

Veronica Garcia Kambe

# Implementering av regjeringens handlingsplan mot negativ sosial kontroll, æresrelatert vold, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse på kommunenivå.

Hvordan sikre et helhetlig og et godt kvalitativt tilbud?

Masteroppgave i Master of Public Administration

Veileder: Jon Marius Vaag Iversen

Mai 2023



Veronica Garcia Kambe

# **Implementering av regjeringens handlingsplan mot negativ sosial kontroll, æresrelatert vold, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse på kommunenivå.**

Hvordan sikre et helhetlig og et godt kvalitativt tilbud?

Masteroppgave i Master of Public Administration  
Veileder: Jon Marius Vaag Iversen  
Mai 2023

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet  
Fakultet for økonomi  
NTNU Handelshøyskolen



Kunnskap for en bedre verden



# Forord

Denne oppgaven er skrevet som del av studiet MPA «Master of Public Administration» ved NTNU i Trondheim i perioden januar 2021 til mai 2023.

Det har vært en reise og det er vemodig å innse at reisen kommer snart til en ende. Jeg tar med meg i bagasjen mye kunnskap. Kunnskap som jeg vet, kommer til å ha bruk for i mitt yrkesliv og i livet generelt.

Det har også vært både lærerikt og en glede å bli kjent med og få kunne dele erfaringer med andre som var med i samme reisen med meg. Vi deltok på en utenlands-tur til Brugge som ga oss internasjonal erfaring, selv om vi måtte gi opp den andre reisen som var planlagt til Brussels da Covid-19 slo til. Det gjorde at nesten halvparten av tiden ble til Teams-møter og egenstudium hjemmefra.

Gjennomføring av denne studien ved siden av full jobb har betyd mye for meg på det personlige plan. Å mestre det nødvendige akademiske språket for oppgaveskrivingen har vært en ekstra utfordring særlig for meg som ikke har norsk som morsmål. Dette er noe jeg er spesielt stolt av.

Som ansatt i Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, IMDi var det naturlig for meg å velge tema om det jeg jobber med til daglig. Negativ sosial kontroll og æresvold som likestillings- og samfunnsutfordring.

Norge er en av de meste likestilte land i verden og en internasjonal pådriver for flere internasjonale konvensjoner som verner rettigheter, og avskaffelse av vold mot kvinner. Dette er noe som engasjerer meg stort, og jeg føler meg veldig heldig å få lov å jobbe til daglig med disse utfordringer og gjøre en forskjell for de det gjelder. Forhåpentligvis vil denne masteroppgaven representerer et lite bidrag i dette feltet.

Når jeg ser tilbake, ser jeg at det ikke hadde vært mulig for meg å fullføre både studien og denne masteroppgaven, uten god hjelp og støtte på veien fra en rekke personer som fortjener en takk. Først og fremst takk til min veileder Jon Marius Vaag Iversen for gode råd og bistand. Vil også takke min arbeidsgiver og arbeidskollegaer som har vært støttende og fleksibel med mine arbeidsdager og oppgaver.

Jeg må også rette en stor takk til mine barn og familie som har holdt ut med meg til tross for noen dager med både manglende mental og fysisk tilstedeværelse, men ikke minst en stor takk til min mann, Arve som alltid er oppmuntrende, hjelpsom og støttende. Jeg hadde aldri klart dette uten deg!

Haugesund, mai 2023

# Sammendrag

Negativ sosial kontroll og æresrelatert vold utgjør alvorlige hindringer for den enkeltes frihet til å delta i samfunnet. I Norge har det vært jobbet siden 1990-tallet for å forebygge og bekjempe negativ sosial kontroll og æresrelatert vold, herunder tvangsekteskap og kjønnslemlestelse.

Dette arbeidet er en sentral del av norsk integreringspolitikk. Jobben mot negativ sosial kontroll og æresvold er blant annet forankret i regjeringens integreringsstrategi og i egne handlingsplaner til tross for at disse praksisene inngår i den offisielle definisjonen av vold i nære relasjoner.

Denne oppgaven ser nærmere på mulige implikasjoner av at negativ sosial kontroll og æresvold er behandlet som en særskilt form for vold. Det nasjonale og kommunale arbeidet av både negativ sosial kontroll, æresvold og vold generelt styres av internasjonale konvensjoner som Norge har ratifisert og som gi videre føringer for nasjonale lover, retningslinjer og forpliktelser.

Dette danner bakteppet for temaet i denne masteravhandlingen. Ut fra en kvalitativ tilnærming er det gjennomført en dokumentanalyse av alle nasjonale føringer som berører tematikken. Det ble også analysert de seks handlingsplanene mot negativ sosial kontroll, æresvold, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse siden den første kom ut i 1998 til dagens dato og hvordan arbeidet spesifikk med tema samarbeid, samhandling og samordning har utviklet seg over tid.

Kvantitativ metode ble benyttet for å kartlegge hvilke kommuner som har inkludert negativ sosial kontroll og æresrelatert vold i deres handlingsplaner mot vold i nære relasjoner. Rogaland ble benyttet som case. Det ble undersøkt om fylkets 23 kommuner hadde etablert lokale handlingsplaner.

Rapporter og statistikk viser at regjeringens satsing på feltet ikke er forgjeves. Det er mer kompetanse på feltet, flere saker avdekkes og mange får hjelpen de trenger. Likevel er innsatsen ikke godt nok koordinert i Norge. Dette påpekes i utredninger, forskning og i stortingsproposisjoner meldes det om alvorlige kompetansemangler i sektorene og tjenestene. Det rapporteres om svikt på mange plan, inkludert samarbeid på tvers av sektorer og tjenester, og i håndteringen av voldssaker inkludert negativ sosial kontroll og æresvold.

I analysen er det forsøkt å undersøke i hvilken grad statlig virkemiddelbruk, som lovgivning, økonomisk eller pedagogisk veiledning har blitt brukt og er egnede virkemidler for å implementere gode praksiser på kommunalt nivå i fremtiden.

# Abstract

Negative social control and honour-related violence, represent serious obstacles to any person's freedom, and their ability to participate and contribute to any society. Norway has worked actively to prevent and combat negative social control and honour-related violence, including forced marriage and female genital mutilation since the 1990s.

This work is a key part of Norwegian integration policy. Efforts to combat negative social control and honour-related violence are anchored in the Government's integration strategy, and in an action-plan that is separate from the action-plan on "general" violence, even though these practices are included in the official definition of "violence in close relationships".

This thesis examines the possible implications of negative social control and honour violence being treated as a particular form of violence. The national and municipal work of violence in general is ruled by international conventions that Norway has ratified, such as the Istanbul Convention (2017), and which provide further guidelines for national laws, guidelines and obligations.

This forms the backdrop for the topic of this master's thesis. Based on a qualitative approach, a document analysis has been carried out on a representative number of national guidelines on regard to this topic. This thesis also includes an analysis of the six action-plans against negative social control, honour violence, forced marriage and female genital mutilation since the first one was published in 1998, to the present date. Making emphasis specifically on the topic of cooperation, and coordination, and on how this work has developed over time.

Quantitative method was used to map the municipalities that have included negative social control and honour-related violence in their local (municipality level) measures and action plans against violence in close relationships. Rogaland county was selected and used as case, and an analysis was made more closely on all the 23 municipalities of the county.

Reports and statistics show that the Norwegian government's efforts in this field, have not been in vain. There is clearly more expertise in the field, therefore more cases are uncovered, and many get the help they need. Nevertheless, efforts are not adequately coordinated. International reports, research, and parliamentary propositions report serious failures at many levels, including lack of coordination across sectors, organizations, and social-work services, in dealing with cases of violence, including negative social control and honour-related violence.

In Norway, because of the Local Government Act (1837), it is up to the municipalities to choose and design all services in the best interests of their citizens. That is one of the main reasons why this thesis is also an attempt to analyze central government incitements, such as legislations, financial or educational-guidances that have been used over time, and which has represented the most effective practices to implement at the municipal level.

# Innholdsfortegnelse

1. Innledning.....	7
1.1 Innsats mot negativ sosial kontroll, æresrelatert vold, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse - Et viktig samfunnsoppdrag .....	8
1.2 Viktigheten av samarbeid, samhandling og samordning mellom hjelpetjenestene .....	9
1.3 Implementering og arbeid på regionalt og lokalt nivå ved bruk av handlingsplaner .....	10
1.4 Problemstilling .....	11
1.5 Avgrensinger .....	11
1.6 Etikk .....	12
1.7 Masteroppgavens struktur .....	12
1.7.1 Begrepsavklaring, forkortelser og lovverk .....	13
2. Bakgrunnen for masteroppgaven.....	16
3. Teoretisk rammeverk.....	20
3.1 Statens styring, retningslinjer og forpliktelser.....	22
3.1.1 Styringsnivå.....	22
3.1.2 Spenning mellom sentral makt og lokalt styre .....	26
3.2 Statlige virkemidler .....	26
3.2.1 Økonomiske styringsvirkemidler .....	26
Rammefinansiering .....	27
Øremerkede tilskudd .....	27
3.2.2 Juridiske styringsvirkemidler .....	27
3.2.3 Pedagogiske styringsvirkemidler.....	27
3.3 Implementeringsteori.....	28
3.3.1 Winters integrerende implementeringsmodell.....	29
3.4 NPG - New public governance.....	30
3.4.1 Wicked problems.....	30
3.4.2 Nettverksteori og nettverksledelse .....	31
3.5 Tredelt kompetansebegrep.....	31
3.6 Holistisk tilnærming .....	32
4. Metodisk tilnærming .....	34
4.1 Vitenskapsteoretiske perspektiver .....	35
4.1.1 Positivism .....	35
4.1.2 Sosial konstruktivism.....	35
4.2 Hva er et dokument og hvordan kan det analyseres? .....	37
4.2.1 Dokumentsteder.....	37
4.2.2. Dokumentverktøy .....	38
4.2.3 Dokumentarbeid .....	39
4.2.4 Dokumenttekst.....	39



4.2.5.Dokumentsaker.....	40
4.2.6 Dokumentbevegelser .....	40
4.3 Ekstensiv dokumentanalyse.....	41
5. Empirisk dokumentanalyse .....	41
5.1 Praktisk gjennomføring .....	42
5.2 Systematisering og koding av data.....	43
5.3 Utvalg av dokumenter .....	45
5.4 Politikkdesign i dokumenter.....	46
5.5.1 Internasjonale dokumenter og forpliktelser.....	47
5.5.2 Nasjonale dokumenter - Plattformen, meldinger, NOUer, strategier og planer.....	51
5.5.3 Dagens arbeid og implementering.....	61
5.5.4 Ansvar .....	64
5.5.5 Institusjonalisering av arbeidet mot vold i nærereelasjoner.....	64
5.5.6 Pedagogiske styringsvirkemidler.....	65
5.6 Implementering over tid .....	66
5.6.1 Nasjonale handlingsplaner mot tvangsekteskap, negativ sosial kontroll, æresvold, og kjønnlemlestelse - Historikk.....	66
5.6.2 Analyse om samhandling og samordning i de av de seks handlingsplanene .....	67
5.6.3 Evaluering av Drammen-prosjektet.....	73
5.6.4 Oppsummering av dokumentdata.....	75
5.7 Implementeringsresultater .....	76
5.7.1 Kommunale handlingsplaner.....	76
5.7.2 Dagens kommunale handlingsplan i vold i nære relasjoner som inkludere negativ sosial kontroll og æresrelatert vold i sine tiltak .....	77
5.7.3 Rogaland som «case» .....	79
5.8 Rapportering og evaluering – et fragmentert tilbud .....	81
5.8.1 Riksrevisjonen 3:8 (2021–2022) - undersøkelse av myndighetenes innsats mot vold i nære relasjoner .....	82
5.8.2 Overvåkningskomitéen GREVIO.....	83
6.Analyse i lys av nettverksteori .....	83
6.9 Virkemiddelbruk/styringsverktøy.....	86
7. Presentasjon av hovedfunn og konklusjoner .....	87
8. Referanseliste .....	90

## Oversikt over figurer og tabeller

Tabell 1. fra IMDi (2023) viser oversikt over saker fordelt på landbakgrunn 2017-2022 ...	16
Tabell 2. Kjennskap til tjenester med et særskilt mandat (IMDi,2021) .....	18
Tabell 3. Fra: Formelt tverrsektorielt samarbeid. IMDi (2021).....	19
Tabell 4. Utviklingen i forvaltningsregimer. Basert fra Røisland & Vabø 2012.....	21
Tabell 5. Forskningsspørsmål knytte til hovedkategori.....	33
Tabell 6. Forskningsspørsmål knyttet til implementeringsteori.....	43
Tabell 7. Hvilken dokumentkategori er knyttet til teori.....	44
Tabell 8: Oversikt over dokumenter benyttet i analysen.....	45
Tabell 9. Antall ganger begrep og tiltak er nevnt i internasjonale og nasjonale dokumenter.	49
Tabell 10. Oversikt over utfordringer i nasjonale dokumenter.....	60
Tabell 11. Utfordringer nevnt i nasjonale dokumenter kategorisert etter den tredelt kompetansebegrep.....	61
Tabell 12. kryssreferanse fra handlingsplanene «frihet fra vold (2021-2024)» og «frihet fra negativ sosial kontroll og æresvold (2021-2024)».....	62
Tabell 13. Innsats 2. «Kunnskap og kompetanse for et helhetlig tilbud» fra handlingsplan: «Frihet fra negativ sosial kontroll og æresvold (2021-204).....	63
Tabell 14. Innsats 1. og 2. «målrettet forebygging og likeverdig sammenhengende bistand» fra handlingsplan: «Frihet fra vold (2021-2024)».....	62
Tabellen 15. komparativ tabell av alle 6 handlingsplaner om tiltak, samarbeid og samordning.....	73
Tabell 16. KOSTRA-tall om antall kommuner som har handlingsplan om vold i nære relasjoner 2022 (SSB).....	77
Tabell 17. Kommunale handlingsplaner fordelt etter fylke.....	79
Tabell 18. Rogaland case – kommuneoversikt om handlingsplan mot vold i nære relasjoner som har inkludert NSK og æresvold.....	80
Figur 1. Basert på figur utarbeidet av 0–24-samarbeidet.....	17
Figur 2: Fra: Den integrerende implementeringsmodel (Winter & Nielsen, 2008) .....	30
Figur 3. Den holistiske modellen. Meld. St. 15 (2012–2013).....	33
Figur 4: Tidslinje av alle 6. handlingsplaner siden 1998 til dagens dato.....	67
Figur 5. Samordning skjer lokalt fra Espen Leirset (2022).....	85
Figur 6. Perioden av handlingsplaner med lokale satsninger gjennom prosjektering.....	87

## 1. Innledning

Alle som bor i Norge, har rett til å leve et fritt liv. Friheten til å bestemme over eget liv er grunnleggende i et liberalt samfunn. Vold, kontroll og tvang er betydelige likestillingsutfordringer og samfunnsproblemer. De som rammes, kan få alvorlige fysiske og psykiske plager. Flere lever med langvarige belastninger som begrenser deres deltakelse i samfunnet (IMDi, 2022).

Innsatsen om å ivareta grunnleggende rettigheter, forhindre utenforskap og øke deltakelse i velferdsstaten er et viktig samfunnsoppdrag. Dette arbeidet skal sørge for at alle som bor i Norge får ta del i dette, uansett bakgrunn.

I Norge, har andelen innvandrere økt de siste tiårene. Vi kan nevne en stor andel norsk-pakistanere av andre-generasjons foreldre som emigrerte til Norge i midten av 1960-tallet. Eller den store innvandringen etter krigene i Jugoslavia på 1990-tallet og i Syria i 2015, for å ikke glemme den nyligere strømmen av krigsflyktninger som har funnet veien til Norge etter Russlands invasjon av Ukraina i 2021.

Per 6. mars 2023 er 19,9 % av totalbefolkningen i Norge enten innvandrere, flykninger eller norskfødte med innvandrerforeldre (SSB, 2023). De har kommet som innvandrere, arbeidsinnvandrere, flykninger, asylsøkere og familiegjenforening. Vi kan forvente et økende tall i årene som kommer.

Ett av de store temaene i samfunnsdebatten er hvordan det går med innvandrerne og deres integrering og hvordan deres tilstedeværelse virker inn på det norske samfunnet og velferdsstaten. I denne sammenhengen, er integrering blitt et mye brukt ord, i politikk, offentlig debatt og i forskning.

Et vanlig perspektiv er at innvandrere og flykninger er godt integrert når de oppnår de samme sosioøkonomiske godene som andre samfunnsmedlemmer. Dette knyttes ofte til jobb, utdanning, og bolig og det kan bli definert som «strukturell integrering». Det er også vanlig å knytte integrering til sosial deltakelse, definert som «sosial integrering». Den tredje dimensjonen; den «psykologiskkulturelle integrering», berører opplevelsen av nasjonal tilhørighet og i hvilken grad innvandrerne har de samme verdiene som befolkningen ellers. (Barstad & Molstad, 2020, s. 4).

Denne siste dimensjonen, er det som er brukt i denne masteroppgaven. I dokumentet «Integrering gjennom kunnskap» som er regjeringens integreringsstrategi, staker regjeringen

ut kursen for hvordan Norge skal nå målet om større deltakelse i arbeids- og samfunnsliv blant innvandrere i Norge. Integreringsstrategien har fire satsingsområder: 1. Utdanning og kvalifisering 2. Arbeid 3. Hverdagsintegrering 4. Retten til å leve et fritt liv. (Kunnskapsdepartementet, 2018)

Med den fjerde strategien, «retten til å leve et fritt liv», er det en måte å styrke likestillingen mellom kjønnene, slik at innvandrerkvinner får muligheter til aktiv deltakelse i samfunnslivet på lik linje med befolkningen ellers. Dette definerer jeg i denne oppgaven som den psykologisk-kulturelle integrering.

### 1.1 Innsats mot negativ sosial kontroll, æresrelatert vold, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse - Et viktig samfunnsoppdrag

Tvangsekteskap som «nytt» samfunnsproblem på grunn av økende innvandring i Norge ble først beskrevet av frilansjournalisten Hege Storhaug i 1992. Storhaug intervjuet Sima, en jente på 15 år som ble sendt av sine foreldre til Pakistan der hun ble fratatt passet sitt, isolert og mishandlet av sin egen familie. Hun klarte å flykte til den norske ambassaden i Pakistan, som hjalp henne med å reise tilbake til Norge (Bredal, 2006, s. 27).

Denne saken ble den første av mange medieoppslag på 1990-tallet. Mange andre jenter med innvandrerbakgrunn fortalte sine historier om tvang, press, vold og konflikter knyttet til tvangsekteskap. Kritikken mot myndighetene økte, og førte til at tvangsekteskap som samfunnsproblem for alvor ble løftet opp på den politiske dagsorden (Bredal A, 2006, s. 28).

En annen mediesak fra 1997 som skapte oppmerksomhet, handlet om Nadia som ble bortført til Marokko av foreldrene sine. Oppslagene og debatten førte til at daværende stortingsrepresentant Erna Solberg (H) tok initiativ og ba regjeringen å legge frem en handlingsplan mot tvangsekteskap. Handlingsplanen ble presentert i slutten av 1998, og den var den første av sitt slag ikke bare i Norge, men også i Europa. Handlingsplanen fra 1998 ble i årene etterpå fulgt av nye handlingsplaner (Bråten & Elgvin, 2016, s. 7).

Helt siden den først handlingsplanen kom ut i 1998, har arbeidet utviklet seg til å inkludere andre relaterte utfordringer. Regjeringens arbeid definert i den nåværende handlingsplanen inkluderer innsats mot negativ sosial kontroll, æresrelatert vold, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse. Det må ikke glemmes at dette arbeidet startet med å jobbe mot tvangsekteskap.

Disse handlingsplanene har vært en del av Norges implementering av Europarådets konvensjon om forebygging og bekjempelse av vold mot kvinner og vold i nære relasjoner

(Istanbulkonvensjonen). Den må ses også i sammenheng med opptrappingsplanen mot vold og overgrep (2017-2021) og generell med jobben mot vold i nære relasjoner.

Et vanlig spørsmål blant mange akademikerne helt siden jobben utvidet seg fra tvangsekteskap til sosial kontroll m.m. er om innvandrere og deres etterkommere, er mer utsatt for denne form for *ukultur*? (*Ukultur*; definert i denne masteroppgaven som negativ sosial kontroll, æresvold, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse).

Innvandrings- og integreringsdebatten har vært, og er, per dagens dato polarisert. Mange mener at *ukulturen* ikke er et problem som er eksklusivt for minoriteter. Fakta er at regjeringen har inkludert dette arbeidet som en del av sin innsats i integreringspolitikken.

En av de sterkeste stemmene i akademia om vold i nære relasjoner og om negativ sosial kontroll er Anja Bredal, forsker ved Velferdsforskningsinstituttet (NOVA). Bredal mener, blant annet, at regjeringen tematiserer negativ sosial kontroll og æresrelatert vold separat til tross for at disse praksisene inngår i den offisielle definisjonen av vold i nære relasjoner. På denne måten, kan en si at det har vokst frem et skille mellom «vanlig vold» og «spesiell vold» som ikke alltid er fruktbart, verken for forståelsen eller for håndteringen av volden. (Bredal et al., 2020).

Det er ikke masteroppgavens intensjon å bekrefte eller avkrefte om tematikken burde være en del av integreringspolitikken. Det som er av interesse, er å studere nærmere implikasjoner av å ha to separate handlingsplaner i implementeringsarbeidet til regjeringen spesifikt når det gjelder samarbeid, samhandling og samordning i førstelinjetjenesten.

## 1.2 Viktigheten av samarbeid, samhandling og samordning mellom hjelpetjenestene

Samarbeid, samhandling og samordning mellom hjelpetjenestene er vesentlig for å kunne levere hjelp og tjenester av god kvalitet til de utsatte/mulige utsatte for denne form for ukultur. I NOU 2017: 12 «Svikt og svik» blir manglende samarbeid og samordning beskrevet som en sentral årsak for tjenesteinstansenes sviktende tiltak for barn og ungdom som lever under vold og kontroll.

Glavin & Erdal (2017) definerer samarbeid som “samspill og det å arbeide sammen”. Samarbeid på tvers av hjelpetjenestene kalles for tverrfaglig samarbeid. Tverrfaglig samarbeid er en arbeidsform der flere yrkesgrupper arbeider sammen på tvers av fagmiljø for å nå et bestemt mål, eller løse en konkret utfordring (Glavin & Erdal, 2017, s. 27).

Tverrfaglig samarbeid kan ha et dobbelt formål, der de som samarbeider skal utvikle tverrfaglig kunnskap og kompetanse. Tverrfaglig samarbeid betyr at tjenestene kompetansehever seg selv underveis.

For at et samarbeid skal fungere, er struktur og ledelse også viktige faktorer. “For at et samarbeidssystem skal overleve og ikke være avhengig av enkeltpersoner, må det forankres i kommunens planer” (Glavin & Erdal, 2017, s. 44). Ledelsen må være involvert i samarbeidet og planen må vedtas administrativt og politisk.

### 1.3 Implementering og arbeid på regionalt og lokalt nivå ved bruk av handlingsplaner

En handlingsplan er et skriftlig dokument der man setter opp en plan for å gjennomføre et eller flere mål (IMDi 2022). Utover det, er det vanskelig å finne en konkret definisjon fra regjeringen og hvor forpliktende en statlig handlingsplan skal være.

En handlingsplan er mer detaljert enn en strategiplan, og kan gi full oversikt over både de overordnede og de mer detaljerte oppgavene i samme dokument. I planen kan det legges inn alle oppfølgingspunkter som er nødvendig for å implementere strategien, og oversikten kan endres basert på fremdrift og tilbakemelding. Planen hjelper til å ha kontroll over fremdrift på oppgavene, og å måle fremgang mellom strategi og handling (Inztikt, 2020).

Det finnes mange statlige og lokale handlingsplaner, og de kan bidra til å styrke kunnskaps- og handlingsgrunnlaget ved at det etableres (forpliktende) samarbeid mellom sektorer, faggrupper og forvaltningsnivåer.

Når det gjelder arbeidet for å forebygge og håndtere arbeid mot negativ sosial kontroll og ærerelatert vold, finnes det per i dag, en egen statlig handlingsplan: «Frihet fra negativ sosial kontroll og æresrelatert vold (2021-2024)» og den må «ses også i sammenheng med handlingsplan «Frihet fra vold (2021-2024)»» (Kunnskapsdepartementet, 2019).

Det finnes nasjonale og internasjonale evalueringer og rapporter som fremlegger kritikk og mener at styringen og kommunikasjon for å koordinere dette arbeidet på lokalt nivå i Norge er for svakt og fragmentert.

På denne bakgrunnen er følgende problemstilling lagt til grunn for denne masteroppgaven:

## 1.4 Problemstilling

### **Implementering av regjeringens handlingsplan mot negativ sosial kontroll, æresrelatert vold, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse på kommunenivå. Hvordan sikre et helhetlig og et godt kvalitativt tilbud?**

Følgende forskningsspørsmål er også drøftet for å svare bedre på problemstillingen.

1. Hva er statlige forpliktelser og styringsrom for å kunne implementere arbeidet mot negativ sosial kontroll og æresrelatert vold på lokalt nivå?
2. Hvordan har handlingsplanen om negativ sosial kontroll endret seg over tid når det gjelder kompetanseheving, samarbeid, samhandling og samordning?
  - Hvordan er dagens innsats koordinert?
3. Hvordan er arbeidet mot negativ sosial kontroll og æresvold gjenspeilt i kommunes planer? Rogaland som «case»
4. Hvordan kan vi måle/evaluere resultatene av arbeid mot negativ sosial kontroll og æresvold? Har dette hatt effekt i politikkkutformingene?

## 1.5 Avgrensinger

Min masteroppgave har ikke som intensjon å sette søkelys på de politiske prosessene for forslag om lover og regler, men heller studere lover som allerede er vedtatt på feltet og hvordan staten sikrer at tjenestene når alle innbyggerne. Det vil si, masteroppgaven er en instrumentell analyse om statens evne til å implementere handlingsplaner om negativ sosial kontroll, æresrelatert vold, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse på lokalt nivå; til alle kommuner i Norge. Dette vil si, statens myndighet og organisering av tjenesteleveransen. I tillegg skal det også ses i sammenheng kritikken og ulike forslag som de senere år ha kommet når det gjelder å inkludere disse utfordringene under arbeidet mot vold i nære relasjoner. Det vil hevdes fra oppgavens side at dette hadde effektivisert implementering og samhandling på lokalt nivå.

I arbeid mot negativ sosial kontroll og æresrelatert vold, er det i de siste årene kommet til flere tema. Ett av disse handler om unge som blir etterlatt i utlandet mot sin vilje. I denne oppgaven er denne utfordringen ikke medregnet.

## 1.6 Etikk

Denne masteroppgaven er en ren dokumentanalyse. Dermed ble det ikke nødvendig å sende søknad til Norsk senter for forskingsdata (NSD). Det er midlertidig lagt til grunn en arbeidsmetode for å jobbe så systematisk som mulig og følge god henvisningsskikk. Dette innebærer å gi nøyaktige henvisninger til kilder, enten det er primære, sekundære eller tertiære datakilder. For bruk av referanser er det benyttet APA-7 stil etter krav for levering av masteravhandlingen fra NTNU. (Ringdal, K. 2018, s. 67).

## 1.7 Masteroppgavens struktur

Jeg har valgt å bygge opp masteroppgaven i sju kapitler. Første kapittel gir en introduksjon til temaet og problemstillingen som skal belyses. Det tredje kapitlet beskriver bakgrunnen for studiet og viktigheten av å studere akkurat dette temaet. I det fjerde kapitlet er det en gjennomgang av teoretisk rammeverk, samt en gjennomgang av statens styring- og organisasjonsform som er med å sikre arbeidet om å forebygge og bekjempe negativ sosial kontroll, æresvold og kjønnslemlestelse på alle de ulike forvaltningsnivå.

Deretter følger en forklaring av den metodiske tilnærmingen som ble brukt for masteroppgaven. Kapittel seks handler om empirisk dokumentanalyse gjort av internasjonale, nasjonale og lokale dokumenter, samt en kunnskapsoppsummering av evalueringsrapporter og forskning på feltet. Det skal også settes søkelys på offentlig administrasjonsteori, blant annet, for å kunne forstå samarbeid og samordning i hjelpeapparatet.

For å strukturere litteraturgjennomgangen har jeg tatt bruk av programmet «Zotero» og tatt utgangspunktet i noen overordnede temaer. Dette er temaer som også vil belyses ytterligere i masteroppgaven gjennom analyser av ulike datakilder. I tillegg ser jeg det også som relevant å ha en kort gjennomgang av begrepsbruk, lovverk og forkortelser på feltet. Det er dette som blir listet opp under neste underkapittel.



## 1.7.1 Begrepsavklaring, forkortelser og lovverk

### Begreper

- 1. Vold i nære relasjoner** omfatter ulike former for vold og overgrep mellom nåværende og tidligere familiemedlemmer, og den omfatter også barn som er vitne til volden. Negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse faller også inn under begrepet. (NRVTS, 2023)
- 2. Negativ sosial kontroll** er 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 systematisk og kan bryte med den enkeltes rettigheter i henhold til blant annet barnekonvensjonen og norsk lov (IMDi, 2023).
- 3. Æresrelatert vold** forstås her som vold utløst av familiens behov for å ivareta eller gjenopprette ære og anseelse. Dette forekommer i familier med sterke kollektivistiske og patriarkalske verdier. Jenter er særlig utsatt fordi deres seksuelle adferd er uløselig knyttet til familiens ære, og fordi uønsket adferd kan påføre hele familien skam.  
  
Æresrelatert vold kan omfatte flere handlinger som negativ sosial kontroll og tvangsekteskap, men også andre voldsuttrykk som nedverdigelser, trusler, utstøtelse og annen psykisk vold, fysisk vold og drap (IMDi, 2023).
- 4. Tvangsekteskap** forstås som ekteskapsinngåelse der en eller begge ektefellene ikke har mulighet til å velge å forbli ugift uten å bli utsatt for vold, frihetsberøvelse, annen straffbar eller urettmessig atferd eller utilbørlig press (IMDi, 2023).
- 5. Kjønnslemlestelse** forstår vi her som et inngrep i en kvinnes kjønnsorgan som skader kjønnsorganet eller påfører det varige forandringer. Det fins forskjellige typer kjønnslemlestelse, og alle er forbudt i Norge (IMDi, 2023).
- 6. Et helhetlig hjelpetilbud** innebærer at tjenester samarbeider på tvers av fagområder og sektorer. Personer som er utsatt for negativ sosial kontroll, æresrelatert vold, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse kan ha behov for hjelp og trenge oppfølging av ulike instanser.

