivilligheten skal ha i arbeidet mot vold og overgrep i krisesituasjoner bør også inngå i planverket.

I tillegg er det av stor betydning at informasjon om hjelpetilbud når hele befolkningen. Informasjonen må gjøres tilgjengelig både muntlig og skriftlig på flere språk og distribueres gjennom relevante kanaler.²⁵ Det vil ofte være hensiktsmessig å samarbeide med frivilligheten om formidlingen av informasjon. Regjeringen vil arbeide for at informasjon om hjelpetjenester når bredt ut til befolkningen i krisesituasjoner.

I forbindelse med behandlingen av samfunnsikkerhetsmeldingen²⁶ våren 2021 fattet Stortinget følgende vedtak: «Stortinget ber regjeringen om å utarbeide en handlingsplan for beskyttelse mot vold og overgrep i hjemmene som følge av smitteverntiltak som nedstengte sosiale arenaer, skoler og barnehager» jf. anmodningsvedtak 728, 11. mars 2021 (jf. Meld. St. 5 (2020–2021), Innst. 275 S (2020–2021)). I sammenheng med oppfølgingen av dette vedtaket vil regjeringen vurdere hvilke kompenserende tiltak politiet og de andre relevante tjenestene må iverksette, både enkeltvis og sammen, for å forebygge og fange opp vold og overgrep når det ikke lar seg gjøre å møte opp fysisk hos tjenestene som i en normalsituasjon.

Koronakommisjonen anbefaler at regjeringen sørger for at det utarbeides retningslinjer for alternativ gjennomføring av tilrettelagte avhør i krisesituasjoner som politiet og barnehusene kan innarbeide i sitt beredskapsplanverk.²⁷ Regjeringen vil utarbeide retningslinjer for alternativ gjennomføring av tilrettelagte avhør i krisesituasjoner.

²⁴ NOU 2023: 16, s. 16.

²⁵ Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2023 b).

²⁶ Meld. St. 5 (2020–2021).

²⁷ NOU 2021: 6, s. 374.

²² Nøklebye m. fl. (2020).

²³ Folkehelseinstituttet (2023).

Boks 2.3 Regjeringen vil:

- Legge fram en ny handlingsplan mot negativ sosial kontroll og æresrelatert vold for perioden 2025–2028.
- Styrke samarbeidet mellom departementene for å bidra til en helhetlig og samordnet innsats mot vold og overgrep.
- Utnevne et uavhengig nasjonalt organ for overvåking av Norges gjennomføring av Istanbulkonvensjonen.
- Etablere en struktur på direktoratsnivå for bedre tversektorielt samarbeid og samordning av innsatsen mot vold og overgrep.
- Tydeliggjøre statsforvaltnernes rolle i arbeidet mot vold og overgrep gjennom felles og samordnede oppdrag på området.
- Sørge for at kunnskap om avvergeplikt, taushetsplikt, opplysningsrett og opplysningsplikt (meldeplikt) inngår i kompetansetiltak for relevante sektorer og tjenester.
- Distribuere og gjøre kjent veilederen om taushetsplikt, opplysningsrett og opplysningsplikt til alle deler av tjenesteapparatet.
- Oppfordre kommunene til å utarbeide kommunale handlingsplaner mot vold i nære relasjoner og også vurdere andre virkemidler for å støtte kommunene i dette arbeidet.
- Videreutvikle samarbeidet med frivilligheten i arbeidet mot vold og overgrep.
- Gjenetablere forumet for samarbeid mellom myndigheter og frivillige organisasjoner i arbeidet mot vold i nære relasjoner.
- Styrke samarbeidet mellom myndighetene og tilbydere av tjenester på internett for bedre bekjempelse av internettrelaterte overgrep, herunder mer samarbeid med tilbydere for å lage gode og trygge produkter.
- Etablere en undersøkelseskommissjon for saker som gjelder vold, overgrep eller grov omsorgssvikt mot barn og ungdom.
- Fremme og hegne om Istanbulkonvensjonen som et viktig verktøy i arbeidet mot vold mot kvinner og vold i nære relasjoner i relevante internasjonale sammenhenger, herunder i EØS-samarbeidet på dette området.
- Videreføre EØS-nettverket *SYNERGY Network against Gender-based and Domestic Violence*.
- Styrke det nordiske og det nordisk-baltiske samarbeidet om forebygging og bekjempelse av vold og overgrep.
- Styrke Norges deltakelse i det internasjonale samarbeidet om bekjempelse av internettrelatert kriminalitet.
- Videreføre deltakelsen i *EU Internet Forum* og fornye Norges medlemskap i WePROTECT.
- Videreføre og styrke forskningssatsingen om utsatte barn og unge.
- Legge til rette for forskning om vold i nære relasjoner innenfor rammen av Forskningsrådets programvirksomhet.
- Innhente kunnskap om vold i nære relasjoner, æresrelatert vold og negativ sosial kontroll blant arbeids- og velferdsforvaltningens brukere.
- Bedre den systematiske registreringen av opplysninger om det medisinske tilbudet til barn og unge utsatt for vold, overgrep og omsorgssvikt.
- I samarbeid med SSB, utrede muligheten for videreutvikling og kvalitetssikring av statistikk om vold og overgrep mot barn og vold i nære relasjoner.
- Inkludere arbeidet mot vold i nære relasjoner i beredskapsplaner, handlingsplaner og kommunikasjonsplaner i krisesituasjoner.
- Arbeide for at informasjon om hjelpetjenester når bredt ut til befolkningen i krisesituasjoner.
- Vurdere kompenserende tiltak i politiet og andre relevante tjenester for å forebygge og fange opp vold og overgrep når det ikke lar seg gjøre å møte opp fysisk hos tjenestene.
- Utarbeide retningslinjer for alternativ gjennomføring av tilrettelagte avhør i krisesituasjoner.

3 Forebygging

3.1 Innledning

God forebygging og tidlig innsats mot vold og overgrep kan redusere behovet for mer omfattende tiltak senere og spare enkeltindivider og samfunnet for store kostnader, både menneskelige og økonomiske. Menon Economics' analyse av de samfunnsøkonomiske kostnadene av vold i nære relasjoner viser at en stor del av byrden bæres av personer som opplever vold i form av tidlig død eller redusert helsemessig livskvalitet.¹ Analysen indikerer at en dreining av den offentlige ressursbruken mot forebyggende tiltak vil kunne redusere de totale samfunnsøkonomiske kostnadene knyttet til vold i nære relasjoner, jf. boks 1.5.

Gode oppvekstvilkår for barn og unge og en velfungerende politikk som sikrer tilgang til utdanning, arbeidsmarked, bolig og helse- og sosialtjenester øker samfunnets motstandskraft mot vold og utgjør grunnmuren for det kriminalitetsforebyggende arbeidet. Mindre kriminalitet gir dessuten befolkningen økt sikkerhet og trygghet, og legger grunnlag for bedre folkehelse og en bærekraftig utvikling. NKVTS finner i sin omfangsstudie fra 2023 en klar sammenheng mellom levekårsutfordringer og voldsutsatthet.² Fravær av vold er viktig for helse og livskvalitet i oppveksten og gjennom hele livsløpet.

En sentral del av arbeidet for å forbygge og bekjempe vold og overgrep er den strafferettslige lovgivningen som er skjerpet gjennom de siste tiårene. Lovverk og straffereaksjoner bidrar til normdannning i samfunnet og kan i seg selv ha en forebyggende effekt. Det er derfor vesentlig at vold og overgrep blir avdekket og oppklart slik at voldsutøver kan straffeforfølges og ilegges en adekvat reaksjon.

Forebygging omfatter arbeidet de ulike tjenestene og frivilligheten utfører, alene eller i samarbeid med andre, for å redusere forekomsten av vold og overgrep, samt redusere skadevirkninger og hindre gjentakelse. De forebyggende tiltakene

kan rette seg mot befolkningen som helhet, mot grupper av befolkningen eller mot enkeltpersoner. Tiltakene varierer i form og innhold, og kan være en del av den generelle velferds- og likestillingspolitikken, innebære målrettede holdnings- og informasjonskampanjer, foreldreveiledning eller tilpasset hjelp til personer eller familier i risiko.

God forebygging handler også om å gi barn fra tidlig alder kompetanse om egen og andres kropp, grenser og seksualitet. Det må gis alderstilpasset opplæring både i barnehagen, grunnskolen og i videregående opplæring.

Sentrale deler av det forebyggende arbeidet er tilpassede tiltak og behandlingstilbud rettet mot personer som står i fare for å utøve eller utøver vold, og konkrete beskyttelsestiltak for å trygge voldsutsatte. God og tilpasset oppfølging av voldsutsatte har en viktig forebyggende effekt, jf. kapittel 4 om bistand og beskyttelse.

Det er svært vanskelig å bistå utsatte i utlandet. Derfor er det forebyggende arbeidet som gjøres i Norge viktig for å forhindre ufrivillige og skadelige utenlandsopphold for barn og voksne.

Forebygging deles gjerne inn i tre nivåer; universell, selektiv og indikativ voldsforebygging, jf. boks 3.1. En helhetlig forebyggende innsats forutsetter kunnskapsbaserte tiltak på alle de tre forebyggingsnivåene.

Det er et uutnyttet potensial for forebygging når det gjelder vold og overgrep mot barn og vold i nære relasjoner. Regjeringen vil gjøre forebygging til en hovedstrategi og har som mål å forhindre at vold og overgrep skjer.

Gjennom tiltak i opptrappingsplanen er målet å sette innsatsen inn på et tidligere tidspunkt, legge til rette for at innsatsen er kunnskapsbasert og sørge for at berørte aktører samarbeider på tvers. Ansatte i politiet og øvrige tjenester som møter volds- og overgrepsutsatte barn og voksne skal ha den nødvendige kompetansen og tryggheten til å forebygge, avdekke, avverge og håndtere forekomst av vold og overgrep i en mangfoldig befolkning. Det innebærer at ansatte i relevante tjenester har god fenomenforståelse, inkludert om negativ sosial kontroll, æresrelatert vold og internet-

¹ Pedersen, S. m. fl. (2023).

² Dale, M. T. G. m. fl. (2023).

Boks 3.1 Tre nivåer av voldsforebygging

- *Universell voldsforebygging* settes inn tidlig og retter seg mot hele befolkningen. Styrking av universelle helse- og velferdstjenester som helsestasjon- og skolehelse-tjenesten, som er i en unik posisjon til å avdekke vold, overgrep og omsorgssvikt, er ett eksempel på forebygging på dette nivået. Et viktig mål med universelle tiltak er også å utfordre normer som underbygger eller rettferdiggjør voldsutøvelse.
- *Selektiv voldsforebygging* retter seg mot grupper i samfunnet som har forhøyet risiko for å utøve eller utsettes for vold og overgrep. Sosioøkonomisk utsatthet og tidligere voldsutsatthet og voldsutøvelse samt negative holdninger til likestilling er blant risikofaktorene.¹ Eksempel på tiltak kan være foreldrestøttende program for omsorgsgivere som selv har vært voldsuttatt eller som er i en vanskelig livssituasjon.
- *Indikativ voldsforebygging* retter seg mot enkeltpersoner som er utsatt for eller utøver vold, eller tidligere er utsatt for eller har utøvet vold, for å hindre fortsatt voldsbruk. Konkrete beskyttelsestiltak for å trygge voldsutsatte og behandlingstilbud til utøvere faller inn under dette nivået.

¹ Brå (2021).

trelaterte overgrep, og at de kjenner både egne og andres ansvar, roller og oppgaver i arbeidet mot vold og overgrep. Det er også et mål at tjenestene skal være i stand til å forebygge, avdekke og håndtere vold og overgrep mot særlig risikoutsatte voksne, herunder utsatte som står i fare for å ufrivillig forlate landet.

Holdningsskapende arbeid rettet mot hele befolkningen, kompetanseheving i tjenestene, foreldrestøtte og arbeid rettet mot dem som utøver eller står i fare for å utøve vold og overgrep er blant innsatsområdene som skal prioriteres. I tråd med anbefalinger fra flere utredninger og undersøkelser er det viktig å tydeliggjøre lederansvaret i tjenestene slik at allerede eksisterende regler og retningslinjer følges. Statlige myndigheter skal også støtte opp om frivillig sektors innsats for å forebygge vold og overgrep.

Boks 3.2 Hvordan beskytte barn mot skadelig innhold på nett?

Når internett er tilgjengelig for barna i barnehage og skole kan det være en risiko for at barna kan få tilgang til innhold som ikke er beregnet for dem. Barna kan både ha søkt aktivt selv eller kommet over skadelig innhold på internett ved et uhell. Barnehage- og skoleeiere har ansvar for å forebygge tilgang til skadelig innhold og må ha rutiner for å forebygge, skjerme og håndtere tilgang til dette. Dette kan være innhold i filmer, videoklipp, tekst, illustrasjoner, bilder, spill, lyd og animasjoner. Utdanningsdirektoratet har laget retningslinjer for hvordan man kan jobbe med å beskytte barn mot skadelig innhold på internett.

Vold rammer kvinner og menn forskjellig og sammenlignet med menn har kvinner en høyere voldsbelastning. Det er behov for forebyggende og holdningsskapende tiltak som retter seg mot gutter og menn for å motvirke normer som fremmer vold og skadelig seksuell atferd. Mannsutvalget, som skal levere sin utredning våren 2024, skal blant annet se på likestillingsutfordringer i lys av normer for maskulinitet og tradisjonelle kjønnsroller, der dette er relevant.

Den forebyggende innsatsen mot vold og overgrep som omhandles i opptrappingsplanen skal også ses i sammenheng med øvrige innsatser fra regjeringen.

Det økende omfanget av internettrelaterte overgrep krever økt forebyggende innsats. Det er behov for å øke kunnskapen om risiko på internett både for barn og voksne. Et godt samarbeid mellom myndighetene og private leverandører av internettjenester kan bidra til å forebygge denne typen overgrep mot barn. Det er et mål for regjeringen at barn og unge skal ha en trygg digital oppvekst. Regjeringen har derfor satt i gang arbeidet med en stortingsmelding om dette temaet. Stortingsmeldingen skal omfatte både muligheter og utfordringer i barn og unges digitale liv. En trygg og oppløst bruk av internett vil bidra til å forebygge digital vold og internettrelaterte overgrep mot barn og unge.

Dette kapittelet gir en beskrivelse av dagens situasjon, utfordringer og regjeringens tiltak når det gjelder forebygging av vold og overgrep. Tiltak

kene består av satsinger rettet mot tidlig og samordnet innsats, kompetanse i tjenestene og tilbud til voldsutøvere. Forebygging av vold og overgrep i frivillige organisasjoner og andre fritidsarenaer omhandles også. Videre belyses behovet for offentlig-privat samarbeid særlig i saker om internettrelaterte overgrep.

3.1.1 Særlig om utfordringer

Det er åpenbare gevinster av effektiv forebygging, både for den enkelte og for samfunnet som helhet. Dette til tross, har det vært satset mindre på forebygging enn på reparasjon av skadene i etterkant.

Både partnerdrapsutvalget og barnevoldsutvalget har i sine utredninger pekt på at det er en utfordring at innsatsen ikke settes inn tidlig nok.³ Tidlig innsats innebærer både å oppdage vold, sårbarheter og risikofaktorer, og å sette i verk tiltak så tidlig som mulig for å forebygge en uheldig utvikling eller eskalering. Det gjelder også å forhindre at personer tas til utlandet mot sin vilje, der norske myndigheters mulighet til bistand i volds- og overgrepssaker kan være svært begrenset.

Informasjonsutveksling og samarbeid og samordning mellom tjenestene er en forutsetning for et strukturert, effektivt og målrettet forebyggingsarbeid. Partnerdrapsutvalget viste at samordningsproblemer og manglende informasjonsdeling mellom instansene er en vesentlig årsak til at det samlede forebyggingspotensialet ikke blir utnyttet tilstrekkelig. Denne tematikken ble også løftet av barnevoldsutvalget. Det kan videre være en utfordring at retningslinjer og anbefalinger for tjenestene ikke blir fulgt. I noen tilfeller blir heller ikke rettslig bindende regler etterlevet, som for eksempel meldeplikt til barnevernet.

Partnerdrapsutvalget påpekte også flere utfordringer ved kommunikasjonen mellom hjelpeapparat og bruker, som bidro til at vold ikke ble avdekket, og at risikoen for ytterligere vold ikke ble vurdert eller håndtert. I mange saker ble det for eksempel ikke brukt kvalifisert tolk. Utvalget avdekket også at tjenesteapparatet ikke var tilpasset brukerens forutsetninger og livssituasjon i flere av sakene, og at mange utsatte og utøvere hadde begrenset kunnskap om, og liten tillit til, hjelpeapparatet.

Kunnskap og kompetanse er en grunnleggende forutsetning for godt forebyggende arbeid. Det er fortsatt behov for mer kompetanse blant ansatte i tjenesteapparatet når det gjelder fenomenkunnskap.⁴ Blant annet viser flere studier et

stort behov for mer kompetanse om negativ sosial kontroll og æresrelatert vold, samt om internettrelaterte overgrep mot barn. Det er også behov for mer kunnskap om vold og overgrep mot særlig risikoutsatte voksne, herunder sårbare eldre, personer med funksjonsnedsettelse, personer med psykiske helseutfordringer og/eller rusmiddelproblemer. Mangel på slik kunnskap i tjenestene kan føre til en høyere terskel for å søke hjelp for særlig risikoutsatte grupper.

Det er også mangler i handlings- og samhandlingskompetansen i tjenestene. Det gjelder på den ene siden kunnskap om hvordan man i praksis forebygger, avdekker og håndterer saker om vold, seksuelle overgrep og omsorgssvikt. På den andre siden gjelder det kunnskap om andre instansers ansvar og hvordan man best kan samarbeide. Mangel på slik kunnskap kan føre til at ansatte i tjenestene ikke klarer å fange opp sakene og undervurderer risikoen for vold og overgrep.

Kunnskapen om vold og overgrep er mangelfull også i befolkningen generelt. Når for eksempel barn ikke vet hva vold, seksuelle overgrep og omsorgssvikt er, klarer de heller ikke å sette ord på hva de er utsatt for. Det fører til at mange volds- og overgrepsutsatte barn og unge ikke forteller noen om hva de har opplevd. De kan også ha utfordringer med å forstå ubehagelige opplevelser på internett. Mange av innspillene regjeringen har fått fra barn og unge og fra barne- og ungdomsorganisasjonene til arbeidet med opptappingsplanen handler om at seksualundervisningen ikke er god nok og heller ikke tilpasset unge med funksjonsnedsettelse eller lhbt+ ungdom.⁵

Det er videre en utfordring at det i utformingen av tjenestene ikke tas tilstrekkelig hensyn til en mangfoldig befolkning med varierende grad av helsekompetanse. For noen grupper kan det være spesielt vanskelig å finne og bruke hjelpetjenester når de er utsatt for eller står i fare for å bli utsatt for vold eller overgrep. Det er vesentlig at helse- og omsorgstjenesten tar hensyn til pasienters og brukeres helsekompetanse i sin organisasjons- og tjenesteutvikling.

Risiko for å utøve vold eller seksuelle overgrep kan reduseres med tidlig innsats og god oppfølging og behandling av voldsutøvere. En kartlegging fra NKVTS viser at det i Norge ikke finnes et

³ NOU 2020: 17, NOU 2017: 12.

⁴ Fenomenkunnskap innebærer kunnskap om ulike former for vold og overgrep, om konsekvenser, om risiko og beskyttelsesfaktorer, og hvordan vold og overgrep kan ha særegne uttrykksformer og konsekvenser for ulike risikoutsatte grupper.

⁵ Jf. også omtalen i boks 1.3 om innspill fra Stine Sofies ekspertgruppe.

likeverdig og tilgjengelig behandlingstilbud til personer som har utøvd vold eller seksuelle overgrep, eller står i fare for å gjøre dette.⁶ Det er regionale forskjeller i tilbudet, med ulik grad av tilgjengelighet, ulik kompetanse og ulik kvalitet. Enkelte steder eksisterer det ikke noe tilbud. Det finnes fremdeles flest generelle behandlingstilbud, som i hovedsak er innrettet mot å behandle psykiske og rusmiddelrelaterte lidelser i befolkningen. Mange kommuner har ikke tilgang på et spesialisert behandlingstilbud for voksne med voldsproblematikk, eller for barn og unge med skadelig aggressiv atferd eller skadelig seksuell atferd. En gjennomgående problemstilling er også manglende tilpasning av tilbud til personer med ulike funksjonsnedsettelse og funksjonsvariasjoner, eller til mangfoldet i språk og kultur, kjønn og seksuell orientering. For å forebygge at barn og unge utøver skadelig seksuell atferd eller skadelig aggressiv atferd, er det viktig å komme tidlig inn.

3.2 Tidlig og samordnet innsats

For å lykkes i det forebyggende arbeidet mot vold og overgrep må tidlig innsats prioriteres og samarbeidet og samhandlingen mellom sektorer som har en rolle og et ansvar på feltet styrkes. Samarbeid gir større kunnskap og et bedre beslutningsgrunnlag for å iverksette tiltak som samlet sett gir forebyggende effekt. Store deler av det forebyggende arbeidet finner sted i kommunene og sentrale myndigheter vil understøtte denne innsatsen.

3.2.1 Kommunenes ansvar

Kommunenes ansvar for å forebygge vold og overgrep følger direkte eller indirekte av flere lover. Eksempler på relevante bestemmelser er helse- og omsorgstjenesteloven § 1-1 som omhandler formålet med loven, herunder å «forebygge, behandle og tilrettelegge for mestring av sykdom, skade, lidelse og nedsatt funksjonsevne», § 3-3 om helsefremmende og forebyggende arbeid, og § 3-3a om kommunens ansvar for å forebygge, avdekke og avverge vold og seksuelle overgrep.

Sosialtjenesteloven har blant annet som formål å bedre levekårene for vanskeligstilte og bidra til at utsatte barn og unge og deres familier får et helhetlig og samordnet tjenestetilbud. Sosialtjenesteloven forplikter kommunen til å gjøre seg kjent med innbyggernes levekår, vie spesiell oppmerksomhet til trekk ved utviklingen som kan skape

eller opprettholde sosiale problemer, og søke å finne tiltak som kan forebygge slike problemer. Kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen skal medvirke til at sosiale hensyn blir ivaretatt av andre offentlige organer som har betydning for at formålene med loven blir oppnådd. Den skal samarbeide med andre sektorer, forvaltningsnivåer og tjenesteytere dersom samarbeid er nødvendig for å gi en person oppfølging og et helhetlig og samordnet tjenestetilbud. I tillegg til å følge opp enkeltpersoner, skal den også samarbeide slik at kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen og de andre tjenesteyterne kan ivareta sine oppgaver etter lov og forskrift.

Kapittel 9 A i opplæringsloven handler om elevens rett til et trygt og godt skolemiljø. Skolen har nulltoleranse mot krenking som mobbing, vold, diskriminering og trakassering, og skal forebygge brudd på retten til et trygt og godt skolemiljø ved å arbeide kontinuerlig for å fremme helsen, trivselen og læringen til elevene. Som eier av kommunale barnehager har kommunen en tilsvarende plikt til å forebygge tilfeller hvor barn ikke har et trygt og godt barnehagemiljø etter barnehageloven § 41. Videre har kommunen som barnehagemyndighet ansvar for å gi veiledning om og påse at både kommunale og private barnehager drives i samsvar med barnehageloven med forskrifter, jf. barnehageloven § 10. Kommunen har også ansvar for å føre tilsyn med at barnehagene drives i samsvar med loven, jf. barnehageloven § 53.

Også folkehelseloven har relevante bestemmelser. Det vises for øvrig til at kommunene har en plikt til blant annet å planlegge sin virksomhet mm, jf. helse- og omsorgstjenesteloven § 3-1. Videre har kommunene planbestemmelser gjennom plan- og bygningsloven § 3-1 bokstav f.

Likestillings- og diskrimineringsloven § 24 regulerer offentlige myndigheters aktivitets- og redegjørelsesplikt. Aktivitetsplikten omfatter all myndighetsutøvelse og all tjenesteyting på alle samfunnsområder. Det innebærer at kommuner, fylkeskommuner og stat «skal arbeide aktivt, målrettet og planmessig for å fremme likestilling og hindre diskriminering» på grunnlag av kjønn, graviditet, permisjon ved fødsel eller adopsjon, omsorgsoppgaver, etnisitet, religion, livssyn, funksjonsnedsettelse, seksuell orientering, kjønnsidentitet, kjønnsuttrykk og alder, samt kombinasjoner av disse grunnlagene. Det er presisert i lovteksten at plikten blant annet innebærer at offentlige myndigheter skal arbeide for å forebygge trakassering, seksuell trakassering og kjønnsbasert vold. I forarbeidene til likestillings- og diskrimine-

⁶ Askeland, I. R. m. fl. (2016).

ringsloven framgår det at arbeidet for å forebygge og hindre vold og overgrep skal prioriteres høyt.⁷

Kommunene kan i stor grad selv velge hvordan de skal oppfylle aktivitetsplikten og det stilles ikke krav til én bestemt arbeidsmetode. Kravet om at kommunene skal arbeide «aktivt» innebærer imidlertid at kommunen må iverksette konkrete tiltak for å forebygge kjønnsbasert vold, basert på en analyse av situasjonen.⁸ Videre innebærer kravet om «målrettet» og «planmessig» forebygging at kommunen må sette mål, lage plan og følge en strategi for arbeidet sitt.

Av forarbeidene følger det også at kommunen skal bidra til utvikling av kunnskap om kjønnsrelatert vold.⁹ Kommunenes plikt til å forebygge kjønnsbasert vold etter likestillings- og diskrimineringsloven må videre tolkes i lys av Norges internasjonale forpliktelser på dette området, deriblant Istanbulkonvensjonen og FNs kvinnediskrimineringskonvensjon.¹⁰

Det følger av Likestillings- og diskrimineringsloven § 24 andre ledd at kommunene også har en plikt til å rapportere om «hva de gjør for å integrere hensynet til likestilling og ikke-diskriminering», og «hvordan de arbeider med å omsette prinsipper, prosedyrer og standarder for likestilling og ikke-diskriminering til handling». Rapporteringen skal gis i en årsrapport, årsberetning eller i et annet offentlig tilgjengelig dokument. Kommunene skal også vurdere de resultatene de har oppnådd, samt opplyse hvilke forventninger de har til det framtidige arbeidet.

Kommunen skal fremme gode oppvekstvilkår gjennom tiltak for å forebygge at barn og unge utsettes for omsorgssvikt eller utvikler atferdsvansker. Ansvarer følger av barnevernsloven, og skal ivaretas gjennom kommunens samlede tjenestetilbud på oppvekstområdet. Barnevernsloven § 15-1 gir kommunestyret plikt til å vedta en sektorovergripende plan for arbeidet med å forebygge omsorgssvikt og atferdsvansker. Planen skal beskrive hva som er målet for arbeidet, hvordan arbeidet skal organiseres og fordeles mellom etatene i kommunen, og hvordan etatene skal samarbeide. Plikten for kommunestyret til å vedta en plan for det forebyggende arbeidet, trådte i kraft i 2022 samtidig som det ble tydeliggjort i loven at ansvaret for å forebygge omsorgssvikt og atferdsvansker ligger til kommunen som sådan, og ikke barnevernstjenesten. Plikten har nær

sammenheng med barnevernsreformens mål om økt vekt på forebygging og tidlig innsats.

Barnevernsreformen trådte i kraft 1. januar 2022. Kommunene har gjennom reformen fått større ansvar for barnevernet, både faglig og økonomisk. Et mål med reformen er at kommunene skal styrke arbeidet med tidlig innsats og forebygging i hele oppvekstsektoren. Det stilles krav til kommunens styring av barnevernet, til ledelsen i barnevernet og til det samlede familiestøttende arbeidet. Tidlig innsats, med tiltak som er godt tilpasset barnas og familienes behov, er først og fremst en investering i innbyggernes velferd, men må også ses på som en investering som kan spare kommunene for mer inngripende og kostbare tiltak senere. Målene i reformen skal oppnås gjennom endringer i hele oppvekstsektoren, derfor blir den også omtalt som en oppvekstreform.

Kommunene har et bredt forebyggende ansvar som er forankret i flere sektorlovverk og som skal bidra til at barn og unge har gode oppvekstvilkår. Kommunene har etterspurt veiledning for å ivareta dette ansvaret. Regjeringen vil be direktoratene utarbeide veiledning om kommunens forebyggende ansvar på oppvekstområdet.

3.2.2 Foreldrestøttende arbeid

Alle foreldre kan fra tid til annen oppleve at foreldrerollen er utfordrende. I alvorlige tilfeller kan foreldrenes utfordringer føre til omsorgssvikt og vold.

Betegnelsen «1000 dager» brukes på den viktige perioden fra unnfangelse til barnet er to år, og omfatter blant annet psykisk helse hos mor under svangerskapet og det første året etter fødsel. Regjeringen har begynt arbeidet med å se på hvordan det kan legges til rette for en best mulig start i livet for alle barn gjennom god ivaretagelse av både kommende og nybakte foreldre, og barna deres. Tematikken 1000 dager inngår i Folkehelsemeldingen, i kommende Nasjonal helse- og samhandlingsplan, og i kommende stortingsmelding om sosial mobilitet og utjevning, som til sammen vil vise regjeringens helhetlige arbeid på området.

Stress i familien som skyldes rusmiddelbruk, psykisk eller fysisk sykdom, levekårsutfordringer som lav inntekt eller arbeidsledighet, eller svak tilknytning til arbeidslivet, kan påvirke relasjonen foreldre har til sine barn.

Foreldrestøttende arbeid er viktig for å forebygge at foreldrenes utfordringer vokser til alvorlige problemer som rammer barnet, og er derfor en sentral del av det voldsforebyggende arbeidet.

⁷ Prop. 63 L (2018–2019).

⁸ Prop. 81 L (2016–2017); Prop. 63 L (2018–2019).

⁹ Prop. 81 L (2016–2017).

¹⁰ Ballangrud, A. J. B. & Søbstad, M. (2021).

Universelle ordninger som helsetjenestetilbud før, gjennom og etter svangerskap, barnehagetilbud og økonomiske støtteordninger til barnefamilier, er alle elementer som bidrar til at alle barn kan få muligheten til en god start på livet. Fastleger og helsestasjons- og skolehelsetjenesten er særlig viktige helsetjenester i svangerskapsoppfølgingen, i barselperioden og i barne- og ungdomsårene. Regjeringens styrking av disse tjenestene er også en styrking av tilbudet til barnefamilier, jf. punkt 3.2.4.

Forebyggende arbeid og tidlig innsats er også en viktig del av barnevernsreformen. Godt arbeid med foreldrestøtte kan hindre at barn blir utsatt for vold og omsorgssvikt, og forebygge framtidige omsorgsovertakelser. Mange av de minste barna som er utsatt for vold, vokser opp i familier med store og sammensatte levekårsutfordringer.

Det er et mål at alle kommuner skal tilby kunnskapsbasert foreldrestøtte, og at samarbeidet mellom ulike tjenester skal styrkes. Både helsetjenestene, barnevernet, familievernnet og kriesesentrene benytter ulike foreldrestøttende programmer i arbeidet sitt. Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet har utviklet en nettressurs med oversikt over, og beskrivelse av, de fleste foreldreveiledningsprogrammene, for å gjøre det lettere for kommunene å beslutte hvilke tjenester som kan tilby hva til hvilken tid.¹¹

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet har ansvaret for Foreldrehverdag.no som er en nettressurs som gir informasjon til foreldre med barn i ulike aldre. Nettressursen omfatter blant annet råd om barns digitale hverdag. Det pågår også et arbeid med å gi foreldre økt kunnskap om personvern. Regjeringen vil videreutvikle innholdet på Foreldrehverdag.no om digitalt foreldreskap og om hvordan foreldre kan forebygge risikoatferd og skadelig nettbruk blant barn og unge.

Medietilsynet utvikler råd og veiledninger til foreldre om hvordan de kan hjelpe sine barn og ungdommer til å være trygge på nett. I den senere tid har Medietilsynet også gjennomført spørreundersøkelser og kvalitative intervjuer med foreldre der de undersøker hvilke dilemmaer og problemer foreldre opplever i forbindelse med barnas nettbruk.

Medietilsynet har også laget en foreldreguide for å snakke om pornografi på internett og deling av nakenbilder. Foreldreguiden skal gjøre det lettere for foreldre å snakke med sine barn om nakenbilder og porno.¹²

Familievernnet har utviklet det digitale sinne-stringskurs for foreldre Littsint.no. Selv- hjulpskurs er tilgjengelig på 11 språk. Målet er at alle foreldre som tar kontakt med familievernnet og har behov for å jobbe med sinnemestring, skal få informasjon om at nettkurs finnes. Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet gir også tilskudd til drift av hjelpetelefonen Foreldresupport som driftes av Mental helse i samarbeid med Stine Sofies Stiftelse.

Videre forvalter Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet tilskuddsordningen til foreldrestøttende tiltak. Målet med tilskuddsordningen er å styrke foreldre i foreldrerollen, og dermed bidra til at foreldrene blir gode omsorgspersoner for barna sine, og forebygge at barn utsettes for vold, overgrep eller omsorgssvikt. Regjeringen vil øke tilskuddsordningen til foreldrestøttende tiltak i kommunene. I statsbudsjettet for 2024 er det foreslått en økning på 10 mill. kroner.

Uprøvingen av det kunnskapsbaserte programmet Sammen på vei (*Nurse-Family Partnership* – NFP) er eksempel på en forebyggende innsats på selektivt nivå som retter seg mot førstegangsgravide med sammensatte utfordringer. Deltakerne følges opp av spesialopplærte sykepleiere gjennom tette hjemmebesøk og et helhetlig program fra graviditet til barnet fyller to år. Det gjennomføres en effektstudie av utprøvingen i perioden 2023–2027.

Foreldre med minoritetsbakgrunn kan stå overfor andre utfordringer enn foreldre med majoritetsbakgrunn. Voksne som har innvandret til Norge, kan oppleve det som utfordrende å oppdra barna i en annen kontekst enn den de selv har erfaring fra. De kan ha vokst opp med andre normer og kulturelle koder for hva som er en god oppvekst og oppdragelse. De kan også oppleve å stå i et krysspress mellom forventninger fra storsamfunnet, eget miljø i Norge og fra familie og nettverk i utlandet. Noen kan ha vanskelige levekår som ustabil økonomi og bosituasjon, og fysiske og psykiske helseutfordringer. Noen kan også bekymre seg for familie i opprinnelseslandet eller på flukt, og ha liten tiltro til offentlige myndigheter. Dette er faktorer som påvirker hvordan foreldreskap og generasjonskonflikter utspiller seg.¹³

Foreldreveiledning er et tilbud til foreldre som trenger støtte for å ivareta rollen som foreldre. Kurs i foreldreveiledning er obligatorisk for deltakere i introduksjonsprogrammet for nyankomne flyktninger og innvandrere som har barn under 18

¹¹ Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (udatert b).

¹² Medietilsynet (udatert).

¹³ Friberg, J. H. & Sterri, E. B. (2023); Smette, I. & Rosten, M. G. (2019).

Boks 3.3 Liten og ny i barnehagen

«Liten og ny i barnehagen» er et folkehelseprosjekt i Trondheim kommune i perioden 2018–2023. Prosjektet er en del av det nasjonale «Program for folkehelsearbeid i kommunene». Et hovedelement i dette programmet er å tilrettelegge for en kunnskapsbasert utvikling av arbeidsmåter, tiltak og verktøy, samt stimulere til samarbeid mellom kommunesektoren og forskningsmiljøer om utviklingsarbeidet. Liten og ny i barnehagen foregår i samarbeid med NTNU Regionalt kunnskapssenter for barn og unge – Psykisk helse og barnevern (RKBU). Prosjektet evalueres av RKBU Midt-Norge. Prosjektet går ut på at foreldre har en mer aktiv rolle i tilvenningen i barnehagen enn det som vanligvis er tilfelle, og at tilvenningen går over flere dager enn det som har vært vanlig. Hovedformålet er å gi barnet en bedre oppstart i barnehagen ved at både barnet og foreldrene blir tryggere. Faste besøk før oppstart og flere tilvenningsdager gir i tillegg gode muligheter for ansatte i barnehagen til å fange opp barn og foreldre som trenger ekstra støtte.

år eller som får barn i løpet av programtiden. Integrerings- og mangfoldsdirektoratets nettbaserte fagressurs for introduksjonsprogrammet har informasjon om kravene til gjennomføring og ulike foreldreveiledningsmetoder.¹⁴ Temaene negativ sosial kontroll, æresrelatert vold og andre former for vold i nære relasjoner er obligatorisk innhold i foreldreveiledningen.

Foreldre til barn med utviklingshemming kan oppleve det vanskelig å få den hjelpen familien har behov for. Uten tilstrekkelig hjelp over tid kan det oppstå slitasje i forholdet mellom barna og foreldrene. Det øker igjen risikoen for overreagering og vold. Foreldre til barn med utviklingshemming trenger støtte og avlastning, men kan også ha behov for tilpasset foreldrestøtte.

3.2.3 Folkehelsearbeidet

Vold og overgrep er en betydelig folkehelseutfordring. Derfor er kunnskap om forebygging av vold og overgrep viktig i kommunenes systema-

tiske folkehelsearbeid. Samtidig mangler det kunnskap om virksomme forebyggende tiltak på dette området. Det mangler også erfaring med hvordan arbeidet mot vold og overgrep kan ivaretas i folkehelsearbeidet.

I folkehelseloven er det nedfelt at alle kommuner skal ha en folkehelsestrategi som sikrer at man har oversikt over helsetilstanden i befolkningen og om sosiale forskjeller i helse. Denne oversikten skal gi grunnlag for kommunenes planarbeid og angi hvordan man skal iverksette effektive tiltak for å fremme helse og redusere sosiale helseforskjeller. Folkehelseinstituttet publiserer kommune- og fylkestall for anmeldte tilfeller av vold og mishandling i Kommunehelsa statistikkbank som kan brukes i det systematiske folkehelsearbeidet. Også data om personskader som rapporteres fra norske sykehus og legevakter til Norsk pasientregister (NPR) kan være et relevant grunnlag. Det vises til rapporten Personskadedata 2022 fra NPR og arbeidet med å forbedre data via Fyrtårnprosjektet, omtalt i Meld. St. 15 (2022–2023) Folkehelsemeldinga – Nasjonal strategi for utjamning av sosiale helseforskjeller.

Regjeringen vil tydeliggjøre at arbeid mot vold og overgrep er viktig i kommunenes langsiktige og systematiske folkehelsearbeid. Regjeringen vil vurdere hvordan vold og overgrep kan ivaretas i et folkehelseperspektiv ved gjennomgang av folkehelseloven.

3.2.4 Helse- og omsorgstjenestene

Helse- og omsorgstjenestene er sentrale i arbeidet med å forebygge vold, seksuelle overgrep, negativ sosial kontroll, æresrelatert vold, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse. Kommunen, fylkeskommunen og de regionale helseforetakene skal legge til rette for at tjenestene blir i stand til å forebygge, avdekke og avverge vold og overgrep, jf. helse- og omsorgstjenesteloven, tannhelsetjenesteloven og spesialisthelsetjenesteloven.

Regjeringen la i juni 2023 fram Meld. St. 23 (2022–2023) Opptappingsplan for psykisk helse (2023–2033). Planen har tre innsatsområder: Helsefremmende og forebyggende psykisk helsearbeid, gode tjenester der folk bor og tilbud til personer med langvarige og sammensatte behov. Forebygging av psykiske plager og lidelser er også voldsforebygging. Innsatser som følger av opptappingsplanen for psykisk helse vil derfor også være viktige for forebygging av vold og overgrep. Et styrket tilbud til personer med psykiske plager og lidelser vil også komme voldsutsatte til gode når de har behov for helsehjelp.

¹⁴ Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (udatert a).

Boks 3.4 Opplæringsprogrammet «Tidlig inn»

Opplæringsprogrammet «Tidlig Inn» er utviklet med formål om at gravide og småbarnsfamilier identifiseres på et tidlig tidspunkt slik at de kan få kompetent hjelp på områdene rusmiddelbruk, psykisk helse og vold gjennom tverrfaglig samarbeid. Barnevoldsutvalget pekte på opplæringsprogrammet som et unikt program fordi det handler om å oppdage risiko og utsatthet på et tidlig tidspunkt. Målgruppen (helsepersonell og kommunalt ansatte som møter gravide og småbarnsforeldre) får opplæring i validerte kartleggingsverktøy og metoder for samtale om rusmiddelbruk, psykisk helse og vold. Voksnes egne erfaringer med vold er også en integrert del i opplæringen og utøvelsen av kartleggingen, samtalene og oppfølgingen. Opplærings-

programmet tilbys av regionale opplæringssteam (ROT), sammensatt av KORUS, RBUP/RKBU, RVTS og Barne-, ungdoms- og familieetaten. Kompetansesentrene arbeider for å styrke de forebyggende tjenestenes tilnærming til begge foreldrenes behov.

Opplæringsprogrammet er evaluert to ganger med positive resultater. Det oppdateres og videreutvikles kontinuerlig og er gjennomført i over 160 kommuner, med tverrfaglig deltakelse. Tidlig Inn sees i sammenheng med det øvrige foreldrestøttende arbeidet i kommunen og har nylig integrert informasjon om de nye samarbeidsbestemmelsene i velferdslovgivningen.

Helsestasjons- og skolehelsetjenesten

Helsestasjons- og skolehelsetjenesten er viktig i kommunenes arbeid med å gi alle en god start på livet. Tjenesten skal bidra til å forebygge sykdom og fremme god fysisk og psykisk helse hos barn og unge samt deres foreldre, utjevne sosiale helseforskjeller og forebygge, avdekke og avverge vold, overgrep og omsorgssvikt. I nasjonal faglig retningslinje for helsestasjons- og skolehelsetjenesten anbefales det å tilby ekstra oppfølging til familier som av ulike årsaker har behov for utvidet støtte eller veiledning. Retningslinjen har også anbefalinger om hvordan tjenesten skal bidra til å avdekke vold og om hvordan de ansatte skal agere dersom det er grunn til å tro at et barn utsettes for vold, overgrep eller omsorgssvikt.

Hovedutfordringen for helsestasjons- og skolehelsetjenesten er i hovedsak tilgjengelighet og kapasitet. For barn og unge handler det om at tjenesten bør være tilgjengelig, både gjennom tilpassede åpningstider og på digitale flater, og at kapasiteten er god nok til at det går an å få time med kort eller ingen ventetid. Dette innebærer blant annet større tilstedeværelse av helsesykepleier på skoler.

Gjennom DigiHelsestasjon, som er en del av DigiUng, utvikles det løsninger for digital tilgjengelighet til helsestasjons- og skolehelsetjenesten.¹⁵ DigiHelsestasjon muliggjør digital dialog med helsesykepleier. Det øremerkede tilskuddet til helsestasjons- og skolehelsetjenesten ble

styrket i 2023. Fra 2024 skal tilskuddet ikke lenger være begrenset til spesifikke profesjoner, men det åpnes opp for at kommunene kan søke om støtte til å dekke årsverkskostnader for de profesjoner kommunen selv vurderer at de har behov for. Det er også behov for styrket kompetanse, fagutvikling og forskning på helsestasjons- og skolehelsetjenestens områder. Stortinget har derfor bevilget midler til etablering av et nasjonalt tverrfaglig kompetansemiljø for helsestasjons- og skolehelsetjenesten. Miljøet er forankret ved Folkehelseinstituttet og ligger i Levanger.

Regjeringen vil styrke helsestasjons- og skolehelsetjenesten, faglig og økonomisk. I budsjettet for 2024 er det som en del av oppfølgingen av opptrappingsplan for psykisk helse foreslått å styrke rammetilskuddet til kommunene med 40 mill. kroner begrunnet med behovet for styrking og utvikling av helsestasjons- og skolehelsetjenesten.

For å forebygge kjønnslemlestelse og fange opp de som trenger helsehjelp som følge av slike inngrep, bør helsestasjons- og skolehelsetjenesten tilby samtale om kjønnslemlestelse til foreldre og jenter med bakgrunn fra aktuelle land på 1. og 5. trinn. Jenter med bakgrunn fra samfunn hvor kjønnslemlestelse er utbredt, bør også få tilbud om underlivsundersøkelse. I tillegg bør jenter fra

¹⁵ DigiHelsestasjon er en meldingstjeneste mellom helsestasjons- og skolehelsetjenesten og innbygger. Her kan innbygger på en sikker og trygg måte sende og motta meldinger, få oversikt over avtaler, motta varslinger og få tilgang til relevant informasjon.

de aktuelle landene få tilbud om samtale og underlivsundersøkelse på ungdomsskoletrinnet. Det er behov for å kartlegge hvordan og i hvilken utstrekning helsestasjons- og skolehelsetjenesten gir dette tilbudet. Regjeringen vil derfor at det gjennomføres en kartlegging av tilbudet om samtale om kjønnslemlestelse og frivillig underlivsundersøkelse i helsestasjons- og skolehelsetjenesten. Det er videre behov for å en oppdatering av veilederen «Forebygging av kjønnslemlestelse – Tilbud om samtale og frivilling underlivsundersøkelse. Veileder for helsestasjons- og skolehelsetjenesten.» Regjeringen vil be Helsedirektoratet oppdatere veilederen eller utarbeide faglige råd for helsestasjons- og skolehelsetjenesten om forebygging av kjønnslemlestelse.

Fastlegeordningen

Alle innbyggere har rett på en fastlege, og fastlegen vil ofte være første kontakten utsatte for vold og overgrep har med tjenesteapparatet. Barn har ofte samme fastlege som en eller begge foreldre. Kontinuiteten i lege-pasient-forholdet, og derigjennom kjennskap til familier over tid, bidrar til at fastlegene kan være en særlig ressurs for å forebygge og håndtere vold og overgrep. Fastlegene har videre en viktig rolle i å sørge for et helhetlig helsetilbud til pasienter på tvers av ulike aktører i primær- og spesialisthelsetjenesten.

Det har de siste årene vært manglende rekruttering til fastlegeordningen. Regjeringen har derfor styrket ordningen med over en milliard kroner over to budsjettår og har også endret innretningen på basistilskuddet. Basistilskuddet til legene er nå avhengig av ulike egenskaper ved listeinnbyggerne, som alder, kjønn og utløste egenandeler siste år. I tillegg er det et påslag i områder med lav sosioøkonomisk status og i de minst sentrale kommunene. Formålet med denne endringen er blant annet å understøtte at fastlegene kan prioritere pasientene med størst behov for oppfølging. Dette vil kunne bedre oppfølgingen av utsatte for vold og overgrep.

Regjeringen utreder også strukturelle endringer i fastlegeordningen for å gjøre den bærekraftig i møte med fremtidige utfordringer. Økt tverrfaglighet på fastlegekontorene er et viktig tema. Fastlegekontor der ulike profesjoner samarbeider og utfyller hverandre, kan bedre oppfølgingen av pasienter med sammensatte behov og bidra til mer hensiktsmessig ressursutnyttelse.

Økt samhandling i kommunen og mellom behandlingsnivåer er viktig for å bedre tilbudet til personer utsatt for vold og overgrep. Videreutvik-

ling av digitale løsninger som bidrar til dette er sentralt. Bedre samhandling mellom fastlegene og aktørene i den akuttmedisinske kjeden, som legevakt og ambulansetjeneste, er viktig for at pasientgruppen skal motta et helhetlig tilbud.

Svangerskaps-, føde- og barselomsorgen

Både tidligere og pågående erfaringer med vold kan påvirke kvinners opplevelse av svangerskap, fødsel og barsel. Voldserfaringer kan påvirke helse og livskvalitet, både hos kvinnen og det ufødte barnet.¹⁶ Derfor er det viktig å avdekke voldserfaringer og å iverksette tiltak for å følge opp kvinnene. I nasjonalfaglig retningslinje for svangerskapsomsorgen anbefales det at helsepersonell spør alle gravide om vold, både nåværende og tidligere erfaringer. En eller flere konsultasjoner bør gjennomføres uten partner til stede. Helsepersonell bør henvise og/eller sørge for riktig hjelp til gravide som er utsatt for vold. Helsepersonell bør videre samarbeide med fagpersoner med særskilt kompetanse på vold for å gjøre spesifikke vurderinger og sikkerhetsarbeid.

En god oppfølging etter fødsel kan bidra til å avdekke behov for hjelp på et tidlig tidspunkt. Gjennom opptrappingsplan for psykisk helse vil regjeringen vurdere tiltak for foreldrestøtte under og etter svangerskap, og utrede tiltak for å forebygge og behandle svangerskaps- og fødselsdepresjon. Tiltak for å sikre god oppfølging og gi støtte til foreldre er viktig for å forebygge vold mot barn.

Kjønnslemlestelse kan gi komplikasjoner under og etter fødsel, og i svangerskapet bør kjønnslemlestelse identifiseres slik at det legges en plan for fødsel, og kvinnen gis informasjon og støtte. Det er egne anbefalinger om kjønnslemlestelse i nasjonal retningslinje for svangerskapsomsorgen og i nasjonal retningslinje for barselomsorgen. Gravide kan følges opp av både fastlege og jordmor i kommunen. Derfor er det viktig at jordmødre og fastleger har kunnskap om kjønnslemlestelse og kompetanse til å kunne iverksette riktige tiltak.

Et godt tilbud i svangerskap, fødsel og barsel er viktig for kvinners helse, for familien og for å gi barn en god start på livet. Regjeringen legger gjennom Nasjonal helse- og samhandlingsplan fram arbeidet for et sammenhengende og helhetlig føde- og barseltilbud – som blant annet omfatter bemanning, følgetjenesten, heltidsstillinger for jordmødre og finansiering av fødselsomsorgen.

¹⁶ Helsedirektoratet (2023).

Nasjonal helse- og samhandlingsplan presenterer regjeringens mål og tiltak for svangerskaps-, fødsels og barselomsorgen.

Omsorgstjenestene

Personer som mottar omsorgstjenester kan være ekstra utsatte for vold og overgrep, blant annet på grunn av fysiske og kognitive utfordringer og avhengighet av andre i hverdagen. Både hjemmeboende eldre og eldre i institusjoner, personer med nedsatt funksjonsevne og personer med psykiske lidelser kan utsettes for vold og overgrep. For personer som bor på sykehjem eller i bofelleskap kan også det å dele boareal med personer med utfordrende atferd utgjøre en risiko. Årsakene til at hendelser oppstår kan være av både menneskelig, organisatorisk og kunnskapsmessig karakter. Det er viktig at omsorgstjenestene kjenner til sårbarhets- og risikofaktorer, slik at de er i stand til å forebygge, avdekke og avverge vold og overgrep, og å følge opp utsatte og utøvere av vold. Det er også viktig at ledere og ansatte har kunnskap om hvor og når de skal melde fra dersom pasienter og brukere utsettes for vold og overgrep.

Stortinget har bedt regjeringen etablere nasjonale retningslinjer for utredning og håndtering av eldrevoldssaker, jf. anmodningsvedtak 986, 25. mai 2021 (jf. dokument 8:134 S (2020-2021), Innst. 485 S (2020–2021)). Stortinget har også bedt regjeringen etablere meldeplikt til tilsynsmyndighetene når det er grunn til å tro at eldre blir utsatt for vold og overgrep, jf. anmodningsvedtak 987, 25. mai 2021 (jf. dokument 8:134 S (2020–2021), Innst. 485 S (2020–2021)). Som ledd i oppfølging av anmodningsvedtakene har Helsedirektoratet utredet og vurdert tiltak for å styrke innsatsen for å forebygge, avdekke, avverge og håndtere eldrevold i omsorgssektoren. Utredningen ble overlevert Helse- og omsorgsdepartementet i september 2023. Blant tiltakene som foreslås, er å styrke TryggEst-modellen. Regjeringen vil videreutvikle TryggEst og legge til rette for at modellen innføres i flere kommuner, jf. punkt 4.2.2. Det vises også til punkt 3.5.6 for tiltak for å øke kompetansen om vold og overgrep mot risikoutsatte voksne i helse- og omsorgstjenesten. Helse- og omsorgsdepartementet vil vurdere anbefalingene fra Helsedirektoratet nærmere.

Spesialisthelsetjenesten

Spesialisthelsetjenesten har et lovpålagt ansvar for å forebygge, avdekke og avverge vold. I nasjonale

pasientforløp for psykiske lidelser og for rusbehandling pekes det på at tidligere og nåværende belastende livshendelser som vold og overgrep skal kartlegges. Ved mistanke om voldsutsatthet eller ved avdekking av pågående vold, skal dette følges opp og det skal vurderes om hendelsene kan ha sammenheng med pasientens helsetilstand.

«Barn under radaren» er et tiltak for tidlig avdekking av omsorgssvikt og vold mot barn ved ambulansetjenesten, akuttmottakene og de ambulante akutteamene ved Sørlandet sykehus HF. Helsepersonell benytter en sjekkliste i møtet med omsorgspersoner som får akutt helsehjelp grunnet intoksikasjon, alvorlig rusmiddelproblematikk, selvmordsforsøk, alvorlig psykisk lidelse og skader etter vold. Evalueringen av tiltaket viser at antall meldinger til barnevernstjenesten fra akuttjenestene ved Sørlandet sykehus HF økte fra 11 til 85,7 per 100 000 innbyggere i perioden oktober 2019 til oktober 2020.

