

Kurt Elvegård, Terje Olsen, Jan Tøssebro og Veronika Paulsen

# TryggEst: Bedre beskyttelse av overgrepsutsatte voksne

Sluttrapport: To års forsøk med TryggEst



Kurt Elvegård, Terje Olsen, Jan Tøssebro og Veronika Paulsen

# TryggEst: Bedre beskyttelse av overgrep utsatte voksne

Sluttrapport: To års forsøk med TryggEst

NTNU Samfunnsforskning  
Dragvoll Allé 38 B  
7491 Trondheim, Norway  
Tel: 73 59 63 00

E-post: [kontakt@samfunn.ntnu.no](mailto:kontakt@samfunn.ntnu.no)  
Web: [www.samforsk.no](http://www.samforsk.no)

Foretaksnr. NO 986 243 836

ISBN 978-82-7570-635-3 (web)  
ISBN 978-82-7570-634-6 (trykk)

Desember 2020

Grafisk utforming og produksjon: NTNU Grafisk senter

## Forord

I 2018-2020 gjennomførte Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) en utprøving av TryggEst. Dette er et system som skal gi bedre beskyttelse mot vold og overgrep for personer som i liten grad er i stand til å beskytte seg selv. Utprøvingen skjedde i ti kommuner, samt to bydeler i Oslo. NTNU Samfunnsforskning gjennomførte sammen med Fafo og NyAnalyse en studie av utprøvingen etter mønster av følgeforskning. Studien er finansiert av Bufdir og utføres som et oppdrag for dem.

Denne rapporten er tredje og siste rapport og har status som sluttrapport. Rapporten har to sentrale formål. Det første er å presentere og diskutere de viktigste erfaringene som man har gjort seg i prosjektkommunene. Dette handler blant annet om organisering, å bygge kompetanse og å spre informasjon, oppbygging av systemer for håndtering av meldinger om vold og overgrep, og samarbeid med ulike eksterne parter. Det andre formålet er å se på endringer i saker som meldes til TryggEst. Dette har element av resultatevaluering ved at en kan se blant annet om antall saker om vold og overgrep øker, og dermed om mørketallene blir mindre. Videre kan en se om TryggEst har blitt en kanal for melding og håndtering av saker, og om meldinger kommer fra ulike deler av samfunnet, eller om TryggEst bare har hatt et begrenset nedslagsfelt. I tillegg vil vi avslutningsvis diskutere veien videre og hva som eventuelt kan justeres før TryggEst rulles videre ut.

Foreliggende rapport er skrevet av Kurt Elvegård, Jan Tøssebro og Veronika Paulsen ved NTNU Samfunnsforskning og Terje Olsen ved Fafo. NyAnalyse har gjort en samfunnsøkonomisk kost-nytte-analyse av TryggEst som foreligger som en egen rapport. Sammendraget fra den rapporten ligger som vedlegg i denne hovedrapporten.

Vi vil benytte anledningen å takke Bufdir ved John Ingvard Kristiansen og Sigrid Dahl, samt prosjektlederne i alle pilotkommunene for samarbeidet og at de i en travelt hverdag har tatt seg tid til både samtaler med oss og utfylling av ulike skjema.

