

Astrid Sandmoe

# Kommunale handlingsplaner mot vold i nære relasjoner

– også for eldre utsatte?

  
NASJONALT KUNNSKAPSENTER  
OM VOLD OG TRAUMATISK STRESS

# Kommunale handlingsplaner mot vold i nære relasjoner

- også for eldre utsatte?

**Astrid Sandmoe**

Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress (NKVTS) ble stiftet 17. november 2003. Selskapet er et datterselskap av UNIRAND AS, som er heleid av Universitetet i Oslo.

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

- Vold og overgrep i nære relasjoner
- Tvungen migrasjon og flyktningshelse
- Katastrofer, terror og stressmestring

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

Bak driften av senteret står: Barne- og likestillingsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, og Justis- og beredskapsdepartementet."

ISBN 978-82-8122-107-9 (trykk)

ISBN 978-82-8122-108-6 (PDF)

ISSN 0809-9103

Henvendelse vedrørende publikasjonen rettes til Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress. Kontaktinformasjon på [www.nkvts.no](http://www.nkvts.no)

# Forord

Som en oppfølging av regjeringens satsing på å forebygge vold, har mange kommuner utarbeidet handlingsplaner mot vold i nære relasjoner. Denne rapporten oppsummerer et prosjekt hvor målet var å få kunnskap om i hvilken grad de kommunale handlingsplanene inkluderer befolkningsgruppen som er 65 år og eldre og bor i privat hushold. Prosjektet inngår som en del av Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress (NKVTS) sitt forskningsprogram om vold i nære relasjoner for perioden 2014-2018. Forskningsprogrammet ble igangsatt på oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet.

Viktige samarbeidspartnere i prosjektet har vært Nettverksgruppen for eldrevold. Nettverksgruppen består av medlemmer fra alle de fem regionale ressursentrene mot vold, traumatisk stress og selvmord (RVTS), Kriesentersekretariatet, Vern for eldre – Nasjonal kontakttelefon og Nasjonal kompetansetjeneste for aldring og helse. I tillegg er førsteamanuensis Wenche Malmedal fra NTNU medlem i gruppen på bakgrunn av sin forskning om eldrevold. En stor takk til dere alle og spesielt til Aud-Mari Sohini Fjelltun ved RVTS Nord som aktivt deltok i den innledende fasen av prosjektet. En spesiell takk går også til Kristin By Adeler og Gyri Scheie ved Vern for eldre - Nasjonal kontakttelefon som har gitt god hjelp og støtte underveis i prosessen gjennom interessante diskusjoner i våre regelmessige møter!

Gode kolleger ved NKVTS fortjener også å takkes for verdifulle innspill i ferdigstillelsen av rapporten!

Oslo, 7. september 2016

Astrid Sandmoe

# Innhold

<b>Forord</b>	<b>3</b>
<b>Innhold</b>	<b>4</b>
<b>Tabelloversikt</b>	<b>5</b>
<b>Sammendrag</b>	<b>6</b>
<b>Summary</b>	<b>8</b>
<b>1 Innledning</b>	<b>10</b>
1.1 Oppdraget og formålet med studien	11
1.1 Rapportens struktur	11
<b>2 Bakgrunn og problemstillinger</b>	<b>12</b>
2.1 Vold i nære relasjoner – definisjoner og begreper	12
2.2 Eldrevold i en nordisk og europeisk kontekst	15
2.3 Nasjonale meldinger og planer	16
2.4 Kommunale handlingsplaner	17
2.5 Problemstilling og avgrensning	19
<b>3 Metode</b>	<b>20</b>
3.1 Datainnsamling	20
3.2 Dokumentanalyse	23
3.3 Styrker og begrensninger ved studien	24
<b>4 Resultater</b>	<b>25</b>
4.1 Handlingsplanene og eldre utsatte	26
4.2 Hjelp og støtte til de involverte	27
4.3 Bistand til ansatte vedrørende eldrevold	28
<b>5 Drøfting og oppsummering</b>	<b>30</b>
5.1 Planer for handling eller visjoner?	30
5.2 Planer for utsatte og ansatte?	32
5.3 Planer som forplikter?	35
5.4 Oppsummering	36
<b>6 Anbefalinger</b>	<b>38</b>
<b>Litteratur</b>	<b>39</b>
<b>Vedlegg 1</b>	<b>Oversikt over inkluderte kommunale handlingsplaner</b>
	<b>43</b>

# Tabelloversikt

Tabell 2.1 Antall kommunale handlingsplaner.....	18
Tabell 2.2 Kommunenes rapportering om tjenestene til voldsutsatte .....	18
Tabell 3.1 Antall inkluderte kommunale handlingsplaner i fem regioner.....	21
Tabell 4.1 Spesifikke tiltak for hjelp og støtte til eldre utsatte .....	27
Tabell 4.2 Spesifikke tiltak for ansatte ift tjenester til eldre utsatte.....	29

**Vedlegg 1** :Oversikt over inkluderte kommunale handlingsplaner

# Sammendrag

Dette prosjektet er en del av Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress (NKVTS) sitt forskningsprogram om vold i nære relasjoner for perioden 2014-2018. Dette forskningsprogrammet ble igangsatt på oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet og er hjemlet i stortingsmelding og handlingsplan om vold i nære relasjoner (Justis- og beredskapsdepartementet, 2013a, 2013b).

I handlingsplanene fra regjeringen for periodene 2008-2011, 2012 og 2014-17 oppfordres kommunene til å utarbeide kommunale/interkommunale handlingsplaner mot vold i nære relasjoner. Omlag en tredel av kommunene har tatt denne utfordringen og utarbeidet kommunale handlingsplaner for vold i nære relasjoner. Handlingsplaner er med på å synliggjøre kommunens tjenestetilbud til utsatte grupper og kan være et nyttig dokument for å utvikle tjenestene videre.

Prosjektet følger definisjonen av «vold i nære relasjoner» slik det er gitt i overordnede nasjonale dokumenter (Justis- og beredskapsdepartementet, 2013a, 2013b). Det blir redegjort for aktuelle definisjoner og forståelser av fenomenet «vold mot eldre» og at eldrevold kan foregå i ulike kontekster fra partnervold til vold mot hjelpetrequende eldre. Oppmerksomheten og innsatsen knyttet til eldrevold blir kort diskutert i en nordisk og europeisk kontekst. Nasjonale strategiske meldinger og planer i Norge de siste årene har blitt tydeligere på å inkludere eldre utsatte.

Hensikten med prosjektet var å få kunnskap om hvordan de kommunale handlingsplanene inkluderer befolkningsgruppen som er 65 år og eldre og som bor i privat husholdning. Prosjektet har fire forskningsspørsmål. Spørsmålene omhandler i hvilken grad eldre utsatte er inkludert i handlingsplanene og hvordan de er presentert, hvilken hjelp og støtte som anbefales og på hvilken måte planene bistår ansatte i å gi tjenester til eldre utsatte. Det siste spørsmålet omhandler styrker og svakheter i de foreliggende planene.

Datainnsamlingen foregikk fra høst 2015 til vår 2016. Metoden var å søke etter kommunale handlingsplaner via kommunenes hjemmesider. For mange kommuner var det vanskelig å finne handlingsplanen og det var få kommuner som hadde en samlet oversikt over planer/saksframstillinger/webressurser relatert til vold. Det var

61 handlingsplaner fra alle deler av landet som ble inkludert i prosjektet og analysert ved hjelp av kvalitativ innholdsanalyse.

Resultatene beskrives innen rammen av forskningsspørsmålene. Hensikten for samtlige handlingsplaner er å synliggjøre vold som et problem og utvikle tjenestetilbudet til utsatte. Det er omlag en av fire handlingsplaner som ikke har den eldre befolkningen som målgruppe. Seks av planene beskriver eldre som skrøpelige/spesielt sårbare, mens de øvrige har et noe bredere perspektiv på gruppen eldre voksne. Selv om 47 av planene inkluderer eldre utsatte i den generelle delen av handlingsplanen, er tiltakene få. Det hyppigste tiltaket for hjelp og støtte til de involverte er opplysninger om Vern for eldre – Nasjonal kontakttelefon. Det er også det hyppigste tiltaket for ansatte som skal arbeide med overgrepssaker. Det er kun tre planer som nevner eldre utsatte i forbindelse med partnervold. Det er ingen som har tiltak knyttet til hvordan tjenesten kan trygge eldre som er omsorgsgivere til familiemedlemmer med kognitiv sykdom og aggressiv atferd. Generelt er tiltaksdelen i de fleste av handlingsplanene mer formulert som mål enn konkrete tiltak. Ansvar for gjennomføringen er ofte lagt på tjenester og systemer og i mindre grad knyttet til stillingsfunksjoner/personer.

I rapporten drøftes det i hvilken grad de kommunale handlingsplanene er planer for handling eller planer for visjoner. Det argumenteres for at de kommunale handlingsplanene må ha tydelige mål og rammer som synliggjøres gjennom konkrete og forpliktende tiltak. Drøftingen tar videre opp i hvilken grad handlingsplanene er for både utsatte og ansatte. Styrker og svakhet i de foreliggende handlingsplanene gjennomgås samt noen viktige faktorer som skal til for å gjøre handlingsplanene mer forpliktende for kommunen og tjenesteapparatet.

På bakgrunn av dokumentanalyse av 61 kommunale handlingsplaner mot vold i nære relasjoner kommer prosjektet med tolv anbefalinger. Disse anbefalingene kan være nyttige for både nasjonale og lokale myndigheter samt ansatte i tjenesteapparatet som involveres i arbeidet med de kommunale handlingsplanene om vold i nære relasjoner, enten ved utarbeidelse av nye planer eller ved revidering av de eksisterende.



# Summary

This project is a study within the Norwegian Center for Violence and Traumatic Stress Studies, NKVTS, research program on violence in close relationships 2014-2018. This research program has been assigned to NKVTS by the Ministry of Justice and Public Security and is authorized through the Norwegian government's action plan on violence in close relationships (Ministry of Justice and Public Security, 2013a, 2013b).

In the government's action plans from 2008-2011, 2012 and 2014-17 municipalities are encouraged to develop a municipal/ inter-municipal action plan against violence in close relationships. About one-third of the municipalities have taken on this challenge and developed municipal action plans against violence in close relationships. These action plans help to highlight the assistance available in the municipalities and can be an important document in the further development of services.

The definition "violence in close relationships" used in the report correlates to the definition found in authoritative government documents (Ministry of Justice and Public Security, 2013a, 2013b). Definitions and comprehension of the phenomena "elder abuse" as well as elder abuse occurring in different contexts, from intimate partner violence to violence against elderly people in need of care, are discussed in the following report. The attention of and the efforts found in a Nordic and European setting, against elder abuse, are briefly discussed. In the past years, strategic national white papers and government plans in Norway have emphasized the need of helping elderly victims of abuse.

The purpose of this project has been to gain knowledge on how the municipal action plans have included those within the Norwegian population, 65 years old and above, who reside in a private home. The project raises four main research questions. These questions ask to which degree elderly persons subjected to abuse are included in the municipality's action plans and in what way they are presented, what type of help and assistance is recommended and in which way these plans assist professionals in providing service for elderly victims of abuse. The last question looks at the strengths and weaknesses of the already established plans.

The data collection took place from the autumn of 2015 to the spring of 2016. The method applied was a web-search of municipality's action plans by searching their home pages on the internet. In many cases it was difficult to find the municipality's action plan and there were very few municipalities that had a summary or overview of plans/ cases/ internet resources concerning violence. 61 action plans from all over Norway were included in the project and analyzed using a qualitative content analysis.

The results are provided within the framework of the research project's questions. The purpose of these action plans were to highlight violence as a societal problem and to develop assistance services for its victims. Approximately one of four of the action plans did not include the elderly population as a target group. Six of the plans described elderly as frail/ or especially vulnerable individuals, while the rest of the plans had a broader definition of the elderly adult cohort. Even though 47 of the plans included elderly victims in their general section there were few measures mentioned. The most common assistance effort mentioned was informing about the national hotline called "Protective Services for the Elderly." This was also the most recommended practice for professionals working with cases of abuse. In only three plans were elderly individuals subjected to intimate partner violence mentioned. None of the plans described how services could help and protect elderly individuals who are the primary caregivers of family members with cognitive disorders and/ or aggressive behavior. When reviewing the action plans most of them are in general read as goals to reach instead of concrete measures of assistance. The responsibility of putting these measures into action is often put upon services and systems and to a lesser extent on professionals in certain positions/or specific individuals.

This report discusses to what degree municipal action plans are plans of action or visionary plans. Also discussed is the need for municipal action plans having distinct goals and a specific structure that is emphasized through concrete and committing measures. Also discussed is what an action plan means for both victims and professionals. Strengths and weaknesses of established action plans are discussed as well as important factors that need to be in place so that these action plans are an entity of commitment for both the municipality and its assistance services.

12 recommendations based on the analysis of 61 action plans on violence in close relationships are provided. These recommendations can be useful both on a national level but also for local government as well as for professionals involved in developing municipalities' action plans against violence in close relationships either through the development of new plans or by revising already existing plans.

