



STORTINGET

Innst. 147 S

(2022–2023)

Innstilling til Stortinget
fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument 3:8 (2021–2022)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av myndighete- nes innsats mot vold i nære relasjoner

Til Stortinget

1. Sammendrag

1.1 Innledning

Vold i nære relasjoner er alvorlig kriminalitet med store konsekvenser både for den som utsettes direkte for volden, og for den som lever i en tilværelse med slik vold. Denne volden utgjør et omfattende samfunns- og folkehelseproblem. Volden kan ha mange former; den kan være fysisk, psykisk, seksuell, materiell og/eller økonomisk fra en person som den voldsutsatte har en nær relasjon til. Det kan være vold fra nåværende eller tidligere partner, inkludert kjæreste, samboer og ektefelle. Det kan også være vold mot andre i nær relasjon, både barn, unge, voksne og eldre. For eksempel har én av fem blant barn og unge opplevd fysisk vold fra én forelder i oppveksten.

Målet med Riksrevisjonens undersøkelse har vært å vurdere om myndighetenes innsats mot vold i nære relasjoner er i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger om å avdekke overgrep, ivareta voldsutsatte og straffeforfølge overgrep som allerede har skjedd. Undersøkelsen omfatter i hovedsak perioden 2015–2020, men på enkelte områder inngår data til og med 2021.

Bakgrunnen for undersøkelsen er at en rekke studier og evalueringer har pekt på at en stor andel av befolkningen har vært utsatt for vold fra en partner eller andre

i en nær relasjon. Norge har en forpliktelse gjennom Istanbulkonvensjonen og andre konvensjoner til å gi beskyttelse og hindre at enkeltindivider blir utsatt for overgrep fra andre gjennom å forebygge, avverge, etterforske og straffeforfølge vold og overgrep. Undersøkelser viser at gjentatte voldsepisoder er registrert av politiet og helsevesenet i 70 pst. av alle partnerdrapssaker. Å forhindre og forebygge vold i nære relasjoner vil derfor kunne forhindre at drap begås.

Voldsutsatte kan ha ulike, men omfattende behov for bistand fra det offentlige. Noen eksempler på aktører som tilbyr hjelp eller tjenester er krisesenter, helse- og omsorgstjenester, skole, barnehage, politi og barnevern. Det er ingen instans som har det overordnede ansvaret for å sikre et helhetlig tilbud til voldsutsatte. Det kan derfor være vanskelig for voldsutsatte eller deres pårørende å orientere seg om hvor en kan søke hjelp.

Undersøkelsen har blant annet tatt utgangspunkt i følgende vedtak og forutsetninger fra Stortinget:

- lov om barnevernet (barnevernloven)
- lov om barnehager (barnehageloven)
- lov om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten (politiregisterloven)
- lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)
- lov om folkeregistrering (folkeregisterloven)
- lov om grunnskolen og videregående opplæring (opplæringsloven)
- lov om helsepersonell m.v. (helsepersonelloven)
- lov om kommunale helse- og omsorgstjenester (helse- og omsorgstjenesteloven)
- lov om kommunale krisesentertilbud (krisesenterloven)
- lov om politiet (politiloven)

- lov om rettergangsmåten i straffesaker (straffeprosessloven)
- lov om straff (straffeloven)
- Europarådets konvensjon om forebygging og bekjempelse av vold mot kvinner og vold i nære relasjoner (Istanbulkonvensjonen). Ratifisert av Stortinget.
- Innst. 339 S (2012–2013) Innstilling fra justiskomiteen om forebygging og bekjempelse av vold i nære relasjoner. Det handler om å leve.
- Innst. 347 L (2014–2015) Innstilling fra justiskomiteen om endringer i straffeprosessloven (avhør av barn og andre særlig sårbare fornærmede og vitner).
- Innst. 247 (2016–2017) Innstilling fra justiskomiteen om Opptrappingsplan mot vold og overgrep (2017–2021).

Rapporten ble forelagt Justis- og beredskapsdepartementet, Barne- og familiedepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Kunnskapsdepartementet og Arbeids- og inkluderingsdepartementet ved brev 24. februar 2022. Departementene har i brev mellom 22. mars og 25. mars 2022 gitt kommentarer til rapporten. Kommentarene er i hovedsak innarbeidet i rapporten og i Riksrevisjonens dokument.

1.2 Konklusjoner

- Viktige aktører som lærere, barnehageansatte og fastleger har for lite kunnskap om opplysningsplikten, avvergingsplikten og om avdekking av vold i nære relasjoner.
- Svakheter i det helhetlige hjelpetilbudet kan innebære at voldsutsatte ikke får den hjelpen de trenger.
 - Samhandlingen mellom politi og barnevern har blitt bedre, med det er fortsatt utfordringer.
 - Uklarheter rundt forståelse av taushetsplikt og opplysningsplikt gir utfordringer for samarbeidet mellom involverte offentlige tjenester.
 - Varierende oppfølging av krisesenterloven i kommunene.
- Politiet prioriterer saker om vold i nære relasjoner, men det er utfordringer med etterforskning og bruk av beskyttelsestiltak.
 - Risikostyringsverktøy i saker som gjelder partnervold og æresrelatert vold brukes, men det er mangler ved kompetanse og kapasitet i distriktene for bruk av verktøyene.
 - Andelen oppklarte saker har gått ned, og lang saksbehandlingstid fører ofte til strafferabatt.
 - Kompetansen er styrket, men politiet mangler etterforskningskapasitet.
 - Voldsutsatte har stort behov for beskyttelse, men det er svakheter ved politiets oversikt, bruk og oppfølging av beskyttelsestiltak.

- Intensjonen ved opprettelsen av støttesentrene for kriminalitetsutsatte i politidistriktene er ikke fulgt opp i tilstrekkelig grad.
- Mangelfull kunnskap om æresrelatert vold, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse kan føre til at saker ikke avdekkes og at voldsutsatte ikke får tilstrekkelig og egnet hjelp.
- Det er vedvarende svakheter i myndighetenes samordning av innsatsen mot vold i nære relasjoner.

1.3 Utdyping av konklusjoner

Undersøkelsen viser at innsatsen mot vold i nære relasjoner har vært et prioritert område for norske myndigheter i en årrekke. Partnerdrapsutvalgets rapport fra 2020 viser at de fleste partnerdrapene skjedde etter ett eller flere forvarsler. Rapporten peker på at politi og andre hjelpetjenester ikke tidsnok iverksatte forebyggende tiltak som kunne redusert risikoen for alvorlig partnervold og partnerdrap. Vold i nære relasjoner er alvorlig kriminalitet. Det er viktig at myndighetene så raskt som mulig griper inn for å hindre vold, og at volden eventuelt eskalerer.

Videre viser undersøkelsen flere svakheter i myndighetenes arbeid mot vold i nære relasjoner. Viktige aktører er usikre på om og hvordan de skal melde fra om mistanke om vold. Det er utfordringer i politiets etterforskning og bruk av beskyttelsestiltak. I tillegg kan svakheter i det helhetlige hjelpetilbudet innebære at voldsutsatte ikke får den hjelpen de trenger. Det varierer hvordan kommunene følger opp sitt ansvar. Videre er det svakheter i myndighetenes samordning av innsatsen. Statlige myndigheter har i sin samordning ikke i tilstrekkelig grad fulgt opp og stimulert kommunene til å ivareta sitt ansvar og gi området tilstrekkelig oppmerksomhet og prioritet.

Riksrevisjonen vurderer de samlede svakhetene undersøkelsen viser som alvorlige, fordi det kan få betydelige konsekvenser for de voldsutsatte.

1.3.1 VIKTIGE AKTØRER SOM LÆRERE, BARNEHAGEANSATTE OG FASTLEGER HAR FOR LITE KUNNSKAP OM OPPLYSNINGSPLIKTEN, AVVERGINGSPLIKTEN OG OM AVDEKKING AV VOLD I NÆRE RELASJONER

Alle har en lovpålagt plikt til å avverge straffbare handlinger (avvergingsplikten). Det innebærer blant annet plikt til å melde fra om tilfeller av vold i nære relasjoner til politiet. Enhver som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan, har i tillegg en lovpålagt plikt til å melde fra til barnevernet når det er grunn til å tro at et barn er utsatt for vold eller mishandling (opp-

lysningsplikten). Lovpålagt taushetsplikt begrenser ikke disse pliktene.

Det er positivt at det er gjennomført en rekke kampanjer for å øke bevisstheten og kunnskapen rundt avvergingsplikten. Undersøkelsen viser imidlertid at mange fastleger, barnehageansatte og grunnskolelærere synes det er vanskelig å vurdere når avvergingsplikten gjelder. Disse yrkesgruppene melder i større grad sin mistanke om vold i nære relasjoner til barnevernet enn til politiet. Både barnehageansatte og grunnskolelærere peker på at de opplever at de i større grad må være sikre på at noen er utsatt for vold, for å kunne melde en sak til politiet. Politidirektoratet viser til at mange er redde for sitt eget straffeansvar når det gjelder forholdet mellom avvergingsplikten og taushetsplikten, og at mange opplever at det å varsle til politiet kan få negative konsekvenser for det videre samarbeidet med de berørte.

Figur 1 i Dokument 3:8 (2021–2022) viser at flere grunnskolelærere og barnehageansatte peker på at en bekymring er tilstrekkelig for å melde fra til barnevernet. Det er positivt at terskelen for å melde til barnevernet er lavere i slike saker. Barnevernet har en plikt til å gi tilbakemelding til alle som har meldt en bekymring. Skole, barnehage og andre har behov for å vite om barnet følges opp av barnevernet. Tilbakemeldinger er viktige for tillit, samarbeid og videre oppfølging av barnet. Flere av respondentene oppgir imidlertid at de ikke får tilbakemelding fra barnevernet etter at de har gitt en melding til barnevernet.

Undersøkelsen viser at mange fastleger, barnehageansatte og grunnskolelærere, som har besvart Riksrevisjonens spørreundersøkelse, har hatt mistanke om at noen av deres pasienter, barnehagebarn eller skoleelever har vært utsatt for vold i nære relasjoner. Til tross for at det er etablert rutiner, veiledere og verktøy på området, viser undersøkelsen at mange gir uttrykk for at de er usikre på hvordan og i hvilke tilfeller de skal gå videre dersom de har en mistanke. Usikkerheten har blant annet sammenheng med at de som utsettes for vold ofte er tause om det og at tema kan være tabubelagt og vanskelig å ta opp. Riksrevisjonen merker seg at kunnskap om vold i nære relasjoner blir pekt på som en utfordring av flere aktører. Fastlegene har en viktig rolle som formidler av både kommunale hjelpetilbud og som henviser til spesialisthelsetjenesten. Manglende kunnskap i denne yrkesgruppen kan derfor føre til at tilfeller av vold i nære relasjoner ikke avdekkes og avverges.