Trondheim desember 2020

Jan Tøssebro  
prosjektleder



# Innhold

Forord .....	iii
Sammendrag .....	vii
English summary .....	xii
Nordsamisk sammendrag - Oktiigeassu .....	xvii
1. INNLEDNING .....	1
Nærmere om TryggEst .....	2
Problemstillinger .....	8
Bildet før TryggEst .....	12
Rapportens innhold .....	13
INNSKUDD: EKSEMPLER PÅ SAKER .....	16
2. METODE OG GJENNOMFØRING .....	23
Kommunene .....	23
Datainnsamlingen .....	24
Bruken av data i ulike kapitler .....	31
3. KUNNSKAPSSTATUS .....	33
Introduksjon .....	33
Litteratursøk .....	34
Hva sier denne litteraturen? .....	36
Omfang og utbredelse .....	37
Organisering av tjenestene .....	40
INNSKUDD: TRYGGEST I FIRE KOMMUNER .....	47
4. ERFARINGER .....	61
Status for TryggEst .....	61
Informasjon og kompetansebygging .....	62
Organisering og forankring .....	65
Internt og eksternt samarbeid .....	70
Samarbeid med politiet .....	71
Meldingsmottak og saksbehandling .....	74
Dokumentasjon og journalføring .....	77
De utsattes stemmer og erfaringer .....	80
Oppsummering .....	86
5. MELDINGER OG SAKER ETTER INNFØRING AV TRYGGEST .....	89
Innledning .....	89
Antall saker og kjennetegn ved dem .....	91
Melding og håndtering av sakene .....	102
Avslutning .....	109

6. ULIKE MODELLER FOR ORGANISERING AV TRYGGEST .....	111
INNSKUDD: TRYGGEST I KORONAENS TID.....	118
7. OPPSUMMERING OG VURDERINGER – VEIEN VIDERE.....	121
Hovedfunn.....	121
Pilotkommunenes erfaringer med organisering – et overordnet blikk .....	123
Ressursbruk og økonomi.....	125
Anbefalinger for videre utrulling .....	126
Anbefalinger oppsummert.....	131
REFERANSER .....	133
VEDLEGG.....	137
Vedlegg 1. Sammendrag av «TRYGGEST – Samfunnsøkonomisk lønnsomhetsanalyse» .....	137
Vedlegg 2: Anonym registrering av saker. ....	142

## Figurliste

Figur 1: Årlig frekvens av saker utenom Oslo – før TryggEst, første år og andre år. Registrerte saker, samt Korona-justerte tall for andre år. ....	92
Figur 2: Type overgrep oktober 2018-september 2019 (år 1) og oktober 2019-juni 2020 (år 2). Prosent av alle saker (År 1: N=167, antall avkrysninger 299, År 2: N=119, antall avkrysninger 195) .....	96
Figur 3. Antall saker etter typer sårbarhet hos fornærmete. Prosent av saker før TryggEst og prosent av avkrysninger etter. ....	98
Figur 4. Gjerningspersonens relasjon til fornærmete. Prosent av sakene.....	101
Figur 5. Hvem meldte/varslet om saken. Prosent. Helsepersonell i bolig- og hjemmetjeneste er klassifisert under «ansatt». ....	103
Figur 6. Modeller for organisering.....	112

## Sammendrag

Denne rapporten oppsummerer erfaringer og resultater fra et to år langt forsøk med TryggEst som en modell for å organisere arbeidet med å forhindre, oppdage og følge opp vold og overgrep mot voksne som i liten grad er i stand til å beskytte seg selv. Modellen for TryggEst bygger på erfaringer man har gjort seg i Storbritannia med Safeguarding of Vulnerable Adults (SOVA), som har en drøyt tjue år lang historie og lovfesting siden 2014.

Vi har fulgt utprøvingen fra før oppstart høsten 2018 og frem til desember 2020. I denne perioden har ti kommuner og to bydeler prøvd ut TryggEst-modellen i sin organisasjon. Ansvaret for utprøvingen i kommunene har vært lagt til helse- og omsorgstjenestene. Det har variert mellom kommunene hvordan dette er gjort konkret, men hovedmodellen har bestått av en strategisk forankret ansvarsgruppe med ledere innenfor disse og eventuelle samarbeidende tjenester, og et operativt team som raskt følger opp enkeltsaker. Ledergruppene og de operative teamene har i praksis variert i omfang og nivå på hvem som deltar, alt avhengig av hvilken kompetanse som er tilgjengelig og hva man har ansett som hensiktsmessig lokalt. De operative teamene har blitt ledet av en TryggEst-koordinator som har hatt en definert del av sin stilling til å drive dette arbeidet. Fire av kommunene har hatt et samarbeid der man har prøvd ut en interkommunal modell for arbeidet.