7. **Handlingsplan** En handlingsplan er et skriftlig dokument der man setter opp en plan for å gjennomføre et eller flere mål, IMDi (2022). Ut over det, er det vanskelig å finne en konkret definisjon fra regjering og hvor forpliktende den skal være. En handlingsplan er mer detaljert enn en strategiplan, og kan gi full oversikt over både de overordnede og de mer detaljerte oppgavene i samme dokument. (Inztikt, 2020).
8. **Integreringsstrategi.** Enkelt definert, kan vi si at integrering betyr innlemmelse av innvandrere i majoritetssamfunnet (Brochmann, 2020). Det finnes ikke en entydig definisjon for integrering. Som samfunnsvitenskapelig begrep ble det utviklet av Durkheim på 1800-tallet, og var ment å bidra til å forstå hvordan samfunn og samhørighet kan bevares i situasjoner med store forandringer (Ihle, 2014). I Norge har integrering i løpet av de siste fire tiårene blitt en samlebetegnelse for politikk som har som mål å sikre at innvandrere i størst mulig grad blir en del av samfunnet, og ikke havner på utsiden økonomisk, sosialt og/eller kulturelt. (Gullikstad et. al, 2021) og det er dette i politisk kontekst, definert som Integreringsstrategi som brukes i denne masteroppgaven.
9. **KOSTRA** er et nasjonalt informasjonssystem som samler inn og registrerer opplysninger om økonomi, ressursbruk og tjenester til bruk i nasjonale informasjonssystemer, og publiserer styringsinformasjon om kommunal og fylkeskommunal virksomhet (SSB, 2023).
10. **Samordning** en prosess der selve kjernen er at ulike mål, verdier, aktiviteter, ressurser eller andre premisser blir sett i sammenheng, prioritert, avveid og tilpasset til hverandre (Difi, 2014).
11. **Samhandling** er en interaksjon, er en betegnelse på samspill eller vekselvirkning mellom to eller flere aktører som er i aktivitet med hverandre. Vanligvis er samhandling knyttet til en eller annen form for direkte kommunikasjon. (SNL,2022)

## *Forkortelser*

1. **Vold i nære** - Vold i nære relasjoner
2. **NSK** - Negativ sosial kontroll
3. **TVE** – Tvangsekteskap
4. **KLL** – Kjønnsmlemlestelse
5. **Æresvold** – Æresrelatert vold
6. **NOU** – Norges offentlige utredninger
7. **MR** – Minoritetsråd giver
8. **Kompetanseteamet** - Kompetanseteamet mot tvangsekteskap, kjønnsmlemlestelse og negativ sosial kontroll
9. **Bo- og støttetilbudet** - nasjonalt bo- og støttetilbud for utsatte for æresrelatert vold
10. **Fagteamet** – Fagteam for forebygging av negativ sosial kontroll og æresrelatert vold
11. **RVTS** - De regionale ressursentrene om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging
12. **NKVTS** - Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress
13. **ASD**- Arbeids- og sosialdepartementet
14. **BFD**- Barne- og familiedepartementet
15. **Bufdir**- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet
16. **HOD**- Helse- og omsorgsdepartementet
17. **IMDi** - Integrerings- og mangfoldsdirektoratet
18. **JD**- Justis- og beredskapsdepartementet
19. **KD**- Kunnskapsdepartementet
20. **NAV**-Arbeids- og velferdsforvaltningen
21. **UDI** – Utlendingsdirektoratet
22. **DPS** - Distriktpsikiatrisk senter

## *Aktuelle lovverk*

1. Straffeloven § 253 om tvangsekteskap
2. Straffeloven §284-§ 285 om kjønnsmlemlestelse
3. Straffeloven § 282 om vold i nære relasjoner.

Det er straffbart å inngå tvangsekteskap og utføre kjønnsmlemlestelse, men det er en svakhet når det gjelder NSK. Straffeloven har ikke et straffebud som eksplisitt forbyr psykisk vold, men psykisk vold kan tolkes inkludert iblant annet straffelovens §282 om vold i nære relasjoner.

## 2. Bakgrunnen for masteroppgaven

Det finnes ikke sikre tall på hvor mange som er utsatt for negativ sosial kontroll (NSK) og æresrelatert vold, herunder tvangsekteskap og kjønnslemlestelse. Det er sannsynligvis store mørketall. IMDi rapporterer at det ble gitt råd og veiledning i totalt 950 tilfeller i 2022.

Hovedbekymringen i de fleste sakene, omhandler negativ sosial kontroll og vold/trusler. Som tidligere år omhandler sakene fra 2022 i hovedsak jenter/kvinner, og de har i størst grad involvert personer med bakgrunn fra Syria, Somalia og Pakistan.

Land	2017	2018	2019	Prosent 2019	2020	Prosent 2020	2021	Prosent 2021	2022	Prosent 2022
Syria	30	50	105	19 %	155	21 %	214	22 %	176	19 %
Irak	18	28	48	9 %	70	10 %	96	10 %	94	10 %
Pakistan	35	50	41	8 %	82	11 %	110	11 %	116	12 %
Somalia	40	44	81	15 %	99	14 %	138	14 %	116	12 %
Afghanistan	17	19	51	9 %	54	7 %	106	11 %	77	8 %
Tyrkia	11	11	19	4 %	15	2 %	28	3 %	33	3 %
Iran	*	6	25	5 %	6	1 %	13	1 %	14	1 %
Palestina	6	*	10	2 %	16	2 %	19	2 %	5	1 %
Marokko	*	9	7	1 %	6	1 %	10	1 %	9	1 %
Russland	*	10	10	2 %	15	2 %	23	2 %	16	2 %
Norge	*	7	12	2 %	28	4 %	23	2 %	26	3 %
Eritrea	8	*	20	4 %	14	2 %	21	2 %	30	3 %
Andre land *	65	131	113	21 %	163	23 %	182	19 %	238	25 %
<b>Total</b>	<b>239</b>	<b>302</b>	<b>542</b>	<b>100 %</b>	<b>723</b>	<b>100 %</b>	<b>983</b>	<b>100 %</b>	<b>950</b>	<b>100 %</b>

Tabell 1. fra IMDi (2023)<sup>1</sup> viser oversikt over saker fordelt på landbakgrunn 2017-2022.

Det har vært en gradvis økning i antall saker gjennom årene. Dette kan ha sin forklaring i at det avdekkes mer saker. Etter hvert som kunnskap hjelpetjenestene får tilgang til og blir det satt av mer ressurser for å forebygge og bekjempe denne ukulturen.

Med generelle hjelpetjenester menes tjenester som politi, barnevern, familievernkontor, krisesenter, NAV og Distriktpsikiatrisk senter (DPS), m.m.

Hjelpetjenestene har et ansvar, etter lov, for å melde og handle i tilfeller der de blir kjent med at en person er utsatt for ekstrem kontroll eller æresvold. Dette er forankret i avvergingsplikten<sup>2</sup> og meldeplikten<sup>3</sup> til barnevernet.

I tillegg, er det etablert flere særskilte tjenester over tid. Disse har ansvar for å bistå utsatte, men også for å bistå de generelle tjenestene. De driver også med kompetansehevende arbeid. De særskilte tjenestene består av minoritetsrådgivere, integreringsrådgivere,

<sup>1</sup> Tabell 1. fra IMDi (2023) [Frihet fra negativ sosial kontroll og æresrelatert vold | IMDi](#). Copyright opplysning

<sup>2</sup> Se <https://www.politiet.no/rad/overgrep-mot-barn/avvergingsplikt-og-meldeplikt-ved-vold-og-overgrep/>

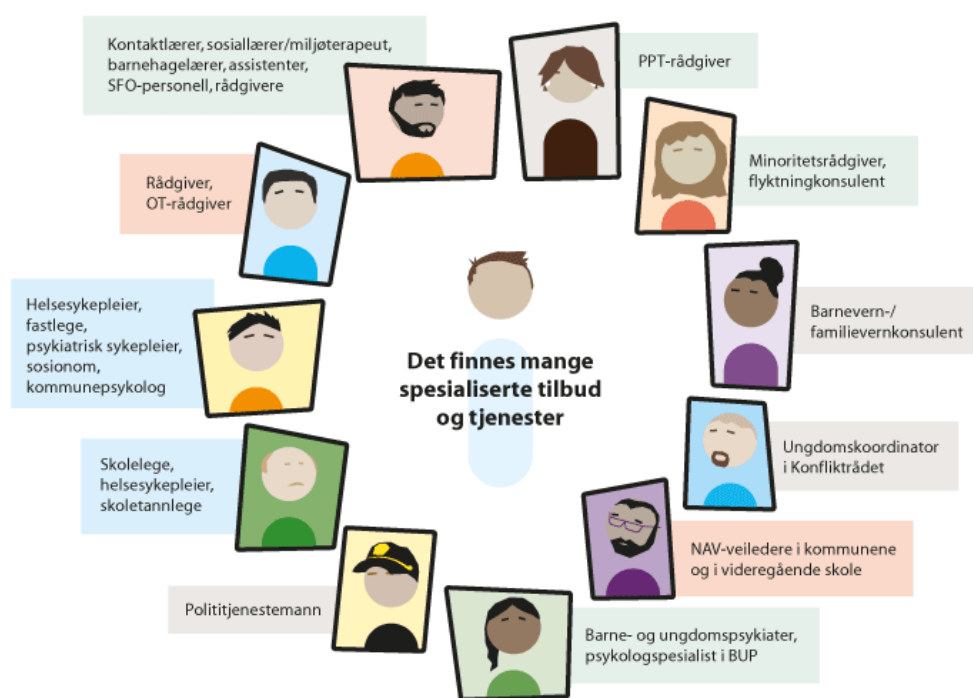
<sup>3</sup> Se <https://lovdata.no/lov/2021-06-18-97/§13-2>

Kompetanseteamet mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og negativ sosial kontroll (heretter Kompetanseteamet), nasjonalt bo- og støttetilbud for utsatte for æresrelatert vold, og IMDi's fagteam for forebygging av negativ sosial kontroll og æresrelatert vold (IMDi, 2023).

IMDi er et fagdirektorat og de eneste stillinger som jobber ute i førstelinjetjeneste er minoritetsrådgivere (MR). De siste årene, har regjeringen satset på å videreutvikle ordningen. Antall MR'er har økt med 10 stillinger bare det siste året. (Justis- og beredskapsdepartementet, 2017, s. 42). Per mai 2023 jobber 59 minoritetsrådgivere direkte for Integrerings- og mangfolds direktoratet (IMDi). Disse er utplassert i forskjellige videregående skoler rundt i hele landet.

Innvandrere og flyktninger, særlig minoritetsungdom, har ofte sammensatte utfordringer. De har ofte behov for oppfølging fra flere i tjenesteapparatet. For å sikre et helhetlig- og kvalitetstilbud, bør tjenesteapparatet være, i tillegg til fagligkompetente, koordinerte med det øvrige apparatet.

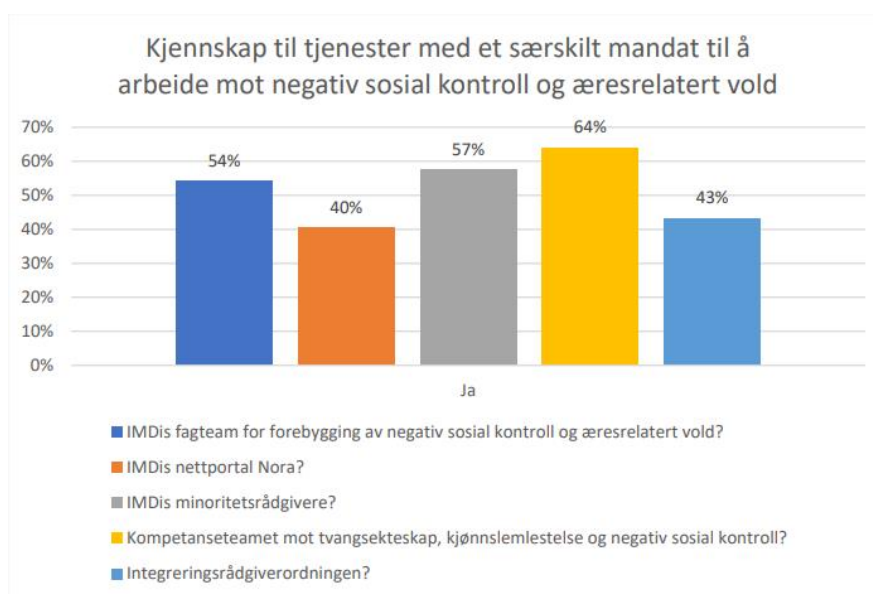
Figuren nedenfor illustrerer hvor mange hjelpetjenester, inkludert minoritetsrådgivere en elev med minoritetsbakgrunn på videregående kan komme i kontakt med:



Figur 1. Basert på figur utarbeidet av 0-24-samarbeidet. <sup>4</sup>

<sup>4</sup> Figur 1. fra [0-24-samarbeidet](#) | [0-24-samarbeidet \(udir.no\)](#). Copyright opplysning

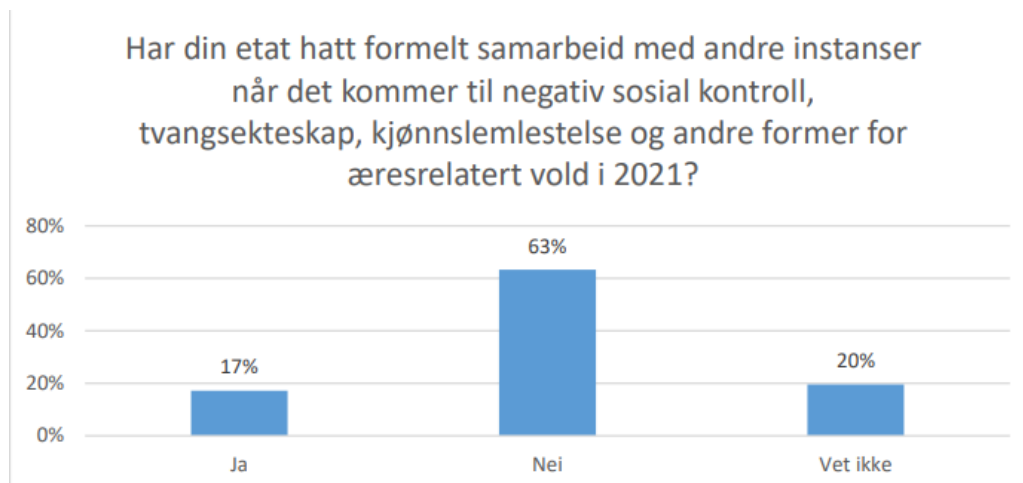
Personer som står i fare for å bli utsatt for NSK og æresvold har ofte behov for sammensatte tjenestetilbud over lengre tid, og varige tjenestetilbud er derfor viktig. Det er viktig alle fagpersonene som jobber direkte med den de usatte, har en god kompetanse i tematikken, men vel så viktig er at de har kjennskap til de eksisterende særskiltetjenester med spisskompetanse som kan også gi dem råd og veiledning. Ut ifra den siste utgaven av den nasjonale kommunale undersøkelsen utført fra IMDi (2021), kom det fram at hele 40-60 prosent av de spurte oppgir at de ikke kjenner til de særskilte hjelpetjenestene.



Tabell 2. Fra: *Kjennskap til tjenester med et særskilt mandat*. IMDi (2021)<sup>5</sup>

Resultatene også viser at relativt få kommuner (17 prosent) har et formelt samarbeid med andre tjenester når det kommer til negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse og andre former for æresrelatert vold.

<sup>5</sup> Tabell 2 og 3. Fra IMDi (2021) [Kommuneundersøkelsen 2021 | IMDi](#). Copyright opplysning



Tabell 3. Fra: *Formelt tverrsektorielt samarbeid*. IMDi (2021)<sup>6</sup>

Det viser også seg å være store variasjoner i alle regioner. Noen kommuner har dannet det som noen kaller for «fagnettverk mot negativ sosial kontroll og æresvold», og noen kommuner har ikke dette i det hele tatt.

Disse fagnettverkene i det offentlige apparatet, kan hjelpe å senke terskelen for å ta kontakt mellom medlemmene, øke kunnskapen til hverandres mandat og holde hverandre orientert om saker de arbeider med. Dette kan også bidra til å utvikle samarbeidsrutiner mellom deltakerne og andre samarbeidspartnere. Medlemmene i disse nettverkene kan variere, og noen er også interkommunale. Om vi tar Rogaland som et eksempel, kan det nevnes at det finnes to nettverk. Det ene er kommunalt i Sør-Rogaland plassert i Stavanger. Det heter «Nettverk mot æresvold» (Stavanger kommune, 2021). Det andre er et interkommunalt nettverket i Nord-Rogaland kalt for «Haugalands-nettverket» (Rogaland fylke, u.å.). Begge nettverkene er tverrfaglig og har representanter fra IMDi (minoritetsrådgiver), Flyktingetjenesten, RVTS, Sør-Vest-politidistrikt, barnevern, NAV og krisesenter.

Fagnettverkene driver også med kompetansehevingstiltak for videregående skoler og andre aktører på kommunenivå. Sakene som omhandler NSK og æresvold kan være komplekse og krever at alle involverte har god flerkulturellkompetanse samt kompetanse om tematikken. God kompetanse og godt samarbeid på tvers av etater og fagfelt er nødvendig både for å bistå utsatte og for å forebygge overgrep.

I denne oppgaven ønsker jeg derfor å avdekke og belyse hvilke spenninger og utfordringer som er knyttet til statens styring av kommunesektoren når det gjelder negativ sosial kontroll

<sup>6</sup> Tabell 2. Fra IMDi (2021) [Kommuneundersøkelsen 2021 | IMDi](#). Copyright opplysning

og æresvold, og hvorfor det er viktig å jobbe for et koordinert samarbeid og samordning av tjenestetilbudet på lokalnivå.

I neste kapittel skal jeg starte med å presentere teoretisk rammeverk der det er inkludert en hel inndeling med søkelys på de forskjellige styringsformene som ble innført i offentlig sektor fra 1980-tallet, og hvordan det har utviklet seg for å ha en betydning i forhold til samarbeid, samhandling og samordning.

Det er også belyst dagens gjeldende styring- og organisasjonsform i staten og hvilke spenninger og utfordringer som kan gjøre seg gjeldende i forholdet til overnasjonale, regionale og kommunale styringsnivåer. Dette for å kunne finne ut av statens virkemidler for kommunale handlingsrom. I tillegg, er det et forsøk på å bruke den tredelte kompetansemodellen og relasjon til begrepet samordning på feltet.

### 3. Teoretisk rammeverk

Det anses som hensiktsmessig å benytte statsvitenskapelige teorier for å forklare og besvare hovedproblemstillingen samt forskningsspørsmålene som følger. Problemstillingen handler om forholdet mellom staten og kommunene, den statlige styringen, det kommunale handlingsrommet og det faktiske arbeidet som kommer ut av de nasjonale føringene.

En del av de utfordringer som omhandler forholdet mellom stat og kommune og implementeringsarbeidet, kan ses og forstås i lys av situasjonelle faktorer. Det har vært nyttig å se på Winters implementeringsmodell, i tillegg til å drøfte offentlig forvaltningsstyringsformer gjennom tidene, og det som er mest brukt i dag i norsk kontekst.

Norsk offentlig forvaltning har også utviklet seg i takt med ideologiske-tendenser gjennom tidene. Ifølge Vabo, kan vi dele disse periodene i følgende perioder: New Public Administration (NPA) i periode 1945 - 1980, ny offentlig styring eller New Public Management (NPM) i periode 1980 - 1990, og nettverksstyring eller New Public Governance (NPG) i periode 1990 og til dagens dato. Disse representerer ulike styrings- og reformparadigmer som vektlegger ulike verdier og gir ulike innspill til hvordan koordineringsutfordringer bør håndteres i offentlig sektor. (Vabo, 2014).

På 1980- og 90-tallet økte tiltroen til å lære prinsipper fra markedet som en respons til nye ideologiske tendenser, det vi kaller for New Public Management (NPM). Staten ble organisert primært som en regulator og opptrådte som eiere og bestillere. Det vertikale og hierarkiske styringsforholdet mellom stat og kommune kan forklares ut fra Prinsipal-Agent teori.



På 90-tallet vokste en motvekt til dette styringsregimet og utviklet seg til en ny offentlig samstyring; New Public Governance (NPG). NPG gir organisasjonen mulighet til å utforme effektive tiltak som en følge av fragmentering og egen kompleksitet av oppgavene eller håndtering av «wicked problems» eller uregjerlige problemer. Interorganisatorisk samarbeid med andre offentlige virksomheter er nødvendig for å løse oppgavene. I academia omtales dette som nettverksstyring eller samstyring (Vabo, 2014).

Regime	Periode	Teoretiske røtter	Assosiert koordineringsmekanisme	Regimet vektlegger	Verdigrunnlag
Public Administration (Offentlig administrasjon)	1945–	Statsvitenskap/ offentlig politikk/ byråkratiteori	Hierarki	Politikkutforming og iverksetting	Offentlig sektors etos  <i>Forutsigbarhet og åpenhet</i>
New Public Management	1980–	Rasjonell aktør/ ledelsesteori	Marked	Ledelse av organisasjonens ressurser og resultater	Kostnadseffektivitet og konkurranse/ markeds- plass  <i>Sparsommelighet og effektivitet</i>
New Public Governance (Samstyring)	1990–	Institusjonell teori og nettverksteori	Nettverk	Forhandlinger om verdier, mening og relasjoner	Divergerende og omstridt  <i>Fleksibilitet og responsivitet</i>

Tabell 4. *Utviklingen i forvaltningsregimer*. Basert på Røisland og Vabø 2012:9 if. Osborne 2010:10. Fra Vabø 2014.

Det er også mulig at organisasjonene opererer etter gamle modeller eller bruker en miks av forskjellige styringsformer. Mye er avhengig av de spesifikke tjenesteleveranser, men også av sin geografiske plassering samt sin organisasjonskultur. I praksis vil styring i offentlig sektor bestå av en blanding av to eller tre av styringsformene. For eksempel den tredje veien som blander offentlig byråkrati, private markeder og sivilsamfunn. (Burch et al s. 236)

Stat og kommune kan også ha ulike behov og interesser, og nasjonale føringer trenger ikke å være i tråd med lokale behov eller økonomiske handlingsrom. Internasjonale mål som Norge har forpliktet seg til, samt virkemiddelbruk har konsekvenser for kommunenes arbeid, særlig for førstelinjetjenesten som jobber direkte med disse utfordringene.

I dette kapittelet vil jeg utdype et teoretisk rammeverk, og viser til teorier som kan hjelpe å forklare både hovedproblemstillingen og forskningsspørsmålene i denne masteroppgaven.

## 3.1 Statens styring, retningslinjer og forpliktelser

### 3.1.1 Styringsnivå

Ifølge Christensen et al. (2014) finnes det fire styringsnivå; *det overnasjonale, det nasjonale, det regionale og det lokale*.

Videre finner vi tre forvaltningsnivåer i norsk offentlig forvaltning; statlig, fylkeskommunalt og kommunalt. Det statlige nivået består av Stortinget, regjeringen og statsforvaltningen. (Christensen et al., 2014, s. 14).

#### 3.1.1.1 Overnasjonalt styringsnivå

##### *Internasjonale forpliktelser – FNs 2030-agendaen*

Mål for bærekraftig utvikling i «2030-agendaen» ble vedtatt av verdens stats- og regjeringsledere på et toppmøte i FN høsten 2015 og Norge var en pådriver for å få bærekraftsmålene vedtatt.

2030-agendaen er verdens handlingsplan for bærekraftig utvikling. 2030-agendaen er konkretisert gjennom 17 bærekraftsmål og 169 delmål, og handler om å oppnå bærekraftig utvikling langs tre dimensjoner: økonomisk, sosialt og miljømessig.

Et sentralt prinsipp i 2030-agendaen er at ingen skal utelates. De mest sårbare og marginaliserte menneskene og gruppene i verden skal inkluderes i utviklingen. Likestilling står sentralt i planen ved at «likestilling mellom kjønnene» er et eget mål, ved at det er integrert i delmål under flere andre temaer.

Viktige delmål fra 2030-agendaen for denne masteroppgaven er: Delmål 5.2 «Avskaffe alle former for vold mot alle jenter og kvinner, både i offentlig og privat sfære», samt delmål 5.3 «Avskaffe all skadelig praksis, for eksempel barneekteskap, tidlige ekteskap og tvangsekteskap samt kvinnelig omskjæring». (Utenriksdepartementet, 2023)

Bærekraftsmålene skal være innarbeidet i alle politiske dokumenter, inkludert budsjetter, strategier og handlingsplaner, både nasjonalt, regionalt og på lokalt nivå (Solstad, 2022, lysark 19).

På bakgrunn av det som er beskrevet ovenfor, er 2030-agendaen viktig og danner et bakteppe for regjeringens handlingsplan for kvinners rettigheter og likestilling i utenriks- og

utviklingspolitikken, «Frihet, makt og muligheter (2016-2020)» som kan også ses i sammenheng med handlingsplanen «Friheten fra negativ sosial kontroll og æresrelatert vold».

#### *Regionale forpliktelser – Den Europeiske Union (EU)*

Når det gjelder Norges forhold til EUs integreringspolitikk, finnes det ikke forpliktende avtaler for medlemslandene, og Norge er dermed heller ikke tilsluttet avtaler som styrer integreringspolitikken.

Det finnes midlertidig en rekke kontaktpunkter mellom Norge og EUs initiativer på integreringsfeltet. Fra og med april 2008 har Norge observatørstatus i EU-landenes nettverk for integrering, National Contact Points on Integration, som eneste ikke-medlemsland. Deltakelse i EU-fora gir mulighet til å bidra i utviklingen av politikken i andre land og i EU som en helhet. Gjennom samarbeidet med EU og de enkelte medlemsstatene, får Norge mulighet til å dele erfaringer om integrering og inkludering av innvandrerbefolkningen. Innst. 327 S (2009–2010).

Norge deltar likevel aktivt i Europarådets arbeid for å bekjempe vold mot kvinner, inkludert tvangsekteskap, æresrelatert vold og kjønnslemlestelse.

#### *Istanbul-konvensjonen*

Europarådets konvensjon om forebygging og bekjempelse av vold mot kvinner og vold i nære relasjoner, også kalt Istanbul-konvensjonen, ble ratifisert av Norge i 2017 (Utenriksdepartementet, 2017). Denne konvensjonen bygde på tidligere vedtatte konvensjoner som FNs verdenserklæring (1948) og den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK) som var utarbeidet av Europarådet i 2005. Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter (NIM) betegner Istanbul-konvensjonen som «gullstandarden i hvordan bekjempe og forebygge vold og overgrep» fordi den det er en implementeringskonvensjon.

Konvensjonen er lagt inn som en forpliktende traktat i Lovdata som trådte i kraft i 2017 (Istanbul-konvensjonen, 2017).

#### *3.1.1.2 Nasjonalt styringsnivå*

Regjeringen er den utøvende makt, det vil si at den «styrer Norge» på bakgrunn av vedtak og fullmakter fra Stortinget. Statsforvaltningen er underlagt regjeringen, og statsrådene leder hvert sitt departement. Under departementene finner vi direktorater og en rekke faste råd og utvalg (Stortinget, 2022).

Tradisjonelt sett har det vært forvaltningens (offentlig administrasjonens) rolle å forberede saker for politiske organer samt iverksette den politikken disse organene har vedtatt. Forvaltningen opereres ikke i politisk vakuum; foruten at den forholder seg til nasjonale, politiske institusjoner, kan det stå i nær kontakt med massemedier og internasjonale organisasjoner og myndigheter i andre land.

Ifølge Vanebo (2011) har staten tre viktige formål:

- Lovgivning og retningslinjer for sentrale politikkområder
- Regulering av myndighetsutøvelse
- Tjenesteleveranser

I tillegg til institusjonelle og faglige rammevilkår, er organisering av forvaltningen og skillet mellom politikk og administrasjon viktige rammevilkår for strategisk styring og ledelse i offentlig sektor. (Johnsen, 2014, s. 273).

Spørsmål om makt- og oppgavefordeling mellom de ulike styringsnivåene utgjør spørsmål om organiseringen innenfor styringsnivåene et vedvarende politisk stridsspørsmål.

Det er viktig å presisere at jobben mot negativ sosial kontroll og æresrelatert vold, ikke er spesifisert i Integreringsloven. Vi kan imidlertid lese om det regionale arbeidet fylkeskommunen er pålagt nevnes under forskrift til integreringsloven kapittel 10 (integreringsforskriften, 2021 § 65) om forskjellige bestemmelser.

Jobben mot negativ sosial kontroll og æresvold er derimot forankret i lovsregelverk blant annet i barnevernloven, ekteskapsloven, opplæringslova, krisesenterlova, helse- og omsorgstjenesteloven, sosialtjenesteloven, menneskerettsloven, straffeloven og utlendingsloven (Frihet fra negativ sosial kontroll og æresrelatert vold (2021-2024)).

Arbeidet er i tillegg nevnt i statlige dokumenter som en del arbeidet for en vellykket integreringspolitikk. For å se oversikt på dokumentene analysert i denne masteroppgaven, se tabell sju for referanse.

### *3.1.1.3 Lokalt styringsnivå*

På det lokale nivået er Norge delt inn i kommuner og fylkeskommuner. Fylkeskommunen og kommunen har selvråderett på en rekke områder og det er bare noen få kommuner som i tillegg har et bydelsnivå som Oslo og Bergen.

Det lokale selvstyret startet med formannskapslovene i 1837. Formannskapslovene er to lover en for byene og én for landdistriktene. Lovene innførte grunnlag for lokalt selvstyre. Tanken var, og er, at lokale politikere er best egnet til å ta avgjørelser som angår nærområdet.

