

# Kompetanse om vold og overgrep: kartlegging av føringer, opplærings- strukturer og kompetansebehov

Sektorrapport for Arbeids- og velferdsdirektoratet

# Bakgrunn

Knyttet til Opptreppingsplanen mot vold og overgrep (Prop. 12 S (2017–2021)) skal det utarbeides en nasjonal tverrsektoriell kompetansestrategi om vold og overgrep. Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) har fått i oppdrag å gjennomføre en innledende kartlegging for dette arbeidet, i samarbeid med relevante sektorer. Det er dannet en arbeidsgruppe bestående av Bufdir, Helse- og velferdsdirektoratet (Hdir), Arbeids- og velferdsdirektoratet (AVdir), Utlendingsdirektoratet (UDI), Utdanningsdirektoratet (Udir), Politidirektoratet (POD), Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) og Kompetanse Norge, som har gjennomført kartleggingen. Arbeidet har vært koordinert av Bufdir.

Kartleggingen skal danne et kunnskapsgrunnlag for arbeidet med å utvikle den tverrsektorielle kompetansestrategien, som igjen skal bidra til å øke kunnskap og kompetanse om vold og overgrep i den enkelte sektor og på tvers av sektorer.

Følgende er kartlagt:

- Føringer (lovgrunnlag, forskrifter, retningslinjer, veiledere etc.) når det gjelder kompetanse om vold, overgrep og tverretatlig samarbeid.
- Strukturer for gjennomføring av opplæring (grunnutdanninger, etter- og videreutdanninger, kompetansesentre, kompetansehevings-strukturer etc.).
- Pågående kompetansehevingsplaner og kompetansetiltak.

Videre sier kartleggingen noe om hva som vurderes som nødvendig kompetanse i de ulike sektorenes tjenester og instanser for å kunne forebygge, avdekke, følge opp og etterforske vold og overgrep. Innenfor rammene av oppdraget har det ikke vært mulig å gi en komplett framstilling av pågående kompetansetiltak i de ulike sektorene.

Oppdraget omfatter å estimere hva det vil koste å sikre god kunnskap mot vold og overgrep og tverretatlig samarbeid i de ulike sektorene. Gjennom arbeidet med kartleggingen har arbeidsgruppen samlet seg om at en strategi bør være konsentrert om overordnede prinsipper for kompetansearbeid, som vanskelig lar seg kostnadsestimere. Det vil være nødvendig – både for den enkelte sektor og for sektorene i fellesskap – i ettertid å se nærmere på hvordan disse prinsippene kan operasjonaliseres i konkrete tiltak, som da kan kostnadsestimeres. Det å gjøre en grundig utredning av tiltak i alle sektorer har ikke vært mulig innenfor rammene av denne innledende kartleggingen, hvor hovedspørsmålet er hva som finnes av føringer for kompetanse, opplæringsstrukturer og kompetansetiltak. Kostnadsestimater inngår likevel i begrenset grad i sektorrapportene for enkelte av direktoratene. Disse kostnadsestimatene er i hovedsak basert på rapporten «Kostnader knyttet til Opptreppingsplan mot vold og overgrep» (2017-2021), samt direktoratenes vurderinger av kostnader knyttet til pågående eller planlagte satsninger og implementeringsplaner.

Det er utarbeidet en rapport for hver av sektorene. Med utgangspunkt i sektorrapportene har Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning (NIFU) utarbeidet en overordnet rapport. Sektorrapportene publiseres som vedlegg til denne.

Denne rapporten er sektorrapport Arbeids- og velferdsdirektoratet (Avdir).

## Datainnsamling

Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning (NIFU) har utarbeidet sektorrapportene. Det enkelte direktorat har bistått med informasjon til NIFU. Det meste av informasjonen

har vært samlet inn ved hjelp av et *kartleggings skjema* utarbeidet av NIFU og direktoratene i samarbeid.

Informasjonen som er hentet inn er sammenstilt og analysert av NIFU.

## Definisjoner

### Vold og overgrep i nære relasjoner

Vi har lagt opptrappingsplanens voldsbegrep til grunn, som omfatter ulike typer krenkelser og med forskjellig alvorlighetsgrad: fysisk vold, psykisk vold/trusler, seksuell vold, økonomisk vold og materiell vold. Det omfatter også mobbing, nettovergrep, digital vold, negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse.<sup>1</sup>

Vold og overgrep omfatter her vold i nære relasjoner, som vold mot nåværende eller tidligere partner, i kjæreste-, familie- og slektsforhold, men også tillits- og avhengighetsrelasjoner, som omsorgs- og pleieforhold, vennskap, etc. Når det gjelder særlig nettovergrep, kan det også være ukjente som opparbeider en relasjon til den utsatte.