# 1 Innledning

Vold i nære relasjoner har fått økt oppmerksomhet i samfunnet de siste tiårene, blant annet på grunn av de nasjonale handlingsplanene. Hovedinnsatsen i det forebyggende arbeidet har vært rettet mot barn, ungdom og yngre voksne. Mange gode og viktige tiltak er satt i gang (Jonassen, 2013). De siste årene har voldsutsatte eldre voksne blitt en synligere målgruppe og det fremheves at tilbudet til eldre utsatte personer bør styrkes (Justis- og beredskapsdepartementet, 2013a, 2013b).

Kommunene er ikke pålagt, men sterkt oppfordret til, å utarbeide handlingsplaner mot vold i nære relasjoner. En handlingsplan kan være et utmerket middel for å synliggjøre hvilket tjenestetilbud kommunen har til innbyggere som utsettes for vold eller trusler om vold fra noen i nær relasjon. I henhold til krisesenterloven (2009) er kommunen forpliktet til å ha et helhetlig tilbud til voldsutsatte og en samordnet oppfølging fra krisesenteret og kommunens tjenesteapparat. Kommunens internkontroll skal sikre dette, og fylkesmannen skal føre tilsyn med at kommunene oppfyller sine lovpålagte plikter. For fylkesmannen kan således handlingsplanen være et viktig grunnlag ved tilsyn av det kommunale krisesentertilbudet.

En plan løser imidlertid ikke problemer i seg selv. For at en plan skal være virksom må den brukes både av de menneskene som gir og desom mottar tjenester. Det er mange som gjør et utmerket arbeid for voldsutsatte selv om det ikke er utarbeidet en kommunal handlingsplan. Men det forebyggende arbeidet mot vold i nære relasjoner, er ikke en oppgave for enkeltpersoner, men for alle innen det kommunale tjenesteapparatet. En kommunal handlingsplan kan derfor være et nyttig verktøy hvis politikere og ansatte ønsker å gjøre en felles innsats for å forebygge vold i nære relasjoner blant sine innbyggere. En kommunal handlingsplan kan bidra til at arbeidet mot vold i nære relasjoner kvalitetssikres og at det ligger forpliktelser på tjenestenivå som går ut over enkeltpersoners engasjement (Helse- og omsorgsdepartementet, 2015a).

Det er viktig å presisere at denne rapporten beskriver resultatene fra dokumentanalyser av kommunale handlingsplaner mot vold i nære relasjoner, og er således ikke en evaluering av kommunenes tjenestetilbud slik den utøves i praksis.

## 1.1 Oppdraget og formålet med studien

Dette prosjektet inngår som en del av Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress (NKVTS) sitt forskningsprogram om vold i nære relasjoner for perioden 2014-2018. Programmet ble igangsatt på oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet hvor rammen er gitt gjennom stortingsmelding og handlingsplan (Justis- og beredskapsdepartementet, 2013a, 2013b). Et av temaene som departementet ønsket belyst var velferdstjenestenes arbeid med vold i nære relasjoner. De kommunale handlingsplanene kan synliggjøre hvordan det arbeides lokalt for å forebygge vold og for å gi støtte og hjelp til involverte i voldssaker.

Etter gjentatte oppfordringer fra regjeringen, har flere kommuner de siste årene utviklet handlingsplaner mot vold i nære relasjoner. Hensikten med dette prosjektet var å få kunnskap om i hvilken grad de kommunale handlingsplanene inkluderer befolkningsgruppen som er 65 år og eldre og bor i privat husholdning. Målet er at denne kunnskapen kan nyttes av den kommunale forvaltningen og sentrale fagpersoner som er involvert i utarbeidelsen og revidering av de kommunale handlingsplanene. I tillegg kan kunnskap oppnådd i prosjektet være nyttig for politikere på alle nivåer.

## 1.1 Rapportens struktur

Etter dette innledende kapittelet redegjør vi i kapittel to for definisjoner og begreper vedrørende vold i nære relasjoner generelt og spesielt om vold mot eldre. I kapittel to er prosjektets problemstillinger og avgrensninger beskrevet. Hvordan handlingsplanene er søkt opp, antallet som er inkludert i prosjektet og hvorfor de er inkludert er beskrevet i kapittel tre. Spørsmålene for innholdsanalysen er gjengitt. Kapittel tre inkluderer også en gjennomgang av styrker og svakheter ved prosjektet. I kapittel fire redegjør vi kort for resultatene som presenteres gjennom tre av forskningsspørsmålene. Det siste forskningsspørsmålet som omhandler styrker og svakheter i de foreliggende handlingsplanene, blir tatt opp og drøftet i kapittel fem. Drøftingen tar opp i hvilken grad planene generer handling, om det er planer for utsatte så vel som for ansatte og om det er planer som forplikter tjenestetilbudet. Tolv anbefalinger blir gitt i kapittel seks på bakgrunn av analysen av 61 kommunale handlingsplaner om vold i nære relasjoner.

## 2 Bakgrunn og problemstillinger

### 2.1 Vold i nære relasjoner – definisjoner og begreper

Både hva som er vold og hva som er nær relasjon kan defineres på ulike måter alt etter hvilket perspektiv som legges til grunn. I stortingsmeldingen om Forebygging og bekjempelse av vold i nære relasjoner (2013b) refereres det til Isdals definisjon av vold: «Vold er enhver handling rettet mot en annen person som gjennom at denne handlingen skader, smerter, skremmer eller krenker, får denne personen til å gjøre noe mot sin vilje eller slutter å gjøre noe den vil» (Isdal, 2000, s. 36). Isdal oppgir videre fem voldstyper: Fysisk, seksuell, materiell, psykisk og latent vold.

Verdens helseorganisasjon (WHO) definerer vold som forsettlig bruk av, eller trussel om, fysisk makt eller tvang, rettet mot en selv, andre enkeltpersoner, eller en gruppe. For å bli regnet som vold må handlingen resultere i, eller ha høy sannsynlighet for å resultere i død, fysisk eller psykisk skade, eller mangelfull utvikling (Krug, Dahlberg, Mercy, Zwi, & Lozano, 2002). Her presiseres det at handlingene utføres med *intensjon*, det vil si at handlingene er tilsiktet og at de forårsaker eller har en høy sannsynlighet for å forårsake skade. I teksten som utdyper definisjonen vektlegges det at den som besitter makten, også kan nytte denne ved å *unnlate* å gjøre nødvendige handlinger for å påføre offeret skade eller lidelse. Det vil si at denne definisjonen inkluderer forsømmelse/omsorgssvikt.

Isdal definerer ikke hvem som er voldsutøver, men bare at det er en handling rettet mot en annen person. Det vil si at selvmord eller annen vold mot en selv ikke inngår i begrepet slik det gjør i WHO's definisjon. Verken Isdal eller WHO begrenser definisjonen av vold til nær relasjon. WHO presiserer at voldsutøver også kan være gruppe eller samfunn.

Politiets definisjon på vold og nære relasjoner følger straffeloven (2005, § 9) og gjør følgende avgrensinger:

«Vold eller trusler om vold overfor personer som er eller har vært gift eller som lever eller har levd i ekteskapslignende forhold. Det gjelder også

søsken, barn, foreldre, besteforeldre og andre i rett opp- eller nedadstigende linje, samt adoptiv-, foster- og steforhold. Voldsutøvelsen er stedsuavhengig» (Politiet, 27.09.2011).

## Om vold mot eldre

Fag- og forskningsmiljøene har hatt vanskelig for å enes om definisjonen av vold mot eldre. Organisasjonen Action on Elder Abuse (AEA) i Storbritannia utarbeidet en definisjon som på norsk kan oversettes til:

“Overgrep mot eldre er en enkeltstående handling, gjentatte handlinger eller mangel på riktige handlinger som forårsaker skade, nød eller lidelse hos en eldre person. Overgrep skjer i et forhold hvor det i utgangspunktet er en forventning om tillit. Overgrepene kan være fysiske, psykiske, sosiale, materielle, seksuelle og/eller omsorgssvikt» (AEA, 1995).

WHO og International Network for the Prevention on Elder Abuse (INPEA) adopterte AEA-definisjonen i 2002. Definisjonen har senere blitt benevnt som Torontodeklarasjonen. Menneskerettighetsperspektivet har blitt forsterket det siste tiåret og «serious loss of dignity and respect» er nå lagt til definisjonen (WHO, 2014, p. 78). Definisjonen er ikke avgrenset til nær relasjon, men til noen den eldre personen har et tillitsforhold til. Dermed kan voldsutøver i henhold til denne definisjonen være nabo, venn, helsepersonell eller andre innen tjenesteapparatet. I de fleste europeiske land regnes en person som eldre, fra 60-65 år eller ved tidspunkt for pensjonering (Sethi et al., 2011).

Torontodeklarasjonen er den mest brukte definisjonen. Den har sitt utspring i sosialgerontologien, men det finnes også andre forståelsesrammer for eldrevold (UN, 2013). En forståelsesramme som særlig har vært rådende i USA, har fokus på vold mot skrøpelige eldre i en omsorgstaker-omsorgsgiver-relasjon. Her forstås overgrep mot sårbare eldre som tilsiktede handlinger som forårsaker skade eller hvor det er fare for å bli alvorlig skadet av en omsorgsperson eller en annen person som står i et tillitsforhold til den eldre. Det kan også være sviktende evne fra omsorgspersonen til å dekke den Eldres grunnleggende behov eller at omsorgsgiver ikke klarer å beskytte den eldre personen fra skade (UN, 2013).

En tredje forståelsesramme er i konteksten partnervold, som har sitt utspring i feministisk teori. Forskning tyder på at uansett alder, er det kvinnene som utsettes for de mest alvorlige overgrepene ved partnervold (Heimer, Andersson, & Lucas, 2014;

Naughton et al., 2010; Thoresen & Hjemdal, 2014; UN, 2013). For noen eldre par kan volden ha oppstått tidlig i forholdet og fortsatt inn i alderdommen, eller at volden har oppstått ved inngåelsen av nye forhold.

Skjørten (2009) har sett på kjønns- og aldersdimensjonen i vold i nære relasjoner, og viser til at historisk ble kvinnemishandling løftet fram av feministbevegelsen som hadde et klart kjønnsperspektiv, men i mindre grad et aldersperspektiv. Det motsatte var tilfelle for fagfeltet eldre vold, hvor nettopp alder var det essensielle og ikke kjønn. Eldrevoldsfeltet har sin rot i eldreomsorgen, hvor omsorgssvikt overfor skrøpelige eldre var og er et vesentlig element. Det har ført til at vold i eldre parforhold har blitt underkommunisert i vårt samfunn. Samtidig påpekes det at partnervold som videreføres inn i pensjonsalder, har mye av den samme dynamikken som partnervold blant yngre, selv om aldersdimensjonen kan være av betydning ved vår tilnærming til problemet (Skjørten, 2009).

Voldsfenomenet er imidlertid for komplekst til å bli forklart gjennom én spesifikk teori. Dette blir også fremhevet i stortingsmeldingen om vold i nære relasjoner, hvor det vises til den holistiske modellen. Dette er en mye brukt forklaringsmodell fordi den tar opp i seg mange teorier for å forstå/forklare fenomenet vold (Justis- og beredskapsdepartementet, 2013b, s. 24). Modellen er visualisert gjennom fire sirkler/systemer som omslutter og gjensidig påvirker hverandre for å forklare det komplekse samspillet mellom individer, relasjonelle og sosialpsykologiske faktorer, samfunnet individene lever i samt samfunnets strukturelle og kulturelle rammer.

I henhold til den holistiske modellen er de kommunale handlingsplanene om vold i nære relasjoner plassert i den tredje sirkelen som symboliserer samfunnet vi lever i. Rammene for innholdet i de lokale planene er gitt gjennom den ytterste sirkelen/systemet ved stortingsmelding, nasjonal handlingsplan og veileder, samt ved lover og regler. Innholdet i de lokale og nasjonale planene vil virke inn på hvordan enkeltindivider og grupper i samfunnet forstår voldsbegrepet samt hvilke hjelpetiltak som utvikles (Sandmoe, 2011).

## 2.2 Eldrevold i en nordisk og europeisk kontekst

Vold og overgrep har skjedd til alle tider og i alle samfunn, men det var først på 1970-tallet at det ble fokus på overgrep mot eldre som et spesifikt samfunnsproblem gjennom artikler om «Granny battering» i medisinske tidsskrift (Baker, 1975; Burston, 1975). Langsamt vokste det fram en erkjennelse i de europeiske landene om at vold mot eldre også var et problem i vestlige velferdssamfunn (Phelan, 2013; Sandmoe, 2013; Sethi et al., 2011).