Mange offentlige oppgaver løses av kommunene. Kommunene har også egne inntekter hovedsakelig fra skatter og avgifter, men Stortinget bestemmer et minimum for hvor mye penger som kan brukes på de ulike tiltaksområdene (for eksempel skole, sykehus, eldreomsorg, barnehager og integrering). Stortinget kan også bruke lover for å bestemme hva kommunene skal gjøre. Noen ganger gir Stortinget penger til såkalt øremerkede tilskudd, da er det på forhånd bestemt hvilket tiltak pengene skal gå til. Stortinget detaljstyrer imidlertid ikke alt, regjeringen eller kommunene får også selv utforme politikken på et tiltaksområde, men innenfor en avtalt ramme for inntekter og utgifter (Stortinget, 2022).

Lov om kommuner og fylkeskommuner; kommuneloven fra 25. september 1992 nr. 107 gjelder for all virksomhet i både kommuner og fylkeskommuner. Kommunelovens regler avspeiler prinsippet om at den enkelte kommunen i størst mulig grad skal ha frihet til selv å organisere egen virksomhet.

Slik har kommunene sin status i styringsverket være siden formannskapslovene ble vedtatt i 1837. Kommunene skal ta hånd om både en selvstyrefunksjon og en iverksettingsfunksjon for staten. Av hensyn til det lokale selvstyret, er det opp til kommunen selv å velge utforming av tjenestetilbudet til beste for brukerne og borgerne (kommuneloven). Dette vil si at spørsmål om samordningsprosedyrer og tjenesteleveringsmåte overlates til kommunen. (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2016)

Når det gjelder arbeid mot negativ sosial kontroll og æresvold, finnes ikke noe spesifikke retningslinjer eller lovpålagte regler for å sette det i system på kommunenivå. Selv om tematikken rent organisatorisk ikke ligger inn under vold i nære relasjoner, er tematikken blitt integrert og sees tydeligere i sammenheng med 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. (Riksrevisjonens, 2022).

Det er ikke lovpålagt å ha handlingsplaner, men regjeringen har gjennom flere år oppfordret kommunene til å etablere slike planer i arbeidet mot vold i nære relasjoner.

### 3.1.2 Spenning mellom sentral makt og lokalt styre

Oppgavefordelinger mellom de tre forvaltningsnivåer avgjøres av Stortinget og dette kan være et krevende arbeid. Det kan virke uoversiktlig å forstå hvem som står ansvarlig for de forskjellige oppgavene. I tillegg er den politiske dimensjon en viktig del av offentlig kontekst og styring av staten.

I Innst. S. nr. 156 (1992-93) «Om forholdet mellom staten og kommunene» slås det fast at den statlige styringen av kommunene skal baseres på rammestyring, veiledning og dialog. Regjeringen legger til grunn at rammestyring skal være hovedprinsippet for styring av kommunesektoren.

Rammestyring er altså ment å ivareta kommunal handlefrihet og selvstyre, samtidig som det åpnes for statlig styring i den grad dette er nødvendig. Statens styringskapasitet avhenger av hvordan sentralforvaltning er innrettet, men det er også av stor betydning om hvordan styringsinstitusjoner på lokalt og regionalt nivå er organisert. (Danielsen & Stokstad, 2019).

Den lokale og den regionale forvaltningen består i hovedsak av to komponenter. Den ene er de kommunale og regionale selvstyreinstitusjonene. Den andre er den statlige forvaltningen på regionalt og lokalt nivå. Disse to sett av institusjoner har tradisjonelt uttrykt en spenning mellom to motstridende hensyn som begge har vært viktig for måten forvaltningen på lokalt og regionalt nivå har utviklet seg. Det betraktes som en viktig verdi at det blir lokalt selvstyring, men det er avgjørende for staten å kunne gjennomføre sentralt politiske vedtak over hele landet. (Christiansen, et. al, s. 135-136)

Staten tar i bruk ulike styringstiltak, som styring gjennom økonomiske rammer, juridiske virkemidler og/eller pedagogiske virkemidler. Effektene av statlig styring vil variere alt etter hvilke typer virkemidler som brukes. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har ansvaret for samordning av statlige tiltak overfor kommunal sektor. I veilederen for statlig styring av kommuner og fylkeskommuner leser vi om det forskjellige virkemidlene:

## 3.2 Statlige virkemidler

### 3.2.1 Økonomiske styringsvirkemidler

Hovedprinsippet for finansiering av kommunesektoren er rammefinansiering, jf. finansieringsprinsippet i kommuneloven § 2-2 tredje ledd. Dette skjer ved rammefinansiering og øremerkede tilskudd.

**Rammefinansiering** innebærer at kommunene og fylkeskommunene i hovedsak finansieres gjennom frie inntekter. De frie inntektene består av skatteinntekter og rammetilskudd fra staten som kommunene kan disponere fritt innenfor gjeldende lover og forskrifter.

Rammetilskuddet fordeles til kommuner og fylkeskommuner gjennom inntektssystemet. Det overordnede målet med inntektssystemet er å utjevne kommunenes og fylkeskommunenes økonomiske forutsetninger for å gi et likeverdig tjenestetilbud til sine innbyggere.

**Øremerkede tilskudd** er bevilgninger over statsbudsjettet som skal benyttes til fastsatte formål. Av retningslinje 20 framgår det at bruk av øremerkede tilskudd er et unntak fra hovedregelen om rammefinansiering.

Øremerking er et styringsverktøy som gir staten mulighet til å utøve en sterk grad av kontroll med kommunesektoren. Det kan i noen tilfeller være et effektivt finansielt virkemiddel for raskere måloppnåelse på enkeltområder. Sterk statlig styring av kommunesektoren gjennom øremerking kan imidlertid også ha uheldige og uforutsette konsekvenser. (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019)

### 3.2.2 Juridiske styringsvirkemidler

Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner må være i tråd med kommuneloven.

Kommuneloven gir regler om styring og organisering av kommunal virksomhet. Denne vil danne en ramme for annen regulering av kommunene. Utgangspunktet og hovedregelen er at der kommuner eller fylkeskommuner forpliktes til å utføre en oppgave, er det Stortinget som skal tildele oppgaven gjennom lov, se kommuneloven § 2-1.

Lovkravprinsippet innebærer at dersom kommuner og fylkeskommuner skal pålegges en annen oppgave utover det, må dette gjøres i lov, ikke ved at statlige myndigheter uttrykker forventninger eller gir tildelingsbrev, rundskriv e.l. om hva kommuner og fylkeskommuner skal gjøre uten at de er pålagt oppgaven i lov. Før juridiske midler tas i bruk, må det alltid gjøres en grundig vurdering av om dette er det rette og en egnet måte å styre på eller om det er andre måter som er bedre egnet, som for eksempel pedagogiske styringsvirkemidler.

(Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019)

### 3.2.3 Pedagogiske styringsvirkemidler

Pedagogiske virkemidler er den mildeste formen for statlig styring. Det skjer ved at det aktuelle fagdepartement sender ut veiledninger om hvordan en lov skal forstås eller «best practice» form slik at kommunene implementerer om ønskelig. Pedagogiske virkemidler har

som mål å øke kompetansen i kommunene, bidra til økt kvalitet i kommunal forvaltning og tjenesteproduksjon (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019).

Staten har ikke benyttet økonomisk styringsinstrument for å stimulere kommunene til å utarbeide handlingsplaner. Det kan skyldes motstand mot et slikt virkemiddel i statsapparatet så vel som i kommunene fordi det reduserer den lokale beslutningsfriheten (Sandmoe & Nymoene, 2019, s. 44).

Eksempler på andre pedagogiske virkemidler enn utviklingsprogrammer og skriftlige veiledere, er statlig medvirkning, kompetanseutvikling og etterutdanning i kommunesektoren. Staten kan bidra både gjennom økonomiske virkemidler til for eksempel faglige nettverk og med faglige ressurser til utvikling og gjennomføring av konkrete opplæringstiltak eller liknende. Slike tiltak bør utvikles i et samarbeid med kommunesektoren og utformes som et tilbud til kommunene, det vil si, ikke som et pålegg fra statlig hold.

Staten har brukt pedagogiske virkemidler i mer enn 15 år for å få kommunene til å utarbeide handlingsplaner mot vold i nære relasjoner. Som en del av de pedagogiske virkemidlene ble de statlige føringene styrket ved at Justis- og politidepartementet (2007) ba NKVTS og RVTS om å utarbeide en nasjonal veileder for utvikling av kommunale handlingsplaner. Dette ble publisert digitalt i mars 2022. (NKVTS, 2022).

### 3.3 Implementeringsteori

Ifølge Sørensen og Nielsen, er det viktig å skille mellom offentlig politikk og offentlig forvaltning. Offentlig politikk setter søkelys på innholdet av politiske beslutninger, mens offentlig forvaltning setter søkelys på resultatene av disse. Det defineres også som både «output»- og «outcome» prosesser i den offentlige politikken samt samspillet mellom dem. Den første inkluderer implementeringsapparatet adferd og prestasjoner, mens «outcome» betegnes som en konsekvenser av den offentlige politikken. (Sørensen & Nilsen, s. 16).

Implementeringsforskning kan også oppfattes som en del av disiplinen offentlig forvaltning. Det er av interesse å se på adferd til førstelinjetjenester/byråkratene samt relasjonen til topp administrasjonen.



### 3.3.1 Winters integrerende implementeringsmodell

Implementeringsforskning har vært variert og fragmentert gjennom årene. Søren Winter (2003) bygget en modell, der han samlet en del vesentlig teoretiske bidrag.

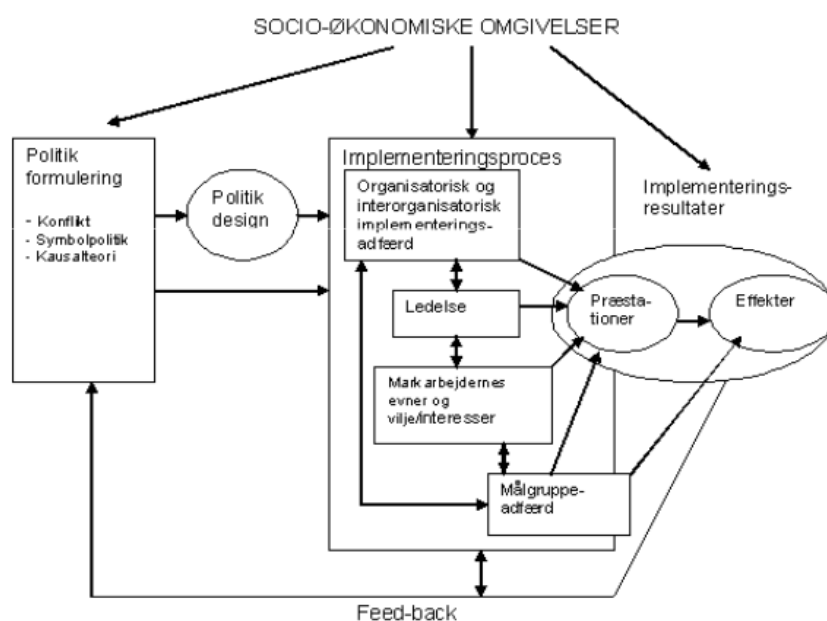
Hans modell, kalt for «integrerende implementeringsmodell», setter søkelys på 1) prestasjoner i form av forvaltningsapparatets atferd «output», og 2) effekter på målgruppens atferd «outcome». Modellen inkluderer flere vesentlige elementer ved begge tilnærmingene, både «top-down» og «bottom-up» i sin analyse.

Forskningen og denne modellen baserer seg på spørsmålet om hvorfor implementeringen lykkes noen steder, men ikke på alle?

For å best kunne svare på dette tar Winters (2003) utgangspunkt i seks faktorer som det er interessant å studere i en implementeringsprosess: 1. Politikkformulering og politikkdesign, 2. organisatorisk og interorganisatorisk implementeringsatferd, 3. ledelse, 4. medarbeidernes evner og interesser, 5. målgruppeatferd, samt 6. sosioøkonomiske omgivelser. (Sørensen og Nielsen, 2008, s. 17). Se figur 1 for en illustrasjon.

Etter at prosessen er over og effektene blir synlige eller målbare, er neste steg knyttet opp mot «feedback» som igjen spiller en rolle for videre politikkformulering og design.

Denne modellen er ikke i streng forstand en simpel kausalmodell. Implementeringsmodellen hjelper oss som et slags analyseskjema som presenterer nøkkelfaktorer og mekanismer. Det er viktig å presisere at alt er avhengig eller situasjonelt. For eksempel en plan på hvordan en region velger å jobbe på en bestemt måte eller prestasjoner av medarbeiderne i førstelinjetjeneste (også kalt for bakkebyråkratene fra Lypsky) samt prestasjoner av selve målgruppen for ikke å glemme på makronivå de sosioøkonomiske omgivelsene der det implementeres.



Figur 2: Fra: Den integrerende implementeringsmodell (Winter & Nielsen, 2008, s. 18).

### 3.4 NPG - New public governance

Dette organiserings- og styringssystemet legger vekt på samfunnsmessig koordinering og nettverksteori, det vil si, det prioriterer organisering via nettverk fremfor hierarki, egen organisering fremfor ledelse og deltakelse. Ifølge Osborn er bakgrunnen for NGP en oppfatning av at iverksetting av offentlig politikk som produksjon av tjenester er blitt kompleks og fragmentert (Vabo, 2012).

Den enkelte organisasjons mulighet til å utforme og iverksette effektive tiltak alene er redusert og det er blitt nødvendig med interorganisatorisk samarbeid – med andre offentlige virksomheter, private bedrifter eller frivillige organisasjoner.

#### 3.4.1 Wicked problems

Uregjerlige problemer eller «wicked problems» utgjør en egen kategori av offentlige samordningsoppgaver. Arbeidsoppgaver er komplekse og har ingen enkle definerbare løsninger, og spenner over organisatoriske grenser, forvaltningsområder og hierarkiske nivåer (Nesheim et. al., 2019).

Eksempler på slike problemer kan være fattigdom, arbeidslivskriminalitet og *integrering av innvandrere*. For å kunne løse utfordringene som oppstår, kreves det en bedre samordning mellom offentlige etater for å kunne tilby bedre tjenester eller løsninger til våre brukere. Disse uregjerlige utfordringer eller «wicked problems» skaper nye styrings- og ledelses utfordringer

i offentlig sektor. Nettverksorganisering kan sies å være et svar på disse utfordringene og er noe av det jeg undersøker i denne oppgaven.

### 3.4.2 Nettverksteori og nettverksledelse

Økende tillit til profesjonsutøvere og sammensatte utfordringer legger til rette for å kunne samarbeide mer på tvers og danne formelle og uformelle nettverk.

Det kan opereres med forskjellig type nettverk. Internt nettverk er etablert innen grensen til en organisasjon og eksterne nettverk er etablert mellom frittstående organisasjoner. (Busch et al., 3. utgave, 2017).

Et eksempel på dette gjenspeiles bl.a. i opplegget rundt samhandlingsreformen der samhandling sees som et uttrykk for «helse- og omsorgstjenestenes evne til oppgavefordeling seg imellom for å nå et felles omforent mål, samt evnen til å gjennomføre oppgavene på en rasjonell og koordinert måte» (St.meld. nr. 47 (2008–2009), s. 13). Avtaler, partnerskap og likeverd er også sentrale stikkord innenfor reformen og dette er interessant å studere når en er opptatt av samhandling og skape synergier i et eksternt nettverk.

For å sette det i kontekst i forhold til masteroppgavens forskningsspørsmål, kan det ses nærmere på nettverksteori som en form for koordinering av ulike aktører for å sikre helhetlig kvalitetstjeneste. Ett tiltak for å sikre dette kan være dannelse av (interkommunale) kommunale nettverk som møtearena for fagfolk som jobber i førstelinjetjenesten og som møter ungdom usatt for negativ sosial kontroll og æresvold.

Innsatsen skal samordnes på tvers av sektorer og etater også. En helhetlig og samordnet politikk involverer alle relevante sektorer, etater, institusjoner og organisasjoner. God samhandling mellom 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. (Frihet fra Vold, 2021-2024).

### 3.5 Tredelt kompetansebegrep

For å forstå hva slags kompetanse tjenestene har (eller mangler), har jeg valgt å benytte et tredelt kompetansebegrep som et analytisk utgangspunkt. Dette følger samme inndeling som i studien til Røsland mfl. (2019) om vold og overgrep i nære relasjoner og rapporten til Holm mfl. (2022) om studiet realisert om negativ sosial kontroll og æresvold. Her skiller det

mellom fenomenforståelse, handlings- og henvisningskompetanse, samt samhandlingskompetanse.

1. Fenomenforståelse: Det er faglig kunnskap om hva negativ sosial kontroll og æresvold er, om konsekvenser og om risiko- og beskyttelsesfaktorer.

2. Handlings- og henvisningskompetanse: Kompetanse i å snakke med utsatte av NSK og æresvold, kunnskap om relevant lov- og regelverk (taushetsplikt, opplysningsplikt og avvergingsplikt), kunnskap om andre tjenesters mandat og rolle, kompetanse til å agere på grunnlag av bekymring og kompetanse til å følge opp berørte gjennom for eksempel råd og veiledning.<sup>7</sup>

3. Samhandlingskompetanse: Kunnskap om strukturer og verktøy som fremmer god samhandling, kompetanse til å delta i og koordinere forpliktende samarbeid mellom forskjellige etater i oppfølging av berørte NSK og æresvold (Røsland et.al., 2019, s. 3).

Denne tredelingen av kompetansebegrepet som er blitt brukt av Røsland et al. og Holm et al. har vært nyttig for å kategorisere og setter variabler for en helhetlig hjelpeapparatet.

### 3.6 Holistisk tilnærming

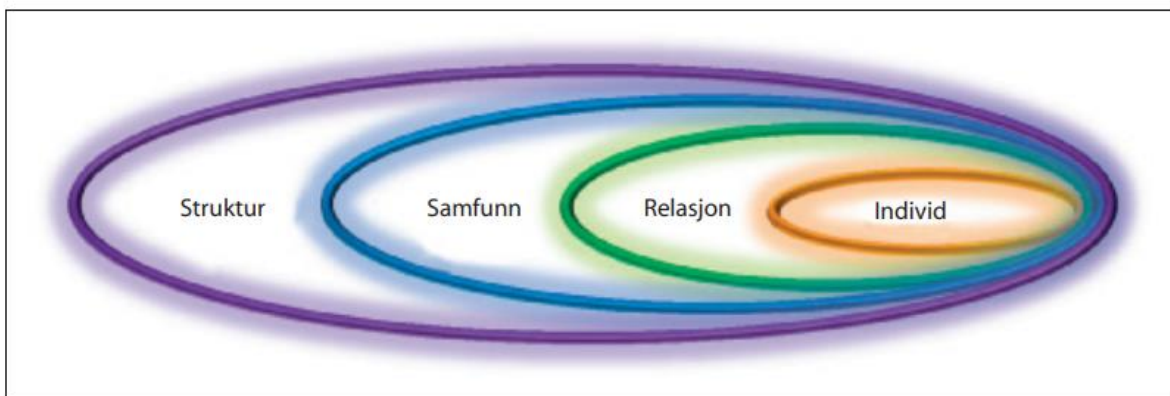
Den holistiske modellen, som blant andre Verdens helseorganisasjon (WHO) har lagt til grunn, er et forsøk på å forklare vold og kontroll gjennom en kombinasjon av ulike forklaringsmodeller. Utgangspunktet er at mange faktorer samvirker, og at det ikke finnes én faktor alene som kan forklare all voldsutøvelse i ulike sammenhenger.

For å forstå årsakene til vold og kontroll, må det tas hensyn til samspillet mellom det individuelle, det situasjonelle og det strukturelle nivået. En slik forståelse gir også et bedre grunnlag for å jobbe målrettet gjennom effektive forebyggingstiltak.

Den holistiske modellen beskrives gjennom fire sirkler. Den innerste sirkelen beskriver det individuelle nivået. Den andre sirkelen beskriver sosialpsykologiske/relasjonelle faktorer. Den tredje sirkelen er det samfunnsnivået. Den peker på både formelle og uformelle institusjoner og sosiale strukturer som arbeidsliv eller sosiale nettverk. Den ytterste sirkelen angir kulturelle og strukturelle forklaringer (Meld. St. 15 (2012–2013)).

---

<sup>7</sup> Behovet for kompetanse til å følge opp berørte av vold og overgrep vil i stor grad variere etter tjenestenes ulike roller og mandat.



Figur 3. *Den holistiske modellen*. Meld. St. 15 (2012–2013)<sup>8</sup>

I denne masteroppgaven legges det vekt på en helhetlig tilnærming for forståelsen og jobben mot vold og kontroll, der samspillet mellom strukturelle, relasjonelle og individuelle forhold utgjør bakteppet.

For å kunne besvare problemstillingen og forskningsspørsmålet har det blitt hentet inn data, organisert og analysert datamaterialet på en systematisk måte og til slutt tolket disse i lys av teori drøftet over. I tabellen under ble det utarbeidet en oversikt om hvilken teori som kan hjelpe å belyse hver av de fire forskningsspørsmålene.

Tabell 5. *Forskningsspørsmål knytte til hovedkategori.*

Forskningsspørsmål	Hovedkategori
<p>1. <i>Hva er statlige forpliktelse og styringsrom for å implementere arbeidet mot negativ sosial kontroll på lokalt nivå?</i></p>	<p>1.1 Statens styring og virkemidler            1.2 Overordnet statlige dokumenter og deres innvirkning            1.3 Samsvar mellom internasjonale og nasjonale handlingsplaner.            1.4 Statens styringsvirkemidler - pedagogiske midler</p>

<sup>8</sup> Figur 3 fra: *Den holistiske modellen*. Meld. St. 15 (2012–2013, s. 24) [Meld. St. 15 \(2012–2013\) \(regjeringen.no\)](https://www.regjeringen.no). Copyright opplysning.

<p>2. <i>Hvordan har handlingsplanen om negativ sosial kontroll endret seg over tid når det gjelder kompetanseheving, samarbeid og samhandling?</i></p> <p><i>Dagens innsats når det gjelder kompetanseheving, samarbeid og samhandling i arbeidet mot negativ sosial kontroll.</i></p>	<p>2.1 Implementeringsprosess over tid – implementeringsteori. 2.2 New public governance/ nettverksteori</p> <p>2.3 Samsvar mellom de to hovedhandlingsplanene som bør ses i sammenheng. 2.4 New public governance/ nettverksteori 2.5 Tredelt kompetansebegrep</p>
<p>3 <i>Hvordan dette arbeidet blir gjenspeilt i kommunes planer?</i> Rogaland som «case»</p>	<p>3.1. Implementeringsresultater 3.2. Forpliktelse og forankring av det tverrfaglige samarbeidet i kommunens (interkommunale) planer 3.3. Lokale styringsvirkemidler</p>
<p>4 <i>Hvordan kan vi måle resultatene i offentlig sektor på dette arbeidet? Har dette hatt noe effekt i utformingen av politikk?</i></p>	<p>4.1 Feedback, evaluering 4.2 Implementeringsresultater 4.3 New public governance/ nettverksteori 4.4 Den holistiske modellen</p>

I det neste kapittelet beskrives nærmere den valgte metodiske tilnærmingen.

## 4. Metodisk tilnærming

I dette kapittelet vil jeg gjør rede for valg av metode for datainnsamlingen. Dette danner kunnskapsgrunnlaget for den praktiske utformingen og gjennomføringen av denne masteroppgaven og har som intensjon å svare på problemstillingen og forskningsspørsmålene.

Jeg har basert meg på ulike datakilder, som kartlegging av den enkelte sektor, fra offentlige dokumenter, rapporter og evalueringer av disse offentlige dokumentene, akademisk forskning og i mindre grad på journalistiske bidrag og personlige beretninger.

Kvantitativ metode ble benyttet i kapittel fem av masteroppgaven for å kartlegge hvilke kommuner som hadde inkludert negativ sosial kontroll og æresrelatert vold i deres handlingsplaner. Det ble gjort et utvalg av alle 23 kommuner i Rogaland. De kommunene

hvor jeg ikke har funnet en handlingsplan mot vold i nære relasjoner, er ikke inkludert i analysen.

#### 4.1 Vitenskapsteoretiske perspektiver

Vitenskap kan defineres som systematiske studier av fysiske eller sosiale fenomener. De fleste vitenskapene er empiriske eller erfaringsbaserte, der vitenskapelig kunnskap skapes i et samspill mellom teori og observasjoner av virkeligheten. Vitenskapsteori eller vitenskapsfilosofi er refleksjon over vitenskapelig aktivitet. (Ringdal, 2018, s. 37).

I vitenskapsteorien finnes det både ulike syn på virkeligheten, det som kalles for ontologi, og ulike kunnskapssyn det som kalles for epistemologi som kan gi svar på ulike vitenskapelige spørsmål. Gjennom tiden har det vært forskjellige teorier og paradigmaendringer og det har oppstått uenigheter om, blant annet, om vitenskapen kan avdekke sannheter om det vi ikke kan observere.

##### 4.1.1 Positivism

Den logiske positivismen innledet moderne vitenskapsfilosofi siden 1920. Positivism bygger på prinsippet om at alt i verden kan forskes på og verifiseres ved å observere og notere ned observasjoner på en systematisk måte.

Hume, Voltaire, Kant og Stuart Mill, blant annet, la vekt på at vitenskap begynner med observasjoner av virkeligheten, det vil si, at vitenskapelig kunnskap bygger på induksjonsprinsippet, eller slutninger fra observerte regelmessigheter til generelle teorier eller lovmessigheter (Ringdal 2018, s. 37).

Karl Popper er den mest innflytelsesrike moderne vitenskapsfilosof som representant av rasjonalisme og kritisk av den overnevnte positivisme. Popper forkastet verifikasjonsprinsippet som et skille mellom vitenskap og ikke-vitenskap. Ifølge Popper, viser vår rasjonalitet seg i evnen til å være kritisk til våre egne og andres oppfatninger (Ringdal 2018, s. 40).

##### 4.1.2 Sosial konstruktivisme

Kjernen i sosial konstruktivisme er at den sosiale virkeligheten er konstruert og gjenskapes gjennom handlinger og interaksjon mellom mennesker. (Ringdal, 2018, s. 42). Det vil si at ideer, organisasjoner og politiske institusjoner er sosiale konstruksjoner.

I Max Webers (1904) ord: «We are cultural beings, endowed with the capacity and the will to take deliberate attitudes towards the world and to lend it significance» (Moses & Knutsen, 2019, s. 9)

Vår oppfatning av verden, våre verdier, hvordan vi forstår og kategoriserer den, er også avhengig av hvor vi lever og tiden vi lever i. Forhold i samfunnet som vi tar for gitt, er egentlig skapt av oss og kan endres og forbedres. Derfor er det av interesse å studere gjennom et holistisk perspektiv de temaene som omhandler denne masteroppgaven.

#### *4.1.2.1 Forskning i dag og for dette forskningsprosjektet - Ut av laboratoriet og inn i politikken*

Samfunnsvitenskap er i dag preget av to hovedretninger der skillet går mellom kvantitative og kvalitative forskningsstrategier. Men de fleste samfunnsforskere erkjenner dog at begge hovedtilnærminger er nødvendige for en bredt sammensatt forskning, og at forskjellige forskningsspørsmål eller problemstillinger peker i retning av ulike metodologiske tilnærminger (Tjora, 2021, s. 26). I mange tilfeller vil en kombinasjon av kvantitative og kvalitative tilnærminger være gunstig.

Denne masteroppgaven bygger på perspektivet om at vår kunnskap om virkeligheten er sosialt konstruert og gjenskapes mellom handlinger og interaksjon mellom mennesker.

Analysen skal bygges hovedsakelig på en kvalitativ studie (en dokumentanalyse) som er knyttet til et sosialkonstruktivistisk perspektiv. I tillegg skal det ses nærmere på hermeneutikk og to grunnleggende analyseperspektiver, holisme og individualisme.

Denne teorien kan gjøres litt for enkelt om den avviser fullstendig studie av kontekst. Jeg anser det som nærmest umulig å skrive en dokumentanalyse uten å ta kontekst i betraktningen. Det å skrive om kontekst er en aktiv handling, og dette ses i sammenheng og skal drøftes ved hjelp av hermeneutikken og holistiske perspektiver.

Hermeneutikken handler om noe mer enn bare rett frem og forstår hva som er i teksten. Hermeneutisk fortolkning handler dermed om å kartlegge de intensjonene. (Asdal & Reinertsen, 2020, s. 244) Med andre ord, å forstå hvorfor teksten er blitt som den ble.

I det holistiske perspektivet befinner de grunnleggende forklaringsvariablene seg på makro- eller samfunnsnivå, mens de individualistiske perspektivene befinner seg på et mikro- eller individnivå. (Ringdal, 2018, s. 48).

Kvantitativ metode blir også benyttet i siste delen av denne masteroppgaven for å kartlegge hvilke av de 23 kommuner i Rogaland som har handlingsplaner mot vold i nære relasjoner,



samt hvilke av de som nevner eller har tiltak som jobber mot negativ sosial kontroll og æresvold. Datainnsamlingen foregikk hovedsakelig via internettsøk og kategorisering ved hjelp av programmet *Zotero*.

## 4.2 Hva er et dokument og hvordan kan det analyseres?

Asdal og Reinertsen siterer Suzanne Briet (1894 – 1989) som fikk kallenavn «Madame Documentation» i sin tid, fordi hun bidro å etablere systematisk dokumentbehandling som et eget fag. Briet definerte et dokument som «ethvert konkret eller symbolsk tegn som har blitt bevart eller nedtegnet for det formål å representere, gjenskape eller påvise et fysisk eller intellektuelt fenomen». (Asdal & Reinertsen, 2020, s.15)

På måten dette er skrevet, vil et dokument representere en aktiv handling. Dokumentene representerer noe som er verdt å bevare og det er også rasjonelt. Det vil si at det knyttes til noe annet enn seg selv. Med andre ord, kan vi si at et dokument representerer et objekt som er utformet av en spesifikk grunn og som fungerer som en forbindelse med folk og omverden.

For å undersøke politiske og vitenskapelige prosesser av hensikt med handlingsplaner og implementering av disse på lokalt nivå er det nødvendig å gå gjennom kompliserte kildematerialer og datagrunnlag som krever gode metoder om det skal komme en god og objektiv analyse av problemstillingen for denne masteroppgaven.