### Kompetanse

Vold og overgrep kan ramme berørte på flere livsområder, som for eksempel helse, arbeidsliv, økonomi og samfunnsdeltakelse. Forebyggende innsats og hjelp og behandling til berørte må foregå innenfor ulike sektorer. Samordning av tiltak/tjenester og tverretattlig samarbeid er dermed avgjørende forutsetninger for kvalitet i tjenestene, sett fra brukernes ståsted. For å ivareta dette har direktoratene lagt til grunn en definisjon av kompetanse som omfatter tre dimensjoner:

1. *Fenomenforståelse*: kunnskap om hva vold/overgrep er, om konsekvenser av vold/overgrep, om risiko- og beskyttelsesfaktorer, hvordan vold og overgrep kan ha særegne uttrykksformer og konsekvenser innenfor minoritetsgrupper knyttet til etnisitet, seksuell orientering, religion, funksjonsevne, etc.
2. *Handlings- og henvisningskompetanse*: kompetanse i å snakke med berørte av vold/overgrep, kunnskap om relevant lov- og regelverk (taushetsplikt, opplysningsplikt og avvergingsplikt), kunnskap om andre tjenesters mandat og rolle, kompetanse til å agere på grunnlag av bekymring, kompetanse til å følge opp berørte av vold og overgrep gjennom for eksempel råd og veiledning, behandling, psykososial oppfølging og etterforskning.<sup>2</sup>
3. *Samhandlingskompetanse*: kunnskap om strukturer og verktøy som fremmer god samhandling, kompetanse til å delta i (ev. å koordinere) forpliktende samarbeid mellom forskjellige etater i oppfølging av berørte av vold/overgrep (for eksempel individuell plan).

De tre dimensjonene utgjør dermed helt nødvendige elementer i kompetanse om vold/overgrep. Nødvendigheten av å definere kompetanse på denne måten har fått bred støtte fra eksterne aktører som kompetansesentrene og kommuner.

---

1 I Retten til å bestemme over eget liv. Handlingsplan mot negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse (2017 – 2020), tiltak 22 a heter det at denne type vold også skal inngå i arbeidet med tverrsektoriell kompetansestrategi.

2 Behovet for kompetanse til å følge opp berørte av vold og overgrep vil i stor grad variere etter tjenestenes ulike roller og mandat.

## **Føringer og strukturer for opplæring**

I rapporten bruker vi begrepene føringer og strukturer for opplæring/opplæringsstrukturer. Med føringer mener vi i denne sammenheng lovverk, forskrifter, veiledere, rundskriv og retningslinjer. I begrepet opplæringsstrukturer inkluderer vi høyere utdanning (grunnutdanning/profesjonsutdanning, masterutdanning og videreutdanning) og øvrig kompetanse-heving (etterutdanning, kurs og tiltak).

## **Rapportens oppbygning**

Rapporten for Arbeids- og velferdsdirektoratet (Audir) er tredelt. (1) Den første delen inneholder en kartlegging av dagens situasjon i Audir når det gjelder kompetanse om vold og overgrep. Det vil si Avdirs (a) aktører og arenaer og deres rolle og mandat, (b) føringer som foreligger eller er under utvikling, (c) strukturer for utdanning og kompetanseheving, (d) kompetansehevingsplaner og kompetansetiltak, (e) kunnskap som ligger til grunn for fagutvikling og utvikling av kompetansehevingstiltak, og (f) hvorvidt tverretattlig samarbeid inngår i punkt a-e. (2) Del to redegjør for hva som anses som nødvendig kompetanse når det gjelder vold og overgrep. (3) Del tre er en gapsanalyse. Det vil si en analyse av hvorvidt dagens situasjon (del 1) inkluderer det man anser som nødvendig kompetanse om vold og overgrep (del 2).

# 1. Kartlegging av dagens situasjon

## 1.1 Aktører og arenaer og deres rolle og mandat

### 1.1.1 Arbeids- og sosialdepartementet

Arbeids- og sosialdepartementet har følgende roller og ansvar – delegert til Arbeids- og velferdsdirektoratet: (1) tolke og forvalte Lov om sosiale tjenester i NAV, informere, gi råd og veiledning, revidere og utvikle lovverk. (2) Vurdere forhold som påvirker levekår og utviklingen i de sosiale tjenestene i og utenfor arbeids- og velferdsforvaltningen, gi råd og veiledning om strategier og tiltak, sammenstille kunnskap og erfaringer i faglige spørsmål og opptre nasjonalt normerende. (3) Iverksette og følge opp Regjeringens planer og tiltak på levekårsområdet og se disse i sammenheng. Viktigste i denne sammenheng er Opptappingsplan mot vold og overgrep (2017-2021), Regjeringens handlingsplan mot menneskehandel (2016) og Handlingsplan mot vold i nære relasjoner (2013 – 2017). I tillegg handler dette om politikk knyttet til arbeidsmarked, arbeidsmiljø, pensjoner og velferd<sup>3</sup>.

### 1.1.2 Arbeids- og velferdsdirektoratet (Audir)

Arbeids- og velferdsdirektoratet har det overordnede ansvaret for at arbeids- og velferdsforvaltningen oppfyller de forventninger som stilles til etaten (NAV) og når de mål og resultater som framgår av departementets oppdrag. Direktoratet har ansvar for overordnet styring, ledelse og utvikling av Arbeids- og velferdsetaten (NAV), herunder<sup>4</sup>: (1) oppfølging i tråd med resultatkrav, styringsmodell, og verdigrunnlag, (2) lovpålagte og myndighetspålagte forhold som må sikres ivaretatt, (3) strategi- og virksomhetsutvikling, og (4) utvikling av fag- og arbeidsmetodikk.