Etter initiativ fra Norge besluttet Nordisk ministerråd i 1988 å finansiere et felles forskningsprosjekt som resulterte i rapporten «Overgrep mot eldre» (Hydle, 1994). Målet med prosjektet var å få kunnskap om omfanget av problemet i de nordiske landene som et grunnlag for sosiale og politiske beslutninger. Stang og Rytter Evensen (1985) gjennomførte de første undersøkelsene om eldrevold i Oslo i begynnelsen av 1980-årene og dette ble fulgt opp med prosjekter av Johns og Hydle (1995). Dette arbeidet resulterte i prosjektet «Vern for eldre» (Johns & Juklestad, 1995). Bortsett fra enkelte studier som ble gjennomført ved Kompetansesenter for voldsofferarbeid<sup>1</sup> og NKVTS, var det lite fokus på denne problematikken i Norge de påfølgende tiårene (Juklestad, 2007). Doktorgradsarbeidet til Sandmoe (2011) undersøkte hvordan hjemmesykepleiens praksis var i forhold til å oppdage, avklare og intervensere i saker hvor eldre ble utsatt for vold fra noen i nær relasjon. Resultatene indikerte at dette var svært kompliserte saker å håndtere for hjemmebasert omsorg, og at det var krevende å finne gode samarbeidspartnere i det øvrige tjenesteapparatet. Det fantes ingen veiledninger eller prosedyrer som støtte i håndteringen, verken for ledere eller pleiere. Det er gjennomført noen mindre studier om hvordan eldre utsatte selv opplever sin situasjon (Jonassen & Sandmoe, 2012; Solhaug, 2007). Disse studiene synliggjør eldre utsattes behov for hjelp og støtte fra det kommunale tjenesteapparatet for å endre en vanskelig livssituasjon.

I Danmark og Sverige gjennomførte Tornstam (1988) noen studier for å belyse omfanget av eldrevold, men videre forskning på eldrevoldsområdet kom ikke i gang i Sverige før etter tusenårsskiftet. I Danmark og Island har eldrevoldsforskning stort sett vært fraværende. I Finland har det vært gjennomført flere studier om eldrevold fra 1980-årene og framover (Luoma & Koivusilta, 2009).

---

<sup>1</sup> Kompetansesenter for voldsofferarbeid var et senter som ble etablert i 1995 og som i 2003 ble en del av NKVTS.



WHO's rapport beskriver det voldsforebyggende arbeidet for eldre utsatte i de europeiske landene (Sethi et al., 2011). Rapporten synliggjorde at Norge og de øvrige skandinaviske landene fortsatt hadde et arbeid å gjøre i forhold til å utvikle en nasjonal politikk og programmer for å forebygge eldrevold. Irland er et av landene som har utmerket seg de siste femten årene. En regjeringsoppnevnt arbeidsgruppe publiserte i 2002 dokumentet «Protecting our Future» med forslag om en nasjonal policy. I 2007 ble det etablert en tjeneste med 32 senior caseworkers samt en leder for hver av de fire regionene. I 2011 hadde denne tjenesten ca 2000 henviste eldrevoldssaker (Phelan, 2013). I tillegg ble det gjort en gjennomgang av lovverket og ytterligere regulering av sykehjemssektoren. I 2008 ble National Centre for the Protection of Older People (NCPOP) etablert ved University College Dublin. NCPop er et senter for fag- og forskningsvirksomhet innen eldrevold og jobber tett med den nasjonale tjenesten for å utvikle og kvalitetssikre tjenestene.

## 2.3 Nasjonale meldinger og planer

På ti år er det lansert en stortingsmelding og fire nasjonale handlingsplaner om vold mot kvinner og vold i nære relasjoner (Justis- og beredskapsdepartementet, 2012, 2013a, 2013b; Justis- og politidepartementet, 2004, 2007). Vold i nære relasjoner er til en viss grad tematisert i flere stortingsmeldinger fra Helse- og omsorgsdepartementet gjennom Omsorgsmeldingen, Fremtidens primærhelsetjeneste samt i to folkehelsemeldinger (2006, 2013, 2015a, 2015b).

I forbindelse med lanseringen av Handlingsplan mot vold for 2012 skrev justis- og beredskapsminister Grete Faremo en artikkel i Finnmark Dagblad som ble publisert på departementets hjemmeside. Faremo uttalte:

«De siste årene er det blitt allment akseptert at vold i nære relasjoner er alvorlig kriminalitet. Nå er tiden inne til å bryte ned det siste tabuområdet: Vold mot eldre». Faremo fortsetter: «Vi må bryte ned tabuet og tilpasse hjelpeapparatet som allerede finnes, slik at også de eldre ofrene får nødvendig hjelp og støtte. ... Når vi nå stimulerer flere kommuner til å utvikle egne kommunale handlingsplaner, ansvarliggjør vi også lokale myndigheter i dette viktige arbeidet. Det vil føre til bedre hjelp til ofrene – også de eldre» (Faremo, 10.01.12).

Til tross for disse uttalelsene var det kun ett av 23 tiltak i handlingsplanen som spesifikt omtalte eldre og det var at «Vern for eldre – Nasjonal kontakttelefon skal videreføres og vurderes som en permanent ordning» (Justis- og beredskapsdepartementet, 2012, tiltak 8 s. 9).

Handlingsplanen mot vold i nære relasjoner for 2012, var en foreløpig plan som ble utarbeidet i påvente av Stortingsmelding nr. 15 (2012-13). Arbeidet med stortingsmeldingen var blitt forsinket på grunn av angrepet på Regjeringskvartalet i 2011. Den nasjonale strategien om forebygging og bekjempelse av vold i nære relasjoner, som beskrivet i Stortingsmelding nr. 15 (2012-13), inkluderer vold mot eldre i større grad enn tidligere. Selv om dette er mindre synlig i den påfølgende handlingsplanen for 2014-17, er det en begynnelse for å bryte ned tabuområdet vold mot eldre.

## 2.4 Kommunale handlingsplaner

I handlingsplanene fra regjeringen for periodene 2008-2011, 2012 og 2014-17 oppfordres kommunene til å utarbeide kommunale/interkommunale handlingsplaner mot vold i nære relasjoner. I handlingsplanen for 2008-2011, Vendepunkt, tiltak 24, gis NKVTS og RVTS oppdraget med å utarbeide en mal for utarbeidelse av kommunale handlingsplaner. I tillegg skal RVTSene legge til rette for og bistå kommuner som ønsker å utvikle lokale planer. I henhold til Handlingsplan mot vold i nære relasjoner 2012 tiltak 14, ble veilederen oppdatert og relansert som en web-basert løsning i 2013. RVTSene bes om å intensivere sin innsats mot kommunene og rapportere årlig på antallet planer som er utarbeidet eller under utarbeidelse. Disse to tiltakene ble forsterket i Handlingsplan Et liv uten vold (2014-17) gjennom tiltak 38. I tillegg til å oppfordre kommunene til å utarbeide lokale handlingsplaner ble det fremhevet at planen også burde inkludere tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlige begrensninger av unges frihet. Videre skulle kommunenes utarbeidelse og bruk av handlingsplaner kartlegges.

På oppdrag fra Helsedirektoratet utarbeidet SINTEF en oversikt over hvor mange kommuner som hadde en handlingsplan mot vold i nære relasjoner ved inngangen til 2014 og våren 2015. Resultatene er gjengitt i tabell 2.1 (Ose & Kaspersen, 2015a, 2015b).

Tabell 2.1 Antall kommunale handlingsplaner

Egenrapporterte opplysninger fra kommunene	Antall kommuner (N=428)	
	Primo 2014	Medio 2015
Har handlingsplan gjeldende per dato	87	134
Har ikke handlingsplan	308	244
Ikke svart	33	50

Kilde: SINTEF

Det var flest planer fra større kommuner både i 2014 og 2015, og økningen i andelen av landets kommuner med handlingsplaner mot vold steg fra 20 til 35 prosent.

SINTEFs kartlegging inneholdt spørsmål om kommunens tjenestetilbud.

Som det framgår av tabell 2.2 er det små endringer i kommunenes rapporteringer.

Tabell 2.2 Kommunenes rapportering om tjenestene til voldsutsatte

Egenrapporterte opplysninger fra kommunene		Antall kommuner (N=428)	
		Primo 2014	Medio 2015
Har oversikt over antall personer som har henvendt seg om vold i nære relasjoner		66	52
Tjenestetilbudet vurderes som tilfredsstillende:	I svært liten/liten grad	44	31
	I noen grad	251	238
	I stor/svært stor grad	91	97
	Ikke svart	42	62

Kilde: SINTEF

SINTEF har sammenlignet graden av tilfredshet med kommunestørrelse, fylke og helseregion og finner at det er de største kommunene som er i flertall når de oppgir at de gir et tilfredsstillende tilbud til voldsutsatte. Det fremkommer ikke opplysninger om det er gjort sammenligninger mellom kommuner som har en handlingsplan mot vold versus de som ikke har dette plandokumentet. Vi kan derfor ikke, på bakgrunn av disse rapportene, dra noen slutninger om kommunale handlingsplaner virker inn på hvordan kommunen vurderer sitt tjenestetilbud (Ose & Kaspersen, 2015a, 2015b).

I 2013 ble kommunene spurt om de hadde en kompetanseplan for ansatte vedrørende vold i nære relasjoner. Det var 43 kommuner som oppga at de hadde dette (Ose & Kaspersen, 2015a).

## 2.5 Problemstilling og avgrensning

Vi har lite kunnskap om omfang, innhold og «brukervennlighet» i de kommunale handlingsplanene om vold i nære relasjoner relatert til eldre utsatte. Dette prosjektet hadde derfor følgende problemstillinger:

1. På hvilken måte er aldergruppen 65 år og eldre som bor i privat husholdning, inkludert i de kommunale handlingsplanene og hvordan blir denne gruppen presentert?
2. Hvilke tiltak for hjelp og støtte anbefaler handlingsplanene til eldre utsatte og andre som er involvert?
3. På hvilken måte bistår handlingsplanene ansatte i de kommunale helse- og omsorgstjenestene i deres arbeid med eldre utsatte og overgripere?
4. Hva er styrker og svakheter ved de foreliggende planene vedrørende vold mot eldre voksne?

Prosjektets rammer og avgrensning er den samme som i den nasjonale handlingsplanen:

«Rammen for denne handlingsplanen er kvinner og menn som utsettes for eller er utøvere av vold i nære relasjoner. Handlingsplanen omfatter vold mot nåværende eller tidligere partner, både i likekjønnede og ulikekjønnede parforhold, og uavhengig av etnisk bakgrunn og funksjonsevne. Også eldre kvinner og menn som utsettes for vold fra partner, barn, barnebarn eller andre nære familiemedlemmer, omfattes. ...»

Vold som finner sted innenfor omsorgssektoren mot eldre eller personer med nedsatt funksjonsevne fra en person den utsatte har et avhengighetsforhold til, har visse likhetstrekk med volden som finner sted i nære relasjoner. Tiltak på dette området faller imidlertid utenfor rammene for denne handlingsplanen...» (Justis- og beredskapsdepartementet, 2013a, s. 5).

Det vi si at pleiere som utøver vold, ikke er definert som nær relasjon og derfor ikke inkludert i prosjektet. Som en konsekvens av dette er heller ikke eldre personer som har langtidsopphold på sykehjem inkludert. Dette er også i tråd med handlingsplanen og med den nasjonale veilederen (NKVTS, 2013).

## 3 Metode

Dette prosjektet er en dokumentanalyse av 61 kommunale handlingsplaner om vold i nære relasjoner. Metoden er kvalitativ innholdsanalyse (Lundman & Graneheim, 2008).

Samarbeidspartnere og ressursgruppe for prosjektet har vært Nettverksgruppen for eldrevold som ble etablert i juni 2015 etter initiativ fra NKVTS og RVTS Øst. Gruppen består av 16 medlemmer som representerer hver av de fem RVTSene, Nasjonal kompetansetjeneste for aldring og helse, Krisesentersekretariatet og Vern for eldre - Nasjonal kontakttelefon. I tillegg er førsteamanuensis Wenche Malmedal fra Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU) medlem i gruppen på bakgrunn av sin forskning om eldrevold.

### 3.1 Datainnsamling

I løpet av oktober 2015 sendte alle RVTSene en oversikt til NKVTS om hvilke kommuner de kjente til hadde handlingsplan mot vold i nære relasjoner, og Vern for eldre informerte om bydelene i Oslo. Ifølge disse opplysningene var det 94 kommuner og elleve bydeler i Oslo som hadde handlingsplaner, i tillegg til at 16 kommuner var i ferd med å utarbeide eller revidere sine planer.

Datainnsamlingen foregikk i perioden oktober 2015 til medio april 2016, med unntak av to planer som ble inkludert i mai og juni. Det ble lastet ned til sammen 77 handlingsplaner: 58 var fra enkeltkommuner, en plan fra Stor-Oslo og 13 av bydelene, og fem var interkommunale planer. De interkommunale planene var utarbeidet av til sammen 34 kommuner, hvorav elleve av disse kommunene ble inkludert i prosjektet.