### 4.2.1 Dokumentsteder

Dokumenter står sjelden alene. De kommer fra et sted og de er ofte på vei videre og de inngår i en serie av tekster som utfolder seg over tid (Asdal & Reinertsen, 2020, s. 32). Når vi ser nærmere på steder dokumenter kommer fra, nærmer vi oss en bedre forståelse av betydning av motiver, intensjoner og handling/forhandling som foregår i de ulike nivå de er skapt. Det hjelper oss også å analysere hva som er spesielt med akkurat det dokumentet og hva sin romshandling er rundt et visst tema.

Denne masteroppgaven har som mål å følge relevante dokumenter gjennom forskjellige steder og å se hvordan disse knyttes sammen. Relevante dokumenter for denne analysen finnes på to forvaltningsnivå (statlig og kommunalt). Disse dokumentene finnes, åpne og offentlige, under Arbeids- og sosial departementet, Justis- og Beredskapsdepartementet samt under kommunale helse, omsorg og sosiale tjenestesteder.

#### 4.2.2. Dokumentverktøy

Dokumenter er ofte også verktøy: De er redskaper til å få noe til å skje, for å realisere noe, for å overtale og sette en sak i bevegelse. De er initiert og brukes av noen av en konkret grunn. Dokumenter er en form for teknologi og dette kan defineres som et menneskeskapt redskap for å muliggjøre en handling og resulterer i en implementering, det vil si at dokumentet fører til handling. (Asdal & Reinertsen, 2020, s. 50).

Dokumenter er viktige styringsverktøy, særlig innen offentlig forvaltning. Men hvordan balanseres forholdet mellom politikk, forvaltning og faglig ekspertise? Som alle teknologier, er deres gjennomslag avhengig av både bruksmåte og kontekst.

Denne masteroppgaven skal se nærmere på handlingsplaner. Som navnet antyder, dokumentet fører til en handling. En handlingsplan beskriver hvem som skal gjøre hva og når. Videre vil planen gjerne spesifisere når og hvordan aktørene skal utveksle informasjon, blant annet for å legge til rette for justering av planen i lys av avvik fra opprinnelig plan. De fleste tiltakene i handlingsplanene er utformet i samsvar med sektorprinsippet. Det er en sektormyndighet (departement eller direktorat) som har ansvar for gjennomføring av de fleste tiltakene. (Aspøy, 2023)

Disse dokumentene kan defineres som politikkenes teknologier. Begrepet «politikkenes teknologier» er orienterte mot å studere politikk med en slik konkret praksisorientert tilnærming (Asdal & Reinertsen, 2020, s. 52).

##### 4.2.2.1 Kunnskapsteknologier

Dokumenter kan fungere som verktøy for mange andre ting enn styring. De kan også bidra med å gjøre noe synlig. Det er til hjelp for å kunne analysere, observere eller anerkjenne et fenomen. Slike dokumenter bidrar ofte i politiske beslutninger (Asdal & Reinertsen, 2020, s. 53) For denne masteroppgaven analyserte jeg en del dokumenter som danner et kunnskapsgrunnlag. Det er nemlig mange rapporter som belyser dette temaet og som setter lys på forskjellige vinkler av problemstillingen.

Noen av de dokumenter som ble konsultert ble funnet under:

- Regjeringsdatabaser/kommunale databaser
- Ekspertrapporter/ Forskningsrapporter
- SSB- Statistikk/KOSTRA-tall
- Oria/Google Scholar
- Nasjonalbiblioteket

#### 4.2.3 Dokumentarbeid

Alle dokumenter blir til noe av noen sitt arbeid. Produksjon, redigering, lesing og sirkulering av et dokument kan ses nærmere på. Det handler om å studere og forstå hvilken form for kompetanse som er involvert i å skrive og forme et dokument. Men det handler også om oppfatninger av hva som er et godt dokument, hva som skal til for at det blir lest og brukt. De inngår gjerne i særegne praksisfelt, slik som politiet, skoleverket, helsevesen, og som en del av større institusjonelle apparater. Noen av dokumentene er høyprofilerte og noen har mindre rekkevidde. Dokumentarbeid og håndverk kan si noe om hvordan profesjoner eller institusjoner endrer seg over tid. For eksempel bidrag til å endre arbeidspraksis som relasjon mellom borgere og staten, konkretisert gjennom hvordan sentrale institusjoner fungerer i praksis (Asdal & Reinertsen, 2020, s. 65).

Det kan også ses nærmere på hvem som skriver teksten, individuelt eller i samarbeid og avgjørelser om hvem skriver hva. Å jobbe med og på dokumenter har en rolle i politikktutforming blant annet. Dette har relevans til denne oppgaven i forhold til hvilket departement som har vært med å skrive handlingsplanen og fått ansvar for tiltakene fra de nasjonale handlingsplanene. På kommunalt nivå er det også viktig å se hvilke avdelinger som er involvert og hvem som er ansvarlig for dokumentet.

#### 4.2.4 Dokumenttekst

Det inngår også som en del av metoden å nærlese dokumentet. En ren tekstanalyse er viktig for å forstå dens innvirkning. Et hovedgrep er å studere sjanger som en form for handling. Måten teksten er strukturert på, hvordan argumentasjonen er bygget opp, hva slags språkføring og stil den har, samt bruk av tall, grafer og illustrasjoner.

Når teksten analyseres, kan det stilles spørsmål om hvilken effekt disse retorisk og illustrative valgene har (Asdal & Reinertsen, 2020, s. 100). Denne form for analyse er blitt gjort i denne

oppgaven ved å se hvilken type semantikk/retorikk hoveddokumentene har i forhold til temaet negativ sosial kontroll og æresvold.

#### 4.2.5. Dokumentsaker

Dokumenter er vanligvis knyttet til en sak, eller de kan også bidra til å forme selve saken. De må også ses i sammenheng med andre aktører, motsetninger og kryssende interesser som normalt finnes i ethvert samfunn. Det kan være nyttig å gjennomgå en undersøkelse av aktører, forskning og debatter slik at vi har en god oversikt over saken. Asdal og Reinertsen påstår at å definere hvilken type sak knyttet til et dokument, er vanskeligere å besvare enn man skulle tro.

Noen saksdokumenter belyser noen sider tydeligere enn andre og de avgjør hvem som har kompetanse i saken og hvem saken tilhører. Historisk sett ser vi at slike elementer ble avgjørende i utviklingen i etterkrigstiden i Norge. Sakene begynte å bli behandlet gjennom en sakkyndig utredning, av en sakkyndig komité, det som nå heter en norsk offentlig utredning (NOU) (Asdal & Reinertsen, 2020, s. 109). I denne oppgaven har NOU blitt analysert for å se hvilken fagkompetanse som er brukt for utarbeidelse av handlingsplanene og dermed den videre utviklingen av fagfeltet.

#### 4.2.6 Dokumentbevegelser

Dokumenter forflytter seg rundt. Det omtales, siteres, fortolkes og igjen skaper bevegelser i offentligheten, politikken og befolkningen. Handlingsplanene blir plukket opp av ansatte i kommunene og andre institusjoner som forvalter kommunale eller statens midler. De henter inn relevante formuleringer og inkluderer dem i deres planer. Dokumenter beveger seg i alt fra steder, institusjoner og personer, men de kan være uforutsigbare. Bevegelse kan variere fra område til område og det kan også stoppes et sted på veien. Har dokumentet konkrete krav til den som mottar det? (Asdal & Reinertsen, 2020, s. 127)

Det er også av interesse å se hvordan et dokument bygger på en annet eller henger sammen i å lage dokumentkjeder. Dette kan gjøres med å følge referanse fremover og bakover til andre dokumenter. Her er det interessant å studere om noen av de versjonene er feilaktig eller om det er en endring i løpet av oversettelsene som skjer mellom leddene.

Det er både interessant og nyttig å se historikken og bevegelsen til alle seks handlingsplaner om negativ sosial kontroll og æresvold siden 1998 til dagens dato. Handlingsplanene som er

mitt studiemateriale, har en fireårs tidssyklus. Når ny handlingsplan blir produsert og lansert, handler også om politikkenes avgjørelser og forhandlinger mellom departementene.

#### 4.3 Ekstensiv dokumentanalyse

Et ekstensivt design kjennetegnes ved at man har mange undersøkelsesenheter, men få variabler/fenomen man vil undersøke. Jacobsen (2018, s. 93-94) viser til at ekstensive design er velegnet i undersøkelser hvor man har som formål å: 1. Få en presis beskrivelse av omfanget, eller hyppigheten av et fenomen på tvers av ulike kontekster. 2. Generalisere funn fra et utvalg til en populasjon.

Det kan være misvisende å tro at det i denne oppgaven er blitt brukt en intensiv analyse ved å gå i dyden av Rogaland som «case». Likevel er denne kvantitative delen av jobben noe som jeg anser som en variabel som supplerer den ekstensive analysen.

Ut fra et hermeneutisk/fortolkende vitenskapsteoretisk ståsted på ekstensiv design, vil jeg i de følgende kapitler gjøre nærmere rede for datainnsamlingen. Ut fra en kvalitativ tilnærming har jeg valgt ut de datakilder som ble vurdert som nødvendige for å besvare problemstillingen og forskningsspørsmålene.

### 5. Empirisk dokumentanalyse

En sentral oppgave for statsforvaltningen er å sammenfatte, komprimere og oversette lange og faglige kompliserte dokumenter til håndterlige formater som muliggjør handling. Deretter blir det et empirisk spørsmål om hva denne prosessen fører til. Dokumentet er styringsverktøy, men selv om dokumentet muliggjør styring betyr ikke det at saken de omhandler automatisk blir realisert. (Asdal & Reinertsen, 2020, s. 61)

Rammeverket for arbeidet mot negativ sosial kontroll og æresrelatert vold finnes på ulike nivåer. Internasjonale konvensjoner som er ratifisert av Norge gir nasjonale forpliktelser. Disse implementeres i lover, forskrifter og anbefalinger som legger føringer for myndighetene og dermed også for kommunene.

Det anses som viktig å definere de forskjellige styringsnivåer samt drøfte implikasjoner og utfordringene mellom internasjonale forpliktelser, statlige handlingsplaner og kommunale tjenesteleveranse. Hvordan tolkes disse dokumentene? Hvilken form for statlig styring, organisasjon og virkemiddelbruk er med på å sikre dette arbeidet?

## 5.1 Praktisk gjennomføring

Denne masteroppgaven benytter seg av dokumentanalyse som metode, og dette er en form for feltarbeid. Flest dokumenter finnes tilgjengelig på internett og offisielle hjemmesider. Det ble litt uoversiktlig i startfasen. Det finnes uendelig med informasjon, jeg har forsøkt å avgrense materialet og innrette analysen etter min problemstilling. Dokumentene som undersøkes gir et godt empirisk og teoretisk kunnskapsgrunnlag for å kunne belyse problemstillingen.

Forskjellige søkemotorer som Oria og Google Scholar ble benyttet for å lette etter dokumenter. Bare et av dokumentene som er analysert i min masteroppgave var unntatt offentlighet. Dette ble sporet ned og lest online i Nasjonalbiblioteket sin database der jeg måtte søke tilgang via min arbeidsgiver IMDi.

For å bygge en tekstkorpus ble det benyttet programmet Zotero for å samle og kategorisere tekster i mapper. Dette var en nyttig måte å ordne og avgrense materialet på. Med disse nye digitale metodene er det mulig å systematisere og analysere større mengder tekst. Innen fagfeltet *digital humaniora* prøver mange forskere å kombinere klassisk lesing med datastøttede analysere på. En slik tilnærming bryter ned det etablerte skillet mellom kvalitative og kvantitative metoder (Asdal & Reinertsen, 2020, s. 168). Der det er intensjonen å gjøre et feltarbeid i selve dokumentene, vil dette si at det er et sett dokumenter som et felt som kan utforskes. Metodisk involverer dette forskjellige teoretiske tilnærminger for tekstanalyse. Det er lagt vekt på dokumentenes bevegelse og deres innvirkning. Analysen for denne oppgaven innebærer også en kvantitativ/kvalitativ metode avgrenset til implementeringen av handlingsplan(er) mot negativ sosial kontroll og æresvold i kommunale handlingsplaner i hele Rogaland (23 kommuner) for å kunne svare på problemstillingen.

## 5.2 Systematisering og koding av data

Ut fra problemstillingen og forskningsspørsmålene har jeg lagt tema basert av de fire prinsippene fra Winters (2003) implementeringsteori til grunn for denne dokumentanalyse.

Tabell 6. *Forskningsspørsmål knyttet til implementeringsteori.*

Forskningsspørsmål	Tema, del av implementeringsteori
<p>1. <i>Hva er statlige forpliktelser og styringsrom for å kunne implementere arbeidet mot negativ sosial kontroll og æresrelatert vold på lokalt nivå?</i></p>	<p><b><u>Politikk design</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Internasjonale føringer</li> <li>• Nasjonale dokumenter, hvilken semantikk er bruk i dokumentene</li> </ul>
<p>2. <i>Hvordan har handlingsplanen om negativ sosial kontroll endret seg over tid når det gjelder kompetanseheving, samarbeid, samordning og samhandling?</i></p> <p><i>Hvordan er dagens innsats koordinert?</i></p>	<p><b><u>Implementeringsprosess over tid</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Dokumentanalyse og sammenligning av regjeringens handlingsplaner i tidsperspektiv <ul style="list-style-type: none"> <li>- Relevante endringer i statens virkemidler når det gjelder samhandling på lokalt nivå</li> </ul> </li> </ul> <p><b><u>Dagens implementering</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Dokumentanalyse av de to relevante handlingsplanene</li> <li>• Statens midler - pedagogiske midler</li> <li>• Hvor ligger ansvaret?</li> </ul>
<p>3. <i>Hvordan er arbeidet mot negativ sosial kontroll og æresvold gjenspeilt i kommunes planer? Rogaland som «case»</i></p>	<p><b><u>Implementerings resultater</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Forpliktelse og forankring av det tverrfaglige samarbeidet i kommunens (interkommunale) planer</li> <li>• Lokale virkemidler</li> </ul>
<p>1. <i>Hvordan kan vi måle/evaluere resultatene av arbeid mot negativ sosial kontroll og æresvold i offentlig? Har dette hatt noe effekt i politikk utformingen?</i></p>	<p><b><u>Feedback – Evaluering</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Internasjonale evalueringer</li> <li>• Nasjonal evalueringer</li> <li>• Lokale evalueringer</li> </ul>

Ut ifra tabellen over har jeg kategorisert hvilke dokumenter det skulle brukes til enhver teoretiske rammeverk. Se i tabellen under:

Tabell 7. Hvilken dokumentkategori er knyttet til teori

Forskningsspørsmål	Teori	Dokumenter
<p>1. <i>Hva er statlige forpliktelse og styringsrom for å implementere arbeidet mot negativ sosial kontroll på lokalt nivå?</i></p>	<p>Politikk design- implementeringsteori Institusjonell teori</p> <p>New Public Governance Nettverksteori</p>	<p>Internasjonale føringer</p> <p>Nasjonale dokumenter</p>
<p>2. <i>Hvordan har handlingsplanen om negativ sosial kontroll endret seg over tid når det gjelder kompetanseheving, samarbeid og samhandling?</i></p> <p><i>Dagens innsats når det gjelder kompetanseheving samarbeid og samhandling i arbeidet mot negativ sosial kontroll.</i></p>	<p>Implementeringsprosess over tid – implementeringsteori</p> <p>Institusjonell teori</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Dokumentanalyse av de to relevante handlingsplaner</li> <li>• Statens styringsvirkemidler - pedagogiske midler</li> </ul>	<p>Dokumentanalyse og sammenligning av regjeringens handlingsplaner i tidsperspektiv</p> <p>- Relevante endringer i statens virkemidler når det gjelder samhandling på lokalt nivå</p> <p>To sentrale dokumenter:</p> <p>Frihet fra negativ sosial kontroll og æresrelatert vold 2021-2024</p> <p>Frihet fra vold (2021-2024)</p>
<p>3. <i>Hvordan dette arbeidet dette gjenspeilt i kommunes planer?</i></p> <p>Rogaland som «case»</p>	<p>Implementerings resultater</p> <p>Institusjonell teori</p> <p>-Forpliktelse og forankring av tverrfagligsamarbeidet i kommunens (interkommunale) planer</p> <p>Lokale styringsvirkemidler</p>	<p>23 kommunale handlingsplaner mot vold i nære relasjoner i Rogaland</p>
<p>4. <i>Hvordan kan vi måle resultatene i offentlig sektor på dette arbeidet? Har dette hatt noe effekt i politikk utformingen?</i></p>	<p>Feedback, evaluering, implementeringsresultater</p>	<p>Internasjonale evalueringer</p> <p>Nasjonal evalueringer</p> <p>Lokale evalueringer</p>



## 5.3 Utvalg av dokumenter

På bakgrunn av tema forsøkte jeg å ha en hoveddokumentanalyse ut fra internasjonale, statlige og kommunale dokumenter. Det var også relevant å ta med rapportene og evalueringer av hoveddokumenter, samt forskning om tematikken. Følgende oversikt viser hvilke dokumenter jeg har valgt å legge til grunn:

Tabell 8: Oversikt over dokumenter benyttet i analysen.

Internasjonale dokumenter	Nasjonale dokumenter	Lokale dokumenter	Forskning
<p><b><u>Istanbul-konvensjonen</u></b></p> <p>Europarådets konvensjon av 11. mai 2011 om forebygging og bekjempelse av vold mot kvinner og vold i nære relasjoner</p>	<p><b><u>Handlingsplaner</u></b></p> <p>-Frihet fra negativ sosial kontroll og æresrelatert vold 2021-2024.</p> <p>-Frihet fra vold – Regjeringens handlingsplan for å forebygge og bekjempe vold i nære relasjoner 2021–2024</p> <p><b><u>Proposisjoner</u></b></p> <p>Prop. 12 S (2016 –2017) Opptappingsplan mot vold og overgrep</p> <p><b><u>De 6 Handlingsplanene mot negativ sosial kontroll og æresvold siden 1998</u></b> (se videre i kapitlet for tittelen av hver)</p> <p>-----</p> <p><b>Meldinger</b></p> <p>-Meld. St. 6 (2012–2013) om en helhetlig integreringspolitikk.</p> <p>-Meld. St 15 (2012-2013) - Forebygging og bekjempelse av vold i nære relasjoner</p> <p>-Meld. St. 24 (2015–2016) -Familien – ansvar, frihet og valgmuligheter</p> <p>-Meld. St. 30 (2015-2016) - Fra mottak til arbeidsliv – en effektiv integreringspolitikk</p> <p>-Meld. St. 40 (2020 –2021) Mål med mening (agenda 2030)</p> <p><b>NOU</b></p> <p>NOU 2003: 31 - Retten til et liv uten vold</p> <p>NOU 2017: 12 «Svikt og svik»</p> <p><b>Plattformer</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Granavolden-plattformen, 2019</li> </ul>	<p><b><u>-Handlingsplanene mot vold i nærere relasjoner 16 kommuner i Rogaland:</u></b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1.Haugesund</li> <li>2.Karmøy</li> <li>3.Tysvær</li> <li>4.Vindafjord</li> <li>5.Utsira</li> <li>6.Bokn</li> <li>7.Suldal</li> <li>8.Sauda</li> <li>9.Etne</li> <li>10.Hjelmeland</li> <li>11.Strand</li> <li>12.Stavanger</li> <li>13.Hå</li> <li>14.Time</li> <li>15.Gjesdal</li> <li>16.Sola</li> </ol>	<p><b><u>NKVTS</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Rapport nr. 3/2019 Kommunale handlingsplaner mot vold i nære relasjoner. Hvordan brukes de og til hvilken nytte?</li> <li>- Rapport 2020 - Kommunenes helhetlige arbeid med vold mot kvinner og vold i nære relasjoner.</li> </ul> <p><b><u>OsloMet</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Vil gjerne vite mer: Kompetanse om negativ sosial kontroll og æresrelatert vold blant ansatte i opplærings- og integreringstjenestene</li> <li>- Mange vil hjelpe, men hjelper det? En gjennomgang av hjelpetjenester for personer utsatt for negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse</li> <li>- Mot alle odds? Veier til samordning i norsk forvaltning (2014)</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hurdalsplattformen 2021-2025</li> </ul>		
<u>Rapporter/evalueringer</u>			
GREVIO Baseline Evaluation Report - Norway	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sluttrapport – evalueringen av handlingsplanen mot tvangsekteskap</li> <li>• Sluttrapport for Handlingsplan mot Kjønnsmestelse 2008-2011</li> <li>• Evaluering av handlingsplanen mot kjønnsmestelse 2008-2011. Sluttrapport. August 2012. Oxford Research.</li> <li>• Framgang: Andre delrapport i følgeevalueringen av Handlingsplan mot tvangsekteskap, kjønnsmestelse og alvorlige begrensninger av unges frihet 2013–2016</li> <li>• Sluttrapport: «Retten til å bestemme over eget liv. Handlings plan mot negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnsmestelse (2017-2020)»</li> <li>• Sluttrapport med evaluering «Vold i nære relasjoner - æresrelatert vold», 2007-2010 -----</li> </ul>	<b>X</b>	- Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes innsats mot vold i nære relasjoner.

#### 5.4 Politikkdesign i dokumenter

Mulighetene for å implementere politikk er avhengig av hvordan det er skrudd sammen. Politikkdesign består av et eller flere mål, og et sett av instrumenter til å oppnå disse målene. Man kan sjeldent løse bevillingen uten lovgiving, men derimot kan man vite hvem som er ansvarlig for utgiftene for eksempel. (Winter & Nilsen, 2008, s., 41).

Sammenligning mellom mål og midler i politikkdesignet kan også kalles for virknings- eller kausalteori. Design av politikk kan ha stor påvirkning i både i implementeringsprosessen, prestasjoner og effekter. De så kalte «top-down» implementeringsforskere legger stor vekt på at det kunne ikke vært en implementeringssuksess, hvis målene ikke var klare, entydige og konsistente. (Winter & Nilsen, 2008, s., 42)

Politikk er en unik kombinasjon av instrumenter. Når politikere velger instrumenter, bestemmer de seg for hvilken myndighet og organisasjoner som skal være ansvarlig for selve implementeringen. På det overordnede plan, kan det sies at valget står mellom hierarki, nettverk eller marked.

For denne masteroppgaven er det av interesse å se på disse type organiseringene. Det hierarkiske innebærer en offentlig oppgaveløsning med en politisk ansvarlig myndighet på toppen. Dette ser vi i de forskjellige nasjonale dokumenter og føringer. Når det gjelder nettverk som organiseringsprinsipp betyr det at det velges en implementeringsstruktur hvor flere forskjellige myndigheter og organisasjoner deltar og tar ansvaret. Det tredje elementet er markedet. Dette er tilfelle når det offentlige betaler ytelser fra private aktører og/eller gir tilskudd til de forskjellige frivillige og ideelle organisasjonene som jobber med håndtering og forebygging av ukulturen definert i handlingsplaner.

For å kunne svare på forskningsspørsmål nummer en, i neste underkapittel, skal jeg drøfte de internasjonale og nasjonale føringene som er med som politisk design-instrumenter for implementering av arbeid mot negativ sosial kontroll og æresrelatert vold.

Det gis en liten oppsummering av det som er viktig i hvert dokument i forhold til samarbeid og samordning for å deretter illustrere resultatene ved bruk av en tabell for å finne sammenlikningene og et mønster som sier noe om utforming av arbeidet som er implementert på den måte som det er gjort i dag.

#### 5.5.1 Internasjonale dokumenter og forpliktelser

Forpliktende internasjonalt samarbeid er viktig for å forstå de nasjonale strategier som har som mål om å redusere saker som omhandler negativ sosial kontroll, æresvold og generell vold i nære relasjoner.

Som tidligere nevnt, har Norge vedtatt mange internasjonale konvensjoner som FNs verdenserklæring (1948) og den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK) som var utarbeidet av Europarådet i 2005.

Når det gjelder Norges deltakelse i Europa, koordinerer Norge det EØS-nettverket SYNERGY – Network against Gender-Based and Domestic Violence. Utveksling av erfaringer er en vesentlig kilde til utvikling av tiltak på feltet.

Norges deltakelse i SYNERGY bidrar til gjennomføring av Europarådets konvensjon for forebygging og bekjempelse av vold mot kvinner og vold i nære relasjoner, Istanbul-konvensjonen. (Meld. St. 40 (2020–2021)).

Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter (NIM) betegner Istanbul-konvensjonen som en implementeringskonvensjon fordi den bygger bro over gapet mellom innholdet i menneskerettighetene og realiseringen av dem. (NIM, 2019, pkt. 1.)

Konvensjonen er lagt inn som en forpliktende traktat i Lovdata i Norge som trådte i kraft i 2017. Den fremsetter en rekke tverrgående hensyn blant annet:

- Innsatsen skal ha en helhetlig tilnærming
- Innsatsen skal samordnes på tvers av sektorer og etater
- Innsatsen skal være kunnskapsbasert
- Innsatsen skal sikres tilstrekkelige ressurser
- Innsatsen skal koordineres, monitoreres og evalueres.

Hvordan er dette gjenspeilt i norske offisielle dokumenter som kommunisere dette «ned» og har som mål at konvensjonen blir satt i live i alle Norges kommuner og at det dekker hele Norges befolkning?

#### *5.5.1.1 Istanbulkonvensjon sett i sammenheng med de to gjeldende nasjonale handlingsplaner*

Det kan være en utfordring å «oversette» internasjonale forpliktelser til lokale forhold.

Spesifikt kan vi lese i artikkel 37 at det handler om tvangsekteskap, mens artikkel 38 handler om kjønnslemlestelse, men vi kan for eksempel nevne at artikkel 12 til 28 omhandler forebygging, vern og støtte.

I artikkel 12 av Istanbul-konvensjonen står det, blant annet at: «Partene skal sørge for at kultur, skikker, religion, tradisjon eller så kalt «ære» ikke blir sett på som å kunne legitimere voldshandlinger som er omfatta av denne konvensjonen.» (Istanbul-konvensjonen, 2017, §12)

Artikkel som har spesielt relevans i forhold til samarbeid og samhandling, leser vi under artikkel 18. om generelle plikter:

*«Partene skal ved lovgiving eller på annen måte, i samsvar med intern rett, treffe de tiltakene som er nødvendige for å sikre at det finnes egne mekanismer for et effektivt samarbeid mellom alle relevante statlige etater, inkludert domstoler, offentlig påtalemyndighet,*

*rettshandhevingsorgan, lokale og regionale styresmakter og frivillige organisasjoner og andre relevante organisasjoner, i arbeidet med å verne og støtte offer for og vitne til alle former for vold som er omfatta av denne konvensjonen» (Istanbul-konvensjonen, 2017, §18)*

De setter også søkelys på det forebyggende og holdningsskapende arbeidet i tillegg til det organisatoriske aspektet. Disse to artiklene over tilsier at det trengs flerkulturell kompetanse og at det bør brukes riktige virkemidler, både av juridiske og økonomiske karakter, for å sørge for en velfungerende samordning.

Det er verdt å særskilt bemerke at konvensjonen bruker en bred definisjon av vold mot kvinner og vold i nære relasjoner, slik at «vold» kan behandles samlet. Norge på sin side, har hatt separat innsats ovenfor vold under integreringsarbeid og under den generelle satsing mot vold i nære relasjoner.

Følgende komparativ tabell 7, har som hensikt å illustrere hvordan arbeidet mot negativ sosial kontroll og æresvold gjenspeiles ut fra det som Norge har forpliktet seg i Istanbul-konvensjonen og de to sentrale handlingsplanene for denne studien «Frihet fra negativ sosial kontroll (2021-2024)» og «Frihet fra Vold (2021-2024)».

Her kan vi se hvor mange ganger begreper Negativ sosial kontroll, æresrelatert vold, tvangsekteskap, og kjønnslemlestelse er nevnt i hvert dokument. Det ble også lagt en inndeling om antall tiltak per tematikk.

Tabell 9. Antall ganger begrep og tiltak er nevnt i internasjonale og nasjonale dokumenter

Begrep	Antall ganger begrepet er nevnt i Konvensjonen/Handlingsplanen		
	Istanbul konvensjonen	Handlingsplan -Frihet fra vold	Handlingsplan -frihet fra negativ sosial kontroll og æresvold
Negativ sosial kontroll nevnt	0	6 ganger	131 ganger
Æresrelatert vold	5 ganger	5 ganger	100 ganger
Tvangsekteskap	6 ganger	4 ganger	115 ganger
Kjønnslemlestelse	3 ganger	5 ganger	94 ganger
Tiltak	Istanbul konvensjon	Handlingsplan -Frihet fra vold	Handlingsplan -frihet fra negativ sosial kontroll og æresvold
Negativ sosial kontroll	0 tiltak	1 tiltak	18 tiltak
Æresrelatert vold	2 tiltak	1 tiltak	22 tiltak
Tvangsekteskap	2 tiltak	2 tiltak	15 tiltak
Kjønnslemlestelse	1 tiltak	2 tiltak	8 tiltak

Det kommer tydeligere frem at i Istanbul-konvensjonen er det ikke tatt inn negativ sosial kontroll som en utfordring som skal bekjempes. Dette er fordi begrepet «negativ sosial kontroll» ikke finnes i lovgivningen i dag.

Dette kan tolkes som at negativ sosial kontroll kan gå under den bredere definisjonen av «vold mot kvinner» når det står definert i konvensjonen at: «voldshandlinger som fører til, eller som det er sannsynlig kan føre til, fysisk, seksuell, **psykisk** eller økonomisk skade eller lidning for kvinner, inkludert trugsmål om slike handlinger, **tvang** eller vilkårlig **fridomstap**.» (Istanbul-konvensjonen (2017). Art. 3.)

En annen inkonsistens er at Istanbul-konvensjonen er ansett som en innsats for å avskaffe vold mot kvinner, mens «vold i nære relasjoner» i Norge er et bredere begrep.

Definisjonen av negativ sosial kontroll og innsats i Norge inkluderer gutter og menn, og definisjonen av «nære relasjoner» er også forskjellig når «nære relasjoner» er definert i konvensjonen som: «familien eller i nære relasjoner, eller mellom tidligere eller nåværende ektefeller eller partnere, uavhengig av om voldsutøveren har eller tidligere har hatt felles bustad med offeret». Mens negativ sosial kontroll og æresvold sett ifra integreringsperspektivet i Norge, kan utvides på at voldsutøverer kan være i, en kollektivistisk gruppe, en (eller flere) person som ikke er en del av familien til voldsutsatte, men likevel ha et sterkt bånd med familie eller miljøet for å ikke glemme det transnasjonale perspektivet (IMDi, 2023).