1.3.2 SVAKHETER I DET HELHETLIGE HJELPETILBUDET KAN INNEBÆRE AT VOLDSUTSATTE IKKE FÅR DEN HJELPEN DE TRENGER

Et helhetlig tilbud til voldsutsatte er helt avgjørende for å bekjempe vold i nære relasjoner. Dette gjelder

både det akutte og det mer langsiktige hjelpe- og behandlingstilbudet.

Det kan være en utfordring at det er mange ulike aktører, både kommunale og statlige, som yter tjenester og bistand til voldsutsatte, jf. figur 2. Flere aktører peker på manglende avklaring av roller og ansvar mellom de ulike aktørene og tjenestene. Dette kan føre til at enkelte voldsutsatte ikke fanges opp og mottar den hjelpen som de har behov for.

Undersøkelsen viser at samhandlingen mellom politiet og kommunale hjelpetjenester som barnevernet har forbedringspotensial når det gjelder deling av informasjon. Manglende forståelse av taushetsplikt og opplysningsplikt kan også medføre utfordringer for samarbeidet mellom hjelpetjenestene på ulike nivåer. Dette har lenge vært en utfordring, og undersøkelsen viser at en del av de samme problemene vedvarer.

Flere kilder i undersøkelsen peker på utfordringer med tilgang til nøytrale tolker for enkelte språkgrupper i barnevernssaker. Riksrevisjonen har forståelse for at dette kan være en utfordring i enkelte tilfeller, men vil samtidig peke på hvor viktig nøytral tolk er for å få avdekket saker og kunne iverksette adekvate tiltak, samt sikre at involverte har nødvendig tillit til myndighetenes arbeid. En lov om tolker med krav til god tolkeskikk, taushetsplikt og habilitet trådte i kraft 1. januar 2022.

1.3.3 SAMHANDLINGEN MELLOM POLITI OG BARNEVERN HAR BLITT BEDRE, MEN DET ER FORTSATT UTFORDRINGER

Riksrevisjonen mener det er positivt at departementer og direktorater har iverksatt tiltak for å bedre samarbeidet mellom politi og barnevern i saker som gjelder vold i nære relasjoner. Det gjennomføres faste direktørmøter hvor nasjonal ledelse for politi og barnevern deltar, det er etablert barnehusråd hvor politi og barnevern samhandler, og det er utarbeidet nasjonale retningslinjer for samhandling mellom politi og barnevernstjenesten. Undersøkelsen viser imidlertid at det fortsatt er utfordringer i samhandlingen mellom barnevernet og politiet. Det gjelder blant annet hvilke saker barnevernet skal anmelde, når slike saker skal anmeldes, og samhandling i den innledende fasen når både barnevernet og politiet skal gjøre undersøkelser. Det er også utfordringer når det gjelder deling av informasjon om iverksatte beskyttelsestiltak mellom politi og barnevern.

1.3.4 UKLARHETER RUNDT FORSTÅELSE AV TAUSHETSPLIKT OG OPPLYSNINGSPLIKT GIR UTFORDRINGER FOR SAMARBEIDET MELLOM INVOLVERTE OFFENTLIGE TJENESTER

Både taushetsplikten og opplysningsplikten skal etterleves i arbeidet mot vold i nære relasjoner. Tidligere erfaring tilsier at forståelsen av pliktene har virket hemmende på informasjonsdelingen mellom de ulike aktørene i tjenesteapparatet. Det har derfor vært et mål å iverksette tiltak som kan bidra til at disse pliktene ikke er til hinder for et godt samarbeid mellom ulike instanser, jf. *Et liv uten vold. Handlingsplan mot vold i nære relasjoner 2014–2017*.

I handlingsplanens sluttrapport fra august 2018 ble det vist til at Justis- og beredskapsdepartementet hadde igangsatt en utredning for å lage en veileder for å sikre felles forståelse av regelverket på området. Også i den siste handlingsplanen på området, *Frihet fra vold. Regjeringens handlingsplan for å forebygge og bekjempe vold i nære relasjoner 2021–2024*, slås det fast at usikkerhet omkring reglene for taushetsplikten, opplysningsplikten og opplysningsretten fortsatt kan være en utfordring som påvirker samarbeidet mellom aktører i tjenesteapparatet. Utkast til den nevnte veilederen ble sendt på høring fra Justis- og beredskapsdepartementet i februar 2021. Utkastet er i april 2022 fortsatt til behandling i departementet. Flere aktører, deriblant Bufdir, kommenterte i høringssvar at veilederen opplevdes som lite tilgjengelig for praktikerne på området. Den ble oppfattet som vanskelig å forstå for dem som ikke har juridisk kompetanse, og Bufdir mente derfor at en ikke bør se på arbeidet med å klargjøre og informere om rettstilstanden på dette området som sluttført når veilederen ferdigstilles.

Undersøkelsen viser at praktiseringen av taushetsplikten og opplysningsplikten fortsatt er krevende. Det er fortsatt mangler ved kompetansen når det gjelder forståelsen av pliktene som de ulike aktørene har. Riksrevisjonen mener arbeidet med veilederen har tatt for lang tid og at det er viktig at veilederen ferdigstilles og at den gjøres lett forståelig for brukere uten juridisk kompetanse.

1.3.5 VARIERENDE OPPFØLGING AV KRISESENTERLOVEN I KOMMUNENE

Kommunene har ansvar for at de voldsutsatte får en helhetlig oppfølging ved å sørge for at krisesentertilbudet blir samordnet med andre deler av tjenesteapparatet, jf. krisesenterloven. Det går frem av veilederen til krisesenterloven at kommunenes forpliktelser etter loven går utover ansvaret for selve krisesenteret.

Voksne og barn som oppholder seg ved krisesentre har særlig behov for beskyttelse mot voldsutøver under og etter et krisesenteropphold. Undersøkelsen viser at 30 pst. av beboerne ikke mottar en systematisk kartlegging av trusler eller beskyttelsesbehov, til tross for at dette er et krav i forskrift til krisesenterloven. Uten en slik kartlegging vil det etter Riksrevisjonens vurdering være vanskelig å ivareta beboernes krav til et trygt botilbud, og det kan føre til at sentrene ikke fanger opp personer med behov for mer omfattende beskyttelsestiltak.

Krisesentrene gir et godt tilbud til mange, både når det gjelder å gi beskyttelse og veiledning. Flere krisesentre har etablert samarbeidsavtaler med ulike tjenestetilbud i kommunen. Erfaringen er at i all hovedsak fungerer disse samarbeidsavtalene godt, og at det oppleves som viktig å lage gode samhandlingsrutiner som sier hvordan man skal jobbe sammen i ulike situasjoner. Riksrevisjonen merker seg imidlertid at flere av krisesentrene savner større involvering fra kommunene for å tilrettelegge for et helhetlig hjelpetilbud. Det er dessuten mange krisesentre som ikke har skriftlige samarbeidsavtaler med andre tjenester i kommunen, men som hovedsakelig samarbeider med andre hjelpetilbud i enkeltsaker. Et helhetlig og koordinert tjenestetilbud forutsetter ikke bare at de ulike tjenestene kjenner til hverandre, men at det også foreligger rutiner og avtaler som avklarer ansvarsforholdene mellom aktørene, slik at den voldsutsatte sikres tett oppfølging og koordinering av ulike hjelpetiltak. Når mange kommuner ikke har slike rutiner eller avtaler for samarbeid mellom de ulike tjenestene kan dette få konsekvenser for de voldsutsatte.

Lang avstand til krisesentre i deler av landet skaper utfordringer for en del voldsutsatte i å nyttiggjøre seg tilbudet. Dette gjelder både mulighet for å oppsøke tilbudet ved akutt behov for beskyttelse, men også for støtte i en reetableringsfase. Krisesentrene har en viktig funksjon som koordinator for den voldsutsatte i nettopp reetableringsfasen. Selv om sikkerhet pekes på som en hovedårsak, gjør også lang avstand det ofte krevende for barn å kunne fortsette i sin opprinnelige barnehage eller skole. Hensyn til barn er også en hyppig årsak til at den voldsutsatte vender tilbake til voldsutøver.

Undersøkelsen viser at det er forskjeller i krisesentrenes ressursituasjon, noen er lavt bemannet, og enkelte mangler døgnbemanning. Kommunene skal ha ordninger som sikrer at det er ansatte tilgjengelig hele døgnet for å ivareta den fysiske tryggheten for krisesenterbrukerne, jf. forskrift om fysisk sikkerhet i krisesentertilbudet § 2. I 2020 var 12 av 43 krisesentre bemannet med mindre enn 6 årsverk. Ni av de tolv krisesentrene som har en bemanning under seks årsverk, er plassert i de tre nordligste fylkene. Det er ikke noe minimumskrav til bemanning ved krisesentrene, men Riksrevisjonen

merker seg at Bufdir har anbefalt at for å overholde lovens krav til et forsvarlig krisesentertilbud med døgnbemanning, bør krisesentrene ha et minimum på seks til syv årsverk.

Regjeringen har siden 2008 oppfordret kommunene til å utarbeide en handlingsplan mot vold i nære relasjoner. Handlingsplaner er sentrale verktøy for å sikre et helhetlig og sammenhengende tilbud i kommunene. Kommunale handlingsplaner kan også være effektive verktøy for å sikre godt samarbeid mellom og innenfor kommunale og statlige tjenester. Formålet med en handlingsplan er å systematisere og koordinere kommunenes arbeid, og sikre at berørte får et tilrettelagt og helhetlig tilbud. Det er ikke krav om at kommunene skal utarbeide en slik plan.

Undersøkelsen viser at en tredjedel av kommunene som har svart på Riksrevisjonens spørreundersøkelse ikke har en handlingsplan. Undersøkelsen viser 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. Disse kommunene har også i mindre grad kompetansetiltak for de ansatte.

41 pst. av kommunene har en voldskoordinator. En voldskoordinator kan bidra til å samordne kommunens hjelpetilbud til den voldsutsatte, og kan bidra til at kommunens arbeid med vold i nære relasjoner følges opp. Andre hjelpetjenester i kommunene er i liten grad kjent med om kommunen har en koordinator og enda færre har vært i kontakt med en koordinator. Ut fra intensjonen med koordinatorrollen synes det å være et potensial for å stimulere kommunene både til mer bruk av en slik rolle, og at koordinatorrollen gjøres mer kjent.

1.3.6 POLITIET PRIORITERER SAKER OM VOLD I NÆRE RELASJONER, MEN DET ER UTFORDRINGER MED ETTERFORSKNING OG BRUK AV BESKYTTELSESTILTAK

I henhold til Istanbulkonvensjonen er straffefølgelse av vold i nære relasjoner helt sentralt. Vold i nære relasjoner har vært en av Riksadvokatens sentrale prioriteringer for iverksettelse og gjennomføring av etterforskning over flere år.

Det er positivt at politidistriktene har dedikerte ressurser på feltet og at de anmeldte sakene etterforskes. Metodikk for risikovurdering av sakene er tatt i bruk og kompetanse om vold i nære relasjoner er styrket. Mange politidistrikt trekker imidlertid fram at det er manglende kompetanse innen etterforskning av æresrelatert vold. Det er videre svakheter ved politiets oversikt over omfang og oppfølging av sentrale beskyttelsestiltak. Manglende oversikt kan svekke sikkerheten til den utsatte ved eventuelle voldshendelser, og dårligere kunnskap om virkemiddelets effekt.