Målet for datainnsamlingen var ca. ti planer fra hver RVTS-region og minimum to planer fra hvert fylke. Noen planer ble sendt som vedlegg fra RVTS-kontakten, men alle ble forsøkt søkt opp via den respektive kommunes hjemmeside for å se hvor tilgjengelige planene var for innbyggere og andre som ikke hadde tilgang til

kommunens intranett. Søkeordene var enkeltvis eller i kombinasjon: Vold/vald, handlingsplan, nær relasjon. De kommunene som hadde alfabetiske emnetagger for tjenester fra a-å, ble først søkt under v (vold), o (overgrep), a (alternativ til vold) og k (krisesenter).

Svært få kommuner hadde samlet dokumenter eller andre opplysninger om vold i nære relasjoner under emner. Noen kommuner hadde handlingsplanen under «skole» og «barnehage», men de fleste søkene måtte gjøres via det åpne søkefeltet. Listen over ulike handlingsplaner som kom opp var lang, spesielt hvis det var lenge siden handlingsplanen hadde vært til politisk behandling. Det kunne være flere titalls lenker som måtte scrolles gjennom for om mulig å finne handlingsplanen, og for flere kommuner, som ifølge RVTS hadde handlingsplan var det ingen treff. Når ikke handlingsplanen ble funnet på hjemmesiden, ble det søkt via Google på de samme søkeordene pluss navnet på kommunen, og om lag 15 kommunale handlingsplaner ble lastet ned. Ved søk på en kommune, kunne det komme opplysninger om handlingsplan i en annen kommune som gjorde videre søk mulig.

Tabell 3.1 Antall inkluderte kommunale handlingsplaner i fem regioner

<b>RVTS-region</b>	<b>Antall planer valgt ut</b>
<b>Øst:</b> Østfold, Akershus, Oslo, Hedmark og Oppland	14 + 3 bydelsplaner
<b>Sør:</b> Buskerud, Vestfold, Telemark, Aust-Agder og Vest-Agder	14
<b>Vest:</b> Rogaland, Hordaland og Sogn og fjordane	10
<b>Midt:</b> Møre og Romsdal, Sør-Trøndelag og Nord-Trøndelag	10
<b>Nord:</b> Nordland, Troms og Finnmark	10
<b>Totalt</b>	<b>61</b>

Datasamlingen var mer tidkrevende enn antatt, og uten informasjonen fra RVTSene og Vern for eldre - Nasjonal kontakttelefon ville det vært vanskelig å finne et tilstrekkelig antall kommunale handlingsplaner. I alle fylker ble det søkt etter kommunale handlingsplaner. Det var ikke mulig å gjøre en utvelgelse etter by- og landkommuner eller etter antall innbyggere fordi antall handlingsplaner vi klarte å lokalisere i prosjektet var begrenset.

Som det fremgår av tabell 3.1 er antall planer inkludert i prosjektet høyere for RVTS Sør og Øst fordi disse regionene består av fem fylker, mens det er tre fylker i de øvrige regionene. For Oslo var det forholdsvis greit å lokalisere handlingsplanene for

13 av 15 bydeler. Her ble tre planer inkludert og valgt ut tilfeldig via nummertrekning.

I Sør-Trøndelag ble utallige søk gjort på kommunenes hjemmesider samt via Google, uten at det lyktes å finne kommunale handlingsplaner. Også rådgiver Ystgård ved RVTS Midt gjorde omfattende søk uten resultat. I følge SINTEF hadde seks av fylkets 25 kommuner handlingsplan ved utgangen av 2013, og det var det samme antallet som ble oppgitt i rapporteringen for 2015 (Ose & Kaspersen, 2015a, 2015b). Ystgård var kjent med at Trondheim kommune hadde sin plan til revidering og at en kommune planla å begynne arbeidet med handlingsplan i 2016.

Tabellen i vedlegg 1 gir en fullstendig oversikt over hvilke kommunale handlingsplaner som er inkludert i prosjektet. Som det fremgår av tabellen, var det på søketidspunktet elleve av planene hvor tidsperioden var utgått, eller at planen manglet datering. Alle de elleve planene, bortsett fra Skjervøy, var tilgjengelige via de respektive kommunenes hjemmeside. Vi antar at handlingsplanen ville vært fjernet fra hjemmesiden hvis den ikke lenger var aktuell. For eksempel skulle handlingsplanen for Ålesund vært evaluert i 2013 med intensjon om ny planperiode for 2014-18, men det finnes ingen revidert handlingsplan på kommunens hjemmeside. Vi har derfor valgt å inkludere disse elleve planene i prosjektet. I tillegg er det tatt med noen handlingsplaner som er «utkast», selv om øvrige dokumenter på kommunens hjemmeside viser at handlingsplanene er godkjent gjennom politisk behandling.

I tillegg til søk på kommunenes hjemmesider ble det gjort søk på hjemmesiden til ti fylkesmenn for å se hvordan nasjonale dokumenter, retningslinjer, veiledninger og øvrige ressurser vedrørende det forebyggende voldsarbeidet var samlet og presentert for på den måten synliggjøre og støtte kommunene ved utarbeidelse av handlingsplaner. Hjemmesiden til fylkesmennene har blitt endret det siste året. Det er nå mulig å søke på temaer fra a til å eller innen ni hovedområder, blant annet «Folk og samfunn», «Helse- omsorg- og sosialtjenester» og «Barnehage og opplæring». Det var undermapper for tvang, krisesenter, vergemål etc, som også var å finne alfabetisk under temaer, men det var ingen undermappe for vold i nære relasjoner. Ved søk i det åpne feltet på «vold i nære relasjoner», var det flere hundre/tusen treff. Selv ved å smale søke ved å kombinere med hovedområde og innholdstype, var det fortsatt mange treff.

## 3.2 Dokumentanalyse

Hver av de 61 handlingsplanene ble gjennomgått og følgende områder ble beskrevet:

- Hva er mål/hensikt med handlingsplanen?
- Hvem er i målgruppen?
- Er vold mot eldre voksne inkludert?
- Inneholder planen spesielle tiltak for/relatert til eldre utsatte?
- Hvem har ansvar for gjennomføring av tiltakene?
- Hvordan skal handlingsplanen implementeres, resultatene rapporteres og evalueres, og tiltakene revideres.
- Et punkt for kommentarer og oppsummering.

På bakgrunn av disse beskrivelsene, ble de kommunale handlingsplanene som inkluderte utsatte i alderen 65 år +, analysert samlet for hver av de fem regionene til RVTS, med utgangspunkt i forskningsspørsmålene hvor temaene var:

1. Hvordan eldre utsatte er presentert i handlingsplanene.
2. Hvilken hjelp og støtte som er tilgjengelig/anbefales for eldre utsatte og andre som er involvert.

Tema 2 ble delt inn i følgende undertema:

- 2a) Om eldre par var nevnt som målgruppe for tiltak relatert til partnervold.
  - 2b) Om planen omtalte utsatthet hos eldre hjemmeboende personer som er avhengig av en uformell omsorgsperson.
  - 2c) Om det var fokus på tryggheten for ektefeller/omsorgsgivere til personer som har kognitiv svikt og truende eller aggressiv atferd.
3. På hvilken måte planene bistår ansatte i de kommunale helse- og omsorgstjenestene i arbeidet med eldre utsatte og overgripere.
  4. Styrker og svakheter i de foreliggende handlingsplanene vedrørende vold mot eldre voksne.

Som en del av analysearbeidet var kommunale handlingsplaner tema på Nettverkssamlingen om eldrevold i mars 2016. Her ble de foreløpige resultatene presentert og diskutert.



### 3.3 Styrker og begrensninger ved studien

En styrke ved studien er at kommunale handlingsplaner mot vold i nære relasjoner er inkludert fra atten av nitten fylker og at planene er fra byer, tettsteder og landkommuner. Samarbeidet med Nettverksgruppen for eldrevold har vært en styrke, både for å lokalisere hvilke kommuner som har planer, men også for å diskutere hva som var viktig å fokusere på i prosjektet. Alle de fem RVTSene og Vern for eldre i Oslo følger opp kommunenes arbeid med handlingsplanene gjennom kontakt med handlingsplankoordinatorene, med veiledning og ved å arrangere fagseminarer.

Begrensningen ved studien kan være knyttet til søkestrategien. Det er dokumenter vi ikke har klart å lokalisere selv der det er opplyst om at det er utarbeidet en kommunal handlingsplan om vold i nære relasjoner. En forklaring kan være at handlingsplanen og tilhørende dokumenter er lagt på kommunens lukkede nettverk. En annen mulighet er at handlingsplanen er lagt på hjemmesiden, mens en operasjonalisert tiltaksplan som inkluderer ansvar og budsjett kan finnes som internt dokument på kommunenes intranett. Som eksempel kan nevnes «Handlingsplan mot vald og trugsmål i nære relasjoner i Stryn kommune», godkjent i kommunestyret den 28.06.11, som viser til tre vedlegg. Stryn har en samlet og god oversikt over dokumenter om vold i nære relasjoner som gjør søkeprosessen på «vald» enkel. Under den samlede oversikten er to av handlingsplanens vedlegg, men ikke vedlegget «Plan for tiltaksutvikling». For Kragerø kommune er tiltaksoversikten for perioden 2012-16 ikke fylt ut, men i møteprotokollen til Hovedutvalg for læring og utvikling sak 8/12 fremgår det at «Berørte avdelinger er selv ansvarlig for å legge aktuelle tiltak inn i sine respektive virksomhetsplaner».

Det er mulig vi hadde klart å lokalisere flere handlingsplaner ved å ta direkte kontakt med kommunene. På den annen side bør de kommunale handlingsplanene være tilgjengelige for befolkningen, samarbeidspartnere og andre interesserte. Vi mener derfor det er en styrke ved studien at vi kun har benyttet de søkemulighetene som er allment tilgjengelige.

## 4 Resultater

Som det fremgår av forrige kapittel om datasamlingen, var det 34 kommuner som sto bak utarbeidelsen av fem interkommunale handlingsplaner. Det var flere kommuner som ikke hadde gjort planen tilgjengelig på sin hjemmeside eller viste til den, og bruken av den interkommunale planen var også forskjellig. For eksempel har Tønsberg og Andebu ikke gjort noen lokale endringer i den interkommunale handlingsplanen for Vestfold for 2013-17 som ble utarbeidet av 12-K (samarbeidsorgan for tolv kommuner), mens Larvik beholdt sin plan uten revideringer. For de fire kommunene i Mosseregionen, godkjente Moss planen slik den forelå, mens Rygge føyde til at handlingsplanen ville bli fulgt opp av en veileder for ansatte i oppvekst- og helsesektoren.

I 6-K samarbeidet i Nord-Gudbrandsdal, ble den interkommunale planen godkjent i kommunestyret for Lesja den 26.03.15, men planen som kommer opp ved søk på kommunens hjemmeside er et forslag datert 04.11.14 uten lokal tiltaksplan. Av saksfremstillingen til annen gangs behandling i kommunestyret er rådmannens innstilling at lokale rutiner/prosedyrer skal utarbeides, men det er ingen henvisning til slike dokumenter på hjemmesiden. Lom og Sel kommune utarbeidet lokal tiltaksplan før behandling i de respektive kommunestyrene. Disse to lokale tiltaksplanene er identiske, bortsett fra at Sel har tatt med et forslag fra den politiske behandlingen i Skjåk: «Helse og omsorgsutvalet meiner det trengs ein kontakttelefon for eldre som opplever seg utsette for vold, og foreslår at Tildelingskontoret kan ha den oppgåva.» I den interkommunale planen for Indre Namdal har Snåsa utvidet avsnittet om det sørsamiske perspektivet og gjort et tillegg relatert til innvandrere og flykninger. Dette er ikke med i planen for Lierne, men tiltaksplanene er identiske for Lierne og Snåsa.

Målet og hensikten med de kommunale handlingsplanene er å bedre tjenestetilbudet til overgrepsutsatte, det vil si at utsatte indirekte også er målgruppe. Av de 61 handlingsplanene i dette prosjektet har 26 planer voldsutsatte og -utøvere som hovedmålgruppe. En tredel av planene spesifiserer ikke den overordnede målgruppen, men har dette koblet til tiltakene. Imidlertid er de fleste tiltakene rettet mot kommunalt ansatte, det vil si tiltak som skal iverksettes for eller av profesjonelle for å nå målene. Dette bør gjenspeile den overordnede målgruppen for planen slik det gjør i elleve av handlingsplanene, deriblant planen for Skien: «Målgruppa for

handlingsplanen er alle ansatte i Skien Kommune som i sitt virke møter volds- og overgrepssatte, slik at alle i enda større grad kan bidra til en trygg og god tilværelse for byens innbyggere». I Handlingsplan for bekjempelse av vold i nære relasjoner for Asker står det: «Handlingsplanen skal være et praktisk styringsredskap for politikere, rådmann og ansatte i utøvende tjenester».

Alle handlingsplanene, med enkelte unntak, refererer til Isdals definisjon av vold og de ulike kategoriene for voldshandlingene (Isdal, 2000). Planene har dermed ikke inkludert omsorgssvikt i begrepsavklaringen. Mange planer viser imidlertid til omsorgssvikt når det refereres til barnevernstjenestene. Det er kun de planene som bruker WHO's definisjoner på vold generelt (Dahlberg & Krug, 2002) eller har med WHO's definisjon på overgrep mot eldre (WHO, 2002), som har omsorgssvikt/forsømmelse med i begrepsavklaringen. Alle planene viser til barn som en utsatt og sårbar gruppe, og ca. to tredeler av planene inkluderer også eldre voksne i denne gruppen.