Selve systemet for å melde, fange opp og følge opp konkrete varsler om saker har bestått av et spesifikt telefonnummer og en epostadresse der innbyggere og ansatte kan henvende seg med melding om konkrete saker, bekymringer eller mistanker. Informasjon om dette finnes på kommunenes nettsider og de ansatte i tjenestene er kjent med denne ordningen gjennom oppslag, brosjyrer og informasjon gitt på møter, fagdager og egne kurs og opplæringstiltak. Det er etablert vaktordninger innad i teamet slik at telefonen alltid blir besvart til de tider det er angitt. Meldte saker blir fulgt opp i det operative teamet og sortert etter en fargekode på i hvilken grad saken haster, og det besluttes hvorvidt det er en sak som skal følges opp videre. Den som mottar en henvendelse fører notater etter en egen mal for sjekke at temaer blir dekket, men samtalen styres i stor grad av den eller de som tar kontakt.

Målgruppene for TryggEst er i prinsippet alle risikoutsatte voksne som i liten grad er i stand til å beskytte seg mot overgrep, og som antas å være dårlig i stand til å melde fra om overgrep. I praksis er det personer med nedsatt funksjonsevne (herunder utviklingshemming, sansetap og fysisk funksjonsnedsettelse), personer med psykiske vansker, demente og personer med rusproblemer som har vært hovedmålgruppene. Det kan også være andre grupper av risikoutsatte personer som mottar eller burde motta helse- og omsorgstjenester fra kommunen.



## *Vårt oppdrag og metodiske tilnærminger*

Følgestudien har bestått i å beskrive og drøfte de erfaringene som er gjort gjennom forsøksperioden når det gjelder kommunenes organisering og tilpasninger av TryggEst som system, som praktisk arbeidsmåte for å håndtere og følge opp innkomne meldinger, samt å vurdere hvordan TryggEst fungert ut mot brukerne.

Vi har videre fulgt utviklingen i meldte saker og hvordan saker har blitt fulgt opp gjennom TryggEst, med formål å gi et bilde av antall, type av offer, hvem som melder fra, typer av overgrep, former for oppfølging, behandlingstid og utfall i sakene. Det har også være et mål å beskrive pilotkommunenes systematikk i dette arbeidet underveis og fram til i dag, holdt opp mot hvordan de gjorde dette tidligere. Som en egen del av oppdraget er det også utarbeidet en samfunnsøkonomisk vurdering av TryggEst, og en eventuell videre nasjonal utrulling av TryggEst (eget vedlegg). Basert på det samlede datamaterialet fra følgestudien har vi drøftet noen mulige organisatoriske modeller for en videreføring av TryggEst, og formulert konkrete anbefalinger ved en videre utprøving og eventuell utrulling på landsbasis.

Det metodiske inntaket til å studere iverksettingen av TryggEst har bestått i innhente data fra flere ulike kilder ved oppstart, underveis og i avslutningen av TryggEst i samtlige pilotkommuner. Vi har gjennomført intervjuer i kommunens administrative ledelse, med ledere og ansatte i tjenestene på ulike steg i prosessen. Vi har holdt kontakt med TryggEst-koordinatorene, fått jevnlig oppdateringer og gjort intervjuer underveis med koordinatorene og andre relevante aktører lokalt. Vi har gjort intervjuer med noen av de fornærmede som har fått hjelp gjennom TryggEst, og i noen tilfeller også med fornærmedes nærpå personer. Dette har gitt oss et bredt grunnlag for å vurdere arbeidsmåtene og erfaringene som har blitt gjort gjennom implementeringen lokalt.