Verktøy som både kan sikre etterlevelse av regelverket om helsepersonells opplysningsplikt til barnevernstjenesten og som kan sikre kvalitet og trygge helsepersonell i arbeidet har vært etterspurt.¹⁷ Tiltaket er også etterspurt fra legevakt og politi. I oppdragsdokumentet til de regionale helseforetakene for 2023 er det gitt i oppdrag å ha særlig oppmerksomhet på sårbare barn og unge, herunder blant annet videreutvikle og implementere verktøy for å avdekke omsorgssvikt og barnemishandling, jf. pilotprosjektet «Barn under radaren» ved Sørlandet sykehus HF. Oppdraget skal løses i samarbeid med Helsedirektoratet og Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet. «Barn under radaren» er ikke ferdig utredet, men målet er nasjonal utbredelse dersom dette viser seg å bli et godt verktøy for avdekking av omsorgssvikt og barnemishandling. Regjeringen vil vurdere mulighet for nasjonal utbredelse og bruk av verktøyet «Barn under radaren» for å avdekke omsorgssvikt og vold mot barn.

Tannhelsetjenesten

Tannhelsetjenesten har en unik mulighet til å avdekke vold og overgrep. Barn og unge som utsettes for vold og overgrep kan også ha skader på tenner og i munnhule som tannhelsepersonell kan oppdage gjennom undersøkelser. I nasjonal faglig retningslinje for tannhelsetjenester til barn og unge 0–20 år, er det en sterk anbefaling om at tannhelsepersonell bør ha kunnskap om tegn som

¹⁷ NOU 2017: 12; Helsetilsynet (2014).

kan gi grunn til å tro at et barn er utsatt for vold eller overgrep. Det kan dreie seg om barnets, ungdommens eller foresattes atferd, psykiske tegn, tegn i munnen og tegn på kroppen.

Tannhelsetjenesten skal også sørge for at tannleger er tilgjengelige for å gjennomføre odontologiske undersøkelser ved Statens barnehus.

Samhandling i helse- og omsorgstjenestene

Manglende informasjonsdeling innad i helse- og omsorgstjenesten kan være til hinder for å avdekke vold eller overgrep. Helsepersonell får nå gjennom kjernejournal tilgang til å slå opp journaldokumenter fra helsetjenesten andre steder enn der de jobber når de trenger det for å yte helsehjelp. Dette kan bidra til at helsepersonell avdekker mønstre og bedre kan avdekke vold og overgrep.

3.2.5 Barnehage, skole og SFO

Rammeverket for barnehage, skole og SFO

Kunnskap om vold og overgrep inngår i rammeverket for barnehage og skole gjennom barnehagens rammeplan¹⁸, læreplanverket¹⁹ og skolefritidsordningens rammeplan²⁰. Disse er forskriftsfestet.

Ansatte i barnehager, skoler og SFO skal ha kunnskap om relevant lov- og regelverk og barnehage- og skoleeiere har ansvaret for at barnehager og skoler har nødvendig og relevant kompetanse, jf. punkt 3.5.6 om kompetanse i barnehage, skole og SFO.

Ansatte i barnehager, skoler og SFO skal følge med på om barn og elever har det trygt og godt i barnehagen, på skolen og i SFO. Dette følger av barnehageloven § 42 og opplæringsloven § 9 A-4. De ansatte skal også ha et bevisst forhold til at barn og elever kan være utsatt for omsorgssvikt, vold og seksuelle overgrep og hvordan det skal følges opp dersom de har mistanke om at et barn er utsatt for dette. Ansatte i barnehage, skole og SFO er omfattet av meldeplikten til barnevernstjenesten og skal, uten hinder av taushetsplikten, melde fra til barnevernstjenesten når det er grunn til å tro at et barn blir, eller vil bli mishandlet, utsatt for alvorlige mangler ved den daglige omsorgen eller annen alvorlig omsorgssvikt. I dette ligger også krav til kunnskap om averge-

plikt, taushetsplikt, opplysningsplikt og samarbeidsbestemmelser, se punkt 2.2.5 om Justis- og beredskapsdepartementets veileder som er utarbeidet for å gjøre informasjonen lettere tilgjengelig.

Ansatte i barnehager, skoler og SFO må også ha nok kunnskap om andre tjenesters rolle til å vite hvilke faginstanser de skal kontakte når de har en bekymring for at et barn eller en ungdom er utsatt for vold eller overgrep.

Barn og unges kunnskap om grensesetting, vold og overgrep

Kunnskap om hva mobbing, krenkelser, vold og overgrep er, hvilke rettigheter barn og unge har og hvor de kan få hjelp er grunnleggende forutsetninger for at barn og unge kan utvikle livsmestring. Det er viktig at barn og unge vet hvordan de kan beskytte seg og søke hjelp dersom de selv, eller andre, utsettes for krenkelser, vold og overgrep. Som vist i punkt 1.5.3 kan skadevirkningene være store for barn og unge, som enten selv utsettes for vold og overgrep, eller opplever vold mellom voksne i familien.

Det er derfor viktig at barn og unge gjennom blant annet seksualitetsundervisningen i skolen lærer om grensesetting og hvem de kan snakke med dersom de er utsatt for krenkelser, vold og overgrep. Det vises i denne sammenheng til innspillene fra ekspertgruppen av voldsutsatte barn i boks 1.3.

Allerede i barnehagen skal barna lære om retten til å bestemme over egen kropp og respekt for andres grenser. Forskrift om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver (rammeplanen) er tydelig på følgende: «Barnehagen skal bidra til barnas trivsel, livsglede, mestring og følelse av egenverd og forebygge krenkelser og mobbing. [...] Personalet skal ha et bevisst forhold til at barn kan være utsatt for omsorgssvikt, vold og seksuelle overgrep. [...] Personalet skal bidra til at barna utvikler et bevisst forhold til retten til å bestemme over egen kropp og respekt for andres grenser.»

Barnehagene har pedagogisk frihet i hvordan oppfølgingen av rammeplanen utføres i det daglige arbeidet. Utdanningsdirektoratet har utviklet støttemateriell som ligger tilgjengelig på udir.no,²¹ og barnehagene kan også finne annet støttemateriell utviklet av andre aktører, jf. omtalen av «Jeg vet» og Snakkemedbarn.no nedenfor. En evaluering av hvordan rammeplanen blir prak-

¹⁸ Utdanningsdirektoratet (2017).

¹⁹ Utdanningsdirektoratet (udatert a).

²⁰ Utdanningsdirektoratet (2021).

²¹ Utdanningsdirektoratet (udatert b).

Boks 3.5 Opplysningsplikten til barnevernet går foran taushetsplikten i barnehage, skole og SFO¹

Barnehage- og skolepersonalet og personalet i SFO har daglig kontakt med barna og elevene. Denne kontakten innebærer at personalet er pålagt å være oppmerksomme på forhold som gjør at barna og elevene ikke har det trygt og godt og forhold som kan føre til tiltak fra barnevernstjenesten. Dette følger av barnehageloven og opplæringsloven.

Barnehageloven § 46 Opplysningsplikt til barnevernet

«Enhver som utfører tjeneste eller arbeid etter denne loven, skal i sitt arbeid være oppmerksom på forhold som kan føre til tiltak fra barnevernstjenesten.

Enhver som utfører tjeneste eller arbeid etter denne loven, skal uten hinder av taushetsplikt melde fra til barnevernstjenesten uten grunnnet opphold

- når det er grunn til å tro at et barn blir eller vil bli mishandlet, utsatt for alvorlige mangler ved den daglige omsorgen eller annen alvorlig omsorgssvikt,
- når det er grunn til å tro at et barn har en livstruende eller annen alvorlig sykdom eller skade og ikke kommer til undersøkelse eller behandling,
- når det er grunn til å tro at et barn med nedsett funksjonsevne eller et spesielt hjelpetrequende barn ikke får dekket sitt særlige behov for behandling eller opplæring,
- når det er grunn til å tro at et barn blir eller vil bli utnyttet til menneskehandel.

Enhver som utfører tjeneste eller arbeid etter denne loven, plikter også å gi opplysninger etter pålegg i samsvar med barnevernsloven § 13-4.»

Opplæringsloven § 15-3 Opplysningsplikt til barnevernet

«Tilsette i skolen skal i arbeidet sitt vere merksom på forhold som kan føre til tiltak frå barnevernstenesta.

Tilsette i skolen skal utan hinder av teiplikta melde frå til barnevernstenesta utan ugrunna opphald

- når det er grunn til å tru at eit barn blir eller vil bli mishandla, utsett for alvorlege manglar ved den daglege omsorga eller anna alvorleg omsorgssvikt,
- når det er grunn til å tru at eit barn har ein livstruande eller annan alvorleg sjukdom eller skade og ikkje kjem til undersøking eller behandling,
- når det er grunn til å tru at eit barn med nedsett funksjonsevne eller eit spesielt hjelpetrequende barn ikkje får dekt sitt særlege behov for behandling eller opplæring,
- når eit barn har vist alvorlege åtferdsvanskar i form av alvorlege eller gjentatte brotsverk, problematisk bruk av rusmidler eller ei anna form for utprega normlaus åtferd,
- når det er grunn til å tru at eit barn blir eller vil bli utnytta til menneskehandel.

Alle som utfører teneste eller arbeid etter denne lova, pliktar også å gi opplysningar etter pålegg i samsvar med barnevernsloven § 13-4.»

Ansatte i barnehage og skole kan ikke la være å melde bekymring til barnevernstjenesten i frykt for å bryte taushetsplikten. Selv om barnehagen eller skolen har funnet grunn til å tro at vilkårene i loven for å sende melding er oppfylt, kan barnevernstjenesten komme til at det ikke er grunnlag for å treffe tiltak etter barnevernsloven. Taushetsplikten er ikke brutt selv om det senere viser seg at situasjonen var mindre alvorlig enn først antatt. På Utdanningsdirektoratets nettsider ligger det mer informasjon om opplysningsplikten til barnevernet.

¹ Opplysningsplikten til barnevernet i opplæringsloven § 15-3 og opplysningsplikten til den kommunale helse- og omsorgstjenesten og sosialtjenesten i § 15-4 gjelder også for ansatte i SFO. Det står «tilsette i skolen» i § 15-3, men det er forklart i forarbeidene at dette også inkluderer blant annet de som jobber i SFO. I den nye opplæringsloven endres dette til «alle som utfører tjeneste eller arbeid etter [opplærings]lova».

tisert, fortolket, operasjonalisert og erfart skal legges fram i desember 2023.

Skolen skal drive god opplæring i seksualitet, og sette det inn i en ramme som skaper gode holdninger og fremmer likeverd og respekt. De nye læreplanene, som ble tatt i bruk fra høsten 2020, har en bred tilnærming til seksualitetsopplæringen. Grensesetting knyttet til kropp og hva vold og seksuelle overgrep er, er løftet fram. Elevene skal også lære om hvor man kan få hjelp om man er utsatt for vold og seksuelle overgrep.

Seksualitetsopplæringen inngår som kompetansemål på flere trinn og i flere fag. I tillegg er temaer som kjønn, seksualitet og grensesetting en del av det tverrfaglige temaet folkehelse og livsmestring. Folkehelse og livsmestring som tverrfaglig tema i skolen skal gi elevene kompetanse som fremmer god psykisk og fysisk helse, og som gir muligheter til å ta ansvarlige livsvalg. I barne- og ungdomsårene er utvikling av et positivt selv-bilde og en trygg identitet særlig avgjørende. Det er viktig at barn og unge får hjelp til å sette ord på vanskelige følelser, og at ansatte er tilgjengelige hvis elever ønsker å ta opp sine problemer.

Lærerne og skolene har handlingsrom og metodefrihet til å bruke sitt faglige skjønn til å tilrettelegge, tilpasse og aktualisere undervisningen til sine elever slik at de kan nå målene i de ulike fagene. Dette gjelder også seksualitetsopplæringen. For å bidra til at lærerne kan gi en god undervisning om kjønn og seksualitet til elevene, har Utdanningsdirektoratet, på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet, utviklet en støtteressurs. Støtteressursen viser hvordan temaene kjønn og seksualitet er del av LK20 både i grunnskolen og i videregående opplæring. Den kan brukes av skolens ansatte som utgangspunkt for planlegging og felles refleksjon rundt undervisningen.²²

Utdanningsdirektoratet har også utviklet en støtteressurs om negativ sosial kontroll og æresrelatert vold som skal bidra til å øke kompetansen hos ansatte, støtte skolens arbeid knyttet til læreplanverket og gi opplæring innenfor temaet. Støtteressursene er utviklet i samarbeid med Helsedirektoratet, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet og Integrerings- og mangfoldsdirektoratet.²³

Behov for ytterligere innsats

Opptappingsplan mot vold og overgrep (2017–2021) inneholdt en rekke tiltak som gjaldt barneha-

Boks 3.6 Eksempler på relevante kompetansemål knyttet til seksualitetsopplæring i læreplanverket:

- *Kompetansemål i samfunnsfag etter 2. trinn:* Målet for opplæringen er at eleven skal kunne samtale om følelser, kropp, kjønn og seksualitet og hvordan egne og andres grenser kan uttrykkes og respekteres.
- *Kompetansemål i samfunnsfag etter 4. trinn:* Målet for opplæringen er at eleven skal kunne samtale om grenser knyttet til kropp, hva vold og seksuelle overgrep er, og hvor man kan få hjelp hvis man blir utsatt for vold og seksuelle overgrep.
- *Kompetansemål i samfunnsfag etter 10. trinn:* Målet for opplæringen er at eleven skal reflektere over hvordan identitet, selv-bilde og egne grenser utvikles og utfordres i ulike fellesskap, og presentere forslag til hvordan man kan håndtere påvirkning og uønskede hendelser.
- *Kompetansemål i naturfag etter 10. trinn:* Målet for opplæringen er at eleven skal kunne drøfte spørsmål knyttet til seksuell og reproduktiv helse.

gesektoren og grunnopplæringssektoren. I Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) sin evaluering av implementeringen av opptappingsplanen har forskerne sett på hva tiltakene har bidratt til, hva sentrale og lokale myndigheter kan lære, og hvor det er behov for ytterligere innsats.

Evalueringen viser at det er forskjeller mellom barnehagesektoren og skolesektoren i hvordan man forholder seg til at barn kan være utsatt for vold og overgrep. Forskerne sier blant annet følgende: «Sammenligning av skole og barnehage illustrerer kanskje også at det handler om handlingsrom til å jobbe med vold og overgrep. I barnehagene er det mer rom for å drive identifisering og oppfølging enn i skolene, som har en mer strukturert hverdag. [...] Det betyr imidlertid ikke at skolene nødvendigvis håndterer dette på en dårligere måte, men at de i større grad tenker universelt enn individuelt.»²⁴

²² Utdanningsdirektoratet (udatert c).

²³ Utdanningsdirektoratet (2022).

²⁴ Myrvold, T. M., Møller, G. H. & Krone-Hjertstrøm, H. (2022).

Boks 3.7 Støtte til undervisning om kjønn og seksualitet

Utdanningsdirektoratets støtteressurs om kjønn og seksualitet sier blant annet følgende under temaet «seksuelle overgrep og trakassering»:

Elevene må få kunnskap om seksuell trakassering og fysiske, psykiske og digitale seksuelle overgrep, og kjenne til hva loven sier om temaet. Det er viktig å lære om hvilke konsekvenser krenkelser og overgrep kan ha for den enkelte, og hvordan en kan få hjelp dersom en blir utsatt for, eller utsetter andre for, krenkelser og overgrep.

Noen elever utvikler seksuell atferd som vekker uro eller bekymring hos andre elever, voksne eller eleven selv. Dette kan gjelde urovekkende eller bekymringsfull seksuell atferd, som eleven har utøvd eller utøver alene eller overfor andre. Dette kan foregå i fysisk samvær eller via digitale medier. Elevens atferd eller handling kan være upassende, problematisk eller skadelig for elevens alder og seksuelle

utvikling. Atferden og handlingene kan variere fra å bruke seksuelle ord, upassende berøring eller eksponering eller bruk av seksuell vold eller trusler. Det kan være uklart og vanskelig å vurdere om elevens atferd er grenseoverskridende eller ikke. Skolen og lærerne bør være oppmerksom på dette og søke råd fra relevante instanser som for eksempel helsesykepleier.

Vi kan stå i fare for å tråkke over andres grenser i ulike situasjoner, hvor for eksempel seksuell lyst, rus, ulike forventninger og gruppedynamikk kan bidra til grenseoverskridelser. Elevene bør lære om hvilke faktorer på individ- og samfunnsnivå som bidrar til å beskytte mot trakassering og seksuelle overgrep, og hvilke faktorer som på den andre siden gir en risiko for det. Det er viktig å være bevisst på at det kan være vanskelig å snakke om krenkelser og overgrep, for dem som blir utsatt for det.¹

¹ Utdanningsdirektoratet (udatert c).

Et annet funn er at alle de offentlige tjenestene ser ut til å ha fått mer kunnskap om vold, men utfordringen ser i stor grad ut til å være manglende handlingskompetanse og de utfordringene som oppstår når det er mange krav til hvilke oppgaver barnehage og skole skal utføre.

NIBRs evaluering viser at de aller fleste barnehager og skoler har rutiner eller prosedyrer for hvordan de skal handle ved mistanke om at barn er utsatt for vold og overgrep.²⁵ Dette samsvarer langt på vei med resultatene i en spørreundersøkelse gjennomført av Riksrevisjonen til et utvalg barnehageansatte og lærere.²⁶ Her svarte 76 prosent av de ansatte i skolen at de hadde rutiner for hvordan de skulle varsle, mens tilsvarende andel blant barnehageansatte var 90 prosent.

Regjeringen vil sørge for at eiere av barnehager, skoler og SFO får god tilgang til pedagogiske ressurser for å øke kompetansen hos ansatte i barnehager, skoler og SFO på voldsfeltet, se punkt 3.5.6.

Regjeringen er også i gang med å vurdere hvordan vi kan styrke laget rundt barnet og eleven for å kunne arbeide helhetlig og med rett kompetanse. I regjeringens politiske plattform

(Hurdalsplattformen) viser regjeringen til at den vil arbeide med å styrke laget rundt eleven og den tidlige tverrfaglige innsatsen med blant annet barne- og ungdomsfaglig kompetanse, miljøarbeidere, miljøterapeuter og styrket helsestasjons- og skolehelsetjeneste. Arbeidet med å styrke det tverrsektorielle og tverrfaglige samarbeidet og samordningen av tjenestene rundt barnet og eleven går i flere spor. Dette vil blant annet være et aktuelt tema i den kommende ungdomsmeldingen om skolen, og i den kommende stortingsmeldingen om sosial mobilitet og sosial utjevning.

«Jeg vet» og Snakkemedbarn.no

Det er utviklet flere opplæringsressurser både i regi av staten og av frivillig sektor som kommunene kan ta i bruk i sitt voldsforebyggende arbeid rettet mot barn og unge. Utfordringen er å få kommunene og tjenestene til å ta verktøyene i bruk. En studie gjennomført av Fafo viser at de forebyggende ressursene «Jeg vet» og Snakkemedbarn.no i liten grad er kjent og tatt i bruk, særlig i utdanningssektoren.²⁷ Samtidig viser studien at ressursene vurderes som relevante og gode av de som har brukt dem, og at bruk av ressursene

²⁵ Ibid.

²⁶ Dokument 3:8 (2021–2022).

²⁷ Weiss, N., Strand, A. H. & Flatø, H. (2022).

påvirker både opplevd og reell kompetanse positivt. Erfaringer med implementeringen av ressursene tilsier at god samhandling og felles styrings signaler fra departementene er nødvendig for å sikre tverrsektorielt samarbeid om voldsforebygging i direktorater og kommuner. Det er viktig at innsatser rettet mot barnehager og skoler er godt forankret i utdanningssektoren, på ulike forvaltningsnivå.

De siste årene har opplæringsressursene «Jeg vet» og Snakkemedbarn.no blitt revidert og videreutviklet. Revidert utgave av «Jeg vet» er tilpasset nytt læreplanverk og det tverrfaglige temaet folkehelse og livsmestring. Den reviderte utgaven inneholder også nytt undervisningsmateriale som tematiserer digitale seksuelle overgrep. Det arbeides med å oversette innhold i ressursene til tre samiske språk og sikre relevans for samiske barn.

Statsforvalterne har i oppdrag å spre kunnskap om disse verktøyene. Arbeidet med å gjøre verktøyene kjent og øke bruken av dem videreføres. Det gjør også statsforvalternes rolle som samhandlingsaktør ut mot kommunene i det voldsforebyggende arbeidet.

RVTSene skal bidra til at kommunene og fylkeskommunene jobber systematisk med at barn får alderstilpasset og helhetlig opplæring om mobbing, vold og seksuelle overgrep, og at voksne kan snakke med barn de er bekymret for på en måte som trykker barnet. Sentrene skal blant annet bidra til dette ved å gjøre kommunene kjent med ressursene «Jeg vet» og Snakkemedbarn.no, og ved å initiere hensiktsmessig koordinering og samarbeid med RKBU/RBUP.

3.2.6 Systematisk informasjonsdeling om internettrelaterte overgrep mot barn

Det er utfordrende å følge utviklingen når det gjelder internettrelaterte overgrep mot barn og unge. Den teknologiske utviklingen går raskt og det er stadig endringer i hvilke arenaer som benyttes av gjerningspersoner for å komme i kontakt med barn med det formål å utnytte dem seksuelt. Politiet har et særskilt ansvar for å bidra til en felles situasjonsforståelse av de kriminalitetstruslene samfunnet står overfor. Det er viktig med systematisk informasjon til relevante tjenester om utfordringsbildet når det gjelder internettrelaterte overgrep mot barn. Regjeringen vil legge til rette for systematisk informasjonsdeling på statlig og kommunalt nivå om internettrelaterte overgrep mot barn og unge. Formålet vil være å skape en enhetlig og god forståelse av utfordringsbildet slik at tiltakene som settes inn er treffsikre.

3.2.7 Politiråd, politikontakt og SLT

I arbeidet mot vold og overgrep er et godt samarbeid mellom kommunale tjenester og politiet avgjørende. Politiråd er en viktig samhandlingsarena mellom kommune og politi. Politimesteren i hvert distrikt er ansvarlig for at det opprettes politiråd i de respektive kommunene, og selv om det er frivillig for kommunene å inngå politiråds-samarbeid, har de fleste kommuner i Norge etablert slike råd. Politirådet er et formalisert samarbeid mellom øverste ledelse i kommunen og lokalt politi. Rådet skal være et strategisk organ for det lokale kriminalitetsforebyggende arbeidet, og sikre utveksling av kunnskap og erfaring mellom politi og kommune. Politirådet har også ansvar for redning og beredskap. En sentral tanke bak politirådene er at kunnskap om lokale utfordringer skal omsettes til samordnet innsats.

Også politikontaktene er viktige ressurser for samarbeid mellom politi og kommune. Alle kommuner fikk i 2018 tildelt en politikontakt, for å styrke det forebyggende arbeidet i lokalsamfunnene. Hver politikontakt har ansvar for inntil tre kommuner, og skal være det daglige kontaktleddet mellom politi og kommune. Politikontakten er også rådgiver innen kriminalitetsforebyggende arbeid. Politikontaktrollen må tilpasses de lokale forhold i de ulike kommunene. Samhandlingskompetanse, kapasitet og rolleforståelse er derfor sentrale elementer i en videreutvikling av rollen. Ordningen er styrket og omtalt i lokalpolitiplanen som ble lagt fram i oktober 2023.²⁸

Mange kommuner velger å jobbe etter SLT-modellen som et tiltak i sitt arbeid med å forebygge rus og kriminalitet blant barn og unge. Sekretariatet for konfliktrådene har ansvaret for den faglige oppfølgingen av modellen, som sist ble evaluert i 2008. SLT er en modell for å samordne rus- og kriminalitetsforebyggende tiltak for barn og unge, som kommunene tilpasser til sine lokale forhold. Modellen skal bidra til å sikre god ressursutnyttelse i politiet og kommunene, og foreslår organisering av informasjonsutveksling og samhandling mellom kommunale, fylkeskommunale og statlige tjenester. Hvilke tjenester som inngår i samarbeidet, varierer. Eksempler er grunnskole og videregående skole, pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT) og oppfølgingstjenesten, mangfoldsrådgivere, arbeids- og velferdsforvaltningen, barnevern, helsestasjon- og skolehelsetjenesten, samt politiet. Politikontaktene og politiets radikaliserings- og mangfoldskoordinatører er

²⁸ Justis- og beredskapsdepartementet (2023 a).

Boks 3.8 Ny lov i Sverige om kommunenes ansvar for kriminalitetsforebygging

Fra 1. juli 2023 trådte en ny lov i kraft i Sverige. Loven gir kommunene et større ansvar for det kriminalitetsforebyggende arbeidet.¹ Ansvaret innebærer at kommunene skal ha oversikt over og kunnskap om utfordringsbildet når det gjelder kriminaliteten i sitt område. På bakgrunn av et oppdatert situasjonsbilde skal de ta stilling til behovet for tiltak og utarbeide en handlingsplan. Kommunene får også et ansvar for koordineringen av det lokale kriminalitetsforebyggende arbeidet og skal etablere en koordineringsfunksjon. Lovforslaget er utarbeidet på bakgrunn av en offentlig utredning om kommunenes kriminalitetsforebyggende ansvar. Brotsforebyggende rådet (BRÅ) har fått i oppdrag å støtte implementeringen av det kommunale ansvaret. Både BRÅ, regionalt nivå og kommunene er tilført midler for å forsterke det kriminalitetsforebyggende arbeidet.

¹ Regeringskansliet (2022).

særs viktig aktører i SLT-arbeidet. Frivillighet og næringsliv kan også inngå i samarbeidet. Gjennom å koordinere informasjon, kunnskap og ressurser skal modellen fremme gode og trygge oppvekstvilkår i kommunene. I dag benyttes modellen i rundt 190 kommuner.

SLT-samarbeidet kan være en viktig ressurs for politirådet. Regjeringen er opptatt av å bringe politiet nærmere folk og la høsten 2023 fram handlingsplanen «Trygghet i hverdagen». Lokal tilstedeværelse er viktig for å bygge gode relasjoner til alle grupper av innbyggere. Handlingsplanen følger opp regjeringens punkt i Hurdalsplattformen om å legge fram en konkret plan for å styrke politiets nærvær i hele landet.

Regjeringen vil styrke og videreutvikle politiråd som samhandlingsarena i det forebyggende arbeidet. Vold og overgrep mot barn og vold i nære relasjoner skal gis prioritet og tydeliggjøres i veileder for politiråd.

3.3 Nasjonalt forebyggingsprogram

Partnerdrapsutvalget foreslo i sin utredning å etablere en forebyggingsstrategi for en samordnet innsats mot partnervold og partnerdrap. Regjeringen følger opp tiltak i Handlingsplan for å forebygge og bekjempe vold i nære relasjoner (2021–2024) «Frihet fra vold» og vil etablere et nasjonalt forebyggingsprogram som skal bidra til å sikre felles innsats for forebygging av partnervold og partnerdrap på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer. Forebyggingsprogrammet skal ta høyde for både individuelle, relasjonelle og kontekstuelle risiko- og beskyttelsesfaktorer, ta hensyn til flere dimensjoner av volden og rette seg mot flere målgrupper. Programmet skal oppdateres jevnlig. Tiltaket skal ses i sammenheng med opprettelsen av en partnerdrapskommisjon, jf. punkt 2.2.9, og følger opp Stortingets anmodningsvedtak 132, 6. desember 2022 (jf. dokument 8:218 S (2021-2022), Innst. 64 S (2022-2023)).

3.4 Økt kunnskap i befolkningen om vold og overgrep

God kunnskap om vold og overgrep i befolkningen kan være et viktig forebyggende tiltak. Det kan bidra til raskere avdekking, flere varsler og at flere utsatte søker hjelp.

Grupper i befolkningen som har høyere risiko for å bli utsatt for vold, kan trenge tilrettelagt informasjon. Barn og unge må også få tilrettelagt opplæring om grensesetting, vold og overgrep, jf. omtalen under 3.2.5. Regjeringen vil arbeide for å øke kunnskapen i befolkningen om vold og overgrep.

De siste årene er det gjennomført en rekke kampanjer som skal bidra til å heve befolkningens kunnskapsnivå om vold og overgrep, og om hvor man kan søke hjelp, jf. punkt 4.3. Det er viktig at kampanjer og annet holdningsskapende arbeid er godt koordinert for størst mulig effekt. Partnerdrapsutvalget anbefaler at det jevnlig gjennomføres tilpassede nasjonale kampanjer blant annet om vold i nære relasjoner, partnerdrap, hjelpetilbud, varslingsplikt og avvergeplikt. Regjeringen vil legge til rette for bedre koordinering av kampanjer og annet holdningsskapende arbeid for å forebygge vold og overgrep. Også digital vold skal omhandles i kampanjevirkosomheten.

3.5 Kompetanse i tjenestene

3.5.1 Kompetansebehov

Flere utredninger og evalueringer har framhevet behovet for å heve den generelle kompetansen om vold og overgrep i relevante tjenester. Det er viktig at relevante tjenesteutøvere får slik kompetanse, både i grunnutdanningene og gjennom etter- og videreutdanningstilbud. Det er også nødvendig med egne kompetansetiltak innenfor de enkelte tjenestene, i kombinasjon med kompetanseheving i samhandling på tvers av sektorer.

I evalueringen av Opptappingsplanen mot vold og overgrep (2017–2021) ble det undersøkt hvorvidt utdanningsinstitusjonene har fulgt kravene om å innlemme kunnskap om vold og overgrep i studieplanene for barnehagelærere, grunnskolelærere, barnevernspedagog og helsesykepleier.²⁹ Evalueringen viste at alle utdanningene har noe undervisning om vold og overgrep, men omfanget og undervisningsmåtene varierer mellom fag og utdanningsinstitusjoner. Mens det hadde skjedd en forbedring i relevante høyere utdanninger, framkom det også at studentene etterlyser mer kunnskap.

Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning (NIFU) kartla i 2019 føringer, opplæringsstrukturer og kompetansebehov for relevante sektorer når det gjelder kompetanse om vold og overgrep. NIFUs overordnede anbefaling er å videreutvikle, styrke og samordne kompetansehevingstilbudet som allerede finnes. En hovedutfordring er at det mangler systematisk kunnskap om hvordan kompetansehevingstilbudet virker og hvorvidt eller hvordan føringer er implementert.

Det er også behov for kompetanseløft innenfor spesifikke temaer. I sin evaluering av myndighetenes innsats mot vold i nære relasjoner, påpeker Riksrevisjonen at det er mangelfull kunnskap om æresrelatert vold, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse i tjenestene, og at dette kan føre til at saker ikke avdekkes og at voldsutsatte ikke får tilstrekkelig og egnet hjelp.³⁰

Tilsvarende viser flere undersøkelser at det er et stort behov for mer kompetanse om negativ sosial kontroll og æresrelatert vold i skoler, utdanningsinstitusjoner og i kommunene.³¹ I en rapport

fra NIBR fra 2022 kommer det fram at svært mange ansatte i de kommunale integreringstjenestene har behov for mer kompetanse om negativ sosial kontroll, og æresrelatert vold.³²

3.5.2 Rammene for arbeidet med kompetanseheving

I arbeidet med kompetanseheving er det et mål at ansatte i sektorer og tjenester som møter berørte av vold og overgrep har tilstrekkelig kompetanse til å handle og samhandle, i tråd med virksomhetens arbeidsoppgaver og ansvarsområder.³³ Kompetansen om vold må omfatte:

1. *Fenomenforståelse*: Kunnskap om ulike former for vold og overgrep, om konsekvenser, om risiko- og beskyttelsesfaktorer, og hvordan vold og overgrep kan ha særegne uttrykksformer og konsekvenser for ulike risikoutsatte grupper.
2. *Handlingskompetanse*: Kompetanse i å snakke med voldsutsatte (både barn og voksne), kunnskap om relevant lov- og regelverk, (herunder om avvergeplikt, taushetsplikt, opplysningsrett og opplysningsplikt (meldeplikt) og samarbeidsbestemmelser), kunnskap om andre tjenesters mandat og rolle, kompetanse til å agere på grunnlag av bekymring, kompetanse til å følge opp berørte av vold og overgrep.
3. *Samhandlingskompetanse*: Kunnskap om strukturer og verktøy som fremmer god samhandling, kompetanse til å delta i forpliktende tverretattlig samarbeid i oppfølging av berørte av vold (for eksempel individuell plan).

Tjenester har både felles og sektorspesifikke/profesjonsspesifikke kompetansebehov, avhengig av tjenestenes ulike mandat og rolle. Følgende forutsetninger legges til grunn for det videre arbeidet med kompetanseheving:

- Kompetansetiltak skal bygge på eksisterende opplæringsstrukturer og kompetansehevings-tilbud.
- Kunnskap om og kompetanse om vold og overgrep skal inngå i relevante profesjonsutdanninger og videreutdanningstilbud.
- Kompetanse om vold og overgrep skal inngå i kompetansetiltak og -strategier for relevante sektorer og tjenester.
- Kompetansehevingstiltakene skal være kunnskapsbaserte.

²⁹ Myrvold, T. M., Møller, G. H. & Krone-Hjertstrøm, H. (2022).

³⁰ Riksrevisjonen (2022 a).

³¹ Integrering- og mangfoldsdirektoratet (2022 a); NIFU (2022).

³² Holm, A. m. fl. (2022).

³³ Berørte av vold og overgrep omfatter her utsatte for, og utøvere av, vold og overgrep samt pårørende.

Boks 3.9 Barnehjernevernet

Barnehjernevernet er Oslo kommunes satsing for å forebygge, oppdage og hjelpe barn som opplever omsorgssvikt, vold og seksuelle overgrep. Barnehjernevernet ble etablert i tre bydeler i 2016, og utvidet til alle bydeler fra 2018. Felles kunnskapsgrunnlag, samarbeid med barn og unge, og utvikling av tettere samarbeid mellom tjenester som jobber med barn og unge, er sentrale elementer i satsingen.

- Direktoratenes arbeid med kompetansehevingstiltak og utvikling av opplæringsverktøy for kommunene skal være godt samordnet.
- Statsforvalterne skal være pådriver for kommunenes arbeid med kompetanseheving om vold og overgrep.
- Kunnskaps- og kompetansesentre skal tilby veiledning og opplæring til kommunene.
- Informasjon om ulike kompetanseverktøy skal være lett tilgjengelig for kommunene.
- Statlige tilskuddsordninger skal støtte opp om frivillige organisasjoners arbeid med kompetanseheving om vold og overgrep.

3.5.3 Kompetansesentrenes rolle

Kompetansesentrenes overordnede samfunnsoppdrag er å bidra til å styrke kompetansen og kvaliteten i tjenestene og andre nærliggende sektorer innenfor sentrenes kompetanseområde og overfor sentrenes målgrupper. Sentrene skal både være en tjeneste for tjenestene og for den forebyggende virksomheten i kommunene, spesialisthelsetjenesten og barnevernet.

Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress (NKVTS) ble etablert i 2004 og de fem regionale ressursentrene om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging (RVTSene) ble etablert i 2007.

NKVTS og RVTSene mottar årlige drifts- og prosjekttilskudd fra flere departementer. Sentrene er de mest sentrale aktørene innen kompetanseheving på voldsfeltet. RVTSene er styrket med midler de senere år for å øke sitt kompetansehevings-, veilednings- og nettverksarbeid i tjenesteapparatet om vold mot barn og barn som står i fare for å utøve, eller har utøvd, skadelig seksuell atferd mot andre barn.

Boks 3.10 Filmer om vold

For å sikre likeverdige tjenester er det avgjørende at tjenestene har mangfoldskompetanse og -kunnskap. Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet har utarbeidet flere filmer som synliggjør ulike former for vold, og vold i ulike miljøer. Filmene tar blant annet for seg vold mot personer med funksjonsnedsettelse, vold i skeive relasjoner, og økonomisk og digital vold. Filmene brukes i informasjonskampanjer rettet mot befolkningen og i opplæring og kompetanseutvikling i ulike tjenester.

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet har også utarbeidet filmer for å gjøre Kompetanseteamet mot negativ sosial kontroll og æresrelatert vold mer kjent. Filmene viser eksempler på hva negativ sosial kontroll og æresrelatert vold kan handle om og hvor man kan få veiledning.¹

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet har laget flere kampanjefilmer om negativ sosial kontroll og æresrelatert vold målrettet både mot barn og voksne, med informasjon om hjelpetjenester.²

¹ Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (2023 c); Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (2023 d); Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (2023 e).

² Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2022 b).

Tilskudd til NKVTS skal styrke forskning, utviklingsarbeid, kunnskapsformidling og kompetanseutvikling på volds- og traumefeltet på nasjonalt nivå samt bidra til internasjonalt samarbeid på feltet. Det overordnede målet er å bidra til forebygging av vold, traumer og traumatisk stress, og reduksjon av negative helsemessige og sosiale konsekvenser for utsatte, utøvere, pårørende og etterlatte.

NKVTS har blant annet utviklet nettsiden dinutvei.no som er en nasjonal veiviser om vold i nære relasjoner, voldtekt og andre seksuelle overgrep (se punkt 4.3.1), etablert kampanjen pliktno.no om avvergeplikten (se punkt 4.3.2) samt etablert et forskernettverk om skadelig seksuell atferd. NKVTS har videre utarbeidet relevante kunnskapsoppsummeringer, strategiinnspill og lignende.

RVTSene har blant annet i oppgave å bistå kommunene i utviklingen av handlingsplaner mot vold i nære relasjoner. RVTS Nord har påtatt seg

et særlig ansvar for nettverksbygging når det gjelder temaet vold og overgrep i samiske samfunn, jf. punkt 6.5.4. RVTsene gjennomfører også årlige nasjonale konferanser om samarbeid og samordning i arbeidet mot vold i nære relasjoner.

Andre aktuelle kompetansesentre som får tilskudd fra statlige myndigheter og tilbyr kompetanseheving om vold og overgrep er Nasjonalt utviklingscenter for barn og unge (NUBU), regionale kompetansesentre for rusfeltet (KORUS), Nasjonalt kompetansesenter for psykisk helsearbeid NAPHA, Regionale kunnskapssentre for barn og unge (RKBUE), Regionsentre for barn og unges psykiske helse (RBUP), Nasjonalt kompetansesenter for legevaktmedisin (NKLM) og Nasjonalt kompetansenettverk for sikkerhets-, fengsels- og rettspsykiatri (SIFER).

Regjeringen varslet i revidert nasjonalbudsjett for 2023 (jf. Prop. 118 S (2022–2023)) at Helse- og omsorgsdepartementet, i samråd med berørte departementer, skal utrede en mer samlet organisering av kompetansesentrene utenfor spesialisthelsetjenesten. Målet er å etablere et mer helhetlig system for bedre og mer samordnet støtte til kommunesektoren. Utredningen skal legge til grunn en desentralisert struktur med kompetansemiljø nær tjenestene.

3.5.4 Likestillingssentrenes rolle

Kultur- og likestillingsdepartementet gir driftstilskudd via Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet til Likestillingssenteret, KUN – senter for kunnskap og likestilling, Reform – ressursenter for menn og Senter for likestilling ved Universitetet i Agder. Sentrene ble betydelig styrket i budsjettet for 2022 og denne styrkingen ble videreført i 2023. Likestillingssentrene jobber bredt med likestilling og Reform har i tillegg et særskilt mannsperspektiv.

Sentrene jobber med langsiktig pådriver- og utviklingsarbeid for likestilling. Sentrene har et ansvar for å frambringe et erfaringsbasert kunnskapsgrunnlag og forvalte kompetanse om praktisk likestillingsarbeid. Videre skal sentrene være oppdaterte på, utvikle og formidle kunnskap om alle diskrimineringsgrunnlag. Sentrene tilbyr også kurs om seksuell trakassering og vold i nære relasjoner, forebyggende verktøy om seksualitet for mennesker med utviklingshemming, og eldre og seksuell helse. Likestillingssenteret på Hamar har blant annet utarbeidet en håndbok for bygging av vold og overgrep mot barn som heter «Våg å se – våg å handle», og holder også kurs om temaet.³⁴ Senter for likestilling ved Universitetet i

Boks 3.11 Utviklingshemming og seksualitet

Likestillingssenteret har laget «Kjæreste-boka». Mennesker med utviklingshemming har en forhøyet risiko for å utsettes for seksuelle overgrep. Helsepersonell etterlyser enkle, men gode forebyggende verktøy, som kan brukes i hverdagen.

«Kjæresteboka» er en bildebok om hva det vil si å være kjæreste og hva kjæreste gjør sammen. Boken er enkelt illustrert og legger opp til enkle spørsmål. I tillegg vil det utarbeides en kort veileder samt instruksjonsvideo for helsepersonell. Prosjektet har fått midler fra Helsedirektoratet.

Likestillingssenteret har også utarbeidet informasjonsmateriale og arrangerer kurs om utviklingshemming og seksualitet, og skeiv kjærlighet hos mennesker med intellektuell funksjonsnedsettelse. Programmet «Viktig Interessant Person» er et voldsforebyggende program som skal gi personer med kognitiv funksjonsnedsettelse bedre evne til å forstå egne følelser, evne til å sette grenser og forstå hva som er vold og overgrep.

Agder arbeider også med utfordringer knyttet til digitalisering og kunstig intelligens i et bredt likestillingsperspektiv. Målgruppene til alle sentrene er offentlig, privat og frivillig sektor, samt befolkningen for øvrig.

Regjeringen vil videreføre likestillingssentrenes arbeid slik at sentrene kan fortsette sin viktige rolle i arbeidet med å fremme kunnskap og kompetanse om likestilling lokalt, regionalt og nasjonalt. Regjeringen ønsker også å utrede muligheten for å opprette et femte likestillingssenter.

3.5.5 Innholdet i profesjonsutdanningene

Det er et mål at opplæring om vold og overgrep inngår i relevante profesjonsutdanningene. Kunnskap om vold og overgrep inngår i planverket for lærerutdanningene, inkludert barnehagelærerutdanningene, og i alle de 21 grunnutdanningene i helse- og sosialfag. Disse er forskriftsfestet. Opp-

³⁴ Likestillingssenteret (2021).

læring i vold og overgrep inngår også under flere emner i politiutdanningen.

Rammeplaner for lærerutdanningene er forskrift fastsatt av Kunnskapsdepartementet. Rammeplanene beskriver overordnet hvilket læringsutbytte kandidatene skal ha etter fullført utdanning. Universiteter og høyskoler har faglig autonomi, og regjeringen har startet et arbeid for å redusere detaljnivået i rammeplanene for lærerutdanningene.

I formålsparagrafen for grunnskolelærerutdanningene framgår det at utdanningene skal bygge på opplæringsloven og gjeldende læreplaner for grunnsopplæringen. Det innebærer at alle lærere som utdannes, skal kunne undervise etter gjeldende læreplaner. Når rammeplanene i dag vektlegger at kandidatene skal ha kompetanse om barn og unges utvikling, likestilling, identitetsarbeid og vold og seksuelle overgrep, er dette en sterk føring om at alle lærere skal ha slik kompetanse.³⁵

Gjennom et styringssystem for helse- og sosialfagutdanningene (RETHOS) blir det utviklet nasjonale retningslinjer for helse- og sosialfagutdanningene. Formålet med styringssystemet er blant annet å sikre at utdanningene er fremtidsrettet og i tråd med behovet til pasientene, brukerne og tjenestene. I forskrift om felles rammeplan for de helse- og sosialfaglige grunnutdanningene stilles det krav om at kandidaten skal ha kunnskap om sosiale og helsemessige problemer inkludert omsorgssvikt, vold, overgrep, rus- og sosioøkonomiske problemer og å kunne identifisere og følge opp mennesker med slike utfordringer. Videre skal kandidaten kunne sette inn nødvendige tiltak og/eller behandling, eller henvise videre ved behov.

NIFUs kartlegging viser at omfanget av etter- og videreutdanninger og kurs, hvor kompetansesentrene og universiteter og høyskoler har en sentral rolle, er stort og favner bredt når det gjelder vold og overgrep.³⁶ Etterutdanninger og kompetansehevede kurs og programmer om vold og overgrep tilbys blant annet av RVTSene, men også andre kompetansesentre tilbyr kompetanseutvik-

³⁵ I forskrift om rammeplan for grunnskoleutdanningen trinn 1–7, § 2 om læringsutbytte heter det i andre ledd at:

«Kandidaten skal etter fullført grunnskolelærerutdanning ha følgende samlede læringsutbytte: Kandidaten - har inngående kunnskap om gjeldende lov- og planverk for grunnsopplæringen, - har kunnskap om barn i vanskelige livssituasjoner, herunder kunnskap om mobbing, vold og seksuelle overgrep mot barn, gjeldende lovverk og barns rettigheter i et nasjonalt og internasjonalt perspektiv.»

³⁶ Røsdal, T. m. fl. (2019).

Boks 3.12 «Profesjoner i samspill»

Universitetet i Agder har utviklet en modell for tverrprofesjonell undervisning; «Profesjoner i samspill». Minst en gang hvert studieår møtes over 900 studenter fra sykepleie-, vernepleie-, sosionom-, barnevern-, barnehagelærer- og grunnskolelærerutdanningene til felles obligatorisk undervisning på tvers av utdanningene. Målet er å gjøre studentene bedre i stand til samarbeid med andre profesjoner i framtidige yrker, blant annet om bekjempelse av vold og overgrep mot barn og unge.

ling, herunder RKBU, RBUP, NKVTS, NUBU og SIFER.

3.5.6 Kompetansehevingstiltak i justissektoren og hjelpetjenestene

Det pågår felles kompetansetiltak om vold og overgrep på tvers av sektorer og tjenester, blant annet i regi av RVTSene, jf. omtale under punkt 3.5.3. Regjeringen skal også sørge for å øke kunnskapen om avvergeplikt, taushetsplikt, opplysningsrett og opplysningsplikt (meldeplikt) i relevante tjenester og sektorer, jf. punkt 2.2.5. Nedenfor redegjøres det for sektorspesifikke kompetansehevingstiltak.

Kompetanse i justissektoren

Politihøgskolen har ansvaret for utdanningen av politiet. Gjennom grunnutdanning og etter- og videreutdanningstilbud, har Politihøgskolen en sentral rolle i opplæringen av politiet innen ulike spesialområder, herunder mishandling i nære relasjoner og vold og overgrep mot barn. I bachelorutdanningen er den teoretiske opplæringen i fagområdene fordelt på første og tredje studieår. I utdanningens andre år er studentene ute i praksis i politidistriktene og tilegner seg praktisk erfaring. Ved studiene for etter- og videreutdanning tilbyr Politihøgskolen to studier innen fagområdene «Mishandling i nære relasjoner» og «Etterforskning av alvorlig vold mot barn».

Politihøgskolen inngår i et tverrprofesjonelt samarbeid med Universitetet i Sør-Øst Norge; SAMOT (Samhandling mot vold og overgrep mot barn og unge). SAMOT har fokus både på felles

kjernekompetanse og ferdighetstrening når det gjelder tverrprofesjonelt samarbeid.

NIFUs kartlegging fra 2019 slår fast at det er nødvendig å heve kunnskapen blant det operative personellet i politiet.³⁷ Det er særlig behov for å øke deres fenomenforståelse om vold i nære relasjoner, inkludert negativ sosial kontroll og æresrelatert vold, og på hvilke måter slik vold framtrer. Dette gjelder også kompetanse om vold og overgrep i mer lukkede miljøer, der det kan være ekstra utfordrende å forstå kompleksiteten. Videre påpekes det et behov for at Politihøgskolen vektlegger temaer knyttet til vold og seksuelle overgrep sterkere i grunnutdanningen.

Også Riksrevisjonen peker, i sin evaluering av myndighetenes innsats mot vold i nære relasjoner, på at det er mangelfull kompetanse om æresrelatert vold i politiet. Å øke kompetansen i politiet er viktig for å avdekke, forebygge og etterforske æresrelatert vold.³⁸ Regjeringen vil øke kompetansen om vold og overgrep hos operativt personell i politiet, samt øke kompetansen i politiet om negativ sosial kontroll og æresrelatert vold.

Riksrevisjonens gjennomgang av politiets arbeid med IKT-kriminalitet, som blant annet ser på arbeidet med internetrelaterte overgrep mot barn, påpeker at det ikke er tatt tilstrekkelige grep for å styrke politiets og påtalemyndighetens kompetanse om IKT-kriminalitet.³⁹ Også en kartlegging av behov for kompetanse om internetrelaterte overgrep mot barn blant virksomhetene i justissektoren, gjennomført av Sekretariatet for konfliktrådene, viser at det er behov for bedre fenomenforståelse, samt kompetanse og verktøy knyttet til elektroniske bevis. Selv om kompetansen på datakriminalitet er forbedret, utvikler teknologien seg hele tiden. Det innebærer at sakene som etterforskes av politiet endrer seg. Dette utfordrer både fenomenforståelse og den teknologiske kompetansen i politiet og påtalemyndigheten. Regjeringen vil styrke kompetansen i justissektoren på internetrelaterte overgrep.

Kompetanseutvikling av dommere, dommerfullmektiger og utredere skjer i hovedsak i regi av Domstolsadministrasjonen. Domstolsadministrasjonen har i flere år arbeidet med kompetansetiltak i forbindelse med behandling av saker som vedkommer barn. I 2022 har det blant annet vært arbeidet med å implementere en nasjonal veiledning for behandling av barnevernssaker i domstolene, arbeid med å gjennomføre forslag til et

eget kompetanseløp for dommere i barnesaker, og arbeid med en tilråkning om faggrupper for barnerett i alle tingrettene og lagmannsrettene. I tillegg er barnemodulen i introduksjonsprogrammet for nye dommere utvidet og styrket. Det samme gjelder straffesaksmodulen i introduksjonsprogrammet knyttet til straffesaker med barn under 18 år. I 2022 er det også gjennomført ulike kompetansetiltak nasjonalt og regionalt hvor temaene blant annet har vært «Barn som er utsatt for vold» og «Sårbare barn i skjæringspunktet mellom sivilrett og strafferett».

Domstoladministrasjonen har bistått Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet i et arbeid med å identifisere utfordringer i saker knyttet til samværshindring/-vegning. Arbeidet er summert opp i en rapport «Utredning av saker etter barneloven der det er stans i samvær mellom barn og en forelder», som ble overlevert til Barne- og familiedepartementet i november 2022.

Kompetanse i barnehage, skole og SFO

Regjeringen vil bidra til at eiere av barnehager, skoler og SFO får god tilgang til pedagogiske ressurser for å øke kompetansen hos ansatte i barnehager, skoler og SFO på voldsfeltet, og dermed bedre kunne følge opp krav i rammeplanene for barnehagen og skolefritidsordningen og læreplanverket for grunnopplæringen. Tilgangen til ressurser skal ivaretas gjennom et oppdrag til Utdanningsdirektoratet om å opprette en digital inngangsport til aktuelle ressurser på voldsfeltet. Arbeidet skal skje i samarbeid med Helsedirektoratet, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet og Integrerings- og mangfoldsdirektoratet.

Kompetanse i barnevernet

Formålet i barnevernsloven er å sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp, omsorg og vern til rett tid. Barnevernet er imidlertid avhengig av å bli varslet om vold og overgrep for å kunne igangsette en undersøkelsessak og hjelpe. Ansvar for å forebygge og beskytte barn mot vold og seksuelle overgrep inngår altså i barnevernets kjernemandat. Barnevernets samarbeid med andre tjenester er viktig. Barnevernet har myndighet til å iverksette de tiltakene som er nødvendige, for å verne barn mot ytterligere overgrep, og skal bidra til at barnet får den behandlingen av skader og traumer det eventuelt har behov for.

³⁷ Ibid.

³⁸ Riksrevisjonen (2022 a).

³⁹ Riksrevisjonen (2021 a).

Beskrivelser av hvordan barnevernstjenesten jobber med tiltak og konkrete metoder når barn er utsatt for vold og overgrep er begrenset.⁴⁰ For å finne virkninger av barnevernets intervensjoner på barn og unges skole-, helse-, kriminalitets- og arbeidsmarkedsutfall, har forskere sett nærmere på hvordan disse faktorene henger sammen med barnevernets kontakt. Det er store forskjeller mellom hvordan det går med barna etter ulike tiltak sammenliknet med barn som ikke har mottatt barnevernstiltak.⁴¹

Barnevernet forvalter mye makt og har et stort ansvar på vegne av samfunnet. På grunn av barnevernets viktige samfunnsoppdrag, har det i flere år vært satt søkelys på kvaliteten i barnevernstjenesten og kompetansen til de ansatte. Barnevernsloven inneholder i dag ingen spesifikke bestemmelser som stiller krav til kompetanse i det kommunale barnevernet. Dette skiller barnevernet fra for eksempel barnehage-, skole og helsesektoren. Ny barnevernslov trådte i kraft 1. januar 2022. Endringene innebærer blant annet at det fra 1. januar 2031 stilles krav til utdanning og erfaring som personell i barnevernstjenesten og andre må ha for å utføre bestemte oppgaver. I forbindelse med kompetansekravene har Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet utarbeidet faglige anbefalinger om kompetanse og utdanning for kommunalt barnevern.⁴²

Tydligere rammer for det kommunale barnevernet er viktig fordi mange barnevernstjenester i dag er preget av små fagmiljøer, stor arbeidsbelastning og liten stabilitet. Svikt i barnevernet er ofte relatert til mangelfull kompetanse. Kartlegginger av kompetansebehov blant ansatte i barnevernet viser at mange opplever å ha for lite kunnskap om vold og overgrep mot barn. Forskning viser også at voldsutsatte foreldre ikke alltid møtes med forståelse for hvilke konsekvenser vold i nære relasjoner har, og hvilke behov utsatte har.⁴³ Ansatte i både kommunalt og statlig barnevern har behov for kunnskap om konsekvenser av vold og hvordan følger av vold kan komme til uttrykk i for eksempel atferd.