Resultatene presenteres innen rammen av de tre første forskningsspørsmålene, slik de er gjengitt i kapittel 2.6. Det siste spørsmålet som gjelder styrker og svakheter ved handlingsplanene vil bli gjennomgått i drøftingen.

Det er bare der utsatte eldre voksne er nevnt eksplisitt som tas med i denne redegjørelsen. Det er mulig at de som har utarbeidet og vedtatt handlingsplanene har vurdert at mange av tiltakene inkluderer eldre utsatte, selv om det ikke fremgår av teksten. Men en slik tolkning forutsetter at brukeren av planen har denne kunnskapen og forståelsen av vold i et livsløpsperspektiv.

## **4.1 Handlingsplanene og eldre utsatte**

De nasjonale handlingsplanenes mål og hensikt er rammen for de lokale planene. Av de 25 kommunale handlingsplanene som er datert før 2014, var det ni som ikke nevnte og/eller inkluderte eldre voksne i arbeidet mot vold i nære relasjoner. Som eksempel kan nevnes at mandatet for den overordnede interkommunale planen for Vestfold var «å lage en plan som omhandler barn og unge og deres nærmeste omsorgspersoner. Det betyr at vold mot eldre, overfallsvold og voldtekter ikke omhandles direkte av planen». Av de 36 kommunale handlingsplanene som er datert fra 2014 og fremover, var det kun fem planer som ikke hadde med eldre voksne. Det

vil si at av de 61 kommunale handlingsplanene som utgjør dette prosjektet, var det omlag en av fire planer som ikke inkluderte eldre utsatte.

Det er i den generelle delen av handlingsplanen hvor eldre utsatte oftest er nevnt og da gjerne ved å vise til internasjonale forekomsttall. Av de 47 planene som inkluderer eldre, er det seks som kun beskriver eldre innen gruppen skrøpelig/spesielt sårbar. De øvrige har et noe bredere perspektiv på gruppen eldre voksne, selv om det også i disse planene er forekomsttall som det refereres mest til. Tolv planer nevner spesifikt at partnervold også foregår i eldre år.

Den videre fremstillingen av resultatene bygger på de 47 planene hvor eldre er nevnt og/eller inkludert i målsettingen for planen.

## 4.2 Hjelp og støtte til de involverte

Selv om eldre voksne er nevnt i den innledende delen, er det få som har med spesifikke tiltak for eldre utsatte i tiltaksdelen av planen.

Av de 47 handlingsplanene er det tolv som ikke har noen tiltak hvor eldre er nevnt spesifikt. Tabell 4.1 gjengir tiltak relatert til eldre utsatte.

*Tabell 4.1 Spesifikke tiltak for hjelp og støtte til eldre utsatte*

<b>Tiltak i handlingsplanene</b>	<b>Antall planer N=47*</b>
Opplysninger om Vern for eldre - Nasjonal kontakttelefon	22
Utarbeide informasjonsmateriell til eldre i kommunen	8
Innføre temaet vold i samtale med eldre	5
Har et lavterskeltilbud til eldre voldsutsatte	5
Etablere/vurdere å etablere et lavterskeltilbud	5

*\*Flere av tiltakene kan være fra samme handlingsplan*

Opplysningene om Vern for eldre - Nasjonal kontakttelefon var som regel listet opp under sentrale tiltak/ressurser. Et flertall hadde en kort beskrivelse av denne tjenesten slik den er presentert på hjemmesiden ([www.vernforeldre.no](http://www.vernforeldre.no)), mens andre kun hadde oppgitt telefonnummer og link til hjemmesiden. I åtte handlingsplaner er

opplysninger om Vern for eldre - Nasjonal kontakttelefon det eneste tiltaket relatert til eldre spesielt.

Tolv av handlingsplanene nevner i den generelle delen at partnervold også kan være et problem i eldre parforhold. Tre av disse planene følger opp med tiltak, selv om ikke formuleringen er spesielt tydelig for eldre som er utsatt for partnervold. Vedrørende eldre personer med kognitiv svikt har handlingsplanen for Rælingen tatt med under eksisterende tiltak at tjenestekontoret og hjemmesykepleien skal rette spesiell oppmerksomhet mot pleietrengende eldre personer og personer med demens, og andre med nedsatt funksjonsevne. I Steinkjer vil temaer om vold og overgrep legges inn i kartleggingssamtaler med pasienter/brukere som har demens og deres pårørende. Ingen handlingsplaner har med spesifikke forebyggende tiltak for å trygge eldre omsorgsgivere til ektefeller/andre med kognitiv svikt og aggressiv atferd.

Andre enkelttiltak som nevnes er å trekke inn pårørende eller verge hvis den eldre utsatte har manglende samtykkekompetanse, og en plan av nyere dato viser til kontakt med vergemålsmyndigheten. Et fåtall handlingsplaner har tiltak som inkluderer frivillige organisasjoner, blant annet selvhjelpsgrupper for pårørende til personer med demens.

Flere av kommunene har en samisk befolkning, men dette fokuset mangler eller er svært begrenset og eldre samer er ikke nevnt i handlingsplanene. Eldre utsatte med annen etnisk bakgrunn enn den norske er ikke i fokus i tiltaksplanene. Bydel Grorud i Oslo har i underkant av 30 000 innbyggere fra 150 land, hvor en forholdsvis stor andel er fra land med sterke patriarkalske strukturer og tradisjoner, slik som Pakistan, Somalia og Tyrkia. Befolkningen omtales i handlingsplanen som ung. Bydel Grorud oppgir at gjennomsnittsalderen for pasienter i hjemmetjenesten er 74,25 år (Bydel Grorud, 2014). Vedrørende kulturforståelse og samarbeid med innvandrermiljøene er dette tatt med under tiltak for barnevernstjenesten.

## **4.3 Bistand til ansatte vedrørende eldrevold**

Vern for eldre - Nasjonal kontakttelefon gir råd og veiledning til de som er direkte berørt av overgrepene og til de som skal yte hjelp. Derfor er denne tjenesten meget relevant for ansatte i det kommunale tjenesteapparatet. Kontakttelefonen er tatt med

som et tiltak i tabell 4.2, selv om de fleste planene kun oppgir kontaktopplysninger og ikke omtaler denne tjenesten spesielt som en ressurs for ansatte som trenger kvalifiserte råd ved utredning og/eller håndtering av eldre voldssaker. Enkelte handlingsplaner nevner spesielt at e-læringsprogrammene til Vern for eldre - Nasjonal kontakttelefon vil bli benyttet i internundervisningen.

Antagelig vil flere planer enn det som er redegjort for her, ha kompetansegivende tiltak som også inkluderer eldre siden eldre er inkludert i målsettingen for 47 av de 61 handlingsplanene som er inkludert i dette prosjektet.

Noen planer har med tiltak om at det skal utarbeides en veileder for ansatte, slik som i planen for Lillesand (2014-18): «Utarbeide veileder for kommunens ansatte; Ansvar for tiltaket er SLT- Tverrfaglig familievoldsteam; ferdig til trykking 16.12.14». Trykksaken er ikke lagt på hjemmesiden til Lillesand kommune.

Tabell 4.2 Spesifikke tiltak for ansatte ift. tjenester til eldre utsatte

Tiltak i handlingsplanene	Antall planer N=47*
Opplysninger om Vern for eldre - Nasjonal kontakttelefon	22
Utarbeide rutiner/prosedyrer for å avdekke og håndtere overgrepssaker	8
Kompetansebyggende tiltak	7
Utrede/opprette familievoldsteam, tverrfaglige konsultasjonsteam, Vern for eldre	6
Oppnevne kontaktperson for Vern for eldre - Nasjonal kontakttelefon	2
Delta i faglig nettverk om eldre vold i regi av RVTS Vest	1
Eldrevold tema i samarbeidsmøter	1
Benytte krisesentertilbudet	1

\*Flere av tiltakene kan være fra samme handlingsplan.

Tiltaksdelen i handlingsplanene er gjennomgående generelt formulert og i mindre grad utformet som konkrete tiltak. Som nevnt i kapittel 3.3, kan det skyldes at en konkretisert og operasjonalisert tiltaksplan kun er tilgjengelig på kommunens intranett. Det er ingen opplysninger på kommunenes hjemmesider om eventuelle interne veiledere.

## 5 Drøfting og oppsummering

Det er beskrivelsene av de eksisterende og planlagte *handlingene* og hvem som har ansvaret for at disse handlingene gjøres tilgjengelige og kjent for de som skal yte og bruke tjenestene, som gjør at en plan kan omdanne ord til handling. Hvis ikke tiltakene er konkretisert, men utformet som mål, blir de vanskelig å gjennomføre i praksis. Hvis ikke ansvaret for tiltaket er spesifisert, men gitt til en eller flere overordnede etater eller tjenester, kan gjennomføringen av tiltakene utebli. Hvis alt som koster skal tas innen eksisterende budsjett eller gjennom eksterne midler, er det fare for at tiltakene blir satt på vent. Hvis det ikke er spesifisert hvem som har det overordnede ansvaret med å påse at tiltakene følges opp, rapporteres og evalueres, er det stor fare for at planen ikke vil fungere som et redskap for å omdanne ord til handling, verken for ansatte eller for kommunens innbyggere. Spørsmålet er derfor i hvilken grad de kommunale handlingsplanene mot vold i nære relasjoner er et egnet verktøy i det forebyggende arbeidet slik de foreligger i dag.

Det er spesielt tre områder som tas opp i denne drøftingen og som kort kan uttrykkes gjennom spørreordene – handlingsplaner om *hva*, for *hvem* og *hvorfor*?

### 5.1 Planer for handling eller visjoner?

De kommunale handlingsplanene har gjennomgående en god innføring i voldsproblematikk og gjengir nasjonale føringer og dokumenter, lover og retningslinjer og redegjørelser av definisjoner og begreper. Oppbyggingen av de kommunale planene følger stort sett disposisjonen som er gitt i de nasjonale handlingsplanene (Justis- og beredskapsdepartementet, 2012, 2013a; Justis- og politidepartementet, 2007) og veilederne (Justis- og politidepartementet, 2008; NKVTS, 2013). Siden de fleste kommunale handlingsplanene som er inkludert i dette prosjektet er utarbeidet de siste årene, er det satsingsområdene: «Forebygging og synliggjøring», «Kunnskap og kompetanse» samt «Hjelpe- og behandlingstilbudet» som har det sterkeste fokuset. Noen planer har også med «Samarbeid og samordning» som et eget satsingspunkt. Uansett uttrykker

hoveddelen av de kommunale planene en visjon om å øke tilgangen og kvaliteten på tjenestene til overgrepsutsatte gjennom holdningsendring, gjennom tiltak til grupper av befolkningen og gjennom kompetanseheving hos de ansatte. Disse visjonene uttrykkes gjennom planens mål og hensikt. Visjoner er viktig for å signalisere hvilken vei kommunen ønsker å utvikle sine tjenester, og noe politikere, ledere og andre ansatte skal strekke seg etter. Mange av planene har gode og omfattende visjoner.

Den nettbaserte veilederen som NKVTS og RVTSe utarbeidet på oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet, omtaler tre ulike målformuleringer for tiltak (NKVTS, 2013). De samfunnsorienterte målene, som endringer av holdninger og nulltoleranse for vold, er ofte ideelle og vanskelige å etterprøve. Videre omtaler veilederen organisatoriske mål som beskriver hva kommunen ønsker å bedre innen sitt tjenesteapparat og som kan konkretiseres gjennom tiltak. Det tredje nivået er brukerorienterte mål som er utarbeidet for spesifikke grupper eller problemstillinger.

Det er gjennomgående en svakhet i handlingsplanene at de organisatoriske og brukerorienterte målene i liten grad er omsatt til konkrete tiltak som er mulige å evaluere. Nye tiltak behøver nødvendigvis ikke øke kostnadene for kommunen totalt sett, men det kan være nødvendig med omdisponeringer innen eksisterende budsjett for å styrke visse deler av tjenesten for å opparbeide større handlingskompetanse og handlingsberedskap i håndteringen av mistenkte overgrepssaker, både hos enkeltpersoner og i tjenesten som sådan. Det bør også være mulig å sette krav om et forpliktende tverrfaglig og tverretatlig samarbeid i det kommunale tjenesteapparatet som skal gi hjelp og støtte til overgrepsutsatte og andre involverte. Forskning viser at organisering av tjenestene er særdeles viktig for å gi eldre voldsofre og deres familie «hjelp som hjelper» for å endre en vanskelig livssituasjon (Jonassen & Sandmoe, 2012; O'Donnell et al., 2012; Sandmoe, Kirkevold, & Ballantyne, 2011; Sandmoe & Skraastad, 2013). Overgrepssaker er alltid komplekse, og hvis ikke utredning og håndtering er satt i system, kan slike saker bli svært ressurskrevende og langvarige for det kommunale hjelpeapparatet.