Når det gjelder meldte saker inn til kommunene har vi fulgt dette på to måter. Kommunene har registrert og anonymt rapportert til oss om saker som er meldt inn, samt enkle karakteristika ved sakene. Dette har dannet grunnlaget for en analyse av utviklingstrekk ved meldte saker fra før TryggEst og gjennom piloteringsperioden. Videre har vi gjort en dypdykk i et mindre utvalg av saker gjennom å studere saksmapper. Vi har også sett nærmere på de rutiner og arbeidsmåter som kommunene hadde før implementeringen og som ble endret som del av implementeringen.

### *Hva er de viktigste erfaringene?*

Erfaringene etter to drøyt to år med TryggEst kan oppsummeres med det vi vurderer som de viktigste funnene fra følgeevalueringen:

Med lokale tilpasninger har de fleste pilotkommunene implementert TryggEst i en variant av det som ble forslått før piloteringen, opprinnelig av en ekspertgruppe og

dernest av Bufdir. Unntaket er to Oslo-bydeler, hvor det er særlige grunner som kan forklare at det var utfordrende å organisere og informere om TryggEst-modellen innenfor bydelene.

Implementeringen innebærer at kommunen har etablert et system, i form av standardiserte rutiner og oppfølgingsmåter for hvordan å håndtere innmeldte saker. Når en sak meldes, blir den registrert inn, vurdert etter alvorlighetsgrad og hva som skal gjøres. Et operativt team tar disse beslutningene. Alle pilotkommunene har informasjon om TryggEst på sine nettsider, med opplysninger om hvor man kan henvende seg for å melde en sak.

Erfaringen etter to år er at TryggEst bidrar til at det avdekkes flere saker i pilotkommunene. Utviklingen i antallet meldte saker viser en gradvis økning gjennom hele perioden etter hvert som informasjon og kunnskap om TryggEst har blitt kjent i organisasjonen. Samlet sett for alle kommunene som har implementert TryggEst (unntatt Oslo), finner vi en økning på seks til åtte ganger så mange saker sammenlignet med før etableringen av TryggEst.

TryggEst har blitt en hovedkanal for melding av saker. Koordinator og det lokale operative teamet som følger opp innmeldte saker har blitt tryggere på hvordan de følge opp sakene, selv om det i mange tilfeller kan være svært kompliserte hensyn å ta. TryggEst har nådd målet om at håndteringen av slike saker blir mindre tilfeldig.

Alle innbyggere kan melde saker til TryggEst, men i praksis har det i hovedsak vært ansatte og brukere som melder. Det viser at kommunene i ulik grad klart å nå ut med informasjon til innbyggerne om at man har et system som ivaretar og følger opp slike henvendelser.

Enkelte sakstyper er i liten grad å finne blant de innmeldte sakene, slik som overgrep fra ansatte eller overgrep mellom beboere i bofellesskap. Det betyr neppe at dette ikke skjer, men er et utslag av at slike saker i liten grad meldes inn. Denne mulige skjevheten i innmeldte saker kan tyde på at TryggEst ikke er kjent nok, eller ikke oppfattes som trygt nok for den som vurderer å melde.

Mistanker og bekymringer meldes i liten grad inn til TryggEst. Når terskelen for å melde de saker man ikke er helt sikker på er høy, kan det henge sammen med at TryggEst er nytt for de fleste, både ansatte og innbyggere. Siden det er et nytt system, er det også rimelig å forvente at det er viss usikkerhet om hvilke rettigheter som gjelder. Lave tall for bekymringsmeldinger tyder på at det fortsatt er visse mørketall. Det er vanskelig å sammenligne mellom land, men England som har en lang historie med et lignende system, har eksempelvis et fem ganger høyere nivå av meldte saker i forhold til folketallet.

Samlet sett viser erfaringene at TryggEst har potensial til å få fram saker og avdekke overgrepstilfeller i kommunene. De kommunene som har lyktes best med å nå ut med informasjon til innbyggerne får inn saker fra et bredere spekter av meldere. Det bør gjøres oppmerksom på muligheten for å melde saker anonymt, på tilsvarende måte som i barnevernet.