Vi kan se implikasjoner av disse to inkonsistensene. Som eksempel kan det nevnes den siste «Samfunnsøkonomisk analyse av kostnadene ved vold i nære relasjoner» gjort av Menon Economics (2023) på oppdrag av Justis- og beredskapsdepartementet. Studien har valgt å ikke inkludere æresrelatert vold i deres analyse. «Implikasjonen av dette valget er at vi ender opp med lavere kostnader av vold i nære relasjoner» (Pedersen et. al., 2023, s. 5). Dette er fordi vold i nære relasjoner kan defineres på flere måter. I deres analyse har de lagt straffelovens definisjon til grunn i definisjonen av *nær relasjon*.<sup>1</sup> Ifølge straffelovens første ledd og fjerde ledd defineres de næreste som: ektefelle og samboer, slektninger direkte i linjen og søsken (og deres ektefeller), stesøsken og deres ektefeller, § 9 fosterforeldre og deres foreldre, fosterbarn og fostersøsken og forlovede (Lov om straff, § 9). Det betyr at andre familierelasjoner (som onkler, tanter og svigerforeldre), kjæreste, nære venner, venner av familien og bekjente ikke defineres som en nær relasjon i deres analyse.

Dette er bare et eksempel på at selv om negativ sosial kontroll og æresvold er nevnt i alle offisielle dokumenter som å bli inkludert under vold i nære relasjoner, blir det en del begrensninger og inkonsistenser i forståelse eller bruk av definisjonen.

Å ha en særskilt handlingsplan og ressurser mot negativ sosial kontroll og æresvold, tilføyer spisskompetanse, men dette kan ses ut som et supplement til innsatsen mot vold i nære relasjoner.

#### 5.5.2 Nasjonale dokumenter - Plattformer, meldinger, NOUer, strategier og planer

I dette underkapittel skal det nevnes de nasjonale dokumentene der negativ sosial kontroll, æresvold og vold generelt er nevnt og hvilke retningslinjer eller føring gir som følger. Forpliktelsene i tjenesteapparatet så vel som ivaretagelsen av utsatte, er fulgt opp med nasjonale meldinger og planer (Jonassen, 2013, s. 44).

##### *5.5.2.1 Regjeringens politiske plattformer*

Negativ sosial kontroll og æresvold har vært høyt prioritert av Regjeringen uansett politisk parti. Arbeidet var nevnt i Granavolden (2019) politisk plattformen utgått av Høyre, Fremskrittspartiet, Venstre og Kristelig Folkeparti. Ved regjeringsskiftet i 2021 ble arbeidet videreført og forsterket og dette gjenspeiles i den siste og gjeldende politisk plattformen utgått fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet, Hurdalsplattformen (2021).

##### *5.5.2.1.1 Granavolden plattformen (2019)*

Negativ sosial kontroll blir nevnt under «en effektiv integreringspolitikk». Her vil regjeringen vil (blant annet):

- Videreføre og forsterke innsatsen mot tvang og negativ sosial kontroll som begrenser den enkeltes rett til å leve et fritt liv.
- Følge opp Handlingsplan mot negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse (2017-2020).
- Støtte organisasjoner som jobber for å styrke minoritetskvinnens rettigheter og bekjempe æreskultur og negativ sosial kontroll.

(Statsministerens kontor, 2019, s., 81)

#### 5.5.2.1.2 Hurdalsplattformen (2021)

I Regjeringens politiske plattform, Hurdalsplattformen (Statsministerens kontor, 2021), trekkes vold i nære relasjoner som en del av justis- og beredskapsplan, mens innvandring og integrering har en egen inndeling under «Integrering: stille krav og stille opp» I tillegg presiseres det at regjeringen vil (blant annet):

- Jobbe for sterke kompetansemiljøer på æresvold og sosial kontroll i politidistriktene, samt at de ordinære hjelpetjenestene har bedre forutsetninger for å fange dette opp
- Fremme forslag om endringer i straffeloven § 282 (familievold) og § 283 (grov familievold) slik at disse er bedre tilpasset særtrekk ved æresvoldssaker, og sikrer at det totale kontrollregimet offeret har blitt utsatt for kan tillegges vekt i vurderingen av straffespørsmålet.
- Vurdere om tvangsekteskap og æreskontroll på tvers av landegrenser under gitte omstendigheter skal kunne anses som organisert kriminalitet og/eller menneskehandel.

(Statsministerens kontor, 2021, s., 74)

I regjeringsplattformene dras ofte de store linjene og setter kursen for satsingsområder som skal prioriteres for den gjeldende stortingsperioden. Disse to eksempler trekkes frem for å eksemplifisere at satsingen har gått videre, utviklet seg og blitt forsterket uavhengig av politisk parti i regjering helt siden 1998.

#### 5.5.2.2. Meldinger (Meld. St)

Meldinger er dokumenter fra regjeringen til Stortinget om saker som regjeringen ønsker å orientere Stortinget om, eller få drøftet der uten at de er knyttet til et ferdig forslag til lov- eller plenaryvedtak. Meldinger til Stortinget foreslår fremtidig politikk eller inneholder en rapport om offentlig virksomhet på et felt (Regjeringen, 2023).

##### 5.5.2.2.1. Meld. St 15 (2012-2013) - Forebygging og bekjempelse av vold i nære relasjoner

I 2012 kom Norges første stortingsmelding om vold i nære relasjoner. Her slås det fast at «vold i nære relasjoner i stor grad er institusjonalisert». Etter dette har innsatsen på voldsfeltet i Norge blitt initiert i stor grad fra et overordnet politisk nivå, gjennom nasjonale planarbeider og incentiver. Dette foregår i form av politiske vedtak, lovgivning, utarbeidelse av statlige handlingsplaner og bevilgninger i statsbudsjettet. I tillegg, gjøres det omfattende utredninger som danner grunnlag for videre politisk handling, og det utarbeides veiledere og retningslinjer



for arbeid på mange områder som vedrører vold i nære relasjoner. (Meld. St 15 (2012-2013), s. 19).

#### 5.5.2.2.2 Meld. St. 6 (2012–2013) - En helhetlig integreringspolitikk

Regjeringens intensjon var å videreføre og utvikle innsatsen mot tvangsekteskap og kjønnslemlestelse. Her er det første gang at «kontroll og alvorlige begrensninger av unges frihet» ble nevnt. Bakgrunnen er at i det danske formannskapet i Nordisk ministerråd i 2010, ble denne utfordringen satt på dagsorden. Det ble særlig satt søkelys på former for kontroll som sikter mot å ivareta strenge normer om seksuell ærbarhet for jenter og unge kvinner med innvandrerbakgrunn.

Regjeringen ønsket gjennom meldingen en helhetlig innsats mot vold i nære relasjoner, og handlingsplanen var planlagt for å supplere den øvrige innsatsen mot vold i nære relasjoner.

IMDi er nevnt som et direktorat med en særskilt rolle som pådriver overfor både andre statlige aktører og kommuner i arbeidet for å sikre likeverdige tjenester, samt som leverandør av verktøy og kunnskap. (Meld. St. 6 (2012–2013) s. 119).

#### 5.5.2.2.3. Meld St 24 (2015-2016) - Familien – ansvar, frihet og valgmuligheter

Kompetanseheving er en sentral oppgave for seks regionale koordinatorene ved IMDi's regionskontorer, i samarbeid med de regionale ressursentrene om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging (RVTSene) og Forskningscenteret om vold og traumatisk stress (NKVTS).

I tillegg er det også beskrevet at kommunene mangler ofte handlingsplaner mot vold og har en utfordring i å samordne hjelpetiltak. Regjeringen uttalte den gangen at den anser lokale handlingsplaner som et viktig verktøy for å kunne gi et godt og samlet tilbud til den enkelte, og oppfordrer flere kommuner til å lage kommunale/interkommunale planer. Videre står det at «tiltak mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlig begrensning av unges frihet, bør inngå i planene» (Meld St 24 (2015-2016) s.,110). Det er noe av det jeg ønsker å avdekke i min oppgave om hva som har skjedd i tiden etterpå som snart er åtte år siden.

#### 5.5.2.2.4 Meld. St. 30 (2015-2016) - Fra mottak til arbeidsliv – en effektiv integreringspolitikk

I denne meldingen nevnes det behovet for en effektiv integreringspolitikk for at alle utsatte som skal få koordinert og helhetlig hjelp, og møte et hjelpeapparat som har kompetanse på

ulike former for vold og overgrep, inkludert æresrelatert vold, tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og menneskehandel.

Det kommer frem et tegn til at det er i ferd med å vokse fram en mer helhetlig tenkning om og tilnærming til vold i nære relasjoner som paraplybegrep. «For å kunne forebygge, avdekke og gi tilstrekkelig behandling og oppfølging av personer utsatt for vold og overgrep, er det viktig at alle berørte etater har tilstrekkelig kunnskap og kompetanse om ulike former for vold og overgrep mot kvinner, menn og barn, herunder æresrelatert vold, kjønnslemlestelse, tvangsekteskap og menneskehandel» (Meld. St. 30 (2015–2016) s. 94).

[5.5.2.2.5. Meld. St 40 \(2020-2021\) - Mål med mening — Norges handlingsplan for å nå bærekraftsmålene innen 2030](#)

Denne meldingen beskriver tematikken på denne måten: «vold i nære relasjoner», herunder negativ sosial kontroll, æresrelatert vold, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse er også utfordringer for likestilling og integrering.

I denne meldingen kan det også leses at å få mange aktører til å trekke i samme retning er en utfordring. En undersøkelse viste at den største utfordringen landene opplevde var å koordinere innsatsen mellom departementene. Rapporten peker på at det er behov for et kulturelt skifte mer enn endringer i tekniske løsninger og rutiner. Departementene skal samarbeide om å løse komplekse og sammensatte samfunnsutfordringer, men det er krevende å arbeide effektivt på tvers av politikkområder og funksjoner. Meld. St 40 (2020-2021).

[5.2.2.3 Norges offentlige utredninger \(NOU\)](#)

NOU-er er dokumenter som inneholder juridiske utredninger som publiseres av utvalg eller arbeidsgrupper nedsatt av regjeringen et departement. En utredning kan også komme i form av en rapport. Vi kan si at NOU-er er faglige utredninger, som departementet bruker som grunnlag for politiske forslag som regjeringen sender over til Stortinget (Hansen, T. 2020)

[5.2.2.3.1 NOU 2003: 31 - Retten til et liv uten vold](#)

I denne utredning kommer tydelig frem at vold mot kvinner i nære relasjoner omfatter også kjønnslemlestelse og tvangsekteskap. Det er et eget kapittel dedikert til forklaring om vold i nære relasjoner med utgangspunkt i etnisitet, religion og kultur.

På en konferanse arrangert av Kvinnevoldsutvalget i samarbeid med minoritetsrepresentanter fra Kontaktutvalget mellom innvandrere og myndighetene (KIM), «ga mange uttrykk for

bekymring over dagens tendens til å «etnifisere» vold. Det ble påpekt at en slik tilnærming kan inngå i rasistiske mønstre» (NOU 2003: 31).

#### 5.2.2.3.2 NOU 2017: 12 – Svikt og svik

Dette er en viktig utredning for denne masteroppgaven ettersom det her er forklart nærmere samarbeid og samordning både på departementet og direktoratnivå, men også på (tjenesteleveranse) kommunalt nivå. Det er en kjent problemstilling at det er utfordringer med samarbeid og samordning om gjenstridige problemer også mellom departementene. Utvalget konkludere blant annet at:

*«Utviklingen har gått i retning av mer sektorisering og spesialisering i både sentralforvaltningen og i tjenester på kommunalt nivå. Dette har sammenheng med ønske om en mer kunnskapsbasert forvaltning og bruk av spesialister i offentlige tjenester. Det er mange gode sider ved denne utviklingen, men det har imidlertid også ført til en silotenkning i forvaltningen. Dette har skapt en del utfordringer når det gjelder å få til en helhetlig tilnærming, godt samarbeid og en god samordning» (NOU 2017: 12, s. 89)*

Et eksempel på samarbeid på direktoratsnivå var «0-24-samarbeidet», som var en femårig tverrsektoriell satsing som involverte flere departementer og direktorater. Prosjektet ble avsluttet i mars 2021. Målgruppen var utsatte barn og unge under 24 år, og målet var bedre samhandling i stat og kommune om tiltak for å få flere til å fullføre videregående opplæring. I opptrappingsplan mot vold og overgrep nevntes det at regjeringen ville vurdere å ta innsatsen mot vold mot barn inn i 0-24-samarbeidet på. (0-24 samarbeidet, u.a.)

Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) trekker frem at det er viktig at departementene tar et tydelig ansvar for avklaringer mot andre pågående prosesser og satsinger på feltet for å hindre dobbeltarbeid. Uten samordning fra departements- og direktoratsnivå blir resultatet en fragmentert forvaltning som svikter de mest utsatte.

Kommunenes ansvar for samarbeid og samordning mellom tjenester følger av flere lovverk, som barnevernloven og krisesenterloven. Mange tjenester er i dag lovpålagt å samarbeide om gjennom blant annet barnevernloven, helse- og omsorgstjenesteloven og spesialisthelsetjenesteloven, men lovverket sier ikke noe om hvordan dette samarbeidet skal foregå<sup>9</sup>. (NOU 2017: 12, s. 92)

---

<sup>9</sup> Eksempler fra lovverket: § 7-1 i helse- og omsorgstjenesteloven pålegger kommunen å utarbeide en individuell plan for personer med behov for langvarig og koordinerte tjenester, og å samarbeide med andre tjenesteytere for å bidra til et helhetlig tilbud for den enkelte, § 3-2 annet ledd i barnevernloven sier at barneverntjenesten skal samarbeide med andre sektorer og forvaltningsnivåer når dette kan bidra til å løse oppgaver som den er pålagt etter denne loven.

En del kommuner har samlokalisert tjenester som helsestasjon, åpen barnehage, PPT-tjenesten og helt eller delvis barneverntjenesten også kalt «Familiens eller Barnas Hus». Andre kommuner har det som kalles det for konsultasjonsteam, der tjenestepersoner kan få råd i en anonymisert sak ved mistanke om vold, overgrep og omsorgssvikt. En nyere evaluering viser at etablering og oppfølging av kommunale konsultasjonsteam gir økt oppmerksomhet på tematikken vold og seksuelle overgrep, slik at det avdekkes vold og overgrep i større omfang. (NOU 2017: 12, s. 100)

Utvalget anbefalte videre at det settes i gang et forsøksprosjekt med konsultasjonsteam i flere utvalgte kommuner i tillegg til de vi har i dag for å sikre et bedre vurderingsgrunnlag.

#### *5.2.2.4 Prop.12.S (2016–2017) Opptappingsplan mot vold og overgrep*

I denne proposisjonen til Stortinget (forslag til stortingsvedtak) fremheves det at tjenestetilbudet til voldsutsatte fremstår som fragmentert og lite samordnet. Ingen instans har et overordnet ansvar for å sikre et helhetlig tilbud. Det anbefales videre at kommunale, eller interkommunale handlingsplaner kan være et viktig verktøy for å synliggjøre ansvaret for en helhetlig oppfølging av voldsutsatte og for å fremme samordning og samarbeid i tjenesteapparatet (Prop.12.S (2016–2017) s.16).

Virksomheter som har ansvar for å følge opp og behandle voldsutsatte eller voldsutøverer, mangler ofte gode og formaliserte rutiner for samarbeid. Videre nevnes i dokumentet at det finnes et behov for en evaluering av erfaringene med konsultasjonsteam på landsbasis som kan danne grunnlag for å videreutvikle og spre disse modellene for samarbeid. Det er av avgjørende betydning at ansvaret for konsultasjonsteam forankres på ledernivå i kommunen og gis prioritet og tilstrekkelige ressurser. (Prop.12.S (2016–2017) s.23).

#### *5.2.2.5 Forskningsrapporter*

Forskning er viktig for å skaffe ny viten og kunnskap. Forskningsrapporter kan se som redskaper som systematisere eksisterende kunnskap for å utvikle nye dokumenter eller forbedrede materialer, produkter eller prosesser. Dette vil si, at det er viktig kunnskap som lager grunnlag for en utvikling på feltet. Det er noen institusjoner som utpeker seg ut som pådrivere av utvikling på dette feltet. Jeg har sett nærmere på to vesentlig rapporter fra NKVTS og to fra OsloMet (Oslo Metropolitan University). Det er viktig å nevne at det pågår en viktig rapport om Vold i nære relasjoner ledet av NOVA (velferdsforskningsinstituttet) som er det samfunnsvitenskapelig forskningsinstitutt på OsloMet. Prosjektet strekker seg over ti år (2014–2024) og er finansiert av Justis- og beredskapsdepartementet og

Kunnskapsdepartementet med 59 millioner kroner. Programmet er delt i fire områder hvorav det ene omhandler negativ sosial kontroll og tvangsekteskap.

I de neste kapitlene oppsummeres de viktigste konklusjonene fra de fire viktigste forskningsprosjektene på feltet som er tilgjengelig nå.

#### 5.2.2.5.1 NKVTS rapporter

Det analyseres to av de nyeste rapporter fra NKVTS (Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress).

1. Kommunale handlingsplaner mot vold i nære relasjoner Hvordan brukes de og til hvilken nytte? (2019)
2. Kommunenes helhetlige arbeid med vold mot kvinner og vold i nære relasjoner (2022)

##### 5.2.2.5.1.1. Rapport nr. 3/2019 - Kommunale handlingsplaner mot vold i nære relasjoner Hvordan brukes de og til hvilken nytte?

Rapporten konkluderer at kommunenes lovmessige forpliktelser gjennom Istanbul-konvensjonen og krisesenterloven må bli tydeligere i kommunenes planverk og i tjenesteapparatet. Kommunene bør i tillegg ha et oppdatert handlingsplan for sitt voldsarbeid med klare politiske, administrative og faglige forpliktelser. Rapporten anbefaler at politikere bør etterspørre informasjon om implementering av handlingsplanen og påse at handlingsplanen blir evaluert etter endt planperiode. Videre anbefaler rapporten at Statsforvalteren bør etterspørre kommunens planverk for eget voldsarbeid ved sine tilsyn, samt sørge for tilstrekkelig tverrfaglig samarbeid og samordning omkring enkeltbrukere.

Rapporten viser også til at man burde prioritere øke bruken av ansvarsgrupper (tverrfaglig gruppe bestående av representanter fra ulike etater og hjelpetjenester) med ansvarlig koordinator der enkeltbrukere har sammensatte utfordringer. Rapporten oppfordret til å formidle gode praksiser fra kommuner der dette fungerer godt.

##### 5.2.2.5.1.2 NKVTS Rapport 2022 – Kommunenes helhetlige arbeid med vold mot kvinner og vold i nære relasjoner

I rapportens konklusjoner kan vi lese noen av samme punktene som i tidligere NKVTS (2019). Rapporten sier at kommunene bør ha et oppdatert planverk for sitt voldsarbeid med klare politiske, administrative og faglige forpliktelser. Statsforvalteren bør etterspørre kommunens planverk for eget voldsarbeid ved sine tilsyn.

Frivillige organisasjoner og stiftelser med spesifikke hjelpetiltak for voldsberørte bør i større grad anerkjennes for sitt arbeid gjennom samarbeid og tilstrekkelig økonomisk støtte.

Det påpeker behovet for mer forskning om voldsarbeid i kommunene, for eksempel ved evaluering av tiltak rettet mot utsatte og utøvere, og studier om «best practice» i kommunenes voldsarbeid.

#### 5.2.2.5.2 OsloMet rapporter

Det analyseres to av de nyeste rapporter OsloMet (Oslo Metropolitan University).

1. Mange vil hjelpe, men hjelpe det? (2020)
2. Vil gjerne vite mer. Kompetanse om negativ sosial kontroll og æresrelatert vold blant ansatte i opplærings- og integreringstjenestene (2022)

##### 5.2.2.5.2.1 NIBR-rapport: 2020:5 – Mange vil hjelpe, men hjelpe det?

Denne rapporten konkluderte med at en viktig side når det gjelder kunnskap, dreier seg om kunnskap om hjelpeapparatet, altså om hvem som kan gjøre hva og hvordan ansvar er fordelt. Koblingene mellom (enkelte av) de særskilte hjelpetjenestene og det ordinære tjenesteapparatet er svak.

Funnene peker også i retning av at organiseringen kanskje ikke er optimal for enkelte av tjenestene. Det å ha et nasjonalt kompetanseteam ser ikke ut til å være optimalt for eksempel. Noen uttrykker også at det burde vært kompetanseteam på regionalt nivå i stedet for, eller i tillegg til, nasjonalt nivå. (NIBR 2020:5, s. 181)

I hjelpeapparatet er det videre stor oppslutning om at det er behov for å integrere negativ sosial kontroll og æresrelatert vold i handlingsplaner og arbeid som gjøres i kommunene omkring vold i nære relasjoner.

Opprettholde satsningen innenfor politiet og utvikle spesielle tverrsektorielle satsinger i forlengelsen av dette arbeidet, som familieråd i barnevernet, samarbeid mellom politi og familievern, og se på muligheter for samarbeid av typen «November» (politi og klinikere) i flere politidistrikter.

Det burde jobbes mer for et tilstrekkelig tverrfaglig samarbeid og samordning omkring enkeltbrukere. Øke bruken av ansvarsgrupper (tverrfaglig gruppe bestående av representanter

fra ulike etater og hjelpetjenester) med ansvarlig koordinator der enkeltbrukere har sammensatte utfordringer. Formidle gode praksiser fra kommuner der dette fungerer godt.

5.2.2.5.2.2 NIBR-RAPPORT 2022:14 -Vil gjerne vite mer

En av konklusjonene i denne rapporten er at det kan det være hensiktsmessig at negativ sosial kontroll og æresrelatert vold er inkludert i allerede eksisterende strukturer for kompetanseheving i vold i nære relasjoner. Eksempelvis utgjør RVTS en viktig kanal for slikt arbeid (NIBR 2022:14, s. 142.).

På området samhandlingskompetanse kommer det frem at det er begrenset kompetanse innenfor de ulike tjenestene når det gjelder kjennskap til andre tjenester og ansvars- og rollefordeling mellom tjenester.

Dersom flere av tjenestene samlokaliseres, kan dette forenkle samarbeidet mot negativ sosial kontroll og æresrelatert vold, og styrke handlingskompetansen til de ansatte.

En annen konklusjon er at handlingsplaner er viktige kilder til informasjon om prioriterte områder, samt hvordan situasjoner kan forstås og ikke minst følges opp. Her er det et behov for å jobbe med å kommunisere viktigheten av disse dokumentene og tilgjengeligheten på relevante hjemmesider.

Ut ifra hvilke utfordringer som beskrives som viktige i de ulike nasjonale dokumentene, har jeg utarbeidet følgende tabell:

Tabell 10. Oversikt over utfordringer i nasjonale dokumenter

Anbefaling	Stortingsmeldinger					NOU		Opptrapping	Riksrevisjonen	NKVTS		OsloMet	
	St. 15.	St. 6.	St.24.	St.30	St.40	2003:31	2017:12	12.S	Riks	3/2019	NKVTS 2	2020:5	2022: 14
Lokale handlingsplaner må opparbeides			x				x	x	x	x	x	X	X
Tiltak mot NSK og æresvold i kommunale handlingsplanene			x									X	
Konsultasjonsteam bør brukes/videreutvikles							x	x	x			X	
Samlokalisert tjenester – «barnas hus modell»							x	x	x		x	X	X
Opprettholde PATRIARK									x			X	
Prosjekt November									x			X	
Øke kunnskap om særskilte tjenester			x	X			x	x	x		x	X	X
Negativ sosial kontroll og æresrelatert vold er inkludert i kompetanseheving i vold i nære relasjoner.													X
Inkluder frivillige – forsterker tilskuddsordninger	x												
Øke koordinert innsats mellom dept.					X								
vold i nære relasjoner omfatter også kjønnslemlestelse og tvangsekteskap				X	X	X	x	x	x	x		X	X
Drammen-prosjektet													
Videreføre av «best practice»											x	X	
Forbedre kommunikasjon av dokumentene													X
IMDi har en særskilt rolle som pådriver overfor både andre statlige aktører og kommuner i arbeidet		X											
Kompetanseheving er en sentral oppgave for seks regionale koordinatore ved IMDis regionskontorer			X										

Tabellen viser en rekke utfordringer og anbefalinger på lokalt nivå når det gjelder kompetanse, og samhandling og samordning, men i forhold til problemstilling og forskningsspørsmål er følgende elementer vesentlige fordelt i det tredelte kompetansebegrepet av Røiseland (2019):



Tabell 11. Utfordringer nevnt i nasjonale dokumenter kategorisert etter den tredelt kompetansebegrep

Utfordringer av nasjonale dokumenter i den tredelt kompetansebegrep	
Fenomenforståelse	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Generell oppfordring om å inkludere negativ sosial kontroll og æresvold i den vanlige definisjon av vold i nære relasjoner.</li> <li>• Uklart om kompetanseheving – er det IMDi, minoritetsrådgivere eller under vold i nære relasjoner?</li> </ul>
Handlings- og henvisningskompetanse	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Manglende kunnskap om særskilte tjenester</li> <li>• Manglende kjennskap om andre tjenester sine mandat</li> </ul>
Samhandlingskompetanse	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Manglede kommunal (eller interkommunal) handlingsplan mot vold i nære relasjoner. -Bare to dokumenter nevner at negativ sosial kontroll og æresvold burde være inkludert i overnevnt handlingsplaner.</li> <li>• Samlokalisert tjenester – «Barnas Hus-modell»</li> <li>• Manglende videreføring av «best practice»</li> <li>• Manglende informasjonstiltak</li> </ul>

Tabellen over oppsummerer, komprimerer og kategoriserer hovedfunnene av min analyse av nasjonale dokumenter. Det kan konkluderes på at det er enighet om at jobben mot sosial kontroll og æresvold burde være/er inkludert under vold i nære relasjoner. Likevel er det bare to dokumenter som nevner eksplisitt at negativ sosial kontroll og æresvold burde være inkludert i de kommunale planene i vold i nære relasjoner.

Det er også uklarhet om kompetanseheving burde inkluderes under paraplyen «vold i nære relasjoner» eller om særskiltetjenesten bør drives med det alene. Det er også nevnt at det er en mangel lokale innsats i form av videreføring av prosjekter som «November» og «PATRIARK» i tillegg til de samlokaliserte tjenestene som «Barnas hus-modell» og generelt om en videreføring av gode praksiser til andre kommuner.

### 5.5.3 Dagens arbeid og implementering

De to gjeldende handlingsplaner som jeg anbefaler å ses i sammenheng:

1. «Frihet fra negativ sosial kontroll og æresrelatert vold (2021 -2024)» Utgitt av Arbeids- og inkluderingsdepartementet
2. «Frihet fra vold (2021-2024)» utgitt av Justis- og beredskapsdepartementet.

#### 5.5.3.1 Semantikk og kryssreferanser

Etter dokumentanalyse av begge planene, kan man hevde at jobben mot negativ sosial kontroll og æresvold kan inkluderes i de fleste tiltakene i dokumentet «Frihet fra vold 2021-2024». Det er likevel noe uklart når det skrives at:

«**En rekke av tiltakene** i den foreliggende planen har relevans også for arbeidet mot negativ sosial kontroll og æresrelatert vold. **Enkelte tiltak inngår** i begge planer.»

Det er imidlertid bare to tiltak med kryssreferanse i begge planene. Disse er:

Frihet fra NSK og æresvold tiltak 16. Frihet fra Vold tiltak 5.	Styrke kunnskapen og kompetansen om negativ sosial kontroll og æresrelatert vold i NAV	Ansvar: ASD
Frihet fra NSK og æresvold tiltak 25. Frihet fra Vold tiltak 28.	Vurdere om sosialtjenesteloven i tilstrekkelig grad sikrer økonomisk uavhengighet for alle stønadsmottakere	Ansvar: ASD

Tabell 12. kryssreferanse fra handlingsplanene «frihet fra vold (2021-2024)» og «frihet fra negativ sosial kontroll og æresvold (2021-2024)».

Når det gjelder kunnskapsheving, handlings- og henvisningskompetanse og samordning, er dette nevnt ved innsats 2. «kunnskap og kompetanse for et helhetlig tilbud» i den nåværende handlingsplanen «Frihet fra negativ sosial kontroll og æresvold 2021-2024». Tiltakene i innsatsområde 2. er lagt in tabellen under. Kode grønn viser de to av de tiltakene i kryssreferanse allerede nevnt. Kode gul viser at det er to tiltak som burde bli nevnt under kategorien «inngår i begge planene, men dette er ikke gjort».

Frihet fra Negativ sosial kontroll og æresrelatert vold - Innsatsområde 2:		
Kunnskap og kompetanse for et helhetlig tilbud		Dep.
5	Etablere et nasjonalt nettverk for kunnskapsutvikling og kompetanseheving	KD
6	Videreutvikle Kompetansteamet mot tvangsekteskap, KLL og NSK	KD
7	Videreutvikle bo- og støttetilbudet for personer over 18 år	KD
8	Styrke informasjonen om de særskilte hjelpetjenestene	KD
9	Øke kompetansen om negativ sosial kontroll og æresrelatert vold i skolen	KD
10	Øke kompetansen om negativ sosial kontroll og æresrelatert vold i profesjonsutdanninger	KD
11	Vurdere muligheten for saksregistrering i barneverntjenestens arbeid	BFD
12	Styrke barneverntjenestens arbeid med trusselsatte barn under 18 år	BFD
13	Videreføre TryggEst	KUD
14	Styrke kunnskapen og kompetansen i politiet	JD
15	Videreutvikle bruken av risikovurderinger, beskyttelsestiltak og dialogarbeid i politiet	ASD
16	Styrke kunnskapen og kompetansen om negativ sosial kontroll og æresrelatert vold i NAV	ASD
17	Videreutvikle behandlingstilbudet til jenter og kvinner som er utsatt for kjønnslemlestelse	HOD
18	Utvikle kunnskapsgrunnlaget om utsatte i tros- og livssynssamfunn	BFD
19	Utvikle opplæringstiltak om negativ sosial kontroll i trosog livssynssamfunn	BFD
20	Inkludere temaene negativ sosial kontroll, æresrelatert vold, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse i ny veileder for tros- og livssynssamfunn	BFD
25	Vurdere om sosialtjenesteloven i tilstrekkelig grad sikrer økonomisk uavhengighet for alle stønadsmottakere	ASD

Tabell 13. Innsats 2. «Kunnskap og kompetanse for et helhetlig tilbud» fra handlingsplan: «Frihet fra negativ sosial kontroll og æresvold (2021-2024)».