En utfordring for kommunene er å gi rammene for handlingsplanen. En lokal handlingsplan bør ha fokus på det som ligger inn under kommunens virkeområde og som synliggjøres i tiltakene. De som gir mandatet for å utarbeide en kommunal plan, bør først tenke igjennom om det er et reelt ønske i det politiske miljøet, i administrasjonen og fagmiljøene om en plan med konkrete og forpliktende tiltak. Slik mange kommunale handlingsplaner mot vold i nære relasjoner er utformet i dag, er det usikkert om de gjør en forskjell for ansatte, som igjen kan gjøre en forskjell for



overgrepsutsatte i forhold til de tjenestene som er tilgjengelige for å avhjelpe problemene.

## 5.2 Planer for utsatte og ansatte?

Omlag halvparten av handlingsplanene hadde voldsutsatte som overordnet målgruppe, og de andre hadde inkludert både utsatte og utøvere i målet og hensikten med planen. Det vil si at brukerperspektivet er inne i alle de 61 handlingsplanene. Derfor er det et paradoks at det gjennomgående er vanskelig å lokalisere handlingsplanen på den kommunale hjemmesiden, og dermed få en oversikt over lokale, regionale og sentrale tiltak, dvs. å få opplysninger om hvor hjelpen finnes.

Når det gjelder gruppen eldre voksne, er det 47 handlingsplaner som har inkludert eldre, i hvert fall i den generelle delen av planen, om enn i mindre grad i tiltaksdelen. Den mest vanlige måten å presentere eldre utsatte på er under gruppen spesielt sårbar, som skrøpelig og avhengig av hjelp i hjemmet. Av den grunn burde planene omtalt omsorgssvikt på en grundigere måte. Forskning viser at dette er en aktuell problemstilling for eldre utsatte (Naughton et al., 2010; O'Keeffe et al., 2007; Sandmoe et al., 2011). En mulig forklaring på at de kommunale handlingsplanene ikke har vektlagt omsorgssvikt er at den nasjonale handlingsplanen kun nevner dette begrepet én gang, selv om det er mer enn 30 treff på dette ordet i stortingsmeldingen (Justis- og beredskapsdepartementet, 2013a, 2013b).

Norge har en godt utbygd kommunal helse- og omsorgstjeneste som gjør at eldre personer med demens eller andre tilstander med kognitiv svikt, bor lenge hjemme før de blir innlagt på institusjon (Helse- og omsorgsdepartementet, 2015a; Helsedirektoratet, 2016; Vossius et al., 2015). Noen av disse personene har en tilstand hvor aggressiv og truende atferd kan være en del av sykdomsbildet. Det gjør at også uformelle omsorgsgivere er mer utsatt for overgrep fra den de gir sin omsorg (Jonassen & Sandmoe, 2012).

Det er påfallende at få kommunale handlingsplaner viser til lovgrunnlaget som anvendes i forhold til når man kan gi «påtrengende nødvendig» helsehjelp til eldre utsatte som har redusert eller manglende samtykkekompetanse (helse- og omsorgstjenesteloven, 2011; pasient- og brukerrettighetsloven, 1999). Grunnen kan være at dette mest sannsynlig er ivaretatt i kommunens kvalitetshåndbok. Selv om

helse- og omsorgspersonell per definisjon ikke regnes som nær relasjon, kan det være at ansatte følger opp tiltak som omsorgspersonen i hjemmet har iverksatt for å trygge den eldre eller for å kunne klare omsorgsoppgavene. Selv om det ikke er en intensjon om å skade eller påføre lidelse, kan likevel utfallet være overtramp, hvor profesjonelle hjelpere har ansvar for å prøve ut andre metoder for å løse problemene. Derfor bør det gjøres klart i enhver kommunal handlingsplan mot vold at større eller mindre påtregende tvangstiltak som ansatte blir en del av, og som ikke er hjemlet i ovennevnte lovverk, er overgrep.

Eldre voksne er i likhet med andre aldersgrupper en uensartet gruppe og kan rammes av ulike typer vold i ulike relasjoner, noe som også presiseres i Handlingsplan Et liv uten vold: «Også eldre kvinner og menn utsettes for vold fra partner, barn, barnebarn eller andre nære familiemedlemmer» (Justis- og beredskapsdepartementet, 2013a, s.5). Utfordringer knyttet til «tradisjonell» partnervold i parforhold med eldre personer, kan med fordel gjøres tydeligere både i nasjonale og kommunale handlingsplaner. Alle landets politidistrikter benytter i dag SARA (Spousal Assault Risk Assessment Guide) for risikovurdering ved familievold (Politidirektoratet, 2014). Forskning i Norge tyder på at SARA i liten grad benyttes av politiet ved eldrevold (Aas, 2015). Deler av sjekklisten i SARA ble av flere innen politiet opplevd som nyttig ved familievold der eldre foreldre ble utsatt for overgrep fra voksne barn (Aas, 2015). Imidlertid er SARA et utredningsverktøy som er validert for å nyttes ved partnervold, og kan derfor ikke automatisk brukes ved andre typer hendelser.

Flere av forskerne som utarbeidet SARA, har også utarbeidet EARA (Elder Assault Risk Assessment Guide) som er under utprøving i Canada (Storey, Hart, & Kropp, 2010). I manualen presiserer Storey et al. at SARA både kan og skal brukes ved partnervold uavhengig av alder, for å vurdere alvorligheten av volden og for at tiltak kan settes inn for å redusere risikoen for nye hendelser. Det vil antagelig hovedsakelig være tiltaksdelen som er noe forskjellig i parforhold med yngre versus eldre, ikke selve risikovurderingen. EARA retter seg mer mot risikovurdering av vold mot eldre som står i et avhengighetsforhold til overgriper, hvor overgriper har et ansvar for å gi omsorg på en eller flere måter til den eldre. Hensikten med EARA er den samme som for SARA, at den skal være en hjelp for å gjøre gode faglige beslutninger gjennom et systematisk, standardisert og praktisk rettet rammeverk for innhenting og vurdering av informasjon for risikovurdering (Storey et al., 2010). Verktøyet foreslås benyttet av politi, helse- og omsorgstjenestene, psykisk helsevern og innen tjenester som følger opp overgrepssaker.

En siste gruppe som bør omtales spesielt i de kommunale handlingsplanene, er eldre foreldre som utsettes for vold fra voksne barn. Disse foreldrene er i en spesielt vanskelig situasjon hvor mange ulike faktorer kan gjøre det vanskelig å innrømme situasjonen og søke hjelp. Det kan også utfordre tjenesteapparatet fordi foreldrene kan være svært ambivalente i forhold til tiltak som foreslås fordi de er mer opptatt av hjelp til sitt voksne barn enn til seg selv. Økonomiske overgrep er ofte en av flere voldsformer (Jonassen & Sandmoe, 2012; Naughton et al., 2010; Sandmoe & Hauge, 2014).

I gjennomgangen av aktuelt lovverk er det kun et par kommuner som i handlingsplanen nevner vergemålsmyndigheten (Statens sivilrettsforvaltning, 2016). Den nye vergemålsloven som kom i 2010 og ble iverksatt juli 2013 (vergemålsloven, 2010), er et viktig lovverk for å hindre at utsatte personer blir utnyttet økonomisk. Endringene som skjedde i forbindelse med vergemål, var ikke bare en lovreform, men i like stor grad en organisasjons- og kvalitetsreform, og vergemålsenheten hos fylkesmannen er en viktig fagressurs for kommunene i slike spørsmål. Økonomiske overgrep er et område det er knyttet meldeplikt til uavhengig av alder, og er således et aktuelt tiltak også for barn. Som eksempel kan nevnes barn som har fått erstatning på grunn av en ervervet skade, og hvor foreldre/omsorgspersonene bruker erstatningssummen på en måte som ikke tjener barnets interesser.

Det er to alternative vilkår for vergemålsmyndigheten som er nødvendige for hel eller delvis fratakelse av ansvar på det økonomiske området. Det ene er å forhindre at formuen/økonomiske interesser blir «vesentlig forringet», og det andre vilkåret er å forhindre at personen blir utnyttet økonomisk på en utilbørlig måte (vergemålsloven, 2010).

Slik som handlingsplanene fremstår i dag, er det vanskelig å vurdere hvor stor hjelp planene er for den enkelte ansatte, og om tiltakene som blir gjennomført er omfattende nok til at de opplever seg selv og tjenesten som bedre rustet til å yte tjenester innen et komplisert område slik som voldsfeltet generelt er. Som det fremgår av kapittel 4.3 er det få tiltak som retter seg mot ansattes evne til å forebygge, identifisere og håndtere saker med eldrevold. Dette kan muligens skyldes at oppmerksomheten rundt dette problemområdet generelt har vært liten både fra fag-, forsknings- og utdanningsmiljøene (Juklestad, 2007; Sandmoe & Kirkevold, 2011a, 2011b; Sogn, 2007).

Sandmoe og Skraastad (2013) utarbeidet en modell for utredning og håndtering av mulige overgrepssaker i hjemmebasert omsorg på bakgrunn av et prosjekt igangsatt

som en del av handlingsplanen for Skien kommune (2012). Rapporten beskriver også en modell for samarbeid og oppbygging av kompetanse, blant annet gjennom et tverretattlig konsultasjonsteam. Modellen er utarbeidet på bakgrunn av erfaringene fra RVTS Vest (Johansson, 2003; Nordanger, Johansson, Nordhaug, Dybsland, & Johansen, 2012). I tillegg skisseres innholdet i en sikkerhetsplan for utsatte eldre (Sandmoe & Skraastad, 2013). Generelt er det lite fokus i handlingsplanene på innholdet i en sikkerhetsvurdering og hvordan tjenesteapparatet bør håndtere dette problemet.

En annen utfordring er hvis den kommunale handlingsplanen blir for lang. Planer med mye generelt fagstoff tenderer til å bli mer lærebok enn handlingsplan, og enkelte kommer opp mot 40-50 sider. Det er vanskelig å holde handlingsplanen oppdatert med ny kunnskap. En løsning kan være å beskrive hvilke temaer som anbefales tatt inn på fagdager og i opplæringsprogram for ansatte, og evt. oppgi referanser til anbefalte kilder. Steinkjers plan for perioden 2016-19 er et godt eksempel på hvordan lover, nasjonale dokumenter og fagressurser er gjort tilgjengelige gjennom konsekvent bruk av lenker til websider. En kortfattet og konsis handlingsplan er mer egnet for travle praktikere hvis det er de som er målgruppen for planen.

## 5.3 Planer som forplikter?

Prosessen med å utarbeide kommunale handlingsplaner vil som oftest føre til økt samarbeid fordi personer fra ulike profesjoner, tjenester og frivillige organisasjoner treffes ansikt-til-ansikt for å jobbe fram et optimalt resultat. En slik effekt er ønskelig, men kortvarig. Derfor må tiltakene sikre at disse prosessene fortsetter utover i planperioden. I noen kommuner har man sett nødvendigheten av å ha en handlingsplankoordinator som fortsetter også etter at planen er politisk godkjent, og flere planer omfatter tiltak om å søke om ekstra midler for dette.

I den nasjonale veilederen om hva en kommunal handlingsplan bør inneholde, står det følgende:

«Den nye krisesenterlova pålegger kommunene ansvaret for at kvinner, menn og barn utsatt for vold skal få et faglig godt nok tilbud. For at et faglig godt nok tilbud skal kunne dokumenteres må det foreligge eksplisitte mål og virkemiddel for de ulike tjenestene i kommunen der vold kan oppdages. En

kommunal handlingsplan mot vold i nære relasjoner vil dermed være et viktig grunnlag for at kommunen kan gi en slik dokumentasjon» (NKVTS, 2013).

I veilederen vedrørende internkontroll i kommunalt krisesentertilbud (Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, 2010) vises det til at kommunene er organisert forskjellig og at fylkesmannens tilsyn vil ta hensyn til dette for å vurdere om kommunen oppfyller sine plikter i henhold til krisesenterloven. Det fremheves at tilsynet er på systemnivå og vil ha særlig oppmerksomhet mot områder som kan svikte. En oppdatert kommunal handlingsplan om vold i nære relasjoner vil gi tilsynsmyndigheten dokumentasjon på tjenestesystemenes kapasitet til å sørge for at voldsutsatte "får ei heilskapelig oppfølging gjennom samordning av tiltak mellom krisesentertilbudet og ander delar av tenesteapparatet" (krisesenterloven § 4).

Behovet for dokumentasjon av innholdet i det kommunale tjenestetilbudet til voldsutsatte og kompetansen til ansatte, blir forsterket hvis reguleringen av lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m., §3-3a blir vedtatt slik det er beskrevet i «Høringsnotat; Oppfølging av Primærhelsetjenestemeldingen og Oppgavemeldingen mv.» i kapittel 3.6. Lovreguleringen har som mål å tydeliggjøre kommunens ansvar for å forebygge, avdekke og avverge vold og seksuelle overgrep og

«ha særlig oppmerksomhet rettet mot at pasienter og brukere kan være utsatt for, eller stå i fare for, vold eller seksuelle overgrep. Kommunen skal legge til rette for at helse- og omsorgstjenestene blir i stand til å forebygge, avdekke og avverge vold og seksuelle overgrep» (Helse- og omsorgsdepartementet, 2016, s. 59).