### *Våre anbefalinger*

Vi har oppsummert vår evaluering av TryggEst med anbefalinger som vi anser at kan inngå i en videre utprøving og en eventuell utrulling på nasjonal basis.

1. Etabler TryggEst som en nasjonal modell. Erfaringen med utprøving av den britiske SOVA-modellen viser seg å fungere i en norsk kontekst.
2. Gi kommunene stor frihet til å selv vurdere hvordan TryggEst-modellen organiseres internt, men vi mener at inntil videre bør en velge en form som sikrer plassering av ansvar og at noen har som oppgave å holde i det.
3. Utarbeid et nasjonalt kompetanseprogram som følger en nasjonal utrulling av TryggEst. TryggEst på nasjonal basis bør følges av et kompetanseprogram som gir informasjon og opplæring om sentrale trekk ved TryggEst, slik som lovverk og hva som kjennetegner sårbare gruppers situasjon og deres rettigheter. Kompetanse om brukers rett til selvbestemmelse, vern om personlig integritet, beskyttelse mot overgrep og ansattes avvergingsplikt bør være sentralt i dette. Kompetansemateriell må være tilgjengelig for nye ansatte og jevnlig oppfriskning gis for ansatte i tjenestene.
4. Etabler en nasjonal informasjonskampanje til alle innbyggere. En nasjonal informasjonskampanje til alle innbyggere kan forklare hva TryggEst er og at det finnes, og hvordan saker kan meldes. Erfaringene fra England og pilotprosjektet tyder på at det er store mørketall, men det er trolig lettere å nå ut med slik informasjon om systemet gjelder hele landet.
5. Gi tydeligere føringer til lokalt politi om samarbeid med kommunens koordinator og kompetansepersonell om oppfølging av meldte saker til TryggEst. Erfaringene fra pilotprosjektene viser at de lokale politidistriktene har prioritert slik oppfølging ulikt. Dette ansvaret bør avklares på nasjonalt nivå.
6. Som ledd i en nasjonal utrulling bør nasjonale myndigheter bør vurdere å styrke lovgrunnlaget for kommunens oppfølgingsansvar, i tillegg til eller som en presisering av helse- og omsorgslovens § 3-3a, som regulerer kommunenes ansvar for å avdekke og avverge vold og seksuelle overgrep

mot pasienter og brukere. Dersom en lovendring ikke anses aktuelt, kan et rundskriv være et alternativ.

7. Grenseoppgangene mellom vern mot integritet og selvbestemmelse opp mot vern mot vold og overgrep må klargjøres både juridisk, faglig, moralsk og etisk. Vi vil foreslå at dette også tydeliggjøres i forbindelse med en eventuell lovendring eller et rundskriv. Vi understreke at dette er viktig for arbeidet ute i kommunene, ettersom kommunene er avhengige av en lovmessig ryggdekning for de beslutninger som tas i konkrete saker. En klargjøring på dette området vil også være viktig i forbindelse med eventuell klageadgang, etterprøving av saksbehandling og lignende.

## English summary

This report summarises the experiences and results gained from a two-year trial of TryggEst as a model for organising work to prevent, detect and act upon violence against and abuse of adults who are incapable of protecting themselves. The TryggEst model is based on experiences gained in the United Kingdom from the Safeguarding of Vulnerable Adults (SOVA), which has been used for twenty years and became law in 2014.

We followed the trial from before its start-up in the autumn of 2018 until December 2020. In this period, ten municipalities and two city districts trialled the TryggEst model in their organisations. Health and social care services in the municipalities took responsibility for the trial. The trials varied between the municipalities in the way in which they were implemented, but the main model consisted of a strategic management group with responsibility for the trial. This group comprised managers from health and social care services and partnering services as well as an operational team organise the follow-up of individual cases. In practice, the composition of the management groups and operational teams varied, all depending on the skills available and what was considered appropriate locally. The operational teams were managed by TryggEst coordinators who spent a specific part of their position on managing this work. Four of the municipalities had a partnership in place in which they tested an intermunicipal model for the work.