Regjeringen lanserte derfor i 2018 en kompetansestrategi for det kommunale barnevernet med tiltak som samlet sett skal bidra til å heve kvaliteten og øke kompetansen i kommunalt barnevern. Strategien løper ut i 2024.⁴⁴ Strategien vil

bli justert med tanke på videre oppfølging. Tiltakene skal bidra til at barn, unge og familier møter ansatte med høy faglig kompetanse og tjenester av god kvalitet.⁴⁵

I 2023 vil myndighetene utrede tiltak for å styrke kvaliteten i barnevernets oppfølging av barn og familier som er utsatt for vold og seksuelle overgrep, inkludert negativ sosial kontroll, æresrelatert vold og menneskehandel. «Grunnmodell for hjelpetiltak i barnevernet», som skal bidra til å styrke kvaliteten, forutsigbarheten og likeverdigheten i barnevernets hjelpetiltaksarbeid, er et viktig bidrag.⁴⁶ Grunnmodellen innebærer en systematisering av det arbeidet barnevernstjenestene gjør som vil gi saksbehandlere bedre verktøy for å få til gode kartlegginger av, og samtaler med, barn, familier og nettverk. I tillegg er det utviklet et eget veiledningstiltak kalt «Familieveiledning for familier med barn i alder 4–12 år». Målet er at grunnmodellen skal bli én helhetlig modell for oppstart av hjelpetiltaksarbeidet, hvor man kan legge til og trekke fra kunnskapsbaserte elementer og tiltak, slik at modellen tilpasses hvert enkelt barn og ungdom med familier, etter behov, utfordringer og ressurser.

Regjeringen vil styrke kompetansen i barnevernet om saker som gjelder alle former for vold og overgrep. Videre vil regjeringen styrke barnevernets tilgang til virksomme tiltak rettet mot familier som lever med vold og overgrep.

Kompetanse i familievernnet

Familievernnet kommer ofte i kontakt med familier der en eller flere medlemmer utøver vold eller blir utsatt for vold. Kunnskap om vold må derfor være en del av grunnkompetansen til alle ansatte.

Familievernnet har over flere år arbeidet med tiltak for å øke grunnkompetansen om vold og overgrep blant de ansatte i alle regioner, blant annet i samarbeid med ATV. Det er opprettet et eget spisskompetansemiljø for arbeidet mot vold og høykonflikt ved Enerhaugen familievernkontor i Oslo. I tillegg er det etablert regionale ressursmiljø på feltet.

Systematisk styrking av grunnkompetanse i avdekking og håndtering av vold i nære relasjoner hos terapeuter og meklere er et prioritert og pågående arbeid i familievernnet. Spisskompetansemiljøet for vold og høykonflikt i familievernnet har nasjonalt ansvar for implementering, opplæring, kvalitetssikring og veiledning av faglig standardi-

⁴⁰ Kojan, B. H. m. fl. (2020).

⁴¹ Drange, N. m. fl. (2022).

⁴² Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (2022).

⁴³ Aarseth, M. F. & Rosten, M. G. (2023).

⁴⁴ Barne- og likestillingsdepartementet (2018).

⁴⁵ Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (udatert c).

⁴⁶ Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (udatert d).

sert praksis i etaten når det gjelder vold i nære relasjoner. Veileder for arbeid med vold ved familievernkontorene gir faglige anbefalinger til ansatte om hvordan en kan avdekke vold, kartlegge og håndtere informasjon om vold, inkludert løpende sikkerhetsarbeid og samarbeid med andre tjenester. Spisskompetansemiljøet har i tillegg utviklet et grunnkurs om vold for familievernet, der faglig fokus i del 1 er forståelse av vold som fenomen, tematisering/avdekking av vold og arbeid for økt trygghet i familien. Del 2 går nærmere inn i familiedynamikk og skade på omsorgskapasitet, samt ivaretagelse av hjelper.

Det er behov for å styrke kunnskap og handlingskompetanse i familievernet om negativ sosial kontroll, æresrelatert vold og tvangsekteskap. Styrking av familievernets arbeid på dette feltet bør ha et nasjonalt og internasjonalt perspektiv, og sees i sammenheng med andre tiltak for økt mangfoldskompetanse og tilpasning av tjenestetilbudet til minoriteter, urbefolkning og familier med sammensatt levekårsproblematikk. Arbeidet bør bygge på erfaringer med tidligere fagutvikling og initiativ som Brobyggerprosjektet og Stovnerprosjektet, samt erfaringer fra familievernkontoret Oslo Nords arbeid. Regjeringen vil styrke familievernets arbeid med negativ sosial kontroll og æresrelatert vold.

Kompetanse i helse- og omsorgstjenestene

Det er viktig at ledere og ansatte i helse- og omsorgstjenestene har kompetanse i avdekking, avverging og håndtering av vold og overgrep. Dette omfatter kunnskap både om den som er utsatt for vold og overgrep, og den som er voldsutøver.

Selv om det er etablert en rekke strukturer for, og tilbud om, kompetanseheving i sektoren, er det fortsatt behov for å styrke kompetansen om vold og overgrep i helse- og omsorgstjenestene. Eksisterende veiledere, nettsider og tiltak bør samordnes bedre og gjøres bedre kjent.

Det er behov for bedre kunnskap om negativ sosial kontroll og æresrelatert vold i flere deler av helsetjenesten, som helsestasjons- og skolehelsetjenesten, psykisk helsevern og kommunalt psykisk helse- og rusarbeid. Undersøkelser foretatt av NKVTS tyder på at det er behov for å øke kompetansen om kjønnslemlestelse blant fastleger.⁴⁷ E-læringskurset for fastleger om vold i nære relasjo-

ner har en modul om kjønnslemlestelse, men det er uvisst hvor mange som velger å gjennomføre modulen. Siden tematikken ikke inngår i de ulike helsefaglige utdanningene er det opp til den enkelte å oppdatere seg, for eksempel gjennom kurs og seminarer fra RVTSene.

Det er også behov for mer kunnskap i helse- og omsorgstjenestene om digital vold, herunder internettrelaterte overgrep mot barn og unge. RVTSene har utviklet en ressurside (seksuell-atferd.no) for fagpersoner om sunn seksuell utvikling, og håndtering av bekymringsfull og skadelig seksuell atferd. Ressurssiden har en egen del om seksualitet og digitale medier. RVTSene har også utarbeidet en nettressurs og et fagkompendium om selvskading og selvmordstematikk i sosiale medier, og om hvordan ansatte kan møte og snakke med barn og unge om denne tematikken. Det anbefales at hjelpere har en utforskende og balansert holdning til nettbruk og at de setter seg inn i unges nettbruk. Regjeringen vil styrke kompetansen om internettrelaterte overgrep mot barn og unge blant ansatte i helse- og omsorgstjenesten.

«Nasjonal strategi for helsesektorens arbeid med personer som er i risiko for å utøve vold eller overgrep» omfatter økt fenomenkunnskap og handlingskompetanse i helse- og omsorgstjenesten for å identifisere, vurdere, følge opp og evaluere tiltak rettet mot utøvere og potensielle utøvere. Arbeidet omfatter alle deler av helsesektoren og har et livsløps- og mangfoldsperspektiv. Se nærmere omtale i punkt 3.7.1.

Det trengs også mer kunnskap blant ansatte i helse- og omsorgstjenestene om hvordan forebygge, avdekke og følge opp vold mot risikoutsatte voksne. Det gjelder både vold i nære relasjoner, og vold som begås av andre som den utsatte kan ha tillit til. Rapporter og medieoppslag de senere årene har vist at vold og trusler i helse- og omsorgstjenesten er et omfattende problem. Årsakene til at utfordrende situasjoner oppstår kan være av menneskelig, organisatorisk og kunnskapsmessig karakter. Kunnskaps- og kvalitetsbygging er derfor viktig innen dette feltet. God og riktig kompetanse er med på å skape trygghet både for tjenestemottakere og pårørende og for ansatte i tjenestene. TryggEst er et viktig tiltak for å bidra til økt kompetanse om vold mot risikoutsatte voksne. Se nærmere omtale av TryggEst i punkt 4.2.2. Regjeringen vil også vurdere flere tiltak for å øke kompetansen om vold og overgrep mot risikoutsatte voksne i helse- og omsorgstjenesten.

⁴⁷ Ziyada, M. M. m. fl. (2003).

Kompetanse i arbeids- og velferdsforvaltningen

Det er opprettet et ressurscenter i arbeids- og velferdsforvaltningen med ansvar for nasjonal kompetanseheving om vold i nære relasjoner og utvikling av metodikk for inkludering av voldsutsatte i arbeidslivet. Ressurssenteret arbeider blant annet med å oppdatere NAVs veileder om vold i nære relasjoner og menneskehandel til NAV-ansatte. Veilederen er publisert på NAVs nettsider, og fungerer også som informasjon til tjenestemottakere i arbeids- og velferdsforvaltningen.⁴⁸ Ressurssenteret utvikler også annet kompetansemateriell, herunder filmer til opplæring i arbeids- og velferdsforvaltningen.

Det er behov for bedre kunnskap om vold i nære relasjoner, inkludert negativ sosial kontroll og æresrelatert vold, i arbeids- og velferdsforvaltningen, blant annet for å kunne møte unge som har brutt med familie eller tros- og livssynssamfunn. Det framkommer blant annet av Riksrevisjonens rapport fra juni 2022 at det er få henvendelser fra NAV-kontorene til det nasjonale Kompetansteamet mot negativ sosial kontroll og æresrelatert vold, samtidig som mange i teamets målgruppe er brukere av arbeids- og velferdsforvaltningens tjenester. Det pekes på at dette kan skyldes at NAV-ansatte har lite kunnskap om negativ sosial kontroll og æresrelatert vold og kjennskap til teamets råd- og veiledningstjeneste. Samtidig viser Kompetansteamets årsrapport for 2022 at NAV-ansatte har henvendt seg om mer enn dobbelt så mange saker i 2022, sammenlignet med 2021.⁴⁹

Behovet for økt kunnskap om vold i nære relasjoner følges blant annet opp gjennom ressurscenteret i arbeids- og velferdsforvaltningens arbeid på feltet. Regjeringen vil også sørge for utlysning av et forsknings- og utviklingsoppdrag for å innhente kunnskap om vold i nære relasjoner, æresrelatert vold og negativ sosial kontroll blant arbeids- og velferdsforvaltningens brukere, jf. punkt 2.3.4. Kunnskap fra oppdraget kan gjøre det enklere å vurdere og iverksette hensiktsmessige og målrettede tiltak, herunder ytterligere kompetansehevende tiltak. Arbeids- og inkluderingsdepartementet vil også vurdere konkrete forslag fra blant annet kriesentre om hvordan NAV-ansattes forutsetninger for å forebygge, avdekke og gi bistand til voldsutsatte brukere kan tas inn i arbeidet som gjøres med kompetansehevende tiltak i arbeids- og velferdsforvaltningen.

⁴⁸ NAV (2023).

⁴⁹ Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (2023 f).

3.6 Offentlig-privat samarbeid

Det er behov for et tverrfaglig og tverrsektorielt samarbeid for å beskytte barn mot skadelig innhold på internett, samtidig som man ivaretar de mulighetene internett gir for opplevelser, læring, kreativitet og sosial kontakt. Det følger av artikkel 9 i Lanzarotekonvensjonen at privat sektor, særlig innen informasjons- og kommunikasjonsteknologi, turisme og reiseliv, bank og finans, skal oppfordres til å delta i utformingen og gjennomføringen av politikk for å forebygge seksuell utnyttning og seksuelt misbruk av barn, og til å innføre interne regler gjennom selvregulering eller samregulering. Det følger også av artikkel 9 at partene skal oppmuntre mediene til å gi hensiktsmessig informasjon om alle sider ved seksuell utnyttning og seksuelt misbruk av barn, med behørig respekt for medienes uavhengighet og pressefriheten.

Utredningene fra Ytringsfrihetskommisjonen⁵⁰ og Medieskadelighetsutvalget⁵¹ gir et solid grunnlag for det videre arbeidet med å beskytte barn og unge mot skadelig innhold og bruk. Medieskadelighetsutvalget anbefaler hovedsakelig tiltak rettet mot å styrke kunnskapsgrunnlag, koordinering og kommunikasjon. Ytringsfrihetskommisjonen viste på dette punktet hovedsakelig til pågående lovgivningsarbeid i EU. Kommisjonen foreslår blant annet å prioritere arbeidet med å innlemme forordningen om digitale tjenester (*Digital Services Act/DSA*) i EØS-avtalen og norsk lov, og gjennom dette, og eventuell supplerende nasjonal lovgivning, sørge for effektivt og koordinert tilsyn med plattformsselskapene. Det legges særlig vekt på å beskytte barn og unge mot skadelig innhold og mot å utnytte barns sårbarheter. Forordningen om digitale tjenester er for tiden til vurdering nasjonalt og i EØS-EFTA-statene.

I 2022 la Europakommisjonen fram et forslag til forordning om regler for forebygging og bekjempelse av seksuelle overgrep mot barn. Forslaget pålegger relevante leverandører av internettbaserte tjenester å oppspore, rapportere, forhindre og fjerne materiale som viser seksuelt misbruk av barn på deres tjenester, samt etablering av et europeisk senter for forebygging og bekjempelse av seksuelt misbruk av barn. Forslaget kan bli gjeldende for Norge gjennom EØS-avtalen.

Regjeringen utreder innføring av en plikt for norske tjenesteleverandører til å melde fra dersom de oppdager at deres tjenester brukes til

⁵⁰ NOU 2022: 9.

⁵¹ NOU 2021: 3.

straffbar oppbevaring eller distribusjon av overgrepsmateriale.

3.7 Tilbud til voldsutøvere

Tilbud til voldsutøvere og personer som står i fare for å utøve vold, overgrep eller aggressiv eller skadelig seksuell atferd, er en viktig del av det voldsforebyggende arbeidet. Kunnskap, tidlig innsats, behandling og forebygging er avgjørende for å redusere utøvelse av vold og overgrep.

Barn, unge og voksne i risiko for å utøve vold og overgrep kan ha sammensatte utfordringer, og kan ha behov for tjenester fra ulike etater. For å sikre helhetlig oppfølging kreves det tverrsektorielt samarbeid for å sikre helhetlig oppfølging. I tillegg til risikoreduserende tiltak, er det nødvendig å også ha et søkelys på helsefremmende arbeid overfor mennesker med volds- og overgrepssproblematikk.

Personer som allerede har utøvet, eller er i risiko for å utøve, vold og seksuelle overgrep, har ofte selv vært utsatt for vold og overgrep i oppveksten. De har ofte alvorlige og sammensatte psykososiale vansker, store somatiske helseutfordringer, lav livskvalitet, lavere forventet levealder og høyere risiko for selvdrap og brå død. Dette kan ses både som årsak til, og konsekvens av, egen volds- eller overgrepssutøvelse.⁵²

Tjenestene må komme tidlig inn med økt kunnskap og oppmerksomhet på hva som kan utgjøre risiko, og med tilgjengelige og likeverdige tilbud tilpasset individuelle behov. Det bør særlig settes søkelys på å identifisere og forebygge overfor barn og unge som har bekymringsfaktorer i og rundt seg. Tilbudet må også tilpasses mangfoldet i befolkningen, og tilpasses kultur og språk, fysiske og kognitive funksjonsvariasjoner, samt kjønn og seksualitet i bred forstand.

Det er en dokumentert sammenheng mellom utvikling av en problematisk aggressiv atferd i tidlige leveår og senere utvikling av skadelig aggressiv atferd. Det er også dokumentert en sammenheng mellom skadelig aggressiv atferd i barne- og tenår og senere voldskriminalitet i voksen alder. Denne sammenhengen understreker betydningen av tidlig identifikasjon og tidlig innsats.⁵³

En tredjedel av barn som begår seksuelle overgrep mot andre barn har kognitiv funksjonsnedsettelse. Barn og unge med lett utviklings-

hemming gjennomgripende utviklingsforstyrrelser, og barn og unge med evnenivå i nedre normalområde, blir i varierende grad fanget opp, identifisert og diagnostisert. For å forebygge blant annet skadelig seksuell atferd, er det viktig at målgruppen blir tidlig identifisert.

Det finnes tjenester med spesifikke mandat om behandlingstilbud til voldsutøvere, slik som Sinnemestringsmodellen Brøset og stiftelsen ATV (se punkt 3.7.3).

I alle helseregioner er det etablert behandlingstilbud i spesialisthelsetjenesten for seksuallovbruddsproblematikk (BASIS). BASIS er et frivillig behandlingstilbud til personer under straffegjennomføring som er dømt for seksuallovbrudd, og som har en antatt forhøyet tilbakefallsrisiko til nye seksuallovbrudd. Målet med BASIS er å tilby helsehjelp til personer som antas å ha særlig behov for spesialisert seksuallovbruddsspesifikk behandling, og som ikke får dette behovet dekket av andre eksisterende tilbud mens de er under straffegjennomføring. Behandlingen påbegynnes i fengsel.

«Det finnes hjelp» (DFH) er et forebyggende behandlingstilbud til personer som har seksuell interesse for barn. Også dette tilbudet er etablert i hver helseregion.

Tilbudet til voksne med seksuallovbruddsproblematikk er ikke ferdig utviklet med BASIS og DFH. Det gjenstår å etablere et tilgjengelig og likeverdig tilbud til de som ikke er i målgruppene for disse programmene, for eksempel de som laster ned og deler overgrepsmateriale på nett.

Når det gjelder skadelig seksuell atferd skal helseregionene via psykisk helsevern for barn og unge (PHBU) gi et likeverdig og tilgjengelig behandlingstilbud. Utvalgte klinikere i alle helseregioner har fått spisskompetanse knyttet til utredning og behandling av skadelig seksuell atferd.

Overvåkningskomitéen GREVIO understreker behovet for å evaluere virkningene av programmene for å vurdere om de oppfyller sitt forebyggende formål. For flere av behandlingstilbudene som er etablert, er det også lagt til rette for evaluering av effekt. I 2022 ble det etablert et medisinsk kvalitetsregister for seksualovergrepssrelatert problematikk (KvaSO). Kvalitetsregisterets formål er å samle inn og bruke helseopplysninger som grunnlag for kvalitetsforbedring, planlegging og styring i helsetjenesten. På sikt muliggjør dette også forskning på behandlingsresultater og langtidsutfall.

⁵² Steeg, S. m. fl. (2019); Stenbacka, M. m. fl. (2019).

⁵³ Tremblay, R. E., Vitaro, F. & Côté, S. M. (2018).

3.7.1 Helsesektorens arbeid med personer som er i risiko for å utøve vold eller overgrep

Helsedirektoratet har på oppdrag fra Helse- og omsorgsdepartementet utviklet en overordnet strategi og helhetlig utvikling av oppfølging av personer som har utøvet, eller er i risiko for å utøve, vold eller seksuelle overgrep.

Strategien er den første i sitt slag, både nasjonalt og internasjonalt. Den representerer en styrket dreining av forebyggingsfokus over mot utøvelsesproblematikk, og en styrking av helsesektorens innsats rettet mot personer som har utsatt, eller er i risiko for å utsette, andre for vold eller seksuelle overgrep. Strategien har en bred innretning, med livsløpsperspektiv og mangfoldsperspektiv, omfatter utøvelse av alle former for vold og overgrep, på alle arenaer, og gjelder for alle deler av helsesektoren. Strategien har fire målområder:

1. Helsetjenesten skal kunne tilby likeverdig og tilgjengelig behandlingstilbud til personer som står i fare for eller har utøvd vold og/eller overgrep.
2. Personer som står i fare for, eller har utøvd, vold og/eller overgrep skal bli vurdert for rett til helsehjelp i spesialisthelsetjenesten.
3. Helsetjenesten skal styrke bruker- og pårørendemedvirkningen i det forebyggende arbeidet for personer som står i fare for, eller har utøvd, vold og/eller overgrep.
4. Helsetjenesten skal ha tilgjengelige kunnskapsbaserte verktøy og kompetanse for å identifisere, vurdere, følge opp og evaluere gjennom et felles rammeverk.

Regjeringen vil redusere forekomsten av vold og seksuelle overgrep ved å jobbe for likeverdige og tilgjengelige behandlingstilbud i helse- og omsorgstjenesten til personer som har utøvet, eller står i fare for å utøve, vold og seksuelle overgrep.

3.7.2 Forebygging av problematisk eller skadelig seksuell atferd

FNs barnekomité har anbefalt at norske myndigheter forsker på og utvikler konkrete tiltak for å forebygge barns seksuelle misbruk og utnyttning av andre barn, og sikrer at gjerningspersoner får spesifikk behandling.

Helsedirektoratet utredet i 2021 et lavterskeltilbud til barn og unge som står i fare for å utøve problematisk eller skadelig seksuell atferd mot

andre barn og unge. Skadelig seksuell atferd omfatter også overgrep via digitale verktøy. Økt bevissthet rundt seksuell helse og hjelp til selvregulering er sentrale elementer i forebygging av problematisk eller skadelig seksuell atferd.

På bakgrunn av utredningen etablerer Helsedirektoratet et lavterskeltilbud til ungdom i alderen 13–19 år. Lavterskeltilbudet består av fire nivåer: 1. Universelle forebyggende tiltak, 2. Digital helsefremmende informasjon, 3. Digital anonym veiledning og 4. Lavterskel helsehjelp.

Det pågår flere parallelle arbeider for å sikre gode forebyggende tiltak. Blant tiltakene er informasjon til ungdom på ung.no gjennom DigiUngsamarbeidet til foreldre på foreldrehverdag.no og til fagpersoner på seksuellatferd.no. Kompetansehevingstiltak for fagpersoner som er i kontakt med barn og unge i sitt daglige arbeid, herunder et e-læringsprogram for helsesykepleiere innen problematisk eller skadelig seksuell atferd, er også sentrale tiltak.

Helsefremmende informasjon til ungdom er tilgjengelig i form av artikler på ung.no, animasjoner på youtube.com. I tillegg er det utviklet et digitalt informasjons- og veiledningsverktøy og spillbasert e-læring for unge i alderen 13–19 år. All informasjon vil være tilgjengelig fra ung.no. Informasjons- og veiledningsverktøyet «Hva-Er-Innafor» er et digitalt selvhjelpsverktøy for ungdom. Gjennom utforskning av ulike temaer kan de erverve ny kunnskap, samt gjennomføre en selvtest for hvorvidt de har seksuelle tanker, planer eller atferd som kan være uheldig for egne eller andres grenser. Verktøyet tilbyr informasjon eller øvelser til selvregulering. Ungdom kan bli vist veier til ytterligere faglig hjelp gjennom artiklene og verktøyet.

Ungdommer som søker informasjon og generell veiledning innen problematisk eller skadelig seksuell atferd skal kunne få anonym veiledning gjennom chattetjenesten Sex og samfunn. I tillegg har ung.no en nyttig og godt kjent spørsmål- og svartjeneste hvor ungdommene skal kunne få god veiledning innen tematikken. Det jobbes videre med å etablere et godt system for lavterskel helsehjelp gjennom oppfølging hos helsesykepleiere ved skolehelsetjenesten og helsestasjon for ungdom. Helse Vest RHF har også fått i oppdrag å etablere et nasjonalt kontaktpunkt for ungdom over 16 år som ønsker veiledning og behandling i spesialisthelsetjenesten.

I 2023 igangsettes et nytt utredningsarbeid for lavterskeltilbud innen problematisk eller skadelig seksuell atferd for barn og unge i alderen 12 år og yngre.

Boks 3.13 Ungdomsstraff og ungdomsoppfølging i saker om volds- og seksuallovbrudd

Andelen unge som får ungdomsoppfølging eller blir idømt ungdomsstraff for volds- og seksuallovbrudd er relativt høy. For seksuallovbrudd har den økt fra 41 nye saker i 2020 til 59 saker i 2022, mens voldssaker har økt fra 142 i 2020 til 188 i 2022. Sakene er komplekse og til dels svært alvorlige, og per i dag er det store nasjonale forskjeller når det gjelder hva slags tiltak som er tilgjengelig underveis i straffegjennomføringen for å forebygge at ungdommene begår ny volds- og seksualkriminalitet. Når man i tillegg vet at mange av ungdommene har egne volds- og overgrepserfaringer, blir det svært viktig å sikre at ungdommene får riktig hjelp og oppfølging for å forebygge nye volds- og seksuallovbrudd og mulighet til å bearbeide eventuelle traumer.

Sekretariatet for konfliktrådene, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet og Helse- og familiedirektoratet har hatt i felles oppdrag å utrede hvilke hindringer og muligheter som finnes for tverrsektorielt samarbeid og velferdstjenestenes deltakelse under gjennomføring av ungdomsstraff og ungdomsoppfølging. Direktoratene leverte sin rapport høsten 2023 med forslag om tiltak for å sikre at unge som gjennomfører ungdomsstraff og ungdomsoppfølging skal motta bedre hjelp.

Helsedirektoratet har også utredet lavterskeltilbud til barn og unge med kognitive funksjonsnedsettelse som står i fare for å begå problematisk eller skadelig seksuell atferd. Målgruppen er barn og unge med lett utviklingshemming, gjennomgripende utviklingsforstyrrelser og barn og unge med kognitiv fungering i nedre normalområdet. Varierende sosial og kognitiv fungering kan gjøre at barna/de unge kommer i situasjoner hvor de er mer sårbare for å utsette andre for grenseoverskridende atferd på mange områder.

Regjeringen vil styrke arbeidet med å forebygge problematisk og skadelig seksuell atferd blant barn og unge.

3.7.3 Alternativ til Vold

Stiftelsen Alternativ til Vold (ATV) driver lavterskel behandlingstilbud til voldsutøvere, med særlig vekt på vold i nære relasjoner. Det har vært en betydelig styrking av ATVs tilbud gjennom tidligere handlingsplaner og gjennom Opptrappingsplan mot vold og overgrep (2017–2021). Ved inngangen til 2023 var det 15 ATV-tilbud i Norge. ATV får tilskudd både fra staten og fra kommuner.

Felles for alle ATV-kontorene er behandlingstilbudet til utøvere av vold i nære relasjoner. Fra og med 2017 følger det et familiemandat med det statlige tilskuddet ATV mottar. Det innebærer at barn og partner til utøver som er i behandling, også kan få et samtaletilbud. I tillegg har noen kontorer eksplisitte oppdrag om å tilby selvstendig behandlingstilbud til ungdom med volds- og aggresjonsproblemer (tre kontorer), voksne utsatte for vold (fem kontorer) og barn som har opplevd vold hjemme (fem kontorer).

ATV samarbeider med familievernet både på sentralt og lokalt nivå, og har blant annet bidratt med opplæring av terapeuter ved alle landets familievernkontor i metoden «Enkel og effektiv aggresjonskontroll». ATV har også mottatt midler fra staten de siste fire årene til nasjonal spredning av metoden «Bryt voldsarven», i tråd med anbefaling fra barnevoldsutvalget. «Bryt voldsarven» er et kursopplegg som retter seg mot foreldre som selv har vokst opp med vold. Arbeidet med «Bryt voldsarven» videreføres.

De fleste ATV-kontorene tilbyr kun behandling til innbyggerne i kommunene som har inngått driftsavtale med ATV. Det innebærer i praksis at mange kommuner ikke har et ATV-tilbud til sine innbyggere. Det er en ønsket utvikling at flere kommuner skal inngå samarbeid med ATV, slik at flere voldsutøvere og deres familier kan få tilbud om behandling og oppfølging.

Regjeringen vil videreføre det statlige driftstilskuddet til ATV. ATVs samarbeid med familievernet om kompetanseheving vil også bli videreført. Det vises til punkt 3.5.6 for en nærmere omtale av kompetanse i familievernet.

3.8 Forebygging av vold og overgrep i frivillige organisasjoner og i fritidsaktiviteter

Frivilligheten er en viktig del av norske lokalsamfunn. Sammen med barnehage, skole og arbeidsplasser skaper de frivillige organisasjonene de største møteplassene og organisasjonene treffer

daglig svært mange barn, unge og voksne over hele landet. Tilhørighet og deltakelse er viktige nøkkelord for frivilligheten. Samtidig vet vi at mulige overgripere søker å utnytte nettopp denne tilhørigheten ved å bygge relasjoner og tillitsforhold til barn og unge på arenaer der barn og unge samles, og utnytte dette tillitsforholdet til å begå overgrep. Frivilligheten må derfor jobbe aktivt for å forebygge vold og overgrep.

For staten er det viktig å støtte opp om de frivillige organisasjonenes arbeid for å forhindre vold og overgrep i egne organisasjoner og under organiserte fritidsaktiviteter. Mange frivillige organisasjoner har gode systemer og rutiner for både varsling og kompetanseheving på området. Samtidig er frivilligheten svært sammensatt og består av et mangfold av organisasjoner av ulike størrelse og kapasitet og med ulike målgrupper.

Regjeringen vil bidra til kunnskap og tilrettelegge for økt handlingskompetanse i frivilligheten i saker om vold og overgrep. Videre vil regjeringen støtte opp om forebyggende arbeid mot internettrelaterte overgrep i organisasjoner, idrettslag og andre kulturaktiviteter for barn og unge.

3.8.1 Idretten

93 prosent av barn og unge driver med idrett i løpet av oppveksten, og over 750 000 barn under 19 år er medlemmer hos Norges idrettsforbund og olympiske og paralympiske komité (NIF). NIF har opplevd en gradvis økning i andelen henvendelser som gjelder, eller inkluderer, uønskede handlinger som har skjedd gjennom digitale medier. Dette samsvarer med funn i NOVAs kunnskapsoppsummering om seksuelle overgrep mot barn og unge via digitale medier.⁵⁴ Her nevnes «trener i idrettslaget» som en av de personene barn og unge kjenner fra før, og som kan være utøvere av alvorlige overgrep via sosiale medier. Det forebyggende arbeidet i NIF har som mål å redusere risiko ved å øke bevisstheten i organisasjonen rundt vold og overgrep.

Forebyggende tiltak kan ha stor effekt både i idretten og for samfunnet. NIF arbeider blant annet internt med formidling av idrettens retningslinjer mot seksuell trakassering og overgrep, forskning om krenkelser i idretten med vekt på seksuell, fysisk og psykisk vold og informasjon om trygt treningsmiljø som er del av trenerattesten og trenerutdanningen. Retningslinjene mot seksuell trakassering, vold og overgrep, inkluderer også kontakt mellom trenere og utøvere på

Boks 3.14 «Trygg på Trening»

«Trygg på trening med Redd Barna» er et kurs som er utviklet i samarbeid mellom Nok. Bergen, NIF og flere særforbund.¹ Kurset skal gjøre idrettsarenaen til et trygt sted for barn. Kurset gir trenere og frivillige kompetanse om hva vold og seksuelle overgrep er, hvordan man kan forebygge vold og seksuelle overgrep i egen klubb, og hva man skal gjøre om man er bekymret for et barn. Kurset tar også opp kommunikasjon på sosiale medier, og hvordan forebygge overgrep over internett og sosiale medier. Kurset er laget for at klubbene selv skal kunne holde det i egen klubb. Det gjennomføres også følgeforskning for å se på effekten av kursene, i regi av Norges Idrettshøgskole.

¹ Norges idrettsforbund (udatert).

internett og sosiale medier. I tillegg har NIF sammen med Redd Barna og Nok. Bergen Kompetansesenter mot seksuelle overgrep utviklet redskapet «Trygg på Trening», jf. boks 3.14.

Kunnskap er avgjørende for å utvikle gode tiltak som har effekt i det forebyggende arbeidet. Det er behov for kunnskap som er spesifikk for idretten. Det gjelder omfang av vold og overgrep, type opplevelser og situasjoner dette omfatter, hva som utgjør risikosituasjoner og, -faktorer og hva som er barn og unges kunnskap om, og erfaring med, å si fra om krenkelser de har opplevd.

Kultur- og likestillingsdepartementet har hatt dialog med NIF om idrettens behov for å behandle personopplysninger. Departementet jobber for å få på plass et lovgrunnlag for at idretten skal kunne behandle nødvendige personopplysninger for å kunne forebygge, avdekke og reagere mot seksuelle overgrep, trakassering og vold i idretten.

3.8.2 Barne- og ungdomsorganisasjoner

Erfaringer fra barne- og ungdomsfrivilligheten i Norge, viser at egne kompetanseopplegg, skoleing av kompetansepersoner og ambassadørordninger som har informasjon om å avdekke, håndtere og gi bistand til barn er viktig.

Flere barne- og ungdomsorganisasjoner som for eksempel Skeiv Ungdom, Unge funksjonshemmede og Norges Handikapforbunds Ungdom

⁵⁴ Frøyland, L. R. m. fl. (2021).

arbeider med forebyggende tiltak mot vold og overgrep. Eksempler på forebyggende tiltak er foredragsvirksomhet, råd og veiledning til medlemmer, drift av hjelpetelefon og E-læringsverktøy om seksualitet.

Flere av organisasjonene benytter ressursen «Trygg!», som er utviklet av Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner (LNU), i egen organisasjon.⁵⁵ Dette er ressurser om forebygging og håndtering av seksuell trakassering, seksuell overskridende atferd og seksuelle overgrep. De har også et eget opplegg som spesifikt tar opp overgrep på nett og sosiale medier.

Redd Barna har nettvettregler som gir tips og råd for godt nettvett, og som kan gi barn og unge en trygg digital hverdag.

3.8.3 Tros- og livssynssamfunn

Ny lov om tros- og livssynssamfunn (trossamfunnsloven) trådte i kraft 1. januar 2021. Vold, tvang, overgrep og negativ sosial kontroll kan være grunnlag for å nekte tros- eller livssynssamfunn tilskudd.⁵⁶ Regjeringen vil utarbeide en ny veileder for tros- og livssynssamfunn som blant annet skal

⁵⁵ Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner (udatert).

inneholde informasjon om vold og overgrep og avvergeplikten.

Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn har laget et kursmateriale for tros- og livssynssamfunn om negativ sosial kontroll.⁵⁷ Kursmaterialet er utviklet med tilskudd fra Integrerings- og mangfoldsdirektoratet og består av fire e-bøker. Kursene tar opp både religiøst begrunnet negativ sosial kontroll og den konstruktive rollen tros- og livssynssamfunn spiller for enkeltindivid og trossamfunn, med legitimitet og innenfra perspektiv. Materialet består også av en veileder som gir innføring og tips, samt en ledsagertekst som inneholder begrepsforklaringer og oversikt over hjelpetilbud. Materialet er oversatt til amharisk, arabisk og urdu. Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn gir selv kurs, og kurser andre i bruken av materialet.

⁵⁶ Jf. § 6 første ledd i trossamfunnsloven som omhandler grunnlag for å nekte tilskudd: «Dersom et tros- eller livssynssamfunn, eller enkeltpersoner som opptrer på vegne av samfunnet, utøver vold eller tvang, fremsetter trusler, krenker barns rettigheter, bryter lovbestemte diskrimineringsforbud eller på andre måter alvorlig krenker andres rettigheter og friheter, kan samfunnet nektes tilskudd eller tilskudd kan avkortes. Tilskudd kan også nektes eller avkortes dersom samfunnet oppfordrer eller gir støtte til krenkelser som er nevnt i dette leddet.»

⁵⁷ Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn (udatert).

Boks 3.15 Felles uttalelse fra Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn

Religions- og livssynslederforumet i Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn, som omfatter ledere fra de fleste tros- og livssynstradisjoner i Norge, kom våren 2023 med en felles uttalelse der de fordømmer vold i familien og nære relasjoner. Lederne uttaler:

«Vold utført av ofrenes nærmeste er et alvorlig brudd på menneskerettighetene, en krenkelse av menneskeverdet og et samfunnsproblem som forekommer på tvers av alle samfunnslag, kulturelle og religiøse grupper. Alle kan rammes, både kvinner og menn, voksne og barn. Forskning viser at den farligste volden oftest rammer kvinner.

Vi ønsker å understreke at denne typen vold kan også inngå i et mønster av negativ sosial kontroll, og at det derfor er viktig å være oppmerksom på hvorvidt kultur og religion misbrukes til å legitimere slik vold.

Alle former for vold mot mennesker er uakseptabelt, uavhengig av kultur eller religion. Familier er én sentral byggestein i alle religioner og livssyn. Alle, men særlig barn, skal være

trygge innenfor hjemmets fire vegger. Å utøve vold i familien er også å vise ringakt mot denne grunnleggende institusjonen. Ledere i tros- og livssynssamfunn har et ansvar for å slå ned på denne typen adferd og ta et oppgjør med forestillinger om ære og tradisjon som brukes til å rettferdiggjøre voldsbruk i hjemmet.

Det finnes inspirasjon og veiledning i mange religioner for å fremme kjærlighet, respekt og likeverd i nære relasjoner. Vi oppfordrer derfor alle religiøse ledere og livssynsfellesskap til å arbeide aktivt for å bekjempe familievold, og å utvise nulltoleranse på dette feltet. Vi oppfordrer også politikere til å sette dette alvorlige samfunnsproblemet på dagsorden.

Som individer i samfunnet har vi alle et ansvar for å bidra til å bekjempe vold i nære relasjoner. Vi må stå sammen for å sikre at alle har rett til å leve sine liv uten frykt for voldsutøvelse fra sine nærmeste. Vi oppfordrer derfor hver enkelt til å være oppmerksomme på og engasjere seg i kampen mot denne typen vold.»¹

¹ Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn (2023).

Boks 3.16 Regjeringen vil:

- Utarbeide veiledning om kommunenes forebyggende ansvar på oppvekstområdet.
- Videreutvikle innholdet på foreldrehverdag.no om digitalt foreldreskap og om hvordan foreldre kan forebygge risikoatferd og skadelig nettbruk blant barn og unge.
- Øke tilskuddsordningen til foreldrestøttende tiltak i kommunene.
- Vurdere hvordan vold og overgrep kan ivaretas i et folkehelseperspektiv ved gjennomgang av folkehelseloven.
- Styrke helsestasjons- og skolehelsetjenesten, faglig og økonomisk.
- Kartlegge tilbudet om samtale om kjønnslemlestelse og frivillig underlivsundersøkelse i helsestasjons- og skolehelsetjenesten.
- Oppdatere veileder eller utarbeide faglige råd for helsestasjons- og skolehelsetjenesten om forebygging av kjønnslemlestelse.
- Vurdere mulighet for nasjonal utbredelse og bruk av verktøyet «Barn under radaren» for å avdekke omsorgssvikt og vold mot barn.
- Arbeide med å styrke det tverrsektorielle og tverrfaglige samarbeidet og samordningen av tjenestene rundt barnet og eleven.
- Legge til rette for systematisk informasjonsdeling på statlig og kommunalt nivå om internetrelaterte overgrep mot barn og unge.
- Styrke og videreutvikle politiråd som samhandlingsarena i det forebyggende arbeidet.
- Etablere et forebyggingsprogram for en samordnet innsats mot partnervold og partnerdrap.
- Arbeide for å øke kunnskapen i befolkningen om vold og overgrep og om konsekvenser av vold og overgrep.
- Legge til rette for bedre koordinering av kampanjer og annet holdningsskapende arbeid for å forebygge vold og overgrep.
- Videreføre likestillingssentrene arbeid med å fremme kunnskap og kompetanse om likestilling lokalt, regionalt og nasjonalt.
- Øke kompetansen om vold og overgrep hos operativt personell i politiet.
- Øke kompetansen om negativ sosial kontroll og æresrelatert vold i politiet.
- Styrke kompetansen i justissektoren på internetrelaterte overgrep.
- Bidra til at eiere av barnehager, skoler og SFO får god tilgang til pedagogiske ressurser for å øke kompetansen hos ansatte i barnehager, skoler og SFO på voldsfeltet.
- Styrke kompetansen i barnevernet om saker som gjelder alle former for vold og overgrep.
- Styrke barnevernets tilgang til virksomme tiltak rettet mot familier som lever med vold og overgrep.
- Styrke familievernets arbeid med negativ sosial kontroll og æresrelatert vold.
- Øke kompetansen om internetrelaterte overgrep mot barn og unge blant ansatte i helse- og omsorgstjenesten.
- Øke kompetansen om vold og overgrep mot risikoutsatte voksne i helse- og omsorgstjenesten.
- Vurdere innføring av en plikt for norske tjenesteleverandører til å melde fra dersom de oppdager at deres tjenester brukes til straffbar oppbevaring eller distribusjon av overgrepsmateriale.
- Jobbe for likeverdige og tilgjengelige behandlingstilbud i helse- og omsorgstjenesten til personer som har utøvet, eller står i fare for å utøve, vold og seksuelle overgrep.
- Styrke arbeidet med å forebygge problematisk og skadelig seksuell atferd blant barn og unge.
- Bidra til kunnskap og tilrettelegge for økt handlingskompetanse i frivilligheten i saker om vold og overgrep.
- Støtte opp om forebyggende arbeid mot internetrelaterte overgrep i organisasjoner, idrettslag og andre kulturaktiviteter for barn og unge.
- Inkludere informasjon om vold og overgrep i ny veileder for tros- og livssynsamfunn.

4 Bistand og beskyttelse

4.1 Innledning

En sentral oppgave for myndighetene på alle nivåer er å sikre tilgang til likeverdige og tilrette-lagte tjenester for en mangfoldig befolkning i hele landet. Opptappingsplanen skal bidra til bedre samordning av hjelpetilbudet til volds- og over-grepsutsatte på tvers av sektorer og etater, også på kommunalt nivå.

Vold og overgrep kan ramme den utsatte på mange områder i livet. Utsatte kan derfor ha behov for bistand og beskyttelse fra flere tjenester over kortere eller lengre tid. Her må alle instanser med ansvar bidra. Barn og unge er særlig sårbare og avhengige av de voksne rundt seg for å få oppfylt sine behov.

Det er et stort spekter av tjenester som vil kunne ha en rolle i oppfølging, behandling og beskyttelse av volds- og overgrepsutsatte, herunder i arbeids- og velferdsforvaltningen, kommunale helse- og omsorgstjenester og spesialisthelsetjenesten, barnevernet, familievernet, krisesentertilbudet, Statens barnehus, sentrene mot incest og seksuelle overgrep/Nok.-sentrene og støtte-sentrene for kriminalitetsutsatte. Politiet har et særskilt ansvar for å beskytte utsatte mot vold og overgrep.

Kommunene har ansvar for en stor del av det relevante tjenesteapparatet i arbeidet mot vold og overgrep, og er i likhet med statlige myndigheter forpliktet av blant annet Istanbulkonvensjonen og Lanzarotekonvensjonen. En rekke bestemmelser i aktuelle lover og forskrifter gir kommunene en plikt til å sørge for en helhetlig og individuelt tilpasset oppfølging av utsatte for vold i nære relasjoner.

Helhetlig og sammenhengende bistand krever god samhandling mellom tjenestene og samarbeid på tvers av forvaltningsnivåer og sektorer, slik at volds- og overgrepsutsatte møter et sømløst tjenesteapparat. For å kunne gi et godt og helhetlig tilbud må utsattes behov og rettigheter være i sentrum for utformingen av tjenestene. Ved handlinger og i avgjørelser som gjelder barn skal barnets beste være et grunnleggende hensyn.

Gjennom opptappingsplanen vil regjeringen bidra til tillitsbygging mellom brukere, hjelpeapparatet og politiet. Tjenestene skal legge til rette for at volds- og overgrepsutsatte kjenner sine rettigheter, vet hvor det finnes informasjon og hvor det er hjelp å få. Barn skal få tilpasset informasjon.

Det er et viktig mål at barn, unge og voksne møter et tjenesteapparat med god fenomenforståelse og handlingskompetanse om alle formene for vold som inngår i planen, jf. også kapittel 3 om forebygging. Retningslinjer og rutiner for oppfølging av personer utsatt for vold og overgrep skal være kjent og tas i bruk i tjenestene. Ansatte i tjenestene skal kjenne til hjelpetiltakene som eksisterer både for barn og for voksne, og samtidig vite hvor de selv kan få bistand og veiledning.

Dette kapittelet tar for seg dagens situasjon, utfordringer og regjeringens tiltak når det gjelder bistand og beskyttelse til volds- og overgrepsutsatte. Tiltakene består av satsinger rettet mot bestemte tjenester, tiltak for å styrke samhandling mellom tjenestene samt informasjonstiltak rettet mot befolkningen. Også utenriktjenestens konsulære bistand til borgere i utlandet omtales. Avslutningsvis omhandles risikovurderingsverktøy og politiets beskyttelsestiltak.

4.1.1 Særlig om utfordringer

Utfordringsbildet i dette kapittelet er til dels overlappende med utfordringene beskrevet i kapittel 3. Det gjelder både utfordringer knyttet til manglende fenomenkunnskap, handlings- og samhandlingskompetanse i tjenestene og utfordringer med bruken av reglene for taushetsplikt, opplysningsplikt og opplysningsrett, jf. også kapittel 2.

Mange får god hjelp til rett tid, men ikke alle volds- og overgrepsutsatte får nødvendig bistand og beskyttelse når de trenger det. I enkelte deler av landet er det lang reisevei til hjelpetilbud, og forskning viser også at mange voldsutsatte ikke oppsøker politi eller hjelpeapparat for bistand.¹

Det er videre en utfordring at manglende samarbeid og samordning gjør at barn og voksne,

¹ Dale, M. T. G. m. fl. (2023).

med behov for bistand fra flere sektorer, ikke får et sammenhengende tilbud, men møter fragmenterte tjenester.

For enkelte grupper voldsutsatte kan det være spesielt vanskelig å finne og bruke de ulike tjenestene. Som referert til i kapittelet 3, viste partnerdrapsutvalgets utredning at tjenestene gjorde lite for å tilpasse seg brukernes forutsetninger og livssituasjon, og at kvalifisert tolk ofte ikke ble brukt selv om det var behov for det. I tillegg fant utvalget at mange utsatte hadde liten kunnskap om, og liten tillit til, hjelpeapparatet og politiet.

Helsekompetanse er personers evne til å finne, forstå, vurdere og anvende helseinformasjon for å kunne treffe kunnskapsbaserte beslutninger relatert til egen helse. Det gjelder både beslutninger knyttet til livsstilvalg, sykdomsforebyggende tiltak, egenmestring av sykdom og bruk av helse- og omsorgstjenesten. Forskning viser at eldre generelt, og eldre personer med innvandrerbakgrunn spesielt, har lavere helsekompetanse, dårligere digitale ferdigheter og større vanskeligheter med å nå og bruke informasjon om hjelpetjenester, enn befolkningen for øvrig. Også deler av befolkningen for øvrig har utfordringer med å finne fram til helseinformasjon.

VID vitenskapelige høyskole viser i en rapport fra 2023, at det er et særlig behov for informasjon om hjelpetilbud til voldsutsatte flyktninger og innvandrere.² Behovet for informasjon gjelder også for personer som kommer på familieinnvandring. Barrierer mot å søke hjelp kan blant annet være isolasjon pålagt av voldsutøver, sårbarhet og kulturelle og religiøse forventninger om å bli i ekteskapet. Frykt for at barnevernet skal «ta» barna og frykt for å bli sendt tilbake til opprinnelseslandet, sammen med manglende tillit og forståelse av tjenesteapparatet i Norge, kan også føre til at flyktninger og innvandrere ikke søker hjelp fra tilgjengelige tjenester når de trenger det.

En annen vedvarende utfordring er at både ansatte i hjelpeapparatet og utsatte mangler kunnskap om de særskilte råd- og veiledningstjenestene med spisskompetanse om negativ sosial kontroll, æresrelatert vold, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse. Det gjelder tjenestene Kompetanseteamet mot negativ sosial kontroll og æresrelatert vold, Integrerings- og mangfoldsdirektoratets Fagteam for forebygging av negativ sosial kontroll og æresrelatert vold, mangfoldsrådgivere utplassert på skoler og voksenopplæringssentre (tidligere minoritetsrådgivere) og spesialuten-

dingler for integrering ved utenriksstasjonene i Amman, Ankara, Nairobi og Islamabad.

Kapasitet og tilgjengelighet i tjenestene er også en utfordring. Barnevoldsutvalget finner flere eksempler på at det er for lang saksbehandlingstid i tjenestene, både i barnevernet, i barne- og ungdomspsykiatriske poliklinikker (BUP) og i behandlingen av straffesakene.³ Riksrevisjonens undersøkelse av psykiske helsetjenester viser at tilgangen til psykiske helsetjenester i kommunene er ulik og at mange må vente lenge på hjelp i spesialisthelsetjenesten. Mange kommuner mangler også lavterskeltilbud innen psykisk helse.⁴

Kvinner med rusmiddelproblemer er mer utsatt for vold i nære relasjoner, men krisesenter-tilbudet til denne gruppen er mangelfullt. I rapporten «Rus og menneskerettigheter» påpeker NIM at personer som er i aktiv rus mangler et reelt krisesentertilbud mange steder i landet, og at mye tyder på at det generelle hjelpetilbudet til gruppen er svakt.⁵

Både Riksrevisjonen, partnerdrapsutvalget, forskning og overvåkningskomiteen GREVIO påpeker mangler ved politiets bruk av risikovurderingsverktøy og beskyttelsestiltak.⁶ Riksrevisjonen peker særlig på at oppfølgingen av brudd på besøksforbud er svak og at omvendt voldsalarm har vært lite kjent og lite brukt i politidistriktene. Manglende kommunikasjon mellom politiet og barnevernet om barn på skjult og sperret adresse kan føre til at barn ikke får tilstrekkelig beskyttelse. Riksrevisjonen etterlyser også en enhetlig statistikkføring for politiets bruk av beskyttelsestiltak. Risikostyringsverktøy i saker om partnervold og æresrelatert vold brukes, men distriktenes kompetanse og kapasitet er mangelfull. Det uttrykkes også bekymring for at dagens risikovurderingsverktøy ikke fanger opp andre sårbare grupper, som foreldre utsatt for vold av egne barn eller vold mot barn.

Det er også en utfordring at krisesentre ikke alltid gjennomfører en systematisk kartlegging av trusler eller beskyttelsesbehov for brukerne, til tross for at dette er et krav i forskrift om fysisk sikkerhet i krisesentertilbudet.

I 2021 ble det gjennomført en større evaluering av Statens barnehus. I evalueringen påpeker forskerne at det foreligger utfordringer knyttet til regelverk, manglende medisinsk faglig tilbud og

³ NOU 2017: 12.

⁴ Riksrevisjonen (2021 b).

⁵ Norges institusjon for menneskerettigheter (2022).

⁶ Riksrevisjonen (2022 a); NOU 2020: 17; NOU 2017: 12; GREVIO (2022).

² Sener M. Y. m. fl. (2023).

den overordnede styringen av barnehusene. I tillegg preges barnehusmodellen av en straffesaksdominans som kan bidra til å underminere barnehusmodellen som et helhetlig og samordnet tilbud.⁷

Overvåkningskomiteén GREVIO har kommet med kritiske merknader til ordningen med obligatorisk mekling i foreldretvistsaker, og mener blant annet at meklere ikke i tilstrekkelig grad identifiserer behovet og tilrettelegger for separat mekling i saker der vold inngår og at risikovurderingene som gjøres ikke alltid er gode nok. GREVIO mener også at det må etableres en ordning med risikovurdering i tilfeller hvor foreldrene inngår avtale om bosted og samvær for barna, for å sikre at avtalen er til barnets beste og at kvinnens og barnas sikkerhet er ivarettatt.

Stine Sofies Stiftelse har gjennom Barnas havarikommisjon belyst konkrete saker og generelle rettsområder hvor voldsutsatte barns rettsikkerhet ifølge kommisjonen ikke blir ivarettatt godt nok.⁸ Her er det blant annet reist spørsmål om hvordan samfunnet kan bidra til å sikre en samværsordning som gjør barnet mindre sårbart og skadelidende, i saker hvor det er mistanker om vold. Det påpekes at i en normalsituasjon ligger det en klar forventning om at foreldrene selv må bli enige om samværsavtale ved samlivsbrudd. I de fleste situasjoner vil foreldrene finne gode løsninger for samvær med barna, men prosessen fram til en god samværsordning blir derimot betydelig vanskeligere der det er mistanke om vold i hjemmet.

Også FNs spesialrapportør for vold mot kvinner og jenter har påpekt risikoen for at påstander om vold og overgrep i foreldretvister blir avvist, uten at denne bekymringen er rettet mot spesifikke land.⁹

4.2 Styrket samarbeid mellom tjenestene

En helhetlig og samordnet politikk mot vold og overgrep involverer alle relevante sektorer, etater, institusjoner og organisasjoner. God samhandling mellom tjenester, forvaltningsnivåer og mellom ulike sektorer på statlig, regionalt og kommunalt nivå er en forutsetning for kvalitet i arbeidet og en effektiv utnyttelse av ressursene. I tillegg er det

viktig med et godt samarbeid mellom offentlige, private og frivillige aktører. De senere årene er det etablert flere samarbeidsstrukturer, både i form av konkrete modeller for samhandling og gjennom lovverk og retningslinjer, som skal sikre bedre samhandling mellom ulike aktører på feltet.

Viktige endringer i velferdslovgivningen som skal bidra til bedre samarbeid mellom tjenester og samordning av tjenestetilbud trådte i kraft 1. august 2022, jf. omtale under punkt 2.2.6.