Når det gjelder kunnskapsheving, handlings- og henvisningskompetanse samt samordning og samhandling er dette nevnt ved innsats 1. og 2. «Målrettet forebygging» og «Likeverdig og sammenhengende innsats» i den nåværende handlingsplanen «Frihet fra vold 2021-2024».

Kode grønn viser de to tiltakene i kryssreferanse allerede nevnt. Kode gul viser at det er to tiltak som burde vært nevnt under kategorien «inngår i begge planene, men dette er ikke gjort». Kode blå viser de to viktigste tiltak som begge handlingsplaner skulle koordinert og samarbeidet på en bedre og tydeligere måte.

Noen tiltak i innsats 1. og 2. er i tabellen under:

Frihet fra vold - Innsatsområde 1. og 2.		
Innsatsområdet 1. Målrettet forebygging		Dep.
1	Videreutvikle opplæringsprogrammet «Tidlig Inn»	BFD, HOD
2	Videreutvikle læringsressursen «Jeg Vet» og kunnskaps- og øvingsplattformen «Snakke sammen»	BFD, KD
3	Utvikle rutiner og veiledningsmateriell for barnevernets sikkerhetsarbeid	BFD, KD
4	Styrke kompetansen i barnevernet om vold og overgrep	BFD
5	Opprette et ressurscenter i NAV med ansvar for nasjonal kompetanseheving om vold i nære relasjoner og utvikling av arbeidsmetodikk for arbeidslivsinkludering av voldsutsatte	ASD
10	Legge til rette for bedre koordinering av kampanjer og annet holdningsskapende arbeid for å forebygge vold i nære relasjoner	JD, ASD, BFD, HOD, KD, KMD, KUD, LMD
11	Videreutvikle kampanjen om avvergeplikten	JD
12	Inkludere informasjon om vold og overgrep i ny veileder om tilskuddsordningen for tros- og livssynssamfunn	BFD
13	Inkludere vold mot dyr (dyremishandling) i NKVTS' omfangsundersøkelse om vold i nære relasjoner	JD, BFD, HOD, LMD
14	Opprette funksjon for dyrevelferds kriminalitet i de resterende seks politidistriktene	JD, LMD
15	Vurdere opprettelsen av en undersøkelseskomisjon for gjennomgang av alvorlige saker der barn dør eller har vært utsatt for vold, seksuelle overgrep og omsorgssvikt	BFD, HOD, JD, KD
16	Vurdere opprettelsen av en undersøkelseskomisjon for gjennomgang av partnerdrap	JD, BFD, HOD, KD
17	Utarbeide et nasjonalt forebyggingsprogram for en samordnet innsats mot partnervold og partnerdrap	JD, BFD, HOD, KD
18	Sørge for at vordende og nybakte foreldre får informasjon om faren ved å riste spedbarn	HOD
Innsatsområdet 2. Likeverdig og sammenhengende bistand		
19	Styrke samarbeidet mellom direktoratene i arbeidet mot vold i nære relasjoner	JD, ASD, BFD, HOD, KD, KMD, KUD, LMD
20	Tydeliggjøre statsforvalternes rolle i arbeidet med vold i nære relasjoner gjennom felles og koordinerte oppdrag på feltet	JD, ASD, BFD, HOD, KD, KMD, KUD, LMD
21	Bidra til økt bruk av kommunale og interkommunale handlingsplaner mot vold i nære relasjoner gjennom å: a) Oppfordre til utarbeidelse av kommunale handlingsplaner eller innlemming av arbeidet mot vold i nære relasjoner i annet kommunalt planverk b) Revidere og oppdatere veilederen for utarbeidelse av kommunale handlingsplaner mot vold i nære relasjoner	JD
28	Vurdere om sosialtjenesteloven i tilstrekkelig grad sikrer økonomisk uavhengighet for alle stønadsmottakere	ASD
31	Styrke TryggEst slik at flere kommuner kan få opplæring og kunnskap i arbeidet med å avdekke, fange opp og gi hjelp til sårbare og utsatte voksne	KUD

Tabell 14. Innsats 1. og 2. «målrettet forebygging og likeverdig sammenhengende bistand» fra handlingsplan: «Frihet fra vold (2021-2024)»

#### 5.5.4 Ansvar

Det er Justis- og beredskapsdepartementet (JD) som koordinerer handlingsplanen «Frihet fra vold», og samarbeider med syv departementer om å gjennomføre tiltakene. Hvert tiltak har ett eller flere departementer som hovedansvarlig.

Når det gjelder handlingsplanen «Frihet fra negativ sosial kontroll og æresrelatert vold», er det Kunnskapsdepartementet, KD, som har det overordnede koordineringsansvaret og samarbeider med syv departementer om å gjennomføre tiltakene. I motsetning til handlingsplanen om frihet fra vold, har denne handlingsplanen «bare» ett departement som hovedansvarlig for hvert tiltak som vi ser i tabellen under. Dette kan det også ses om vi sammenligner tabellene 11 og 12 i kapittelet over.

Myndighetene har gjennom en rekke strategi-, tiltaks- og handlingsplaner fremmet viktigheten av godt samarbeid og samordning i arbeidet med vold og overgrep også på departementsnivå.

#### 5.5.5 Institusjonalisering av arbeidet mot vold i nærrelasjoner

Det er tydelig at handlingsplanen mot vold i nære relasjoner er mer institusjonalisert enn handlingsplaner om negativ sosial kontroll.

I arbeidet mot vold i nære relasjoner har staten benyttet juridiske virkemidler for å styrke lovverket. Krisesenterlova (2009) og paragraf 3 i helse- og omsorgstjenesteloven fra 2018, ga økt press på kommunenes tjenesteapparat for å forebygge, avdekke og avverge vold og overgrep (Sandmoen & Nymoene, 2019, s. 42).

Andre eksempler på denne institusjonaliseringen er etableringen av NKVTS og RVTS samt opprettelse av familievoldskoordinatorer-stillinger i alle landets politidistrikter. Vi ser også økt innsats i Prop. 100 L (2020–2021) med et forsøk på å opprette barnekoordinator som en innsats til å samordne jobben som forebygge vold mot barn og ungdom.

Den siste form for institusjonalisering og forankring av jobben er ved forslaget om bruk av kommunale handlingsplaner som et sentralt styringsverktøy for å sikre kommunens tilbud og tjenester med dette arbeidet. Dette er en jobb som ikke er pålagt kommunene og denne anbefaling har blitt gitt siden 2008. Staten har brukt pedagogiske virkemidler for implementeringen, men som min oppgave viser; med ulik oppnåelse i kommunene.

### 5.5.6 Pedagogiske styringsvirkemidler

Staten har brukt pedagogiske virkemidler i mer enn 15 år. Justis- og politidepartementet ba NKVTS og RVTS om å utarbeide en nasjonal veileder for utvikling av kommunale handlingsplaner. Dette ble først nevnt i handlingsplanen mot vold i nære relasjoner «Vendepunktet 2008 - 2011» Kommunale eller interkommunale handlingsplaner er et frivillig tiltak som kan bidra til å gi ofre for vold i nære relasjoner et tilrettelagt og helhetlig tilbud (Justis- og politidepartementet, 2008). Tidligere ble denne veilederen produsert i brosjyreformat og formildet i fysisk format, mener siden mars 2022 blitt digitalt tilgjengelig. (NKVTS, 2022).

Eksempler på andre pedagogiske virkemidler enn veiledere, er statlig medvirkning i kompetanseutvikling, etterutdanning og vise vei til «best practice» i kommunesektoren. Dette er et punkt som er etterlyst ifølge analysen av nasjonale dokumenter.

Siden dette har vært et frivillig tiltak ved bruk av pedagogiske virkemidler, har det variert i stor grad hvilke kommuner som har implementert dette i deres arbeid og styresystem.

NKVTS gjennomførte et prosjekt for å kartlegge hvilke kommuner som hadde opparbeidet en handlingsplan mot vold i nære relasjoner, på oppdrag av Justis- og politidepartementet i 2019.

Rapporten viser at bare 40 prosent alle Norges kommuner har utarbeidet en handlingsplan mot vold i nære relasjoner. (NKVTS, 2019, s. 32).

Rapporten var ikke bare kvantitativ, men også kvalitativ med intervju som metode av sentrale personer i kommuners administrasjoner. Det ble blant annet kartlagt grunnen til at noen av kommunene hadde nedprioritert dette arbeidet.

Informanter i fagstillinger viste til at ansatte i helse- og omsorgstjenestene generelt har forpliktelser knyttet til lovverket. Unntaket var en informant som etterlyste kommunens forpliktelser i arbeidet mot vold i nære relasjoner da etablerte tiltak ble avvirket på grunn av økonomien:

*Alt som ikke var lovpålagt ble sett på og hva som kunne legges ned. Viktig for dere som skal gi føringer for en så sårbar gruppe som ikke kan tale sin egen sak, det eneste som duger er at det skal være lovpålagt. Helt tydelig at det må være et mål og ikke et bøl. (NKVTS, 2019, s. 35).*

Mye av koordineringen av voldsarbeidet i kommunen falt bort og samhandlingen mellom tjenestene ble redusert som en direkte følge av det politiske vedtaket om at etablerte voldsforebyggende tiltak ikke skulle videreføres.

## 5.6 Implementering over tid

Implementeringssanalyser fra de siste 25 år har vist at det har vært implementeringsproblemer i starten av alle prosesser. Implementering er alltid litt saktere i starten og det kan si at det kan anses som en prosess av læring over tid (Winter & Nilsen, 2008, s. 26). Det er også slik at implementering varierer ikke bare over tid, men også over sted.

### 5.6.1 Nasjonale handlingsplaner mot tvangsekteskap, negativ sosial kontroll, æresvold, og kjønnslemlestelse - Historikk

Handlingsplanene mot negativ sosial kontroll og æresvold som dokumenter, er et resultat av en prosess og er et sluttprodukt, men dette sluttpunktet er også starten på noe nytt.

Det er både interessant og nyttig å se historikken og bevegelse av et dokument, men vel så viktig er å se på tidssyklusen. Dokumenter er også tidsteknologier. Handlingsplanene som blir studiemateriale, har en fireårs tidssyklus. Når ny handlingsplan blir produsert og lansert, handler også om evalueringer av tidligere arbeid, politiske avgjørelser og forhandlinger mellom departementene.

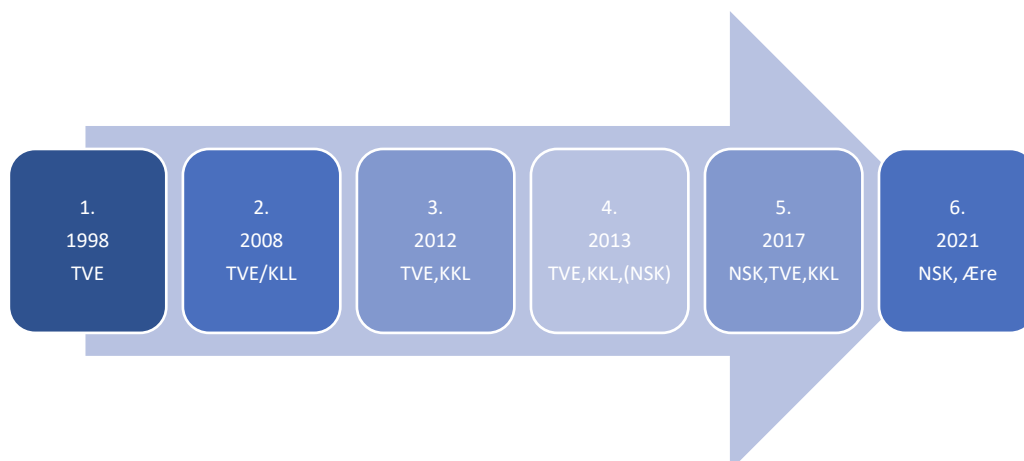
Siden 1998 er det blitt utgitt seks handlingsplaner til dags dato. Arbeidet begynte med å sette søkelys på forebyggingen, håndtering og avdekking av tvangsekteskapsaker. I 2008 ble det lagt ut en handlingsplan for tvangsekteskap og en for kjønnslemlestelse, hver for seg. I 2013 ble dette slått sammen til en handlingsplan for både tvangsekteskap og kjønnslemlestelse og ny problemstilling ble lagt inn: «alvorlige begrensninger av unges frihet».

Det var ikke før 2017 at «negativ sosial kontroll» som begrep ble brukt og lagt inn i dette arbeidet. I det nåværende handlingsplan er det brukt æresvold som begrep som implisitt innebære tvangsekteskap og kjønnslemlestelse.

Liste over de forskjellige handlingsplanene siden de ble lagt ut i 1998:

1. Handlingsplan mot tvangsekteskap (1998)  
-tilleggsdokumentet Innsats mot tvangsekteskap (2000)  
-Regjeringens tiltaksplan for fornyet innsats mot tvangsekteskap (2002)
2. Handlingsplan mot tvangsekteskap (2008–2011), Handlingsplan mot kjønnslemlestelse (2008–2011)
3. Handlingsplan mot tvangsekteskap og kjønnslemlestelse (2012)
4. Handlingsplan mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlige begrensninger av unges frihet (2013-2016)

5. Handlingsplan mot negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse (2017-2020)
6. Frihet fra negativ sosial kontroll og æresrelatert vold (2021-2024)



Figur 4: Tidslinje av alle 6. handlingsplaner siden 1998 til dagens dato.

Det er ikke slik at det ikke var tilfeller av negativ sosial kontroll og æresvold før 1998, men før dette tidspunktet, var det ikke samme forståelsen for problematikken som vi har i dag. Dessuten om det ble avdekket, ble jobben gjort av frivillige organisasjoner og dette var ikke satt i system.

Flere departementer og deres underliggende etater har hatt ansvar og samarbeid om disse handlingsplanene. Frivillige organisasjoner har også hatt en viktig rolle lokalt og nasjonalt gjennom å formidle informasjon og skape dialog. Flere private og offentlige stemmer har i tillegg, selv tatt til orde for handling og deltar aktivt i samfunnsdebatten.

#### 5.6.2 Analyse om samhandling og samordning i de av de seks handlingsplanene

Det er også av interesse å se hvordan et dokument bygge på en annet eller henger sammen i å lage dokumentkjeder. Dette kan gjøres med å følge referanse fremover og bakover til andre dokumenter. Her er det interessant å studere om noen av de versjonene er feilaktig eller om det er en endring i løpet av oversettelsene som skjer mellom leddene.

I dette kapittelet skal jeg analysere alle de seks handlingsplanene i forhold til tiltakene om samarbeid og samhandling og hvordan dette har blitt endret over tid.

## **1. Handlingsplan mot tvangsekteskap (1998)**

Dette er det eneste handlingsplanen som er unntatt offentlighet. Jeg måtte bruke min identifikasjon som direktoratansatt for å komme inn i Nasjonalbiblioteket sin database for å hente dokumentet.

Denne handlingsplanen ble lagt frem av Bondevik 2 - regjeringen 14. desember 1998. Her finner vi 40 tiltak fordelt på 9 kapitler. Ansvar ble lagt hos Barne- og Familiedepartementet og Utenriksdepartementet. For denne analysen er det viktig å se på to kapitler. Kapittel 3. og 7.

Selv om kapittelet 3. har som tittel «Dialog og samhandling», handler det om at myndighetene skulle jobbe aktivt med å få dialog med foreldrene og med minoritetsorganisasjoner som KIM (Kontakt utvalget mellom innvandrere og norske myndigheter) samt andre IKN (Islamsk kvinne gruppen). Flere av disse organisasjoner hadde etablert et nettverk for ungdom og dette skulle deretter inkluderes videre i neste handlingsplan. Det er ikke nevnt noen slags form for nødvendig samarbeid mellom lokale instanser.

I kapittel 7. tiltak 1 er det nevnt at UDI er ansvarlig for å bygge ut et samarbeid med andre instanser og myndigheter for å bedre rutinene og tiltak for å løse saker vedrørende tvangsekteskap.

## **2. Handlingsplan mot tvangsekteskap (2008–2011), Handlingsplan mot kjønnslemlestelse (2008–2011)**

Denne handlingsplanen er et resultat av satsingen i den politiske plattform, Soria Moria erklæringen fra Stoltenberg II-regjeringen (Arbeiderpartiet, SV og Senterpartiet). Og var den første planen på området på 10 år. Denne handlingsplanen har også 40. tiltak, men fordelt på 6. kapitler. Barne- og likestillingsdepartementet fikk videreført koordineringshovedansvaret.

Innsatsen mot tvangsekteskap i Norge ble fra 2008 plassert innenfor integreringsfeltet, der Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) ble utpekt som en viktig faginstans, særlig for tiltakene mot tvangsekteskap. Arbeidet mot kjønnslemlestelse, derimot, fikk en annen retning, med Helsedirektoratet som sentral aktør for raskt å forankre arbeidet i ordinære tjenester. (Lindén & Bredal, 2017, s. 26)

Her er første gang det nevnes at tvangsekteskap er en form for vold i nære relasjoner og at tiltakene i denne handlingsplanen måtte ses i sammenheng med handlingsplanene om vold i nære relasjoner.



Spesielt viktig er innsats nummer 5 «kompetanse og samarbeid skal styrkes». Det nasjonale kompetanseteam blir etablert og nevnt i denne handlingsplanen som en primært rådgivende instans for førstelinjetjenesten i arbeidet med konkrete saker som omhandler tvangsekteskap.

Følgende tiltak er viktige å se nærmere på: Tiltak 20 - til 24.

I 2006 og 2007 etableres de fem regionale ressursentre om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging (RVTS). Formålet med sentrene er å utvikle kompetanse, bistå offentlig og frivillig sektor med veiledning og bidra til samarbeid på tvers av tjenester. I

Tiltak 20 står det at de regionale ressursentrene skal styrkes slik at de kan bistå relevante sektorer med kompetanseutvikling og bidra til økt regionalt samarbeid om tvangsekteskap og tilgrensende problematikk.

I tiltak 21 kan det leses at det skulle utarbeides veileder/e med relevant og oppdatert informasjon, gode rutiner og nettverksoversikter for hvordan hjelpeapparatet skal håndtere saker som omhandler tvangsekteskap.

Det viktigste tiltaket som kan nevnes her er tiltak nummer 23. Det nevnte et tverretatlig og nasjonalt pilotprosjekt om æresrelatert vold Drammen kommune. Drammen-prosjektet ble etablert i 2007 som et treårig tverrfaglig og tverretatlig pilotprosjekt om arbeid mot æresrelatert vold. Prosjektet var basert på SLT-modellen (samordning av lokale kriminalitetsforebyggende tiltak).

En av målene var at som følge av Drammen-prosjektet og i samarbeid med RVTS, skulle det etableres tilsvarende lokale samarbeidsprosjekter i fire andre regioner, Kristiansand, Trondheim, Skien og Stavanger basert på erfaringer fra Drammen-prosjektet. Disse prosjektene fikk særskilt statstilskudd til sin realisering.

Vi kan også nevne tiltak 24 der Bufdir ble ansvarlig til å etablere årlige nettverkssamlinger for offentlige og frivillige aktører som arbeider mot tvangsekteskap. Formålet med disse samlingene er kompetanseutvikling og erfaringsoverføring, samarbeidsrutiner og utvikling av «best practice» for oppfølging av tvangsekteskapsaker.

### **3. Handlingsplaner mot tvangsekteskap og kjønnslemlestelse (2012)**

Denne handlingsplanen er en videreføring av Handlingsplan mot tvangsekteskap (2008-2011) og Handlingsplan mot kjønnslemlestelse (2008-2011).

Innledningsvis i denne handlingsplanen uttales det at arbeidet så ut til å gi ønskede resultater, blant annet blir flere saker avdekket enn tidligere. I innledningen presiseres det at flere av

tiltakene fra forrige handlingsplanen er videreført i 2012, men tiltak som er overført til ordinær drift eller som er avsluttet omtales avslutningsvis i dokumentet.

Dette dokumentet er bygd opp litt annerledes enn tidligere handlingsplanene ettersom de nå samlet to dokumenter i ett. Her er inndeling av tiltak på tre viktige bolker, henholdsvis; fellestiltak, tiltak mot tvangsekteskap og tiltak mot kjønnslemlestelse.

En viktig del av min masteroppgave er å se nærmere på fellestiltakene som var nummeret fra nummer 1-10. Særlig tiltak 1. Der videreføres de årlige tverrfaglige regionale nettverkssamlingene koordinert av BLD. Som ansvarlige for dette blir det nevnt fire andre departementer: AD, HOD, JD og KD.

I tillegg opprettes det regionale koordinatorstillinger til IMDi. Det forutsettes samarbeid på regionalt nivå fra Politiet, Barne-, ungdoms- og familieetaten, arbeids- og velferdsforvaltningen, UDI, skoleeiere og relevante kompetansemiljøer som Regionale ressursentre om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging (RVTS), samt minoritetsrådgivere og fylkene.

Tiltak 11 spesifiserte at det var intensjonen å videreføre lokale samarbeidsprosjekter i regionene. Som tidligere nevnt, gjennom tidligere handlingsplanen (2008- 2011) ble det etablert lokale samarbeidsprosjekter i utvalgte kommuner. Prosjektene er treårige, hvorav ett var allerede avsluttet – Drammen-prosjektet «Æresrelatert vold i Drammen». Prosjektet i Stavanger skulle vare ut 2012 og prosjektene i Kristiansand, Trondheim og Skien ut 2014. Alle disse prosjektene fikk økonomisk støtte fra staten.

#### **4. Handlingsplan mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlige begrensninger av unges frihet (2013-2016)**

Denne handlingsplanen er et resultat av satsingen i den politiske plattform for Stoltenberg II regjering og signert av Inga Marte Thorkildsen som barne-, likestillings- og inkluderingsminister. Handlingsplanen har 22 tiltak fordelt på 5 kapitler. Barne- og likestillingsdepartementet fikk videreført den koordineringshovedansvaret.

Det mest relevante tiltaket for denne masteroppgaven etter mitt syn er å se nærmere på tiltak 11; «Styrket lokal forankring gjennom regionale koordinatorene».

Det står spesifisert at IMDis regionale koordinatorene skulle bidra til å styrke, samordne og forankre den regionale og lokale innsatsen gjennom tverrfaglige regionale kompetansenettverk. Arbeidet til de regionale koordinatorene skulle skje i samarbeid med Kompetanseteamet. Kompetanseheving i regionene skulle, blant annet, bygge på erfaringer

fra de treårige kommunale prosjektene i Drammen, Stavanger, Skien, Trondheim og Kristiansand. Det var forventet at de regionale koordinatorene skulle samarbeide med RVTS-ene, og bygge på arbeidet til eksisterende lokale nettverk. Ideen var å etablere forpliktende samarbeid lokalt.

Videre kan det leses at dette tiltaket kunne ses i sammenheng med tiltak om utarbeidelse av kommunale handlingsplaner mot vold i nære relasjoner.

Siste kapittelet er en oppsummering av tidligere handlingsplaner der de hadde fargekode og kategorier som: Tiltak som videreføres i denne handlingsplanen, tiltak som videreføres i ordinær drift (regnes som avsluttet) og tiltak som har vært gjennomført.

## **5. Handlingsplan mot negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse (2017-2020)**

Denne handlingsplanen følger opp Stortingets anmodninger til regjeringen: «Stortinget ber regjeringen å sørge for at politi, skoler og andre relevante, offentlige etater sikres tilstrekkelig kunnskap om tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og æresrelatert vold, inkludert æresdrap.» Vedtak nr. 437.5 (2015-2016), 12. januar 2016.

Det er et resultat av satsingen i den politiske Sundvolden-plattformen som var utgått av Høyre og Fremskrittspartiet. Erna Solberg og åtte andre stortingsrepresentanter signerte det innledningsvis før stortingsvalget i 2013. Handlingsplanen har 28 tiltak fordelt på 5 kapitler (innsatsområder). Barne- og likestillingsdepartementet fikk videreført koordineringshovedansvaret. En liten endring fra tidligere handlingsplaner er at hvert tiltak bare har et ansvarlig departement som skal koordinere arbeidet i samarbeid med andre departementer. Dette står spesifisert under hvert tiltak.

For denne analysen er det relevant å se nærmere på tiltak 23: «Styrke lokal og regional samordning og samarbeid». De fem regionale ressursentrene fra RVTS er i Tromsø, Trondheim, Bergen, Oslo og Kristiansand. De får ansvar for undervisning, veiledning og informasjons- og nettverksarbeid om blant annet vold og overgrep, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse. Sentrene samler fagmiljøer og driver nettverkssamarbeid med relevante aktører i regionen.

Videre kan det leses at: Regionale nettverk i arbeidet mot tvangsekteskap og kjønnslemlestelse skal videreføres. IMDi skal fortsatt bidra i videreutvikling av de regionale nettverkene i samarbeid med RVTS, som vil ha hovedansvaret.

Ansvarlig: HOD som gjennomføres i samarbeid med BLD og JD.

## 6. Frihet fra negativ sosial kontroll og æresrelatert vold (2021-2024)

Dette er den nåværende handlingsplan. Kunnskapsdepartementet har det overordnede koordineringsansvaret for handlingsplanen og samarbeider med syv departementer om å gjennomføre tiltakene. Hvert tiltak har ett departement som hovedansvarlig. Der andre departementer inngår i et samarbeid, er dette presisert under hvert tiltak. Det er viktig å presisere at etter regjeringsskiftet høsten 2021 har Arbeids- og inkluderingsdepartementet overtatt koordineringsansvaret.

Denne handlingsplanen består av fem innsatsområder (kapitler) og 33 tiltak. Noen tiltak gjennomføres på departementsnivå. Kunnskapsdepartementet skal sørge for at status for tiltakene blir publisert jevnlig.

Et nytt element i denne handlingsplanen er at det er etablert et statssekretærutvalg (SSU) for «*Integrering gjennom kunnskap*- regjeringens integreringsstrategi 2019-2022», som også skal følge opp denne handlingsplanen og skal ha jevnlig møter med referansegruppen.

Det som er viktig i forhold til samarbeid og samordning, er innsatsområde to. «Kunnskap og kompetanse for et helhetlig hjelpetilbud». Her står det innledningsvis at de regionale kontorene fra RVTS driver undervisning, veiledning og informasjons- og nettverksarbeid om blant annet negativ sosial kontroll, vold og overgrep. Sentrene samler fagmiljøer i regionen, inkludert frivillige organisasjoner. Dette er ikke satt som tiltak dersom det har blitt avsluttet og det ble bestemt at RVTS har hovedansvar for regionale nettverk.

Nytt tiltak kan vi lese i nummer fem. «Etablere et nasjonalt nettverk for kunnskapsutvikling og kompetanseheving». Nettverket skal ledes av IMDi og ta utgangspunkt i de ulike direktoratenes oppgaver. De ansvarlige departementene skal utarbeide et felles mandat for nettverket. Det nasjonale nettverket skal legge til rette for å utveksle informasjon og samordne arbeidet mellom nasjonale og regionale aktører, inkludert NKVTS og RVTS.

Tabellen under er for å illustrere og se hvordan jobben om samarbeid og samordning har endret sett over tid.

Tiltak nevnt	Handlingsplan TVE 1998	Handlingsplan TVE 2008-2011	Handlingsplan KLL 2008-2011	Handlingsplan TVE,KKL 2012	Handlingsplan TVE,KKL og (NSK) 2013-2016	Handlingsplan NSK,TVE,KKL 2017-2020	Handlingsplan NSK æresvold 2021-2024
1 UDI vil bygge et samarbeid med andre instanser for å forbedre rutinene. En løsning vil alltid avhenge av et omfattende samarbeid mellom berørte instanser	X - Tiltak 7.1						
2 Samhandling gjennom frivillig organisasjoner	X - Tiltak 3.5						
3 <b>Etablere lokale</b> samarbeidsprosjekter i regionene. I samarbeid med RVTS skal det etableres tilsvarende lokale samarbeidsprosjekter i de fire andre regionene basert på erfaringer fra Drammensprosjektet.		X - Tiltak 23		X- Tiltak 11 Prosjektene følges opp av IMDi	X- Tiltak 11 Styrket lokal forankring gjennom regionale koordinatører (IMDi) - skal bygge på erfaringer fra de treårige kommunale prosjektene		
4 Etablere årlige nettverkssamlinger. Barne- og likestillingsdepartementet skal ta initiativ. Formålet med disse samlingene er kompetanseutvikling og erfaringsoverføring, samarbeidsrutiner og utvikling av «best practice» for oppfølging av sakene		X- Tiltak 24		X- Tiltak 1 Videreføre årlige tverrfaglige regionale nettverkssamlinger (BLD). I 2012 skal IMDi regionkontorer innlemmes i samarbeidet om samlingene.			
5 Gjennomgå samhandlingsrutiner mellom førstelinjetjenesten og annenlinjetjenesten i helsesektoren			X- Tiltak 29				
6 IMDi skal bidra til å samordne og forankre den regionale kompetansenettverk.					X- Tiltak 11		
7 RVTS får ansvar for undervisning, veiledning og informasjons- og <b>regionalt</b> nettverksarbeid om						X- Tiltak 23	Nevnt i Innsats 2. Videreføres
8 <b>Etablere et nasjonalt</b> nettverk for kunnskapsutvikling og kompetanseheving							X- Tiltak 5

Tabellen 15. *Komparativ tabell av alle 6 handlingsplaner om tiltak, samarbeid og samordning.*

For videre analyse av denne tabellen se videre punktet 5.6.4 oppsummering av dokumentdata. Først er det hensiktsmessig å se nærmere på evalueringsrapporten om Drammen-prosjektet og analysere erfaringen fra de andre kommunene som fikk oppgaven overført til seg og om det ble et godt eksempel på samhandling på lokalt nivå.

### 5.6.3 Evaluering av Drammen-prosjektet

Prosjektet startet i 2007 og ble avsluttet i 2010. Prosjektet var et samarbeidsprosjekt mellom Drammen kommune og Drammen politistasjon som søkte midler og fikk 6 millioner for et tre-års prosjekt. Prosjektet ble samfinansiert og fulgt opp av justisdepartementet, arbeids- og

inkluderingsdepartementet, Helse- og sosialdirektoratet og Barne- og likestillingsdepartementet.