*Arbeids- og velferdsdirektoratet skal (...) bidra til å forebygge og redusere fattigdom, fremme sosial inkludering og bygge et sterkere sosialt sikkerhetsnett*

*Direktoratet skal gjennom kompetansehevende og tilretteleggende tiltak bidra til at kommunene ivaretar sitt ansvar for de sosiale tjenestene på en god måte.*

#### 1.1.2.1 Visjon og verdier

NAVs visjon er «Vi gir mennesker muligheter». Visjonen skal skape stolthet og forpliktelse internt, samt fortelle brukere, samarbeidspartnere og resten av samfunnet hva vi ønsker å oppnå.

Visjonen gjenspeiler de tre samfunnsmessige funksjonene NAV ivaretar:

- Mulighet for arbeid
- Mulighet for meningsfull aktivitet
- Mulighet for inntektssikring i henhold til lovfestede rettigheter

NAVs verdier er videre å være tydelig, til stede og løsningsdyktig.

### 1.1.3 Arbeids- og velferdsetaten (NAV)

NAV-kontoret skal være brukernes fysiske kontaktsted og representere en inngangsdør til alle oppgaver som skulle ivaretas av den nye Arbeids- og velferdsetaten. En felles førstelinjetjeneste med kommunen skulle sikres gjennom et lovfestet krav om hvilke kommunale oppgaver som minimum skulle tilbys i NAV-kontoret. Til å begynne med inneholdt løsningen økonomisk sosialhjelp inklusive rådgivning og arbeid med individuelle planer. Etter hvert har minimumsløsningen blitt utvidet til å

<sup>3</sup> Se for eksempel: St.meld.nr. 33 – (23015-2016) NAV i en ny tid - for arbeid og aktivitet, Prop. 15. S. (2015-2016) regjeringens opptappingsplan for rusfeltet, 2016 – 2020 og St. Meld nr. 6 (2002-2003) Den første tiltaksplanen mot fattigdom.

<sup>4</sup> <https://veiviseren.no/forstaa-helheten/aktorer/departement-og-direktorat/arbeids-og-velferdsdirektoratet>

inneholde kvalifiseringsprogrammet fra 2007 og midlertidig bolig fra 2010 (Stortingsproposisjon nr. 46 (2004–2005) Ny arbeids- og velferdsforvaltning).

NAV-kontorene handler på bestilling fra direktoratet og gjennom partnerskapsavtalen mellom kommuner (KS) og stat: for å støtte opp under arbeidet med de lokale samarbeidsavtalene og å fremme målene for en ny arbeids- og velferdsforvaltning, ble det i april 2006 inngått en rammeavtale mellom staten ved Arbeids- og inkluderingsdepartementet og KS Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon. Avtalen gir – med utgangspunkt i Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen – rammer for og nevner en rekke initiativ og tiltak som kan støtte opp under det lokale partnerskapet mellom stat og kommune og det ansvar disse sammen skal ivareta overfor felles brukere. Avtalen er et viktig instrument for å gi felles styringssignaler til statsetaten og de enkelte kommuner om etablering av førstelinjetjenesten (St.meld. nr. 9 (2006-2007)).

### **Brukerne av NAV**

NAVs brukergrupper er ifølge norske omfangsundersøkelser overrepresentert når det gjelder å ha blitt utsatt for vold i nære relasjoner. Dette kan gi store og langvarige konsekvenser for både sikkerhet, helse og arbeidsevnen til brukeren. Vold i nære relasjoner er et sysselsettingsproblem i Norge, og koster det norske samfunnet mellom 4,5 og 6 milliarder kroner årlig (Rasmussen et al. 2012). Den største andelen av kostnadene kommer fra tapt arbeidsinntekt. NAV har også et ansvar for et velfungerende arbeidsliv. Herunder har NAV også et ansvar når det gjelder å avdekke arbeidsmarkeds kriminalitet og menneskehandel/slaveri<sup>5</sup>.

### **NAVs ansatte og virkemidler**

NAV-ansatte har en generell informasjons- og veiledningsplikt etter forvaltningsloven<sup>6</sup>. Som veileder i NAV er ikke oppgaven å løse saker hvor vold og seksuelle overgrep er tema, men være i stand til å informere om ulike hjelpetilbud, herunder hjelpetilbud for voldsutsatte og veilede bruker til å finne ut av hva hun/han skal gjøre, som en del av den normale arbeidsrettede brukeroppfølgingen, herunder veiledning og informasjon om materielle og formelle rettigheter, slik at brukeren skal kunne ivareta sine interesser. Konkrete tiltak handler ofte om rask økonomisk bistand. Henvising til andre instanser, for eksempel til barnevernet, er også en viktig del av informasjons- og veiledningsplikten.

Et viktig virkemiddel i NAV, i arbeidet med brukere som opplever overgrep og vold, er opplysning, råd og veiledning, som hjemles i sosialtjenestelovens §17<sup>7</sup>. Tjenesten omfatter kvalifisert sosialfaglig veiledning for å forebygge eller løse sosiale problemer. Hensikten med tjenesten er å gi hjelp til selvhjelp og bidra til å mestre egen livssituasjon. Opplysning, råd og veiledning er et viktig virkemiddel i arbeidet med tett individuell oppfølging og for å forebygge eller begrense sosial eksklusjon og marginalisering. Et viktig mål er å bidra til et helhetlig og samordnet tjenestetilbud.