4.2.1 Tverrfaglig og tverretattlig samarbeidsmodell

Partnerdrapsutvalgets gjennomgang av en rekke partnerdrapssaker viste at sakene ikke ble fulgt opp på en helhetlig og samordnet måte før drapene, og at dette blant annet hadde sammenheng med manglende strukturer for samarbeid mellom de ulike tjenestene.¹⁰ Dette er langt på vei den samme konklusjonen som framkom i barnevoldsutvalgets utredning.¹¹ Mange av sviktene som ble avdekket innebar brudd på lover, forskrifter, retningslinjer og krav til forsvarlige tjenester. I de fleste sakene mottok barna eller familien oppfølging fra flere offentlige tjenester, uten at volden ble fanget opp.

For å heve kvaliteten i de ulike instansenes samlede arbeid med saker om vold i nære relasjoner, anbefalte partnerdrapsutvalget at kommunene pålegges en plikt til å etablere en tverrfaglig og tverretattlig samarbeidsmodell for vurdering og håndtering av slike saker.

Partnerdrapsutvalget mente at en slik samarbeidsmodell bør inkludere fagekspertise fra politi og hjelpeapparat. Dette vil, etter partnerdrapsutvalgets syn, heve kvaliteten på arbeidet med å fange opp og håndtere risiko for partnervold og partnerdrap. Innføring av en samarbeidsmodell vil også kunne legge til rette for at ulike deler av hjelpeapparatet bruker samme type risikovurderingsverktøy. Dette vil, etter utvalgets syn, styrke det tverrfaglige samarbeidet. Se også punkt 4.6 om risikovurderingsverktøy.

Ved den nærmere utviklingen av en samarbeidsmodell viser partnerdrapsutvalget til andre eksisterende samarbeidsmodeller, for eksempel den britiske modellen *Multi-Agency Risk Assessment Conference* (MARAC), RISK i Oslo politidistrikt og «Prosjekt Høyrisiko» i Trøndelag politidistrikt. Se punkt 5.4 for en beskrivelse av RISK-modellen, og boks 4.1 for beskrivelse av MARAC.

⁷ Bakketeig, E. m. fl. (2021).

⁸ Skriftlig innspill fra Stine Sofies Stiftelse av 14. april 2023.

⁹ United Nations Human Rights Office of the High Commissioners (2023).

¹⁰ NOU 2020: 17.

¹¹ NOU 2017: 12.

Boks 4.1 MARAC

MARAC (*Multi-Agency Risk Assessment Conference*) er utviklet i Storbritannia og tatt i bruk også i Finland. MARAC er et møte hvor det deles informasjon om saker om vold i nære relasjoner med høy risiko. I møtet deltar representanter for lokalt politi, helse- og sosialtjenesten, barnevern, boligkontor, kriminalomsorg og andre relevante aktører fra offentlig og frivillig sektor.

Etter å ha delt all relevant informasjon om en voldsutsatt person, diskuterer deltakerne i MARAC beskyttelses- og hjelpetiltak som kan øke sikkerheten til den utsatte, og utarbeider en koordinert plan for oppfølging.

Hovedfokuset til MARAC er å beskytte den voksne voldsutsatte. MARAC vil også kunne ta kontakt med andre tjenester som kan ivareta

eventuelle barn og håndtere voldsutøveren. Kjernen i MARAC-metodikken er at ingen enkelt tjeneste eller hjelpeorganisasjon har en fullstendig oversikt over saken, men at alle kan ha innsikt som er avgjørende for den voldsutsattes sikkerhet og hjelpebehov. Den voldsutsatte selv er ikke til stede på møtet, men er representert ved en rådgiver (*Individual Domestic Violence Adviser* (IDVA)), som deltar på deres vegne.

Alle tjenester knyttet til MARAC har et felles risikovurderingsverktøy. Enhver ansatt i første linjetjenesten, som foretar en risikovurdering som viser høy risiko, kan henvise saken til en lokal MARAC. IDVAer, politi og ansatte i helse-tjenesten henviser ofte høyrisikosaker til MARAC.

«Prosjekt Høyrisiko» var et tverretatlig prosjekt i Trøndelag politidistrikt i perioden 2016–2019 med formål å forebygge alvorlig partnervold.

En annen samarbeidsmodell er Danmarks Infohus. Infohus er et kriminalitetsforebyggende samarbeidsforum, som jobber med forebygging av kriminelle handlinger med ekstremistisk motiv. De sentrale aktørene er politi og kommune. I tillegg er også kriminalomsorgen, psykiatrien og andre relevante myndigheter involvert i samarbeidet. Selv om dette er en modell utviklet for saker knyttet til radikaliserings, kan modellen også være relevant for saker om vold og overgrep. Se boks 4.2 for nærmere beskrivelse av Infohus-modellen.

Med bakgrunn i erfaringene blant annet fra de nevnte samarbeidsmodellene vil regjeringen utrede en tverrfaglig og tverretatlig modell for risikovurdering og risikohåndtering i saker om vold og overgrep. Dette skal ses i sammenheng med etableringen av RISK i politidistriktene, jf. punkt 5.4.

4.2.2 TryggEst

TryggEst er en modell for hvordan kommuner kan arbeide målrettet og mer systematisk for å forebygge, avdekke og håndtere vold og overgrep mot risikoutsatte voksne som i liten eller ingen grad er i stand til å beskytte seg selv.

Modellen inneholder konkrete forslag til hvordan en kommune kan organisere dette arbeidet, og det er blant annet utviklet et e-læringskurs og

et verktøy for risikovurdering. Det er iverksatt opplærings- og kompetansehevingstiltak i TryggEst som særlig retter seg mot ansatte i kommunale helse- og omsorgstjenester.

Kommuner med TryggEst har etablert egne team som tar imot bekymringsmeldinger. Teamene er sammensatt av erfarne personer med kompetanse på håndtering av vold og overgrep. I april 2023 hadde 56 kommuner etablert TryggEst eller hadde vedtak om dette.

Kommunene som inngår i TryggEst mottar et økende antall saker. Sakene handler om fysisk og psykisk vold, seksuelle overgrep og økonomisk utnyttning. Mange av sakene har pågått over lengre tid, og har medført alvorlige konsekvenser for den utsatte. Flere av sakene har også ført til domfelte.

TryggEst er et viktig og relevant tiltak for flere av regjeringens satsinger, herunder Bo trygt hjemme-reformen, Opptrappingsplan for psykisk helse (2023–2033), den kommende forebyggings- og behandlingsreformen for rusfeltet og stortingsmelding om utviklingshemmedes menneskerettigheter og likeverd (2022–2023).

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet forvalter tilskudd til ordningen TryggEst. Videreutvikling og innføring av TryggEst modellen i flere kommuner vil gi bedre kompetanse i tjenestene, lettere tilgjengelig informasjon og bedre hjelp til risikoutsatte voksne. Regjeringen vil videreutvikle TryggEst og legge til rette for at modellen innføres i flere kommuner.

Boks 4.2 Infohus

Danmark har etablert Infohus som et kriminalitetsforebyggende samarbeidsforum. Infohusene i Danmark består av to elementer:

Et «infohusnettverk» i hvert av Danmarks 12 politidistrikter. Her kan politiet, kommunene i regionen og andre relevante aktører utveksle kunnskap og diskutere bekymringsfulle trender på et overordnet nivå.

En «infohuskommune», som er et samarbeidsforum mellom en innbyggers bostedskommune og det aktuelle politidistriktet. «Infohuskommunen» samles når det er bekymring for om en innbygger står i fare for å begå kriminelle handlinger med ekstremistisk motiv. Det overordnede formålet er å vurdere bekymringen på tvers av kommunen og politiet og andre relevante myndigheter. De respektive myndighetene iverksetter deretter tiltak og initiativ i egen regi. Myndighetsvedtak fattes derfor ikke i en «infohuskommune».

«Infohuskommune» etableres ad hoc ved konkret bekymring. Bekymringen kan for eksempel være mottatt fra en innbygger via Hjelpetelefonen mot radikaliseringskommunen eller politiet. Diskusjonen i kommunens infohus skjer innenfor rammen av rettspleielovens muligheter til å utveksle personopplysninger for å hindre straffbare handlinger, jf. Retsplejeloven § 115.¹

For arbeidet i infohusene er det utviklet et verktøy for systematisk og enhetlig vurdering av bekymringer om ekstremisme. Verktøyet gir deltakende myndigheter et felles språk og et felles system for vurdering av innbyggers risiko, ressurser og behov. Derved skaper vurderingen grunnlag for å tilby innbyggeren hensiktsmessig støtte til avradikalisering og endret atferd der det er aktuelt.

¹ Jf. Lov om rettens pleje (Retsplejeloven).

4.2.3 Tverrfaglige konsultasjonsteam

Konsultasjonsteam er et lavterskeltilbud der tjenester kan henvende seg ved bekymring for at et barn utsettes for vold eller seksuelle overgrep. Et konsultasjonsteam består av en tverrfaglig og tverretattlig gruppe fagpersoner med kompetanse på slike spørsmål. Teamene er sammensatt av representanter fra tjenester som barnevern, kommunehelsetjeneste, PPT, BUP, familievern, politi, med flere. En evaluering av konsultasjonsteamene fra 2019 viser at de i liten grad bidrar til avdekking. Imidlertid fyller teamene de ansatte i tjenestenes behov for støtte og tverrfaglige vurderinger når de opplever bekymring eller strever i saker der barn og unge potensielt er utsatt for vold eller overgrep. Således har de en viktig funksjon i å hjelpe yrkesutøvere med vanskelige og alvorlige saker.¹²

Evalueringen viser at det finnes både kommunale og interkommunale konsultasjonsteam, konsultasjonsteam i regi av Statens barnehus og konsultasjonsteam i regi av Barne-, ungdoms- og familieetaten. De fleste kommunale teamene er koordinert av barnevernstjenesten. Alle konsultasjonsteam har offentlig ansatte som arbeider med barn

og unge som målgruppe. Forskerne bak evalueringen konkluderer med at konsultasjonsteam gir bedre hjelp i kompliserte saker og anbefaler at ordningen videreutvikles og at det på nasjonalt nivå utvikles retningslinjer for konsultasjonsteamene.

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet er gitt i oppdrag å utarbeide nasjonale faglige anbefalinger for tverrfaglige konsultasjonsteam. Dette arbeidet pågår og er en oppfølging av tiltak i Handlingsplan for å forebygge og bekjempe vold i nære relasjoner (2021–2024) «Frihet fra vold».

4.3 Informasjonstiltak

Informasjonstiltak og kampanjer kan bidra til å skape større åpenhet om vold og overgrep, redusere følelsen av skam, øke kunnskapen om tjenestetilbudene og senke terskelen for å søke hjelp.

Informasjon om hvor befolkningen kan henvende seg for å få hjelp bør derfor være lett tilgjengelig. Informasjon og tjenester må tilpasses befolkningens varierende grad av helsekompetanse, språkkompetanse og digital kompetanse.

Overvåkningskomiteén GREVIO har oppfordret norske myndigheter til å «fortsette arbeidet med å sikre at alle kvinner utsatt for vold får egnet

¹² Tonheim, M., Danielsen, H. & Jakobsen, R. (2019).

informasjon til riktig tid på et språk de forstår». Komitéen har også oppfordret til å «iverksette tiltak for å nå ut til visse grupper av kvinner, særlig kvinner med innvandrerbakgrunn og samiske kvinner, for å informere dem om rettighetene deres, hjelpe dem med å bryte ut av isolasjonen og bygge opp livet sitt igjen». Oppfølgingen av denne anbefalingen vil gjelde alle grupper utsatte, inkludert barn og unge. Barn må få lett tilgjengelig og kvalitetssikret informasjon som er tilpasset deres alder og behov.

4.3.1 Dinutvei.no

Regjeringen har opprettet nettportalen [dinutvei.no](#) som er en nasjonal veiviser til hjelpetilbud, informasjon og kunnskap om vold i nære relasjoner, voldtekt og andre seksuelle overgrep. Målgruppene er både utsatte, utøvere og berørte og veiviseren retter seg hovedsakelig mot voksne. Fagpersoner, beslutningstakere og organisasjoner skal også ha nytte av veiviseren.

Dinutvei.no skal være en peker til ulike hjelpetilbud over hele landet. Gjennom å sortere og beskrive tilbud (både offentlige, frivillige og private) og gjennom effektiv informasjon og opplysning, skal veiviseren bidra til færre tilfeller av vold og at de som utsettes for eller utøver vold får relevant hjelp så raskt som mulig.

Veiviseren inneholder også fagstoff, blant annet i form av råd og veiledninger, temasider, artikler og henvisning til forskning. Det er også flere lenker til andre nettsteder der man kan finne mer informasjon.

Dinutvei.no driftes av NKVTS. Informasjonen finnes på 15 språk og nettsiden har også en spørsmål- og svartjeneste.

4.3.2 Plikt.no

Avvergeplikten er regulert i straffeloven § 196. Bestemmelsen pålegger en plikt til å, ved anmeldelse eller på annen måte, søke å avverge visse straffbare handlinger eller følgene av dem. Avvergeplikten er generell og gjelder for alle, både privatpersoner og tjenestepersoner. Forskning viser imidlertid at bestemmelsene om avvergeplikten er lite kjent i befolkningen.

Med midler fra Justis- og beredskapsdepartementet gjennomfører NKVTS en kampanje for å øke kjennskapen til avvergeplikten, både blant fagpersoner og privatpersoner. Kampanjen tydeliggjørplikten til å avverge i saker som gjelder vold og overgrep og hvem det skal meldes til. Et hovedformål med kampanjen er å få fagfolk innen

helse og oppvekst til å bruke avvergeplikten dersom de kjenner til eller mistenker vold eller overgrep. Det er opprettet en nettside ([plikt.no](#)) som er landingsside for alle kampanjeaktiviteter og som informerer omplikten, når den gjelder og hvordan å avverge.

Det er fortsatt behov for å styrke kjennskapen til avvergeplikten, se også punkt 2.2.5. Regjeringen vil derfor videreutvikle og styrke kampanjen og nettportalen om avvergeplikten ([plikt.no](#)) slik at den når ut til flere deler av befolkningen.

4.3.3 Ung.no og DigiUng

Barn og unge trenger og etterspør kvalitetssikret informasjon, råd, veiledning og hjelp via digitale flater. De ønsker tilpassede tjenester som er lett tilgjengelige. Regjeringen har bestemt at [ung.no](#) skal være den primære kanalen staten har for digital informasjon, dialog og digitale tjenester til barn og unge på tvers av sektorer og tjenestenivå, gjennom realisering av DigiUng. Et av siktemålene med utviklingsarbeidet i DigiUng er at ungdom skal kunne ledes sømløst fra statisk informasjon på [ung.no](#) til individuell veiledning og tjenester, for eksempel råd og veiledning på anonyme chat-tjenester eller timebestilling hos legen. DigiUng er et samarbeid mellom flere direktorater for å få til bedre tjenester på tvers av sektorene til det beste for barn og unge. Utviklingsarbeidet gjennom DigiUng vil videreføres og styrkes.

På [ung.no](#) får ungdommer blant annet svar på spørsmål de har knyttet til kropp, seksualitet, grensesetting, vold og overgrep samt informasjon om ulike hjelpetilbud. Ung.no driftes av Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet. De har et utstrakt samarbeid med Helsedirektoratet, andre relevante etater og offentlige tjenester. Ung.no har en egen tjeneste for spørsmål og det kommer mange spørsmål fra ungdom om temaene vold og overgrep. Dette viser at det er et stort behov for både informasjon om disse temaene og et sted å henvende seg.

En gjennomgang av hva barn og unge spør om når det gjelder vold og annen risiko hjemme, viser at [ung.no](#) omtrent daglig får spørsmål om fysisk eller psykisk vold hjemme i en eller annen form.¹³ Mange sender inn spørsmål for å få råd om hva de skal gjøre. En gjenganger blant spørsmålene er at ungdom nevner at de vurderer å kontakte barnevernet, men er usikre. Ung.no varsler nesten

¹³ Ung.no mottar også jevnlig spørsmål om seksuelle overgrep. I dette innsiktsarbeidet var ikke seksuelle overgrep tema.

ukentlig spørsmål til politiet, hvor ungdom beskriver gjentatt fysisk og/eller psykisk vold hjemme.

Ung.no har, i samarbeid med NKVTS, gjennomgått og kvalitetssikret artikler om vold og overgrep på nettsiden. I tillegg har ung.no mange artikler om internettrelaterte overgrep, blant annet under temaene seksuelle overgrep, nettvett og sosiale medier. For å gi ungdom mer informasjon om internettrelaterte overgrep vil regjeringen revidere eksisterende innhold på ung.no, og vurdere om det er behov for nytt innhold.

Helsedirektoratet etablerer lavterskeltilbud til barn og unge som står i fare for å utøve problematisk eller skadelig seksuell atferd mot andre barn og unge i samarbeid med DigiUng. Det vises til punkt 3.7.2 for nærmere omtale av lavterskeltilbud til barn og unge som står i fare for å utøve problematisk eller skadelig seksuell atferd.

4.3.4 Nora og Zanzu

Nora er en nettportal om negativ sosial kontroll rettet primært mot ungdom. Portalen formidler historier fra virkeligheten om unge som lever under press og gir informasjon om rettigheter og hvem man bør kontakte for å få hjelp. Nettportalen formidler også veiledningsmaterieell og undervisningsressurser for ansatte i hjelpetjenestene. Integrerings- og mangfoldsdirektoratet er ansvarlig for nettstedet.¹⁴

Zanzu.no tilbyr enkel og oversiktlig informasjon om seksuell og reproduktiv helse på syv språk. Nettsiden inneholder blant annet informasjon om vold i nære relasjoner, seksualisert vold og kjønnslemlestelse. Zanzu retter seg i hovedsak mot fagpersonell og utsatte. Helsedirektoratet er ansvarlig for nettstedet.

4.3.5 Oppfølging av personer på familieinnvandring

Flere rapporter peker på at personer som kommer på familieinnvandring, får for lite informasjon og har for dårlig kunnskap om hvor de kan få hjelp dersom de blir utsatt for vold.¹⁵ Mange kan være bundet til voldsutøver gjennom praktisk og økonomisk avhengighet. Det blir også framhevet at mange har lite system- og språkforståelse, og lite kontakt med det offentlige systemet. Rapportene framhever familieinnvandrere uten flykt-

¹⁴ Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (udatert b).

¹⁵ Sener M. Y., Willmann-Robleda S., Wong M., & Hatlesko A. B. (2023); Holm, A., Danielsen, A. Ø., Leirvik, M. S. & Aasland, A. (2022).

Boks 4.3 Taushettarliv.no

LDO og Kriesesentersekretariatet har utviklet kampanjen «Taushet tar liv». Kampanjen finansieres av Sekretariatet for konfliktrådene og er en årlig kampanje mot vold mot kvinner, vold i nære relasjoner og partnerdrap. Kampanjen gjennomføres vanligvis i sammenheng med UN Womens *16 days of action against domestic violence against women* fra 25. november til 10. desember.¹ Kampanjen skal få folk til å forstå hva vold i nære relasjoner er, og hvordan man kan bidra og hjelpe voldsutsatte. LDO og Kriesesentersekretariatet tilbyr kurs, blant annet til offentlige etater, som del av den årlige Taushet tar liv-kampanjen.

¹ UN Women (udatert).

ningstatus og rett til introduksjonsprogram som særlig sårbare. Regjeringen vil styrke informasjonen om rettigheter og hjelpetilbud for voldsutsatte til personer som kommer på familieinnvandring.

Det er ønskelig at sårbare familieinnvandrere fanges opp så tidlig som mulig etter ankomst til Norge. Regjeringen vil derfor vurdere en ordning hvor kommunene varsles av utlendingsmyndighetene om familieinnvandrere som skal bosette seg i kommunen, slik at kommunene har mulighet til å aktivt oppsøke nyankomne familieinnvandrere for å undersøke om det er risiko for omsorgssvikt eller mishandling i hjemmet, så eventuelle tiltak kan settes inn så raskt som mulig.

4.4 Hjelpetelefoner for utsatte

Det er viktig at voldsutsatte voksne og barn har tilgang på hjelpetelefoner når de trenger noen å snakke med eller har behov for bistand til å finne fram til hjelpetilbud i nærheten av der de bor. På ung.no finnes en samlet oversikt over hjelpetelefoner for barn og unge som ønsker å snakke med noen.

Statlige myndigheter gir tilskudd til drift av et mangfold av hjelpetelefoner som dekker ulike behov. Noen av hjelpetelefonene har voldsutsatte og deres pårørende som sin primære målgruppe, mens andre telefoner dekker flere målgrupper. Flere av hjelpetelefonene har også et tilbud om chat. Følgende telefoner er særlig relevante:

- Volds- og overgrepslinjen (VO-linjen) driftes av Krisesentersekretariatet i samarbeid med Oslo krisesenter. VO-linjen er døgnåpen og har en chat på dagtid. VO-linjen er under evaluering.
- Alarmtelefonen for barn og unge, som har en døgnåpen chattjeneste, driftes av barnevernvaktene i Norge og barnevernvakten i Kristiansand.
- Hjelpetelefonen for seksuelt misbrukte personer, incestutsatte og deres pårørende driftes av Incestsenteret i Vestfold.
- Røde Kors-telefonen om negativ sosial kontroll og æresrelatert vold.
- Slettmeg.no er en råd- og veiledningstjeneste som leveres av Norsk senter for informasjonssikring (NorSIS).

Det er behov for å se de ulike hjelpetelefonene mer i sammenheng. Regjeringen vil derfor kartlegge omfang, innhold og bruk av hjelpetelefoner for voldsutsatte barn, unge og voksne, og vurdere behov for tilbud til samiskspråklige. På sikt kan behovet for en bedre samordning vurderes.

4.5 Hjelpetilbud til utsatte

Hjelpetilbudet til barn og til voksne som er utsatt for vold og overgrep består både av spesialiserte tjenester der hjelp til utsatte utgjør kjerneoppgaven og generelle tjenester, der hjelp til utsatte er en del av oppgavene. Både de spesialiserte og de generelle tjenestene utgjør viktige deler av det helhetlige hjelpetilbudet til voldsutsatte. Tjenestene er både offentlige og private/frivillige, men er i all hovedsak finansiert med offentlige midler, blant annet gjennom ulike tilskuddsordninger. Hjelpetilbudene skal være likeverdige og tilgjengelige, være tilpasset mangfoldet i befolkningen og ta hensyn til ulik grad av helse-, språk- og digital kompetanse.

4.5.1 Krisesentertilbudet

Krisesentrene gir viktig hjelp til kvinner, menn og barn utsatt for vold i nære relasjoner. Krisesentrene tilbyr både et trygt sted å bo i en begrenset periode, og et dagtilbud der man kan få veiledning og informasjon om rettigheter og muligheter. Krisesentrene kan hjelpe voldsutsatte med å ta kontakt med øvrig hjelpeapparat, og tilbyr samtalegrupper, aktiviteter og oppfølging.

Alle kommuner har plikt til å sørge for et krisesentertilbud, jf. krisesenterlova. I 2022 bodde det 2 110 voksne på krisesentrene, hvorav 189 menn. 61 prosent av beboerne hadde innvandrerbak-

grunn. 2 684 kvinner og 250 menn benyttet seg av dagtilbudet på sentrene. Det bodde 1 482 barn på sentrene i 2022.

Det er utfordringer knyttet til å sikre voldsutsatte voksne og barn et godt og likeverdig krisesentertilbud. Voldsutsatte med rusmiddelproblemer, psykiske lidelser eller nedsatt funksjonsevne blir i noen tilfeller avvist av krisesentrene, for eksempel på grunn av mangel på skjermede boenheter og/eller universell utforming. Tilbudet til den samiske befolkningen er mangelfullt, se omtale under punkt 6.5.1.

Mange barn opplever avbrudd i barnehage- eller skolegang under oppholdet på krisesenteret. Det er også dokumentert at det varierer hvordan hjelpeapparatet følger opp barna i etterkant av et opphold på krisesenter. Mange barn, til tross for alvorlige ettervirkninger av volden, får ikke psykisk helsehjelp.¹⁶

I sin undersøkelse av myndighetenes innsats mot vold i nære relasjoner, konkluderte Riksrevisjonen med at kommunenes oppfølging av krisesenterlova er varierende.¹⁷ Flere kommuner oppfyller ikke kravene i forskrift om fysisk sikkerhet i krisesentertilbudet § 4, som blant annet regulerer plikten til å gjennomføre individuelle sikkerhetsiltak.

Videre påpekte Riksrevisjonen at samarbeidet med ulike tjenestetilbud i kommunene er utilstrekkelig, fordi flere av krisesentrene ikke har skriftlige samarbeidsavtaler med andre kommunale tjenester. Riksrevisjonen merket seg at det er lang avstand til krisesentrene i deler av landet, slik at det for enkelte voldsutsatte er utfordrende å benytte seg av tilbudet. I tillegg påpekte Riksrevisjonen at noen krisesentre er lavt bemannet, og at enkelte krisesentre mangler døgnbemanning.

I revidert nasjonalbudsjett 2022 ble det midlertidig bevilget 16,3 mill. kroner til krisesentrenes arbeid med oppfølging av fordrevne fra Ukraina. Regjeringen har som ambisjon å utvikle et godt og likeverdig krisesentertilbud over hele landet. For å øke kvaliteten i tilbudet, utreder regjeringen ved Barne- og familiedepartementet behovet for endringer i krisesenterlova og utvikling av krisesentertilbudet. I dette arbeidet inngår en vurdering av tilbudet til utsatte grupper, herunder voldsutsatte med rusmiddelproblemer. Et høringsnotat skal etter planen legges fram i løpet av første halvår 2024. Når endringene i loven er vedtatt vil regjeringen sørge for at veilederen for innholdet i krisesentertilbudet og veilederen for

¹⁶ Jahnsen, S. Ø. m. fl. (2022).

¹⁷ Riksrevisjonen (2022 a).

statsforvalternes tilsyn med krisesentertilbudet oppdateres.

Regjeringen vil kartlegge bruk av eksisterende risikovurderingsverktøy i krisesentertilbudet og vurdere behov for felles risikovurderingsverktøy for tilbudet. Regjeringen vil jobbe planmessig for kompetanse- og kvalitetsutvikling i krisesentertilbudet, med særlig vekt på bedre samarbeid med andre tjenester.

4.5.2 Kompetanseteamet mot negativ sosial kontroll og æresrelatert vold

Det nasjonale, tverretatlige Kompetanseteamet mot negativ sosial kontroll og æresrelatert vold bistår ansatte i hjelpeapparatet i enkeltsaker. Teamet består av representanter fra Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, Utlendingsdirektoratet, Politidirektoratet, Arbeids- og velferdsdirektoratet og Helsedirektoratet. Teamet koordineres av Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet. Kompetanseteamet veileder ansatte i både første- og andrelinjetjenestene, for eksempel politi, barnehager, skoler, asylmottak, helsestasjons- og skolehelsetjenesten, barnevernstjenesten, krisesentre, norske utenriksstasjoner og utlendingsforvaltningen. Utsatte kan også ta direkte kontakt for å få hjelp.

Proba samfunnsanalyse har evaluert Kompetanseteamet og fant at brukerne har gode erfaringer med teamets veiledning og koordinering i enkeltsaker.¹⁸ Et annet sentralt funn er at Kompetanseteamet opplever å være presset på ressurser, og at de i møte med et økende antall saker må nedprioritere arbeidet med kompetanseheving til tjenesteapparatet i form av kurs og foredrag, og å gjøre teamet mer kjent. Proba samfunnsanalyse anbefaler derfor å styrke teamet med flere årsverk fra samtlige sektorer, og særlig fra justis-, helse- og skolesektoren, for å sikre kontinuitet og kompetanseoverføring i teamet. Arbeid med kompetanseheving bør prioriteres høyere, og man bør i større grad tilgjengeliggjøre kunnskapen og kompetansen som teamet besitter. Videre anbefaler Proba at arbeidet med kompetanseheving og arbeidet med å gjøre teamet mer kjent spesifiseres i mandatet.

Regjeringen vil styrke og videreutvikle Kompetanseteamet mot negativ sosial kontroll og æresrelatert vold.

4.5.3 Bo- og støttetilbudet for personer utsatt for tvangsekteskap, æresrelatert vold og negativ sosial kontroll

Det nasjonale bo- og støttetilbudet til personer over 18 år utsatt for negativ sosial kontroll og æresrelatert vold ble opprettet i 2009. Formålet med bo- og støttetilbudet er å gi personer som er utsatt for alvorlige trusler mot egen sikkerhet og har behov for beskyttelse, en trygg bolig og hjelp til reetablering og å leve et så normalt liv som mulig. De kan oppholde seg i boligen og får forsterket oppfølging i en overgangsperiode på inntil ni måneder. Brukerne får individuelle behov kartlagt, mottar tilpasset miljøterapeutisk oppfølging, blir reetablert i en trygg boligsituasjon og blir satt i kontakt med relevante hjelpetjenester. Det finnes 26 boliger i fem kommuner. Kompetanseteamet koordinerer og tildeler plasser.

Bo- og støttetilbudet er ofte fullt og det er særlig mangel på plasser til utsatte menn, par og menn og kvinner med barn. Konsekvensene er at utsatte må oppholde seg i lengre tid på midlertidige tilbud som krisesentre. Med et økende antall henvendelser til Kompetanseteamet er det behov for flere plasser i bo- og støttetilbudet. Regjeringen vil derfor styrke det nasjonale bo- og støttetilbudet for personer over 18 år som er utsatt for negativ sosial kontroll og æresrelatert vold.

Det er også behov for å utvide bo- og støttetilbudet til nye målgrupper. Ekspertgruppen om unge som etterlates i utlandet mot sin vilje påpekte i rapporten «Det var ikke bare ferie» behovet for et tilbud til unge som returnerer fra utenlandsopphold, men som ikke møter kriteriene for opphold i dagens bo- og støttetilbud.¹⁹ Dette fordi de har en tilleggsproblematikk som gjør at de av hensyn til egen eller andres sikkerhet ikke kan oppholde seg hverken på krisesentre eller i bo- og støttetilbudet. Det kan også gjelde personer som har store hjelpebehov, men som ikke er trusselutsatte.

Arbeids- og velferdsdirektoratet, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet og Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet har utredet hvordan ekspertgruppens anbefaling best kan følges opp. Direktoratene anbefalte en treårig pilot i form av å utvide dagens bo- og støttetilbud med fire plasser for disse målgruppene. Formålet er å sikre at nødvendige vedtak og hjelpetiltak kommer raskt på plass og å gi de utsatte bedre forutsetninger for å leve et godt og selvstendig liv. Regjeringen vil derfor

¹⁸ Proba samfunnsanalyse (2023).

¹⁹ Bredal, A. m. fl. (2020).

utvide bo- og støttetilbudet med plasser for personer over 18 år som har returnert fra ufrivillig utenlandsopphold, og som ikke favnes av dagens tilbud.

4.5.4 Mangfoldsrådgiverordningen

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet har 59 mangfoldsrådgivere utplassert på ungdoms- og videregående skoler i alle landets fylker, og ved enkelte voksenopplæringskontor og fylkeskommunale veiledningssentre. Ordningen har nylig endret navn fra minoritetsrådgiverordningen til mangfoldsrådgiverordningen. Mangfoldsrådgiverne utgjør et lavterskeltilbud med spisskompetanse om negativ sosial kontroll, æresrelatert vold og tvangsekteskap. Fordi de er tilstede på skolen kan mangfoldsrådgivere komme inn i saker på et tidlig tidspunkt. De er tilgjengelige for elever på skolen de er utplassert på og ved skoler i nærområdet ved behov. De gir også kompetanseheving til andre skoleansatte. Antall saker til mangfoldsrådgiverne har økt jevnlig de siste årene og det har vært en særlig stor økning i saker om negativ sosial kontroll. Regjeringen vil derfor styrke mangfoldsrådgiverordningen for å nå flere som er utsatt for negativ sosial kontroll, æresrelatert vold og tvangsekteskap.

4.5.5 Konsulær bistand i saker om vold og overgrep

Konsulær bistand er de tjenester staten, gjennom Utenriksdepartementet og utenriksstasjonene, kan tilby norske borgere og flyktninger og statsløse som bor i Norge og innehar norsk reisebevis eller utlendingspass under opphold i utlandet.²⁰ I henhold til utenriktjenesteloven § 1 er to av utenriktjenestens tre hovedoppgaver knyttet til konsulær bistand. Akutte og alvorlige saker der liv og helse står på spill, samt saker som berører mindreårige og saker som kan innebære brudd på menneskerettighetene, skal prioriteres.

Norske utenriksstasjoner tilbyr konsulær bistand til personer som er utsatt for eller frykter negativ sosial kontroll, tvangsekteskap, kjønnslemlestelse, alvorlige former for frihetsbegrensning og andre former for vold. Disse konsulære sakene er ofte komplekse og kan by på store praktiske, juridiske, logistiske og sikkerhetsmessige utfordringer for utenriksstasjonene. Det kan ta lang tid å løse sakene, og ikke alle saker vil nødvendigvis bli løst.

²⁰ Meld. St. 12 (2010–2011).

Folkeretten setter skranker for hvilken bistand norske myndigheter kan gi på andre lands territorium. Det er vertslandets myndigheter som har hovedansvaret for sikkerhet, både for egne borgere og personer som besøker landet.

Norske borgere i utlandet har ikke rettslig krav på konsulær bistand. Norske myndigheter kan heller ikke pålegge norske borgere i utlandet å ta imot hjelp. Hvilke konsulære tjenester som kan tilbys, vil avhenge av flere sett med lovgivning, av personens tilknytning til Norge og oppholdslandet, og av tilgjengelige konsulære ressurser. Den hjelpen norske myndigheter kan tilby avhenger også av hvilket land personen befinner seg i, og hvorvidt personen er på kortere opphold eller er fast bosatt i utlandet. Det vil alltid være opp til den enkelte å velge hvordan kontakten med norske myndigheter skal være, og om personen ønsker å ta imot eventuelle tilbud om konsulær bistand.

Norge har fire spesialutsendinger for integrering ved utvalgte utenriksstasjoner. De yter konsulær bistand til utsatte i sin region, ofte i samarbeid med Kompetanseteamet mot negativ sosial kontroll og æresrelatert vold. Spesialutsendingene bidrar også til kompetanseheving i tjenesteapparatet i Norge gjennom råd og veiledning i enkeltsaker og gjennom kompetansehevingstiltak. Utenriksdepartementet er fagmyndighet i håndteringen av konsulære saker, mens Arbeids- og inkluderingsdepartementet har delegert fagansvaret for spesialutsendingens arbeid med kompetanseoverføring til hjelpeapparatet i Norge til Integrerings- og mangfoldsdirektoratet.

4.5.6 Sentrene mot incest og seksuelle overgrep/Nok.-sentrene

Sentrene mot incest og seksuelle overgrep/Nok.-sentrene er et lavterskel hjelpetilbud uten krav til henvisning. Sentrene bistår personer utsatt for seksuelle overgrep og deres pårørende med råd, støtte og veiledning. Sentrene skal primært være et selvhjelpstilbud til voksne personer, men kan også ha et tilbud til utsatte under 18 år, dersom ressurser og faglige hensyn tillater det.

Sentrene er et supplement til de offentlige hjelpetiltakene, og blir finansiert gjennom en tilskuddsordning forvaltet av Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet. Det er til sammen 21 sentre fordelt på alle landets fylker. I tillegg har Oslo et ressurscenter mot voldtekt (DIXI Ressurscenter).

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet utarbeidet i 2022 faglige anbefalinger for innhold og kvalitet i sentrene, herunder tilbudet til utsatte

under 18 år. Anbefalingene skal bidra til å sikre et mer likeverdig tilbud uavhengig av hvilket senter den utsatte kommer til.

Statistikk over bruk av sentrene viser at det er relativt få brukere med innvandrerbakgrunn (12 prosent blant de som hadde vært utsatt for seksuelle overgrep og 10 prosent blant pårørende i 2022). Det er lavere enn andelen befolkning i Norge med innvandrerbakgrunn. Sentrene bør i større grad nå ut til en mangfoldig befolkning, inkludert utsatte og pårørende fra ulike trossamfunn. Regjeringen vil derfor vurdere tiltak for at sentrene mot incest og seksuelle overgrep/Nok-sentrene når bedre ut til befolkningen generelt og til innvandrerbefolkningen spesielt.

4.5.7 Statens barnehus

Statens barnehus står sentralt i arbeidet for å sikre at barns rettsikkerhet ivaretas og at hjelpen til barn som er vitne til eller utsatt for vold og seksuelle overgrep er godt koordinert. Barnehusene tilrettelegger for avhør og medisinske undersøkelser, tilbyr oppfølging og i noen tilfeller behandling, samt ivaretar koordinering av tverrfaglig og tverretattlig oppfølging.

Målgruppen for barnehusene er barn og særlig sårbare voksne som kan ha vært utsatt for, eller vært vitne til, vold eller seksuelle overgrep, der det foreligger en politianmeldelse. Særlig sårbare voksne er personer med utviklingshemming eller annen kognitiv funksjonsnedsettelse (for eksempel demens).²¹

Statens barnehus er etablert i 11 av 12 politidistrikt. I løpet av 2024 vil også Finnmark politidistrikt ha et eget Statens barnehus som vil inkludere et samisk barnehus tilbud lokalisert i Karasjøk, jf. punkt 6.6.1.

I 2021 gjennomførte NOVA en evaluering av Statens barnehus med fokus på barnehusenes ivaretagelse og oppfølging av målgruppen barn.²² Evalueringen slår fast at barnehusene har hatt en positiv utvikling siden forrige evaluering i 2012, blant annet fordi tilbudet er mer regulert. Hovedbildet fra evalueringen er at barnehusene framstår som et viktig, høykompetent og godt innarbeidet tilbud til barn og unge i politianmeldte saker om vold og overgrep. Tilbudet oppleves i dag minst like positivt av barn og følgepersoner som i 2012.

Samtidig viser evalueringen at det fortsatt eksisterer utfordringer knyttet til oppfølging og

fagutvikling i noen barnehus. Den medisinske fagkompetansen framstår generelt som lite integrert i barnehusene og dagens barnehus beskrives å ha en straffesaksdominans. Det gir en ubalanse i det helhetlige tilbudet barnehusmodellen er ment å romme.²³

En sentral oppgave i barnehusenes oppfølging er å tilrettelegge for gjennomføring av klinisk rettsmedisinske og rettsodontologiske undersøkelser besluttet av påtalejurist og begrunnet i straffesakssporet. I saker hvor det ikke gjennomføres klinisk rettsmedisinsk undersøkelse, skal barnehuset tilby en ordinær medisinsk undersøkelse begrunnet i barnets helsemessige behov, med mindre andre vurderinger tilsier at en slik undersøkelse er åpenbart unødvendig.²⁴ Ifølge NOVAs evalueringsrapport gjennomføres det for få medisinske undersøkelser, både klinisk rettsmedisinske og ordinære medisinske undersøkelser, i barnehussakene, og bare et fåtall barn får vurdert behovet for medisinsk oppfølging i etterkant av et tilrettelagt avhør.²⁵ Se også punkt 5.3.1 og 5.3.2.

Felles retningslinjer for Statens barnehus fastslår at alle fornærmede som er utsatt for vold eller overgrep skal tilbys medisinsk undersøkelse i Statens barnehus.²⁶ Fornærmede barn bør også tilbys en tannhelseundersøkelse. Politiets årsrapport fra 2021 om Statens barnehus viser imidlertid fortsatt lave tall på gjennomførte medisinske undersøkelser. Dette gjelder både klinisk rettsmedisinske undersøkelser og medisinske undersøkelser som ikke er en del av straffesaken. Årsrapporten viser at kun om lag 20 prosent av barna som har vært til tilrettelagt avhør får utført medisinsk undersøkelse på Statens barnehus. Årsrapporten viser dessuten at det er stor variasjon mellom barnehusene i antall utførte medisinske undersøkelser.

Det er flere årsaker til at det gjennomføres få medisinske undersøkelser i barnehusene.²⁷ En stor utfordring er at det ikke finnes rutiner for bestilling, organisering av medisinske undersøkelser og en plan for oppfølging av barnet etter at det er foretatt medisinske undersøkelser. Noe av forklaringen på dette er at det er rettslige uklarheter knyttet til blant annet henvisning, samtykke og deling av opplysninger. Videre er det stor varia-

²³ Ibid.

²⁴ Jf. Felles retningslinjer for Statens barnehus punkt 2.2.

²⁵ Bakketeig, E. m. fl. (2021).

²⁶ Politidirektoratet, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet & Helsedirektoratet (2016).

²⁷ Helsedirektoratet (2022).

²¹ Se straffeprosessloven §§ 239–239 f; Prop. 112 L (2014–2015).

²² Bakketeig, E. m. fl. (2021).

sjon i tilgjengelighet og tilstedeværelse av kompetent helsepersonell på barnehusene. Det er behov for å legge til rette for at helsepersonell i større grad involveres i planleggingen av sakene i barnehusene.²⁸ Det er videre behov for å legge til rette for et bedre tverrfaglig samarbeid i barnehusene og styrke den tverrdepartementale styringen. Regjeringen vil utrede helsepersonell sin involvering i planleggingen av sakene som behandles i barnehusene. I den sammenheng skal personellkonsekvenser utredes særskilt. Vurderingen bør inneholde både personellkonsekvenser inkludert behov gitt dagens organisering og oppgavedeling, og konsekvenser som vil omfatte effekter på forbruk og tilbud av andre typer helsetjenester, samt utdanningskapasitet.

NOVAs evaluering peker videre på at det er et stort behov for rettsavklaring i barnehusene og at det haster å iverksette nødvendige tiltak for å utjevne skjevdelingen mellom straffesaks- og oppfølgingssporet. Barnehusvirksomheten reguleres av, og berører, en rekke ulike regelverk hvor straffeprosessloven, politiregisterloven, helsepersonelloven, pasient- og brukerrettighetsloven, barnevernsloven og barneloven er blant de viktigste. Evalueringen viser at dagens regelverk gir klare rammer for den delen av virksomheten som gjelder politiets avhør, samtidig som det er flere områder hvor dagens regelverk ikke gir tilstrekkelig veiledning. Flere av problemstillingene handler om uklarheter som oppstår i skjæringspunktet mellom flere regelverk. Det er også behov for å vurdere om de ulike regelverkene som i dag kommer til anvendelse, er tilstrekkelig samstemte.

Vi har lite kunnskap om hvordan målgruppen særlig sårbare voksne ivaretas i dagens barnehus-tilbud etter som NOVAs evaluering ikke omfattet denne gruppen. De særlig sårbare voksne er en målgruppe som lever med utviklingshemming eller annen kognitiv funksjonsnedsettelse og hvor utfordringsbildet er krevende og variert. Denne målgruppen har derfor særskilte behov for ivaretagelse og oppfølging. Politidirektoratet har gitt NTNU Samfunnsforskning i oppdrag å evaluere Statens barnehus sin ivaretagelse og oppfølging av særlig sårbare voksne. Evalueringen er ventet ferdigstilt innen utgangen av 2024.

Gjennom anmodningsvedtak 795, 29. mai 2018 (jf. dokument 8:140 S (2017–2018), Innst. 316 S (2017–2018)), har Stortinget bedt regjeringen om fremme forslag om et eget lovverk for Statens barnehus som sikrer ivaretagelse av hele mandatet til

Statens barnehus. I sin utredning anbefaler NOVA imidlertid at departementet avventer spørsmålet om innføring av en egen barnehuslov inntil det er innhentet et bredere kunnskapsgrunnlag. Det vil blant annet være behov for å utrede andre lands erfaringer med lovfesting samt foreta en kartlegging av de viktigste rettslige uklarhetene som oppstår i skjæringspunktet mellom de ulike regelverkene som berører barnehusene. Med utgangspunkt i NOVAs anbefaling vil regjeringen igangsette et slikt utredningsarbeid i samarbeid med Politidirektoratet.

God tilgjengelighet til et barnehus er viktig for at tilbudet skal være reelt. NOVAs evaluering viser at få barn i dag har veldig lang reisevei til barnehus, men at lang reisevei fortsatt er en utfordring i noen områder. NOVA trekker fram eksempler på at lang reisevei har medført at det etableres alternative løsninger som tilrettelagte avhørsrom i politiets lokaler utenfor barnehuset. Dette kan undergrave barnehusmodellen som et helhetlig tilbud hvor straffesaksarbeidet skal gjennomføres på en tilrettelagt måte og hvor det skal være tilgang på helse- og sosialfaglig oppfølging. NOVA viser til at det særlig i Nord-Norge, hvor reiseavstandene er størst, kan være behov for å etablere et barnehusstilbud. Etter at etableringen av Statens barnehus i Finnmark er gjennomført vil regjeringen utrede behovet for etablering av ytterligere barnehusstilbud der lang reiseavstand er en utfordring.

Regjeringen vil følge opp evalueringene av Statens barnehus blant annet gjennom å opprettholde dagens barnehusmodell, og styrke arbeidet med å utvikle tilbudet som gis i barnehusene i dag. Ubalansen mellom straffesaks- og oppfølgingssporet skal utjevnes, og særlig tilbudet om medisinsk undersøkelse til både barn og særlig sårbare voksne må styrkes, jf. punkt 4.5.13. Videre vil regjeringen utrede spørsmålet om innføring av en egen barnehuslov. Regjeringen vil sørge for at Felles retningslinjer for Statens barnehus revideres.

NOVA anbefaler også i sin evalueringsrapport at målgruppen til barnehusene utvides til å omfatte mindreårige mistenkte, i utgangspunktet innenfor de lovbruddstyper som gjelder for utsatte. For nærmere omtale av denne problemstillingen, se punkt 5.3.3.

4.5.8 Støttesentrene for kriminalitetsutsatte

Støttesentrene for kriminalitetsutsatte ble etablert i alle landets politidistrikt i 2017. Støttesentrene har som mandat å hjelpe utsatte for integritets-

²⁸ Dette fremkom blant annet av skriftlig innspill fra Den Norske Legeforeningen av 17. april 2023.

krenkende kriminalitet gjennom hele straffesaksprosessen – fra anmeldelse til saken er avgjort. Sentrene er viktige i styrkingen av volds- og overgrepsutsattes rettssikkerhet. Hensikten med kontorene er først og fremst å «styrke fornærmedes stilling gjennom straffesakskjeden og bidra til at personer utsatt for integritetskrenkende kriminalitet, som vold, ivaretas og får hjelp til å komme seg videre etter voldshandlingen».

Støttesentrene har i hovedsak helse- og sosialfaglige ansatte. Målgruppen er personer som har vært utsatt for integritetskrenkende kriminalitet som for eksempel vold, trusler, hatkriminalitet, seksuelle overgrep eller mishandling i nære relasjoner. Alle kan ta kontakt med et støttesenter, men tilbudet er primært for den som anmelder saken til politiet. Sentrenes tilbud til kriminalitetsutsatte og pårørende innebærer å gi (1) psykososial støtte og hjelp, (2) oppfølging gjennom hele straffesaksprosessen, (3) informasjon og veiledning om straffesaksprosess og hjelpesystemer, (4) veiledning til kontakt med andre deler av hjelpeapparatet (inkludert Kontoret for voldsofferstatning), og (5) rettergang.

Riksrevisjonen peker i sin rapport på at intensjonen ved opprettelsen av støttesentrene for kriminalitetsutsatte ikke er blitt fulgt opp i tilstrekkelig grad. Ved etableringen av støttesentrene ble distriktene tildelt til sammen 35 stillinger. Det har vært utfordrende å få på plass tilstrekkelig bemanning og antallet ansatte er lavere enn planlagt.

Politidirektoratet arbeider med å utvikle støttesentrene og det er lagt vekt på samhandling mellom sentrene. Det arbeides med nasjonale retningslinjer som skal bidra til å etablere en felles standard for støttesentrenes virksomhet og arbeid. Retningslinjene er planlagt ferdigstilt i løpet av 2023. Videre er det jobbet med å forbedre saksregistreringssystemet og det er utviklet et e-læringskurs for nyansatte.

Det har vært en betydelig økning i antallet henvendelser til støttesentrene fra oppstarten i 2017 fram til i dag. Støttesentrene gjennomfører egne lokale tiltak for å gjøre tilbudet kjent, både internt i politiet og eksternt. Politidistriktenes rapporter viser at stadig flere henvendelser kommer som følge av at politiet selv viser til støttesentrenes tilbud, noe som kan indikere at sentrene er bedre integrert i politiets organisasjon. Som et ledd i arbeidet for å videreutvikle tilbudet skal Politidirektoratet evaluere støttesentrene for kriminalitetsutsatte, jf. også tiltak 50 i Handlingsplan for å forebygge og bekjempe vold i nære relasjoner (2021–2024) «Frihet fra vold». Evalueringen skal starte opp i 2024.

Regjeringen vil videreutvikle støttesentrene for kriminalitetsutsatte i politidistriktene og sikre at informasjon om tilbudet når ut til befolkningen.

4.5.9 Stine Sofie Senteret

Stine Sofie Senteret i Grimstad er et nasjonalt senter for voldsutsatte barn, deres trygge omsorgspersoner og søsken. Senteret som driftes av Stine Sofies Stiftelse tilbyr et gratis seks dagers kursopphold for hele familien. Reiseutgifter dekkes også. Senteret har kapasitet til å tilby om lag 500 barn et kursopphold per år. Målet er at kursdeltagerne, i trygge omgivelser, får oppleve glede og livsmestring. Dette skal danne grunnlag for å styrke deres egne ressurser. Stine Sofies Stiftelse melder bekymring for at det er store lokale variasjoner i bruken av senteret, og at mange familier ikke får vite at tilbudet finnes. God informasjon om tilbudet til relevante tjenester som møter barn i målgruppen er derfor viktig. Barne- og familiedepartementet viderefører tilskuddet til Stine Sofie Senteret. Tilskuddet blir evaluert og evalueringsrapporten vil etter planen foreligge i desember 2024.

4.5.10 Voldsutsatte kvinner i fengsel

Personer som gjennomfører straff, blant annet for voldsutøvelse, kan selv ha vært utsatt for vold i nære relasjoner. I samarbeid med Bredtveit fengsel og forvaringsanstalt drifter Oslo kritesenter et prosjekt for kvinner i fengsel som er utsatt for vold i nære relasjoner. Prosjektet har hatt som mål å gi de innsatte kvinnene en mulighet til å bearbeide sine voldserfaringer, samt å forebygge ny vold gjennom å tematisere hvordan kvinnene kan beskytte seg, også etter soning. Prosjektet har videre som formål å spre kunnskap om vold i nære relasjoner i kriminalomsorgen, og har derfor også omfattet kompetansehevende tiltak for de ansatte i fengselet. Fengselsprosjektet har i 2023 utvidet tilbudet til også å omfatte innsatte i Ravneberget fengsel og friomsorgskontor. Oslo krise- og kompetansesenter har hospitert i Ravneberget fengsel, holdt informasjonsmøte om tilbudet og gjennomført individuelle samtaler med innsatte. Oslo kritesenter har høsten 2023 startet opp med kunnskapskurs for de innsatte om vold i nære relasjoner.

En evaluering fra 2017 viser at fengselsprosjektet er et vellykket og viktig prosjekt.²⁹ Prosjektet handler om at voldsutsatte kvinner under

²⁹ Dullum, J. (2017).

straffegjennomføring skal få samme type tilbud som voldsutsatte kvinner ellers i samfunnet. Regjeringen vil etablere et nasjonalt tilbud for kvinner som gjennomfører straff, i samarbeid med krisesentrene, for å bistå kvinnelige innsatte som er eller har vært utsatt for vold i nære relasjoner.

4.5.11 Barnevernet

Vold og overgrep utgjør en betydelig og økende del av barnevernstjenestens sakstilfang. Barnevernet skal bidra til å forebygge vold og overgrep mot barn, men skal også beskytte barn som har slike erfaringer. Det framgår av barnevernsloven § 1-1 at lovens formål er å sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp, omsorg og beskyttelse til rett tid. Videre skal loven bidra til at alle barn og unge møtes med trygghet, kjærlighet og forståelse, og at barn får trygge oppvekstsvilkår. Forebygging av vold og overgrep og hjelp til utsatte er imidlertid et tverrsektorielt ansvar og krever innsats på flere nivåer og fra flere deler av det kommunale, fylkeskommunale og statlige tjenesteapparat. Å legge til rette for at kommunene får nødvendig veiledning og bistand til å utarbeide gode forebyggende planer, jf. barnevernsloven § 15-1, er en målsetting for myndighetene.

Barnevernssaker som omhandler vold i nære relasjoner, er ofte komplekse og krever spisset kunnskap og tilnærming i arbeidet. Mange steder har det vært jobbet godt med dette. For eksempel er flere kommuner i gang med å implementere MST-CAN (*Multisystemic Therapy – Child Abuse and Neglect*), en kunnskapsbasert modell med en helhetlig og systemisk tilnærming til å hjelpe familier hvor barn utsettes for vold og omsorgs- svikt. Det har imidlertid blitt påpekt gjennom flere rapporter at barnevernstjenestens arbeid med vold kan bli bedre.³⁰

Barn og unge med behov for institusjonsopp- hold er særlig sårbare. Alle statlige og mange private barnevernsinstitusjoner har gjennomført opplæring i traumesensitiv tilnærming, hvor også barns bruk av sosiale medier inngår. En rapport fra Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet viser imidlertid at dagens regelverk ikke er tilstrekkelig oppdatert når det gjelder barn og unges bruk av digitale kommunikasjonsmidler. Regelverk åpner for å begrense, nekte bruk og frata barna elektroniske kommunikasjonsmidler, men gir ikke adgang til å kontrollere barnas kommunika-

sjon.³¹ Barne- og familiedepartementet vil se nærmere på behovet for regelverksendringer.

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet fikk i 2023 i oppdrag å utrede tiltak for å styrke kvaliteten i barnevernets oppfølging av barn utsatt for vold og overgrep og deres familier. Negativ sosial kontroll og menneskehandel er inkludert i oppdraget.