Antallet anmeldelser av vold i nære relasjoner ser ut til å holde seg på et stabilt nivå. Politiet har likevel over tid hatt utfordringer i etterforskningen av sakene. Dette handler særlig om at sakene er ressursmessig og faglig krevende å etterforske. Det er også ofte vanskelig å danne et tilstrekkelig bevisgrunnlag. Etterforskningskapasiteten er begrenset, og det er stor utskifting av medarbeidere i politidistriktene på dette området. Oppklaringsprosenten for slike saker har utviklet seg i negativ retning de siste årene. Dessuten er lang saksbehandlingstid ofte en årsak til at det gis strafferabatt i saker som føres for domstolene.

Til tross for at Justis- og beredskapsdepartementet og Riksadvokaten har vært tydelige på at saker om vold i nære relasjoner skal prioriteres, konstaterer Riksrevisjonen at saksbehandlingstiden er lang, at oppklaringsprosenten har gått ned, at risikostyringsverktøy ikke benyttes i alle partnervoldssaker, at det er svakheter ved bruken og oppfølgingen av beskyttelsestiltak og at det er for liten kompetanse om æresrelatert vold. Samlet vurderer Riksrevisjonen dette som alvorlig.

1.3.7 RISIKOSTYRINGSVERKTØY I SAKER SOM GJELDER PARTNERVOLD OG ÆRESRELATERT VOLD BRUKES, MEN DET ER MANGLER VED KOMPETANSE OG KAPASITET I DISTRIKTENE FOR BRUK AV VERKTØYENE

Politidistriktene begynte i 2013 å risikovurdere partnervoldssaker med risikovurderingsverktøyet SARA. Politidirektoratet har stilt krav om at alle politidistriktene skal bruke verktøyet.

Utviklingen i bruken av SARA er positiv i åtte av tolv politidistrikt i perioden 2018 til 2020, men bruken varierer fortsatt, både mellom ulike politidistrikt og mellom ulike geografiske driftsenheter i distriktene. Flere politidistrikt opplever utfordringer knyttet til manglende kompetanse og kapasitet som medfører at det ikke blir gjennomført SARA-vurderinger i alle saker. Rapporteringen og vurderingen av høyrisikosaker er ulik fra et distrikt til et annet. Flere politidistrikt har rapportert til direktoratet at det er partnervoldssaker som risikovurderes uten bruk av SARA fordi det er tidkrevende. Politidirektoratet vurderer distriktenes gjennomføring som ikke tilfredsstillende. Direktoratet er derfor i gang med å utforme en ny nasjonal instruks for bruken av SARA. Målet er å avdekke risiko for gjentatt vold og forhindre straffbare handlinger – i ytterste konsekvens å avverge at mennesker blir drept.

PATRIARK er et verktøy for å vurdere risiko for æresrelatert vold. I handlingsplanen Retten til å bestemme over eget liv. Handlingsplan mot negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse (2017–2020) ble

det bestemt at PATRIARK skulle tas i bruk i alle politidistriktene. Politidirektoratet har fulgt opp bruken av verktøyet gjennom rapportering fra politidistriktene på tilsvarende måte som for SARA. Rapporteringen fra distriktene for 2019 og 2020 viser at PATRIARK i liten grad brukes. Distriktene rapporterer også her om manglende kompetanse og kapasitet innen æresrelatert vold, som gjør arbeidet med å gjennomføre risikovurderinger krevende. Også for PATRIARK er målet å avdekke risiko for gjentatt vold og forhindre straffbare handlinger. Ifølge Politidirektoratet mangler det imidlertid opplæring i å bruke verktøyet. Arbeid med en ny instruks for bruken av verktøyet tilsvarende som for SARA er igangsatt for å sikre økt og mer lik bruk av PATRIARK. Den nye nasjonale instruks vil danne grunnlag for nasjonal opplæring, og direktoratet håper å kunne sende instruks ut på høring rundt årsskiftet 2021/2022.

Andre sårbare grupper, som vold fra voksne barn mot foreldre eller vold mot barn, fanges ikke opp av eksisterende verktøy. Det er derfor indikasjoner på at denne typen saker ikke følges opp på samme måte som saker der verktøy for risikovurdering foreligger. Det gir grunn til bekymring siden dette også er saker som kan være alvorlige.

1.3.8 ANDELEN OPPKLARTE SAKER HAR GÅTT NED, OG LANG SAKSBEHANDLINGSTID FØRER OFTE TIL STRAFFERABATT

Riksadvokatens mål for straffesaksbehandlingen er høy kvalitet, høy oppklaringsprosent, kort saksbehandlingstid og adekvat reaksjon.

Figur 3 i Dokument 3:8 (2021–2022) viser at oppklaringsprosenten for anmeldte saker om vold i nære relasjoner har gått ned med 15 prosentpoeng i perioden 2015–2021, fra 39 til 24 pst. I en rapport fra 2020 viser SSB til at mange anmeldelser av familievold og overgrep mot barn har særtrekk som reduserer mulighetene for å sammenligne dem direkte med andre typer av lovbrudd. SSB viser til at saker i kategoriene mishandling i nære relasjoner og voldtekt er de lovbruddstypene som i aller størst grad blir henlagt på grunn av manglende bevis, og at andre typer av familievold også henlegges på grunn av manglende bevis i større grad enn andre voldslovbrudd. Et politidistrikt opplyser i intervju at rundt halvparten av sakene om vold i nære relasjoner i distriktet henlegges på bevisets stilling.

Riksrevisjonen merker seg at verken Politidirektoratet eller Riksadvokaten kan peke på noen entydige årsaker til at oppklaringsprosenten har gått ned. De antar at vanskelig bevisføring, lang saksbehandlingstid og omkodning av saker kan medvirke til lav oppklaringsandel, men vet ikke med sikkerhet hva årsakene er.

Et annet sentralt mål for etterforskningen er kort saksbehandlingstid. Saksbehandlingstiden for alle sa-

ker om mishandling i nære relasjoner gikk opp fra 196 dager i 2016, til 224 dager i 2019, med en påfølgende nedgang i 2021 til 168 dager. Ifølge Riksadvokaten er saksbehandlingstiden for lang, og det er gitt beskjed til politidistriktene om at den må ned. Den lange saksbehandlingstiden skyldes ulike forhold. Manglende kapasitet og kompetanse kan medføre en lengre etterforskning enn nødvendig. I tillegg er bevissituasjonen ofte krevende, det kan være behov for tolk, og hensynet til voldsutsattes trygghet kan medføre at etterforskningen tar lengre tid. Tilrettelagte avhør kan også bidra til at sakene tar lengre tid å etterforske. Riksadvokaten peker på at det fortsatt er utfordringer knyttet til framdrift i sakene etter at tilrettelagte avhør er gjennomført i en del politidistrikt. Her er det rom for forbedring ifølge Riksadvokaten. Riksrevisjonen merker seg at Riksadvokaten har tro på at saksbehandlingstiden vil gå ned i tiden framover som følge av at det er bygd ned restanser i perioden med koronapandemi.

Lang saksbehandlingstid kan ha konsekvenser for bevisførselen og fører også til at sakene blir liggende lenge før de kommer for retten. Lang saksbehandlingstid kompenseres ofte i form av strafferabatt. Undersøkelsen viser at av 127 saker som gjaldt vold i nære relasjoner ført for lagmannsretten i 2019 og 2020 ble det innvilget strafferabatt i 50 saker hvor lang saksbehandlingstid og forsinkelser i etterforskningen var årsak til strafferabatten. Omfanget av strafferabatt som skyldes lang saksbehandlingstid, kan gå ut over den forebyggende effekten av straff og kan gi store konsekvenser for de involverte.

1.3.9 KOMPETANSEN ER STYRKET, MEN POLITIET MANGLER ETTERFORSKNINGSKAPASITET

Kompetanse er avgjørende i etterforskning av saker om vold i nære relasjoner, og manglende kompetanse erpekt på som et problem. Mye tyder imidlertid på at kurs- og opplæringstilbudet i politiet er blitt bedre og mer tilgjengelig de senere årene, og det er iverksatt tiltak for å styrke etterforskningsfaget. Tiltakene som i undersøkelsen trekkes fram som positive, er en obligatorisk årlig opplæring på etterforskningsfeltet, tiltak for å styrke fagutviklingen innenfor etterforskning og tiltak for å styrke fagmiljøene innen etterforskning av vold i nære relasjoner.

Organisering, kompetanse og kapasitet i politidistriktene har betydning for etterforskningen av vold i nære relasjoner. Et av målene med politireformen var å utvikle robuste fagmiljøer og styrke forebyggingen og etterforskningen av vold i nære relasjoner. Mange politidistrikt har likevel utfordringer med å håndtere saksmengden på området. Det er ulike årsaker til dette. En årsak er utfordringer med å rekruttere og beholde etter-

forskere. Ifølge Politidirektoratet er det satt inn tiltak for å motvirke denne tendensen. Likevel oppgir seks av tolv politidistrikt høsten 2021 at høy turnover, uerfarne etterforskere og påtalejurister skaper utfordringer i etterforskningen. Større politidistrikt har utfordringer med turnover og unge medarbeidere, mens de mindre distriktene rapporterer at kombinerte stillinger og krav om beredskap og ordenstjeneste går utover etterforskningen. Manglende påtalefaglig ledelse av sakene rapporteres også som et problem. Til tross for iverksatte tiltak har politiet utfordringer med å beholde kapasitet og kompetanse for å sikre en etterforskning av høy kvalitet.

Undersøkelsen viser at saker med nasjonale saksbehandlingsfrister i en del tilfeller har blitt prioritert på bekostning av mer alvorlige saker uten frist. At en sak med nasjonalt fastsatt saksbehandlingsfrist har blitt prioritert foran alvorlige saker som gjelder vold i nære relasjoner kan oppleves urimelig ifølge Riksadvokaten, for eksempel at vold ved serveringssteder prioriteres foran vold i hjemmet. Riksrevisjonen merker seg at Riksadvokaten i mål og prioriteringsrundskrivnet fra og med 2022 ikke har videreført fristene i voldtektssaker og voldssaker.

1.3.10 VOLDsutSATTE HAR STORT BEHOV FOR BESKYTTELSE, MEN DET ER SVAKHETER VED POLITIETS OVERSIKT, BRUK OG OPPFØLGING AV BESKYTTELSESTILTAK

Norske myndigheter plikter å reagere raskt på alle former for vold i nære relasjoner ved å gi offeret tilstrekkelig og umiddelbart vern, jf. Istanbulkonvensjonens artikkel 50. Utover å etterforske, gi råd og veiledning, og påtale saker, kan politiet med utgangspunkt i en truselvurdering iverksette sikkerhets- og beskyttelsestiltak. Sikkerhets- og beskyttelsestiltakene som brukes, er besøksforbud, mobil voldsalarm, adressesperre og kontaktforbud. Domstolene kan idømme omvendt voldsalarm.