The system for reporting, capturing and following up on suspected case consisted of a dedicated telephone number and email address that citizens and employees could use to report specific incidents, concerns or suspicions. Information about this can be found on the municipality websites. Employees in the health and social care services were made aware of the scheme through notices, brochures and information provided at meetings, on subject days and through dedicated courses and training initiatives. On-call arrangements were established within the team to ensure that the telephone was always answered at the times specified. Reported cases were followed up by the operational team and sorted by colour code according to degree of urgency. It was then decided whether a case should be followed up further. The person receiving a notice of concern kept notes according to a separate template to check that specific topics were covered, but the conversations with the person notifying were in general up to the person or persons making contact.

In principle, the TryggEst target groups are all vulnerable adults who are incapable of protecting themselves against abuse and who are assumed to be poorly equipped to report abuse. In practice, people with disabilities (including intellectual and developmental disabilities, sensory loss and physical disabilities), people with mental health problems, dementia and people with substance abuse problems were the main

target groups. There may also be other groups of at-risk persons who receive or ought to be receiving health and social care services from the municipality.

### *Our task and methodological approach*

The follow-up study consisted of describing and discussing the experiences gained throughout the trial period as regards the municipalities' organisation and their adaptation of TryggEst as a system and practical work method for handling and following up on incoming reports as well as assessing the way in which TryggEst works as a user-facing system.

We also looked at trends in reported cases and the way in which cases were followed up in TryggEst, with the aim of providing a picture of numbers, types of victims, who reports the abuse, types of abuse, forms of follow-up, processing time and case outcomes. The aim was also to describe the methodology used by the pilot municipalities during the trial up to the present compared to the methodology previously applied. As a separate part of the project, a socio-economic assessment of TryggEst was also prepared as was a similar assessment in the event of a national roll-out of TryggEst (separate appendix). Based on the overall data obtained from the follow-up study, we have discussed some possible organisational models for a continuation of TryggEst and formulated specific recommendations for further testing and possible roll-out on a national basis.

The methodological input for studying TryggEst has consisted of obtaining data from several different sources at start-up, during and at the end of the TryggEst trial in all pilot municipalities. We have conducted interviews in the municipality's administrative managements, with managers and employees in the health and social care services at various stages of the process. We have kept in touch with the TryggEst coordinators, received regular updates and conducted interviews during the trial with coordinators and other applicable participants locally. We have conducted interviews with some of the victims who have received help through TryggEst – and in some cases also with the close relatives of the victims. This has given us a broad basis for assessing the working methods used and experiences gained in local implementation.

When it comes to cases reported to the municipalities, we have monitored these in two ways. The municipalities have recorded and provided us with anonymised data and simple characteristics of reported cases. These have formed the basis of an analysis of trends in reported cases from before TryggEst and throughout the trial period. We have further drilled down into a smaller selection of cases by studying the case files. We have also looked more closely at the routines and working methods that the municipalities had in place before the trial and changed as part of the trial.

## *What are the main findings?*

The experiences after more than two years of running the TryggEst trial can be summarised by what we consider to be the most important findings of the research project:

With local adaptations, most pilot municipalities trialled TryggEst in a version of what was proposed before the pilot – originally by a group of experts and then by Bufdir. The exception was two Oslo districts where organising and informing participants about the TryggEst model in the districts presented particular challenges.

The trial meant that the municipality established a system in the form of standardised routines and follow-up methods for handling reported cases. When a case is reported, it is recorded, assessed according to its level of severity and the action that is to be taken. An operational team makes these decisions. All pilot municipalities offer information about TryggEst on their websites with information on where and how to report a case.