Drammen-prosjektet er et svært godt eksempel på samarbeid og samhandling for å levere et helhetlig hjelpetilbud til de utsatte for ukulturen som blir definert i handlingsplanene.

Prosjektets mandat var:

- Samle og videreutvikle kunnskap på området æresrelatert vold
- Utarbeide interne rutinebeskrivelser for aktuelle tjenester
- Utvikle klare rutiner for samhandling
- Utvikle tiltakskjede: forebyggende, samhandling virksomheter imellom, tiltak og behandling
- Initiere nye tiltak og forsøk med sikte på å utvikle ny kompetanse i samarbeid med universitets- og høyskolesystem.

(Drammen kommune, 2010, s., 18)

Steen-Johnsen et. al konkluderer i dere delrapport (2010) at sett i forhold til samarbeidsmønstre i andre kommuner, kan det dermed pekes på følgende særtrekk ved Drammen: 1) Det er tettere samarbeidsrelasjoner mellom flere av de sentrale aktørene, og 2) Arbeidet som helhet har en mer tydelig offentlig forankring enn det man ser i andre kommuner.

Drammen kommune har vært et godt eksempel, spesielt gjennom å forankre arbeid i lokale handlingsplaner mot vold i nære relasjoner. Drammen-prosjektet har etablert en helhetlig modell for lokalt samarbeid, som har sin styrke både i den klare forankringen i et bredere politikkområde – arbeidet mot vold i nære relasjoner – og i forankringen på ledelsesnivå i kommunen. (Steen-Johnsen et.al, 2010. s., 98)

Jeg vil utarbeide en liste av praktiske oppgaver som ble utviklet i denne tre-årsperioden og som tilsvarer den tredelt kompetansemodell fra Røsland (2019).

1. Utvikling av et bredt sett av materiale. Dette inkluderer informasjonsmaterieil (Veilederen)
2. Kursopplegg (trinn 1 og trinn 2, kurs for minoritetsorganisasjoner)
3. Verktøy til bruk i samarbeid mellom instanser (dialogmodell, avklaringer av lovverk og roller, kart for saksflyt og strategimøter).

Det er viktig å presisere at ut ifra fra masteroppgaven er forankringen i forskjellige enheter:

- Kommuneplan for Drammen 2007-2018
- Økonomiplan for Drammen kommune 2008-2011
- Rådmannens ledergruppe og ved Drammen politistasjon,
- Samordning av lokale kriminalitets og rusforebyggende tiltak (SLT) organiseringen i kommunen, der politirådet er øverste organ
- Virksomhetsplaner ved Drammen politistasjon
- Virksomhetsplaner i kommunale virksomheter

(Drammen kommune, 2010, s., 19)

#### 5.6.4 Oppsummering av dokumentdata

Ut ifra tabell 14. og evalueringen av Drammen-prosjektet, er det grunnlag for følgende observasjoner; Arbeidet om samhandling har blitt endret over tid, og satsingen har blitt mer og mer sentralisert de senere årene. Dette kan vi se i tabellen der de to siste handlingsplaner har ingen tiltak for lokale satsninger.

Den første handlingsplan begynte med en ambisjon om å øke en direkte dialog og samhandling med minoritetsorganisasjoner. I de senere handlingsplanene frem til 2016 ble det satset på lokale pilotprosjekter og tiltak. I de to siste handlingsplanene handler alt om nasjonale nettverk eller interdepartementale tiltak uavhengig av politisk farge på regjeringen.

Det er nevnt RVTS som koordinatorene for lokale innsats, men det er en stor geografisk avstand mellom de fem RVTS kontorene og alle 356 kommuner i Norge. Eksempel på dette er de lokale prosjektene som Drammen-prosjektet og de som ble innført etter hvert i Stavanger, Kristiansand, Skien og Trondheim ble faset ut. Drammen-prosjektet ble evaluert, men det ser ut «best practice» har blitt «glemt» spesielt etter regionsreformen til IMDi. Det var IMDIs regionale koordinatorene som var ansvarlige for å videreføre lærdom av disse lokale prosjektene, men i 2019 ble de regionale kontorene til IMDi lagt ned. Denne jobben ble dermed overført til RVTS og dette ble ikke videreført.

*«Det er RVTSene som har fått ansvaret for formidling av lokale modeller for arbeid mot tvangsekteskap. Denne oppgaven var ikke blitt inndefinert i RVTSenes oppdrag fra Helsedirektoratet gjennom tildelingsbrevene i 2008 og 2009. Det forstås ut fra informasjon fra Drammen-prosjektet at arbeidet med dette ikke er igangsatt.»*

(Steen-Johnsen et. al., 2010, s., 116)

Det viser seg at siden den femte handlingsplanen at RVTS'ene har fått ansvaret for de regionale nettverkene og IMDi av de nasjonale nettverkene. Det er positivt og det er mange tiltak som virker, likevel viser det seg å være et vakuum når det gjelder **lokal innsats** om samarbeid og samhandlingsarbeid.

Uten et tiltak, pilotprosjekt eller virkemidler, er jobben på lokalt nivå overlat til godvilje til en (faglig) ildsjel i kommunen å inkludere tematikken i dere plan om vold i nære relasjoner. Er kommunene flinke å inkludere jobb mot negativ sosial kontroll og æresrelatert vold i deres kommunale planer og strategier? Dette er tema til diskusjon i neste kapitel.

## 5.7 Implementeringsresultater

Suksess eller fiasko av implementering varierer ikke bare over tid, avhengig av beslutningsprosess, men også over sted avhengig av organisasjoner, kulturer og egne prestasjoner. Implementeringsforskning viser at det er en betydelig distanse mellom beslutninger og iverksettelse. Valg av implementeringsmodell forutsetter avhengige variable prestasjoner og effekter. I det neste kapittelet skal jeg undersøke nærmere hvordan jobben mot negativ sosial kontroll og æresvold varierer fra sted til sted i alle kommuner i Norge, for deretter å se Rogaland som egen «case». (Winter & Nielsen, 2008, s. 25).

### 5.7.1 Kommunale handlingsplaner

Dokumenter forflytter seg rundt. De omtales, siteres, fortolkes som igjen skaper bevegelser i offentligheten, politikken og befolkningen. Nasjonale handlingsplaner blir plukket opp av ansatte i kommunene og andre institusjoner som forvalter kommunale eller statlige midler. De henter inn relevante formuleringer og inkluderer dem i deres planer.

Kommunale handlingsplaner er et sentralt verktøy for å sikre at kommunens tilbud og tjenester innenfor de ulike områdene er kunnskapsbaserte og samordnede, samt å sikre at kommunen oppfyller lovens krav. En handlingsplan kan bidra til å styrke kunnskaps- og handlingsgrunnlaget ved at det etableres forpliktende samarbeid mellom sektorer, faggrupper og forvaltningsnivåer (Asdal & Reinertsen, 2020, s. 127).

Kommunale eller interkommunale handlingsplaner blir dermed et redskap for å sikre at kommunene utvikler tilrettelagte og helhetlig tilbud. Planen bør også inneholde informasjon om hvordan kommunen skal gå fram for å evaluere måloppnåelse.

Når det gjelder arbeidet mot negativ sosial kontroll og æresrelatert vold er det vanlig å tro at arbeidet blir automatisk inkludert i kommunale handlingsplaner mot vold i nære relasjoner. I



min undersøkelse for denne masteroppgaven, kunne jeg ikke finne en eneste kommune som har opparbeidet seg et eget dokument/handlingsplan mot negativ sosial kontroll og æresvold, og veldig få som inkluderer dette i sitt arbeid under paraplyen vold i nære relasjoner.

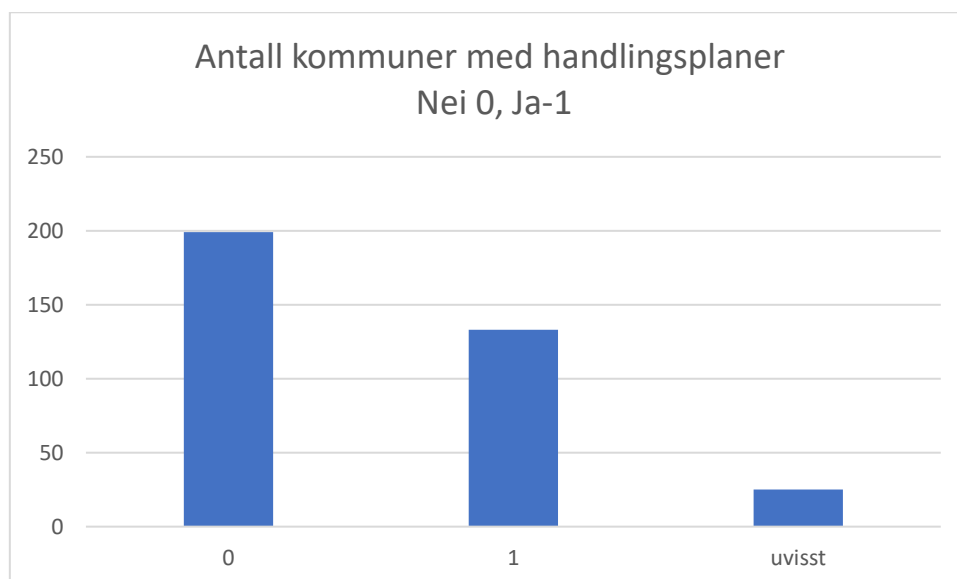
Dette er en oversikt som jeg forsøker å gjøre i kapittelet under:

#### 5.7.2 Dagens kommunale handlingsplan i vold i nære relasjoner som inkludere negativ sosial kontroll og æresrelatert vold i sine tiltak

Fra 2016 har kommunene årlig rapport i KOSTRA, innen rapporteringsområdet «Krisesenter og vold i nære relasjoner» (SSB, 2016). Her rapporterer kommunene om de har en politisk plan mot vold i nære relasjoner i egen kommune. Rapporteringen er knyttet til kommunenes forpliktelser i henhold til krisesenterlova (2009, § 1, 4 og 8).

KOSTRA-rapport for 2022 viser følgende tall:

Ja-1, Nei 0	Antall av kommuner
0	199
1	133
Uvisst	25
Totalt	357

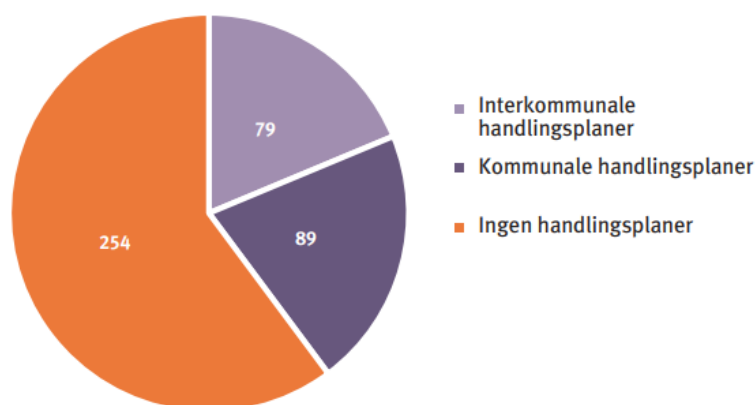


Tabell 16. *KOSTRA-tall om antall kommuner som har handlingsplan om vold i nære relasjoner 2022 (SSB).*

Ut ifra 357 kommuner i Norge, ble det registret at mer en halvparten av kommunene i Norge ikke har utarbeidet en handlingsplan. Tall viser at 133 har en plan, 199 ikke har mens det er 25 som er uvisst. Dette gir en total på 224 kommuner som ikke har en plan.

Dette utgjør 37,5% av kommunene som har en plan i 2022.

NKVTS rapport fra 2019 viser at 254 kommuner hadde ikke en handlingsplan mot vold i nære relasjoner, mens en plan ble lokalisert i 168 kommuner. Det betyr at 60 prosent av kommunene er uten en handlingsplan og at 40 prosent har en handlingsplan. (NKVTS, 2019, s. 78)

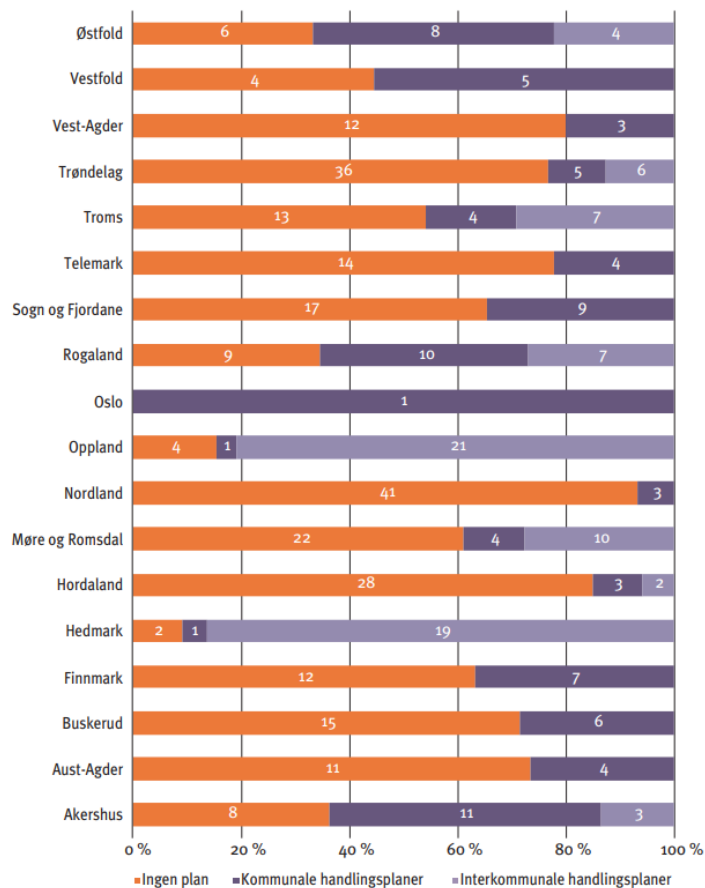


Tabell 17. *Kakediagrammet som viser kommunale handlingsplaner fordelt på kategori.* Fra: Sandmoe, A. & Nymoene R.C (2019, s. 78)<sup>10</sup>

Kakediagrammet viser at ut av de 168 kommunene med plan, hadde 89 kommuner en handlingsplan, mens 79 hadde en interkommunal handlingsplan.

Sandmoe og Nymoene (2019) har også lagt en tabell om antall kommuner som har en handlingsplan fordelt etter fylke.

<sup>10</sup> *Kakediagrammet som viser kommunale handlingsplaner fordelt på kategori.* Fra: Sandmoe, A. & Nymoene R.C (2019, s. 78) [NKVTS Rapport 3 19 kommunale handlingsplaner web.pdf](#). Copyright opplysning.



Tabell 17. *Kommunale handlingsplaner fordelt etter fylke (idem.)* Sandmoe, A. & Nymoen R.C

Dette er relevant for denne masteroppgaven å se nærmere på, ettersom jeg har valgt å se Rogaland som «case». Tabellen over viser at i Rogaland var det 9 kommuner som ikke hadde en plan, 17 har en plan hvor 7 av disse er interkommunale. Dette kan sammenlignes med mine funn i fra 2023.

### 5.7.3 Rogaland som «case»

Av tidligere studier og av eget funn, kan det påstås at ingen kommuner i Norge har utarbeidet en egen kommunal handlingsplan mot negativ sosial kontroll og æresrelatert vold. Derfor er det blitt undersøkt i hver av Rogaland 23 kommuner kommune sin website, om kommunen det gjaldt hadde utarbeidet en handlingsplan for vold i nære relasjoner i den gjeldende periode.

Neste steg var å finne ut hvilke kommuner har/har hatt en handlingsplan hadde/har inkludert tematikken negativ sosial kontroll og æresvold i sin lokale handlingsplan og på hvilken måte.

Funn vises i tabellen under:

	Kommune	Handlingsplan mot vold i nærere relasjoner per i dag	Tidsperiode	Utgått	Interkommunalt plan	NSK, ÆSV, TVE og KLL nevnt og definert	NSK, ÆSV, TVE og KLL ne i tiltakene	Regional Nettverk nevnt	Kompetanseteamet eller minoritetsrådgiver nevnt
1	Haugesund	Nei	2017-2020	Ja	Nei	Ja, unntatt NSK	Nei	Nei	Nei
2	Karmøy	Ja	2021- 2016	Nei	Nei	Ja	Ja	Ja	Ja - kompetanseteamet
3	Tysvær	Nei	2016-2019	Ja	Ja – med Bokn, Karmøy, Tysvær, Sveio, Sauda, Suldal, Etne, Vindafjord og Utsira	Ja, unntatt NSK	Nei	Nei	Nei
4	Vindafjord	Nei	2016-2019	Ja	Ja – med Bokn, Karmøy, Tysvær, Sveio, Sauda, Suldal, Etne, Vindafjord og Utsira	Ja, unntatt NSK	Nei	Nei	Nei
5	Utsira	Nei	2016-2019	Ja	Ja – med Bokn, Karmøy, Tysvær, Sveio, Sauda, Suldal, Etne, Vindafjord og Utsira	Ja, unntatt NSK	Nei	Nei	Nei
6	Bokn	Ja	2021-2024	Nei	Nei	Ja, unntatt NSK	Nei	Nei	Nei
7	Suldal	Nei	2016-2019	Ja	Ja – med Bokn, Karmøy, Tysvær, Sveio, Sauda, Suldal, Etne, Vindafjord og Utsira	Ja, unntatt NSK	Nei	Nei	Nei
8	Sauda	Nei	2016-2019	Ja	Ja – med Bokn, Karmøy, Tysvær, Sveio, Sauda, Suldal, Etne, Vindafjord og Utsira	Ja, unntatt NSK	Nei	Nei	Nei
9	Etne	Ja – men HP er rettet mot å tilsette i barnehage og skole / ikke kommunalt HP	2022-2025	Ja	Nei	Ja	Nei	Nei	Nei
10	Hjelmeland	Ja	2021-2024	Nei	Nei	Ja, unntatt NSK	Nei	Nei	Nei
11	Strand	Ja	2022-2026	Nei	Nei	Ja	Ja	Nei	Nei
12	Stavanger	Ja	2022 -2025	Ja	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
13	Hå	Nei	2015-2019	Ja	Nei	Ja, unntatt NSK	Nei	Nei	Nei
14	Time	Ja	2020-2024	Nei	Nei	Nei - De anbefaler å ha egen handlingsplan for tematikken	Nei	Nei	Nei
15	Gjesdal	Ja	2022-2025	Nei	Nei	Ja	Nei	Nei	Ja - Kompetanseteamet
16	Sola	Nei	2014-2018	Ja	Nei	Ja, unntatt NSK	Ja	Nei	Nei

Tabell 18. Rogaland case – kommuneoversikt om handlingsplan mot vold i nære relasjoner som har inkludert NSK og æresvold.

Det har blitt analysert alle 23 kommunene i Rogaland. De kommunene som ikke har/har hatt handlingsplan mot vold i nære relasjoner registrert i deres kommunale webside, er ikke

inkludert i tabellen over. Det gjelder følgende kommunene: Kvitsøy, Eigersund, Sandnes, Randaberg, Klepp, Lund og Bjerkheim.

Videre kan det sies, at selv om tidligere har vært en interkommunal handlingsplan for 9 kommuner, gikk denne ut i 2019 og er ikke fornyet.

Per i dag (2023) finnes det ingen interkommunal handlingsplan i Rogaland. Ut ifra 23 kommuner, har bare åtte en gjeldende handlingsplan mot vold i nære relasjoner. Ut ifra disse er det bare sju kommuner som nevner og inkluderer negativ sosial kontroll og/eller æresrelatert vold i planen. Det er verdt å bemerke at bare to kommuner har fulgt opp tematikken i form av tiltak. Det er også bare to kommuner som nevner kompetanseteamet mot negativ sosial kontroll og ingen handlingsplaner nevner minoritetsrådgiver-ordningen til IMDi. Ingen handlingsplan nevner økonomiske virkemidler for sin implementering.

Det som kommer frem i noen av planene, er at sivilsamfunnet er viktige i det voldsforbyggende arbeidet. Det sies noe om sin viktighet av frivillige organisasjoner og deres arbeid, men det er ikke etablert noe formelt samarbeid. Økonomiske insentiver til disse organisasjonene kommer fra staten i form av tilskudd for en bestemt periode. I 2022 forvaltet IMDi en tilskuddspost og bevilget 37,39 millioner til forskjellige frivillige organisasjoner (IMDi 202).<sup>11</sup> Utover dette fikk 40 kommuner direkte tilskudd, slik at det gis støtte til lokale aktiviteter som forvalter tilskudd til lokale aktiviteter. To kommuner i Rogaland fikk denne støtten og det var Haugesund kommune og Stavanger kommune. En av de tre delmålene for å gi dette tilskuddet er: «forebygge negativ sosial kontroll, æresrelatert vold, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse, og styrker likestilling mellom kjønnene». Dette tilskuddet er ikke gjenspeilt i de kommunale planene dersom det går til frivillige organisasjoner. Likevel finner jeg at jobben med frivilligheten ikke er satt i system i de kommunale planene.

## 5.8 Rapportering og evaluering – et fragmentert tilbud

Regjeringshandlingsplanene har en statusrapport midt i perioden, samt en sluttrapport litt i forkant av perioden på fire år er over, slik at det gir rom for å sette et nytt utvalg i arbeid og for å jobbe videre med disse tilbakemeldingene og skrive nye handlingsplaner.

---

<sup>11</sup> IMDi's tilskudd til frivillige organisasjoner i 2022. <https://www.imdi.no/tilskudd/tilskudd-til-integreringsarbeid-i-regi-av-frivillige-organisasjoner/>

### 5.8.1 Riksrevisjonen 3:8 (2021–2022) - undersøkelse av myndighetenes innsats mot vold i nære relasjoner

Samlet viser undersøkelsen alvorlige svakheter ved myndighetenes innsats mot vold i nære relasjoner og de setter kritikknivå på rødt nivå og presiserer at dette er alvorlig.

Konklusjonen fra Riksrevisjonen er blant annet at det er svakheter i det helhetlige hjelpetilbudet som kan innebære at voldsutsatte ikke får den hjelpen de trenger. I tillegg, påpekes det en manglende kunnskap om æresrelatert vold, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse. Riksrevisjonen rapporterer også lite kunnskap og kjennskap om kompetanseteamet mot negativ sosial kontroll både i kommunen og i NAV.

Videre rapporteres det at: «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. Det er ikke krav om at kommunene skal utarbeide en slik plan og undersøkelsen viser at en tredjedel av kommunene som har svart på Riksrevisjonens spørreundersøkelse ikke har en handlingsplan» (Riksrevisjonen 3:8 (2021–2022), s. 12)

Når det gjelder politiets innsats og verktøy, viser rapporten at PATRIARK brukes i liten grad. 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.

Et av tiltakene som ble iverksatt gjennom handlingsplanen for 2014–2017, var Prosjekt November «Barnehus for voksne». Tanken var å samle politi og andre hjelpetjenester på ett sted for å gi et samordnet hjelpetilbud.

Departementet skriver høsten 2020 i den årlige budsjettproposisjonen at Prosjekt November i Oslo politidistrikt bidrar til mer tilgjengelige tjenester og bedre oppfølging av og trygghet for dem som utsettes for vold i nære relasjoner. Ifølge Oslo politidistrikt ble Prosjekt November innlemmet i enhet Øst som en egen seksjon for risikoanalyse og kriminalitetsforebygging av vold i nære relasjoner (RISK) fra våren 2020. I et bredt intervju gjort i september 2021, kommer det frem at det er ikke kjent hvordan politiet skal ta i bruk lærdommene fra prosjektet nasjonalt (Riksrevisjonen 3:8 (2021–2022) s. 115).

Når det gjelder samordning kommer frem et viktig moment og det er at det foreslått virkemidler for å sikre en bedre samordning i kommunene og mellom kommuner og statlige

etater i forbindelse med forslaget til en ny lov om samordning av hjelpetjenestene, i Prop. 100 L (2020–2021). Statsforvalterne vil ha ansvar for å følge med på hvordan kommunene etterlever loven.

### 5.8.2 Overvåkningskomitéen GREVIO

Overvåkningskomitéen GREVIO (Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence) har gjennomført den første evaluering av Norges implementering av Europarådets konvensjon om vold mot kvinner og vold i nære relasjoner; Istanbulkonvensjonen.

Når det gjelder artikkel 7. om en helhetlig og koordinert tilbud, står det i deres konklusjon at:

*“GREVIO appreciates the strong commitment of the Norwegian Government to combating domestic violence, negative social control, forced marriage and female genital mutilation, which is reflected in various action plans and the multitude of specific measures contained therein. On the other hand, recalling the obligation to ensure a holistic and co-ordinated response to all forms of violence covered by the Istanbul Convention, GREVIO notes that the co-existence of different national action plans may lead to the compartmentalising of policies which can stand in the way of coherence and continuity in the efforts to prevent and combat violence against women”* (Grevio, 2022).

Videre kan vi lese at:

*“To prevent fragmentation, GREVIO notes another example is the NAP on negative social control, violence related to “honour”, forced marriage and female genital mutilation which appears to regard the issue as a cultural one instead of adopting a gendered understanding of violence committed in the name of “honour”.*

## 6. Analyse i lys av nettverksteori

Uregjerlige problemer eller «wicked problems» utgjør en egen kategori av offentlige samordningsoppgaver. Arbeidsoppgaver er komplekse og har ingen enkle definerbare løsninger, de er langvarige og spenner over organisatoriske grenser, forvaltningsområder og hierarkiske nivåer (Nesheim et. al., 2019).

Eksempler på slike problemer kan være *integrering av innvandrere*. Spesielt når det gjelder ikke enkle målbare tiltak. Negativ sosial kontroll og æresvold er en egen kategori av psykokulturell integrering som krever forebygging og håndtering over lang tid.

For å kunne løse disse utfordringene, kreves det en bedre samordning mellom offentlige etater for å kunne tilby bedre tjenester til og løsninger for de som er rammet. Nettverksorganisering kan sies å være et svar på disse utfordringene.

I denne oppgaven er det drøftet politisk og organisatoriske utfordringer når det gjelder samhandling og samordning på flere forvaltningsnivåer og over tid. Den første er samordning på departementsnivå og dens kommunikasjon, som vi kan definere som interorganisatorisk samarbeid, og den andre på det lokale operative nivå som kan defineres som intraorganisatorisk. Tverretattlig samordning kreves for å få til et samarbeid på tvers av ulike hierarkiske styrte enheter.

Ifølge Nesheim (2019) kan samarbeid på tvers og dens utfordring mer systematisk forstås ut fra ulike typer av distanser mellom organisasjonene. Dette kan være geografisk, kognitivt, makt og strukturell.

Det er store geografiske distanser mellom departementer og kommuner, det vil si, distanse mellom nasjonale handlingsplaner og personer i førstelinjetjeneste som utfører jobben. En utfordring for fagpersonene som tolker nasjonale handlingsplaner er dårlig kommunikasjon og misforståelser, ikke minst forventninger av resultater når de opererer med begrensede ressurser.

Den kognitive distanse kan være ulikheter i perspektiver og kunnskapsbaser. En annen utfordring kan være forskjeller mellom aktører når det gjelder formelle trekk ved organisasjonen, som struktur, størrelse, beslutningsprosesser og ansvarsforhold i kommunene.

Det er viktig å anerkjenne at behovet for organisering, styring og ledelse ikke bare kommer ovenfra fra politisk eller administrativ ledelse. Behovet for organisering av styring og ledelse kommer nedenfra. Når man beveger seg fra det sentrale til det lokale nivået, blir oppgavene av mer operativ karakter, og relevansen for og involvering av ulike aktører vil variere.

Ifølge Leirset (2022) Samskaping skjer lokalt. Se figur nedenfor:





Figur 5. *Samordning skjer lokalt*. Fra: lysark 6. av forelesning gitt av Espen Leirset ved NTNU i 2022.

Det er behov for tilrettelegging fra ledelsens side både for å etablere og gjennomføre refleksjonsarbeidet, og for å kople dette arbeidet til viktige ledelsesbeslutninger i den enkelte organisasjon. Det vil si, at de profesjonelle tjenesteyterne som ivaretar ulike hjelpebehov i direkte kontakt og samhandling med brukerne er avhengig av tilrettelegging som kommer «ovenfra».

Likevel bør det være åpent for tjenestemann å utforme etter lokale behov. Ifølge Burch vil en sterk styring av selvorganiserende nettverk skape et dilemma mellom på den ene siden behovet for fleksibilitet og på den andre siden behovet for effektivitet. «En sterk styring vil redusere handlingsrommet» (Burch et al., 2017, s.248)

Empiri viser at naturen av jobben gjør måling av resultater kompleks. Ut fra en instrumentell synsvinkel er det også vanskelig å finne argumenter for å finne en «beste måte» å utforme tverretattlig samarbeidstiltak og at løsninger har et bestemt målbart resultat. Slike dilemmaer er noe av det som kjennetegner det Lipsky (2010) kaller «street level bureaucracy», på norsk omtalt som bakkebyråkrati.

Bakkebyråkratene befinner seg i et landskap preget av en rekke utfordringer. De er stadig i krysspresset mellom profesjonsidealene og de begrensningene den kommunale arbeidshverdagen byr på. Et hovedpoeng hos Lipsky er at bakkebyråkratene bruker skjønn, og det er rimelig å anta at skjønnsutøvelsen påvirker samarbeidet med andre bakkebyråkrater.

Derfor er Lipskys teori relevant for å kunne svare på hvilke faktorer som bidrar til å fremme kvaliteten på samarbeid mellom offentlige etater.

Det er flere faktorer som legger grunnlaget for et godt tverrfaglig samarbeid. For å lykkes med et samarbeid er det flere forutsetninger som må være på plass. En av forutsetningene er å ha trygghet i eget fag. En annen forutsetning er å ha en felles målsetting og en tydelig rolleavklaring (Glavin & Erdal, 2017).

Når vi jobber koordinert og klarer å levere et helhetlig tilbud som hjelper våre brukere til å forbedre deres livskvalitet, har vi hjulpet dem å bli uavhengig av systemet og dette, i det store bildet, er kostnadseffektivt når velferdsstaten sparer kostnader til ytelser fra Nav på lang sikt.