Et annet virkemiddel i arbeidet med brukere som trenger langvarige og koordinerte tjenester, er kvalifiseringsprogrammet, som hjemles i sosialtjenesteloven §29. Dette er et av NAVs viktigste virkemiddel i kampen mot fattigdom. Målet med programmet er å fremme overgang til arbeid, sosial inkludering og aktiv deltakelse i samfunnet ved hjelp av tettere og mer forpliktende bistand og oppfølging.

<sup>5</sup> <https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Samarbeid/Relatert+informasjon/Vold+i+n%C3%A6re+relasjoner+og+menneskehandel?kap=429718>

<sup>6</sup> Forvaltningsorganene har innenfor sitt saksområde en alminnelig veiledningsplikt. Formålet med veiledningen skal være å gi parter og andre interesserte adgang til å vareta sitt tarv i bestemte saker på best mulig måte. Omfanget av veiledningen må likevel tilpasses det enkelte forvaltningsorgans situasjon og kapasitet til å påta seg slik virksomhet.

<sup>7</sup> [https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2009-12-18-131#KAPITTEL\\_4](https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2009-12-18-131#KAPITTEL_4) (Kommunen skal gi opplysning, råd og veiledning som kan bidra til å løse eller forebygge sosiale problemer. Kan kommunen ikke selv gi slik hjelp, skal den så vidt mulig sørge for at andre gjør det.) Se også kort beskrivelse av sosialtjenesteloven i neste kapittel.

Andre kommunale virkemidler i NAV, med hjemmel i sosialtjenesteloven, er midlertidig botilbud og øvrig boligsosialt arbeid, individuell plan, økonomisk stønad.

Av statlige tiltak, kan nevnes at arbeidsavklaringspenger også er også et relevant tiltak overfor målgruppen.

NAV bruker omtrent 430 milliarder årlig (2018) på inntektssikring. Dette er i hovedsak stønader til statlige tiltak, som alderspensjon, uføretrygd, arbeidsavklaringspenger, sykepenger, dagpenger foreldrepenger, barnetrygd og helserefusjoner. Omtrent 7 milliarder brukes på økonomisk sosialhjelp.

## 1.2 Føringer som foreligger eller er under utvikling

Virkemidler i NAV som understøtter bruker, med formålet hjelp til selvhjelp, eller hjelp til å komme ut av en vanskelig livssituasjon er stønader etter lov om sosiale tjenester. Særlig viktige er økonomisk bistand med hjemmel i lovens §§ 18 og 19.

### 1.2.1 Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen<sup>8</sup>

#### Lovens formål (§ 1)

Formålet med loven er å bedre levekårene for vanskeligstilte, bidra til sosial og økonomisk trygghet, herunder at den enkelte får mulighet til å leve og bo selvstendig, og fremme overgang til arbeid, sosial inkludering og aktiv deltakelse i samfunnet. Loven skal bidra til at utsatte barn og unge og deres familier får et helhetlig og samordnet tjenestetilbud. Loven skal bidra til likeverd og likestilling og forebygge sosiale problemer.

#### Om formålsbestemmelsen

Formålsbestemmelsen klargjør de overordnede, sosialpolitiske mål som ligger til grunn for kommunens tjenester og oppgaver i NAV-kontoret etter denne loven. Bestemmelsen inngår i kommunens helhetlige ansvar for å etablere og opprettholde et grunnleggende velferdsmessig sikkerhetsnett for innbyggerne utover det som ivaretas av andre statlige eller kommunale velferdsordninger. Bestemmelsen gir i seg selv ingen rettigheter.

#### Sosialtjenesteloven §§ 18 og 19. Nærmere om økonomisk stønad

*Stønad til livsopphold er en subsidiær ytelse (4.18.1.2)*

For at det skal foreligge rett til økonomisk stønad må den enkelte ha utnyttet fullt ut alle reelle muligheter til å forsørge seg selv ved arbeid, egne midler eller ved å gjøre gjeldende trygderettigheter eller andre økonomiske rettigheter. Enhver har ansvar for å ta nødvendige skritt for å bli selvforsørget gjennom arbeid eller på annen måte. En persons hjelpebehov skal likevel vurderes ut fra den nåværende situasjonen, og vedkommende kan ha krav på stønad inntil andre økonomiske muligheter kan gjøres gjeldende.

Økonomisk rådgivning vil ofte være hensiktsmessig for å avklare den enkeltes muligheter til å øke inntektene, utnytte økonomiske reserver, foreta omdisponeringer av egne midler og redusere utgiftene.

*Stønad til livsopphold er en skjønnsmessig ytelse (4.18.1.3)*

Økonomisk stønad er en skjønnsmessig ytelse. NAV-kontoret har både rett og plikt til å utøve skjønn ved utmåling av stønad. Dette innebærer at det skal foretas en konkret og individuell vurdering av hvilke utgifter som er nødvendige for å sikre tjenestemottaker et forsvarlig livsopphold. Stønaden skal

---

<sup>8</sup> <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2009-12-18-131>



utmåles med bakgrunn i den enkeltes faktiske behov, og NAV-kontoret skal utrede hjelpebehovet i samarbeid med vedkommende.