Velferdsforskningsinstituttet NOVA fikk i 2019 i oppdrag å framskaffe kunnskap om barnevernstjenestens arbeid med vold og overgrep. Rapporten publiseres høsten 2023. Basert på blant annet dette arbeidet, skal Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet utrede tiltak som kan styrke barnevernet både når det gjelder å bistå barn, og i møte med voldsutsatte foreldre. Sentrale tema vil være å styrke barnevernet i kartlegging og avdekking, styrke fenomenkunnskapen om ulike former for vold og kunnskap om og ferdigheter i hvordan møte voldsutsatte og virksomme tiltak.

Det vises også til omtale under punkt 3.2.1 om kommunenes ansvar og punkt 3.5.6 om kompetanse i barnevernet.

4.5.12 NAV-kontorene

Arbeids- og velferdsforvaltningens brukere består av et stort mangfold av mennesker og NAV-kontorene skal tilby likeverdige tjenester til alle sine brukere. Dette krever blant annet kulturell kompetanse og bruk av kvalifisert tolk for å avdekke brukeres behov og gi informasjon om rettigheter og plikter på brukernes premisser.

I sin rapport om Norges implementering av Istanbulkonvensjonen anmoder GREVIO norske myndigheter om å etablere egne programmer som ivaretar de spesifikke behovene som utsatte for vold og overgrep, særlig kvinner, har når det gjelder arbeid, utdanning og bolig. Programmene skal sikre at de utsatte kan gjenopprette et normalt liv, blir økonomisk uavhengige og får styrket sin stilling.³²

Både voldsutsatte, pårørende og voldsutøvere kan være avhengig av oppfølging fra NAV-kontorene. Arbeids- og velferdsforvaltningen kan i utgangspunktet målrette og tilpasse tiltak knyttet til ulike grupper dersom det anses nødvendig. Et eksempel på et slikt tiltak er ressurscenteret med ansvar for nasjonal kompetanseheving om vold i nære relasjoner og utvikling av metodikk for inkludering av voldsutsatte i arbeidslivet. Se også omtale under punkt 3.5.6. Det er også utarbeidet

³⁰ NOU 2017: 12; Helsetilsynet (2019).

³¹ Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (2023 b).

³² GREVIO (2022).

en veileder for NAV-ansatte om vold i nære relasjoner og menneskehandel som holdes oppdatert og gjøres kjent for NAV-ansatte. Veilederen er publisert på NAVs nettsider, og fungerer også som informasjon til brukere av arbeids- og velferdsforvaltningen.

Voldsutsatte kan også ha behov for samtidig eller samordnet oppfølging fra arbeids- og velferdsforvaltningen og helse- og omsorgstjenestene. Det finnes flere modeller for samarbeid mellom Arbeids- og velferdsetaten og helse- og omsorgstjenestene, herunder Individuell jobb-støtte (IPS) og HelseArbeid. I budsjettet for 2024 foreslås det videre å prøve ut nye samhandlingsmodeller mellom Arbeids- og velferdsetaten og kommunehelsetjenesten, særlig mot personer med lette til moderate psykiske lidelser og/eller rusproblemer, eventuelt også muskel- og skjelettplager. Det vises til Opptappingsplan for psykisk helse (2023–2033) for nærmere omtale.³³

I en rapport fra NKVTS og Norwegian Research Centre (NORCE) fra 2022 om kommunenes arbeid og oppfølging i reetableringsfasen, omtales et godt samarbeid mellom krisesentrene og NAV-kontorene som avgjørende for å skape en god reetableringsprosess.³⁴ Rapporten anbefaler at voldsutsatte som har behov for det, tildeles en saksbehandler ved sitt lokale NAV-kontor, som de kan kontakte direkte og som er kjent med deres situasjon. Det kan sikre at videre oppfølging og informasjon tilpasses ulike brukeres behov hva gjelder språklige ferdigheter, digitale kompetanse og systemforståelse, og unngå at det er krisesenterets ansatte som må koordinere arbeids- og velferdsforvaltningens tjenester.

Partnerdrapsutvalget anbefalte i sin utredning at NAV-kontorene bør prioritere personer som utsettes for vold i nære relasjoner der det er ventetid på tjenestene, og at disse bør få tilbud om økonomisk rådgivning og støtte i et «hurtigspor».³⁵ Utvalget viste til at det er viktig at voldsutsatte som har rett til økonomiske ytelser fra arbeids- og velferdsforvaltningen får dette raskt for å sikre voldsutsatte en reell mulighet til å forlate voldsutøver.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet vil foreta nærmere vurderinger av foreliggende anbefalinger knyttet til arbeids- og velferdsforvaltningens rolle og tjenester overfor voldsutsatte. Et forsknings- og utredningsoppdrag for å innhente kunnskap om vold i nære relasjoner, æresrelatert

vold og negativ sosial kontroll blant arbeids- og velferdsforvaltningens brukere, vil inngå som en del av kunnskapsgrunnlaget for disse vurderingene. Det vises til omtale i punkt 2.3.4.

4.5.13 Helse- og omsorgstjenestene

Helse- og omsorgstjenestene skal ivareta og følge opp voldsutsatte som utvikler fysiske og psykiske helseplager som følge av vold og overgrep. Voldsutsatte kan ha behov for oppfølging i en akutfase, men også for å håndtere de mer langsiktige helsekonsekvensene av vold og overgrep.

Det er viktig at helse- og omsorgstjenestene organiseres på en måte som gjør at det er enkelt for bruker å finne fram til, og bruke, riktig tilbud. Informasjonen bør være tilpasset brukernes helse-, språk- og digitale kompetanse.

Akutttilbudet til voksne volds- og overgrepsutsatte

Personer som utsettes for vold og overgrep kan ha behov for akutt helsehjelp. I tillegg til medisinske undersøkelser og behandling, psykososial støtte og oppfølging, kan det være nødvendig å foreta rettsmedisinske undersøkelser og sporsikring når noen har blitt utsatt for vold.

Overgrepsmottakene skal ha et helsetilbud til alle voksne og ungdom over 16 år som er utsatt for seksuelle overgrep. Etter avtale med det aktuelle helseforetakets barne- og ungdomsklinikk kan overgrepsmottaket ivareta overgrepsutsatte fra og med 14 år. Overgrepsmottaket skal tilby akutt psykososial ivaretakelse og psykososial oppfølging, samt akutt medisinsk undersøkelse, behandling og oppfølging av overgrepsutsatte. Videre skal overgrepsmottaket ha et rettsmedisinsk tilbud. Dette innebærer å foreta en rettsmedisinsk undersøkelse med sporsikring og skadedokumentasjon og utarbeide en rettsmedisinsk erklæring til politi og rettsvesen. Overgrepsmottaket skal tilrettelegge for ikke-medisinsk oppfølging hos bistandsadvokat, politi og andre relevante instanser. En rettsmedisinsk undersøkelse, herunder sporsikring og skadedokumentasjon, kan gjennomføres umiddelbart, uavhengig av politianmeldelse.

Voksne utsatt for vold i nære relasjoner skal i hovedsak oppsøke kommunale helse- og omsorgstjenester som fastlege eller legevakt. Enkelte overgrepsmottak tar imidlertid imot personer utsatt for vold i nære relasjoner. Det har blitt pekt på som en utfordring at todelingen av helsetjenestens ansvar for vold og overgrep, der seksuelle overgrep er spesialisthelsetjenestens

³³ Meld. St. 23 (2022–2023).

³⁴ Jahnsen, S. Ø. m. fl. (2022).

³⁵ NOU 2020: 17.

ansvar, og vold i nære relasjoner er kommunale helse- og omsorgstjenesters ansvar, gir ulik tilgang på spesialisert rettsmedisinsk kompetanse, herunder sporsikring og skadedokumentasjon. Mangelfull tilgang på kompetanse og utstyr øker risikoen for at alvoret i situasjonen undervurderes, for utilstrekkelig oversikt over behandlingsbehovene og for svekket rettsikkerhet og erstatningsmuligheter i etterkant. Regjeringen vil kartlegge det medisinske og psykososiale akuttilbudet for voksne utsatt for vold i nære relasjoner, og vurdere oppfølgende tiltak. Tiltaket er ledd i oppfølgingen av Stortingets anmodningsvedtak 137 (2022–2023), 6. desember 2022 (jf. dokument 8:218 S (2021–2022), Innst. 64 S (2022–2023)), om å styrke akuttilbudet til personer som er utsatt for vold i nære relasjoner.

Tilbud til barn som har opplevd vold og overgrep

Medisinske undersøkelser av barn kan både avdekke uhelse hos barn som er utsatt for vold, overgrep og omsorgssvikt og forebygge ny vold. Symptomer og funn kan komme til syne under undersøkelsen og bidra til å avdekke vold og overgrep.

Sosialpediatrisk kompetanse er en viktig ressurs i arbeidet mot vold, overgrep og omsorgssvikt av barn og unge. Sosialpediatrisk kompetanse benyttes blant annet til å utføre medisinske undersøkelser, både i Statens barnehus (se punkt 4.5.7), ved barne- og ungdomsklinikkene og i helsekartlegging i barnevernet. Det er behov for økt rekruttering til fagområdet og kompetanseheving for å sikre tilgjengelig sosialpediatrisk kompetanse i alle tjenestene til barn og unge utsatt for vold, overgrep og omsorgssvikt.

Barn under 16 (14) år som er utsatt for seksuelle overgrep skal få hjelp og behandling i spesialisthelsetjenesten, fortrinnsvis ved barne- og ungdomsklinikkene (BUK). Det er 21 slike klinikker i Norge. I organiseringen av tilbudet skal helseforetakene sikre et helhetlig forløp. Det er imidlertid utfordringer med å sikre tilgjengelighet døgnet rundt av barneleger med tilstrekkelig erfaring og kompetanse for å undersøke barn og unge som har vært utsatt for seksuelle overgrep.

Helsedirektoratet ga i 2021 ut en ny nasjonal faglig retningslinje for kvalitet og kompetanse i overgrepsmottak for voksne. Retningslinjen gir anbefalinger om ansvarsforhold, organisering, samhandling og kompetanse for overgrepsmottak. Tilsvarende finnes ikke for barn og unge under 16 år som er utsatt for seksuelle overgrep. Regjeringen vil derfor utarbeide en nasjonal ret-

ningslinje eller veileder for medisinsk og psykososial ivaretagelse av barn og unge som er utsatt for seksuelt overgrep, inkludert barn og unge med kognitive funksjonsnedsettelse. Et normerende produkt vil kunne legge til rette for økt kvalitet i rettsmedisinsk, medisinsk og psykososial ivaretagelse og forebygging av senere fysisk og psykisk uhelse hos barn og unge som har vært utsatt for seksuelle overgrep, i tråd med modellen for overgrepsmottak for voksne.

Oppfølging i kommunale helse- og omsorgstjenester

Voldsutsatte kan ha behov for oppfølging av fysiske og psykiske helseutfordringer som har bakgrunn i volden. Helsestasjonen kan tilby individuelt tilpassede støttesamtaler og ekstra veiledning til foreldre som har behov for ekstra oppfølging. Skolehelsetjenesten kan gi oppfølging ved behov, for eksempel i form av oppfølgende samtaler med barn og unge med psykiske plager etter vold. Helsestasjons- og skolehelsetjenesten bør også ha oversikt over de støttetiltakene som finnes i kommunen, som for eksempel familieverntjenesten og psykisk helse- og rustjenester. Fastlegen følger pasienter over tid, og kan følge opp både somatiske og psykiske problemer som følger av vold. Fastlegen kan også henvise videre ved behov. Se også omtale av helsestasjons- og skolehelsetjenesten og fastlegen under punkt 3.2.4.

Partnerdrapsutvalget har anbefalt at det bør etableres et lavterskeltilbud for rask behandling av psykiske helseplager i alle kommuner. Mange kommuner har etablert slike tilbud for sine innbyggere, der man raskt og uten henvisning kan få hjelp med psykiske helseplager. Lavterskeltilbud kan for eksempel inneholde støttesamtaler, hjelp til å finne fram i hjelpeapparatet, kurs i stressmestring, arbeid med søvnløshet, eller korttidsbehandling av lettere former for angst og depresjon. Tilgangen til slike tilbud varierer imidlertid rundt om i landet, og etterspørselen etter lett tilgjengelige hjelpetilbud for personer med psykiske helseutfordringer er betydelig. Regjeringen vil legge til rette for å styrke lavterskeltilbud innen psykisk helse og rus i kommunene.

I regjeringens opptrappingsplan for psykisk helse som ble lagt fram 9. juni 2023, er det satt som mål at innbyggere i alle kommuner har tilgang til kunnskapsbaserte tilbud innen psykisk helse og rus. Det skal utredes fordeler og ulemper med ulike alternativer for å bidra til likeverdige kommunale lavterskeltilbud innen psykisk helse og rus for alle aldre. Lovfesting av lavter-

skeltilbud er blant alternativene som skal vurderes. Regjeringen varslet i kommuneproposisjonen 2024 at 150 mill. kroner av veksten i kommunenes frie inntekter begrunnes med innsats på psykisk helse- og rusfeltet.

Helsedirektoratet ga i oktober 2023 ut en ny veileder for psykisk helsearbeid for barn og unge. Veilederen er utarbeidet i samarbeid med Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, Utdanningsdirektoratet, Arbeids- og velferdsdirektoratet og Husbanken, og gir anbefalinger om hvordan kommunene kan oppnå et helhetlig og samordnet psykisk helsearbeid for barn og unge, fra helsefremmende og forebyggende arbeid til oppfølging og behandling. Den tydeliggjør de ulike sektorenes (utdanning, barnevern, helse, arbeids- og velferdsforvaltningen) ansvar for barn og unges psykiske helse, og vektlegger samtidig betydningen av tverrsektorielt samarbeid og samordning mellom sektorene. Veilederen slår blant annet fast at kommunen skal sørge for tilgjengelig og tverrfaglig psykisk helsetjeneste som gir tidlig hjelp og behandling til barn og unge med psykiske plager, begynnende rusmiddelproblemer og reaksjoner på belastende livshendelser. Tjenesten bør ha et familieperspektiv og tilby foreldrestøtte.

Å utsettes for vold og overgrep kan potensielt være traumatiserende. Mange får reaksjoner etter en traumatisk hendelse, og når disse reaksjonene ikke går over av seg selv, men varer lenge etter at hendelsen er over, kalles dette posttraumatiske stresssymptomer (PTSS). «Trinnvis sammen» (tidligere trinnvis TF-CBT) er en lavterskel traumebehandling for barn i alderen 7–12 år som strever med signifikante symptomer på PTSS etter en eller flere traumatiserende hendelser. Behandlingen er ledet av en av barnets omsorgspersoner,

med veiledning og oppfølging fra en terapeut som har tett kontakt med både barnet og omsorgsgiveren. «Trinnvis sammen» er i første omgang et tilbud hos kommunehelsetjenesten. Ved behov for mer intensiv behandling vil barnet få tilbud om henvisning til BUP.

Studier viser at metoden «Trinnvis sammen» er effektiv i behandlingen av barn som utviser posttraumatiske stresssymptomer. Målet er at kommunene skal ha kompetanse til å kunne tilby hjelp til flere utsatte barn, gi hjelp på et tidlig tidspunkt og at samarbeidet mellom kommunale tjenester og spesialisthelsetjenesten skal bli bedre. «Trinnvis sammen» prøves ut i ti kommuner med om lag 70–75 barn og deres omsorgspersoner. Forskningsprosjektet er videreført og videreutvikles i 2023. Rapport fra utprøvningsprosjektet ble lansert 1. november 2022. I budsjettet for 2023 ble det bevilget 9 mill. kroner til formålet. Bevilgningen er foreslått videreført med 9,6 mill. kroner i 2024. Regjeringen vil styrke psykososial oppfølging og traumebehandling av volds- og overgrep utsatte barn gjennom å videreføre utprøving og forskning på modellen «Trinnvis sammen». Regjeringen vil også vurdere hvordan modellen kan tilbys kommunene dersom resultatene fra utprøvingen er gode.

Psykisk helsevern og tverrfaglig spesialisert rusbehandling (TSB)

Personer som er utsatt for vold i nære relasjoner har økt risiko for å utvikle psykiske lidelser som posttraumatisk stresslidelse (PTSD), angst og depresjon, og kan ha behov for behandling i spesialisthelsetjenesten. Over mange år er utviklingen av polikliniske og ambulante tjenester innen psykisk helsevern og rusbehandling gitt høy prioritet. Mer tilgjengelige behandlingstilbud har bidratt til at mange får god hjelp når de har behov for det. Samtidig viser undersøkelser at det fremdeles er ulik tilgang til tjenestene, og at befolkningen i noen helseregioner får mer behandling for psykiske lidelser enn i andre. Det er behov for å styrke kapasiteten til behandling og oppfølging i psykisk helsevern for barn, unge og voksne. I regjeringens opptrappingsplan for psykisk helse inngår en rekke tiltak for å styrke kvalitet og kapasitet i psykisk helsevern. Dette vil også komme personer som har behov for psykisk helsehjelp som følge av vold og overgrep, til gode.

Behandlere i psykisk helsevern og tverrfaglig spesialisert rusbehandling (TSB) har høy sannsynlighet for å møte pasienter som har blitt utsatt for vold. Mange av barna som blir henvist til BUP

Boks 4.4 Integrrert behandling av rusmiddelproblemer og voldsutfordringer

Mange i behandling for rusmiddelproblemer har erfaring som utsatt for og/eller utøver av vold. Likevel opplever pasienter som ruser seg og har voldserfaringer ofte at denne typen problematikk ikke behandles samtidig.

KORUS og RVTSene har utviklet seks kompetansemoduler om integrert behandling av rusmiddelproblemer og voldsutfordringer for behandlere, miljøterapeuter og ledere i spesialisthelsetjenesten og kommunen.

Boks 4.5 Behandlingsforløp for posttraumatisk stresslidelse

NKVTS har utarbeidet et behandlingsforløp for posttraumatisk stresslidelse (PTSD). Dette er ment som en støtte til klinikker, ledere og terapeuter i helsetjenestene i deres arbeid med pasienter som har PTSD.

har symptomer på vold og traumer, uten at dette framkommer i henvisningene.³⁶ Det er viktig at behandlere har god kjennskap til tegn på voldsut-satthet, og at de kan gi god behandling og oppfølging.

Det har over mange år blitt jobbet med å utvikle og implementere kunnskapsbaserte behandlingsmetoder for traumer i spesialisthelsetjenesten. NKVTS mottar midler over statsbudsjettet for å implementere traumefokusert kognitiv atferdsterapi (TF-CBT) i BUP og *Eye Movement Desensitization Therapy* (EMDR) og kognitiv terapi for post-traumatisk stresslidelse (CT-PTSD) i allmennpoliklinikker og ruspoliklinikker. RVTSene har et særlig ansvar for kompetanseutviklingsarbeidet på vold- og traumefeltet, og tilbyr ulike traumerelaterte kompetanseprogrammer til tjenestene.

Helsehjelp ved kjønnslemlestelse

Å utsettes for kjønnslemlestelse kan gi både fysiske og psykiske helseplager. Jenter og kvinner som har vært utsatt for kjønnslemlestelse skal møtes med omsorg, kunnskap og respekt i helse- og omsorgstjenesten. En viktig forutsetning for et likeverdig tilbud er god kompetanse i tjenestene om spesifikke voldsformer som kjønnslemlestelse. RVTSene tilbyr kompetansehevende tiltak om kjønnslemlestelse til primær- og spesialisthelsetjenesten.

Helseforetakene skal sørge for et likeverdig og kunnskapsbasert behandlingstilbud til utsatte for kjønnslemlestelse. Det er behov for å kartlegge innhold og kvalitet i behandlingstilbudet til utsatte for kjønnslemlestelse, herunder samarbeid mellom spesialisthelsetjenesten og kommunale helse- og omsorgstjenester om denne pasientgruppen. Regjeringen vil videreutvikle behandlingstilbudet til jenter og kvinner som har vært utsatt for kjønnslemlestelse.

Tilrettelagt tannhelsetilbud til overgrepsutsatte

Personer som har vært utsatt for vold i nære relasjoner eller seksuelle overgrep kan utvikle alvorlig tannlegeskrekk. Tilrettelagt tannhelsetilbud til tortur- og overgrepsutsatte og personer med sterk angst for tannbehandling (odontofobi), er nå etablert i den offentlige tannhelsetjenesten i alle fylkene. Tilrettelagt tannhelsetilbud innebærer både angstbehandling og tannbehandling i ulike behandlingsteam. Målet med behandlingen er å hjelpe pasienten til å mestre tannbehandlingssituasjonen, slik at vedkommende senere kan få tannbehandling på vanlig måte. Tilbudet, som i hovedsak er gratis for pasientene, er under oppbygging og det er stor etterspørsel etter slik behandling. For barn og unge og andre med rettigheter etter tannhelsetjenesteloven, dekkes tilbudet av fylkeskommunen. Det forventes at spesialister i barnetannpleie (pedodonti) involveres i tilbudet for barn og unge. Tilbudet evalueres nå med mål om å sikre en mer enhetlig praksis av tilbudet og mindre variasjon når det gjelder ventetider.

4.5.14 Bruk av kvalifiserte tolker

Regjeringen jobber kontinuerlig med å sikre tilstrekkelig antall kvalifiserte tolker i aktuelle språk. Tolkemonitor LOV for 2022 viser at 34 prosent av tolkeoppdragene i offentlig sektor tildeles ukvalifiserte tolker.³⁷ Det har vært en jevn økning i antall oppdrag utført av kvalifiserte tolker de siste årene, fra 60 prosent i 2021 til 66 prosent i 2022. Utfordringen med å ha tilstrekkelig antall tolker i de språk det til enhver tid er behov for, skyldes blant annet variasjon i språkbehov innenfor ulike offentlige sektorer og varierende ankomster til Norge, både når det gjelder antall og hvilken språkbakgrunn de som kommer hit har.

Lov om offentlige organers ansvar for bruk av tolk mv. (tolkeloven) ble innført fra 1. januar 2022 og skal bidra til å sikre rettssikkerhet og forsvarlig hjelp og tjeneste for personer som ikke kan kommunisere forsvarlig med offentlige organer uten tolk. Tolkeloven stiller krav om at offentlige organer skal bruke kvalifisert tolk når det er nødvendig for å ivareta hensynet til rettssikkerhet eller for å yte forsvarlig hjelp og tjeneste. Loven gir dispensasjon fra kravet om å bruke kvalifisert tolk fram til 31. desember 2026. I tillegg til en plikt for offentlige organer til å bruke kvalifisert tolk, stiller loven også krav til tolken, som god tolke-

³⁶ Ormhaug, S. M. m. fl. (2012).

³⁷ Agenda Kaupang/Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2023).

skikk, habilitet og taushetsplikt. Det er forbudt å bruke barn som tolk, jf. tolkeloven § 4 der det framgår at offentlige organer ikke skal bruke barn til tolking eller annen formidling av informasjon.

Forutsetninger for at offentlige organer skal lykkes med å etterleve bestemmelsene i tolkeloven, er at det finnes et tilstrekkelig antall kvalifiserte tolker på aktuelle språk, herunder tegnspråk, samt at de offentlige organene har gode bestillingsløsninger som sikrer tilgangen til kvalifiserte tolker ved behov. Regjeringen vil utvikle informasjon om viktigheten av å bruke kvalifisert tolk og forbudet mot barn som tolk.

4.5.15 Brobyggertjenester

Tolk er viktig, men språktolk alene er ikke alltid nok. I blant er det nødvendig å bruke det mange kaller kulturtolk, brobygger eller linkarbeider. En kompetent brobygger er kulturelt sensitiv, evner å kommunisere og motivere og håndterer usikkerheten som kulturelle forskjeller ofte skaper. Rollene skal ikke blandes, for mens språktolken skal oversette ordrett det som sies, vil linkarbeideren sette det som sies inn i en forståelig kontekst. Ikke alle begreper har tilsvarende ord på et annet språk og ikke alle uttrykksformer lar seg oversette på en forståelig måte.

Det eksisterer i dag ulike brobyggertjenester, mange av dem er private. Barnevernet, helsevesenet og andre kjøper tidvis slike tjenester. Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet er gitt i oppdrag å skaffe en oversikt over disse tjenestene og vurdere behovet for faglige retningslinjer eller andre tiltak som kan bidra til økt kvalitet. Regjeringen vil vurdere behovet for tiltak som kan bidra til økt kvalitet på brobyggertjenester.

4.5.16 Mekling og foreldretvister med voldsproblematikk

Familievernet gir veiledning og hjelp til familier i krise. Det finnes familievernkontor over hele landet. Tilbudet er gratis, og man trenger ingen henvisning. Familievernet kommer i kontakt med familier med høy konflikt, eller der en eller flere er utsatt for vold. Tjenesten gir blant annet tilbud om mekling, og ulike kurs for foreldre i sinne- mstring og foreldresamarbeid etter samlivsbrudd, jf. også omtale i punkt 3.5.6 om arbeidet med kompetanseheving i familievernet når det gjelder vold og overgrep.

Det er i dag obligatorisk med en time mekling ved samlivsbrudd for alle foreldre med felles barn

under 16 år. Det samme gjelder for foreldre som ikke blir enige om foreldreansvar, bosted og samvær, og som vil bringe saken inn for retten.

GREVIO har kommet med merknader til meklingsordningen, og mener blant annet at det ikke skal være obligatorisk mekling i saker (separasjon/skilsmisse og foreldretvister) i familier hvor det har vært utøvet vold.

En forelder kan reise sak for retten uten mekling når den andre forelder er dømt i straffesak for alvorlig vold eller overgrep mot egne barn. Det er også mulig å mekle separat, eller å ha med seg en annen person til støtte under mekling.

I 2016 ble «differensiert mekling» innført i familievernet, slik at sakene ved inntak blir differensiert ut fra foreldrenes opplysninger om konfliktnivå og opplysninger om eventuell vold. Når det avdekkes vold i en meklings sak, skal meklere avgjøre om det bør gis tilbud om individuell mekling, og saken gis status som en høyrisiko-mekling. I disse sakene tilbys foreldrene to meklere, flere meklings timer, mulighet til å ha samtale hver for seg og kurs som retter seg mot barnas behov.

En evaluering av differensieringsspørsmålene viser at ikke all vold avdekkes før mekling, og at foreldre som underrapporterer vold og andre problemer, er en spesielt sårbar og utsatt gruppe, med høyere nivå av konflikt, psykisk uhelse og vold.³⁸ Modellen for differensiering av mekling, inkludert differensieringsspørsmålene som stilles i forkant av meklingen, gjennomgås og vurderes i 2023. Det vil i tillegg kartlegges hvordan vilkårene for separat mekling tolkes og praktiseres blant meklere i dag.

Etter barneloven skal det ikke være samvær dersom samværet ikke er til barnets beste. Hvis foreldrene er uenige om samværsordningen, må sak bringes inn for retten. Saker om samvær med felles barn hvor det er påstander om vold eller overgrep er vanskelige og representerer særskilte utfordringer. I tillegg til barnets rett til å bli beskyttet, må også begge foreldres krav på rettsikkerhet ivaretas. Det er viktig å benytte de mulighetene som ligger i lovverket bedre. Økt kunnskap om disse sakstypene kan bidra til at sakene blir fanget opp, blir bedre opplyst og behandlet best mulig. Bedre samarbeid mellom tjenestene er også viktig for at disse sakene skal kunne bli behandlet på en god måte. Bedre kunnskap i hjelpetjenestene om barnelovens bestemmelser, og hvordan de kan anvendes, vil kunne bidra til at voldsutsatte foreldre får bedre veiledning når det er spørsmål om samvær.

³⁸ Dittman, S., Larsen, L. & Holt, T. (2021).

Hvis det er fremmet påstander om vold, er det særlig viktig at saken blir grundig utredet før det fattes en avgjørelse. Barnets beste skal alltid vurderes i spørsmål om samvær. Hyppigere bruk av midlertidige avgjørelser og bruk av muligheten til å avgjøre en sak uten hovedforhandling, når det er åpenbart at vilkårene for endring ikke er oppfylt, bør vurderes. I saker hvor det er uenighet om det er utøvet vold, kan det være behov for at en sakkyndig opplyser saken grundig, og blant annet har samtaler med barnet. Dette vil sette domstolen bedre i stand til å fatte gode avgjørelser.

Retten har også i angitte volds- og overgrepssaker en selvstendig plikt til å vurdere om det bør ilegges kontaktforbud overfor barn, uavhengig av om sakens aktører har nedlagt påstand om dette.³⁹

For å heve kvaliteten på og styrke tilliten til det sakkyndige arbeidet og til beslutningene retten tar, er det fra 15. august 2022 krav om at Barnesakkyndig kommisjon skal gjennomgå og vurdere sakkyndige rapporter før de kan brukes som bevis i foreldretvistsaker for domstolen.

I «Utredning av saker etter barneloven hvor det er stans i samvær mellom barn og en forelder» synliggjøres en rekke utfordringer knyttet til avdekking og håndtering av opplysninger om vold i vurdering av samvær.⁴⁰ Når det foreligger brudd i kontakten mellom et barn og en av foreldrene, kan det for eksempel handle om at den ene forelderen har redusert eller stanset samværet med påstand om at barnet ikke blir godt nok ivaretatt av den andre forelderen. Det kan også handle om at barnet vegrer seg for samvær, eller at forelderen hindrer samvær uten at det er gode grunner for det. I mange av sakene er det ulike faktorer som bidrar sammen.

I de tilfellene hvor barnet er utsatt for vold, overgrep og mangelfull omsorg, er det god ivaretagelse av barnet at det skjer en reduksjon eller stans i samværet. Retten til samvær og familieliv vil være underordnet barnets rett til beskyttelse. For aktørene som skal hjelpe familier der det er begrensninger eller stans i samvær, gjør kompleksiteten i sakene det vanskelig å avdekke hva som er årsaken til at det er stans i samværet. Usikkerhet knyttet til hvorfor samværet er stoppet opp, kan gjøre det vanskelig å hjelpe. Mangelfullt samarbeid mellom aktuelle aktører og tjenester, som familievern, skole, barnevern og domstoler er en sentral utfordring i disse sakene.

Det er ulike årsaker til at familier i disse sakene ikke får et helhetlig og samordnet tilbud,

blant annet fordi det mangler samarbeidsstrukturer og fordi det er utfordringer med å utrede eller undersøke sakene. Økt forståelse og kunnskap om både denne problematikken og vold og høykonflikt hos de ulike aktørene, vil kunne bidra til økt bevissthet om og nødvendigheten av tidlig intervensjon og forebygging.

Barneloven § 43 a har regler om samvær med tilsyn av offentlig oppnevnt tilsynsperson. Domstolen kan fastsette «beskyttet tilsyn» eller «støttet tilsyn» i tilfeller hvor barnets behov taler for det. Beskyttet tilsyn kan brukes der barnet trenger overvåking under samværet, for eksempel fordi samværsforelderen har problemer med rus, psykisk lidelse eller vold. Støttet tilsyn skal støtte barnet, forelderen eller familien under samværet, for eksempel ved etablering av kontakt mellom barnet og samværsforelderen eller der det er høyt konfliktnivå mellom foreldrene.

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet har fått i oppdrag å vurdere om ordningen med samvær med tilsyn etter barneloven fungerer etter hensikten, og om det eventuelt er behov for endringer.

Barne- og familiedepartementet har i en årrekke gitt Domstoladministrasjonen midler til kompetanseheving om foreldretvister etter barneloven, jf. punkt 3.5.6 om kompetanse i justissektoren. Midlene har vært benyttet til ulike kompetansetiltak som utarbeidelse av veiledere og kurs for aktører, men også til samarbeidstiltak. Formålet for tildelingen i 2023 er å bedre praksis og samhandling med familievernet og andre tjenester i slike saker etter barneloven, herunder å ivareta kontakt med Barnesakkyndig kommisjon. Arbeidet med kompetanseheving om foreldretvister videreføres.

Regjeringen vil gjennomgå merknadene fra GREVIO om meklings i saker med vold og overgrep, og vurdere oppfølging innenfor den gjeldende ordningen med obligatorisk meklings. Regjeringen vil bidra til at krisesentre gir veiledning til brukerne når det er spørsmål om samvær med barn ved mistanke om vold. Hvordan barneloven kan brukes i disse tilfeller er særlig relevant.

4.5.17 Oppfølging av personer som ikke deltar i ordningene under integreringsloven

Introduksjonsprogrammet og opplæring i norsk og samfunnskunnskap er sentrale virkemidler for at nyankomne flyktninger og innvandrere får gode norskkunnskaper, kunnskap om norsk samfunnsnivå, formelle kvalifikasjoner og en varig tilknytning til arbeidslivet. Dette er ordninger under

³⁹ Prop. 167 L (2016–2017).

⁴⁰ Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (2022 c).

integreringsloven. Det er viktig at flest mulig i målgruppene for ordningene tar del i og gjennomfører programmet eller opplæringen. I Handlingsplan «Frihet fra negativ sosial kontroll og æresrelatert vold» (2021–2024) er det et tiltak om å innhente kunnskap om frafall fra introduksjonsprogrammet og opplæringen i norsk og samfunnskunnskap. Årsakene til manglende deltagelse eller gjennomføring er trolig sammensatte, blant annet kan det å være utsatt for negativ sosial kontroll, æresrelatert vold eller annen vold i nære relasjoner gjøre det vanskelig å benytte seg av tilbudene. Integrerings- og mangfoldsdirektoratet har ansvaret for å innhente kunnskap om årsaker til frafall fra ordningen under integreringsloven, og når rapport foreligger vil videre oppfølging vurderes.

Regjeringen vil styrke oppfølgingen av personer som ikke deltar, eller i liten grad deltar, i ordningene under integreringsloven på grunn av negativ sosial kontroll, æresrelatert vold eller annen vold i nære relasjoner.

4.5.18 Flytting til ny kommune for nyankomne flyktninger som er volds- og trusselutsatte

Nyankomne flyktninger som er volds- og trusselutsatte etter at de er bosatt i en kommune, har særskilte oppfølgingsbehov, og for noen er det nødvendig å flytte fra kommunen de er bosatt i.

Rapporten «Bedre beskyttelse for voldsutsatte flyktninger og innvandrere», beskriver utfordringer knyttet til flytting mellom kommuner etter at flyktninger er bosatt og innenfor femårsperioden bosettingskommunen mottar integreringstilskudd.⁴¹ Rapporten synliggjør at det også kan være flere grunner til at kommuner avslår å ta imot tilflyttende flyktninger som er innenfor femårsperioden.

Dersom en flyktning flytter innenfor de første fem årene etter bosetting uten at det foreligger en avtale om flytting mellom kommunene, kan flyktningen miste retten til å motta sosiale tjenester i tilflyttingskommunen.⁴² Et unntak gjelder dersom dette er «åpenbart urimelig». En flyktning som på grunn av negativ sosial kontroll, æresrelatert vold eller annen vold i nære relasjoner flytter uten at det foreligger en avtale mellom kommunene, vil kunne falle inn under dette unntaket. Dette vil likevel bero på kommunens skjønnsmessige vurdering i hvert enkelt tilfelle.

⁴¹ Sener M. Y. m. fl. (2023).

⁴² Arbeidsdepartementet (2011).

Personer mellom 18 og 55 år som er bosatt i kommunen etter avtale med integreringsmyndighetene, har rett og plikt til å delta i introduksjonsprogram. Når en person flytter ut av bosettingskommunen og bosetter seg på eget initiativ, har de ikke rett til introduksjonsprogram i tilflyttingskommunen. Tilflytningskommunen står imidlertid fritt til å tilby introduksjonsprogram.

Regjeringen vil legge til rette for at det blir enklere for nyankomne flyktninger som er volds- og trusselutsatte å flytte til en ny kommune når dette er nødvendig.

4.5.19 Hjelp til å fjerne overgrepsmateriale på internett

Ulovlig deling av seksualiserte bilder og filmer på internett er en stor belastning for den som utsettes. Utsatte vil ha behov for informasjon om hva man kan gjøre for å få slike bilder og filmer fjernet. Slettmeg.no er en gratis råd- og veiledningstjeneste som leveres av Norsk Senter for Informasjonssikring (NorSIS). Leverandører av telekommunikasjonstjenester har også tilbud om bistand til sletting. Det krever imidlertid at man har et abonnement.

Regjeringen vil vurdere om det er behov for å styrke tilbudet til utsatte med å få fjernet bilder og filmer fra internett.

4.6 Risikovurderingsverktøy

Ifølge Istanbulkonvensjonen artikkel 51 skal alle relevante myndigheter gjennomføre en vurdering av faren for dødelig utgang, av hvor alvorlig situasjonen er og risikoen for gjentakende vold. Risikovurdering har som hovedmål å gi godt grunnlag for å utvikle relevante risikohåndteringsstrategier for å redusere risiko for skadelig aggressiv eller skadelig seksuell atferd hos barn og unge, og vold og seksuallovbrudd hos voksne. Risikovurdering kan ha ulike spesifikke formål, i ulike kontekster.

Bruk av risikovurderingsverktøy i politiet har stor verdi når det gjelder å forebygge og hindre gjentatt alvorlig vold i nære relasjoner. Bruken setter politiet bedre i stand til å iverksette riktige beskyttelsestiltak og øker tryggheten for den voldsutsatte. I alle saker som omfatter partner- og æresrelatert vold, uavhengig av straffebud, skal det til enhver tid benyttes gjeldende strukturerte risikovurderingsverktøy. Siden 2015 har politiet benyttet verktøyet SARA:SV (*Spousal Assault Risk Assessment Guide: Short Version*). I saker som gjel-

der æresrelatert vold benyttes risikovurderingsverktøyet Patriark.

Hvert politidistrikt har en fagansvarlig for arbeidet med risikovurdering og forebygging av partner- og æresrelatert vold. Fagansvarlig samarbeider med relevante samfunnsaktører, og koordinerer politidistriktets forebyggende arbeid mot vold i nære relasjoner. Fagansvarlig inngår dessuten i politidistriktets arbeid med kompetanseutvikling og opplæring om vold i nære relasjoner.

Selve risikovurderingene utføres av politidistriktenes forebyggende risikoanalytikere. I flere politidistrikter er risikovurderingsverktøyene godt implementert, mens det i andre distrikt fortsatt er utfordringer. Regjeringen vil evaluere bruken av risikovurderingsverktøy i politiet, blant annet for å se hva som hindrer effektiv bruk av verktøyene i enkelte politidistrikt.

Det er utarbeidet et eget risikovurderingsverktøy for TryggEst; RITE (Risikovurdering for TryggEst). Verktøyet er utviklet av RVTS Vest, i samarbeid med Nasjonal Kompetansenettverk for sikkerhets-, fengsels- og rettspsykiatri Bergen. De fem RVTSene har ansvaret for opplæring av kommunalt ansatte i bruken av verktøyet. Verktøyet erstatter ikke politiets egen risikovurdering, men hjelper kommunene til å stille riktige spørsmål for å kunne vurdere en sak, og er viktig i dokumentasjon av saken.

4.7 **Politiets beskyttelsestiltak**

Myndighetene plikter å reagere raskt på alle former for vold og overgrep ved å gi den utsatte umiddelbart og tilstrekkelig vern jf. Istanbulkonvensjonens artikkel 50 og Barnekonvensjonen § 19.

I løpet av de siste tiårene har politiet fått en rekke virkemidler for å ivareta og beskytte den som er utsatt, herunder besøksforbud, mobil voldsalarm, kontaktforbud med elektronisk kontroll (såkalt omvendt voldsalarm) og adresesperre.

Det er vesentlig at politiet benytter sikkerhets- og beskyttelsestiltakene de har til rådighet på en strukturert og systematisk måte. Partnerdrapsutvalgets utredning⁴³ og evalueringene av besøksforbud⁴⁴ og kontaktforbud med elektronisk kontroll,⁴⁵ viser at beskyttelsestiltakene ikke brukes i tilstrekkelig grad og at potensialet for forebygging

dermed ikke er utnyttet godt nok. I tillegg påpeker både Riksrevisjonen og overvåkningskomitéen GREVIO at politiet mangler oversikt over bruken av beskyttelsestiltak. Riksrevisjonen rapport fra 2022⁴⁶ samt rapportene fra evalueringen av besøksforbud fra 2019 og omvendt voldsalarm fra 2020, følges opp av Riksadvokaten og Politidirektoratet.

Omvendt voldsalarm

Kontaktforbud med elektronisk kontroll (omvendt voldsalarm), reguleres av straffeloven § 57. Den elektroniske kontrollen innebærer at domfelte må bære en fotlenke som avgir en alarm til politiet dersom vedkommende beveger seg inn i en på forhånd definert forbudssone. Beskyttelsestiltaket legger byrden på gjerningspersonen, som forbyes å oppholde seg innenfor et definert område.

Det har vært en positiv utvikling i bruken av kontaktforbud med elektronisk kontroll de siste par årene. For å bidra til ytterligere økning i bruken av beskyttelsestiltaket arbeider politiet videre med å øke kompetansen og kunnskapen om ordningen, både i justissektoren og hos andre aktører som politiet samarbeider med ved bruken av tiltaket. Blant annet har Politidirektoratet kontakt med Domstolsadministrasjonen om utarbeidelse av en opplæring om omvendt voldsalarm for dommere.

I anmodningsvedtak 583, 30. mai 2022 (jf dokument 8:133 S (2021–2022), Innst. 311 S (2021–2022)), ba Stortinget regjeringen om å fremme forslag om innføring av en ordning med elektronisk kontroll ved brudd på besøksforbud. Den 16. juni 2023 oversendte Justis- og beredskapsdepartementet en proposisjon til Stortinget med forslag til endringer i straffeprosessloven, straffeloven og straffegjennomføringsloven m.m. Lovforslaget har bakgrunn i departementets høringsnotat av 6. september 2021. Forslaget legger til rette for økt bruk av elektronisk kontroll. Dette vil styrke beskyttelsen av personer i risiko for å bli utsatt for vold, trusler og annen uønsket kontakt. Formålet med endringene som foreslås, er å bedre etterlevelsen av besøksforbud og kontaktforbud.

Regjeringen vil legge til rette for økt bruk av elektronisk kontroll (omvendt voldsalarm). Regjeringen vil videre øke politiets, påtalemyndighetens og domstolenes kompetanse knyttet til bruk av omvendt voldsalarm, samt øke kommunene og berørte etaters kompetanse knyttet til rolle og ansvar ved bruk omvendt voldsalarm.

⁴³ NOU 2020: 17.

⁴⁴ Dullum, J. (2019).

⁴⁵ Dullum, J. (2020).

⁴⁶ Riksrevisjonen (2022 a).

Adressesperre og skjult adresse

Flere hundre voksne og barn i Norge lever til enhver tid med beskyttelsestiltaket adressesperre. Adressesperre kan iverksettes i de tilfellene hvor det finnes en reell og alvorlig trussel mot en persons liv, helse eller frihet og hvor mindre inngripende tiltak ikke anses tilstrekkelige. Politiet og barnevernet kan beslutte iverksettelse av adressesperre, jf. folkeregisterloven § 10-4. Barnevernet beslutter adressesperre i barnevernssaker, politiet i alle andre saker.⁴⁷ Barneverns- og helsenemnda (tidligere fylkesnemnda) kan også, når det foreligger sterke og spesielle grunner, bestemme at foreldre ikke skal få vite hvor barnet bor, såkalt skjult adresse, jf. barnevernsloven § 7-2 tredje ledd.

Stortinget fattet i 2022 følgende anmodningsvedtak: «Stortinget ber regjeringen sørge for at regelverket om barnevernets meldeplikt til politiet om barn på skjult og sperret adresse klargjøres, og at det sikres nødvendige rutiner for informasjonsutveksling.» (Vedtak 138 (2022–2023), 6. desember 2022 (jf. dokument 8: 218 S (2021–2022), Innst. 64 S (2022–2023)) 1. januar 2021

⁴⁷ Kripos (2023 b).

trådte en ny bestemmelse i kraft som hjemler at barnevernstjenesten skal gi informasjon til politiet når det fattes vedtak om skjult adresse etter barnevernsloven, jf. barnevernsloven § 13-5 annet ledd. Regjeringen vil også se nærmere på spørsmål som gjelder barnevernstjenestens informasjon til politiet om adressesperre etter folkeregisterloven.

NOVA har fått i oppdrag å evaluere bruken av adressesperre og skjult adresse. NOVA skal se på omfanget av bruken av adressesperre, hva som kjennetegner disse sakene og hvordan politiet og barnevernstjenesten organiserer seg i dette arbeidet. NOVA skal også se på vurderingene som ligger til grunn for bruken av adressesperre, og eventuelt hvilke andre beskyttelsestiltak som iverksettes for å beskytte de trusselutsatte. Videre skal NOVA belyse hvordan tiltaket oppleves for de utsatte og hvilke konsekvenser det får for dem. NOVA skal særskilt se på de ulike gruppene av trusselutsatte med sperret adresse; unge og voksne uten barn, voksne som har omsorg for barn samt barn og unge under barnevernets omsorg. Evalueringen vil foreligge ved årsskiftet 2023/2024, og regjeringen vil følge opp evalueringen av adressesperre med relevante tiltak.

Boks 4.6 Regjeringen vil:

- Utrede en tverrfaglig og tverretatlig modell for risikovurdering og risikohåndtering i saker om vold og overgrep.
- Videreutvikle TryggEst og legge til rette for at modellen innføres i flere kommuner.
- Videreutvikle og styrke kampanjen og nettportalen om avvergeplikten (plikt.no).
- Revidere eksisterende innhold på ung.no om internettrelaterte overgrep, og vurdere om det er behov for nytt innhold.
- Styrke informasjonen om rettigheter og hjelpetilbud for voldsutsatte til personer som kommer på familieinnvandring.
- Vurdere etableringen av en ordning hvor kommunene varsles av utlendingsmyndighetene om familieinnvandrere som skal bosette seg i kommunen, slik at kommunene har mulighet til å aktivt oppsøke nyankomne familieinnvandrere for å undersøke om det er risiko for omsorgssvikt eller mishandling i hjemmet.
- Kartlegge omfang, innhold og bruk av hjelpetelefoner for voldsutsatte barn, unge og voksne, og vurdere behov for tilbud til samiskspråklige.
- Oppdatere veilederne for krisesenterlova og for statsforvalterens tilsyn med krisesentertilbudet.
- Kartlegge bruk av eksisterende risikovurderingsverktøy i krisesentertilbudet og vurdere behov for felles risikovurderingsverktøy for tilbudet.
- Utvikle kompetansen og kvaliteten i krisesentertilbudet, med særlig vekt på bedre samarbeid med andre tjenester.
- Styrke og videreutvikle Kompetanseteamet mot negativ sosial kontroll og æresrelatert vold.
- Styrke det nasjonale bo- og støttetilbudet for personer over 18 år som er utsatt for negativ sosial kontroll og æresrelatert vold.
- Utvide bo- og støttetilbudet med plasser for personer over 18 år som har returnert fra ufrivillig utenlandsopphold og som ikke favnes av dagens tilbud.
- Styrke mangfoldsrådgiverordningen (tidligere minoritetsrådgiverordningen).
- Vurdere tiltak for at sentrene mot incest og seksuelle overgrep/Nok.-sentrene når bedre ut til befolkningen generelt, og innvandrerbefolkningen spesielt.
- Følge opp evalueringene av Statens barnehus.
- Utrede spørsmålet om innføring av en egen barnehuslov.
- Sørge for at Felles retningslinjer for Statens barnehus revideres.
- Utrede etablering av ytterligere barnehusstilbud der lang reisevei er en utfordring.
- Videreutvikle støttesentrene for kriminalitetsutsatte i politidistriktene og sikre at informasjon om tilbudet når ut til befolkningen.
- Etablere et nasjonalt tilbud for kvinner som gjennomfører straff, i samarbeid med krisesentrene, for å bistå kvinnelige innsatte som er, eller har vært, utsatt for vold i nære relasjoner.
- Kartlegge det medisinske og psykososiale akutttilbudet til voksne utsatt for vold i nære relasjoner og vurdere oppfølgende tiltak.
- Utrede helsepersonell sin involvering i planleggingen av sakene som behandles i barnehusene.
- Utarbeide en retningslinje eller veileder for medisinsk og psykososial ivaretagelse av barn og unge som er utsatt for seksuelle overgrep.
- Legge til rette for å styrke lavterskeltilbud innen psykisk helse og rus i kommunene.

Boks 4.6 forts.

- Styrke psykososial oppfølging og traumebehandling av volds- og overgrepsutsatte barn gjennom å:
 - Videreføre utprøving og forskning på modellen «Trinnvis sammen».
 - Vurdere hvordan modellen kan tilbys kommunene dersom resultatene fra utprøvingen er gode.
- Videreutvikle behandlingstilbudet til jenter og kvinner som er utsatt for kjønnslemlestelse.
- Utvikle informasjon om viktigheten av å bruke kvalifisert tolk og forbudet mot barn som tolk.
- Vurdere behovet for tiltak som kan bidra til økt kvalitet på brobyggertjenester.
- Gjennomgå merknadene fra GREVIO om mekling i saker med vold og overgrep og vurdere hvordan de kan følges opp innenfor dagens ordning med obligatorisk mekling.
- Bidra til at krisesentre gir veiledning til brukerne når det er spørsmål om samvær med barn ved mistanke om vold.
- Styrke oppfølgingen av personer som ikke deltar, eller i liten grad deltar, i ordningene under integreringsloven på grunn av negativ sosial kontroll, æresrelatert vold eller annen vold i nære relasjoner.
- Legge til rette for at det blir enklere for nyankomne flyktninger som er volds- og trusselutsatte å flytte til en ny kommune når dette er nødvendig.
- Vurdere om det er behov for å styrke tilbudet til utsatte med å få fjernet bilder og filmer fra internett.
- Evaluere bruken av risikovurderingsverktøy i politiet.
- Legge til rette for økt bruk av elektronisk kontroll (omvendt voldsalarm).
- Øke politiets, påtalemyndighetens og domstolenes kompetanse knyttet til bruk av elektronisk kontroll (omvendt voldsalarm).
- Øke kommunene og berørte etaters kompetanse knyttet til rolle og ansvar ved bruk av elektronisk kontroll (omvendt voldsalarm).
- Følge opp evalueringen av adressesperre med relevante tiltak.
- Se nærmere på barnevernstjenestens informasjon til politiet om graderte adresseopplysninger etter folkeregisterloven.

5 Straffeforfølgning

5.1 Innledning

I regjeringens politiske plattform (Hurdalsplattformen) framkommer det at vold i nære relasjoner og seksuelle overgrep er alvorlig kriminalitet som må prioriteres høyere i hele straffesakskjeden. Det er et mål for regjeringen at straffeapparatet behandler saker om vold og overgrep raskt og med høy kvalitet. God håndtering av disse sakene er viktig for å ivareta rettighetene til den enkelte volds- og overgrepsutsatte, men også fordi straffeapparatets håndtering har betydning for den enkelte utsattes, og den generelle befolkningens, tillit til systemet.

Regjeringen vil legge til rette for en god balanse mellom politiets lokale tilstedeværelse og et politi og en påtalemyndighet som har tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til å etterforske, også den mest alvorlige kriminaliteten, på en rettssikker måte i hele landet. Det skal også gjennomføres et etterforskningsløft og en styrking av påtalemyndigheten.

Gjennom flere internasjonale konvensjoner er staten pålagt å tilrettelegge for en effektiv retts håndhevelse når det gjelder vold og overgrep. Dette er blant annet nedfelt i Istanbulkonvensjonen og i Lanzarotekonvensjonen. I henhold til Istanbulkonvensjonens artikkel 49 nr. 1 er staten forpliktet til å:

«ved lovgiving eller på annen måte treffe dei tiltaka som er nødvendige for å sikre at etterforskning og rettsforfølgning i samband med alle former for vald som er omfatta av denne konvensjonen, blir gjennomførte utan unødig opphald, samstundes som det blir tatt omsyn til offeret sine rettar på alle trinn i straffeforfølgninga.»

I bestemmelsens nr. 2 stilles det videre krav om at staten ved lovgivning, eller på annen måte, skal treffe alle nødvendige tiltak for å sikre effektiv etterforskning og straffeforfølgning av handlinger som er straffbare i henhold til konvensjonen. Dette skal gjøres i samsvar med grunnleggende menneskerettighetsprinsipper og en kjønnsbasert forståelse av volden.¹

Politiets arbeid for å forebygge og bekjempe vold og overgrep er betraktelig styrket de senere årene. Innsatsen har særlig rettet seg mot å bygge kompetanse og kapasitet. Politiet har fått en rekke virkemidler for å ivareta og beskytte den som er utsatt. Samtidig er kvaliteten på straffesaksarbeidet hevet. Statens barnehus er styrket gjennom flere år og det er etablert støttesentre for kriminalitetsutsatte i alle politidistrikt. Politiet arbeider også systematisk med å bedre samarbeidet med andre aktører. Det er blant annet utarbeidet felles nasjonale retningslinjer for samhandling mellom barnevern og politi. Domstolsadministrasjonen har de senere årene arbeidet systematisk med kompetansetiltak i barnesaker.

Dette kapittelet omhandler dagens situasjon, utfordringer og regjeringens tiltak knyttet til politiets arbeid med vold og overgrep, herunder etterforskning av sakene. Tilrettelagte avhør, vergemål og avhør av mindreårige mistenkte på Statens barnehus, inngår. Styrket rettssikkerhet for de aller minste barna og for personer med psykisk utviklingshemming løftes særskilt. Også seksuallovbrudd begått på internett omhandles. Videre er det en omtale av hvordan konfliktråd brukes i saker om vold i nære relasjoner, og det vises til arbeid knyttet til den nye voldserstatningsloven. Kompetanse i justissektoren omhandles i punkt 3.5.6 og politiets beskyttelsestiltak i punkt 4.7.