### 6.9 Virkemiddelbruk/styringsverktøy

I arbeidet mot vold i nære relasjoner har staten benyttet juridiske virkemidler som helse- og omsorgstjenesteloven, krisesenterlova og barneverntjenesteloven. I omorganiseringen av krisesentrene benyttet staten både juridiske og økonomiske virkemidler. Studien til Grøvdal, Saur og Skaalerud (2014) indikerer at krisesenterlova førte til bedre samarbeid med kommunene også ved at det ble nye kravspesifikasjoner for driften av krisesentrene (NKVT, 2019).

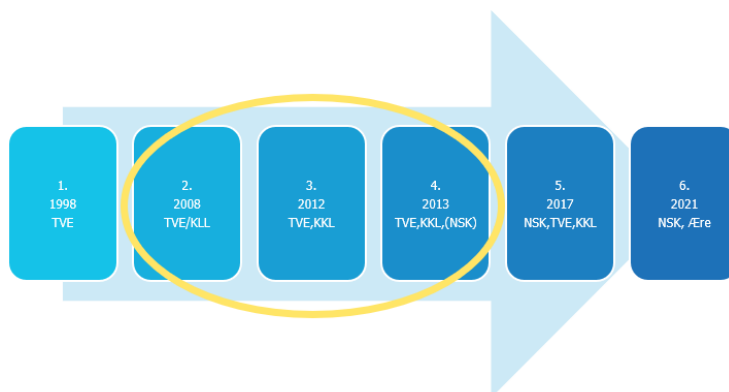
I tillegg, benytter staten juridiske virkemidler for å styrke voldsutsattes rettigheter blant annet ved å gjøre de nødvendige endringer i straffeloven. Som et eksempel kan det nevnes at det er satt ned et lovutvalg som skal utrede juridiske problemstillinger i saker som gjelder negativ sosial kontroll, æresrelatert vold, tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og psykisk utredning. Resultatet av dette skal leveres innen 30. november 2023. (Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2022).

Blant de pedagogiske midlene som har blitt nevnt i denne oppgaven er gjennom utarbeidelse av veiledere (fra NKVTS) slik at kommunene kan produsere og ta i bruk en egen kommunal handlingsplan.

Andre pedagogiske virkemidler har blitt brukt i form av veiledere/arbeidsverktøy med relevant og oppdatert informasjon, gode rutiner og nettverksoversikter for hvordan hjelpeapparatet skal håndtere saker som omhandler NSK og æresvold. Dette er tilgjengelig under Bufdir sine hjemmesider på internett (Bufdir, 2023).

Et annet pedagogisk virkemiddel kombinert med kortvarig økonomiske midler er gjennom *prosjektering*. Som et eksempel kan vi nevne Drammen-prosjektet som startet i 2007 og

avsluttet i 2010 og som fikk 6 millioner for sin gjennomføring. Prosjektet ble fremdeles nevnt inntil 2013 og målet var å overføre best praksis til andre kommuner. Prosjektet og lærdom av det ble utfaset i 2012. Figuren under med gul ring, viser perioden av handlingsplaner fra den andre til den fjerde med lokale satsninger med slik satsing av prosjekter som en hybrid av pedagogiske og økonomiske midler ble brukt.



Figur 6. *Perioden av handlingsplaner med lokale satsninger gjennom prosjektering.*

En annen metode innenfor pedagogiske virkemidler er forsøk på å skape møtearenaer for utveksling av erfaring og for inspirasjon ved nettverkssamlinger. Dette er definert i en av handlingsplanene som en metode å tilføye «best practice». I analysen over tid, er det tydelig at disse nettverkssamlingene har gått fra å være lokale og inkludert frivillige organisasjoner, til å bli sentralisert rettet mot fagpersoner på departementsnivå.

## 7. Presentasjon av hovedfunn og konklusjoner

At personer som utsettes for negativ sosial kontroll og æresrelatert vold, kan få hjelp fra ulike hjelpetjenester, er viktig. Det er mange positive utfall av det systematiske arbeidet som er gjort siden 1998. Det gir imidlertid grunn til bekymring når det gjelder det koordinerte arbeidet som skal kunne sørge for å dekke de kravene som ble ratifisert av Norge i 2017 under Istanbul-konvensjonen.

Det kan være en utfordring å «oversette» internasjonale og nasjonale forpliktelser til lokale forhold. Det blir referert til konvensjoner, lover og retningslinjer i strategiske dokumenter, men uten at det kommer tydelig frem en koordineringsinnsats på lokalt nivå.

En forklaring på at Norge har hatt to separate handlingsplaner en mot «vanlig» vold og andre for negativ sosial kontroll og æresvold, har vært at disse sistnevnte utfordringer har blitt sett på som særphenomener knyttet til visse innvandremiljøer.

Egne handlingsplaner på voldsfeltet begrunnes med at særphenomener må forstås og arbeides med på særlige måter og håndtert av spisskompetanse. Det kan være positive sider med det, men faren ved to forskjellige innsatsfelt er likevel at kunnskap ikke flyter på tvers av innsatsområdene og at det bygges opp parallelle satsinger og strukturer.

For at ansatte i førstelinjetjeneste både kommunalt og statlig skal kunne gi best mulig hjelp usatte eller mulig utsatte, er de nødt til å få gode, konsistente og sammenhengende styringssignaler.

Funn i denne studien tilsier at tilbudet for de som er utsatt for ukulturen definert i handlingsplanene er fragmentert. Dette skilles for det første ikke mellom at det ikke finnes en entydig forståelse om hvordan og når negativ sosial kontroll og æresvold skal inkluderes under arbeidet mot vold i nære relasjoner. Selv om det er en generell forståelse på at det er inkludert under den definisjonen. Ulike perspektiver på vold som et faglig og politisk problem gir ulike konsekvenser for forståelsen og håndtering av vold (Skjørten et. al., (red) 2019, s. 19).

Denne inkonsistente kommunikasjonen har implikasjoner i det organisatoriske arbeidet og implementering av det. Funnene i denne studien viser også at det er ikke mange kommuner som inkluderer arbeid mot negativ sosial kontroll og æresvold i sine lokale handlingsplaner. Til tross for at dette har vært et sentralt tema i de siste to handlingsplanene og nevnt de siste åtte årene.

I den nåværende handlingsplanen, har RVTS har blitt tildelt hovedansvaret for det regionale arbeidet og nettverk mot negativ sosial kontroll. Samtidig som fylkeskommunene i den nye integreringsloven også har blitt tildelt en slik rolle. «Fylkeskommunen er ansvarlig for det regionale integreringsarbeidet» (integreringsloven, 2021, § 4). Dette skaper i tillegg til forvirring, overlappende innsats som er lite kostnadseffektivt.

Det er også et utviklingstrekk når det gjelder styringsvirkemidler over tid. De pedagogiske virkemidler som staten har støttet som midlertidige finansierte pilotprosjekter er ikke nevnt igjen og det ser ut til å bli faset ut.

Selv om jobb mot vold i nære relasjoner er mer institusjonalisert enn jobben mot negativ sosial kontroll og æresvold er det en del mangler også på dette området. Dette kommer tydelig frem i Riksrevisjonen sin konklusjon i evalueringen om vold i nære relasjoner.

I tillegg til det organisatoriske, har kritikken også vært at en slik politikk dreier oppmerksomheten bort fra arbeidet med å styrke kvinners menneskerettigheter og mot kulturelle forskjeller som forsterker skillet mellom minoritet og majoritet.

Manglende kunnskap og koordinert samarbeid kan medføre at vold (uansett form) ikke avdekkes og at de utsatte ikke får den hjelpen de har behov for.

#### Videre anbefalinger

- Vurdere muligheten for at tematikken ikke skal oppfattes som noe som er spesielt for innvandrere, men kobles til sin helhet til handlingsplaner og innsats mot vold i nære relasjoner.
- Tydeligere kommunikasjon på hvilke tiltak under den nasjonale handlingsplanen i vold i nære relasjoner som skal ses i sammenheng med negativ sosial kontroll.
- Sette bare et departement som ansvarlig under hvert tiltak selv om den må samarbeide med flere andre departementer.
- Sette søkelys på lokale tiltak i de nasjonale handlingsplanene som øremerket pilotprosjektene som Drammen-prosjektet og/eller videreføre «best practice» til kommunene.
- Tydeligere kommunikasjon på at jobben mot negativ sosial kontroll og æresvold bør være inkludert i lokale handlingsplaner mot vold i nære relasjoner.
- Sette krav til at alle kommuner enten må ha egen handlingsplan eller være en del av en interkommunal handlingsplan
- Forankre tematikken sterkere i politisk og administrativ ledelse i kommunene med vekt på tverrsektorielt samarbeid og samordning.
- Studere videre om nytten av fagnettverkene mot negativ sosial kontroll og æresvold og om disse burde vært representert inn i de lokale/regionale konsultasjonsteamene.
- Sørge for tilstrekkelig tverrfaglig samarbeid og samordning omkring enkeltbrukere.
- Opprettholde Patriark innenfor politiet og se på muligheter for samarbeid av typen «November» i flere politidistrikter og ikke bare på Østlandet.
- Sørge for et knutepunkt/ koordinator med ansvar for tematikken i hver kommune, men tillate ulik plassering og variasjon utfra lokale forhold.
- Vurder hospitering av ansatte i ulike etater, for bedre å forstå andres ståsteder og arbeidsmåte.

## 8. Referanseliste

- Andersen, L. & Stefansen, K. (2020). *Forhandlinger om verdighet blant kvinner utsatt for partnervold*. I Bredal, A., Eggebø, H. & Eriksen, A. M. A. (Red.). *Vold i nære relasjoner i et mangfoldig Norge*. Kap. 4, s. 67-86. Cappelen Akademisk ([press.nordicopenaccess.no](http://press.nordicopenaccess.no))
- Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2021). *Handlingsplan: Frihet fra negativ sosial kontroll og æresrelatert vold (2021-2024)*. Oslo. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/frihet-fra-negativ-social-kontroll-og-aeresrelatert-vold/id2861094/>
- Asdal, K. & Reinertsen, H. (2020). *Hvordan gjøre dokumentanalyse: en praksisorientert metode*. Oslo, Cappelen Damm akademisk.
- Aspøy, Arild (22. jan. 2023) *Integrerings- og mangfoldsdirektoratet*. I store norsk leksikon. <https://snl.no/Integrerings-og-mangfoldsdirektoratet>
- Barstad, A. og Molstad, C. (2020) Integrering av innvandrere i Norge. SSB. 2020/4 <https://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/attachment/438053?ts=175daec55f8>
- Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (2007) *Handlingsplan mot tvangsekteskap 2008-2011*. Oslo.
- Barne- likestillings- og inkluderingsdepartementet (2012) *Handlingsplaner mot tvangsekteskap og kjønnslemlestelse 2012*. Oslo.
- Barne -, likestillings- og inkluderingsdepartementet (2013) *Handlingsplan mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlige begrensninger av unges frihet (2013-2016)*. Oslo.
- Barne -, likestillings- og inkluderingsdepartementet (2021) *0-21 samarbeidet. Figur 1*  
Retrieved from: <https://0-24-samarbeidet.udir.no/>
- Barne- og likestillingsdepartementet (2016) *Trygghet, mangfold, åpenhet. Regjeringens handlingsplan mot diskriminering på grunn av seksuell orientering, kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk 2017-2020*. Oslo.
- Bokn kommune (2021-2014). *Handlingsplan vald i nære relasjoner*. <https://www.bokn.kommune.no/f/p1/i839f1636-2607-4205-b315-b86b1ef07451/handlingsplan-vold-i-naere-relasjoner-2021-2024-2.pdf>
- Bredal, A. (2006a). *Vi er jo en familie. Arrangerte ekteskap, autonomi og fellesskap blant unge norsk-asiater*. Oslo: Unipax
- Bredal, A., Bråten, B., Jesnes, K. og Strand, A. H. (2015) *Et blikk inn i skolen. Minoritetsrådgivere sett fra brukeres ståsted*. Oslo: Fafo-rapport 2015:40.
- Bredal, A., Eggebø, H & Eriksen, A., (2020). *Vold i nære relasjoner i et mangfoldig Norge*. Cappelen Damm Akademisk. Oslo.
- Busch, T., Johnsen, E., Klausen, K. & Vanebo J.O., (2017) *Modernisering av offentlig sektor*. (3.utg.) Universitetsforlaget. AS.
- Brochmann, Grete (2020). *Integrering*. Store Norske Leksikon. <https://snl.no/integrering>

- Bråten, B & Elgvin, O. (2016). *Forskningsbasert politikk? En gjennomgang av forskningen på tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlige begrensninger av unges frihet, og av de politiske tiltakene på feltet*. FAFO rapport. Oslo: Alkopi AS.
- Christiansen, T., et. al. (2019). *Forvaltning og politikk*. (4. utg.) Univeristetsforlaget.
- Danielsen, O.A, Klausen J.E. & Stokstad, S. (2019). *Nasjonal standardisering vs. lokal autonomi: rammestyring i prinsipp og praksis*. (NIBR-rapport 2019:12). OsloMet. <https://www.ks.no/globalassets/fagomrader/forskning-og-utvikling/fou-rapporter/Rammestyring-sluttrapport-2019.pdf>
- Direktoratet for IKT og forvaltning (Difi) (2014): Mot alle odds? Veier til samordning i norsk forvaltning. Rapport 07:2014
- Drammen kommune (2010). «Når det umulige er mulig» *Hvordan jobbe kunnskapsbasert og tverrfaglig mot vold i nære relasjoner? Sluttrapport*. Drammen kommune og Drammen politistasjon. Retrieved from: [https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/bld/tvangsekteskap/sluttrapport\\_drammen\\_2007-2010.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/bld/tvangsekteskap/sluttrapport_drammen_2007-2010.pdf)
- Etne kommune (2021). Handlingsplan mot vald i nære relasjonar «Kunnskap til å sjå, mot til å handle» (2021-2025). <https://www.etne.kommune.no/barn-og-unge/skule/planar/handlingsplan-mot-vald-i-nare-relasjonar/>
- Europarådets konvensjon for å forebygge og bekjempe vold mot kvinner og vold i nære relasjoner (2011) *Istanbul-konvensjonen*. Lovdata. MR. <https://lovdata.no/dokument/TRAKTAT/traktat/2011-05-11-22>
- Forskjellige bestemmelser (2021). *Fylkeskommunens ansvar for regionale integreringsoppgaver*. Lovdata. FOR-2020-12-15-2912. [https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2020-12-15-2912#KAPITTEL\\_11](https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2020-12-15-2912#KAPITTEL_11)
- Friberg, J.H. og Bjørnset, M. (2019) Migrasjon, foreldreskap og sosial kontroll. Oslo: Fafo-rapport 2019:01
- Glavin, K. & Erdal, B. (2017) *Tverrfaglig samarbeid i praksis. Til beste for barn og unge i Kommune-Norge*. Oslo: Kommuneforlaget
- Gjesdal kommune (2022). handlingsplan mot vold i nære relasjoner – barn og unge (2022-2025) <https://www.gjesdal.kommune.no/f/p21/i82383a8f-b62e-4154-9fad-aecf3c857446/handlingsplan-mot-vold-i-nare-relasjoner-barn-og-unge-2022-2025.pdf>
- Granavolden for en regjering utgått av Høyre, Fremskrittspartiet, Venstre og Kristelig Folkeparti (2019-2021) <https://www.regjeringen.no/no/dokumentarkiv/regjeringen-solberg/andre-dokumenter/smk/2019/politisk-plattform/id2626036/>
- Grønlie, Runhild. (2019) *Norske kommuner mangler planer mot vold i nære relasjoner*. Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress (NKVTS).
- Gullikstad, B., Kristensen, G. & Sætermo, T. (2021). Å studere fortellinger om integrering i en lokalsamfunnskontekst: en introduksjon til et komplekst forskningsfelt. Idun. <https://www.idunn.no/doi/full/10.18261/9788215042961-2021-01>
- Hansen, T. (2020, juli). *Norges offentlige utredninger*. NOU. Den store Norsk leksikon. Retrived from [Norges offentlige utredninger \(NOU\) – Store norske leksikon \(snl.no\)](https://www.nou.no/)

- Haugesund kommune *Handlingsplan mot vold i nære relasjoner (2017-2020)*. [handlingsplan-mot-vold-i-naere-relasjoner-del-1-og-del-2.pdf](https://www.haugesund.kommune.no/handlingsplan-mot-vold-i-naere-relasjoner-del-1-og-del-2.pdf) ([haugesund.kommune.no](https://www.haugesund.kommune.no))
- Hjelmeland kommune (2021). *Handlingsplan mot vald i nære relasjonar*. <https://www.hjelmeland.kommune.no/tenester/planar-og-kunngjeringar/planar-og-styringsdokument/folkehelse/handlingsplan-mot-vald-i-naere-relasjonar/>
- Hurdalsplattformen for en regjering utgått fra arbeiderpartiet og Senterpartiet (2021-2025) [hurdalsplattformen.pdf](https://www.hurdalsplattformen.no/hurdalsplattformen.pdf) ([regjeringen.no](https://www.hurdalsplattformen.no))
- Ihle, Ragnhild 2014. Framing integration – from welfare to citizenship. *Nordicum-Mediterraneum. Islandic E-Journal of Nordic and Mediterranean Studies*, 9(1): 1–36. DOI: <https://doi.org/10.33112/nm.9.1.4>
- Innst. 327 S (2009–2010). *Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om norsk flyktning- og migrasjonspolitik i et europeisk perspektiv (2010)*. kommunal- og forvaltningskomiteen.
- Integreringsforskriften. (2021). *Forskrift til integreringsloven*. FOR-2022-08-24-1479. Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2020-12-15-2912>
- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, IMDi (2022, 12. desember). *Negativ sosial kontroll*. <https://www.imdi.no/revidert-mandat-for-imdis-fagteam-for-forebygging-av-negativ-sosial-kontroll-og-aeresrelatert/>
- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) (2011) *Ikke bare tvangsekteskap. En artikkelsamling*. Sluttrapport fra IMDi's arbeid med handlingsplan mot tvangsekteskap 2008 – 2011. Oslo
- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, IMDi (2023). *Tallrapportering for IMDi's minoritetsrådgivere og integreringsrådgivere sitt arbeid mot negativ sosial kontroll og æresrelatert vold*. (Tabell 1.) Retrived from: [Frihet fra negativ sosial kontroll og æresrelatert vold | IMDi](https://www.imdi.no/revidert-mandat-for-imdis-fagteam-for-forebygging-av-negativ-sosial-kontroll-og-aeresrelatert-vold-imdi/)
- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, IMDi (2022). *IMDi's kommuneundersøkelse 2021*.(Figur 1.) Retrived from: <https://www.imdi.no/contentassets/b481585a84ed4476af7c9cf257b15584/kommuneundersokelsen-2021.pdf>
- Istanbul-konvensjonen. (2017). *Europarådets konvensjon om forebygging og bekjempelse av vold mot kvinner og vold i nære relasjoner*. (MR-2017-11-01) Lovdata. [https://lovdata.no/dokument/TRAKTAT/traktat/2011-05-11-22#KAPITTEL\\_1](https://lovdata.no/dokument/TRAKTAT/traktat/2011-05-11-22#KAPITTEL_1)
- Jacobsen, D. I. (2018). *Hvordan gjennomføre undersøkelser - Innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. 3 utgave. Oslo: Cappelen Damm AS.
- Johnsen, Å. (2014). *En strategisk offentlig sektor*. Fagbokforlaget.
- Johnsen, Å. (2019). *Resultatstyring i offentlig sektor. Konkurransen uten marked*. (2. utg.) Fagbokforlaget.
- Jonassen, W. (2013). *Fra kvinnemishandling til vold i nære relasjoner. Regjeringens handlingsplaner mot vold*. *Tidsskrift for kjønnsforskning*, 37(1), 46-62.



- Justis- og beredskapsdepartementet (2011) *Vendepunkt - handlingsplan mot vold i nære relasjoner 2008 – 2011*. Oslo.
- Justis- og beredskapsdepartementet (2013) *Et liv uten vold*. Handlingsplan mot vold i nære relasjoner 2014-2017. Oslo
- Justis- og beredskapsdepartementet (2016). *Retten til å bestemme over eget liv: Handlingsplan mot negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse (2017–2020)*.  
fra [https://www.regjeringen.no/contentassets/e570201f283d48529d6211db392e4297/handlingsplan\\_rettet-til-a--bestemme-over-eget-liv.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/e570201f283d48529d6211db392e4297/handlingsplan_rettet-til-a--bestemme-over-eget-liv.pdf)
- Justis- og beredskapsdepartementet (2021) *Frihet fra vold*. Regjeringens handlingsplan for å forebygge og bekjempe vold i nære relasjoner 2021-2024. Oslo.  
<https://www.regjeringen.no/contentassets/9c4fb648c66c4c1eb2e58f645eb870b8/209755-jd-frihetfravold-web.pdf>
- Karmøy kommune (2021). *Handlingsplan mot Vold i nære relasjoner 2021 – 2026*.  
[Handlingsplanvoldinaerereasjoner2022-oppdater080222.pdf](https://www.karmoy.kommune.no/Handlingsplanvoldinaerereasjoner2022-oppdater080222.pdf) (karmoy.kommune.no)
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2016) *Veileder om statlig styring av kommuner og fylkeskommuner (2016)*. Retrieved from:  
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/veileder-om-statlig-styring/id2524618/>
- Kunnskapsdepartementet (2019) *Integrering gjennom kunnskap. Regjeringens integreringsstrategi (2019-2022)*. Oslo
- Leirset, E. (2022). *Samskaping og kommune 3.0*. (Lysarkpresentasjon). Blackboard NTNU.
- Lidén, H., Bredal, A. og Hegstad, E. (2015) *Framgang. Andre delrapport i følgeevalueringen av handlingsplanen mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlige begrensninger av unges frihet 2013-2016*. Oslo: ISF Rapport 2015:10.
- Lidén, H. og Bredal, A. (2017) *Fra særtiltak til ordinær innsats. Følgeevaluering av handlingsplanen mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlige begrensninger av unges frihet*. Oslo: ISF Rapport 2017:1.
- Lov om straff (2022). *Straffeloven*. Lovdata. LOV-2022-06-22-83.  
<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2005-05-20-28>
- Meld. St. 6. (2012–2013) *En helhetlig integreringspolitikk*. Barne- og familiedepartementet.  
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld-st-6-20122013/id705945/?ch=1>
- Meld. St. 15. (2020-2021). *Forebygging og bekjempelse av vold i nære relasjoner*. Justis- og beredskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld-st-15-20122013/id716442/>
- Meld. St. 24. (2015-2016). *Familien – ansvar, frihet og valgmuligheter* Barne- og familiedepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-24-20152016/id2483146/>
- Meld. St. 30. (2015-2016). *Fra mottak til arbeidsliv – en effektiv integreringspolitikk*. Justis- og beredskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-30-20152016/id2499847/>

- Meld. St. 40. (2020–2021). *Mål med mening. Norges handlingsplan for å nå bærekraftsmålene innen 2030*. Kommunal og moderniseringsdepartement. [Meld. St. 40 \(2020–2021\) \(regjeringen.no\)](#)
- Moses, J., Knutsen, T., (2019). *Ways of Knowing. Competing methodologies in social and political research*. (3. edition). Red Globe Press.
- Nesheim, T, Gressgård, L. J & Neby, S. (2019, januar). *Gjenstridige problemer og tverretattlig samordning: Et analytisk rammeverk*. Norsk statsvitenskapelig tidsskrift. Retrieved from: [Gjenstridige problemer og tverretattlig samordning: Et analytisk rammeverk | Norsk statsvitenskapelig tidsskrift \(idunn.no\)](#)
- Norges institusjon for menneskerettigheter – NIM (2019). *Årsmelding Menneskerettighetene i Norge 2019 | Kamp mot vold i nære relasjoner – Istanbulkonvensjonen*. [Kamp mot vold i nære relasjoner – Istanbulkonvensjonen - Norges institusjon for menneskerettigheter \(nhri.no\)](#)
- NOU 2003: 31 (2003). *Retten til et liv uten vold*. Justis- og beredskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2003-31/id148994/>
- NOU 2017: 12 (2017). *Svikt og svik*. Barne- og familiedepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2003-31/id148994/>
- Pedersen, S. et. al., (2023). *Samfunnskostnader av vold i nære relasjoner*. NR. 15/2023. Menon Economics.
- Prop. 12 S (2016-2017) *Opptrappingsplan mot vold og overgrep (2017-2021)*. Oslo: Barne- og likestillingsdepartementet.
- Prop. 100 L (2020–2021). *Endringer i velferdstjenestelovgivningen (samarbeid, samordning og barnekoordinator)*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-100-l-20202021/id2838338/>
- Riksrevisjonens. (2021–2022) *Undersøkelse av myndighetenes innsats mot vold i nære relasjoner*. Dokument 3:8. Retrieved from: <https://www.riksrevisjonen.no/globalassets/rapporter/no-2021-2022/myndighetenes-innsats-mot-vold-i-naere-relasjoner2.pdf>
- Ringdal, K. (2018). *Enhet og mangfold. Samfunnsvitenskapelig forskning og kvantitativ metode*. (4.utg) Bergen: Fagbokforlaget
- Rogaland fylkeskommune (u.å.) *Hauglandsnettverket mot negativ sosial kontroll og æresrelatert vold*. Retrieved from: <https://www.rogfk.no/vare-tjenester/integrering/kunnskapsgrunnlag-for-integrering/retten-til-a-leve-et-fritt-liv/>
- Røiseland, A., & Vabo, S. I. (2012). *Styring og samstyring: governance på norsk*. Bergen: Fagbokforlg.
- Røsdal, T. Madsen, A.Å., Næss, T. og Larsen, E.H. (2019) *Kompetanse om vold og overgrep i nære relasjoner: innledende kartlegging av føringer, opplæringsstrukturer og kompetansebehov*. Innspill til tverrsektoriell kompetansestrategi. NIFU-rapport 2019:26.
- Sandmoe, A. & Nymoene R.C (2019). *Kommunale handlingsplaner mot vold i nære relasjoner Hvordan brukes de og til hvilken nytte?* (Rapport nr.3 2019. Nasjonal kunnskapscenter for vold og traumatisk stress. [NKVTS Rapport 3 19 kommunale handlingsplaner web.pdf](#)

- Secretariat of the monitoring mechanism of the Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence Council of Europe. GREVIO/Inf (2022)30. *Baseline Evaluation Report Norway*. [grevio\\_inf202230-report-norway.pdf \(regjeringen.no\)](https://www.grevio.int/2022/30-report-norway.pdf)
- Solstad, J.T. 2022. *Norge og bærekraftsmålene* (Lysarkpresentasjon).
- Statistisk sentralbyrå, SSB (2016) *Krisesenter og vold i nære relasjoner (K) 2016 – 2022. Kostra-tall*. Retrieved from: <https://www.ssb.no/statbank/table/12130/tableViewLayout1/>
- Statistisk sentralbyrå, SSB (2023, 06. mars) *Innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre*. [Innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre \(ssb.no\)](https://www.ssb.no/innvandring/innvandrerforeldre)
- Statsministerens konto (2021). *Hurdalsplattformen 2021-2025*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/hurdalsplattformen/id2877252/>
- Statsministerens konto (2019). *Granavolden-plattformen*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumentarkiv/regjeringen-solberg/andre-dokumenter/smk/2019/politisk-plattform/id2626036/?q=plattform>
- Stavanger kommune (2021, 01. november). *Nettverket mot æresvold*. <https://www.stavanger.kommune.no/sosialtjenester/aresvold/>
- Stavanger kommune (2022). *Trygg - fri fra vold*. Handlingsplan mot vold i nære relasjoner 2022-2025. <https://www.stavanger.kommune.no/samfunnsutvikling/planer/temaplaner/handlingsplan-mot-vold-i-naere-relasjoner/#27760>
- Steen-Johnsen, K., Linén, H. & Aarset, M. (2010) *Handlingsplan mot tvangsekteskap: Evaluering av utvalgte tiltak* (Delrapport 2.). ISF, Institutt for samfunnsforskning.
- Stortinget (2022, 23. sept.) *Sentralt makt og lokalstyre*. <https://www.stortinget.no/no/Stortinget-og-demokratiet/Storting-og-regjering/Folkestyret/Sentralmakt-og-lokalstyre/>
- Strand kommune (2022). *Handlingsplan mot vold i nære relasjoner Strand kommune 2022-2026. Du ser det ikke før du tror det*. [https://www.strand.kommune.no/\\_f/i0d4430f8-633d-4122-8dcd-1d045e4d0181/handlingsplan-mot-vold-i-naere-relasjoner-etter-horing.pdf](https://www.strand.kommune.no/_f/i0d4430f8-633d-4122-8dcd-1d045e4d0181/handlingsplan-mot-vold-i-naere-relasjoner-etter-horing.pdf)
- Tjora, A., (2021). *Kvalitative forskningsmetoder i praksis* (4. utg.). Oslo. Gyldendal.
- Tysvær kommune (2016). *Handlingsplan vold i nære relasjoner 2016-2019*. <https://www.tysver.kommune.no/helse-og-omsorg/vold-og-overgrep/handlingsplan-og-tiltak/>
- Utenriksdepartementet. (2017). Samtykke til ratifikasjon av Europarådets konvensjon av 11. mai 2011 om Forebygging og bekjempelse av vold mot kvinner og vold i nære relasjoner. (Prop. 66 S, 2016-2017).
- Vabo, S.I. og Vabø, M. (2014). *Velferdens organisering*. Universitetsforlaget.
- Vanebo, J.O (2012). Institusjonell ombygging av staten og offentlig sektor. Busch, T. et al. *Modernisering av offentlig sektor* (3.utg., s. 23-47). Universitetsforlaget.
- Vindafjord kommune (2016) *Handlingsplan vald i nære relasjonar (2016-2019)*. Utarbeidet med kommunene; Bokn, Karmøy, Tysvær, Sveio, Sauda, Suldal, Etne, Vindafjord og

Utsira.

[file:///C:/Users/VeKambe/Downloads/HANDLINGSPLAN%20VOLD%20I%20N%C3%86RE%20RELASJONER%20REV%201.08.16%20\(1\).PDF](file:///C:/Users/VeKambe/Downloads/HANDLINGSPLAN%20VOLD%20I%20N%C3%86RE%20RELASJONER%20REV%201.08.16%20(1).PDF)

Winter, S. & Nielsen, V. (2008). *Implementering af politik*. Aarhus. Hans Reitzels Forlag.