Det skal foretas en skjønnsmessig vurdering i hver enkelt sak, det vil si for hver enkelt tjenestemottaker og eventuelt for hver gang tjenestemottaker søker. Bruk av skjønn kan føre til ulikheter i stønadsnivået. Så lenge forskjeller er saklig begrunnet i ulike individuelle behov, er det i samsvar med loven.

En rettferdig likebehandling av en skjønnsmessig og behovsbasert ytelse sikres ved at grunnlaget for vurderingene er det samme. Det vil si at det skal tas hensyn til de samme inntektene, de samme utgiftene og de samme personlige forholdene for tjenestemottakere som er i tilsvarende livssituasjoner.

*Stønadens bør ta sikte på å gjøre tjenestemottaker selvhjulpen (4.18.1.4)*

Økonomisk stønad er i utgangspunktet en midlertidig inntektssikring. Stønadens bør derfor ta sikte på å gjøre mottakeren selvhjulpen. Hva som ligger i begrepet «selvhjulpen» og hvordan det kan oppnås, avhenger av den enkeltes muligheter, ressurser og begrensninger. NAV-kontoret må foreta en helhetlig vurdering av den enkeltes økonomiske og personlige forhold for å kunne utforme et tjenestetilbud som i størst mulig grad fremmer hjelp til selvhjelp og selvforsørgelse.

Økonomiske vanskeligheter vil ofte være en del av et større problemkompleks. Det kan derfor være aktuelt å sette inn andre tjenester etter loven i stedet for eller i tillegg til økonomisk stønad for å støtte opp under den enkeltes mulighet til å bli selvhjulpen, som råd og veiledning og individuell plan.

### **1.2.2 Øvrige føringer av relevans for NAV (tverretatlig samarbeid)**

NAV løser mange av sine oppgaver gjennom å samarbeide med andre aktører, også gjennom tverrsektorielle handlingsplaner som treffer både på kommunalt, regionalt og statlig nivå. Samarbeidspartnere kan være barneverntjenesten, utekontakten, den videregående skolen, oppfølgingstjenesten, næringsliv og arbeidsgivere, og ulike kurative hjelpetjenester. I et slikt samarbeid, er individuell plan et relevant verktøy. Eksempler på satsninger der NAV har et delansvar er:

#### **Handlingsplan mot menneskehandel**

Egne tiltak knyttet til bistand og beskyttelse til antatte ofre for menneskehandel: Det gis tilskudd til Oslo kommune, for å bistå ofre/antatte ofre utsatt for menneskehandel. I dette arbeidet ligger det føringer om å samarbeide tett med frivillig sektor og andre etater, som f.eks. politiet. Oslo kommune ved NAV Grünerløkka har i oppdrag gjennom eget tiltak i Handlingsplanen, å bistå landets NAV-kontor med råd og veiledning i menneskehandelsaker.

#### **Handlingsplan mot radikaliserings og ekstremisme**

Egne prosjekter med formål om å utvikle exit-strategier og økt samarbeid mellom sentrale aktører: Det er opprettet en tverrgående direktoratgruppe, der Arbeids- og velferdsdirektoratet er representert, som blant annet er bedt om å følge med og komme opp med tiltak på området.

#### **Handlingsplan mot negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse**

NAV har fast deltakelse i nasjonalt kompetanseteam mot tvangsekteskap og kjønnslemlestelse: Dette arbeidet er forankret i Handlingsplan mot negativ sosial kontroll. Arbeids- og velferdsdirektoratet er med i et tverrgående nasjonalt kompetanseteam mot tvangsekteskap og kjønnslemlestelse, ledet av Bufdir. Teamet har som mandat å gi råd og veiledning overfor landets kommuner, samt praktisk bistand i enkeltsaker. Se sektorrapport for Bufdir for mer informasjon.

## Handlingsplan mot vold i nære relasjoner

Arbeids- og velferdsdirektoratet er representert i interdepartemental arbeids-gruppe mot vold i nære relasjoner. Det skal utarbeides en ny handlingsplan mot vold i nære relasjoner med en egen del om vold og overgrep i samiske samfunn. NAV har utarbeidet en nettbasert veileder for ansatte i NAV som møter brukere som er utsatt for vold og trusler. Veilederen er tatt i bruk som opplæringsverktøy i deler av NAV sin organisasjon.

## Opptrappingsplan mot vold og overgrep

Arbeids- og velferdsdirektoratet er representert i interdepartemental arbeidsgruppe.

# 1.3 Kompetansehevingsplaner og kompetansetiltak

## 1.3.1 Veiledningsplattformen

NAVs satsing gjennom veiledningsplattformen skal bidra til å styrke ferdighetene i veiledning og samhandling med brukerne og styrke kompetansen i samhandling med andre aktører.

Innføringsopplegget består av individuell trening, kollegaveiledning i par og gruppeveiledning. Målet er å utvikle veiledningskompetanse i form av økt bevisstgjøring, mer målrettede og strukturerte brukersamtaler og økte ferdigheter i kommunikasjon og relasjonskompetanse. De som er med utvikler kompetanse både i brukersamtalen og som kollegaveiledere. Det gir gevinster både i form av bedre kvalitet i brukersamtalene, kollegastøtte og et godt arbeidsmiljø. Veilederen er sendt ut til NAV fylke og samtlige NAV-kontor. Det forutsettes at NAV-kontorene selv tar i bruk veilederes og gir opplæring internt.