After two years, the findings are that TryggEst contributes to uncovering more cases in the pilot municipalities. The trend in the number of reported cases shows a gradual increase throughout the period as information and knowledge about TryggEst becomes more common. Overall, for all the municipalities that have trialled TryggEst (except Oslo), we find an increase of six to eight times as many cases compared to the period before the trial of TryggEst.

TryggEst has become a main channel for reporting cases. The coordinator and the local operational team following up on reported cases have become more confident in the way in which they follow up cases, although in many instances this involves a number of complex considerations. TryggEst has attained its goal of making the handling of these cases less random.

Anyone living in the municipalities can report cases or suspicions to TryggEst, but in practice, mainly employees and users have done the reporting. It shows that the municipalities to varying degrees manage to communicate to their citizens that they have a system in place that takes care of and follows up on such reports.

Some types of cases are only rarely found among the reported cases, such as abuse by employees or abuse between residents in shared housing. This does not mean that these cases do not occur, but simply that such cases are only very rarely reported. This possible bias in reported cases may indicate that TryggEst is not sufficiently well known or that it does not have the confidence of the person considering reporting.

Suspensions and concerns are only rarely reported to TryggEst. People appear to need something more tangible to report. When the threshold for reporting cases based on suspicion is high, it may be due to the fact that TryggEst is new to most people – both employees and citizens. Since it is a new system, it is also reasonable to expect that there will be some uncertainty about the rights that apply. Low numbers of reports of concern indicate that there are still cases that go unreported. Comparing figures between countries is difficult, but the United Kingdom, which has a long history of using a similar system, has, for example, a level of reported cases that is five times higher, measured as a percentage of population.

Overall, experience shows that TryggEst has the potential to highlight cases and uncover abuse in the municipalities. The municipalities that have been most successful in communicating information to their citizens receive reports from a wider range of whistle-blowers. Attention should be drawn to the option of reporting cases anonymously in the same way as in child welfare cases.

### *Our recommendations*

We have summarised our study of TryggEst with recommendations that we believe should be included in a further trial and possible national roll-out.

1. Establish TryggEst as a national model. The experience of testing the British SOVA model has proven to work in a Norwegian context.
2. Give the municipalities' extensive freedom to assess for themselves the way in which the TryggEst model should be organised internally, but we believe that for the time being a format should be chosen that ensures pinpointing responsibility and appointing a designated coordinator.
3. Prepare a national skills programme to accompany national roll-out of TryggEst. TryggEst on a national basis should be accompanied by a skills programme that provides information and training on key features of TryggEst, such as legislation and what characterises the situation of vulnerable groups and their rights. Expertise in users' right to self-determination, protection of personal integrity, protection against abuse and employees' duty of prevention should be a core element in this. Skills materials must be made available to new employees and regular top-up training offered to employees in health and social care services.
4. Establish a national information campaign for all citizens. A national information campaign for all citizens should explain what TryggEst is and that it exists as well as the way in which cases can be reported. The experiences from the United Kingdom and the pilot project indicate that there are a large number of unreported cases, but it is probably easier to



communicate information about TryggEst if the system applies to the whole country.

5. Provide clearer guidelines to local police on cooperation with the municipality's coordinator and skilled staff on follow-up of cases reported to TryggEst. Experience from the pilot projects shows that the local police districts have prioritised such follow-up differently. This responsibility should be clarified at national level.
6. As part of a national roll-out, national authorities should consider strengthening the legal basis for the municipalities' follow-up responsibility in addition to or as a clarification of Sections 3-3a of the Norwegian Health and Care Services Act which regulates the municipalities' responsibility for detecting and preventing violence and sexual abuse of patients and users. If a change to the law is not considered appropriate, a directive may be an alternative.
7. The boundaries between protection of integrity and self-determination and protection against violence and abuse must be clarified legally, professionally, morally and ethically. We propose that this also be clarified by a possible change to the law or the introduction of a directive. We emphasise that this is important for the work in the municipalities as the municipalities are dependent on legal authority for decisions made in specific cases. A clarification in this area will also be important as it relates to rights of appeal, review of case processing etc.