5.1.1 Særlig om utfordringer

Gjennom det årlige mål- og prioriteringsskrivet gir riksadvokaten direktiver for hvilke straffesaker som skal prioriteres. I 2023 omfatter dette blant annet grove integritetskrenkende lovbrudd som voldtekt og mishandling i nære relasjoner, seksuelle overgrep mot barn, alvorlig økonomisk og organisert kriminalitet mv. De prioriterte sakene skal gis forrang ved ressursknapphet.

Den alvorlige kriminaliteten utgjør en relativt liten andel av det totale antallet straffesaker, men har store personlige og samfunnsmessige omkostninger og opptar en stor andel av politiets

¹ Bakketeig, E. & Dullum, J. (2023).

totale etterforskningsressurser. Politiet har i varierende grad evnet å håndtere den prioriterte kriminaliteten på en tilstrekkelig effektiv måte, og det har vært en negativ utvikling hva angår resultatoppnåelsen for de alvorlige lovbruddene.

Oppklaringsprosenten, særlig i saker om mishandling i nære relasjoner² er lav, og har utviklet seg i negativ retning de siste årene. Ofte er saksbehandlingstiden lang, og i tillegg henlegges mange volds- og overgrepssaker. Lang saksbehandlingstid er ofte en årsak til at det gis strafferbatt i saker som føres for domstolene.

Høy henleggelsesprosent og at sakene tar lang tid i straffsakssystemet kan svekke tilliten til at det har noen hensikt å politianmelde saker om vold og overgrep. Når det gjelder mishandling i nære relasjoner spesielt har det vært en nedgang i antallet anmeldelser de siste årene. Samtidig viser NKVTS' omfangsundersøkelse en økning i omfanget av denne volden fra 2014 til 2023.³ Det er derfor grunn til å anta at en relativt stor andel av saker om vold i nære relasjoner fortsatt ikke avdekkes og meldes til politiet.

Politiet mottar stadig flere tips fra leverandører av internettbaserte tjenester, blant annet via *National Center for Missing and Exploited Children* (NCMEC). Informasjonstilfanget er økende og informasjonen må behandles både hos Kripos og i distriktene. Dette utfordrer politiet. Det er også registrert en endring av kjente framgangsmåter blant annet i organiseringen av kriminaliteten, grovheten ved blant annet seksuell utpressing, og ved at både fornærmede og gjerningspersoner blir yngre.⁴

Når det gjelder æresrelatert vold registreres ikke det i politiets systemer på en måte som gjør det mulig å identifisere sakene, annet enn ved manuell gjennomgang. Politidirektoratet har til vurdering en særskilt registrering av saker med æresmotiv.

NIBRs evalueringsrapport fra 2022 viser at det er relativt høy turnover i mange stillinger i justis-sektoren som jobber med vold og overgrep.⁵ I enkelte politidistrikt gir det seg utslag i en høy andel uerfarne politijurister og etterforskere. Dette kan påvirke både kvaliteten og kapasiteten i straffesaksbehandlingen. Det er også utfordringer knyttet til kompetansen på flere kriminalitetsom-

råder i politiet, herunder kompetanse om vold og overgrep. Dette er nærmere omtalt under punkt 3.5.6.

I saker som omhandler vold og overgrep mot barn og særlig sårbare voksne er gjennomføring av tilrettelagt avhør et viktig etterforskningsskritt. Avhørene gjennomføres som hovedregel ved Statens barnehus. Etter en betydelig økning i antallet avhør fra 2012, har det i perioden 2021–2022 vært en nedgang i antallet avhør ved barnehusene.⁶ NIBRs evalueringsrapport fra 2022⁷ og NOVAs evaluering av Statens barnehus fra 2021⁸ omhandler blant annet denne tematikken.

Gjennom flere straffesaker de senere årene, er det blitt stilt spørsmål ved om rettsikkerheten til mindreårige mistenkte har vært godt nok ivare tatt. Det kan være en utfordring at barn med status som mistenkt ikke får tilrettelagte politiavhør på samme måte som barn med status som fornærmet eller vitne.

5.2 Anmeldelser og mørketall

En stor andel av volds- og overgrepssakene avdekkes ikke og anmeldes heller ikke til politiet. Dette gjelder både voksne og barn som utsettes for vold og overgrep. NKVTS' omfangsundersøkelse fra 2023 viser at politiet hadde kjennskap til volden hos kun én av fem utsatte for voldtekt og/eller digitale seksuelle krenkelser, og hos én av tre utsatte for alvorlig fysisk vold. NOVAs UngVold undersøkelse fra 2023 viser at blant de som oppga minst én erfaring med fysisk vold fra foreldre i løpet av livet, var det inngitt en anmeldelse til politiet i kun fem prosent av tilfellene.⁹ UEVO-undersøkelsen viste at av ungdommene som hadde vært utsatt for seksuelle overgrep, rapporterte kun ti prosent at overgrepet ble politianmeldt. Når overgrepet ble begått av en jevnaldrende ble kun to prosent politianmeldt.¹⁰

I NKVTS' omfangsundersøkelse var de hyppigst rapporterte årsakene til å ikke anmelde at volden ikke oppleves som alvorlig nok, at man ikke ønsker å involvere politiet og mulige negative psykososiale konsekvenser av å anmelde.¹¹ Barn og unge på sin side er i større grad avhengige av

² Begrepet «mishandling i nære relasjoner» referer til tilfeller av vold i nære relasjoner som definert i straffeloven §§ 282 og 283.

³ Dale M. T. G. m. fl. (2023).

⁴ Kripos (2023 c).

⁵ Holm, A. m. fl. (2022).

⁶ Ibid.

⁷ Ibid.

⁸ Bakketeig, E. m. fl. (2021).

⁹ I tillegg var det krysset av for kategorien «vet ikke» i fem prosent av tilfellene.

¹⁰ Hafstad, G. S. & Augusti, E. M. (2019).

¹¹ Dale M. T. G. (2023).

at omsorgspersoner eller hjelpeapparatet avdekker vold og overgrep slik at politiet gjøres kjent med saken.

De lave anmeldelsestallene er problematiske både for den utsatte, som ikke får hjelp, og for samfunnet, som ikke får prøvd saker for retten og straffeforfulgt utøverne. For å bidra til at tilliten øker, og til at flere anmelder sakene til politiet, er det viktig at politiet legger til rette for at voldsutsatte blir møtt på en så trygg og god måte som mulig. Blant annet for å bidra til at det bli lettere å stå i straffesaken gjennom hele prosessen, er det etablert Støttesenter for kriminalitetsutsatte i alle landets politidistrikt, jf. punkt 4.5.8. Regjeringen legger også opp til å spre RISK-modellen i politidistriktene, som sørger for god ivaretagelse av voldsutsatte, jf. punkt 5.4.

Når det gjelder internettrelaterte overgrep mot barn er det iverksatt flere tiltak som har som formål å avdekke flere saker, både i politi og i andre tjenester. Blant annet har alle politidistrikt etablert såkalte nettpatroljer som tar imot informasjon eller tips om kriminalitet på internett. Politiet har også innført «sikker chat» for barn som står i en situasjon på internett der de kan ha behov for å komme i kontakt med politiet.

Kripos mottar som nasjonalt kontaktpunkt også tips fra *National Center for Missing and Exploited Children* (NCMEC). NCMEC mottar og behandler blant annet tips fra tjenestetilbydere på internett (Facebook, Snapchat, Instagram, Skype etc.). NCMEC etterforsker ikke egne saker, men videreformidler informasjon til politimyndigheten i det landet gjerningspersonen, eller den utsatte, antas å bo i. Kripos, som norsk mottaker, sender tipsene videre til politidistriktet hvor vedkommende antas å bo, slik at distriktene selv kan vurdere og beslutte opprettelse av straffesak.

Pengeoverføringer til utlandet kan også bidra til avdekking av direkteoverførte overgrep fra andre land. Gjennom finansielle spor som vises ved gjennomgang av rapporteringer i henhold til hvitvaskingsloven, har Økokrim avdekket pågående overgrep.

På bakgrunn av at ordningen med politiets nettpatroljer har virket noen år, vil regjeringen evaluere effekten av disse. Det vil være spesielt viktig å vurdere om nettpatroljene bidrar til synlighet og tilgjengelighet. Evalueringen skal ses i sammenheng med videreutviklingen av DigiUng og ung.no, jf. punkt 4.3.3.

Som oppfølging av anmodningsvedtak 581 (2021–2022), 30. mai 2022 (jf. dokument 8:126 S (2021–2022), Innst. 209 S (2021–2022)), utreder regjeringen innføring av en plikt for norske tjenes-

televerandører til å melde fra dersom de oppdager at deres tjenester brukes til straffbar oppbevaring eller distribusjon av overgrepsmateriale, jf. punkt 3.6.

5.3 Etterforskning

Et hovedmål for straffesaksbehandlingen er å bidra til redusert kriminalitet gjennom en rettsikker prosess. For regjeringen er det viktig å legge til rette for tilstrekkelig kvalitet og rettsikkerhet i etterforskningen og strafforfølgingen av straffesakene. For å unngå at saker med oppklaringspotensiale blir henlagt, eller trekker unødig langt ut i tid, må politiet og påtalemyndigheten også ha tilstrekkelig kapasitet og tilgjengelig kompetanse.

I Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med vold i nære relasjoner gis det en beskrivelse av politiets utfordringer med etterforskning av saker på dette feltet.¹² Utfordringene handler særlig om at sakene er ressursmessig og faglig krevende å etterforske, samt at det også ofte er vanskelig å etablere et tilstrekkelig bevisgrunnlag. Manglende fenomenforståelse i straffetrettsystemet kan også være en utfordring for effektiv straffeforfølging av disse sakene.

Begrenset etterforskningskapasitet og stor utskiftning av medarbeidere i politidistriktene er også en del av utfordringsbildet. Et tiltak i forrige opptappingsplan var å styrke kompetansen i politiet ved etablering av egne fagmiljøer for kriminalitetsbekjempelse innen vold i nære relasjoner og seksuelle overgrep i alle politidistrikter. Det er opprettet stillinger som forebyggende risikoanalytikere (tidligere SARA-kontakter), SO-koordinatører (seksuelle overgrep) og familievoldskoordinatorer i alle politidistrikt. Mange politidistrikter har likevel utfordringer med å håndtere både sakstypene og saksmengden.

Innen etterforskning av internettrelaterte overgrep er sakstilfanget stort og det forventes å øke. Særlig politidistriktene utfordres på kapasitet.

Oppklaringsprosenten for saker om mishandling i nære relasjoner (straffeloven §§ 282 og 283) er redusert fra 35 prosent i 2013 til 24 prosent i 2022. Det har også vært en nedgang i oppklaringsprosenten når det gjelder seksuallovbrudd fra mellom 60 og 64 prosent i perioden 2013 til 2019, til 54 prosent i 2022. Nedgangen i oppklaringsprosenten gjelder for samtlige kriminalitetstyper, også innen riksadvokatens prioriterte saksområ-

¹² Riksrevisjonen (2022 a).

Boks 5.1 Nasjonalt cyberkriminalitetssenter (NC3)

Politidistriktene har hovedansvaret for etterforskning av straffesaker, og har egne enheter for digitalt politiarbeid. Kripos ved Nasjonalt cyberkriminalitetssenter (NC3) har en sentral rolle innenfor internettrelaterte overgrep. NC3 skal bistå politidistriktene og ha løpende oppmerksomhet rundt utviklingen av faget og metodene som benyttes under etterforskning. Ved NC3 er det en egen seksjon for internettrelaterte overgrep mot barn.

Boks 5.2 Politiets årlige temarapport om kriminalitet støttet av datasystemer

I 2023 lanserte Nasjonalt cyberkriminalitetssenter (NC3) for første gang en temarapport som omfatter et bredt spekter av kriminalitet mot datasystemer og kriminalitet støttet av datasystemer: Cyberkriminalitet 2023.¹ Seksuallovbrudd støttet av datasystemer omfatter straffbare handlinger som voldtekt, oppbevaring og deling av overgrepsmateriale, og seksuell utpressing.

¹ Kripos (2023 c).

der. Riksadvokaten uttaler at den negative utviklingen må snus og at høy oppklaring er spesielt viktig for de prioriterte sakene som blant annet volds- og seksuallovbrudd.¹³

Det kan være sammensatte årsaker til den synkende oppklaringsprosenten. Noen årsaker kan være kapasitetsutfordringer og hyppig utskifting av påtalejurister og etterforskere. Manglende erfaring kan få konsekvenser for kvaliteten på etterforskningen og rettssikkerheten. GREVIO anbefaler på sin side å styrke den proaktive innhenting av bevis (slik som foto fra åstedet, avhøre vitner og samle digitale bevis).¹⁴

Regjeringen vil legge til rette for økt oppklaringsprosent i saker om vold og overgrep, og arbeider med en plan for styrket kvalitet i straffesaksbehandlingen. Planen skal blant annet omhandle tiltak for å bidra til at oppklaringsprosenten øker. Det foreslås tiltak som kan heve kvaliteten og kapasiteten i etterforskningen gjennom en styrket fagledelse i påtalemyndigheten, og mer etterforskningskapasitet og kompetanse i politiet. I statsbudsjettet for 2024 er det foreslått avsatt 3 mill. kroner til et forsknings- og utredningsoppdrag for å belyse årsakene til fallende oppklaringsprosent i de prioriterte kriminalitetsområdene, herunder alvorlig vold og overgrep. Lokalpolitiplanen «Trygghet i hverdagen», som regjeringen la fram i oktober 2023, skal bidra til å styrke etterforskningen lokalt.

I statsbudsjettet er det også foreslått en økning på 30 mill. kroner til en styrking av kapasiteten for å avdekke, etterforske og iretteføre saker om internettrelaterte overgrep mot barn. Politidistriktene får flere etterforskere, og det skal utvikles et

opplegg for kompetanseheving som er rettet mot hele justissektoren.

5.3.1 Tilrettelagte avhør

I 2015 ble det foretatt endringer i straffeprosessloven og nye bestemmelser om tilrettelagte avhør av barn og særlig sårbare voksne fornærmede og vitner, trådte i kraft. Reglene for tilrettelagte avhør har bidratt til å styre ressursene mot, og sikre tilstrekkelig prioritering av, saker om vold og overgrep rettet mot målgruppen. I saker som omhandler vold og overgrep mot barn og særlig sårbare voksne er gjennomføring av tilrettelagt avhør et sentralt etterforskningsskritt.

Straffeprosessloven §§ 239-239 f regulerer gjennomføringen av tilrettelagte avhør.¹⁵ Det skal tas tilrettelagt avhør av fornærmede og vitner under 16 år, og særlig sårbare voksne med psykisk utviklingshemming, eller annen kognitiv funksjonsnedsettelse, som for eksempel demens, i saker om vold og overgrep.¹⁶ I saker om seksuelle overgrep fra nærstående kan det tas tilrettelagt avhør av fornærmede mellom 16 og 18 år. Straffeprosessloven angir hvilke frister som gjelder for gjennomføring av tilrettelagt avhør.¹⁷ Et tilrettelagt avhør skal gjennomføres snarest mulig, men fristene differensieres noe (innen én til fire uker) ut fra sakens alvor og karakter.

NOVA peker, i sin evaluering av barnehusene fra 2021, på at fristene for gjennomføring av avhør

¹³ Riksadvokaten (2023 a).

¹⁴ GREVIO (2022).

¹⁵ Se også forskrift om tilrettelagte avhør og riksadvokatens direktiv og retningslinjer av 21. oktober 2015.

¹⁶ Prop. 112 L (2014–2015).

¹⁷ Se straffeprosessloven § 239 e.

etter straffeprosessloven § 239 e fra politiets side oppleves som så vidt stramme at det kan gå på bekostning av kvaliteten i etterforskningen. NOVA viser også til at det mangler spesialavhørere for gjennomføring av avhør, og det er kapasitetsutfordringer i politiets etterforskning.¹⁸ Av hensyn både til barnet og til straffesaken, anbefaler NOVA i sin rapport at fristene for avhør bør revurderes, og kunne praktiseres noe mer fleksibelt.¹⁹

Et viktig etterforskningsskritt i saker som omhandler vold og overgrep mot barn er rettsmedisinske undersøkelser. NOVA anbefaler i sin rapport at det gjøres endringer i straffeprosessloven slik at sosialpediater kan være til stede under samrådsmøte og konsulteres i spørsmålet om det bør gjennomføres klinisk rettsmedisinsk undersøkelse i den aktuelle saken.²⁰ Det er i den forbindelse påpekt at manglende involvering av helsepersonell i denne fasen av etterforskningen kan utgjøre en fare for rettsikkerheten, da viktige bevis ikke avdekkes, eller avdekkes for sent. Se for øvrig punkt 4.5.7 om Statens barnehus.

De seneste årene har flere rettsavgjørelser²¹ fra Høyesterett og lagmannsrett behandlet spørsmålet om hvorvidt et avhør av et barn kan benyttes som bevis i forbindelse med rettsbehandlingen av en straffesak om mishandling i nære relasjoner. Rettens behandling av spørsmålet om bevisavskjæring er foranlediget av at det er ulike regler knyttet til i hvilken type straffesak barnet har forklaringsplikt til politiet. Regelverket om gjennomføring av tilrettelagte avhør (straffeprosessloven § 239 flg), gir barnet en forklaringsplikt i saker som omhandler mishandling i nære relasjoner (straffeloven §§ 282 og 283). Barnet har ikke samme forklaringsplikt i saker om kroppskrenkelse (straffeloven § 271), selv om en nærstående skulle ha utøvd kroppskrenkelsen. Et sentralt spørsmål i vurderingen av om avhøret kan benyttes som bevis i retten, er om politiet har formidlet til barnet at han/hun har rett til ikke å forklare seg i de tilfeller der det ikke foreligger en forklaringsplikt.²² Rettsavgjørelsene peker på ulike problemstillinger knyttet til den praktiske utøvelsen av regelverket om barns forklaringsplikt i forbindelse med avhør.

Det er en bekymring for at dagens gjeldende regler knyttet til forklaringsplikten (straffeprosesslovens §§ 122 og 123) kan utgjøre en fare for rettsikkerheten til barnet ved gjennomføring av avhør. Videre kan det stilles spørsmål ved om dette er i tråd med formålet som lå til grunn ved innføringen av regelverket for gjennomføring av tilrettelagte avhør, slik det er beskrevet i forarbeidene.²³

Regjeringen vil sikre at tilrettelagte avhør gjennomføres med tilstrekkelig kvalitet og effektivitet. Det er vesentlig at regelverket om tilrettelagte avhør ivaretar de særlige behovene som barn og særlig sårbare voksne har, og samtidig oppleves som godt tilpasset rammene som etterforskere, spesialavhørere, påtalejurister og andre på feltet jobber innenfor. Regjeringen vil derfor vurdere justeringer i regelverket.

I 2021 ble det gjennomført 5 003 tilrettelagte avhør av barn under 16 år eller andre særlig sårbare personer. Av disse var drøyt 4 630 førstegangsavhør. 45 prosent av førstegangsavhørene ble gjennomført innen fristen. Etter en stor økning fram mot 2020 har antall gjennomførte tilrettelagte avhør stabilisert seg de seneste årene. I perioden 2021-2022 er det imidlertid registrert en større reduksjon i antall gjennomførte tilrettelagte avhør. I 2022 ble det gjennomført 4 164 tilrettelagte avhør.²⁴

Nedgangen i antallet tilrettelagte avhør er bekymringsfull. Regjeringen vil utrede årsakene til denne nedgangen.

5.3.2 Vergemål

Regjeringen arbeider for å sikre rettighetene til barn som er fornærmet eller etterlatt i straffesaker. Statens sivilrettsforvaltning jobber med problemstillinger knyttet til midlertidig verges rolle i straffesaker, herunder midlertidig verges rolle i forbindelse med tilrettelagte avhør av barn og særlig sårbare personer. En problemstilling knytter seg til vergens manglende mandat til å samtykke til sosialpediatriske undersøkelser og vergens mulighet til å gi fritak fra taushetsplikt.

Regjeringen vil gi Statens sivilrettsforvaltning, i samarbeid med Politidirektoratet, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet og Helsedirektoratet, i oppdrag å foreslå tiltak for å sikre barns rettigheter i straffesaker der barn er fornærmet eller

¹⁸ Bakketeig, E. m. fl. (2021).

¹⁹ Ibid.

²⁰ Ibid.

²¹ Blant annet HR-2016-2171-a, HR-2022-1791-u, HR-2023-2012-a; LB-2021-7674-1.

²² Ibid.

²³ Prop. 112 L (2014–2015).

²⁴ Merk at førstegangsavhørene også inkluderer supplerende avhør. Normal utgjør de supplerende avhørene 6–7 prosent av avhørene.

etterlatt. Det innebærer å tydeliggjøre midlertidige vergers rolle, blant annet ved samtykke til medisinske undersøkelser og samtykke til fritak fra taushetsplikt. Det vil legge bedre til rette for god bistand og oppfølging av volds- og overgrep utsatte barn.

Oppdraget må ses i sammenheng med regjeringens arbeid med å følge opp Stortingets anmodningsvedtak 848, 27. april 2021 (jf. dokument 8:77 S (2020–2021), Innst. 285 S (2020–2021)), om å foreta en helhetlig gjennomgang av vergemålsordningen og legge fram forslag til lovendringer som styrker og forbedrer den.

5.3.3 Avhør av mindreårige mistenkte i Statens barnehus

Mindreårige mistenkte har, inntil nylig, i liten grad vært omfattet av kunnskapsutviklingen og oppmerksomheten som barn med status som fornærmede eller vitne i straffesaker er blitt til del. Dagens regelverk for avhør av barn gjelder også utelukkende for barn med status som fornærmet eller vitne. Utvikling i avhørsmetodikk og gjennomganger av enkeltsaker i regi av Riksadvokatembetet har imidlertid understreket behovet for å styrke rettsikkerheten, også for mindreårige mistenkte.

Politihøgskolen og Kripos har økt fokus på avhør av mindreårige mistenkte og har blant annet utarbeidet en egen veileder for avhør av denne gruppen. Riksadvokaten har også nettopp ferdigstilt Retningslinjer for politiavhør av barn og særlig sårbare personer som er mistenkt i straffesak.²⁵ Videre er Justis- og beredskapsdepartementet i gang med å undersøke behovet og mulighetene for å endre straffeprosesslovens regler om forsvareroppnevning for barn.

Mindreårige mistenkte er i dag ikke en del av mandatet til Statens barnehus. Stortinget har i den forbindelse bedt regjeringen vurdere om mindreårige mistenkte i saker om seksuelle overgrep skal avhøres på en tilrettelagt måte ved Statens barnehus, jf. Stortingets anmodningsvedtak 818, 8. juni 2016 (jf. dokument 8:55 S (2015–2016), Innst. 349 S (2015–2016)). Dette for å sikre at det tas barnefaglige hensyn overfor denne gruppen på lik linje som for barn med status som fornærmet eller vitne.

Regjeringen vil styrke rettsikkerheten til mindreårige mistenkte og vil i 2024 legge til rette for at mistenkte under 16 år i saker om seksuelle overgrep avhøres ved Statens barnehus. «Seksu-

elle overgrep» forstås som saker hvor barnet er mistenkt for seksuallovbrudd som beskrevet i straffeloven kapittel 26. I budsjettet for 2024 er det foreslått å avsette 30 mill. kroner til dette tiltaket.

Endringene i mandatet til Statens barnehus innebærer at avhøret gjennomføres i tråd med riksadvokatens Retningslinjer for politiavhør av barn og særlig sårbare personer som mistenkt i straffesak. Videre skal barnehusets kartlegging og oppfølging skje på lik linje med tilbudet som i dag gis til fornærmede og vitner, slik det beskrives i Felles retningslinjer for Statens barnehus.

Med utgangspunkt i erfaringene som innhentes i forbindelse med avhør av mindreårige mistenkte i saker om seksuelle overgrep, vil regjeringen vurdere å utvide målgruppen til å omfatte alle mindreårige mistenkte innenfor de lovbruddstyper som i dag gjelder for mindreårige fornærmede og vitner.

5.4 RISK i alle politidistrikt

Forebygging er i kjernen av politiets samfunnsoppdrag, jf. politiloven §§ 1 og 2, og omfatter arbeidet politiet utfører, alene eller i samarbeid med andre, for å redusere forekomsten av kriminelle handlinger og uønskede hendelser, redusere skadevirkningene og hindre gjentakelse. Å forhindre gjentatt vold er en viktig forebyggende oppgave for politiet.

Det er etablert en seksjon for risikoanalyse og kriminalitetsforebygging av vold i nære relasjoner (RISK) i enhet øst ved Oslo politidistrikt. I RISK arbeider politispesialister og sosial- og helsefaglige ansatte sammen i team for å forebygge ny vold i enkeltsaker. RISK springer ut av tidligere «Prosjekt November» ved Stovner politistasjon i Oslo.

RISK-modellens metodikk bidrar til å avdekke og stanse pågående vold, og til å hindre nye voldshandlinger og drap. Innsatsen retter seg både mot voldtutsatte, voldsutøvere og voldsutsattes barn. Modellen inkluderer risikovurdering, beskyttelsestiltak, informasjon og veiledning, stabilisering og støttesamtaler, samt koordinering med andre hjelpeinstanser.

Regjeringen vil etablere RISK i alle politidistrikter. I budsjettet for 2024 har regjeringen foreslått å avsette 25 mill. kroner til å starte etableringen av RISKs arbeidsform og metodikk i geografiske driftsenheter (GDEer) i tre av landets politidistrikter; Nordland, Sør-Vest og Sør-Øst. Ordningen skal tilpasses lokale forhold. Etableringen av tilbudet etter RISK-modellen vil gi et bedre tilbud til

²⁵ Riksadvokaten (2023 b).

utsatte for vold i nære relasjoner, og bidra til et mer likeverdig tilbud landet over. Implementeringen skal fortløpende evalueres.

5.5 Styrket rettssikkerhet for de minste barna

Hvert år utsettes små barn for vold fra dem som skulle vært deres nærmeste og tryggeste omsorgspersoner. Volden medfører ikke bare akutte fysiske skader, men kan også ha betydelige langsiktige konsekvenser. Vold mot barn skjer som oftest i hjemmet uten andre til stede. I tillegg har de minste barna begrensede språkferdigheter og liten eller ingen mulighet til å fortelle hva som har skjedd. Dette gjør at denne volden er spesielt vanskelig å forebygge, avdekke og etterforske.

Kripos rapport «Alvorlig vold mot små barn» fra 2019, med gjennomgang av 90 straffesaker, viser at over halvparten av barna var fem måneder eller yngre da saken ble avdekket. En fjerdedel av barna var to måneder eller yngre.²⁶ I sakene var ulike bruddskader, inkludert brudd i hodeskallen, den vanligste formen for skade hos barnet, etterfulgt av hodeskader som antas å skyldes voldsom risting av barnet. Videre framkommer det at en tredjedel av barna hadde en form for helseproblem, enten en medfødt sykdom, eller vansker knyttet til søvn, gråt og matinntak. Rapporten viser at i kun to av de 90 sakene som var anmeldt til politiet, ble skaden avdekket gjennom en ordinær helseundersøkelse ved helsestasjon.

Videre peker Kripos i sin rapport på at kunnskapen om, og fokuset på, vold mot barn varierer i politidistriktene, og ved de ulike helsestasjonene og barnevernstjenestene. Økt fenomenkunnskap, kjennskap til ulike typer skader og identifisering av mulige risikofaktorer er avgjørende for å kunne avdekke og avverge vold, både for politiet og andre relevante aktører.

I riksadvokatens prioriteringsrundskriv framgår det at saker som gjelder alvorlig vold mot barn er klart prioritert, og at Kripos skal varsles og konsulteres i slike saker.²⁷ Det har over noe tid vært en debatt i det medisinske miljøet – både nasjonalt og internasjonalt – om alvorlige hodeskader på små barn. Debatten har handlet om hvorvidt alvorlige hodeskader hos små barn skyldes vold eller er et resultat av sykdom. Riksadvokaten ga føringer for etterforskningen av disse sakene i brev til statsadvokatene og politimes-

trene av 25. oktober 2021, som følge av den sakkyndige debatten i Norge.²⁸

Tidlig varsling til politiet, og bedre samhandling mellom politi, helsetjeneste og barnevern, kan være avgjørende for om en sak oppklares. Tidlig identifisering av voldsutsatte barn er også viktig for å avverge at barna utsettes for ytterligere vold. Det er en bekymring for om avvergeplikten gir politiet tilstrekkelig mulighet til å igangsette sin etterforskning så raskt som det er behov for i slike saker da det blant annet kan være krevende å få avklart om barnets tilstand skyldes sykdom eller påført skade. Dette kan medføre usikkerhet om avvergeplikten skal anvendes. Dette kan potensielt gi dårligere rettssikkerhet for de minste barna.

Regjeringen vil styrke arbeidet med å forebygge, avdekke og etterforske vold mot de minste barna. Regjeringen vil blant annet utrede behovet for en lovendring som gir nærmere angitte grupper varslingsplikt til politiet i tilfeller der det er grunn til å tro at et barn blir, eller vil bli, mishandlet.

5.6 Styrket rettssikkerhet for personer med utviklingshemming

Stortingsmeldingen om menneskerettighetene for personer med psykisk utviklingshemming inneholder et eget kapittel om vold og overgrep. Her fremkommer det at personer med utviklingshemming er mer sårbare og utsatte for vold og overgrep enn andre.²⁹ Konsekvensene av overgrep kan også bli mer omfattende. Se også omtale under punkt 1.5.3. Sårbarheten hos personer med utviklingshemming kan påvirke tjenestenes evne og mulighet til å forebygge, avdekke og etterforske vold og overgrep mot denne gruppen.

Når det gjelder lovovertrедere som har en lettere kognitiv funksjonsnedsettelse, viser en rapport fra Nordlandsforskning at politi og rettsvesen ikke er flinke nok til å avdekke at en mistenkt tilhører denne gruppen.³⁰ Faktorer som mangel på kunnskap i politi og rettsvesen, og det at personer med utviklingshemming ofte gjør det de kan for å skjule at de har en utviklingshemming, gjør at de ikke blir fanget opp. Dette utgjør en fare for rettssikkerheten til personer som tilhører denne gruppen.

²⁸ Riksadvokaten (2021).

²⁹ Meld. St. 8 (2022–2023).

³⁰ Olsen, T. m. fl. (2018).

²⁶ Kripos (2019).

²⁷ Riksadvokaten (2023 a).

Tre vedtak fra Diskrimineringsnemnda viser at personer med utviklingshemming ikke nødvendigvis har lik tilgang til rettighetene sine, som for eksempel retten til å bli avhørt på en tilrettelagt måte som fornærmet, se punkt 5.3.2.³¹ Personen med utviklingshemming får da heller ikke tilgang til oppfølging fra Statens barnehus, se punkt 4.5.7. Det er i tillegg en utfordring at mange personer med utviklingshemming ikke forteller hva de har opplevd, på grunn av utfordringer knyttet til kommunikasjon, men også fordi de kan være avhengige av hjelp fra overgriper.³² Det er derfor vesentlig at politi og rettsvesen har god kunnskap om hvordan man fanger opp personer med utviklingshemming, og ivaretar dem i møte med strafferettspleien.

Politidirektoratet har utarbeidet en Handlingsplan for mangfold, dialog og tillit (2022–2025), som blant andre omfatter denne målgruppen.³³ Kompetanse og kunnskap om mangfold er en forutsetning for at politiet skal kunne levere likeverdige tjenester til alle grupper i samfunnet.

Videre har Politihøgskolen i dag et studietilbud som inkluderer opplæring i avhør av personer med utviklingshemming, og hvor det er utviklet en egen avhørsmetodikk tilpasset denne gruppen. Politihøgskolen har også et pågående doktorgradsarbeid hvor målet er å utvikle en metodikk for politiet til bruk for å ta rede på om en usatt eller gjerningsperson har en utviklingshemming.

På bakgrunn av erfaringer og videreutvikling av TryggEst (jf. punkt 4.2.2) har Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet initiert forskning som vil se på hvordan funksjonshemmede opplever møtet med politiet, både som utsatte for lovbrudd og som lovbrøyttere. Forskingen vil danne grunnlag for å videreutvikle arbeidet rettet mot denne gruppen.

Regjeringen vil styrke rettssikkerheten til personer med utviklingshemming og kognitiv nedsett funksjonsevne ved å legge til rette for at politiet og påtalemyndigheten blir bedre i stand til å forebygge, avdekke og etterforske vold og overgrep som begås av og mot denne gruppen.

5.7 Seksuallovbrudd som begås på internett

I mars 2021 fikk Straffelovrådet i oppdrag å foreta en samlet gjennomgang av straffelovens bestemmelser om seksuelle krenkelser. I NOU 2022: 21 «Strafferettslig vern av den seksuelle selvbestemmelsesretten – Forslag til reform av straffeloven kapittel 26», foreslår rådet flere endringer i straffeloven kapittel 26 om seksuallovbrudd.³⁴

Rådet har påpekt at seksuallovbrudd mot barn i økende grad begås på internett, og gitt uttrykk for at det er behov for en nærmere vurdering av den strafferettslige håndteringen av seksuallovbrudd, og eventuelt andre lovbrudd, som begås på digitale plattformer. Regjeringen vil vurdere den strafferettslige håndteringen av seksuallovbrudd som begås på digitale plattformer.

5.8 Bruk av konfliktråd i saker om vold og overgrep

Tilrettelagte møter i regi av konfliktrådene i saker som gjelder vold og overgrep er et supplement til straffeprosessen, men skal ikke komme til erstatning for denne. Konfliktrådene mottar saker som omhandler vold og overgrep mot barn og vold i nære relasjoner, noen som straffereaksjoner (mekling i konfliktråd, ungdomsoppfølging og ungdomsstraff, eller oppfølging i konfliktråd), og noen som supplement til straff. Henlagte saker fra politiet kan også henvises til konfliktrådet som et tilbud dersom partene samtykker til det. I tillegg kan alle innbyggere og offentlige etater melde inn sivile saker. Dersom saker om vold og overgrep overføres til konfliktråd skal det alltid være med utgangspunkt i voldsutsattes ønsker og behov.

Andelen oversendte saker til konfliktrådene som omhandler integritetskrenkende kriminalitet har økt de siste årene. Saker om vold og overgrep er imidlertid komplekse og kan være preget av stor maktubalanse mellom partene. I mange tilfeller er disse sakene derfor lite egnet for tilrettelagte møter.

Handlingsplan for å forebygge og bekjempe vold i nære relasjoner (2021–2024) «Frihet fra vold» inneholder tre tiltak om konfliktråd i saker om vold i nære relasjoner, som alle er gjennomført i regi av Sekretariatet for konfliktrådene. Det gjelder tiltak 48) Kompetanseheving for ansatte og meklere, tiltak 49) utvikling av en veileder for vurdering av egnethet og etablering av kontakt i

³¹ Diskrimineringsnemnda sak 20/99; Diskrimineringsnemnda sak 20/98; Diskrimineringsnemnda sak 21/755.

³² Brown, H. (2002).

³³ Politidirektoratet (2022).

³⁴ NOU 2022: 21.

sivile integritetskrenkende saker, samt tiltak 50) utvikling av informasjonsmateriell rettet mot fornærmede. Arbeidet med å sikre god ivaretagelse av fornærmede videreføres i konfliktrådets arbeid for kvalitet i tjenesten, og det er et særskilt behov for å øke kunnskap om konfliktrådet blant aktører som jobber opp mot fornærmede og fornærmede selv.

Både nasjonalt og internasjonalt er det betydelig uenighet om i hvilken grad konfliktrådene er et egnet tiltak for utsatte for vold og overgrep. Justis- og beredskapsdepartementet har derfor bedt NOVA, som en del av forskningsprogrammet om vold i nære relasjoner (2019–2024), om å evaluere bruken av konfliktråd i saker om vold i nære relasjoner. Rapport vil etter planen foreligge våren 2024. Videre skal Oslo Economics og Proba samfunnsanalyse se på bruk og virkninger av gjenopprettende prosess, og virkninger av ungdomsreaksjoner. Dette arbeidet skal ferdigstilles innen utgangen av 2024. Regjeringen vil følge opp evalueringene når disse foreligger.

5.9 Voldserstatning

Ny voldserstatningslov trådte i kraft 1. januar 2023, og er et nytt og bedre regelverk på voldserstatningsfeltet. Regelverket er tydelig og forutsigbart slik at voldsutsatte enkelt kan sette seg inn i rettighetene sine. Samtidig får vi en rettferdig og langt mer effektiv ordning, som vil styrke partenes rettssikkerhet.

Med ny lov skal erstatningskravet som hovedregel behandles av domstolene i straffesaken mot skadevolder. Etter domstolsbehandlingen vil staten tilnærmet automatisk utbetale erstatning i tråd

med domstolens utmåling, og deretter kreve regress fra skadevolder. Dette gir en langt mer rettssikker og effektiv behandling av erstatningskravet, samtidig som den voldsutsatte slipper ventetid og påkjenningen med at saken behandles først i domstolen og deretter hos voldserstatningsmyndighetene. I de sakene der det ikke foreligger dom, for eksempel fordi saken er henlagt, kan den voldsutsatte søke om erstatning gjennom Kontoret for voldsoffererstatning. Når en ny lov trer i kraft er det viktig å følge med på hvordan den fungerer i praksis. Samtidig er det viktig at loven får tid til å virke før det gjøres en vurdering av om loven fungerer etter formålet.

Regjeringen vil derfor evaluere den nye voldserstatningsloven innen fem år. Evalueringen vil kunne se nærmere på om lovendringen har fått den tilsiktede virkningen om en mer effektiv, rettssikker og forutsigbar ordning, og om endringen har hatt effekt og bidrar til måloppnåelse som forutsatt. For et best mulig evalueringsgrunnlag, og på grunn av fortsatt høy restanse hos Kontoret for voldsoffererstatning, bør voldserstatningsloven ha virket i minst tre år før en slik evaluering finner sted.

Justis- og beredskapsdepartementet har sendt på høring et utkast til forskrift til voldserstatningsloven høsten 2023. I høringsnotatet foreslo departementet at barn som har opplevd vold mot en nærstående kan gis rett til erstatning også når skadevolderen ikke er ansvarlig etter alminnelig erstatningsrett. Forslaget er begrunnet med at det er en prioritert samfunnsoppgave å ivareta barn som opplever familievold, og at det kan gi et uheldig signal om disse ikke eksplisitt blir gitt rett til voldserstatning. Det tas sikte på at forskriften kan tre i kraft 1. januar 2024.

Boks 5.3 Regjeringen vil:

- Evaluere effekten av politiets nettpatroljer.
- Legge til rette for økt oppklaringsprosent i saker om vold og overgrep.
- Styrke kapasiteten i politidistriktene til å avdekke, etterforske og iretteføre saker om internettrelaterte overgrep mot barn.
- Sikre at tilrettelagte avhør av barn og særlig sårbare voksne gjennomføres med tilstrekkelig kvalitet og effektivitet, og vurdere justeringer i regelverket.
- Utrede årsakene til nedgangen i antall gjennomførte tilrettelagte avhør.
- Styrke regelverket for å sikre barns rettigheter i straffesaker der barn er fornærmet eller etterlatt.
- Legge til rette for at mindreårige mistenkte under 16 år i saker om seksuallovbrudd avhøres ved Statens barnehus.
- Etablere RISK i alle politidistrikt.
- Styrke arbeidet med å forebygge, avdekke og etterforske vold mot de minste barna.
- Utrede behovet for en lovendring som gir nærmere angitte grupper varslingsplikt til politiet i tilfeller der det er grunn til å tro at et barn blir, eller vil bli, mishandlet.
- Styrke rettssikkerheten for personer med utviklingshemming.
- Vurdere den strafferettslige håndteringen av seksuallovbrudd som begås på digitale plattformer.
- Følge opp evalueringene av bruk av konfliktråd i saker om vold og overgrep, og virkningene av gjenopprettende prosesser.
- Evaluere den nye voldserstatningsloven innen fem år.
- Utarbeide forskrift til voldserstatningsloven om erstatning til barn som har opplevd vold mot en nærstående person.

6 Vold og overgrep i samiske samfunn

6.1 Innledning

Vold og overgrep er det største tause samfunnsproblemet vi har i Sápmi. Å forebygge denne volden er derfor noe av det viktigste vi kan jobbe med, og det er et arbeid som krever bredt samarbeid.

(Sametingsråd Berit Marie Eira)

Regjeringen arbeider for å sikre gode forebyggende tiltak og likeverdige hjelpetjenester for alle som utsettes for vold og overgrep, uavhengig av språk, kultur og geografi. Det er fortsatt behov for å rette særskilt oppmerksomhet mot vold og overgrep i samiske samfunn. I likhet med Handlingsplan for å forebygge og bekjempe vold i nære relasjoner (2021–2024) «Frihet fra vold», inneholder opptrappingsplanen en egen samisk del utarbeidet i samarbeid, og i konsultasjon, mellom regjeringen og Sametinget. Handlingsplanen ble behandlet i Sametingets plenum i mars 2022. Mange av tiltakene i den samiske delen av handlingsplanen er gjennomført av denne regjeringen, og er en del av det kontinuerlige arbeidet. Tiltak som gjenstår vil bli fulgt opp gjennom opptrappingsplanen. I tillegg er det avdekket nye behov som blir omtalt i planen.

Sametinget har i tillegg utarbeidet en egen Handlingsplan mot vold i samiske samfunn for perioden 2023–2025. Sametingets handlingsplan ble vedtatt i Sametingets plenum i desember 2023.

Tiltakene i denne planen skal legge bedre til rette for å forebygge og bekjempe vold og overgrep i samiske samfunn. Det innebærer å tilrettelegge for at ansatte i relevante tjenester får kunnskap og kompetanse i samisk språk, kultur og samfunnsforhold. I tillegg må det være tilstrekkelig kapasitet og tilgjengelighet i tjenestene slik at voldsutsatte får god og riktig hjelp. Arbeid for å bygge gjensidig tillit mellom den samiske befolkningen og norske myndigheter vil være avgjørende for om vi lykkes med innsatsen. Kunnskap hos barn og unge og holdningsskapende arbeid blant befolkningen generelt vil utgjøre en viktig del av innsatsen. Innsatsen skal være kunnskaps-

basert og det er et mål å iverksette ytterligere forskning slik at vi kan få et helhetlig bilde av forekomst og hjelpebehov.

Vold og overgrep i samiske samfunn er en utfordring som må løses i fellesskap mellom det samiske samfunnet og norske myndigheter. GREVIO, som overvåker statenes implementering av Istanbulkonvensjonen, oppfordrer norske myndigheter sterkt til å gjennomføre tiltak for å forebygge og bekjempe vold mot samiske kvinner basert på den nasjonale Handlingsplan for å forebygge og bekjempe vold i nære relasjoner (2021–2024) «Frihet fra vold» og i nært samarbeid med representanter for den samiske befolkningen.

Som urfolk har samene særskilte rettigheter. Grunnloven § 108 omhandler det spesielle vernet av språk og kultur som samene har, og pålegger staten å «legge forholdene til rette for at det samiske folk, som urfolk, kan sikre og utvikle sitt språk, sin kultur og sitt samfunnsliv». Grunnloven § 108 bygger blant annet på FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter artikkel 27, som verner om minoriteters rett til bruk og utvikling av sitt eget språk og kultur, og FNs Barnekonvensjon artikkel 30 som omhandler at alle barn har rett til å bruke sitt eget språk, sin egen kultur og religion. Disse forpliktelsene får følger også for statens arbeid med å forebygge og bekjempe vold og overgrep i samiske samfunn.

Dette kapitlet omhandler de særlige utfordringene knyttet til vold og overgrep i samiske samfunn. Kapitlet beskriver omfanget av vold og overgrep og peker på mulige årsaker til at samer i større grad enn ikke-samer er volds- og overgrepsutsatt, og i mindre grad har tillit til politi og hjelpeapparat. Kapitlet løfter fram regjeringens tiltak knyttet til forebygging, bistand og beskyttelse og straffeforfølgning,

6.1.1 Særlig om utfordringer

Mangelen på samisk språk- og kulturkompetanse hos politi og hjelpeapparat er en av de største hindringene for å kunne gi gode tjenester til den samiske befolkningen. Skal samiske voldsutsatte få god og riktig hjelp er det i tillegg til kunnskap

om vold og overgrep også behov for kompetanse i samisk språk og kultur. Politiet og hjelpeapparatet må ta hensyn til den samiske voldsutsattes behov for tjenester som er kulturelt og språklig tilrettelagt for vedkommende.

Avdekkingen av flere volds- og overgrepssaker i samiske samfunn de siste årene viser at det er nødvendig med gjensidig tillitsbygging mellom det samiske samfunnet og norske myndigheter. Tillit mellom den samiske befolkningen og politi og hjelpeapparat er avgjørende både når det gjelder avdekking, forebygging, bistand og beskyttelse og straffeforfølgning. Ett eksempel er Nordland politidistrikt, som utviklet nye arbeidsformer for å skape tillit og forståelse under etterforskningen av overgrepssakene som ble avdekket i Tysfjord i 2016. Politiet innhentet råd og veiledning fra ulike kompetansemiljøer som Arran lulesamisk senter og Samisk nasjonal kompetansetjeneste – psykisk helsevern og rus (SANKS) for å dekke behovet for språk- og kulturkompetanse.

I tillegg til språklig og kulturell tilpasning innebærer tilrettelegging for samiske brukere også geografisk tilgjengelighet og tilstrekkelig kapasitet i tilbudet. Flere tjenester styrker nå sin tilstedeværelse i samiske områder ytterligere og sørger for økt kapasitet i tilbudet. For å bedre tilretteleggingen av tilbudene, er det behov for å styrke samordningen mellom tjenestene, utveksle erfaringer og styrke samarbeidet mellom norske myndigheter, Sametinget og frivillige organisasjoner.

Både forskning og erfaringer fra praksisfeltet viser at det å åpne for å snakke om vold og utsatthet på alle relevante arenaer, som i barnehagen, på skolen, hos fastlegen, i helsestasjons- og skolehelsetjenesten, hos psykologen og i hjemmetjenesten, styrker mulighetene for at voldsutsatte melder fra om sine opplevelser og erfaringer. Det må særlig tilrettelegges for at barn og unge får alderstilpasset opplæring om kropp, grenser og seksualitet. Det er viktig at barn og unge kan til egne seg denne kunnskapen på sitt eget språk.

Holdningsskapende arbeid og informasjon om vold og overgrep og hvor man kan få hjelp, må tilrettelegges for den samiske befolkningen, språklig og kulturelt. Det innebærer at informasjons- og kampanjemateriell bør være tilgjengelig på samisk.

Innsatsen for å forebygge og bekjempe vold og overgrep må være kunnskapsbasert. Satsing på forskningsbasert kunnskap kan bidra til å målrette hjelpetiltak for utsatte og utøvere av volden, og gi et mer effektivt voldsforbyggende arbeid. Løpende statistikk og forskning vil også gi grunnlag for å vurdere om tiltakene som settes inn, faktisk virker over tid.

6.2 Nærmere om vold og overgrep i samiske samfunn

6.2.1 Omfang

Tall fra Helse- og levekårsundersøkelsen i områder med samisk og norsk bosetting, SAMINOR 2-undersøkelsen, som ble gjennomført mellom 2012 og 2014, viser at personer med samisk bakgrunn, særlig samiske kvinner, rapporterer om høyere forekomst av fysisk, psykisk og seksuell vold enn personer med ikke-samisk bakgrunn i samme geografiske område. En artikkel fra 2021, basert på SAMINOR 2-undersøkelsen, ser særlig på partnervold og viser at samiske kvinner er mer utsatt enn ikke-samiske kvinner. Totalt rapporterer 17,2 prosent av de samiske kvinnene om én eller flere typer partnervold (emosjonell, fysisk eller seksuell), mot 11,8 prosent av ikke-samiske kvinner. Studien viser også at partnervold ser ut til å være dobbelt så vanlig blant kvinner som har vært utsatt for vold i barndommen (én av fem) enn blant de som ikke har opplevd dette (én av ti). Det samme mønsteret blir funnet blant menn. Studien svarer ikke på om voldsutøveren har samisk bakgrunn eller ikke. Studien viser også at psykiske helseutfordringer er mer utbredt blant personer som har opplevd partnervold og vold i barndommen, uavhengig av kjønn og hvorvidt den utsatte har samisk eller ikke-samisk bakgrunn.¹

Tallene indikerer at det å være same er en risikofaktor for å utsettes for vold. Vi vet ikke nok om årsakene til den høyere forekomsten, men forskning peker på enkelte faktorer som kan være medvirkende, blant disse er fornorskningspolitikken.

6.2.2 Fornorskningspolitikken

I Norge varte fornorskningspolitikken fra midten av 1800-tallet til langt ut i etterkrigstiden. Som en del av nasjonsbyggingsprosjektet var den offentlige politikken i denne perioden å assimilere samene, det vil si å erstatte samenes kulturelle kjennetegn og språk med tilsvarende fra majoritetsbefolkningen. Fornorskningspolitikken hadde som konsekvens at samer mistet sine språk, sin kultur og sine tradisjoner.

Sannhets- og forsoningskommisjonen, som ble nedsatt av Stortinget i 2018, leverte 1. juni 2023 sin rapport «Dokument 19 (2022–2023) Sannhet og forsoning – grunnlaget for et oppgjør med fornorskningspolitikken og urett mot samer, kve-

¹ Eriksen, A. m. fl. (2021).

ner/norsksfinner og skogfinner». Rapporten viser at fornorskingspolitikken fortsatt har negative konsekvenser for gruppenes kultur, språk, helse og tradisjonelle næringer, og at fornorskningen har rammet bredere og vært mer inngripende på flere samfunnsområder enn hva som tidligere har vært kjent.

I Sannhets- og forsoningskommisjonens rapport skildres historier om vold brukt som virkemiddel i fornorskingspolitikken. Volden ble utført av representanter fra norske institusjoner og myndigheter. Samiske barn opplevde for eksempel å bli slått på skolen av lærere dersom de snakket samisk. Mange opplevde også å bli hånet og latterliggjort for sin samiske tilhørighet både av lærere og andre elever. Rapporten beskriver også historier der det blant lærere eksisterte en holdning om at de samiske elevene ikke var verdt å bruke tid på. Rapporten forteller videre om vold utøvd mot samer gjennom en lang tidsperiode, og fra flere utøvere. Eksempelvis fortelles det om vold fra bønder mot reindrifsfamilier i sørsamisk område i første halvdel av 1800-tallet.²

Som følge av tidligere fornorskingspolitikk har mange samer liten tillit til norske myndigheter og hjelpeapparatet. Mange opplever diskriminering, marginalisering og maktesløshet i møte med offentlige tjenester. Slike opplevelser kan bidra til å forsterke den lave tilliten til tjenestene. Fornorskingspolitikken kan også ha medvirket til forsterket taushet og tabu rundt temaene vold og overgrep, og den manglende tilliten kan være en viktig årsak til at samiske voldsutsatte ikke søker hjelp. Å kunne kommunisere med hjelpeapparatet og politiet på eget morsmål øker tilliten hos den voldsutsatte. Det er likevel viktig at tjenesteyteren er klar over egen rolle som representant for «storsamfunnet» og hvordan fornorskningstiden fremdeles i dag kan prege møtet med en samisk voldsutsatt.³

Det har vært en rådende oppfatning blant mange samer at voldsproblematikk best «ordnes internt», uten innblanding fra politi og hjelpeapparat. NKVTS peker på hvordan risiko for å oppløse familiebånd og destabilisere samarbeid mellom slekter er et hinder for at voldsutsatte melder fra til utenforstående. Samtidig viser Nordland politidistrikts rapport fra 2017, om overgrepssakene i Tysfjord, at politiets og hjelpeapparatets manglende forståelse og vilje til å ta problemene på alvor kan ha medvirket til at volden har kunnet fortsette.⁴

Ettervirkningene av fornorskingspolitikken preger fortsatt samiske samfunn og individer. Samer opplever langt oftere hatytringer, hverdagsrasisme, diskriminering og mobbing enn majoritetsbefolkningen. Forskningsprosjektet Mihá fra 2021 viser at tre av fire unge samer har opplevd diskriminering blant annet på bakgrunn av etnisitet, kjønn og bosted.⁵ I en undersøkelse gjort av NIM rapporterer 15 prosent av befolkningen at de har observert hatprat mot samer det siste året. Hatprat rettet mot samer er i betydelig større grad observert av personer bosatt i Nord-Norge (33 prosent) og i sørsamiske områder (24 prosent), enn i befolkningen totalt.⁶

Å bli utsatt for diskriminering og fordommer fordi man er same kan være både skremmende og nedverdiggende. Det kan også øke risikoen for angst, depresjon, fysiske symptomer, selvforakt, søvnproblemer, konsentrasjonsproblemer og selvmordstanker. Det er imidlertid lite forskning på sammenhengen mellom opplevelse av etnisk diskriminering og vold i samiske samfunn. Regjeringen vil høsten 2024 legge fram en egen handlingsplan mot samehets.