En naturlig følge av dette er at eldre utsatte og deres behov for støtte og hjelp blir mer inngående behandlet i kommende handlingsplaner. I tillegg vil lovreguleringen føre til at kommunene må ha prosedyrer og retningslinjer for å oppdage og håndtere overgrepssaker hvor ansatte er overgripere (Malmedal, 2013).

## 5.4 Oppsummering

Det er prisverdig at kommunene følger opp myndighetenes anbefalinger om å utarbeide lokale handlingsplaner mot vold i nære relasjoner. Gjennom dette arbeidet og gjennom den politiske behandlingen av planen signaliserer kommunen til

innbyggere at vold i nære relasjoner er et problem de har et samfunnsansvar for å forebygge og avhjelpe og at det således ikke er et problem kun for den private sfære. Videre signaliserer kommunen at dette er et område hvor både den enkelte ansatte og tjenesten som sådan har et ansvar for å øke kunnskap, kompetanse og beredskap.

De kommunale planene har fulgt samfunnsutviklingen og den nasjonale policy ved at det nå er et bredere fokus på vold i nær relasjon (Justis- og beredskapsdepartementet, 2013a, 2013b). Dette er mest synlig for de handlingsplanene som er utarbeidet etter 2014 da flere av disse planene inkluderer eldre utsatte, selv om tiltakene som spesifikt er rettet mot eldre utsatte fortsatt er få.

Kommunenes visjoner og intensjoner kan sammenfattes med at alle som lever med vold skal sikres nødvendig hjelp og beskyttelse. De fleste kommunale handlingsplaner har imidlertid et forbedringspotensial i å omdanne visjonene til konkrete tiltak slik at de blir mer en plan for handling og ikke bare en temaplan. Derfor er det viktig at kommunen avklarer de økonomiske og organisatoriske rammene ved utarbeidelse av handlingsplanen og at kommunen forplikter seg med konkrete tiltak for hele planperioden, også etter at en eventuell ekstern tilleggsfinansiering er over.

## 6 Anbefalinger

På bakgrunn av dokumentanalyse av 61 kommunale handlingsplaner mot vold i nære relasjoner har prosjektet følgende anbefalinger:

- Handlingsplanene bør gjøres lett tilgjengelig på kommunenes hjemmesider. Aktuelle dokumenter bør samles under en egen emnetagg om vold.
- Tiltaksdelen av handlingsplanen bør ha større grad av konkretisering, klarere ansvarsfordeling og tidfesting av tiltakene.
- Handlingsplanene bør i større grad inkludere eldre utsatte i tiltakene og være tydeligere på å vise til eldre som aktuell gruppe ved eksisterende tiltak.
- Handlingsplanene bør være mer konkrete i forhold til implementering, rapportering og evaluering.
- Handlingsplaner som er evaluert bør påføres revisjonsdatoen og en oppsummering av evalueringen bør gjøres tilgjengelig.
- Det bør være en handlingsplankoordinator i hele planperioden og ikke bare ved utformingen av planen.
- Handlingsplankoordinator må ha reell mulighet (avsatt tid i stillingen) til å følge opp planens mål og se til at tiltak blir satt i gang av den/de ansvarlige. Samordning og samarbeid om å gi gode og sammenhengende tjenester til voldsutsatte og andre berørte kommer ikke av seg selv, men gjennom målrettet arbeid som krever tid.
- Fylkesmennene bør samle dokumenter, retningslinjer, lenker, etc. knyttet til voldsproblematikk under en egen emnetagg for å gjøre tilgjengeligheten og oversikten lettere.
- Fylkesmennene bør inkludere de kommunale handlingsplanene mot vold ved tilsyn av krisesentrene og som en del av vurderingsgrunnlaget av kommunenes tjenestetilbud til voldsutsatte og andre involverte.
- Tiltak for eldre voksne som utsettes for vold bør vies større oppmerksomhet i nasjonale meldinger og handlingsplaner.
- Den nasjonale veilederen bør oppdateres og ha et større fokus på eldre utsatte personer.
- Et nytt prosjekt bør gjennomføres hvor et mindre antall kommuner blir kontaktet for å undersøke erfaringene og nytten av handlingsplanene.

# Litteratur

- Aas, G. (2015). *Overgrep mot eldre i nære relasjoner og politiets rolle (PHS Forskning 2015:4)*. Oslo: Politihøgskolen.
- AEA. (1995). What is elder abuse? *Action on Elder Abuse Bulletin*, 11.
- Baker, A. A. (1975). Granny battering. *Modern Geriatrics*, 5, 20-24.
- Barne- likestillings- og inkluderingsdepartementet. (2010). *Veileder for kommunen Internkontroll i kommunalt krisesentertilbud jf. krisesenterlova*. Oslo: Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.
- Burston, G. (1975). Granny battering. *British Medical Journal*(3), 592.
- Bydel Grorud. (2014). *Handlingsplan mot vold i nære relasjoner 2015-17*. Grorud: Oslo kommune.
- Dahlberg, L., & Krug, E. (2002). Violence - a global health problem. In E. Krug, L. Dahlberg, J. Mercy, A. Zwi, & R. Lazano (Eds.), *World report on violence and health* (pp. 1-21). Geneva: World Health Organization.
- Faremo, G. (10.01.12). Eldrevold - det siste tabu. Retrieved from <http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/tema/kriminalitetsbekjempelse/vold-i-naere-relasjoner.html?id=447110>
- Heimer, G., Andersson, T., & Lucas, S. (2014). *Våld och hälsa - En befolkningsundersökning om kvinnors och mäns våldsutsatthet samt kopplingen till hälsa*. Uppsala: Nationellt centrum för kvinnofrid, NCK;Uppsala universitetet.
- Helse- og omsorgsdepartementet. (2006). *Stortingsmelding nr 25 (2005-2006). Mestring, muligheter og mening; Framtidas omsorgsutfordringer*. Oslo: Helse- og omsorgsdepartementet.
- Helse- og omsorgsdepartementet. (2013). *Melding til Stortinget 34 (2012 – 2013) Folkehelsemeldingen God helse – felles ansvar*. Oslo: Helse- og omsorgsdepartementet.
- Helse- og omsorgsdepartementet. (2015a). *Melding til Stortinget nr 26 (2014–2015); Fremtidens primærhelsetjeneste – nærhet og helhet*. Oslo: Helse- og omsorgsdepartementet.
- Helse- og omsorgsdepartementet. (2015b). *Melding til Stortinget nr. 19 (2014-2015) Folkehelsemeldingen -Mestring og muligheter*. Oslo: Helse- og omsorgsdepartementet.
- Helse- og omsorgsdepartementet. (2016). *Høringsnotat Oppfølging av Primærhelsetjenestemeldingen og Oppgavemeldingen mv. Utsendt: 6. juni 2016 Høringsfrist: 1. oktober 2016*. Oslo: Helse og omsorgsdepartementet.
- Helse- og omsorgstjenesteloven. (2011). *Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m.* Oslo: Helse- og omsorgsdepartementet.
- Helsedirektoratet. (2016). *Helse-, omsorgs- og rehabiliteringsstatistikk*. Oslo: Helsedirektoratet.
- Hydle, I. (Ed.) (1994). *Overgrep mot eldre*. Stockholm: Nordisk ministerråd.



- Isdal, P. (2000). *Meningen med volden*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Johansson, M. (2003). *Tverretatlige konsultasjonsteam i overgrepssaker*. Oslo: Nasjonalt ressurscenter for seksuelt misbrukete barn.
- Johns, S., & Hydle, I. (1995). Norway: Weakness in Welfare. *Journal of Elder Abuse & Neglect*, 6(3), 139-156.
- Johns, S., & Juklestad, O. (1995). *Vern for eldre; Prosjektrapport*. Oslo: Universitetsseksjonen, Geriatrisk avdeling, Ullevål sykehus.
- Jonassen, W. (2013). Fra kvinnemishandling til vold i nære relasjoner. Regjeringens handlingsplaner mot vold. *Tidsskrift for kjønnsforskning*, 37(1), 46-62.
- Jonassen, W., & Sandmoe, A. (2012). *Overgrep mot eldre i Norge - erfaringer og løsningsstrategier* Oslo: Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress.
- Juklestad, O. (2007). *Forskning og forskningsbehov på temaet vold og overgrep mot eldre*. Oslo: Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress.
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2012). *Handlingsplan mot vold i nære relasjoner 2012*. Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet.
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2013a). *Et liv uten vold; Handlingsplan mot vold i nære relasjoner 2014–2017*. Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet.
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2013b). *Melding til Stortinget nr 15 (2012-2013) Forebygging og bekjempelse av vold i nære relasjoner*. Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet.
- Justis- og politidepartementet. (2004). *Vold i nære relasjoner (Handlingsplan 2004-2007)*. Oslo: Justis- og politidepartementet.
- Justis- og politidepartementet. (2007). *Handlingsplan mot vold i nære relasjoner 2008-2011 : Vendepunkt*. Oslo: Justis- og politidepartementet.
- Justis- og politidepartementet. (2008). *Vold i nære relasjoner : Veileder for utvikling av kommunale handlingsplaner*. Oslo: Justis- og politidepartementet.
- Krisesenterlova. (2009). *Lov om kommunale krisesentertilbud*. Oslo: Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.
- Krug, E., Dahlberg, L., Mercy, J., Zwi, A., & Lozano, R. (Eds.). (2002). *World report on violence and health*. Geneva: World Health Organization.
- Lundman, B., & Graneheim, U. (2008). Kvalitativ innehållsanalyse. In M. Granskär & B. Höglund-Nielsen (Eds.), *Tillämpad kvalitativ forskning inom hälso- og sjukvård* (s. 159-172). Lund: Studentlitteratur.
- Luoma, M.-L., & Koivusilta, M. (2009). *Peanow - Prevalence study of Abuse and Violence against Old Women. Literature review: Finland and the Nordic countries*. Retrieved from <http://www.stakes.fi/pdf/avow/literaturereviewfinland.pdf>
- Malmedal, W. (2013). *Inadequate Care, Abuse and Neglect in Norwegian Nursing Homes*. (Doktorgrad). Trondheim: Institutt for sosialt arbeid og helsevitenskap, Fakultet for samfunnsvitenskap og teknologiledelse, Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU).
- Naughton, C., Drennan, J., Treacy, M., Lafferty, A., Lyons, I., Phelan, A., . . . Delaney, L. (2010). *Abuse and Neglect of Older People in Ireland: Report on the National Study of Elder Abuse and Neglect*. Dublin: NCPOP; University College Dublin.

- NKVTS. (2013, 25.11.13). Veileder, kommunale handlingsplaner mot vold i nære relasjoner Retrieved from <http://www.nkvts.no/sites/komplan/Innhold/sentrale-tema/Sider/default.aspx>
- Nordanger, D., Johansson, E., Nordhaug, I., Dybsland, R., & Johansen, V. (2012). Konsultasjonsteammodellen i Vest-Norge: De første systematiserte erfaringene. *Norges barnevern*, 89(1-2), 4-14.
- O'Donnell, D., Treacy, M., Fealy, G., Lyons, I., Phelan, A., Lafferty, A., . . . O'Loughlin, A. (2012). *Managing Elder Abuse in Ireland: Senior case workers' experiences*. Dublin: NCPOP, University College Dublin.
- O'Keeffe, M., Hills, A., Doyle, M., McCreddie, C., Scholes, S., Constantine, R., . . . Erens, B. (2007). *UK Study of Abuse and Neglect of Older People: Prevalence Survey Report*. London: National Centre for Social Research and King's College London, prepared for Comic Relief and the Department of Health.
- Ose, S., & Kaspersen, S. (2015a). *Kommunale tiltak i psykisk helsearbeid 2013 Årsverksstatistikk og analyser av kommunal variasjon*. Trondheim: SINTEF Teknologi og Samfunn.
- Ose, S., & Kaspersen, S. (2015b). *Kommunalt psykisk helse- og rusarbeid 2015 Årsverk, kompetanse og innhold i tjenestene*. Trondheim: SINTEF Teknologi og samfunn.
- Pasient- og brukerrettighetsloven. (1999). *Lov om pasient- og brukerrettigheter*. Oslo: Helse- og omsorgsdepartementet.
- Phelan, A. (Ed.) (2013). *International Perspective on Elder Abuse*. London: Routledge.
- Politidirektoratet. (2014). *VEILEDER Risikoverktøyet SARA:SV (POD-publikasjon 2014/09)*. Oslo: Politidirektoratet.
- Politiet. (27.09.2011). Vold i nære relasjoner. Retrieved from [https://www.politi.no/rad\\_fra\\_politiet/vold\\_i\\_nare\\_relasjoner/definisjon\\_pa\\_vold\\_i\\_nare\\_relasjoner/Tema\\_113.xhtml](https://www.politi.no/rad_fra_politiet/vold_i_nare_relasjoner/definisjon_pa_vold_i_nare_relasjoner/Tema_113.xhtml)
- Sandmoe, A. (2011). *Older people at risk of being abused by someone close to them. A qualitative study of community care services in Norway and Australia*. (Dissertation for PhD) Oslo: Department of Nursing Science, Institute of Health and Society, Faculty of Medicine, University of Oslo.
- Sandmoe, A. (2013). Norway. In A. Phelan (Ed.), *International Perspectives on Elder Abuse* (p. 151-167). London: Routledge.
- Sandmoe, A., & Hauge, S. (2014). When the struggle against dejection becomes a part of everyday life: a qualitative study of coping strategies in older abused people. *Journal of Multidisciplinary Healthcare*(7), 283—291. doi:<http://dx.doi.org/10.2147/JMDH.S62197>
- Sandmoe, A., & Kirkevold, M. (2011a). Identifying and handling abused, older clients in community care: The perspective of nurse managers. *International Journal of Older People Nursing*, doi: 10.1111/j.1748-3743.2011.00279.x.
- Sandmoe, A., & Kirkevold, M. (2011b). Nurses' clinical assessments of older clients who are suspected victims of abuse: an exploratory study in community care in Norway. *Journal of Clinical Nursing*, 20(1/2), 94-102.
- Sandmoe, A., Kirkevold, M., & Ballantyne, A. (2011). Challenges in handling elder abuse in community care. An exploratory study among nurses and care coordinators in Norway and Australia. *Journal of Clinical Nursing*, 20 (23/24), 3351-3363.