Svakheter ved politiets oversikt over sentrale beskyttelsestiltak

Partnerdrapsutvalget og Velferdsforskningsinstituttet NOVA, som begge har evaluert politiets innsats på området, har etterlyst en nasjonal oversikt over bruken av sentrale beskyttelsestiltak. Besøksforbud brukes ofte i saker som gjelder vold i nære relasjoner. Riksadvokaten kommenterte i 2019 praktiseringen av besøksforbud med at det er behov for bedre registrerings- og statistikkverktøy, at dette vil kunne lette politiets eget arbeid og tilsynet med det, og at det vil gi overordnede myndigheter et bedre kunnskapsgrunnlag.

Politidirektoratet sier i intervju at de ser behov for mer informasjon knyttet til besøksforbud, mobil voldsalarm og omvendt voldsalarm. Direktoratet peker på at

det har vært ulikt hvem som har hatt ansvaret for dette i distriktene, og Politidirektoratet vil se på hvordan det kan gjøres bedre. Beskyttelsestiltakene registreres i ulike systemer og det mangler en enhetlig statistikkføring.

Politiets oppfølging av brudd på besøksforbud er svak

Det har vært en økning i ilagte besøksforbud fra 2015 til 2020. Samtidig er det flere indikasjoner på at besøksforbud som et forebyggende og beskyttende tiltak ikke brukes i alle saker hvor det kunne og burde vært gjort. Selv om det ikke kreves anmeldelse eller at straffbare forhold har skjedd for å utstede et besøksforbud, så ilegges besøksforbud hovedsakelig etter at straffbare forhold har skjedd og anmeldelse foreligger. Riksadvokaten viser til at politiet ofte først blir kjent med volden når den straffbare handlingen har skjedd eller når anmeldelse leveres. Samtidig erkjenner Riksadvokaten at det er klare indikasjoner på at besøksforbud som et forebyggende og beskyttende tiltak ikke brukes i alle saker hvor det kunne og burde vært gjort.

I henhold til Istanbulkonvensjonens artikkel 53 skal brudd på besøks- eller kontaktforbud omfattes av effektive, forholdsmessige og avskrekkende strafferettslige eller andre rettslige reaksjoner. Riksadvokaten har understreket at det skal reageres raskt og med fasthet på brudd på besøksforbud. Undersøkelsen viser at reaksjonsmåten ved mistanke om brudd varierer. Det varierer hvorvidt politidistriktene oppfatter egen praksis for håndheving som tilfredsstillende, og at brudd ikke alltid får konsekvenser, mange steder mangler rutiner for håndtering av brudd, og evaluering av ordningen viser at politiets oppfølging er mangelfull. Manglende oppfølging og reaksjon på brudd på besøksforbud kan øke risikoen for gjentakelse og gå utover den voldsutsattes sikkerhet og trygghetsfølelse. Det kan også gå utover tiltroen til politiets innsats.

Manglende kommunikasjon mellom politiet og barnevernet om barn på skjult og sperret adresse kan medføre at barn ikke får tilstrekkelig beskyttelse

Både politiet og barnevernet kan beslutte å gi personer sperret adresse som et beskyttelsestiltak med hjemmel i folkeregisterloven. Det finnes ikke ett nasjonalt register for alle personer som har sperret adresse.

Med den nye barnevernloven som trådte i kraft i 2021, plikter barnevernet å informere politiet så snart som mulig ved vedtak om skjult adresse, jf. barnevernloven § 6-7 b. Regelverksendringen kom som et resultat av at politiet ikke alltid fikk melding fra barnevernet om at barn under barnevernets omsorg hadde et vedtak om *sperret* adresse. Når politiet ikke er orientert, blir det vanskelig å gi beskyttelse. Det er for øvrig en generell utfordring at barnevernet ikke alltid informerer politiet om barn som lever på skjult og sperret adresse. Under-

søkelsen viser at aktørene peker på et uklart regelverk med hensyn til barnevernets meldeplikt til politiet ved *skjult og sperret adresse*. Bruken av adressesperre skal evalueres.

Adressesperre er et inngripende tiltak for den som får det, og brukes kun i de tilfellene der sikkerhetsmessige hensyn gjør det nødvendig. Det er viktig at politiet får kjennskap til barn som lever på sperret adresse under barnevernets omsorg for å kunne ivareta sikkerheten til disse barna.

Kontaktforbud med elektronisk kontroll (omvendt voldsalarm) har vært lite kjent og lite brukt i politidistriktene, men bruken øker og det arbeides med å styrke ordningen

Kontaktforbud og besøksforbud kan være aktuelle tiltak for å beskytte personer mot vold og overgrep. Påtalemyndigheten kan fastsette *besøksforbud* etter straffeprosessloven § 222 a, og domstolene kan fastsette *kontaktforbud* etter straffeloven § 57. Besøksforbudet kan også bringes inn for domstolene til overprøving. Kontaktforbud fastsettes enten som en del av en straffesak eller som en dom alene. I vurderingen av kontaktforbud kan vurderingen av kontaktforbud med elektronisk kontroll, også kalt omvendt voldsalarm, inngå.

Undersøkelsen viser at bruken av omvendt voldsalarm har vært begrenset i perioden 2015–2018, men at den har økt i 2019 og 2020. Bruken av omvendt voldsalarm varierer mellom distriktene, og enkelte distrikter har sjelden eller aldri lagt ned påstand om omvendt voldsalarm. Tall for aktivering av omvendt voldsalarm viser at de vanligste reaksjonene på aktivering av omvendt voldsalarm er at meldingen er falsk eller feil, og at det dermed ikke iverksettes operative tiltak. Veldig få saker fører til at sak opprettes eller at videre oppfølgingstiltak iverksettes. Politidirektoratet har nedsatt en arbeidsgruppe for å vurdere bruken av omvendt voldsalarm.

Justis- og beredskapsdepartementet sendte i september 2021 et forslag på høring om å utvide ordningen med omvendt voldsalarm for å styrke fornærmedes stilling. Det foreslås der blant annet å kunne bruke omvendt voldsalarm ved brudd på besøksforbud, eventuelt sammen med besøksforbud i særskilte tilfeller. Riksrevisjonen merker seg at det er pekt på av flere aktører at det er et større potensiale for å bruke omvendt voldsalarm for å beskytte personer mot gjentatt vold i nære relasjoner.

1.3.11 INTENSJONEN VED OPPRETTELSEN AV STØTTESENTRER FOR KRIMINALITETSUTSATTE I POLITIDISTRIKTENE ER IKKE FULGT OPP I TILSTREKKELIG GRAD

Støttesentrene for kriminalitetsutsatte ble opprettet i alle politidistrikt i 2017 for å styrke offeromsorgen i

Norge, og har som mål å få flere voldsutsatte til å anmelde. Personer som har vært utsatt for kriminalitet som vold, seksuelle overgrep eller krenkelser av sin personlige frihet kan få hjelp. Bistanden fra støttesenteret gjelder gjennom hele straffesaksprosessen; fra anmeldelse til saken er avgjort, jf. Prop. 1 S (2017–2018) for Justis- og beredskapsdepartementet.

Det har vært en økning i både voldssaker og saker som gjelder vold i nære relasjoner ved støttesentrene fra 2018 til 2020. Ifølge Politidirektoratet ble distriktene tildeelt til sammen 35 stillinger til støttesentrene. Det har ifølge både distriktene og Politidirektoratet vært utfordringer med å få på plass tilstrekkelig bemanning. Antall ansatte er lavere enn planlagt. Enkelte politimestre oppgir at støttesenteret er lavere bemannet blant annet på grunn av distriktenes økonomiske situasjon.

Det har vært noe utfordrende å integrere støttesentrene i politiets organisasjon og det er jobbet med å styrke den interne samhandlingen. Støttesentrene har en rolle som har krevd og fortsatt krever avklaringer. Arbeidsoppgavene til støttesentrene overlapper til dels med oppgavene til andre eksterne tjenester, og ifølge Politidirektoratet arbeides det med å avklare og videreutvikle tjenestetilbudet.

1.3.12 MANGELFULL KUNNSKAP OM ÆRESRELATERT VOLD, TVANGSEKTESKAP OG KJØNNSSLEMLESTELSE KAN FØRE TIL AT SAKER IKKE AVDEKKES OG AT VOLDSUTSATTE IKKE FÅR TILSTREKKELIG OG EGNET HJELP

Siden 1998 har det vært flere handlingsplaner for å hindre negativ sosial kontroll og æresrelatert vold, og det følger av den siste handlingsplanen, *Frihet fra negativ sosial kontroll og æresrelatert vold (2021–2024)*, at arbeidet skal videreutvikles og styrkes. Kunnskapsdepartementet har inntil nylig hatt det overordnede koordineringsansvaret for handlingsplanen og samarbeidet med syv departementer om å gjennomføre tiltakene. Etter regjeringsskiftet høsten 2021 har Arbeids- og inkluderingsdepartementet overtatt koordineringsansvaret.

At personer som utsettes for æresrelatert vold, kan få bistand fra ulike hjelpetilbud, er viktig. Det er positivt at det er etablert et eget nasjonalt kompetanseteam mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og negativ sosial kontroll som gir råd og veiledning til hjelpeapparatet og enkeltpersoner om hvordan de bør gå fram i konkrete saker. Det gir imidlertid grunn til bekymring at kunnskapen om teamet er begrenset i kommunene og at teamet også trekker fram at de får få henvendelser fra blant annet Nav. Ifølge Kompetanseteamet er mange i teamets målgruppe brukere av Nav sine tjenester, og de mener at få henvendelser fra Nav trolig beror på lite

kunnskap om æresrelatert vold og manglende kjennskap til Kompetanseteamet blant saksbehandlere i Nav. Manglende kunnskap kan medføre at vold ikke avdekkes og at brukere ikke får den hjelp og støtte som vedkommende har behov for.

Kompetanseteamet mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og negativ sosial kontroll peker på at flere av personene som plasseres i det nasjonale botilbudet ikke ønsker å anmelde volden til politiet og er redde for å snakke med politiet. Kombinasjonen av manglende oversikt og kompetanse i politiet, og at utsatte for æresrelatert vold vegrer seg for å ta kontakt med politiet, gir grunnlag for bekymring for at det kan være store mørketall på området.

1.3.13 DET ER VEDVARENDE SVAKHETER I MYNDIGHETENES SAMORDNING AV INNSATSEN MOT VOLD I NÆRE RELASJONER

Vold i nære relasjoner er et komplekst samfunnsproblem som er krevende å håndtere. Innsatsen mot vold i nære relasjoner involverer en rekke departementer og virksomheter, og myndigheter på både nasjonalt, regionalt og lokalt nivå. Justis- og beredskapsdepartementet har en koordinerende rolle i arbeidet mot vold i nære relasjoner, mens Barne- og familiedepartementet har ansvaret for å koordinere innsatsen mot barn. Kunnskapsdepartementet hadde i undersøkelsesperioden (inntil regjeringsskiftet i 2021) ansvaret for å koordinere innsatsen mot æresrelatert vold. Arbeids- og inkluderingsdepartementet overtok da ansvaret for koordinering av dette feltet.