## 1.3.2 Øvrige tiltak

Direktoratet har som nevnt utarbeidet en veileder om vold i nære relasjoner (og menneskehandel). Veilederen er lagt ut på NAV sine sider<sup>9</sup>. Målgruppen er ansatte i NAV, men også andre grupper som arbeider opp mot denne problematikken kan være relevante.

I veilederen presiseres det at for å gi riktig arbeidsrettet oppfølging må alle ansatte i NAV ha kunnskap om vold i nære relasjoner og menneskehandel, kunne kartlegge om sin bruker har disse hindringene til arbeidsmarked og skolegang, samt være oppmerksom på hva den ansatte plikter å gjøre i slike situasjoner, og hvordan man best kan følge opp brukeren. NAV-ansatte har også en plikt til å avverge grovere forbrytelser som slaveri, frihetsberøvelse, grov vold, vold i nære relasjoner, seksuelle overgrep og voldtekt ved å henvise bruker til hjelpeapparatet eller ved å ta kontakt med politiet, identifisere mulige ofre for menneskehandel eller slaveri, og gi dem muligheten til å ta imot hjelp, og melde fra direkte til barnevernet hvis barn er involvert.

I Oslo er det NAV Arbeidsrådgivning som har ansvaret for kompetanseheving og veiledning til NAV-kontorene på dette feltet. Per i dag tilbys på bestilling kurs/fagmøter/workshops om tematikken, men det vurderes nå å heller tilby en innføring til alle via e-læring og eventuelt kun tilby veiledning i saker og fordypning til de kontorene som bestiller dette.

NAV har også kompetansehevende tiltak innenfor økonomisk rådgivning, herunder gjeldsrådgivning, i nært samarbeide med landets fylkesmenn. Dette skjer gjennom kurs, konferanser og regionale faglige fora. Målet med slike kompetansehevende tiltak er økt kompetanse i NAV-kontoret for å kunne gi bedre tjenester til publikum.

---

<sup>9</sup> <https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Samarbeid/Relatert+informasjon/Vold+i+n%C3%A6re+relasjoner+og+menneskehandel>

NAV samarbeider med Helsedirektoratet, Utdanningsdirektoratet, IMDI og Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet om bedre koordinerte tjenester for utsatte barn og unge mellom 0 og 24 år. Målet er bedre samhandling i stat og kommune om tiltak, for at flere skal lykkes i skolen og fullføre videregående opplæring, som grunnlag for en varig tilknytning til arbeidslivet.

Alle som møter barn og unge, helsestasjonen, barnehagen, barnevernet, skolen og NAV må samarbeide bedre og tjenestene må fungere sammen. For å styrke dette arbeidet i kommunene og fylkeskommunene samarbeider flere departementer og direktorater for å fjerne hindringer i regelverk, samordne tiltak og virkemidler og gjøre mer av det som virker. Bedre samordning sentralt kan gjøre at samarbeidet lokalt er lettere å lykkes med. Samarbeidet kalles 0-24-samarbeidet, fordi arbeidet er knyttet til utsatte barn og unge mellom 0 og 24 år. Samarbeidet betinger bl.a. et felles kunnskapsgrunnlag og utfordringsbilde, samordning av virkemidlene, samt at innsatsen på samordnes på tvers av sektorene.

### 1.3.3 Virkemidler

Virkemidler som NAV har i sin portefølje, er tilskuddsforvaltning. Felles for ordningene er at de skal stimulere til aktivitet for å bedre levekårene for sosialt og økonomisk vanskeligstilte som enten opplever eller står i fare for å oppleve fattigdom og sosial ekskludering. Flere av disse skal mer konkret stimulere til aktivitet for å bedre levekårene for sosialt og økonomisk vanskeligstilte som enten opplever eller står i fare for å oppleve fattigdom og sosial ekskludering. NAV har også flere ordninger som understøtter tiltak både i kommuner og hos frivillige organisasjoner.

## 1.4 Kunnskap som ligger til grunn for fagutvikling og utvikling av kompetansehevingstiltak

Arbeids- og velferdsdirektoratet har gjennomført en kartlegging om hvordan kontorene er involvert i saker som omhandler vold i nære relasjoner. Undersøkelsen viser at halvparten av respondentene har hatt mistanke om at mellom en og ti av brukerne har vært utsatt for vold det siste året. Antall «mistanker» henger sammen med hvor mange brukere NAV-ansatte har møtt siste året, og det er derfor vanskelig å vurdere om de «mistanker» for ofte eller for sjelden at brukeren har vært utsatt for vold. Uansett gir svarene en god indikasjon på at mange NAV-ansatte er oppmerksomme på at vold er et problemområde for en del brukere.

## 1.5 Tverretatlig samarbeid

### 1.5.1 Sektorintern kompetanse om vold og overgrep

Ansatte i NAV har som hovedregel ikke spesifikk kompetanse rettet mot tematikken. De senere årene er det likevel lagt større vekt på å styrke ansattes kompetanse hva gjelder dette, slik at ansatte i større grad kan identifisere tematikken i relasjon til den enkelte bruker av NAVs tjenester. Først og fremst er det lagt vekt på å styrke samhandlingen mellom NAV og NAVs brukere, og det legges stor vekt på å utvikle relasjonskompetansen hos ansatte i NAV. Til dette formål er det også utviklet en «veiledningsplattform». I tillegg til at denne plattformen skal bidra til å styrke ferdighetene i veiledning og samhandling med brukerne av NAV, skal den også styrke kompetansen i samhandling med andre aktører.