6.2.3 Slektens betydning

Slekten har tradisjonelt hatt, og har fremdeles, stor betydning for mange samer. Storfamilien gir felles goder og felles forpliktelser, men forholdet til slekten kan også være med på å vanskeliggjøre åpenhet rundt vold og seksuelle overgrep. Det å fortelle om vold og overgrep kan få konsekvenser for slektskaps- og familierelasjoner. Det å fortelle kan også få praktiske konsekvenser dersom familie og slekt samarbeider om arbeidsoppgaver og er avhengige av hverandres arbeidskraft.

Mange utsatte opplever mye skam i forbindelse med vold og overgrep. Frykten for å stigmatisere den samiske befolkningen, og særlig den samiske mannen, kan bidra til at utsatte tier om vold og overgrep. Videre kan idealet om å være en sterk og ansvarlig samisk kvinne eller mann fungere som en barriere mot å søke hjelp. NKVTS framhever i sin studie fra 2017 at det å klare seg selv og helst ikke bry andre, anses som viktig i samisk kultur.⁷ Særlig samiske kvinner forventes å leve opp til idealet om å være sterke, tåle mye og ikke vise svakhet. Også det samiske mannsidealet er forbundet med forventninger om at menn skal være sterke og takle utfordringer.

² Sannhets- og forsoningskommisjonen (2023).

³ Øverli, I. T., Bergman, S. H., & Finstad, A. K. (2017).

⁴ Nordland politidistrikt (2017).

⁵ Hansen, K. L. & Skaar, S. W. (2021).

⁶ Norges institusjon for menneskerettigheter (2022 b).

⁷ Øverli, I. T., Bergman, S. H. & Finstad, A. K. (2017).

Overgrep mot menn er svært tabubelagt, og barrierene mot å søke hjelp i forbindelse med overgrep, kan være enda større for samiske gutter og menn enn for samiske jenter og kvinner.

6.2.4 Religionens betydning

Læstadianismen har holdt seg som et sterkt innslag i nordnorsk kirkeliv. Det er betydelig overlapp mellom læstadianismen og samiske tradisjoner, som for eksempel slektens sterke betydning, det indre samholdet og lojaliteten og tradisjonen for å «ordne opp» internt. NKVTS peker på at enkelte skikker og levereregler innen læstadianismen kan forsterke barrierene for å søke hjelp. De tette forholdene innad i forsamlingen, predikantenes makt over medlemmene og den sterkt hierarkiske strukturen blir trukket fram som årsaker til at vold og overgrep blir holdt skjult. Samtidig pekes det på at det læstadianske samfunnet er i ferd med å gi rom for større åpenhet om seksuelle overgrep.⁸

I sitt innspill til opptappingsplanen viser Hjelpeskilden til forskning som viser at psykisk vold forekommer i trossamfunn, og at volden er knyttet til religiøs praksis. Volden har negative konsekvenser for den voldsutsatte, og risiko for fysiske og psykiske helsevansker og skader øker med antallet og omfanget av belastninger den utsatte opplever. Ifølge Hjelpeskilden formidler denne gruppen utsatte en opplevelse av å ikke ha blitt sett. Trossamfunnets skepsis til storsamfunnet skaper en barriere mellom utsatte og hjelpeapparat.⁹

Også ganning kan anses som en form for psykisk vold. Ganning er et tabubelagt tema, og få vil fortelle åpent at de tror på gann. Ganning er i det norske miljøet kjent som «å sette vondt på» andre. I det samiske samfunnet inngår det i et rettssystem der personer som bryter normer og regler for den kollektive livsførsel, kan settes under press eller avstraffes.¹⁰ I konteksten av vold og overgrep kan ganning eller trusler om ganning, benyttes både til å skremme voldsutsatte til å gjøre som voldsutøver vil, og til å skremme voldsutsatte fra å fortelle om overgrepene til noen.

6.2.5 Rusmiddelbruk og vold

Det finnes lite kunnskap om sammenhengene mellom rusmiddelbruk og vold i samiske miljøer,

men det er grunn til å tro at liknende sammenhenger gjør seg gjeldende i samiske samfunn som i befolkningen generelt, der rusmiddelbruk utgjør en av risikofaktorene for vold og overgrep. Studier tyder imidlertid på at bruk av alkohol og andre rusmidler er mindre utbredt blant samer enn i den øvrige befolkningen.¹¹ En folkehelseundersøkelse fra 2020 viser at en lavere andel både samiske kvinner og menn drikker alkohol to ganger i uken eller mer, sammenliknet med majoritetskvinner og -menn.¹² Samtidig er det en marginalt høyere andel av samiske menn som har et episodisk høyt inntak av alkohol. Funnene i denne undersøkelsen underbygger tidligere funn fra SAMINOR-undersøkelsen som viste sjeldnere alkoholbruk blant samiske menn, sammenliknet med ikke-samiske menn.¹³

6.2.6 Press på primærnæringene

Tradisjonelle samiske næringer som duodji, reindrift, fiske, jordbruk og utmarksnæringer er nært knyttet til naturen, men naturen er også viktig for samer som ikke har sin hovedbeskjeftigelse innenfor de tradisjonelle samiske næringene. Samenes bruk av naturen utgjør de materielle rammene for samisk kultur og identitet. Det er gjennom bruken av naturen at de samiske språkene utvikles og befestes. Det er ved å kunne lese topografien i naturen og kjenne til gamle kulturelle landemerker, slik som for eksempel offersteder og tidligere bosetningsområder, at samene holder i hevd tradisjonell kunnskap og utvikler en indre bevissthet om sin kultur.

Samisk kultur opplever økt press fra storsamfunnet. Flere og større arealinngrep setter særlig de tradisjonelle samiske næringene under press som igjen kan føre til økt psykisk stress og sykdom. Fra forskningen vet vi at økt stress, økonomiske problemer og helseutfordringer øker risikoen for vold i familien. En sammenstilling av internasjonal forskning om vold i nære relasjoner og seksuelle overgrep blant urfolk, viser også til eksempler på at tap av landområder har gitt utslag i antallet tilfeller av vold og overgrep i urfolkssamfunn.¹⁴

Regjeringen anerkjenner at nye næringsinteresser og utbygging av landområder har fått konsekvenser for samisk kultur og næringsutøvelse. For regjeringen er det viktig å føre en poli-

⁸ Ibid.

⁹ Hjelpeskilden (2023).

¹⁰ Nergård, J. E. (2005).

¹¹ Spein, A. R., Steen, R. og Hoxmark, E. (2012).

¹² Melhus, M. & Broderstad A. R. (2020).

¹³ Eriksen, A. M. A., (2027).

¹⁴ Bjørnholt, M., Bergman, S. & Grøvdal, Y. (2021).

Boks 6.1 Erfaringer fra prosjektet Jasska/Trygg

I 2016 sto 11 personer fra Tysfjord kommune fram i VG og fortalte om seksuelle overgrep. Nordland politidistrikt startet en bred etterforskning og opprettet totalt 161 straffesaker. 82 personer i alderen 4 til 75 år hadde status som fornærmet. Mange av sakene lå langt tilbake i tid og var foreldet, men det ble tatt ut tiltale i flere saker.

Med midler fra daværende Kommunal- og moderniseringsdepartementet ble det iverksatt et oppfølgingsprosjekt i Tysfjord i perioden 2017–2019. Fylkesmannen i Nordland koordinerte prosjektet, og Tysfjord og Hamarøy kommuner, Árran lulesamisk senter og Nordland politidistrikt satt i styringsgruppen. Prosjektet samarbeidet med flere regionale og nasjonale myndigheter og kompetansemiljøer.

Prosjektet Jasska/Trygg hadde som formål å håndtere ettervirkningene av overgrepssakene og forebygge nye tilfeller av vold og overgrep. En rekke tiltak ble iverksatt, knyttet til økt bevissthet og kunnskap om hva overgrep er, avvergeplikten, viktigheten av å sette grenser og selvbestemmelse i forhold til egen kropp. Tiltakene hadde også som mål å bygge tillit mellom den samiske befolkningen og offentlige myndigheter.

Styringsgruppen understreket i sin sluttrapport av mai 2020 betydningen av at arbeidet som ble gjennomført i prosjektet ble fulgt opp og implementert i kommunene. Hamarøy kommunene, Narvik kommune og Árran lulesamiske senter søkte Kommunal- og moderniseringsdepartementet om finansiering til oppfølging av prosjektet, noe styringsgruppen støttet.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet ga i 2020 tilsagn om ytterligere midler til Hamarøy og Narvik kommuner, med hovedvekt på implementering av resultater fra Jasska/Trygg i kommunene. Formålet var å styrke kompetansen om avdekking av vold og overgrep, opplæring, tillitsbygging og formidling av erfaringer fra Jasska/Trygg til andre kommuner, samt til å utarbeide en helhetlig oppvekstplan i kommunene. Det ble også gitt tilsagn på midler til Árran – lulesamisk senter for å videreføre tiltak knyttet til kultur og tillit.

Sametinget vil, med utgangspunkt i rapportene fra Hamarøy kommune, Narvik kommune og Árran lulesamiske senter om bruken av midlene tildelt i 2020, vurdere behovet for videre dialog med relevante aktører om eventuell ytterligere oppfølging av Jasska/Trygg.

tikk der det blir lagt til rette for beslutningsprosesser der kunnskap og dialog med alle involverte parter danner grunnlaget for de vedtak som fattes. I saker som direkte vil kunne påvirke samisk kulturøvelse og samiske næringer er offentlige myndigheter pliktig til å konsultere Sametinget eller andre samiske interesser, jf. sameloven kapittel 4.

6.3 Helhetlig og samordnet innsats

6.3.1 Kunnskap og kompetanse om samisk språk og kultur i tjenestene

Mangelen på samiskspråklig personell i offentlig sektor er en stor utfordring som regjeringen er opptatt av å finne løsninger på. De siste årene er det gjennomført en rekke tiltak som skal bidra til økt kunnskap og kompetanse om samisk språk, kultur og samfunnsforhold i flere deler av hjelpeapparatet.

Arbeidet for å forebygge og bekjempe vold og overgrep i samiske samfunn må ses i sammenheng med det generelle arbeidet mot vold og overgrep. Det skal også sees i lys av pågående initiativer for å fremme samisk språk og kultur, og med øvrig arbeid som skal bidra til å styrke den gjensidige tilliten mellom norske myndigheter og den samiske befolkningen. Regjeringen arbeider langs flere linjer for å styrke bruken av de samiske språkene og legge til rette for kompetanseheving og rekruttering.

For å sikre et likeverdig hjelpetilbud til den samiske befolkningen er det behov for å innarbeide samisk språk- og kulturkompetanse, i alle sektorer og på alle nivåer, i det allerede eksisterende hjelpetilbudet. Regjeringen vil styrke kunnskap og kompetanse på samisk og om samisk språk og kultur blant ansatte i de offentlige tjenestene.

Endringer i samelovens språkregler

I de nye reglene i samelovens språkregler, som trer i kraft 1. januar 2024, er det presisert at det kan stilles krav til samiskkunnskaper ved utlysning av stillinger, når det er behov for slik kompetanse. Retten til lønnet utdanningspermisjon til alle ansatte i offentlig organer som har behov for samiskspråklig kompetanse er også utvidet.

Melding til Stortinget om kompetanse og rekruttering i barnehage, grunnopplæring og høyere utdanning

På oppdrag fra Kommunal- og distriktsdepartementet har NORCE gjennomført en kartlegging av samisk språk og kultur i et utvalg kommuner i forvaltningsområdet for samisk språk. Rapporten kartla kompetansen i samisk språk og kultur, innenfor sektorene barnehage, grunnskole, videregående skole, helse og omsorg, barnevern, domstol og politi. Ifølge rapporten er det stor mangel på ansatte som både har fagutdanning og som samtidig har kompetanse i samisk språk og kultur, innenfor alle de studerte sektorene. Denne «trippekompetansen» er det særlig knapphet på i lule- og sørsamiske områder, men også i de fleste nordsamiske kommuner.¹⁵

Rapporten fra kartleggingen ble brukt som ett av grunnlagsdokumentene i arbeidet med Meld. St. 13 (2022–2023) «Samisk språk, kultur og samfunnsnivå – Kompetanse og rekruttering i barnehage, grunnopplæring og høyere utdanning», som ble lagt fram 25. mars 2023. Det overordnede målet i meldingen er at flere skal velge samisk barnehagetilbud og samisk i hele grunnopplæringen, og at flere ønsker å ta en samisk profesjonsutdanning eller annen samisk høyere utdanning. Slik kan vi også på sikt lykkes med å øke rekrutteringsgrunnlaget til andre typer utdanninger og yrker der det er behov for kompetanse i samisk språk og kultur. I stortingsmeldingen er det skissert prioriterte innsatsområder som vil bidra til å gjøre det enklere og mer attraktivt å velge samisk på alle nivåer i utdanningen. Målet er at framtidige tiltak utvikles med utgangspunkt i disse innsatsområdene, og at alle aktører som har ansvar og myndighet, benytter seg av det handlingsrommet de har. De prioriterte innsatsområdene er:

- forbedre informasjon om rettigheter og muligheter
- forbedre tilgangen til barnehagetilbud for samiske barn

- gjøre det enklere for elever å velge opplæring i samisk
- øke rekrutteringen av studenter
- tilby god kvalitet og bedre rammevilkår for kompetanseutvikling for lærere og ansatte i barnehage og skole
- styrke fag- og forskningsmiljøene i høyere utdanning
- tilby flere og mer tilgjengelige studier i høyere utdanning
- utvikle bedre kunnskapsgrunnlag

Som en oppfølging av stortingsmeldingen har regjeringen foreslått å øke bevilgningen til samiske formål med 37 mill. kroner i statsbudsjettet for 2024.

Regjeringen har besluttet at temaet for stortingsmeldingen om samisk språk, kultur og samfunnsnivå i 2024, skal være folkehelse og levekår i samiske områder.

E-læringsprogram om samer og nasjonale minoriteter

Kommunal- og distriktsdepartementet har lansert et e-læringsprogram om samer og nasjonale minoriteter. Målgruppen for programmet er offentlig ansatte i stat og kommune. Formålet med e-læringsprogrammet er å gi kunnskap om hva som kjennetegner minoritetene, historiske forhold, deres kultur i dag og hvilke forpliktelser myndighetene har ifølge nasjonale og internasjonale menneskerettighetskonvensjoner.

Nasjonalt samisk kompetansesenter

Det er behov for mer kompetanse om samisk språk og kultur i familievernet, barnevernet og krisesentertilbudet. Det er behov for å gi veiledning til tjenestene og å utvikle kunnskapsbasert metodikk og verktøy tilpasset samiske barn og familier. I 2022 ble Nasjonalt samisk kompetansesenter (NASAK) etablert. NASAK er underlagt Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet og skal sikre et mer likeverdig tjenestetilbud til den samiske befolkningen. NASAK skal bistå familievernet, kommunalt barnevern, statlig barnevern og krisesentertilbudet om samiske forhold. Dette legger til rette for et mer likeverdig tjenestetilbud til samiske barn, kvinner og familier. Regjeringen vil utrede om mandatet til NASAK skal utvides til også å omfatte sentrene mot incest og seksuelle overgrep/Nok.-sentrene.

¹⁵ Angell, E. m. fl. (2022).

Boks 6.2 «Lær mer om»

Nasjonalt samisk kompetansesenter (NASAK), har utarbeidet læringsprogrammet «Lær mer om» rettet mot ansatte i tjenestene som NASAK skal bistå; familievernet, kommunalt barnevern, statlig barnevern og krisesentre. Læringsprogrammet er delt opp i fem moduler:

- Samer og barneoppdragelse
- Samer og språk
- Samer og følelser
- Samer og identitet
- Samer, familie og slekt

Hver modul inneholder lett tilgjengelig informasjon om samers møter med hjelpeapparatet, samt konkrete råd og veiledning om hvordan ansatte i tjenestene kan ivareta brukernes rett til et likeverdig tilbud.

Kompetanse i barnevernet

Arbeid med barn og familier med en annen bakgrunn enn majoritetsbefolkningen er blitt en viktig del av barnevernsarbeidet i alle deler av landet. KOMBA står for minoritetskompetanse i barnevernet og er et opplæringsprogram for ansatte i det kommunale barnevernet, i den statlige fosterhjemstjenesten og ved barnevernsinstitusjoner. Opplæringsprogrammet setter blant annet fokus på samiske familier og samiske barns rettigheter i møte med barnevernet. KOMBA er utviklet av VID vitenskapelige høgskole i Stavanger, i samarbeid med flere andre universiteter og høgskoler i Norge, på oppdrag fra Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet.¹⁶

Som et ledd i Barne- og familiedepartementets satsing på et mer kunnskapsbasert barnevern, er det etablert en videreutdanning i minoritetskompetanse. Videreutdanningen er på masternivå og skal bidra til økt kompetanse i barnevernsfaglig arbeid med etniske minoriteter, samt øke barnevernets legitimitet generelt. Urfolksperspektivet inngår som en del av undervisningen.

Kompetanse i politiet

Politidirektoratet har utarbeidet Handlingsplan for politiets arbeid med mangfold, dialog og tillit

(2022–2025). Planen dekker både det interne arbeidet som er rettet mot politiet som organisasjon, ledere og ansatte (rekruttering, kompetanse, ledelse, organisasjonskultur og arbeidsmiljø), og det eksterne arbeidet som omfatter politiets oppgaveløsning og hvordan politiet møter innbyggerne på ulike arenaer. Planen skal blant annet bidra til å heve kunnskap og kompetanse om samisk språk og kultur i politiet. Dette handler særlig om å legge til rette for at språkrettighetene i sameloven overholdes knyttet til oversettelser, tolking, informasjonsarbeid, kompetansetiltak og rekruttering av samisktalende medarbeidere. Dette omfatter blant annet tiltak for å øke rekrutteringen av fagpersonell med samisk språk- og kulturkompetanse, samt tiltak som skal bidra til at ansatte i politiet har grunnleggende kjennskap til samisk kultur, historie og rettigheter.

Spesialtjenesten reinpolitiet har ansvar for å opprettholde lov og orden i den samiske reindriften i Finnmark og Nord-Troms. Reinpolitets oppgaver er særlig knyttet til forebygging og løsning av konflikter i reindriften. Reindriftsutøvere som utsettes for vold eller andre integritetskrenkelser fra partner kan oppleve seg ubeskyttet både hjemme og i fjellet/på vidda. Det samme gjelder reindriftsutøvere som har opplevd vold og overgrep fra andre i reindriften.

I Handlingsplan for å forebygge og bekjempe vold i nære relasjoner (2021–2024) «Frihet fra vold» framgår det at reinpolitiet skal ha kompetanse til å bidra til forebygging og oppfølging av saker om vold i nære relasjoner i samiske områder. Reinpolitiet skal kunne håndtere saker om vold og overgrep, også i nær relasjon. Reinpolitiet skal i sitt arbeid ivareta og håndheve kvinners og barns rett til beskyttelse mot vold og overgrep. Finnmark politidistrikt har i 2023 fått i oppdrag å iverksette tiltak som bidrar til økt kompetanse i reinpolitiet når det gjelder forebygging av vold i nære relasjoner.

Som et middel for å styrke rekrutteringen av personer med samisk språk og kulturkompetanse til politiet, har regjeringen besluttet å etablere 24 studieplasser til politiets bachelorutdanning i Alta.

Kompetanse i arbeids- og velferdsforvaltningen

Arbeids- og velferdsdirektoratet har utarbeidet en egen veileder for NAV-ansatte om vold i nære relasjoner og menneskehandel. Vold i samiske samfunn inngår som et eget tema i veilederen. Formålet er å sikre at ansatte i NAV-kontorene har kompetanse til å forstå og kunne håndtere de utfordringene som måtte være særskilte for den

¹⁶ VID vitenskapelige høgskole (udatert).

samiske befolkningen. Det skal også sikres at den samiske befolkningen får hjelp og informasjon fra NAV-kontorene på eget morsmål.

Kompetanse i barnehagen og skolen

I den overordnede delen av læreplanverket (fastsatt i 2017, og gjeldende fra og med skoleåret 2020) slås det fast at den samiske kulturarven er en del av kulturarven i Norge, og at de samiske språkene er likeverdige med det norske språket. Elevene skal lære om samene og de nasjonale minoritetene i flere fag, og temaet inngår i ulike læreplaner både som kompetansemål i fag og i de andre tekstene om faget. I samfunnsfag er det for eksempel kompetansemål om samer og de nasjonale minoritetene med god progresjon på alle trinn det er angitt mål etter. Det er også eksplisitt innhold om samer/urfolk/nasjonale minoriteter i andre fag som norsk, naturfag, KRLE (kristendom, religion, livssyn og etikk), mat og helse, og kunst og håndverk. I rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver forutsettes det at alle barnehager bidrar til at barna blir kjent med at samene er Norges urfolk og får kjennskap til samisk kultur.

Dembra (Demokratisk beredskap mot rasisme, antisemittisme og udemokratiske holdninger) er et tilbud til skoler som ønsker å arbeide systematisk med kritisk tenkning, demokratisk danning og inkludering, eller som opplever at skolen har utfordringer knyttet til gruppefiendtlighet og fordommer. Formålet med Dembra er å forebygge hat og utenforskap gjennom å bygge demokratisk kompetanse – med inkludering og deltakelse, kritisk tenking og mangfoldskompetanse som bærende prinsipper.

Dembra gir fenomenkunnskap og innspill til hvordan man kan undervise om samiske temaer, der mangfoldet i den samiske befolkningen avspeiles i undervisningen. I lys av en historie der samer og det samiske ble betraktet som noe mindreverdig og usivilisert, og der staten iverksatte en systematisk fornorskingspolitikk rettet mot samene, er denne tematikken tett koblet til Dembras sentrale temaer: Fordommer, ekskludering og andregjøring. Fra høsten 2023 er Dembras digitale ressurser tilgjengelige på nordsamisk, lulesamisk og sørsamisk.

Språklig og kulturelt tilpassede læremidler

Språklig og kulturelt tilpassede læremidler er nødvendig for å kunne drive forebyggende arbeid opp mot samiske barn og unge. Ved å prioritere utvikling av samiske læremidler om temaene vold og

Boks 6.3 Nasjonale retningslinjer for helse- og sosialfagutdanningene (RETHOS)

Som en del av styringssystemet for de helse- og sosialfaglige utdanningene, er det fastsatt en forskrift som regulerer felles læringsutbyttebeskrivelser for alle helse- og sosialfaglige grunnutdanninger. Her heter det blant annet at kandidaten skal kjenne til samers rettigheter, og ha kunnskap om og forståelse for samenes status som urfolk. I tillegg har flere av retningslinjene for helse- og sosialfagutdanningene læringsutbyttebeskrivelser som retter seg konkret mot ivaretagelse av samers rettigheter. For å møte de særlige utfordringene i den samiske befolkningen er det fastsatt en egen nasjonal retningslinje for samisk sykepleieutdanning. Videre skal alle de helse- og sosialfaglige utdanningene tematisere både vold, overgrep og omsorgssvikt.

overgrep bidrar Sametinget til å øke kunnskapen i barnehage og skole. Sametingets egen handlingsplan om vold og overgrep i samiske samfunn vil også løfte disse problemstillingene.

Kompetanse i helse- og omsorgstjenesten

Helse Nord RHF har, i nært samarbeid med Sametinget og de tre andre regionale helseforetakene, utviklet strategidokumentet Spesialisthelsetjenester til den samiske befolkningen (2020). Det framgår av oppdragsdokumentene til de regionale helseforetakene i 2023 at arbeidet skal følges opp gjennom 4-årige tiltaksplaner med formål å sikre kvalitet og utvikle kompetanse om samisk språk og kultur i spesialisthelsetjenesten. Formålet med strategien er å utarbeide en overordnet plan med tiltak som fremmer likeverdige spesialisthelsetjenester til den samiske befolkningen nasjonalt. Likeverdige spesialisthelsetjenester innebærer at den samiske befolkningen får et tjenestetilbud på tvers av geografiske, språklige og kulturelle skillerlinjer. Vold og overgrep er et av seks områder der helsetjenestene må være særlig oppmerksomme på språklig og kulturell tilrettelegging.

Av program for helsesamarbeid i Arktis 2023–2025, inngår det som en målsetting å styrke det arktiske samarbeidet om å øke kunnskapen om årsaker til og forebygging av vold og selvmord i Arktis.

Boks 6.4 Tolking på samisk

Sameloven gir rettigheter til å bruke samiske språk i møte med offentlige organer, i hovedsak innen forvaltningsområdet for samisk språk. Dette innebærer at offentlige organer har en plikt til å tilrettelegge for tolking mellom samisk og norsk. Denne plikten gjelder uavhengig av den samisktalendes norskkunnskaper. Behovet for tolk gjør seg særlig gjeldende i møte med voldsutsatte eldre. Mange samiske eldre har samisk som sitt førstespråk, og kan miste det norske språket ved sykdom eller demens. Dette kan skape utfordringer i møte med norsktalende i hjelpeapparatet og den samiske eldre kan bli isolert på grunn av manglende felles språk. Når institusjoner ikke er tilrettelagt språklig eller kulturelt for eldre samer som har levd sitt liv i en samisk kontekst, blir isolasjonen forsterket og kan føre til en raskere utvikling av demens, depresjon og psykisk stress. Det er i dag få kvalifiserte tolker på samiske språk, særlig på sør- og lulesamisk, noe som gjør det vanskelig for den samiske befolkningen å snakke samisk i sitt møte med politi og hjelpeapparat.

Samisk høyskole mottar midler fra Integrerings- og mangfoldsdirektoratet til kvalifisering av tolker på samiske språk. Se også punkt 4.5.14 om bruk av kvalifiserte tolker.

RVTSene

RVTSene er en ressurs for de som i sitt arbeid møter mennesker berørt av vold og seksuelle overgrep, traumatisk stress, migrasjon eller selvmordsproblematikk. I tilskuddsbrevene for 2022 ble RVTSene bedt om styrke sitt arbeid med vold og overgrep i samiske områder. Dette er et særlig fokus hos RVTS Nord og RVTS Midt. Disse to sentrene har spisskompetanse på området og samarbeider med relevante aktører som SANKS, NASAK, Statsforvalter og andre kompetansemiljøer. Tematikken er relevant også for øvrige RVTSer fordi den samiske befolkningen bor i alle landets regioner. RVTSene er oppfordret til å dele relevant materiell på tvers av sentrene, og det er en særlig dialog om kulturell og språklig tilpassing av sentrenes kursmateriell generelt mellom region Nord, Midt og Vest. Regjeringen vil videreføre RVTSenes oppdrag om styrke sitt arbeid med vold og overgrep i samiske områder.

6.3.2 Forskning

Vold og overgrep i samiske samfunn er et område det er forsket lite på, både i Norge og i de øvrige nordiske landene. Vi har for lite kunnskap om omfanget av, årsakene til og konsekvensene av vold og overgrep i samiske samfunn.

De siste årene er det imidlertid gjennomført forskning blant annet om omfang og om politiets og hjelpeapparatets håndtering av vold i nære relasjoner i samiske samfunn. Som en del av forskningsprogram om vold i nære relasjoner, finansiert av Justis- og beredskapsdepartementet, har NKVTS utarbeidet en oversikt over internasjonal urfolksforskning og postkolonial forskning om vold og overgrep. Nye forskningsprosjekter er under gjennomføring i regi av NKVTS og SANKS, se boks 6.6.

Sametinget og LDO samfinansierer et forskningsprosjekt om erfart rasisme blant unge i reindriften. Sámi Allaskuvla gjennomfører prosjektet som etter planen skal ferdigstilles i løpet av våren 2024.

Det er behov for ytterligere forskning, blant annet om årsakssammenhenger, fornorskingspolitikkenes betydning og hvordan hjelpetiltakene bedre kan tilpasses samiske voldsutsatte.

Det er fortsatt behov for å innhente statistikk og omfangstall både når det gjelder hvem som er utsatt, hvem som er voldsutøver og om ulike former for vold i samiske samfunn. Senter for samisk helseforskning gjennomfører helse- og levekårsundersøkelsen SAMINOR. Helse- og omsorgsdepartementet bidrar med grunnfinansiering til sentret. I 2023 ble det bevilget 20 mill. kroner som et engangstilskudd for at sentret kan gjennomføre en ny SAMINOR-undersøkelse, og i statsbudsjettet for 2024 foreslås det 30 mill. kroner til SAMINOR 3. SAMINOR 3 er planlagt gjennomført i 2023–2025. Både nord-, lule- og sørsamiske områder inkluderes. Spørsmål om vold og overgrep vil inngå i undersøkelsen.

Studier om vold og seksuelle overgrep i samiske samfunn må også ta høyde for eventuelle forskjeller mellom samiske samfunn i ulike deler av landet. For å få et helhetlig bilde av forekomst og hjelpebehov er det også behov for mer kunnskap om voldsutsatthet blant flere grupper i de samiske samfunnene, herunder samiske barn, samiske eldre, samer med funksjonsnedsettelse, og samer med ulik seksuell orientering og kjønnsidentitet. Det mangler også kunnskap om den digitale dimensjonen av volden, og om sammenhengen mellom hets mot samer og vold og overgrep.

Boks 6.5 Forskningsprosjektet «Reindrifas hverdag»

Forskningsprosjektet «Reindrifas hverdag» kartla faktorer i reindrifshverdagen som kan ha betydning for livskvalitet og psykisk helse for dagens samiske reindrifsbefolkning.¹ Reindrifsbefolkningen rapporterte om stort ytre og indre press som gir negative påkjenninger og stress. Det framkommer det blant annet at reindrifsutøvernes engstelse for krenkelser og erfaringer med krenkelser, diskriminering, skadeverk og vold fra omgivelsene er svært høy. To av tre har opplevd trakassering på grunn av sin tilhørighet til reindriften, og nesten halvparten har erfaring med trusler, skadeverk eller vold fra personer utenfor reindriften. Også innad i næringen opplever folk konflikter og trusler.

Reindriften baserer seg på siidasystemet, hvor familiemedlemmer og/eller flere familier jobber sammen for å ivareta siidaens reinflokk. Reindrifsnæringen er en tradisjonell samisk

næring, med tette familierelasjoner og tette relasjoner innad i en siida. Vold i nære relasjoner vil fra et reindrifsperspektiv også kunne omfatte vold innenfor en siida. Det finnes lite forskning på hvordan voldsutsattes rettsvern i reindriften er ivaretatt. Å bryte ut av et voldelig forhold kan for den voldsutsatte også innebære at man mister sin tilknytning til reindriften. Et samlivsbrudd kan føre til at den ene parten, oftest kvinnen, taper tilhørighet til siidaen og dermed sin samiske identitet. Dette blir også tematisert av Sannhets- og forsoningskommisjonen, hvor det i en ekstern utredning redegjøres for hvordan de næringspolitiske grep som er gjort som en del av statlige tiltak i reindriften, har medført at kvinners rettigheter og stilling i reindriften i dag er både formelt og økonomisk svekket.

¹ Møllersen, S. m. fl. (2016).

Med utgangspunkt i forskningsprosjektet Reindrifas hverdag, jf. boks 6.5, og dialog med Norske reindrifssamers landsforbund, er det identifisert et behov for forskning om vold og overgrep i reindrifssamiske samfunn. Det er blant annet behov for å se på forekomst, årsaksammenhenger og hvem som er voldsutsatt og voldsutøver. Det er også behov for å se på hvilke hjelpetiltak som er nødvendige.

Regjeringen vil ha mer forskning om vold og overgrep i samiske samfunn, herunder i reindrifssamiske samfunn.

6.4 Forebygging

Regjeringens fremste mål er å forhindre at vold og overgrep forekommer, og regjeringen vil styrke innsatsen for å forebygge vold og overgrep i samiske samfunn.

Å forebygge vold og overgrep handler også om å utvikle gode lokalsamfunn som gjør det lettere å mestre livet. Tema for den årlige stortingsmeldingen om samisk språk, kultur og samfunn for 2024 er folkehelse og levekår i samiske områder. Her vil regjeringen gi retning for arbeidet med å fremme sosial trygghet, god psykisk helse og sunne levevaner i den samiske befolkningen. Stortingsmeldingen om folkehelse og levekår i samiske områder utarbeides av Helse- og

omsorgsdepartementet og Kommunal- og distriktsdepartementet, i samarbeid med Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Barne- og familiedepartementet. Meldingen vil bygge videre på perspektiver fra Meld. St. 15 (2022–2023) Folkehelsemeldingen – Nasjonal strategi for å utjevne sosiale helseforskjeller.

6.4.1 Informasjon

I samarbeid med Sametinget har Justis- og beredskapsdepartementet avsatt midler til forebygging av vold i nære relasjoner i samiske samfunn. Blant annet har Norske reindrifssamers landsforbund (NRL) fått støtte til å utarbeide informasjonspakken «Mot til handling» som inneholder podcastserien «Perspektiv» og en digital informasjonsbrochure utviklet av SANKS.

Stine Sofie Foreldrepakke er et universelt informasjonsprogram for alle blivende og nybakte foreldre. Programmet skal styrke foreldrerollen, gi støtte og verktøy til å håndtere det som er krevende, og forebygge situasjoner som er utrygge og farlige for barnet. I 2022 fikk Stine Sofies Stiftelse midler til å oversette foreldrepakken til nord-, sør- og lulesamisk.

NVKTS har opprettet nettstedet plikt.no. Nettstedet opplyser om plikten vi alle har til å søke å avverge visse alvorlige straffbare forhold, her-

Boks 6.6 Forskning ved NKVTS og SANKS

Forskning om vold i nære relasjoner i samiske samfunn er en del av NKVTS sine prosjekter i den andre perioden av forskningsprogram om vold i nære relasjoner (2019–2024). Følgende tema inngår i prosjektet:

- 1) Fortellinger om opplevelser og erfaringer med vold og overgrep i samiske samfunn.
- 2) Kunnskap om voldsutøvere og overgripere, blant annet i konteksten av kjønnskulturer.
- 3) Data om voldsutsattes tilgang på tjenester og rettferdighet, blant annet i form av kulturelt og språklig tilpassede tiltak.

NKVTS vil blant annet se på om fornorsknings- og assimileringspolitikken har påvirket vold og overgrep i samiske samfunn, og om volden har særlige kjennetegn i samiske samfunn. NKVTS vil også studere hvordan sosiokulturell og religiøs kontekst i samiske samfunn virker inn på hvordan vold forstås og håndteres, hvordan voldsutsatte blir møtt av lokalsamfunnet og hvordan vold kan forebygges.

SANKS har initiert et prosjekt med tittelen «Vold og overgrep i samiske samfunn» som planlegges ferdigstilt i juni 2024. SANKS vil undersøke hvordan, og på hvilken måte, kulturelle verdier og holdninger kan påvirke atferdsmønstre i både positiv og negativ retning. Pro-

sjektet er tredelt med følgende hovedspørsmål/ arbeidspakker:

- 1) *Forståelse av vold og taushetskultur.* Mulige utfordringer i å snakke åpent om vold og overgrep i samiske samfunn – hvilke funksjoner, betydninger og konsekvenser har eventuelt slike utfordringer?
- 2) *Private og offentlige arenaer.* Hvilke sosiale og samfunnsmessige forskjeller er det mellom rurale og urbane samiske bosettinger/ lokalsamfunn og som kan få konsekvenser for legitimering av vold og overgrep.
- 3) *Kommunale tilpassede handlingsplaner innenfor samisk språkforvaltningsområde.* På hvilke måter tar kommuner i forvaltningsområdet for samisk språk ansvar for å utvikle og implementere tilpassede handlingsplaner mot vold og overgrep.

SANKS trekker fram som et sentralt funn at den samiske fortellingen om vold og overgrep i stor grad viser til vold og overgrep utført fra myndigheter og majoritetsbefolkningen mot samene som folk, mot deres tradisjoner, språk og kultur. Dette knyttes igjen opp mot fornorskningsprosessen, som mange av deltakerne i SANKS' fokusgruppeintervjuer opplever er virksom den dag i dag.

under vold i nære relasjoner, jf. straffeloven § 196. Nettsiden er oversatt til nord-, sør- og lulesamisk.

Det er behov for mer lavterskel informasjon til voksne, barn og ungdom på samisk. Ung.no gir kvalitetssikret og offentlig informasjon til ungdom. Regjeringen vil opprette en side i tilknytning til Ung.no med informasjon på samisk om relevante hjelpetilbud for barn og unge. Videre skal regjeringen vurdere behov for hjelpetelefon for samiskspråklige, jf. punkt 4.4.

6.4.2 «Jeg vet» og Snakkemedbarn.no

Det er viktig at barn får opplæring om kropp, grenser og overgrep på en måte som er tilpasset deres språk og kulturelle bakgrunn. Innhold i læringsressursen «Jeg Vet» (jegvet.no) for barnehager og 1. til 4. klassetrinn om mobbing, vold og overgrep, er oversatt til nordsamisk og skal oversettes til sør- og lulesamisk. Samiske kompetanse-

Boks 6.7 Nettverk for forebygging av vold og overgrep mot barn og unge

Statsforvalteren (i Troms og Finnmark, Nordland og Trøndelag), Sametinget og RVTS Nord og Midt har sammen etablert et nettverk for forebygging av vold og overgrep mot barn og unge. Nettverket løfter det samiske og arrangerer kvartalsvise dialogmøter med kommunene og felles digitale fagkonferanser om temaet. Nettverket tar opp temaer som forebyggende plan (jf. punkt 4.5.11), ressurser og verktøy som kommunene kan bruke i sitt forebyggende arbeid.

Boks 6.8 Ressurshefte om det å være nærstående til utsatte

Samisk Kirkeråd og Kirkelig Ressurssenter mot vold og seksuelle overgrep har utarbeidet et ressurshefte om det å være nærstående til utsatte for vold og seksuelle overgrep i samiske samfunn.¹ Tiltaket er støttet av Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet.

Med samarbeidsprosjektet og ressursheftet «Det har skjedd mitt barn» vil Samisk kirkeråd og Kirkelig Ressurssenter mot vold og seksuelle overgrep gi oppmerksomhet til den vanskelige rollen som nærstående, og samtidig si litt om hva som kan være til hjelp. Også den nærstående blir rammet når det skjer vold og seksuelle overgrep. Den nærstående kan ha lignende opplevelser som den utsatte, når det kommer til konsekvenser av overgrepet; skam, ensomhet, ambivalens og frykt. Prosjektet er særlig opptatt av hvordan samisk kirkeliv i de ulike lokale sammenhengene kan bidra til å skape trygge rom og et tydelig ståsted for nærstående som står ved den utsattes side.

¹ Steinsvik, M. R. & Torp, E. (red.) (2019).

miljøer og ungdomsorganisasjoner har gitt innspill til, og bidratt i, utviklingen av «Jeg vet», for å sikre tilpasning og relevans for samiske barn og unge.

Utvikling av kompetanse i tjenestene til å gjennomføre vanskelige samtaler med barn og unge man er bekymret for, innebærer opplæring av ansatte i tjenestene og omfatter øving i praksis. RVTS Nord og Midt har igangsatt et arbeid med å sikre at kunnskaps- og øvingsportalen Snakkemedbarn.no er relevant for den samiske befolkningen med teksting og oversetting til nord-, sør- og lulesamisk. Statsforvalterne har i oppdrag å bidra til å gjøre «Jeg vet» og Snakkemedbarn.no kjent i sine regioner, og skal samarbeide med Sametinget der dette er aktuelt.

6.4.3 Informasjon på dinutvei.no

Dinutvei.no er en nasjonal veiviser til hjelpetilbud, informasjon og kunnskap om vold i nære relasjoner og voldtekt og andre seksuelle overgrep. Informasjon på dinutvei.no finnes også på samisk. Se også omtale under punkt 4.3.1.

Boks 6.9 Læringsressurser, nettressurser og informasjonsmaterieill oversatt til samisk

Det er utarbeidet flere læringsressurser, nettressurser og informasjonstiltak som er viktige og relevante verktøy i arbeidet med å forebygge og bekjempe vold og overgrep i samiske samfunn. Blant annet er følgende oversatt til samiske språk:

- Dinutvei.no
- Plikt.no
- Nora.no
- Jegvet.no
- Littsint.no
- Deler av Snakkemedbarn.no
- Brosjyrer med informasjon om TryggEst
- Stine Sofies Foreldrepakke
- Europarådets strategi for barns rettigheter i barnevennlig versjon

6.4.4 Holdningsskapende arbeid og læremidler

Sametinget arbeider kontinuerlig for en holdningsendring i det samiske samfunnet ved å løfte temaene vold og overgrep gjennom fagdager og seminarer i Sápmi. Målet er å øke bevisstheten og kunnskapen om vold og overgrep i tjenestene, og i befolkningen generelt.

Sametinget er også ansvarlig for utvikling av samiske læremidler og finansierer samiske læremiddelprosjekter. Sametinget gir blant annet tilskudd til læremiddelprosjekt for grunnopplæringen som dekker ett eller flere av temaene kropp, seksualitet og grensesetting, forebygging av rusmiddelproblemer, vold og overgrep, og forebygging av trakassering, krenkelser og diskriminering.

På nettsiden ovttas.no er samiske læringsressurser på nett samlet. Her finner man informasjon om, og kan låne, samiske læremidler. Ovttas.no er en viktig kanal for å spre læringsressurser knyttet til vold og overgrep.

6.4.5 Kompetanse om reindrifta

Det er nødvendig å styrke innsatsen mot vold og overgrep også i reindriftssamiske samfunn. For å bidra til dette må kompetansen om reindriftsnæ-

ringen styrkes i det offentlige tjenestetilbudet i områder med samisk reindrift. Kompetanse om reindriftnæringen omfatter i dette tilfellet næringens tradisjoner, driftsformer, sykliske bruk av sine driftsområder og reindriftens rettslige stilling.

Terskelen for å søke om hjelp er høy i den samiske befolkningen, også blant personer i reindriften. Regjeringen ser behov for å utarbeide informasjon om hjelpetilbud for voldsutsatte og voldsutøvere tilpasset reindriftnæringen.

Regjeringen vil styrke kompetansen om reindriftnæringen i tjenestene i områder med samisk reindrift, og utarbeide informasjon om hjelpetilbud for voldsutsatte og voldsutøvere tilpasset reindriftnæringen.

6.4.6 Behandlingstilbud til samiske voldsutøvere

ATV Finnmark

ATV Finnmark ble opprettet i 2020 og er helfinansiert av staten. ATV Finnmark har i mandat å gi et behandlingstilbud til utøvere av vold i nære relasjoner, og til utsatte for slik vold, samt deres familier. Tilbudet gis til innbyggerne i alle kommunene i Finnmark. Hovedkontoret er i Alta, med utekontorer i Kirkenes, Karasjok og Kautokeino. ATV Finnmark har det siste året hatt en økning av samiske klienter som tar kontakt.

ATV Finnmark har deltakere i, og arbeider tett sammen med, Urfolksprosjektet i ATV for å tilpasse behandlingstilbudet til den samiske befolkningen. Urfolksprosjektet er en del av satsingen der ATV ønsker å gi et godt og likeverdig terapeutisk tilbud til flere samiske familier, og gjøre ATVs tilbud bedre kjent i alle ATVs opptaksområder. ATV er innvilget i overkant av 7,2 mill. kroner til Urfolksprosjektet fra Barne-, ungdoms- og familiedirektoratets tilskuddsordning til tiltak mot vold og overgrep for perioden 2022–2024.

Helsesektorens arbeid med personer som utøver vold og overgrep

BASIS (Behandling av seksuallovbruddsproblematikk i spesialisthelsetjenesten) er et frivillig behandlingstilbud til personer som er dømt for seksuallovbrudd og befinner seg under straffegjennomføring, og som har en antatt forhøyet tilbakefallsrisiko til nye seksuallovbrudd, se omtale under punkt 3.7.

«Det finnes hjelp» er et nasjonalt lavterskeltilbud til voksne som har seksuell interesse for barn

og som ønsker hjelp til å unngå å handle på denne interessen. «Det finnes hjelp» er også nærmere omtalt under punkt 3.7.

Informasjonsmaterieell om disse tilbudene er oversatt til samisk. Det gjennomføres kampanjer for å opplyse om «Det finnes hjelp» på samisk i relevante geografiske områder.

Helsedirektoratet har utarbeidet en nasjonal strategi for helsesektorens arbeid med personer som utøver vold eller overgrep, jf. punkt 3.7.1. I oppfølgingen av strategien skal det legges til rette for å ivareta det samiske perspektivet.

6.5 Bistand og beskyttelse

6.5.1 Krisesentertilbudet til den samiske befolkningen

Regjeringen vil bidra til å videreutvikle krisesentertilbudet til den samiske befolkningen. Ifølge krisesenterlova skal kommunene sørge for god kvalitet på tilbudet, blant annet ved at de ansatte har kompetanse til å ta vare på brukernes særskilte behov (§ 2) og at tilbudet er individuelt tilrettelagt (§ 3).

Fram til 2019 fantes det et eget samisk krisesenter og incestsenter lokalisert i Karasjok kommune, som også ga et tilbud til innbyggerne i Kautokeino kommune og Porsanger kommune. Senteret ble nedlagt i 2019 etter at statsforvalteren utførte et tilsyn og påpekte flere brudd og avvik fra loven. Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet har siden hatt et tett samarbeid med Karasjok kommune om saken og gitt veiledning til de aktuelle kommunene, med mål om å få på plass et tilfredsstillende krisesentertilbud i regionen. Karasjok kommune har fått tildelt til sammen over 2,1 mill. kroner i tilskudd siden 2019 over Barne-, ungdoms- og familiedirektoratets tilskuddsordning til tiltak mot vold og overgrep. I 2023 fikk Karasjok kommune 810 000 kroner til et toårig prosjekt. Tilskuddet skal brukes til å etablere og videreutvikle et krisesentertilbud i Indre Finnmark. Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet bistår med råd og veiledning til Karasjok kommune.

I tillegg til manglende tilbud i Finnmark, er tilbudet lite tilrettelagt for den samiske befolkningen i andre deler av landet. Krisesenterstatistikken viser at kun ni sentre har kompetanse om samiske utsatte. Det finnes også lite informasjon om krisesentertilbudet på de samiske språkene. Selv om mange samiske brukere forstår norsk, er det viktig å signalisere at krisesentrene møter samer med forståelse for deres samiske bakgrunn

og kultur. I en rapport om vold og overgrep i samiske samfunn, peker NIM på viktigheten av å heve kompetansen om samisk språk og kultur for å forebygge og hindre vold, blant annet ved at hjelpeapparatet må bli mer synlig.¹⁷

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet har gitt RVTSene i oppgave å bidra til kompetanseheving for å styrke krisesentertilbudet for særlig sårbare grupper og for den samiske befolkningen. Tilskuddsordning til tiltak mot vold og overgrep ble i 2020 utvidet slik at krisesentrene kan søke om ekstra midler til prosjekter som skal bidra til et styrket og tilrettelagt tilbud for blant annet den samiske befolkningen. Flere krisesentertilbud har fått midler, blant annet til oversettelse av informasjonsmateriell til de ulike samiske språkene.

NASAK arbeider for å styrke kvaliteten på tilbudet for samiske barn, voksne og familier, blant annet i krisesentertilbudet, og vil framover kunne bidra i kommunenes arbeid for å gi tilpassede tjenester til voldsutsatte samer. NASAK jobber både innenfor de samiske forvaltningsområdene og i øvrige deler av landet. Den årlige bevilgningen til NASAK er rundt 10 mill. kroner. Se også punkt 6.3.1.

Det pågår et arbeid med å revidere krisesenterlova, der også krisesentertilbudet til den samiske befolkningen vil være et tema. Sametinget vil bli konsultert i dette arbeidet. Se også punkt 4.5.1.

6.5.2 Helse- og omsorgstjenester i samiske områder

Sámi Klinihkka i Karasjok åpnet i januar 2020 og er en egen klinikk under Finnmarkssykehuset HF. Tjenester som inngår i klinikken er somatikk, psykisk helsevern og rus, tolketjenesten, lærings- og mestringssenter (LMS) og SANKS.

Helse- og omsorgsdepartementet har gitt Helse Nord RHF i oppdrag å ivareta strategisk videreutvikling av spesialisthelsetjenester til den samiske befolkningen.

Sørsamisk helsenettverk/Åarjesaemien heals-oviermie ble etablert i 2019. Nettverket består av helsepersonell i sørsamisk område og har som formål å jobbe for likeverdige tjenester til den sørsamiske befolkningen gjennom kunnskapsformidling, prosjektarbeid og forskning. Nettverket samarbeider på tvers av etater, kommuner, fylker og landegrenser. Nettverket har prøvd ut et samisk helseteam som består av samiske helsearbeidere i kommuner og helseforetak. Helseteamet har dre-

vet pasientbehandling, kompetanseheving og fagutvikling i kommuner og helseforetak. Sametinget har bidratt med tilskudd til nettverket.

Helsestasjons- og skolehelsetjenestene møter nesten alle barn og unge og deres familier, og er derfor også en lavterskeltjeneste for mennesker med ulike utfordringer, inkludert voldsproblematikk.

Helsedirektoratet har mottatt henvendelser fra samiske miljøer i Norge som peker på at den samiske språk- og kulturkompetansen i disse tjenestene ikke er tilfredsstillende. Etter råd fra blant annet Samisk legeförening har Helsedirektoratet tatt initiativ til et nordisk samarbeid om denne problemstillingen, i første omgang for å utveksle erfaringer.

Det er videre etablert en forskrift for samisk sykepleierutdanning i RETHOS. Utdanningen skal sikre at kandidaten oppnår forståelse om hvordan samiske samfunn, språk, kultur, religioner, helbredelsestradisjoner, syn på sykdom og helse har vært, er og hvordan den endrer seg med tiden. Utdanningen skal også sikre kompetanse og holdninger som danner grunnlag for likeverdige tjenestetilbud for alle grupper i samfunnet. Samers status som urfolk og deres rettigheter til språklige og kulturelt tilrettelagte tjenester er i særlig grad framhevet. Utdanningen skal sikre at kandidaten kan utøve helhetlig og helsefremmende sykepleie med særlig fordypning i den samiske befolkningens helseforhold.

Det har lenge vært pekt på at tjenestene i for liten grad ser rus- og voldsproblematikk i sammenheng. Kompetansesentrene for rusfeltet (KORUS) og RVTSene har derfor fått i oppdrag fra Helsedirektoratet å utvikle og implementere kunnskapsmoduler på området («Kompetanseutvikling rus og vold»). SANKS er representert i prosjektets referansegruppe, og det kan være aktuelt å vurdere om det bør gjøres særskilte tilpasninger av modulene med tanke på samiske brukere.

SANKS har utviklet en samisk versjon av kulturformuleringsintervjuet, som er et verktøy som legger vekt på pasientens språklige og kulturelle bakgrunn i forbindelse med utredning og behandling i psykisk helsevern.

Regjeringen har videreført tilskudd til kompetansehevede tiltak i omsorgstjenestene til samiske brukere. Formålet er å bidra til å bygge opp, implementere og styrke kvaliteten i helse- og omsorgstjenestene til brukere med samisk språk og kulturbakgrunn, gjennom fagutvikling og kompetanseheving. Tilskuddet skal bidra til å framskaffe, initiere og spre kunnskap om behovene til samiske innbyggere som mottar kommunale

¹⁷ Norges institusjon for menneskerettigheter (2018).

helse- og omsorgstjenester, samt hvordan disse behovene best kan dekkes og bidra til økt kompetanse blant personell som yter kommunale helse- og omsorgstjenester til samiske brukere. Helsedirektoratet melder om at tiltakene har bidratt til økt fokus på og tilpasning av tjenester til brukere med samisk språk og kulturbakgrunn. Dette favner kompetansehevende, språklige, helsefremmende og kulturelle tiltak, samt løfting av det samiske perspektivet inn i kommunalt planverk.

6.5.3 Kommunale handlingsplaner i forvaltningsområdet for samisk språk/kommuner med samisk befolkning

Kun tre av de elleve kommunene i samisk forvaltningsområde har kommunale handlingsplaner mot vold i nære relasjoner, og alle tre nevner urfolk spesifikt. Også kommuner utenfor forvaltningsområdet for samisk språk må ta hensyn til samisk befolkning i utviklingen av kommunale handlingsplaner, jf. punkt 2.2.6. NKVTS har utarbeidet en veileder for utvikling av kommunale handlingsplaner og RVTSene skal bistå kommunene med å utvikle slike planer.

Foreløpige resultater fra SANKS forskning viser at flere av de aktuelle kommunene har utfordringer både når det gjelder utvikling og implementering av kommunale handlingsplaner mot vold i nære relasjoner.¹⁸ Regjeringen vil stimulere til utvikling og implementering av kommunale handlingsplaner mot vold i nære relasjoner i kommuner med samisk befolkning.

6.5.4 Forum for arbeid mot vold og overgrep i samiske samfunn

Det er et mål for regjeringen å styrke samarbeidet mellom norske myndigheter, Sametinget og samiske frivillige organisasjoner i arbeidet mot vold og overgrep i samiske samfunn. Frivillige organisasjoner er viktige samarbeidspartnere for myndighetene i arbeidet mot vold og overgrep. Samiske frivillige organisasjoner, særlig kvinneorganisasjoner, og sivilsamfunnet i samiske områder for øvrig kan bidra med viktig kunnskap og kompetanse, og vil være sentrale aktører i det helhetlige arbeidet.