Nasjonale handlingsplaner har siden 2000 vært et særlig sentralt virkemiddel for å nå målene på området ved å styrke innsatsen og samordne hjelpetjenestene på tvers av sektorer. Undersøkelsen viser at handlingsplanene har bidratt til å styrke innsatsen på flere områder, men undersøkelsen viser også at det er vedvarende svakheter i samhandlingen på både lokalt og nasjonalt nivå for å sikre helhetlige hjelpetiltak. Riksrevisjonen merker seg at det i den siste handlingsplanen for å bekjempe og forebygge vold i nære relasjoner for perioden 2021–2024 vises til at forvaltningens inndeling i sektorer skaper barrierer for samarbeid på tvers. Selv om det over lang tid har vært satt i verk tiltak for å bidra til bedre samordning, pekes det i handlingsplanen spesifikt på at det er behov for å styrke koordineringen og samarbeidet mellom involverte direktorater.

Sentrale tiltak i flere av handlingsplanene har vært å utarbeide veiledere og retningslinjer som skal legges til rette for bedre samarbeid mellom aktørene. Det er positivt at det er utarbeidet flere slike retningslinjer og veiledere, men Riksrevisjonen merker seg at flere aktører i undersøkelsen peker på uklare ansvarsforhold, uklare roller og mangel på felles retningslinjer som en vedva-

rende utfordring på området. Videre er veilederen for å sikre felles forståelse av regelverket for taushets- og opplysningsplikt på området, som har vært bebudet over lengre tid, også forsinket.

I Istanbulkonvensjonen er det stilt krav til forskning og opplæring på området som omfattes av konvensjonen. I opptrappingsplanen for vold og overgrep for 2017–2021 ble det slått fast et behov for å øke kompetansen om vold i alle sektorer. Det er blitt mer kunnskap tilgjengelig som følge av forskningsinnsatsen og tjenestetilbudet utvikles. Det er etablert et eget forskningsprogram om vold i nære relasjoner for perioden 2014 til 2024 for å sikre en kunnskapsbasert innsats. Riksrevisjonen merker seg Justis- og beredskapsdepartementet mener at forskningsprogrammet har bidratt til å imøtekomme både forskningsbehov og realisering av målsettingen om å bygge sterkere kompetansemiljøer på feltet. Det er positivt at tema som vold og overgrep og avvergingsplikt i større grad enn tidligere er ivare tatt i nye rammeplaner for barnehager og skoler.

Riksrevisjonen merker seg også at Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet i 2018 fikk i oppdrag å starte arbeidet med en tverrsektoriell kompetansestrategi i samarbeid med syv andre direktorater. Dette arbeidet gjennomføres i flere etapper. Riksrevisjonen merker seg at arbeidet med strategien, som nå ligger i Barne- og familiedepartementet har tatt lang tid og fortsatt ikke er slutført.

Det er ulike departement som har ansvaret for handlingsplanene på området, og planene er til dels overlappende. Flere peker i undersøkelsen på dette som utfordrende fordi arbeidet framstår uoversiktlig og at man bruker for lite tid på å se på tiltakenes effekt, både samlet og hver for seg. Riksrevisjonen merker seg at det er igangsatt en følgeevaluering av opptrappingsplanen mot vold og overgrep.

Et helhetlig hjelpetilbud forutsetter ikke bare god koordinering mellom statlige aktører. Mye av innsatsen og tjenestetilbudet på området ligger til kommunene. Det er variasjon i hvordan kommunene har fulgt opp sitt ansvar og koordinerer hjelpetilbudet. Riksrevisjonen mener at statlige myndigheter i sin samordning ikke i tilstrekkelig grad har fulgt opp og stimulert kommunene til å ivareta sitt ansvar og gi området tilstrekkelig oppmerksomhet og prioritet.

1.4 Anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler Justis- og beredskapsdepartementet, Barne- og familiedepartementet, Kunnskapsdepartementet, Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet å

- sørge for å iverksette nye tiltak for å øke kunnskapen om avvergings- og opplysningsplikt hos relevante aktører

- stimulere kommunene til bedre koordinering av det kommunale hjelpetilbudet

Riksrevisjonen anbefaler Justis- og beredskapsdepartementet og Barne- og familiedepartementet å

- 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

Riksrevisjonen anbefaler Barne- og familiedepartementet å

- sørge for at barnevernet gir betryggende tilbakemelding på bekymringsmeldingene barnevernet får

Riksrevisjonen anbefaler Justis- og beredskapsdepartementet å

- sørge for at Politidirektoratet og Riksadvokaten iverksetter tiltak for å øke oppklaringsprosenten og sikre kort saksbehandlingstid for saker om vold i nære relasjoner
- sørge for at Politidirektoratet får bedre oversikt over bruken og oppfølgingen av beskyttelsestiltak
- sørge for at Politidirektoratet sikrer kunnskap i politidistriktene om æresrelatert vold, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse
- påse at Politidirektoratet sikrer at støttesentrene for kriminalitetsutsatte fungerer i tråd med forutsetningene for opprettelsen av disse

1.5 Statsrådenes svar

1.5.1 JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENTET

Justis- og beredskapsministeren mener at Riksrevisjonens undersøkelse er grundig og gir et godt grunnlag for læring og videre utvikling. Statsråden synes det er gledelig at Riksrevisjonen konkluderer med at politiet prioriterer vold i nære relasjoner og at politiets kompetanse på området er styrket. Statsråden viser samtidig til at revisjonen peker på flere forbedringsområder. Statsråden vil følge opp Riksrevisjonens anbefalinger og konklusjoner i samarbeid med de øvrige berørte departementene, og overfor Politidirektoratet og Den høyere påtalemyndighet.

Statsråden viser i sitt svar til at regjeringen vil utarbeide en opptrappingsplan om vold og overgrep mot barn og vold i nære relasjoner. Opptrappingsplanen skal utarbeides av åtte departementer under ledelse av Justis- og beredskapsdepartementet. I arbeidet med planen vil Riksrevisjonens konklusjoner og anbefalinger være sentrale. Formålet med opptrappingsplanen er å legge til rette for bedre forebygging og avdekking av vold og overgrep, bedre oppfølging av voldsutsatte, økt kompetanse, styrket samarbeid mellom tjenester og

sektorer og å sørge for at vold og overgrep får nødvendig prioritet i hele straffesakskjeden.

1.5.1.1 Bedre koordinering av det kommunale hjelpetilbudet

Justis- og beredskapsministeren viser til Riksrevisjonens anbefaling om å stimulere kommunene til bedre koordinering av det kommunale hjelpetilbudet. Hun er enig med Riksrevisjonen i at kommunale handlingsplaner er et sentralt verktøy for å sikre et helhetlig og sammenhengende tilbud i kommunene. Statsråden peker på at på at det ikke er lovpålagt å ha handlingsplaner, men skiftende regjeringer har over flere år oppfordret kommunene til å etablere slike planer. På oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet er det nylig utarbeidet en ny versjon av en web-basert veileder for å utvikle planene. Statsråden viser til Riksrevisjonens undersøkelse som understreker nytten av kommunale handlingsplaner mot vold i nære relasjoner. Hun trekker i den forbindelse fram viktigheten av et godt samarbeid mellom kommunale tjenester og politiet. Her er politirådene, politikontaktene og støttesentrene for kriminalitetsutsatte viktige ressurser.

1.5.1.2 Samhandling mellom politi og barnevern knyttet til barn på skjult og sperret adresse

Statsråden merker seg Riksrevisjonens anbefaling om å sørge for at regelverket om barnevernets meldeplikt til politiet om barn på skjult og sperret adresse klargjøres og at det sikres nødvendige rutiner for informasjonsdeling. Statsråden viser i den forbindelse til evalueringen som gjennomføres av Velferdsforskningsinstituttet NOVA av bruk av addressesperre som beskyttelsestiltak. Evalueringen skal ferdigstilles innen utgangen av 2022. Hensikten er å gi et oppdatert bilde av omfanget og bruken av tiltakene og kartlegge hvilke vurderinger som ligger til grunn for bruken og organiseringen av arbeidet i politiet og barnevernstjenesten. Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) har koordineringsansvaret for utarbeidelse av retningslinjer for håndtering av barn som bor på skjult eller sperret adresse. Politidirektoratet vil bidra i arbeidet.

1.5.1.3 Forståelse av taushetsplikt og opplysningsplikt

Statsråden merker seg Riksrevisjonens vurdering av at uklarheter rundt forståelse av taushetsplikt og opplysningsplikt gir utfordringer for samarbeidet mellom involverte offentlige tjenester. Den tverrfaglige veilederen om taushetsplikt, opplysningsplikt og opplysningsrett som Riksrevisjonen har vist til i sin undersøkelse, vil bli ferdigstilt før sommeren 2022.

1.5.1.4 Utfordringer med bruk av beskyttelses-tiltak

Statsråden peker i sitt svar på at NOVA har gjennomført evalueringer av besøksforbud og omvendt voldsalarm, og at disse følges opp av Politidirektoratet og Riksadvokaten. Et forslag om utvidet ordning med omvendt voldsalarm har vært på høring. Forslaget innebærer å innføre en hjemmel som gjør det mulig å ilegge elektronisk kontroll ved brudd på besøksforbud. Statsråden peker på at dette er et inngripende tiltak som må balanseres mot hensynet til fornærmedes behov for trygghet og sikkerhet. Høringsinnspillene vil vurderes nærmere før statsråden kan gå til Stortinget med et lovforslag. Når det gjelder bedre oversikt over bruken og oppfølgingen av beskyttelsestiltak viser statsråden til at Politidirektoratet vil vurdere muligheten for bedre tekniske løsninger. I tillegg er det igangsatt revisjon av nasjonal instruks for mobile voldsalarmer.

1.5.1.5 Straffesaksbehandling og etterforskning

Justis- og beredskapsministeren viser til at høy oppklaringsprosent og kort saksbehandlingstid for prioriterte sakstyper er sentrale indikatorer for kvalitet i straffesaksbehandlingen. Riksadvokaten har i samarbeid med Politidirektoratet fått i oppdrag å analysere årsaker og iverksette tiltak for å øke oppklaringsprosenten. Riksadvokaten og Politidirektoratet har de siste årene hatt oppmerksomhet mot den samlede porteføljen av straffesaker og den langsiktige planleggingen og styringen av porteføljen som vil kunne gi positive effekter på saksbehandlingstid og oppklaringsprosent for prioriterte sakstyper.

1.5.1.6 Samordning av innsatsen mot vold i nære relasjoner

Statsråden har merket seg at Riksrevisjonen har pekt på svakheter i myndighetenes samordning av innsatsen mot vold i nære relasjoner og viser til samarbeidet mellom åtte departement i en interdepartemental arbeidsgruppe om vold i nære relasjoner, under ledelse av Justis- og beredskapsdepartementet. Statsråden opplyser om at det også skal etableres en felles struktur for samarbeid mellom relevante direktorater i arbeidet mot vold i nære relasjoner, som vil bidra til bedre koordinering, erfaringsutveksling og samvirke.