- Sandmoe, A., & Skraastad, M. (2013). *Vold i nære relasjoner ; Kommunale tiltak for å hjelpe eldre som utsettes for overgrep – med fokus på hjemmetjenestens pasienter*. Porsgrunn: Senter for omsorgsforskning Sør; Høgskolen i Telemark.
- Sethi, D., Wood, S., Mitis, F., Bellis, M., Penhale, B., Marmolejo, I., . . . Kärki, F. (Eds.). (2011). *European report on preventing elder maltreatment*. Geneva: World Health Organization.
- Skien kommune. (2012). *Handlingsplan mot Vold i nære relasjoner for Skien kommune 2012*. Skien: Skien kommune (Helse og velferd, Oppvekst).
- Skjørten, K. (2009). Partnervold blant eldre *Tidsskrift for Psykisk Helsearbeid*, 6(2), 120-127.
- Sogn, H. (2007). *Undervisning om vold ved universiteter og høyskoler*. Oslo: Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress.
- Solhaug, A. (2007). *Men det er vel egentlig ikke overgrep? - en studie av eldre som er utsatt for overgrep i familien*. (Masteroppgave) Oslo: Det samfunnsvitenskapelige fakultetet, Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi, Universitet i Oslo.
- Stang, G., & Evensen, Å. (1985). Eldremishandling frem i lyset. *Tidsskrift for den norske lægeforening*, 105, 2475-2478.
- Statens sivilrettsforvaltning. (2016). Vergemål.no. Retrieved from <http://www.vergemal.no/>
- Storey, J., Hart, S., & Kropp, P. (2010) Elder Abuse Risk Assessment (EARA) Consultation Edition User Manual (Draft). ProActive ReSolutions Inc.
- Straffeloven. (2005). *Lov om straff*. Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet.
- Thoresen, S., & Hjemdal, O. (Eds.). (2014). *Vold og voldtekt i Norge ; En nasjonal forekomststudie av vold i et livsløpsperspektiv*. Oslo: Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress.
- Tornstam, L. (1988). Abuse of the Elderly in Denmark and Sweden. *Journal of Elder Abuse & Neglect*, 1(1), 35-44.
- UN. (2013). *Neglect, Abuse and Violence against Older Women*. New York: United Nations, Department of Economic and Social Affairs.
- Vergemålsloven. (2010). *Lov om vergemål*. Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet.
- Vern for eldre. (uten dato). *Vern for eldre - Nasjonal kontakttelefon*. Retrieved from <http://www.vernforeldre.no>
- Vossius, C., Selbæk, G., Ydstebø, A., Benth, J., Godager, G., Lurås, H., & Bergh, S. (2015). *Ressursbruk og sykdomsforløp ved demens (REDIC) kortversjon* Ottestad: Alderspsykiatrisk forskningssenter Sykehuset Innlandet
- WHO. (2002). The Toronto Declaration on the Global Prevention of Elder Abuse. Retrieved from [http://www.who.int/ageing/projects/elder\\_abuse/alc\\_toronto\\_declaration\\_en.pdf](http://www.who.int/ageing/projects/elder_abuse/alc_toronto_declaration_en.pdf)
- WHO. (2014). *Global status report on violence prevention*. Geneva: World Health Organization; UNOCD; UNDP.

# Vedlegg 1 Oversikt over inkluderte kommunale handlingsplaner

Fylke	Totalt antall kommuner	Total antall utvalgte planer	Handlingsplan fra kommune	Handlingsplan periode	Dato lastet ned
<b>01 Østfold</b>	18	4	Moss <sup>2</sup>	2015-19	06.01.16
			Rygge	2015-19	15.04.16
			Fredrikstad	2012-15	04.01.16
			Marker	2015 -	05.01.16
<b>02 Akershus</b>	22	4	Bærum	2015-19	02.12.15
			Asker	2013-16	12.01.16
			Rælingen	2014-17	06.01.16
			Nittedal	2012-15	06.01.16
<b>03 Oslo</b> <sup>3</sup>	15 bydeler	3	Nordre Aker	2015-18	06.01.16
			Frogner	2015-18	06.01.16
			Grorud	2015-18	06.01.16
<b>04 Hedmark</b>	22	3	Hamar	2015-	06.01.16
			Kongsvinger <sup>4</sup>	2014-18	07.01.16
			Våler	2014-18	07.01.16
<b>05 Oppland</b>	26	3	Gjøvik	2014-17	06.01.16
			Lom <sup>5</sup>	2015-18	06.01.16
			Sel (se fotnote 4)	2015-18	11.04.16
06 Buskerud	21	2	Drammen (Temaplan & veileder)	Ikke datert	18.01.16
			Hurum	2014-	25.01.16

<sup>2</sup> Interkommunal handlingsplan for Mosseregionen 2015-19: Moss, Rygge, Våler og Råde.

<sup>3</sup> Den overordnede planen for Stor-Oslo datert 2014, er utgangspunktet for de 13 lokale bydelsplanene.

<sup>4</sup> Interkommunal handlingsplan for Glåmdalsregionen 2010 (Kongsvinger, Eidskog, Åsnes, Grue, Sør-Odal og Nord-Odal).

<sup>5</sup> Interkommunal handlingsplan for Lesja, Dovre, Sel, Vågå, Lom og Skjåk.

07 Vestfold <sup>6</sup>	14	4	Holmestrand	2013-17	09.11.15
			Tønsberg	2013-17	06.11.15
			Larvik	2012-15	06.11.15
			Andebu	2013-17	09.11.15
08 Telemark	18	2	Skien (+ veileder)	2012-15	11.11.15
			Kragerø	2012-16	11.11.15
09 Aust- Agder	15	4	Lillesand	2014-18	25.01.16
			Birkenes	2014-18	25.01.16
			Risør	2016-20	11.04.16
			Grimstad	2015-18	11.04.16
10 Vest- Agder	15	2	Søgne	2011-16	25.01.16
			Kvinesdal	2014-17	25.01.16
<b>11 Rogaland</b>	26	5	Stavanger	2014-18	14.12.15
			Haugesund	2013-16	08.01.16
			Hå	2015-19	08.01.16
			Tysvær <sup>7</sup>	2014-	08.01.16
			Klepp	2012-2015	12.04.16
<b>12 Hordaland</b>	33	2	Bergen	2014-17	08.01.16
			Stord	2015-18	08.01.16
<b>14 Sogn og fjordane</b>	26	3	Flora	2015-20	08.01.16
			Vik	2011-15	08.01.16
			Stryn (+ veileder)	2011-	08.01.16
15 Møre og Romsdal	36	4	Ålesund	2010-13	13.10.15
			Molde	2009-	11.04.16
			(se fotnote 7)		
			Sunndal <sup>8</sup>	2013-16	05.04.16
			Ulstein	2014-18	05.04.16
16 Sør- Trøndelag	25	0	-	-	-

<sup>6</sup> Den interkommunale handlingsplanen for Vestfold 2013-17 er utarbeidet av 12 kommuner: Horten, Holmestrand, Tønsberg, Sandefjord, Larvik, Hof, Re, Andebu, Stokke, Nøtterøy, Tjøme og Lardal.

<sup>7</sup> For Tysvær er dokumentet «Handlingsrutinar Seksuelle overgrep og vald» inkludert.

<sup>8</sup> Handlingsplanen for Sunndal 2013-16 brukes som mal for den interkommunale handlingsplanen som er under utarbeidelse for Midsund, Aukra, Eide, Fræna, Gjernes, Molde, Nesset, Rauma, Vestnes og Sunndal.

17 Nord-Trøndelag	23	6	Lierne <sup>9</sup>	2015-18	05.04.16
			Snåsa (se fotnote 8)	2015-18	26.04.16
			Namsos	2010-14	05.04.16
			Overhalla	2016-20	11.04.16
			Steinkjer	2016-19	27.06.16
			Stjørdal	2015-17	11.04.16
<b>18 Nordland</b>	44	4	Bodø	2010-	11.04.16
			Leirfjord	2011-14	11.04.16
			Vefsn	2011-	11.04.16
			Rana	2014-17	11.04.16
<b>19 Troms</b>	24	4	Tromsø	2010-13	11.04.16
			Målselv	2015-17	11.04.16
			Lenvik	2012-16	11.04.16
			Skjervøy	2011-15	11.04.16
<b>20 Finnmark</b>	19	2	Vadsø	2011-14	11.04.16
			Lebesby	2014-18	11.04.16
<p>I studien er 61 kommunale handlingsplaner om vold i nære relasjoner er inkludert.</p> <p>I tillegg er 5 interkommunale handlingsplaner<sup>10</sup> og planen for Stor-Oslo gjennomgått; det vil si at ytterligere 23 kommuner og 10 bydeler har vært med og utarbeidet disse handlingsplanene.</p> <p>Det er 2 til 6 planer fra hvert fylke unntatt Sør-Trøndelag. Tidsperioden for 11 av planene er utgått på søketidspunktet, eller at planen mangler datering.</p>					

<sup>9</sup> Interkommunal handlingsplan for Indre Namdal 2015-18: Namsskogan, Lierne, Røyrvik, Grong, Høylandet og Snåsa.

<sup>10</sup> Det står totalt 34 kommuner og 13 bydeler bak de 6 interkommunale handlingsplanene, hvorav 1/3 er inkludert i prosjektet.

Vold i nære relasjoner har fått økt oppmerksomhet de siste tiårene. Dette skyldes blant annet de nasjonale handlingsplanene. En tredel av kommune har fulgt oppfordringen fra myndighetene og utarbeidet kommunale handlingsplaner mot vold i nære relasjoner. Denne rapporten beskriver resultatene fra dokumentanalyser av 61 kommunale handlingsplaner fra alle deler av landet. Hensikten med prosjektet var å få kunnskap om hvordan de kommunale handlingsplanene inkluderer den eldre befolkningsgruppen og hvordan planene bistår ansatte i den kommunale helse- og omsorgstjenesten som skal gi hjelp og støtte til eldre utsatte.

En av fire kommunale handlingsplaner mot vold hadde ikke inkludert eldre utsatte. I de planene som nevner eldre som målgruppe, er det få eller ingen tiltak for denne gruppen. Heller ikke tiltak som skal støtte ansatte i å gi tjenester til innbyggere man mistenker eller vet er utsatt for vold og overgrep, inkluderer eldre utsatte. Tiltakene i handlingsplanene er gjennomgående generelt formulert.

Spørsmålene som reises i denne rapporten er om de kommunale handlingsplanene mot vold i nære relasjoner er mer planer for visjoner enn handlinger? Er det planer som vil gjøre en forskjell for utsatte så vel som for ansatte? Det reises også spørsmål om de kommunale handlingsplanene slik de er utformet i dag, oppleves som forpliktende av politikere så vel som av ansatte i den kommunale tjenesten? Disse spørsmålene følges opp med tolv anbefalinger som kan være nyttige for veien videre i arbeidet med de kommunale handlingsplanene om vold i nære relasjoner.

Besøksadresse: Gullhaugveien 1-3, 5 etg, 0484 Oslo

Postadresse: Pb 181 Nydalen, 0409 Oslo

Tlf.: +47 22 59 55 00

Faks: +47 22 59 55 01

e-post: [postmottak@nkvt.no](mailto:postmottak@nkvt.no)

ISBN 978-82-8122-107-9 (trykk)

ISBN 978-82-8122-108-6 (PDF)

ISSN 0809-9103

Rapporter kan lastes ned fra: <http://www.nkvt.no>