Flere fagmiljøer, organisasjoner og enkeltpersoner besitter viktig kunnskap og kompetanse om vold og overgrep i samiske samfunn. Både på kommunalt og regionalt plan arbeides det med å finne bedre løsninger for å forebygge og avdekke

vold og overgrep. Samarbeid og nettverksarbeid kan ha stor betydning. Den samiske befolkningen bor spredt, og hjelpeapparat og politi kan ha nytte av å tilegne seg gode erfaringer som andre deler av tjenestene i andre geografiske områder, har opparbeidet seg, herunder erfaringene fra prosjektet Jasska/Trygg. RVTS Nord har, med midler fra Justis- og beredskapsdepartementet, etablert et forum for utvikling av arbeidet mot vold og overgrep i samiske områder og utveksling av erfaringer og kompetanse mellom deltakerne. (Jf. tiltak 70 og 71 i Handlingsplan for å forebygge og bekjempe vold i nære relasjoner (2021–2024).

6.6 Straffeløpfølging

6.6.1 Barnehusstilbud til samiske barn

Statens barnehus er en sentral aktør i arbeidet med å sikre at barns rettigheter ivaretas, og at hjelpen til barn som utsettes for overgrep, mishandling og vold, eller er vitner til vold, er godt koordinert. Se også punkt 4.5.7. For å bidra til at samiske barn får et tilbud tilpasset eget språk og kultur, vil regjeringen etablere et eget barnehus i det samiske kjerneområdet i Finnmark. Finnmark politidistrikt har via Politidirektoratet fått i oppdrag å etablere et slikt tilbud.

Barnehusstilbudet i Finnmark vil få tre lokasjoner; Alta, Kirkenes og Karasjok, der Karasjok vil gi et eget samisk barnehusstilbud. Det tas sikte på etablering av lokasjonen i Karasjok senest sommeren 2025, avhengig av om det skal bygges nytt eller om allerede eksisterende bygningsmasse skal rehabiliteres. Kirkenes er allerede etablert og lokasjonen i Alta åpnes tidlig i 2024.

6.6.2 Bruk av konfliktråd

Konfliktrådene i Nordland, Troms, Finnmark og Trøndelag har erfaring fra saker med vold og overgrep i samiske miljøer. Konfliktrådets arbeidsform er basert på fleksibilitet, å bygge tillit, individuell tilpasning og samarbeid. Imidlertid er saker om vold og overgrep komplekse og kan være preget av stor maktubalanse mellom partene. I mange tilfeller er disse sakene derfor lite egnet for tilrettelagte møter. NOVA evaluerer nå, på oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet, bruken av konfliktråd i saker om vold i nære relasjoner, jf. punkt 5.8. Regjeringen vil sikre at informasjon om gjenopprettende prosess og konfliktrådets tilbud gjøres tilgjengelig for samiske miljøer.

¹⁸ Myrvoll, M. (2023).

Boks 6.10 Regjeringen vil:

- Styrke kunnskap og kompetanse på samisk og om samisk språk og kultur blant ansatte i de offentlige tjenestene.
- Utrede om mandatet til Nasjonalt samisk kompetansesenter (NASAK) skal utvides til å omfatte Sentrene mot incest og seksuelle overgrep/Nok.-sentrene.
- Videreføre RVTSenes oppdrag om å styrke sitt arbeid med vold og overgrep i samiske områder.
- Ha mer forskning om vold og overgrep i samiske samfunn, herunder i reindriftssamiske samfunn.
- Opprette en side i tilknytning til Ung.no med informasjon på samisk om relevante hjelpetilbud for barn og unge.
- Styrke kompetansen om reindriftsnæringen i tjenestene i områder med samisk reindrift.
- Utarbeide informasjon om hjelpetilbud for voldsutsatte og voldsutøvere tilpasset reindriftsnæringen.
- Bidra til å videreutvikle krisesentertilbudet til den samiske befolkningen.
- Stimulere til utvikling og implementering av kommunale handlingsplaner mot vold i nære relasjoner i kommuner med samisk befolkning.
- Etablere et barnehustilbud for samiske barn i Finnmark.
- Sikre at informasjon om gjenopprettende prosess og konfliktrådets tilbud gjøres tilgjengelig for samiske miljøer.

7 Budsjettmessige konsekvenser av opptrappingsplanen og resultatoppfølging

Vold og overgrep er alvorlig kriminalitet og er også et stort samfunns- og folkehelseproblem i Norge. All bruk av vold er i strid med norsk lov og et angrep på grunnleggende menneskerettigheter, som retten til en trygg oppvekst, retten til å bestemme over eget liv og egen helse, og retten til å velge egen livspartner. Vold og overgrep som retter seg mot barn er særlig alvorlig. En barndom preget av utrygghet setter varige spor og har alvorlige konsekvenser både for den som utsettes og for samfunnet som helhet.

Som det framgår av denne opptrappingsplanen er det gjennom de siste årene iverksatt en lang rekke tiltak for å forebygge og bekjempe vold og overgrep mot barn og vold i nære relasjoner. Samtidig pekes det på en rekke utfordringer som planen skal bidra til å løse.

Planen presenterer en samordnet og helhetlig politikk som skal legge til rette for at færre utettes for vold og overgrep og at nødvendig bistand og beskyttelse er tilgjengelig for den som utsettes. Tiltak for å styrke forebygging, utvikling av likeverdige og mer sammenhengende tjenester til voldutsatte, samt mer effektiv straffefølgning av saker om vold i nære relasjoner, står sentralt i planen.

Flere av tiltakene som løftes fram i opptrappingsplanen er knyttet til behovet for et bedre samarbeid mellom ulike aktører og forvaltningsnivåer i arbeidet mot vold og overgrep, både i det forebyggende arbeidet og i hjelpe- og behandlingstilbudet. Et bedre samvirke mellom ulike instanser vil også sikre en bedre samlet utnyttelse av ressursene.

Tiltakene i opptrappingsplanen fordrer ikke vesentlige systemendringer eller administrative tiltak. Det legges i all hovudsak til grunn at allerede eksisterende strukturer skal videreutvikles og styrkes. De skisserte tiltakene vil derfor i begrenset grad medføre administrative konsekvenser for statlig eller kommunal virksomhet.

Det brukes betydelige offentlige ressurser på arbeidet mot vold og overgrep. Samtidig viser Menon Economics samfunnsøkonomiske analyse fra 2022 at bedre forebygging av vold og overgrep

vil kunne spare samfunnet for store menneskelige lidelser og økonomiske kostnader. Å prioritere arbeidet mot vold og overgrep er derfor en nødvendig investering i framtiden.

Regjeringen vil videreføre og styrke arbeidet mot vold og overgrep mot barn og vold i nære relasjoner. I budsjettet for 2024 foreslår regjeringen følgende prioriteringer:

- 25 mill. kroner til spredning av RISK-modellen til alle politidistrikt
- 30 mill. kroner til Statens barnehus, herunder avhør av mindreårige mistenkte i barnehus
- 30 mill. kroner til å avdekke og iredetteføre internettrelaterte overgrep mot barn
- 10 mill. kroner til å etablere en undersøkelseskommisjon for saker som gjelder vold, overgrep eller grov omsorgssvikt mot barn og ungdom
- 10 mill. kroner til å styrke tilskuddsordningen til foreldrestøttende tiltak i kommunene
- 6 mill. kroner til å videreføre og styrke forskningssatsingen om utsatte barn og unge
- 2 mill. kroner til å videreføre styrkingen av hjelpetelefonen Foreldresupport fra revidert nasjonal budsjett 2023 i 2024
- 6 mill. kroner til å styrke mangfoldsrådgiverordningen (tidligere minoritetsrådgiverordningen)
- 3,2 mill. kroner til å styrke Kompetanseteamet mot negativ sosial kontroll og æresrelatert vold
- 1 mill. kroner til å styrke det nasjonale bo- og støttetilbudet for personer over 18 år utsatt for negativ sosial kontroll og æresrelatert vold
- 4 mill. kroner til å utvide bo- og støtte tilbudet med en pilot med plasser for personer over 18 år som har returnert fra ufrivillig utenlandsopphold, og som ikke favnes av dagens tilbud.

Regjeringen foreslår også å bevilge 250 mill. kroner til nye og styrkede tiltak relatert til Opptrappingsplan for psykisk helse og den kommende forebyggings- og behandlingsreformen på rusfeltet i 2024. Den foreslåtte styrkingen er relevant for innsatsen for å forebygge vold og overgrep, og for å hjelpe voldsutsatte. Det foreslås blant annet:

- 150 mill. kroner til psykisk helse og rus som en del av veksten i kommunenes rammetilskudd
- 40 mill. kroner i økt rammetilskudd til helsestasjons- og skolehelsetjenesten
- 5 mill. kroner til videreutvikling av DigiUng og ung.no.
- 12,5 mill. kroner til nasjonal satsing på utvikling og implementering av oppsøkende metodikk i kommunene.

Det er i budsjettet for 2024 også foreslått å bevilge 30 mill. kroner til helse- og levekårsundersøkelsen SAMINOR 3 som gjennomføres av Senter for samisk helseforskning. Spørsmål om vold og overgrep inngår i studien.

I regjeringens etterforskningsløft, er det for 2024 foreslått å sette av 80 mill. kroner til å styrke etterforskning og påtalemyndigheten. Dette vil ha betydning for politiets arbeid med vold og overgrep. Etterforskning med høy kvalitet er viktig for å ivareta rettssikkerheten.

Regjeringen vil trappe opp innsatsen mot vold og overgrep ytterligere i planperioden. For flere av tiltakene i opptappingsplanen er det behov for en nærmere vurdering av innretning og økonomiske og administrative konsekvenser. Regjeringen vil i de årlige budsjettforslagene vurdere innfasing og prioritering av enkelttiltak i planen.

7.1 Resultatoppfølging

Justis- og beredskapsdepartementet vil i samarbeid med Arbeids- og inkluderingsdepartementet,

Barne- og familiedepartementet, Kommunal- og distriktsdepartementet, Kunnskapsdepartementet, Kultur- og likestillingsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Landbruks- og matdepartementet og Utenriksdepartementet følge opp arbeidet med gjennomføring av opptappingsplanen.

Status og framdrift på de ulike tiltakene skal rapporteres årlig til Justis- og beredskapsdepartementet. Rapporteringen skal gi grunnlag for en årlig oppsummering av resultatene som vil offentliggjøres på egnet måte. Departementenes fagdirektorater vil få en sentral rolle i oppfølgingen av tiltak i planen.

7.1.1 Evaluering

Det legges opp til en femårig planperiode (2024–2028). Regjeringen foreslår å sette av 1 million kroner årlig for å følgeevaluere innsatsen i planen. Utover dette har hvert departement ansvar for å evaluere egne tiltak dersom det er hensiktsmessig.

Justis- og beredskapsdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om opptappingsplan mot vold og overgrep mot barn og vold i nære relasjoner (2024–2028).

Vi **HARALD**, Norges Konge

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak om opptappingsplan mot vold og overgrep mot barn og vold i nære relasjoner (2024–2028), i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til vedtak om opptrappingsplan mot vold og overgrep mot barn og vold i nære relasjoner (2024–2028)

I

Stortinget gir sin tilslutning til at det gjennomføres en opptrappingsplan mot vold og overgrep mot barn og vold i nære relasjoner i tråd med

hovedlinjene i den foreliggende proposisjonen. Innsatsen mot vold og overgrep trappes opp ytterligere i planperioden.

Litteraturliste

- Aarset, M. F. & Rosten, M. G. (2023). *Alt som (ikke) ramler inn døra... Familievern tjenesten i en mangfoldig befolkning*. NOVA-rapport 2/23. Oslo: Velferdsinstituttet NOVA, Oslo Met.
- Agenda Kaupang/Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2023). *Tolkemonitor LOV for rapporteringsåret 2022*. (imdi.no).
- Akin, D., Wold, L. K., Stokke, M. & Skarlig, J. B. (2022). *På leting etter trygghet: Integrering av LHBTIQ+ flyktninger i Norge*. Høgskolen i Innlandet: Østlandsforskning. Skriftserien 25 – 2022.
- Angell, E., Kårtveit, B., Nygaard, V. & Riseth, J. Å. (2022). *Hvor går veien? Kartlegging av samisk språk og kultur i språkforvaltningskommunene*. Rapport 11-2022, NORCE Helse og samfunn.
- Arbeidsdepartementet (2011). *Forskrift om sosiale tjenester for personer uten fast bopel i Norge*. 16. desember 2011 nr. 1251.
- Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2021). *Handlingsplan «Frihet fra negativ sosial kontroll og æresrelatert vold (2021–2024)»*.
- Askeland, I. R. (2015). *Men vouldarily in tretament for violent behaviour against a female partner: who are they? Violent behaviour, childhood exposure to violence, mental health and treatment dropout*. Doktorgradsavhandling, Psykologisk institutt, Universitetet i Oslo.
- Askeland, I. R., Moen, L. H., Nilsen, L. G., Kruse, A. E., Hjemdal, O. K. & Holt, T. (2016). *Behandlingstilbudet til voksne som utøver vold: En nasjonal kartleggingsundersøkelse*. NKVTS Rapport 10/2016. Oslo: Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress.
- Bakketeig, E. & Dullum, J. (2023). Påtalemønstre i familievoldssaker. *Tidsskrift for strafferett*, årgang 23, nr. 2 2023, s. 103–127.
- Bakketeig, E., Stefansen, K., Andersen, L. C. & Gundersen, T. (2021). *Evaluering av Statens barnehus 2021*. NOVA Rapport 12/21. Oslo: NOVA, OsloMet (oda.oslomet.no).
- Ballangrud, A. J. B. & Søbstad, M. (2021). *Likestillings- og diskrimineringsloven. Lovkommentar*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Barne- og likestillingsdepartementet (2018). *Mer kunnskap – bedre barnevern. Kompetansestrategi for det kommunale barnevernet 2018–2024*. (bufdir.no).
- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (2020). *Årsrapport 2020. Kompetanseteamet mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og negativ sosial kontroll*. (bufdir.no).
- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (2022 a). *Faglige anbefalinger om kompetansekrav og utdanning for kommunalt barnevern*. (bufdir.no).
- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (2022 c). *Utredning av saker etter barneloven hvor det er stans i samvær mellom barn og en forelder*. Notat.
- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (2023 a). *Tall og statistikk fra krisesentrene i norske kommuner*. (bufdir.no).
- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (2023 b). *Helhetlig kunnskapsgrunnlag tvang og rettigheter i institusjon*. Rapport. Oppdrag 2 tillegg 3 til TB2022.
- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (2023 c). *Bekymret for ufrivillig opphold i utlandet? Søk hjelp!* (YouTube).
- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (2023 d). *Bekymret for at noen skal utsetts for tvangsekteskap? Spør oss i kompetanseteamet!* (YouTube).
- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (2023 e). *Bekymret for at noen utsettes for negativ sosial kontroll? Spør oss i kompetanseteamet!* (YouTube).
- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (2023 f). *Årsrapport 2022. Kompetanseteamet mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og negativ sosial kontroll*. (bufdir.no).
- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (udatert a). *Tall og statistikk fra krisesentrene i norske kommuner. Om beboerne*. (bufdir.no).
- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (udatert b). *Oversikt over foreldrestøttende tiltak*. (bufdir.no).
- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (udatert c). *Kompetansesatsing – kommunalt barnevern*. (bufdir.no).
- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (udatert d). *Grunnmodell for hjelpetiltak i barnevernet*. (bufdir.no).

- Barra, S., Bessler, C., Landolt, M. A. & Aebi, M. (2017). Patterns of Adverse Childhood Experiences in Juveniles Who Sexually Offended. *Sexual Abuse*, Volume 30 Issue 7.
- Beijingplattformen (erklæring og handlingsplan om kvinners rettigheter og likestilling), Beijing 1995.
- Bergersen, O., Årstad, J. & Elstad M. (2022). *KVARUS Nasjonalt kvalitetsregister for skadelig bruk eller avhengighet av rusmidler Årsrapport for 2021 med plan for forbedringstiltak*. KORFOR, Helse Stavanger: Stavanger Universitets-sykehus.
- Bjørnholt, M., Bergman, S. & Grøvdal, Y. (2021). *Vold og seksuelle overgrep blant urfolk – utvalgte internasjonale perspektiver*. NKVTS Rapport nr. 2 2021, s. 27–28. Oslo: Nasjonalt kunnskaps-senter om vold og traumatisk stress.
- Borgarting lagmannsretts (2021). Avgjørelse LB-2021-7674-1.
- Botngård, A., Eide, A. H., Mosqueda, L. & Malmedal, W. (2020 a). Resident-to-resident aggression in Norwegian nursing homes- a cross-sectional exploratory study. *BMC Geriatrics*, 20(222), 1-10.
- Botngård, A., Eide, A. H., Mosqueda, L. & Malmedal, W. (2020 b). Elder abuse in Norwegian nursing homes: a cross-sectional exploratory study. *BMC Health Services Research*, 20(1), 1-12.
- Botngård, A., Eide, A. H., Mosqueda, L., Blekken, L. & Malmedal, W. (2021). Factors associated with staff-to-resident abuse in Norwegian nursing homes: a cross-sectional exploratory study. *BMC Health Services Research*, 21(244), 1-20.
- Bredal, A. m. fl. (2020). «Det var ikke bare ferie» Rapport fra ekspertgruppe om unge som etterlates i utlandet mot sin vilje. Oslo: Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon 03/2020. Publikasjonskode I-1190.
- Bredal, A. (2022). Transnational regimes of family violence. When violence against women crosses borders. I Bows, H. & Fileborn, B. (eds) (2022) *Geographies of Gender-Based Violence. A Multi-Disciplinary Perspective*. Bristol University Press.
- Bredal, A., Eggebø, H. & Eriksen, M. A. (red.) (2020), *Vold i nære relasjoner i et mangfoldig Norge*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Brown, H. (2002). *Safeguarding adults and children with disabilities against abuse*. Strasbourg: Council of Europe, February 2003.
- Brå (2021). *Våld i ungas parrelasjoner*. Rapport 2021:15. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Byrne, G. (2018). Prevalence and psychological sequelae of sexual abuse among individuals with an intellectual disability: A review of the recent literature. *Journal of Intellectual Disabilities* 2018 Sep; 22(3):294-310.
- Bø Vatnar, S. K. (2019). Partnerdrap: Omfang, tidlig identifikasjon og forebygging. I Lillevik, O. G., Salamonsen, J. S. & Nordhaug, I. (Red.). *Vold i nære relasjoner: Diskurser og fenomenforståelse*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS. ISSN 978-82-05-51242-9. s. 312–329.
- CEDAW (2023). *Concluding observations on the tenth periodic report of Norway*. United Nations. 2. mars 2023. CEDAW/C/NOR/CO/10.
- Council of Europe (2022). *Strategy for the Rights of the Child (2022–2027)*.
- Council of Europe (2018). *Guidelines to respect, protect and fulfil the rights of the child in the digital environment*. Recommendation CM/Rec (2018) 7 of the Committee of Ministers.
- Dahl, N. C. & Sørensen, D. (2020). *Vold, overgrep og omsorgssvikt mot risikoutsatte voksne: Forebygging, avdekking og håndtering*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Dale, M. T. G., Aakvaag, H. F., Strøm, I. F., Augusti, E. M. & Skauge, A. D. (2023). *Omfang av vold og overgrep i den norske befolkningen*. NKVTS Rapport nr. 1/2023). Oslo: Nasjonalt kunnskaps-senter om vold og traumatisk stress.
- Den norske legeföreningen. Skriftlig innspill av 17. april 2023.
- Departementene (2021). *Forebygging og bekjempelse av internettrelaterte overgrep mot barn. Nasjonal strategi for samordnet innsats (2021–2025)*.
- Departementene (2023). *Kvinner, fred og sikkerhet (2023–2030)*. Handlingsplan.
- Diskrimineringsnemnda sak 20/98. Offentlig versjon. Norsk forbund for utviklingshemmede (NFU) mot Vest politidistrikt. Vedtak 09.03.2021. (diskrimineringsnemnda.no).
- Diskrimineringsnemnda sak 20/99. Offentlig versjon. Norsk forbund for utviklingshemmede (NFU) mot Vest politidistrikt. Vedtak 09.03.2021. (diskrimineringsnemnda.no).
- Diskrimineringsnemnda sak 21/755. Offentlig versjon. Norsk forbund for utviklingshemmede (NFU) mot Øst politidistrikt. Vedtak januar 2023. (diskrimineringsnemnda.no).
- Dittman, S., Larsen, L. & Holt, T. (2021). Foreldre underrapporterer om konflikter og utfordrin-

- ger i forkant av mekling. *Tidsskrift for Norsk Psykologforening* 30. august 2021.
- Drange, N., Hernæs, Ø. M., Markussen, S., Oterholm, I., Raaum, O. & Slettebø, T. (2022). *Barn, unge og familier i barnevernet – En longitudinell registerstudie. Delprosjekt 2: Hvordan går det med barna?* Stiftelsen Frischsenteret for samfunnsøkonomisk forskning. Rapport 2/2022.
- Draugedalen, K. & Kleive, H. (2022). *Skadelig seksuell atferd i skolen*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Dullum, J. (2017). *Oslo Krisesenters prosjekt for voldsutsatte kvinner i fengsel*. NOVA/OsloMet Notat nr. 4/17. Oslo: NOVA/OsloMet.
- Dullum, J. (2019). *Besøksforbud – straffeprosessloven § 222 a. En evaluering av praktiseringen av bestemmelsen i saker om vold i nære relasjoner*. (fagarkivet.oslomet.no). NOVA Rapport 1/19. Oslo: NOVA/OsloMet.
- Dullum, J. (2020). «Omvendt voldsalarm»: *En evaluering av kontaktforbud med elektronisk kontroll (straffeloven § 57) i saker om vold i nære relasjoner*. NOVA Rapport 2020:15. Oslo: NOVA/OsloMet.
- Dyrstad, K. M. J. & Stene, R. J. (2022). *Seksuallovbrudd inn i rettssystemet. Anmeldte seksuallovbrudd i endring?* SSB-publikasjoner 8. desember 2022. Oslo: SSB.
- Edwards, V. J., Holden, G. W., Anda, R. F. & Felitti, V. J. (2003). Experiencing multiple forms of childhood maltreatment and adult mental health: Results from the adverse childhood experiences (ACE) study. *American Journal of Psychiatry*, 160(8), 153-1460.
- Eggebø H., Stubberud E. & Karlstrøm H. (2018). *Levekår blant skeive med innvandrerbakgrunn i Norge*. NF rapport nr. 9/2018. Bodø: Nordlandsforskning.
- Elvegård, K., Olsen, T., Tøssebro, J. & Paulsen, V. (2020). *TryggEst: Bedre beskyttelse av overgrepssutsatte voksne. Sluttrapport: To års forsøk med TryggEst*. NTNU Samfunnsforskning og FAFO.
- Eriksen, A., Melhus, M., Jacobsen, B. K., Schei, B. & Broderstad, A.-R. (2021). Intimate partner violence and its association with mental health problems: The importance of childhood violence – The SAMINOR 2 Questionnaire Survey. *Scandinavian Journal of Public Health*, 2021, 1-13.
- Eriksen, A. M. A. (2017). *“Breaking the silence” Interpersonal violence and Health among Sami and non-Sami. A population-based study in Mid- and Northern Norway*. Doktoravhandling. Tromsø: UiT. Norges arktiske universitet.
- Europakommisjonen (2022.) *Proposal for a regulation laying down rules to prevent and combat child sexual abuse*. COM/2022/209.
- Europarådets konvensjon om beskyttelse av menneskerettighetene og de grunnleggende friheter (EMK), Roma, 4. november 1950.
- Europarådets konvensjon om datakriminalitet (Budapestkonvensjonen). ETS nr. 185. Budapest 1. juli 2004.
- Europarådets konvensjon om forebygging og bekjempelse av vold mot kvinner og vold i nære relasjoner (Istanbulkonvensjonen), CETS 210, Istanbul, 11. mai 2011.
- Europarådets konvensjon om tiltak mot menneskehandel. ETS nr. 197. Warszawa, 16. mai 2005.
- Europarådets konvensjon om vern av barn mot seksuell utnyttning og seksuelt misbruk (Lanzarotekonvensjonen). CETS 201. Lanzarote, 25. oktober 2007.
- EU's strategi for et bedre internett for barn (2022). *A Digital Decade for children and youth: the new European strategy for a better internet for kids*, COM/2022/212.
- FNs bærekraftsmål. New York 25. september 2015.
- FNs erklæring om urfolks rettigheter (UNDRIP). New York, 13. september 2007.
- FNs internasjonale konvensjon om avskaffelse av alle former for diskriminering av kvinner med tilleggsprotokoll 6. oktober 1999 (FNs kvinnekonvensjon), New York, 18. desember 1979.
- FNs konvensjon om barns rettigheter (barnekonvensjonen). Resolusjon 44/25. 20. november 1989.
- FNs konvensjon om rettigheter for personer med nedsatt funksjonsevne (CRPD), New York, 13. desember 2006.
- FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (ICCPR), New York, 16. desember 1966.
- FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK), New York, 16. desember 1966.
- FNs protokoll for å forebygge, bekjempe og straffe handel med mennesker, særlig kvinner og barn (Palermoprotokollen). HH006-08. Palermo, desember 2000.
- FNs økonomiske og sosiale råd (ECOSOC) (2022). Resolusjon om styrking av den nasjonale og internasjonale innsatsen, inkludert med privat sektor, for å beskytte barn fra seksuell utnyttelse og overgrep.
- Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling (OECD) (2021). Anbefaling om barn i det digitale miljøet.

- Finkelhor, D., Turner, H., Ormrod, R. & Hamby, S. L. (2009). *Violence, abuse, and crime exposure in a national sample of children and youth*. PEDIATRICS 124(5):1411–23.
- Fjær, E. G., Gundersen T. & Mossige, S. (2013). *Lesbiske, homofile, bifile og transpersoners utatthet for vold i nære relasjoner. En kunnskapsoversikt*. NOVA Rapport 5/2013. Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.
- Folkehelseinstituttet (2023). *Konsekvenser av covid-19-pandemien for barn og unges liv og psykiske helse. Andre oppdatering av en hurtigoversikt*. FHI Rapport.
- Forskningsrådet (2022). *Samarbeidsprosjekt for å forebygge og bekjempe vold, overgrep og hatkriminalitet*. Utlysning. Publisert 27. april 2022. Sist oppdatert 19. desember 2022. (forskningsradet.no).
- Forskrift om tilrettelagte avhør (2015). *Forskrift om avhør av barn og andre særlig sårbare fornærmede og vitner (tilrettelagte avhør)*. FOR-2015-09-24-1098. Lovdata.
- Friberg, J. H. & Bjørnset. M. (2019). *Migrasjon, foreldreskap og sosial kontroll*. Fafo-rapport 2019:01. Oslo: FAFO.
- Friberg, J. H. og Sterri, E. B. (2023). *Sosial kontroll og integrasjon. Betydningen av foreldreinvolvering og foreldrerestriksjoner i ungdomstiden for integreringsutfall i overgangen til voksenalivet*. Fafo-rapport 2023/14. Oslo: FAFO.
- Frøyland, L. R., Solstad, G. M., Andersen, P. L., Tveito, S. B., Folstad, S. H. & Skilbrei, M-L. (2021). *Seksuelle overgrep mot barn og unge via digitale medier. En kunnskapsoppsummering*. NOVA-rapport 2021:3. Oslo: NOVA/OsloMet.
- Frøyland, L. R., Lid, S., Schwencke, E. O. & Stefansen, K. (2023). *Vold og overgrep mot barn og unge. Omfang og utviklingstrekk 2007–2023*. Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring. NOVA Rapport 11/23 Oslo: NOVA/OsloMet. (oda.oslomet.no).
- Gjertsen, H., Melbøe, L., Fedreheim, G. E. & Fylling, I. (2017). *Kartlegging av levekårene til personer med utviklingshemming i samiske områder*. Harstad: UiT Norges arktiske universitet.
- GREVIO (2022). *Grevio's (Baseline) Evaluation Report on legislative and other measures giving effect to the provisions of the Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence (Istanbul Convention) Norway*. Council of Europe.
- Grøvdal, Y. (2013). *Mellom frihet og beskyttelse? Vold og seksuelle overgrep mot mennesker med psykisk utviklingshemming – en kunnskapsoversikt*. NKVTS Rapport 2/2013. Oslo: Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress.
- Gundersen, T., Madsen, C. & Winsvold, A. (2014). *Tjenestetilbudet til voldsutsatte personer med nedsatt funksjonsevne*. NOVA Rapport 6/14. Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.
- Haaland, T., Clausen, S. & Schei, B. (2005). *Vold i parforhold – ulike perspektiver. Resultater fra den første landsdekkende undersøkelsen i Norge*. NIBR-rapport 2005: 3.
- Hackett, S. (2014). *Children and young people with harmful sexual behaviours*. Dartington: *Research in Practice*.
- Hackett, S., Phillips, J., Masson, H. & Balfe, M. (2013). *Individual, Family and Abuse Characteristics of 700 British Child and Adolescent Sexual Abusers*. *Child abuse review* 22(4).
- Hafstad, G. S. & Augusti, E. M. (2019). *Ungdoms erfaringer med vold og overgrep i oppveksten. En nasjonal undersøkelse av ungdom i alderen 12–16 år*. NKVTS rapport nr. 4/2019. Oslo: Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress.
- Hafstad, G. S. & Augusti, E. M. (2020). *Barn, ungdom og koronakrisen. En landsomfattende undersøkelse av vold, overgrep og psykisk helse blant ungdom i Norge våren 2020*. Delrapport 1 av 3. NKVTS Rapport 2/2020. Oslo: Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress.
- Hansen, K. L. & Skaar, S. W. (2021). *Unge samers psykiske helse. En kvalitativ og kvantitativ studie av unge samers psykososiale helse*. Tromsø: Universitetet i Tromsø.
- Hellevik, P. & Øverlien, C. (2016). *Teenage intimate partner violence: Factors associated with victimization among Norwegian youths*. *Scandinavian Journal of Public Health*. 2016 Nov;44(7):702–708.
- Helsedirektoratet (2022). *Medisinske undersøkelser ved statens barnehus – utfordringer og anbefalinger*. Rapport. (helsedirektoratet.no).
- Helsedirektoratet (2023). *Svangerskapsomsorgen. Nasjonal faglig retningslinje*. Sist faglig oppdatert 6. juni 2023. (helsedirektoratet.no).
- Helse- og omsorgsdepartementet (2023). *Fra varsel til læring og forbedring*. Rapport fra utvalg oppnevnt for å vurdere varselordningene til Statens helsetilsyn og Statens undersøkelseskommissjon for helse- og omsorgstjenesten.
- Helsetilsynet (2014). *Helsepersonells opplysningsplikt til barnevernet. Oppsummering av kunn-*

- skap fra tilsyn mv. Rapport 2/2014. Oslo: Statens helsetilsyn.
- Helsetilsynet (2019). *Det å reise vasker øynene. Gjennomgang av 106 barnevernssaker*. Oslo: Statens helsetilsyn.
- Helsetilsynet (2023). *Gjennomgang av saker der barn med tilknytning til barnevernsinstitusjon har mistet livet*. Rapport 3/2023. Oslo: Statens helsetilsyn.
- Hjelpekilden (2023). Skriftlig innspill til opptrappingsplanen, 14. april 2023.
- Holm, A., Danielsen, A. Ø., Leirvik, M. S. & Aasland, A. (2022). *Vil gjerne vite mer: Kompetansebehov om negativ sosial kontroll og æresrelatert vold blant ansatte i opplærings- og integreringstjenestene*. NIBR-rapport 2022:14.
- Høgskulen i Volda (udatert). *MANREPORT. Avvergeplikt i møte med partnervold*. (hivolda.no).
- Høyesterett (2016). Avgjørelse HR-2016-2171-a.
- Høyesterett (2022). Avgjørelse HR-2022-1791-u.
- Høyesterett (2023). Avgjørelse HR-2023-2012-A.
- ILO-konvensjonen nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater. Geneve, 27. juni 1989.
- Ingnes, E. K., & Kleive, H. (2011). *I møte med unge overgripere*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2022 a). *IMDi kommuneundersøkelse 2021. Et innblikk i hvordan kommuner arbeider med integreringsoppgaver og hvordan de oppfatter IMDi som samarbeidspartner*. (imdi.no).
- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2022 b). *Rapport Informasjonstiltak om negativ sosial kontroll og æresrelatert vold*. Utgitt 15.12.2022. (imdi.no).
- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2023 a). *Nytt ungdomspanel på plass*. Nyhetsbrev. Sist oppdatert 22. februar 2023. (imdi.no).
- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2023 b). *Hvordan nå ut med informasjon til personer med innvandrerbakgrunn? En veileder til offentlige virksomheter*. Sist oppdatert 27. mars 2023.
- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (udatert a). *Foreldreveiledning*. Fagressurs for introduksjonsprogrammet. (imdi.no).
- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (udatert b). *Nora. Historier om frihet*. (imdi.no).
- Jahnsen, S. Ø., Kårtveit, B. H., Lundeberg, I. R., Sivertsen, K., Bergman S., Sandmoe, A., Selvik, S. & Øverlien, C. (2022). *Krisesenter – kommunenes arbeid og oppfølging i reetableringsfasen*. Rapport nr. 20-2022, NORCE Helse og samfunn. NORCE Norwegian Research Centre AS og Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress.
- Jensen, M., Garbo, E., Kleive, H., Grov, Ø. & Hysing, M. (2016). Gutter i Norge med skadelig seksuell atferd. *Tidsskrift for Norsk psykologforening*, Vol 53, nummer 5, 2016, side 366–375.
- Justis- og beredskapsdepartementet (2021). *Handlingsplan for å forebygge og bekjempe vold i nære relasjoner «Frihet fra vold»* (2021–2024).
- Justis- og beredskapsdepartementet (2023). *Taushetsplikt, opplysningsrett og opplysningsplikt i forvaltningen – en veileder. Basert på en utredning av professor, ph.d. Morten Holmboe, utført på oppdrag fra og i samarbeid med Justis- og beredskapsdepartementet*.
- Justitiedepartementet (2023). *Kommuners ansvar for brottsforebyggende arbeid*. Lagrådsremiss.
- Justis- og beredskapsdepartementet (2023 a). *Trygghet i hverdagen. Handlingsplan mot 2025*.
- Kojan, B. H., Nilsen, M., Storhaug, A. S., Agerup, T., Clifford, G. & Lichtwarck, W. (2020). *Barnevernets arbeid med barn og unge som har erfart vold og overgrep i nære relasjoner – en litteraturstudie*. Rapportserie for sosialt arbeid, rapport nr. 3. Trondheim: NTNU.
- Kosuta, M. (2018). «Av og til kunne jeg ønske jeg hadde en hijab å skyld på eller noe som gjør meg synlig.» *En institusjonell etnografisk studie av sosial kontroll*. Masteroppgave, Universitetet i Agder.
- Krnjacki, L., Emerson, E., Llewellyn, G. & Kavanagh A. M. (2016). Prevalence and risk of violence against people with and without disabilities: findings from an Australian population-based study. *Australian and New Zealand Journal of Public Health*, Volume 40, Issue 1, pages 16–21.
- Komiteen for barnets rettigheter (2018). *Avsluttende merknader til Norges kombinerte femte og sjette periodiske rapport fra Komiteen for barnets rettigheter*. De forente nasjoner, 4. juli 2018. CRC/C/NOR/CO/5-6.
- Kripos (2019). *Alvorlig vold mot små barn*. Oslo: Kripos. (politiet.no).
- Kripos (2023 a). *Drap i Norge 2012–2022. Nasjonal drapsoversikt*. Oslo: Kripos. (politiet.no).
- Kripos (2023 b). *Behandling av opplysninger om personer med adressesperr*. Veiledning. 13. januar 2023 Oslo: Kripos. (politiet.no).
- Kripos (2023 c). *Cyberkriminalitet 2023. Politiets årlige temarapport om kriminalitet mot datasystemer og kriminalitet støttet av datasystemer*. Oslo: Kripos. (politiet.no).

- Kultur- og likestillingsdepartementet (2023). *Regjeringens handlingsplan for kjønns- og seksualitetsmangfold (2023–2026)*.
- Kunnskapsdepartementet (2021 a). *Handlingsplan. Frihet fra negativ sosial kontroll og æresrelatert vold (2021–2024)*.
- Kunnskapsdepartementet (2021 b). *Læringsmiljø og mobbing*. Artikkel. Sist oppdatert 11. juni 2021. (regjeringen.no).
- Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner (udatert). *Trygg*. (Inu.no).
- Leonard K. (2001). Domestic violence and alcohol: what is known and what do we need to know to encourage environmental interventions? *Journal of Substance Use*, 2001;6:235–247.
- Likestillingssenteret (2021). *Våg å se – våg å handle: håndbok for forebygging av vold og overgrep mot barn*. Hamar: Likestillingssenteret.
- Løvgren, M., Høgestøl, A. & Kotsadam, A. (2022). *Nasjonal trygghetsundersøkelse 2020*. NOVA-rapport 2/22. Oslo: Velferdsforskningsinstituttet NOVA/OsloMet.
- Melbøe, L., Johnsen, B-E., Fedreheim, G. E. & Hansen, K. L. (2016). *Situasjonen til Samer med funksjonsnedsettelse*. Stockholm: Nordens Valfærdscenter.
- Medietilsynet (udatert). *Foreldreguide til å snakke om porno på nett og deling av nakenbilder*. (medietilsynet.no).
- Meld. St. 12 (2010–2011). *Bistand til nordmenn i utlandet*. Utenriksdepartementet.
- Meld. St. 5 (2020–2021). *Samfunnssikkerhet i en usikker verden*. Justis- og beredskapsdepartementet.
- Meld. St. 8 (2022–2023). *Menneskerettar for personar med utviklingshemming – Det handlar om å bli høyrte og sett*. Kultur- og likestillingsdepartementet.
- Meld. St. 15 (2022–2023). *Folkehelsemeldinga. Nasjonal strategi for utjamning av sosiale helseforskjellar*. Helse- og omsorgsdepartementet.
- Meld. St. 23 (2022–2023). *Opptrappingsplan for psykisk helse (2023–2033)*. Helse- og omsorgsdepartementet.
- Melhus, M. & Broderstad, A. R. (2020). *Folkehelseundersøkelsen i Troms og Finnmark. Tilleggsrapport om samisk og kvensk/norskfinsk befolkning*. Tromsø: Senter for samisk helseforskning, UiT Norges arktiske universitet.
- Mitra, M., Mouradian, V. E., Fox, H. F. & Pratt, C. (2016). Prevalence and Characteristics of Sexual Violence Against Men with Disabilities. *American journal of preventive medicine*. 2016 Mar; 50(3):311–317.
- Mossige, S. & Stefansen, K. (2007). *Vold og overgrep mot barn og unge. En selvrapporteringsstudie blant avgangselever i videregående skole*. NOVA-rapport 20/07. Oslo: NOVA.
- Mossige, S. & Stefansen, K. (red.) (2016). *Vold og overgrep mot barn og unge. Omfang og utviklingstrekk 2007–2015*. NOVA Rapport 5/16. Oslo: NOVA.
- Myrvoll, M. (2023). Innspill på innspillsmøte i Karasjøk 24. mars 2023.
- Myrvold, T. M., Møller, G. H. & Krone-Hjertstrøm, H. (2022). *Evaluerer av opptrappingsplanen mot vold og overgrep. Sluttrapport*. NIBR-rapport 2022:134. Oslo: By- og regionforskningsinstituttet NIBR. OsloMet – storbyuniversitetet.
- Møllersen, S., Stordahl, V., Tørres, G. & Eira-Åhrén, I. M. (2016). *Reindriftas hverdag – interne og eksterne faktorer som kan påvirke psykisk helse*. Delrapport 1. SANKS-NRL.
- Nadim, M. & Orupabo, J. (2014). *Miljøterapi med unge utsatt for tvangsekteskap og æresrelatert vold*. ISF Rapport 2014:13. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress (udatert). *Veiviseren om kjønnslemlestelse. Veiledning om jenter og kvinner i risikozonen, og de som allerede har blitt utsatt*. (nkvts.no).
- Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress (2023). *Arbeid etter vold: Konsekvensene av vold for arbeidslivet*. Prosjekt. (nkvts.no).
- NAV (2023). *Vold i nære relasjoner og merneskehandel*. Oppdatert 27. oktober 2023. (nav.no).
- Nergård, J. E. (2005). *Det skjulte Nord-Norge*. Ad Notam Gyldendal Skaff.
- Nordland politidistrikt (2017). *Overgrepene i Tysfjord – erfaringer og funn fra politiets etterforskning*.
- Norges idrettsforbund (udatert). *Trygg på trening*. (idrettsforbundet.no).
- Norges institusjon for menneskerettigheter (2018). *Vold og overgrep i samiske samfunn*. Temarapport 2018.
- Norges institusjon for menneskerettigheter (2022 a). *Rus og menneskerettigheter*.
- Norges institusjon for menneskerettigheter (2022 b). *Holdninger til samer og nasjonale minoriteter i Norge*.
- Norges institusjon for menneskerettigheter (2023). *Eldres menneskerettigheter. På stede hvil? Kunnskapsoppdatering*. Publisert 27. juni 2023.

- NOU 2016: 17 *På lik linje – Åtte løft for å realisere grunnleggende rettigheter for personer med utviklingshemming.*
- NOU 2017: 12 *Svikt og svik – Gjennomgang av saker hvor barn har vært utsatt for vold, seksuelle overgrep og omsorgssvikt.*
- NOU 2020: 17 *Varslede drap? – Partnerdrapsutvalgets utredning.*
- NOU 2021: 3 *Barneliv foran, bak og i skjermen – Utvalg for beskyttelse av barn og unge mot skadelig medieinnhold – med særlig vekt på pornografisk og seksualisert innhold.*
- NOU 2021: 6 *Myndighetenes håndtering av koronapandemien. Rapport fra koronakommisjonen.*
- NOU 2022: 9 *En åpen og opplyst offentlig samtale. Ytringsfrihetskommisjonens utredning.*
- NOU 2022: 11 *Ditt personvern – vårt felles ansvar.*
- NOU 2022: 21 *Strafferettslig vern av den seksuelle selvbestemmelsesretten – Forslag til reform av straffeloven kapittel 26.*
- NOU 2023: 5 *Den store forskjellen – Om kvinners helse og betydningen av kjønn for helse.*
- NOU 2023:13 *På høy tid – Realisering av funksjonshindredes rettigheter.*
- NOU 2023: 16 *Evalueringsrapport om pandemihåndtering.*
- NOU 2023: 24 *Med barnet hele vegen – barnevernsinstitusjoner som har barnas tillit.*
- Nøkleby, H., Berg, R. C., Muller, A. E. & Ames, H. M. R. (2021). *Konsekvenser av covid-19 på barn og unges liv og helse: En hurtigoversikt.* Oslo: Folkehelseinstituttet.
- Olsen, T., Kermit, P., Dahl, N. C., Sødén, E. & Envik, R. (2018). *Rettsikkerhet – likeverd og likeverdig behandling. Mennesker med kognitive funksjonsnedsettelse i møte med strafferettspleien.* NF- rapport nr.: 5/2018. Bodø: Nordlandsforskning.
- Olsvik, V. M. (2010). *Overgrep mot kvinner med nedsatt funksjonsevne – en kunnskapsoversikt.* Oslo: Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress.
- Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling (OECD) (2021). *Anbefaling om barn i det digitale miljøet.*
- Ormhaug, S. M., Jensen, T. K., Hukkelberg, S. S., Holt, T. & Egeland, K. (2012). *Traumer hos barn – blir de gjemt eller glemt? Kartlegging av traumatiske erfaringer hos barn og unge henvist til BUP. Tidsskrift for norsk psykologforening, 49(3).*
- Oslo politidistrikt (2022). *Risiko og livssammenheng for unge kriminelle i Oslo. En ustødig grunnmur for mestring.* SALTO-rapport.
- Pedersen, S., Johnsen F. F., Ljøgdottir von Hanno, I., Myrvold, T. & Stokke, O. M. (2023). *Samfunns-*
- skostnader av vold i nære relasjoner.* Menonpublikasjon nr. 15/2023. Oslo: Menon Economics.
- Politidirektoratet, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet & Helsedirektoratet (2016). *Felles retningslinjer for Statens barnehus.* 19. desember 2016.
- Politidirektoratet (2022). *Mangfold, dialog og tillit. Handlingsplan for politiets arbeid (2022–2025).* (politiet.no).
- Proba Samfunnsanalyse (2021). *Omfang av negativ sosial kontroll.* Rapport 2021 – 10.
- Proba Samfunnsanalyse (2022). *Negativ sosial kontroll og æresrelatert vold gjennom sosiale medier.* Rapport 2022 – 14.
- Proba samfunnsanalyse (2023). *Evalueringsrapport om kompetanseteamet mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og negativ sosial kontroll. Utarbeidet for Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID).* Rapport 2023 – 1.
- Prop. 112 L (2014–2015). *Endringer i straffeprosessloven (avhør av barn og andre særlig sårbare fornærmede og vitner).* Justis- og beredskapsdepartementet.
- Prop. 81 L (2016–2017). *Lov om likestilling og forbud mot diskriminering (likestillings- og diskrimineringsloven).* Barne- og likestillingsdepartementet.
- Prop. 167 L (2016–2017). *Endringer i barnelova og straffeloven mv. (bedre rettsvern for barn mot vold og overgrep).* Barne- og likestillingsdepartementet.
- Prop. 63 L (2018–2019). *Endringer i diskrimineringsombudsloven og likestillings- og diskrimineringsloven (etablering av et lavterskelt tilbud for behandling av saker om seksuell trakassering og en styrking av aktivitets- og reddegjørelsesplikten).* Barne- og likestillingsdepartementet.
- Regeringskansliet (2022). *Kommuners ansvar for brottsforebyggende arbeid.* Regeringens proposition 2022/23: 43.
- Riksadvokaten (2021). *Etterforskning av saker med mistanke om grov vold mot små barn og riksadvokatens vurdering av rettskraftige dommer i lys av artikler om såkalt filleristing.* 21/1409-8/AGR012. Oslo, 25. oktober 2021.
- Riksadvokaten (2023 a). *Mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen i 2023.* Rundskriv nr. 1/2023. Oslo, 1. februar 2023.
- Riksadvokaten (2023 b). *Retningslinjer for politiavhør av barn og særlig sårbare personer som er mistenkt i straffesak.* Riksadvokatens skriftserie 1/2023.

- Riksrevisjonen (2021 a). *Riksrevisjonens undersøkelse av politiets innsats mot kriminalitet ved bruk av IKT*. Dokument 3:5 (2020–2021).
- Riksrevisjonen (2021 b). *Riksrevisjonens undersøkelse av psykiske helsetjenester*. Dokument 3:13 (2020–2021).
- Riksrevisjonen (2022 a). *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes innsats mot vold i nære relasjoner*. Dok 3:8 (2021–2022).
- Riksrevisjonen (2022 b). *Riksrevisjonsrapport om politi og lensmannsetatens måloppnåelse på sentrale områder*. Dok 3:7 (2021–2022).
- Riksrevisjonen (2023). *Riksrevisjonens rapport om myndighetenes samordning av arbeidet med digital sikkerhet i sivil sektor*. Dok 3:7 (2022–2023).
- Røsdal, T., Madsen, A. Å., Næss, T. & Larsen, E. H. (2019). *Kompetanse om vold og overgrep i nære relasjoner: innledende kartlegging av føringer, opplæringsstrukturer og kompetansebehov*. NIFU-rapport 2019:26. Oslo: Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning.
- Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn (2023). *Religions- og livssynsledere i Norge fordømmer vold i nære relasjoner*. 20. april 2023. (stl.no).
- Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn (udatert). *Tros- og livssynssamfunn mot negativ sosial kontroll*. (stl.no).
- Sandmoe, A., Wentzel-Larsen, T. & Hjemdal, O. K. (2017). *Vold og overgrep mot eldre personer i Norge: En nasjonal forekomststudie*. NKVTS Rapport 9/2017. Oslo: Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress.
- Sannhets- og forsoningskommisjonen (2023). *Sannhet og forsoning – grunnlag for et oppgjør med fornorskingspolitikk og urett mot samer, kvener/norskfinner og skogfinner*. Rapport til Stortinget fra Sannhets- og forsoningskommisjonen. Avgitt til Stortingets presidentskap 1. juni 2023. Dokument 19 (2022–2023).
- Sekretariatet for konfliktrådene (2021). *Tilbakefallsanalyse for 2020*.
- Sener, M. Y., Willmann-Robleda, S., Wong, M. & Hatlesko, A. B. (2023). *Bedre beskyttelse for voldsutsatte flykninger og innvandrere*. VID-rapport 2023/1. Oslo: VID vitenskapelige høyskole.
- Smette, I., Hyggen, C. & Bredal, A. (2021). *Foreldrerestriksjoner blant minoritetsungdom: Omfang og mønstre i og utenfor skolen*. *Tidsskrift for samfunnsforskning* 62(1): 5-26.
- Smette, I. & Rosten, M. G. (2019). *Et iaktatt foreldreskap. Om å være forelder og minoritet i Norge*. NOVA rapport nr. 3/19. Oslo: NOVA.
- Spein, A. R., Steen, R. & Hoxmark, E. (2012). *Tilbud til minoritetsetniske pårørende*. Landsforbundet mot stoffmisbruk (LMS).
- Statistisk sentralbyrå (2021). *Levekårsundersøkelse 2020*. (ssb.no).
- Steeg, S., Webb, R. T., Mok, P. L. H., Pedersen, C. B., Antonsen, S., Kapur, N. & Carr, M. J. (2019). Risk of dying unnaturally among people aged 15–35 years who have harmed themselves and inflicted violence on others: A national nested case-control study. *The Lancet Public Health*, 4(5), e220–e228.
- Steinsvik, M. R., & Torp, E. (red.) (2017), *Det har skjedd mitt barn. Et ressurshefte om å være nærstående til utsatte for vold og seksuelle overgrep i samiske samfunn*. Samisk kirkeråd og Kirkelig ressurscenter.
- Stenbacka, M., Moberg, T., & Jokinen, J. (2019). Adolescent criminality: Multiple adverse health outcomes and mortality pattern in Swedish men. *BMC Public Health*, 19(1), 400.
- Stine Sofies Stiftelse. Skriftlig innspill av 13. april 2023.
- Thoresen, S. & Hjemdal, O. K. (red.) (2014). *Vold og voldtekt i Norge. En nasjonal forekomststudie av vold i et livsløpsperspektiv*. NKVTS rapport 1/2014. Oslo: Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress.
- Tonheim, M., Danielsen, H. & Jakobsen, R. (2019). *Hjelp til å avdekke vold og overgrep mot barn og unge – en evaluering av konsultasjonteam*, Rapport nr. 16 – 2019. NORCE Samfunn. NORCE Norwegian Research Centre AS.
- Tremblay, R. E., Vitaro, F. & Côté, S. M. (2018). Developmental origins of chronic physical aggression: a bio-psycho-social model for the next generation of preventive interventions. *Annual review of psychology*. 2018 jan 4:69:283-407.
- United Nations Human Rights Office of the High Commissioner (2023). *Custody, violence against women and violence against children – Report of the Special Rapporteur on violence against women and girls, its causes and consequences, Reem Alsalem*. A/HRC/53/36. 13. april 2023.
- UN Women (udatert). *16 Days of Activism against Gender-Based Violence*. (unwomen.org).
- Utdanningsdirektoratet (2017). *Rammeplan for barnehagen*. (udir.no).
- Utdanningsdirektoratet (2021). *Rammeplan for SFO*. (udir.no).

- Utdanningsdirektoratet (udatert a). *Læreplanverket*. (udir.no).
- Utdanningsdirektoratet (udatert b). *Støttmateriell til rammeplan for barnehagen*. (udir.no).
- Utdanningsdirektoratet (udatert c). *Støtte til undervisning om kjønn og seksualitet*. (udir.no).
- Utdanningsdirektoratet (2022) *Negativ sosial kontroll og æresrelatert vold*. Sist endret 22. november 2022 (udir.no).
- VID vitenskapelige høgskole (udatert). *Videreutdanning i minoritetskompetanse i barnevernet*. (vid.no).
- Vrålstad, S. & Wiggen, K. S. (red.) (2017). *Levekår blant innvandrere i Norge 2016*. SSB rapporter 2017/13. Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Weiss, N., Strand, A. H. & Flatø, H. (2022). *Implementeringsarbeidet i Jeg Vet og Snakkemedbarn.no. Delrapport 2*. Fafo-rapport 2022:9. Oslo: FAFO Institutt for arbeidslivs- og velferdsforskning.
- Ziyada, M. M., Johansen, R. E. B., Berthelsen, M., Lien, I.-L. & Bendiksen, B. (2023). Factors associated with general practitioners' routines and comfortability with assessing female genital cutting: a cross-sectional survey. *BMC Health Services Research* 23, Article number 82 (2023).
- Jahnsen, S. Ø., Kårtveit, B. H., Rindal Lundeberg, I., Sivertsen, K., Bergman, S., Sandmoe, A., Selvik, S. & Øverlien, C. (2022). *Krisesenter – kommunenes arbeid og oppfølging i reetableringsfasen*. Rapport nr. 20-2022, NORCE Helse og samfunn.
- Øverli, I. T., Bergman, S. H. & Finstad, A. K. (2017). «Om du tør å spørre, tør folk å svare»: *Hjelpeapparatets og politiets erfaringer med vold i nære relasjoner i samiske samfunn*. NKVTS Rapport 2/2017. Oslo: Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress.
- Øverlien, C., Hauge, M.-I. & Schulz, J.-H. (red.) (2016). *Barn, vold og traumer – Møter med unge i utsatte livssituasjoner*. Oslo: Universitetsforlaget.
-
-

Bestilling av publikasjoner

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon

publikasjoner.dep.no

Telefon: 22 24 00 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på

www.regjeringen.no

Trykk: Departementenes sikkerhets- og
serviceorganisasjon – 12/2023