I veiledningsoppgaven er det viktig at ansatte i NAV har kunnskap om vold i nære relasjoner og om menneskehandel. Arbeids- og velferdsdirektoratet har utarbeidet en veileder også om dette. I veilederen står det at hvis den voldsutsatte trenger tjenester fra flere aktører eller veiledning som går ut over NAV-kontorets kompetanse, har veileder plikt "så vidt mulig" å sørge for at andre instanser gir hjelp, jf. STL §17. Det kan ofte være hensiktsmessig å bistå bruker med å opprette en avtale med rette

hjelpeinstans<sup>10</sup>. NAV-ansatte har blant annet plikt til å melde fra direkte til barnevernet hvis barn er involvert.

Det er vanskelig å vurdere i hvilken grad kompetanse om vold og overgrep finnes i NAV. Det virker imidlertid å være en del oppmerksomhet rettet mot tematikken, noe man kan anta også vil bidra til økt kompetanse. Kompetansen som finnes dreier seg i hovedsak om å ha nok kunnskap om vold og overgrep til å kunne identifisere dette som en problematikk hos brukere. Videre vil kompetansen dreie seg om å kartlegge omfanget, og så vurdere mulige tiltak for den aktuelle brukeren.

Sosialtjenesteloven omtaler ikke vold og overgrep.

En undersøkelse ved OsloMet, utført av Lars Inge Terum (skriftserie 2019 nr.6), viser at det har vært en endring i utdanningsnivået hos ansatte i NAV. Det er blitt flere ansatte på masternivå, flere med Bachelor og færre ansatte med deksamener fra høyskole/universitet og betydelig færre med lavere utdanning/etatsopplæring. Endringene viser også at det er blitt færre ansatte med erfaring fra sosialtjenesten.

### 1.5.2 Tverretatlig samarbeid

Som nevnt under punkt 1.2.2 løser NAV mange av sine oppgaver gjennom å samarbeide med andre aktører, også gjennom tverrsektorielle handlingsplaner som treffer både på kommunalt, regionalt og statlig nivå. Samarbeidspartnere kan være barneverntjenesten, utekontakten, den videregående skolen, oppfølgingstjenesten, næringsliv og arbeidsgivere, og ulike kurative hjelpetjenester.

Eksempler på satsninger der NAV har et delansvar er handlingsplan mot menneskehandel, handlingsplan mot radikaliserings og ekstremisme, handlingsplan mot tvangsekteskap og kjønnslemlestelse, og handlingsplan mot vold i nære relasjoner.

---

<sup>10</sup> Se <https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Samarbeid/Relatert+informasjon/Vold+i+n%C3%A6re+relasjoner+og+menneskehandel?kap=433836>

## 2. Kompetansebehov

I oppdraget fra Barne- og familiedepartementet skal man svare på spørsmålet om «hvilken kompetanse som er nødvendig i de ulike sektorenes tjenester og instanser for at de skal kunne forebygge, avdekke, følge opp og etterforske vold og overgrep?». Det er det enkelte direktorat som her har spilt inn hva man anser for *nødvendig* kompetanse.

### **Aktørene underlagt Arbeids- og velferdsdirektoratet (i hovedsak de ansatte i NAV)**

Såkalte *rammefaktorer* spiller en viktig rolle for ansatte i NAV og for deres mulighet til å forebygge, avdekke, følge opp og etterforske vold og overgrep. Gjennom vårt innsiktsarbeid, finner vi at viktige faktorer er systematisk veiledning, tid til refleksjon og vurdering, kunnskap om arbeidsmarkedet, kunnskap om arbeidsgiversiden, juss og forvaltning, Prosessledelse og økt bruk av digitale medier.

Det arbeides med å utforme overordnede rammer for læring og kompetanseutvikling. Gjennom å kartlegge behov hos ledere og medarbeidere i NAV, og identifisere parametere for kompetanseutvikling, skal et planleggings- og gjennomføringsverktøy utformes og testes.

Rammene skal bidra til å:

- etablere felles forståelse for nødvendige mål for læring og kompetanseutvikling.
- gi retning for arbeidet med kompetanseutvikling i NAV og synliggjøre beste praksis på området.
- gi økt kvalitet på kompetansearbeidet gjennom systematiske og metodiske tilnærminger.

### **Indikatorer som styringsverktøy**

Det skal etableres indikatorer som en del av styringsverktøyet. Målet er å få overordnet informasjon om kompetansenivået på kjerneområder i NAV, til bruk i direktoratet, fylkesnivå og blant ledere i NAV-kontor, både som et styringsverktøy og et verktøy for å øke kunnskapen om kompetansesituasjonen i NAV.

Nav har satt i gang prosjektet «Økt kompetanse» som jobber med å utvikle praksisnære læringsmåter, strukturer og rammer for læring, kunnskapsdeling og kompetanseutvikling, og opplegg for at ledere aktivt utvikler kompetanse sammen med sine medarbeidere.