Statsråden viser til Riksrevisjonens påpekning av at statlige myndigheter i sin samordning ikke i tilstrekkelig grad har fulgt opp og stimulert kommunene til å ivareta sitt ansvar og gi området tilstrekkelig oppmerksomhet og prioritet. Statsråden viser i den forbindelse til sin omtale av handlingsplanene og det utviklingsarbeidet knyttet til krisesenterloven som Barne- og familiedepartementet har et hovedansvar for. Statsråden peker også på at en rekke bestemmelser i lover og forskrifter gir kommunene plikt til å sørge for en helhetlig og indi-

viduelt tilpasset oppfølging av utsatte for vold i nære relasjoner, deres pårørende og voldsutøvere. Statsråden viser til at i arbeidet med opptrappingsplanen vil samordning og samarbeid mot vold i nære relasjoner, på alle myndighetsnivåer, være et sentralt tema.

1.5.1.7 Kunnskap om æresrelatert vold, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse i politiet

Statsråden viser til flere igangsatte tiltak for å heve kompetansen i politiet om æresrelatert vold. Hun peker på at temaet var en del av den obligatoriske opplæringen for etterforskere og påtale i politiet i 2021/2022. Politidirektoratet har utarbeidet en nasjonal instruks for risikovurdering og forebygging av partner- og æresrelatert vold som er ute på høring. Høsten 2022 iverksettes arbeid med en nasjonal opplæring for risikovurdering og forebygging av partner- og æresrelatert vold.

1.5.1.8 Støttesentrene for kriminalitetsutsatte

Statsråden viser til at Politidirektoratet nå utarbeider nasjonale retningslinjer for støttesentrene for kriminalitetsutsatte som skal bidra til å etablere en felles standard for støttesentrenes virksomhet og arbeid. Retningslinjene er planlagt ferdigstilt i løpet av året. Støttesentrene gjennomfører egne lokale tiltak for å gjøre tilbudet kjent, både internt i politiet og eksternt. Politidistriktene egne rapporteringer viser at stadig flere henvendelser kommer som følge av at politiet selv viser til støttesentrenes tilbud, noe som statsråden mener indikerer at sentrene er bedre integrert i politiets organisasjon.

1.5.2 BARNE- OG FAMILIEDEPARTEMENTET

1.5.2.1 Kommentarer til Riksrevisjonens konklusjoner

Viktige aktører som lærere, barnehageansatte og fastleger har for lite kunnskap om opplysningsplikten, avvergingsplikten og om avdekking av vold i nære relasjoner

Statsråden er enig i at det er viktig å øke kunnskapen om taushetsplikten, opplysningsplikten og avvergingsplikten i tjenestene og befolkningen. Hun viser til at flere undersøkelser har vist at det er manglende kunnskap om disse reglene og hvordan de skal håndteres i praksis. Manglende forståelse av taushetsplikt og opplysningsplikt kan føre til utfordringer i samarbeidet mellom hjelpetjenestene. Det er også en utfordring at ansatte i tjenestene som møter voldutsatte ikke alltid har nødvendig kompetanse til å avdekke vold og kjenne igjen tegn på vold. Det kan være vanskelig å snakke med barn om vold og overgrep. Det eksisterer allerede flere kompetansehevingstilbud og opplæringstilbud om vold og overgrep som det er viktig å utvikle videre. Statsråden vi-

ser til at regjeringen vil legge fram en opptrappingsplan mot vold og overgrep mot barn og vold i nære relasjoner. En vurdering av kompetansebehovet i tjenestene er en naturlig del av dette arbeidet.

Svakheter i det helhetlige hjelpetilbudet kan innebære at voldsutsatte ikke får den hjelpen de trenger

Statsråden viser til at voldsutsatte kan ha behov for hjelp fra flere tjenester over kortere eller lengre tid. Flere ulike tjenester, på både statlig og kommunalt nivå, har et ansvar for å tilby hjelp og oppfølging. Det er likevel en utfordring at voldsutsatte ikke synes at de får den hjelpen de har behov for og at samordningen av hjelpetilbudet ikke er god nok.

Statsråden viser til at dette er utfordringer som både staten og kommunene må arbeide med kontinuerlig, og samarbeide om. Fra 1. august 2022 trår endringer i flere velferdstjenestelover i kraft. Endringene skal sikre bedre samarbeid mellom velferdstjenester for barn og unge som har behov for sammensatte tjenester. Kommunene får blant annet en tydelig plikt til å avklare hvilken tjeneste som skal ha ansvar for å samordne tilbudet der barn og unge får tjenester fra flere instanser, og der samarbeid er nødvendig for å yte helhetlig og koordinerte tjenester. De fleste av endringene vil også omfatte voksne. Det pågår et arbeid med å lage en veiledning til disse lovendringene. Målet er at lovendringene skal bidra til et mer helhetlig hjelpetilbud til de som har behov for flere tjenester. Statsråden mener samtidig at det er viktig å øke kjennskapen til hjelpetilbudet til voldsutsatte, både blant befolkningen og blant tilsatte i kommunene.

Statsråden viser til at kommunene etter krisesenterloven har en plikt til å sørge for at kvinner, menn og barn som er utsatt for vold eller trusler om vold i nære relasjoner, får en helhetlig oppfølging gjennom samordning av tiltak mellom krisesentertilbudet og andre deler av tjenesteapparatet. Statsråden opplyser om at regjeringen vil vurdere nærmere hvordan kommunene kan støttes bedre i arbeidet og bidra til mer bruk av individuell plan og kommunale handlingsplaner mot vold i nære relasjoner. Et av målene med nevnte opptrappingsplan vil kunne være å bidra til bedre oppfølging av voldsutsatte.

Samhandlingen mellom politi og barnevernet har blitt bedre, men det er fortsatt utfordringer

Statsråden merker seg at Riksrevisjonen mener det er positivt at det er satt i verk tiltak for å få til bedre samarbeid mellom politi og barnevern i saker som gjelder vold i nære relasjoner. Samtidig viser Riksrevisjonen til at det fortsatt er utfordringer knyttet til dette. Den veilederen som er utarbeidet gir slik statsråden vurderer det, et godt grunnlag for hvordan samhandling bør skje. I saker som ikke omfattes av avvergeplikten har barnevernstjenesten et handlingsrom når de vurderer å varsle

om en sak til politiet. Vurderingen skal omfatte både det generelle rettsvernet til barn og konkrete forhold ved det aktuelle barnet. Taushetsplikten skal ikke hindre nødvendig samarbeid mellom barnevernstjenesten og politiet i oppfølging av det enkelte barnet.

Barnevernstjenesten kan dele taushetspliktige opplysninger dersom det er nødvendig for å fremme den konkrete barnevernssaken og for å forebygge vesentlig fare for liv eller alvorlig skade for noen sin helse. Når barnevernstjenesten vurderer om de har rett til å dele opplysninger med andre, skal det alltid gjøres en konkret vurdering av om slik informasjonsdeling er til beste for barnet.

Når det gjelder mer konkrete spørsmål om sperret adresse, og samarbeid mellom barnevernet og politi i disse sakene, mener statsråden det er viktig å få kartlagt de faktiske forholdene. Det er igangsatt en evaluering av hvordan både barnevern og politi stiller seg i disse sakene. NOVA utfører evalueringen som er et tiltak i handlingsplanen mot vold i nære relasjoner 2021–2024.

Varierende oppfølging av krisesenterloven i kommunene

Statsråden peker på at krisesentertilbudet til personer utsatt for vold i nære relasjoner er et kommunalt ansvar regulert i lov om kommunale krisesentertilbud (krisesenterloven). Statsråden viser til flere evalueringer og utredninger som viser en positiv utvikling i kvaliteten i krisesentertilbudet, men at det fortsatt er en rekke utfordringer. Graden av implementering av krisesenterloven varierer og det er utfordringer i samarbeidet mellom krisesentertilbudet og andre kommunale tjenester, særlig når voldsutsatte skal reetablere seg etter opphold på krisesenter. Statsråden mener det er alvorlig at krisesenterstatistikken for 2020 viser at 30 pst. av beboerne ikke fikk en systematisk kartlegging av trusler eller behov for vern, til tross for at dette er et krav i forskrift til krisesenterloven. Statsråden vil be Bufdir følge opp dette i sin dialog med statsforvalterne som fører tilsyn med krisesentertilbudet og i dialogen med de regionale ressursentrene om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging (RVTS), som årlig gjennomfører kompetansetiltak for tilsette i krisesentrene.

Statsråden mener at kunnskapen om området viser at det er behov for tiltak for å sikre et godt krisesentertilbud fremover. Regjeringen vil utarbeide et høringsnotat både med forslag til lovendringer og drøfting av kvalitetsutfordringer i tilbudet.

Det er vedvarende svakheter i myndighetenes samordning av innsatsen mot vold i nære relasjoner

Statsråden viser til at det allerede er et utstrakt samarbeid mellom ulike myndigheter i arbeidet mot vold og overgrep. Det er strukturer for samarbeid på departements- og direktoratsnivå. Statsråden er likevel enig

med Riksrevisjonen i at det er behov for å bedre myndighetenes samordning av innsatsen mot vold i nære relasjoner, og at det er behov for å støtte bedre opp om kommunenes arbeid med et koordinert hjelpetilbud. Regjeringen følger opp tiltakene i handlingsplanen mot vold i nære relasjoner 2021–2024 som omhandler disse utfordringene, og vil eventuelt vurdere ytterligere tiltak i forbindelse med opptrappingsplanen.

1.5.2.2 Kommentarer til Riksrevisjonens anbefalinger på ansvarsområdet til Barne- og familiedepartementet

Anbefalingen om å sørge for å iverksette nye tiltak for å øke kunnskapen om avvergings- og opplysningsplikten hos relevante aktører

Statsråden opplyser at så snart retningslinjene til endringer i flere av velferdstjenestelovene som trer i kraft i august er ferdig, vil tiltak for å gjøre retningslinjene kjent bli prioritert. Statsråden mener det vil være viktig å opprettholde oppmerksomheten om avvergings- og opplysningsplikten i eksisterende kompetansetiltak. Kunnskap om reglene bør også inngå i relevante profesjonsutdanninger.

Anbefalingen om å stimulere kommunene til bedre koordinering av det kommunale hjelpetilbudet

Statsråden mener det er en viktig oppgave for staten å være pådriver overfor kommunene i arbeidet med å bedre koordineringen av det kommunale hjelpetilbudet. Her har både departementene, direktoratene, statsforvalterne og RVTS en viktig rolle.

Statsråden mener det særlig vil være relevant å følge med på og støtte opp om kommunenes oppfølging av de nye samarbeidspliktene som vil gjelde i flere velferdstjenestelover fra 1. august 2022. Lovendringen vil bli evaluert slik at en får kunnskap om effektene av endringene.