Systematisk kompetanseutvikling er nødvendig for at medarbeidere i NAV skal kunne ha de kunnskaper og ferdigheter som trengs for å få mennesker i arbeid og skape gode brukeropplevelser. Prosjektet har tett samarbeid med Arbeids- og tjenesteavdelingen og HR. I tillegg har prosjektet samarbeid med høyskoler og universiteter, og andre etater.

# 3. Gapsanalyse

På bakgrunn av del 1, kartleggingen av dagens situasjon, og del 2, nødvendig kompetanse, kan man si noe om hvilke strukturer for opplæring som mangler i Arbeids- og velferdsdirektoratets for å sikre nødvendig kompetanse i tjenestene om vold og overgrep i nære relasjoner og om tverretattlig samarbeid.

I del 1.5.1 ble det nevnt at det er vanskelig å vurdere i hvilken grad kompetanse om vold og overgrep finnes i NAV. Ansatte i NAV har som hovedregel ikke spesifikk kompetanse rettet mot tematikken vold og overgrep, men NAV-ansatte har en generell informasjons- og veiledningsplikt etter forvaltningsloven. Det vil si at for veiledere i NAV er ikke oppgaven å løse saker hvor vold og seksuelle overgrep er tema, men være i stand til å informere om ulike hjelpetilbud, slik som hjelpetilbud for voldsutsatte og veilede brukere til å finne ut av hva de skal gjøre, som en del av den normale arbeidsrettede brukeroppfølgingen. Det inkluderer veiledning og informasjon om materielle og formelle rettigheter, slik at brukeren skal kunne ivareta sine interesser. Konkrete tiltak handler ofte om rask økonomisk bistand. Henvisning til andre instanser (for eksempel barnevernet), er også en viktig del av informasjons- og veiledningsplikten.

Overordnet sett ser det ut til at vold og overgrep og tverretattlig samarbeid får en del oppmerksomhet i Arbeids- og velferdsdirektoratet, noe som kan tenkes å bidra til at nødvendige strukturer for opplæring foreligger. Strukturene for opplæring skal i all hovedsak sikre at tjenestene har nok kunnskap om tematikken til å kunne identifisere dette som en problematikk hos brukere. Tjenestene skal også ha nok kompetanse til å kartlegge omfanget og så vurdere mulige tiltak for den aktuelle brukeren.

Arbeids- og velferdsdirektoratets veileder om vold i nære relasjoner (og menneskehandel) er en sentral struktur for opplæring<sup>11</sup>. Veilederen gir generell informasjon om hva vold er og hvilke konsekvenser vold har. Veilederen gir også detaljert informasjon om hvordan NAV-ansatte skal avdekke, spørre og følge opp brukere om vold og overgrep. NAV-ansatte har en plikt om å sørge for at andre instanser gir hjelp hvis brukerens utfordringer går utover NAV-kontorets kompetanse. Veilederen inneholder et skjema med informasjon om hjelpeinstanser som NAV-ansatte kan kontakte<sup>12</sup>. Veilederen bidrar derfor direkte til å koble hjelpeapparat sammen på tvers av sektorer. Det som ikke kommer tydelig frem av veilederen er hvorvidt det eksisterer barrierer for NAV-ansatte i kontakt med andre hjelpeinstanser. Det vites heller ikke hvorvidt listen over hjelpeinstanser er uttømmende.

En annen sentral struktur for opplæring er 0-24-samarbeidet med Helsedirektoratet, Utdanningsdirektoratet, IMDI og Barne-, Ungdoms- og familiedirektoratet. Formålet er å koordinere tjenester på tvers bedre for utsatte barn og unge mellom 0 og 24 år. Hvorvidt det er behov for eller finnes en lignende samordning for personer over 24 år vites ikke.

I kapitlet om nødvendig kompetanse står det at arbeidet med erfarings- og kunnskapsdeling ikke er systematisk eller helhetlig i NAV. Roller og ansvar for erfarings- og kunnskapsdeling er i varierende grad definert og dokumentert. Arbeids- og velferdsdirektoratet har antakeligvis noe å tjene på å systematisere dette i større grad. Følgelig er man i gang med å opprette indikatorer som styringsverktøy for å sikre systematisk kompetanseutvikling på området.

### Økonomiske og administrative konsekvenser

For å sikre og vedlikeholde nødvendig kompetanse om vold i nære relasjoner, er tverrfaglig og tverretattlig samarbeid i de ulike tjenestene/instansene å foretrekke. Her er det mange løsninger. Man

<sup>11</sup> <https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Samarbeid/Relatert+informasjon/Vold+i+n%C3%A6re+relasjoner+og+menneskehandel>

<sup>12</sup> <https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Samarbeid/Relatert+informasjon/Vold+i+n%C3%A6re+relasjoner+og+menneskehandel?kap=433836>



kan gå sammen om et økonomisk og faglig spleiselag. En annen løsning, vil kunne være å sette ut oppdraget eksternt.

# Referanser

Rasmussen, Ingeborg, Steinar Strøm, Sidsel Sverdrup, and Haakon Vennemo. 2012. Samfunnsøkonomiske kostnader av vold i nære relasjoner. Vista analyse.