Statsråden har merket seg at Riksrevisjonens undersøkelse viser at kommuner uten handlingsplaner i mindre grad har skriftlige rutiner for å avdekke og varsle om vold og for å samordne tjenestene. De har også i mindre grad kompetansetiltak for ansatte. Statsråden mener at dette viser at kommunale handlingsplaner kan være et viktig verktøy for å samordne det kommunale hjelpetilbudet bedre. Regjeringen vil oppfordre kommunene til å utarbeide handlingsplaner eller innlemme arbeidet mot vold i annet kommunalt planverk, jf. tiltak 21 og 69 i gjeldende handlingsplan mot vold i nære relasjoner.

Anbefalingen om å 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

Statsråden viser til at reglene om meldeplikt fra barneverntjenesten til politiet ved vedtak om skjult adresse trådte i kraft 1. januar 2021. Departementet vil vurdere

behov for endringer i regelverket eller andre klargjøringer i lys av en igangsatt evaluering av adressesperretiltakene.

Anbefalingen om å sørge for at barnevernet gir betryggende tilbakemeldinger på bekymringsmeldingene de får

Statsråden viser til at det klart følger av barnevernloven at barnevernstjenestene skal gi melder en tilbakemelding om at bekymringsmelding er mottatt. Statsråden vil sørge for at barnevernstjenestene blir minnet om pliktene sine til å gi tilbakemelding, og vil også gjøre Statens helsetilsyn som overordnet tilsynsmyndighet for barnevernet kjent med Riksrevisjonens funn knyttet til manglende tilbakemelding.

1.5.3 ARBEIDS- OG INKLUDERINGSDEPARTEMENTET

1.5.3.1 Tolk

I Riksrevisjonens undersøkelse pekes det på at det er utfordringer med tilgang til nøytrale tolker for enkelte språkgrupper i barnevernssaker. Arbeids- og inkluderingsministeren viser til at tolkeloven, som trådte i kraft 1. januar 2022, har som hovedmål å tydeliggjøre offentlige organers ansvar for å bruke tolk og å bidra til en kvalitetsreform på tolkefeltet. Ifølge statsråden arbeider Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) med implementering av tolkeloven. Direktoratet skal blant annet bidra til opptrappingen av bruken av kvalifiserte tolker i offentlig sektor, og sørge for at Nasjonalt tolkeregister inneholder tilstrekkelig med tolker på relevante språk som kan møte samfunnets behov. Tolkers yrkesetikk er også en del av kurs og utdanning som kreves for oppføring i Nasjonalt tolkeregister. Statsråden vurderer at de tiltakene som er igangsatt samlet sett vil bidra til både å dekke barnevernstjenestenes behov for tilgang til kvalifiserte tolker og til å utvikle tillit til myndighetenes arbeid.

1.5.3.2 Mangelfull kunnskap om Kompetanseteamet

I undersøkelsen blir det pekt på at kunnskapen om Kompetanseteamet mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og negativ sosial kontroll er begrenset. Statsråden viser til at Bufdir i 2021 fikk i oppdrag å styrke Kompetanseteamet. Deler av oppdraget handler om at Kompetanseteamet skal gjøres mer kjent. Dette arbeidet fortsetter i 2022. I tillegg peker statsråden på at gjeldende handlingsplan *Frihet fra negativ sosial kontroll og æresrelatert vold 2021–2024* også har flere tiltak for å bedre kunnskapen og kompetansen om dette området i tjenestetilbudene, og de vil legge til rette for å øke samordningen av arbeidet.

1.5.3.3 Kommentarer til Riksrevisjonens anbefalinger

Statsråden er enig med Riksrevisjonen i at det er viktig at Nav-ansatte har kunnskap om plikten til å avverge straffbare handlinger (avvergingsplikt) og til å melde fra til barnevernet (opplysningsplikt) når det er grunn til å tro at et barn er utsatt for vold eller mishandling. Statsråden vil derfor sørge for at tiltak for å øke kunnskapen om vold i nære relasjoner i Nav (herunder avvergings- og opplysningsplikten) blir videreført. Dette omfatter blant annet et nasjonalt ressurscenter i Nav for å heve kompetansen om vold i nære relasjoner ved Nav-kontorene. Ressurscenteret får ansvar for nasjonal kompetanseheving i Nav om vold i nære relasjoner og konsekvenser for arbeid, og metodisk utvikling for arbeidslivsinkludering av voldsutsatte.

Statsråden er enig med Riksrevisjonen i at et helhetlig hjelpetilbud ikke bare forutsetter koordinering mellom statlige aktører. Hun vil i den sammenheng nevne at Nav-kontoret har en sentral rolle i det kommunale hjelpetilbudet og at det arbeides kontinuerlig for å sikre et helhetlig og sammenhengende tilbud i kommunene.

1.5.4 HELSE- OG OMSORGSDEPARTEMENTET

Helse- og omsorgsministeren er glad for at Riksrevisjonen har sett nærmere på myndighetenes innsats for å avdekke overgrep, ivareta voldsutsatte og straffeforfølgte overgrep som allerede har skjedd. Statsråden peker i likhet med Riksrevisjonens undersøkelse på at vold i nære relasjoner er en betydelig folkehelseutfordring og statsråden er enig med Riksrevisjonen i at det fortsatt er flere utfordringer på feltet til tross for mangeårig innsats fra myndighetshold.

1.5.4.1 Kunnskap om opplysningsplikt, avvergingsplikt og om avdekking av vold i nære relasjoner

Helse- og omsorgsministeren peker på undersøkelsens konklusjon om at fastlegene har for lite kunnskap om opplysningsplikten, avvergingsplikten og om å avdekke vold i nære relasjoner. Statsråden viser til at fastlegene har det medisinskfaglige ansvaret for sine listeinnbyggere. Og at også andre ansatte i helse- og omsorgstjenestene har en viktig rolle i å forebygge, avdekke og avverge vold og overgrep. Hun viser til at det i de senere årene har blitt tatt flere grep for å styrke kompetansen i helse- og omsorgstjenesten om avdekking av vold, blant annet gjennom kompetansesentrene for psykisk helse-, rus- og voldsfeltet og gjennom de helse- og sosialfaglige grunnutdanningene. Hun merker seg likevel at manglende kunnskap og handlingskompetanse trekkes fram som en utfordring, og mener at det vil være naturlig å se nærmere på hva som skal til for å gjøre ansatte i helse- og omsorgstjenesten bedre rustet til å fange opp

og følge opp voldsutsatte i arbeidet mot vold og overgrep mot barn og vold i nære relasjoner.

1.5.4.2 Samarbeid og samordning

Statsråden framhever at bedre samhandling mellom kommunale helse- og omsorgstjenester og spesialisthelsetjenesten rundt pasienter og brukere med behov for oppfølging fra begge nivåer, er viktig for henne som helse- og omsorgsminister. Dette vil ifølge statsråden gjelde mange voldsutsatte som har økt risiko for både psykiske og fysiske helseplager. Statsråden opplyser om at de har startet arbeidet med en nasjonal helse- og samhandlingsplan, der et godt samarbeid mellom kommunene og sykehusene vil være et sentralt tema. I den nye opptrappingsplanen for psykisk helse vil samhandling på tvers av nivåer være viktig.

Statsråden er enig i at manglende samarbeid på tvers av sektorer er en utfordring som kan få konsekvenser for personer som er utsatt for vold og overgrep. Et godt samarbeid mellom helsesektoren, barnevern, justissektoren, arbeids- og velferdssektoren, skole, barnehage og kriesenter er viktig for at voldsutsatte skal få et godt og tilpasset tilbud.

Statsråden viser til at det de senere årene er tatt flere grep for å styrke myndighetenes samordning av innsatsen mot vold i nære relasjoner, men at det fortsatt gjenstår en del utfordringer som både nasjonale, regionale og lokale myndigheter må jobbe videre med i tiden framover. For å bidra til å bedre samordningen av tiltak og innsatser på nasjonalt nivå har BFD, KD, KUD, KDD, AID, JD og HOD gått sammen om å etablere en kjernegruppe for utsatte barn og unge. Det overordnede samfunns målet for kjernegruppen er at utsatte barn og unge får nødvendig hjelp og oppfølging uavhengig av hvilken tjeneste eller forvaltningsnivå som er ansvarlig. I tillegg har Helsedirektoratet fått i oppdrag å utarbeide en tverrsektoriell veileder for psykisk helsearbeid for barn og unge. Veilederen skal blant annet bidra til å tydeliggjøre ansvars- og oppgavedeling og forventninger til samhandling på tvers av tjenester, nivåer og sektorer.

1.5.5 KUNNSKAPSDEPARTEMENTET

Kunnskapsministeren merker seg at Riksrevisjonen i sin konklusjon påpeker at viktige aktører som grunn-skolelærere, barnehageansatte og fastleger har for lite kunnskap om opplysningsplikten, avvergingsplikten og om avdekking av vold i nære relasjoner. Statsråden merker seg også at Riksrevisjonen påpeker at mangelfull kunnskap om æresrelatert vold, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse kan føre til at saker ikke avdekkes og at voldsutsatte ikke får tilstrekkelig og egnet hjelp. Statsråden merker seg dessuten at Riksrevisjonen også konkluderer med at det er vedvarende svakheter i myndighetenes samordning av innsatsen mot vold i nære rela-

sjoner. Dette er et arbeid med behov for oppmerksomhet og utvikling.

Statsråden viser til at regjeringen skal legge fram en opptrappingsplan mot vold og overgrep mot barn og vold i nære relasjoner. Tiltak for å øke kompetansen i tjenestene vil være et av temaene i denne planen. Utfordringsbildet og sentrale utviklingstrekk på feltet skal inngå i planen.

I forslaget til ny opplæringslov som er sendt på høring, er opplysningsplikten til barnevernet videreført, og det presiseres at bestemmelsen inneholder både en oppmerksomhetsplikt og en meldeplikt til barnevernstjenesten. Departementet legger der også vekt på at meldeplikten til barnevernstjenesten gjelder uavhengig av taushetsplikten og at det er viktig for skolen å kunne dokumentere i ettertid vurderingene som blir foretatt om det skal varsles.

Kunnskapsdepartementet har i handlingsplanen *Frihet fra negativ sosial kontroll og æresrelatert vold (2021–2024)* gitt Utdanningsdirektoratet i oppdrag å utvikle støtteressurser for å øke kompetansen til ansatte i skole og SFO, og å utvikle støtteressurser til det nye læreplanverket, for å bidra til god undervisning om tema som er relevante for handlingsplanen. Oppdraget skal også svare ut anmodningsvedtak nr. 529, 18. januar 2021, der «Stortinget ber regjeringen sikre tilbud om kompetanseheving som gir grunnleggende kunnskap om negativ sosial kontroll for lærere og rådgivere fra barneskole til videregående skole, samt retningslinjer for hvordan skolene skal jobbe systematisk med denne problematikken».

Statsråden vil i det videre arbeidet sørge for å iverksette nye tiltak for å øke kunnskapen hos barnehageansatte og ansatte i skole og SFO om avvergings- og opplysningsplikten og om avdekking av vold i nære relasjoner. Dette omfatter også at barnehageansatte og ansatte i skole og SFO skal få bedre kunnskap om æresrelatert vold, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse.

Avslutningsvis viser statsråden til at Riksrevisjonen anbefaler Justis- og beredskapsdepartementet, Barne- og familiedepartementet, Kunnskapsdepartementet, Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet å stimulere kommunene til bedre koordinering av det kommunale hjelpetilbudet. Statsråden mener at dette arbeidet bør ivaretas i samarbeidet mellom departementene.

1.6 Riksrevisjonens uttalelse til statsrådens svar

Riksrevisjonen har ingen ytterligere merknader.

2. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Even Eriksen, Kari Henriksen og Lubna Boby Jaffery, fra Høyre, lederen Peter Frølich og Svein Harberg, fra Senterpartiet, Nils T. Bjørke, fra Fremskrittspartiet, Lars Rem, fra Sosialistisk Venstreparti, Audun Lysbakken, fra Rødt, Seher Aydar, og fra Venstre, Grunde Almeland, viser til Dokument 3:8 (2021–2022).

Rapportens bakgrunn og undersøkelser

Komiteen viser til at formålet med undersøkelsen har vært å vurdere om myndighetenes innsats mot vold i nære relasjoner er i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger om å avdekke overgrep, ivareta voldsutsatte og straffeforfølge overgrep som allerede har skjedd. Undersøkelsen omfatter i hovedsak perioden 2015–2020, men på enkelte områder inngår data til og med 2021.

Komiteen viser videre til at undersøkelsene blant annet har tatt utgangspunkt i følgende vedtak og forutsetninger fra Stortinget:

- lov om barnevernet
- lov om barnehager
- lov om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten
- lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker
- lov om folkeregistrering
- lov om grunnskolen og videregående opplæring
- lov om helsepersonell m.v.
- lov om kommunale helse- og omsorgstjenester
- lov om kommunale krisesentertilbud
- lov om politiet
- lov om rettergangsmåten i straffesaker
- lov om straff
- Europarådets konvensjon om forebygging og bekjempelse av vold mot kvinner og vold i nære relasjoner. Ratifisert av Stortinget.
- Innst. 339 S (2012–2013) Innstilling fra justiskomiteen om forebygging og bekjempelse av vold i nære relasjoner. Det handler om å leve.
- Innst. 347 L (2014–2015) Innstilling fra justiskomiteen om endringer i straffeprosessloven (avhør av barn og andre særlig sårbare fornærmede og vitner).
- Innst. 247 (2016–2017) Innstilling fra justiskomiteen om Opptrappingsplan mot vold og overgrep (2017–2021).

Om Riksrevisjonens konklusjoner

- Komiteen viser til Riksrevisjonens konklusjoner:
- Viktige aktører som lærere, barnehageansatte og fastleger har for lite kunnskap om opplysningsplikten, om avvergingsplikten og om avdekking av vold i nære relasjoner.

- Svakheter i det helhetlige hjelpetilbudet kan innebære at voldsutsatte ikke får den hjelpen de trenger.
 - Samhandlingen mellom politi og barnevern har blitt bedre, med det er fortsatt utfordringer.
 - Uklarheter rundt forståelse av taushetsplikt og opplysningsplikt gir utfordringer for samarbeidet mellom involverte offentlige tjenester.
 - Varierende oppfølging av krisesenterloven i kommunene.
- Politiet prioriterer saker om vold i nære relasjoner, men det er utfordringer med etterforskning og bruk av beskyttelsestiltak.
 - Risikostyringsverktøy i saker som gjelder partnervold og æresrelatert vold, brukes, men det er mangler ved kompetanse og kapasitet i distriktene for bruk av verktøyene.
 - Andelen oppklarte saker har gått ned, og lang saksbehandlingstid fører ofte til strafferabatt.
 - Kompetansen er styrket, men politiet mangler etterforskningskapasitet.
 - Voldsutsatte har stort behov for beskyttelse, men det er svakheter ved politiets oversikt, bruk og oppfølging av beskyttelsestiltak.
 - Intensjonen med opprettelsen av støttesentrene for kriminalitetsutsatte i politidistriktene er ikke fulgt opp i tilstrekkelig grad.
- Mangelfull kunnskap om æresrelatert vold, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse kan føre til at saker ikke avdekkes, og at voldsutsatte ikke får tilstrekkelig og egnet hjelp.
- Det er vedvarende svakheter i myndighetenes samordning av innsatsen mot vold i nære relasjoner.

Komiteen slutter seg til Riksrevisjonens konklusjoner.

Om Riksrevisjonens kritikk

Komiteen viser til at Riksrevisjonen har funnet to alvorlige forhold:

- De samlede svakhetene som undersøkelsen viser, er alvorlige fordi de kan få betydelige konsekvenser for de voldsutsatte.
- Samlet vurderes det som alvorlig at saksbehandlingstiden er lang, at oppklaringsprosenten har gått ned, at risikostyringsverktøy ikke benyttes i alle partnervoldssaker, at det er svakheter ved bruken og oppfølgingen av beskyttelsestiltak, og at det er for liten kompetanse om æresrelatert vold.

Komiteen slutter seg til Riksrevisjonens kritikk.

Om Riksrevisjonens anbefalinger

Komiteen viser til Riksrevisjonens anbefalinger:

Riksrevisjonen anbefaler Justis- og beredskapsdepartementet, Barne- og familiedepartementet, Kunns-

skapsdepartementet, Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet å

- sørge for å iverksette nye tiltak for å øke kunnskapen om avvergings- og opplysningsplikt hos relevante aktører
- stimulere kommunene til bedre koordinering av det kommunale hjelpetilbudet

Riksrevisjonen anbefaler Justis- og beredskapsdepartementet og Barne- og familiedepartementet å

- sørge for at regelverket om barnevernets meldeplikt til politiet om barn på skjult og sperret adresse klar-
gjøres, og at det sikres nødvendige rutiner for informasjonsutveksling

Riksrevisjonen anbefaler Barne- og familiedepartementet å

- sørge for at barnevernet gir betryggende tilbakemelding på bekymringsmeldingene barnevernet får

Riksrevisjonen anbefaler Justis- og beredskapsdepartementet å

- sørge for at Politidirektoratet og Riksadvokaten iverksetter tiltak for å øke oppklaringsprosenten og sikre kort saksbehandlingstid for saker om vold i nære relasjoner
- sørge for at Politidirektoratet får bedre oversikt over bruken og oppfølgingen av beskyttelsestiltak
- sørge for at Politidirektoratet sikrer kunnskap i politidistriktene om æresrelatert vold, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse
- påse at Politidirektoratet sikrer at støttesentrene for kriminalitetsutsatte fungerer i tråd med forutsetningene for opprettelsen av disse

Komiteen slutter seg til Riksrevisjonens anbefalinger.

Komiteen merker seg videre at justis- og beredskapsministeren mener at Riksrevisjonens undersøkelse er grundig og gir et godt grunnlag for læring og videre utvikling. Statsråden synes det er gledelig at Riksrevisjonen konkluderer med at politiet prioriterer vold i nære relasjoner, og at politiets kompetanse på området er styrket. Statsråden viser samtidig til at revisjonen peker på flere forbedringsområder. Statsråden vil følge opp Riksrevisjonens anbefalinger og konklusjoner. Komiteen ser positivt på at statsråden vil følge opp Riksrevisjonens anbefalinger.

Komiteen merker seg videre at helse- og omsorgsministeren er glad for Riksrevisjonens undersøkelse. Statsråden peker i likhet med Riksrevisjonens undersøkelse på at vold i nære relasjoner er en betydelig folkehelseutfordring, og statsråden er enig med Riksrevisjonen i at det fortsatt er flere utfordringer på feltet til tross for mangeårig innsats fra myndighetshold.

Komiteen viser videre til at barne- og familieministeren, arbeids- og inkluderingsministeren og kunnskapsministeren merker seg Riksrevisjonens funn og anbefalinger. Komiteen merker seg videre at statsrådene vil følge opp Riksrevisjonens anbefalinger.

Komiteen viser til at et liv uten vold er en menneskerettighet. Vold i nære relasjoner er varslede katastrofer, og mange ofre og gjerningsmenn har én eller flere levekårsutfordringer. Det aller viktigste man kan gjøre i kampen mot vold i nære relasjoner, er derfor å styrke det forebyggende arbeidet mot vold og overgrep samt å sikre bedre levekår for flest mulig. At Riksrevisjonen har funnet to alvorlige forhold, er svært bekymringsverdig, særlig i lys av at begge forholdene omfatter svakheter i flere ulike deler av det offentliges innsats. Komiteen viser videre til justiskomiteens Innst. 64 S (2022–2023), jf. Dokument 8:218 S (2021–2022) om bedre forebygging og bekjempelse av partnerdrap, hvor Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes innsats mot vold i nære relasjoner også diskuteres.

Komiteens medlem fra Rødt viser til at ett av fire drap i Norge blir begått av en ektefelle eller partner. Bekjempelse av partnerdrap og partnervold er et essensielt ledd i bekjempelse av vold mot kvinner. Dette medlem viser til at kvinner er mer utsatt for vold fra partner enn menn, og at kvinner i større grad drepes av sine partnere, som regel av menn. I tillegg utsettes kvinner for seksuell vold i større grad enn menn, og seksuelle overgrep og voldtekt utføres i mange tilfeller av en i nær relasjon – som ofte er en ektemann, samboer eller kjæreste. Dette medlem viser til at partnerdrap i hovedsak handler om voldt mot kvinner. Usynliggjøring av kjønnsperspektivet tildekker maktabalansen og forståelsen av samfunnsproblemet. Nor-

ge har tidligere fått kritikk av FNs kvinnekomité, som har vært bekymret for at kjønnsnøytral lovgivning, politikk og programmer kan føre til mangelfull beskyttelse av kvinner og kan hindre oppnåelsen av faktisk likestilling mellom kjønnene. Dette medlem understreker at alle former for vold må motarbeides og bekjempes. Synliggjøring av maktperspektivene vil gi oss bedre verktøy i dette arbeidet. Dette medlem påpeker at vold mot kvinner er både et resultat av manglende likestilling og en årsak til manglende likestilling. Forebygging av vold mot kvinner og likestillingsarbeid kan redde liv.

Dette medlem viser til at rapporten påpeker at politi og andre hjelpetjenester ikke tidsnok iverksatte forebyggende tiltak som kunne redusert risikoen for alvorlig partnervold og partnerdrap. Dette medlem viser til at i majoriteten av partnerdrap har det vært registrert partnervold i forkant. I halvparten av de registrerte partnerdrapene har det vært registrert mer enn fem voldsepisoder i forkant. Dette medlem mener dette understreker behovet for styrket arbeid mot vold i nære relasjoner og beskyttelse av spesielt kvinner og barn.

3. Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til dokumentet og råder Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

Dokument 3:8 (2021–2022) – Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes innsats mot vold i nære relasjoner – vedlegges protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 20. desember 2022

Peter Frølich

leder og ordfører