## Nordsamisk sammendrag - Oktiigeassu

Dán raporttas lea oktiigeassu guovtti jagi geahččaleamis TryggEst málliin das mo lágidit barggu eastademiin, fuobmámiin ja čuovvulemiin veahkaválddi ja illastemiid daid rávesolbmuid vuostá geat uhccán nagodit suodjalit iežaset. TryggEst málle lea vuodđuduvvon vásáhusaide Stuorra-Británnias Safeguarding of Vulnerable Adults (SOVA) nammasaš málliin, mas lea badjelaš guoktelogi jagi historjá ja lágadeapmi jagi 2014 rájes.

Mii leat čuvvon geahččaleami dan rájes jo ovdalgo dat álggahuvvui jagi 2018 čavčča gitta jagi 2020 juovlamánu rádjai. Dán áigodagas leat logi gieldda ja guokte gávpotoasi geahččalan TryggEst-málle iežaset organisašuvnnas. Dearvvašvuoda- ja fuolahusbálvalusas lea leamaš ovddasvástádus gielddaid geahččaleamis. Konkrehta čađaheapmi lea geavadis molsašuddan gielddas gildii, muhto váldomálli lea gullan strategalaččat fakkastuvvon ovddasvástádusjoavku mas leat jodiheaddjit dáid ja vejolaš ovttasbargi, ja operatiivajoavku mii jođánit čuovvula bođuáššiid. Jodiheaddji-oavkkuid ja operatiivajoavkkuid sturrodat ja dássi lea molsašuddan dan vuodul geat dat leat leamaš mielde, sin olámuddosaš gelbbolašvuoda vuodul ja mii lea adnojuvvon leat ulbmillaš báikkálaččat. Operatiivajoavkkuid lea dat TryggEst-oktiordnejeaddji jođihan gean virggi oassi lea leamaš biddjojuvvon dán bargui. Njeallje gieldda leat ovttas geahččalan gielddaidgaskasaš málle dán bargui.

Ieš dan vuogádahkii ahte dieđihit, áicat ja čuovvulit konkrehta dieđihemiid áššiid birra, lea gullan dihto telefonnummar ja e-poastačujuhus man bokte ássit ja bargit sáhttet váldit oktavuoda dieđihemiiguin konkrehta áššiid, vuorjašumiid dahje navdduid birra. Dieđut dan birra leat gielddaid neahttasiiduin ja bálvalusa bargit dihtet dán ortnega birra almmuhemiid, gihppagiid ja diehtujuohkimiid bokte maid leat ožžon čoahkkimiin, fágabeivviin ja sierra kurssain ja oahpahusdoaimbajiin. Joavkkus leat ásahuvvon siskkáldas váktaortnegat nu ahte telefodna álo vástiduvvo almmuhuvvon áiggiid. Operatiivajoavku čuovvula dieđihuvvon áššiid ja šládde daid dakkár ivdnekodain mii čájeha ášši hoahppodási, ja mearrida galgá go ášši čuovvuluvvot viidáseappot. Son guhte vuostáiváldá oktavuodaváldima, čállá notáhtaid dihto málle mielde dárkkistan dihtii ahte fáttát gokčojuvvojit, muhto ságastallama stivre mealgadi son gii váldá dahje sii geat váldet oktavuoda.

TryggEst ulbmiljoavkkut leat vuosttažettiin buot riskavuloš rávesolbmot geat uhccán nagodit suodjalit iežaset veahkaválddi vuostá, ja geat uhccán návccaid geažil illá nagodit dieđihit illastemiid. Geavadis váldoulbmiljoavkun lea leamaš doaimbavádjigat (dás maiddái olbmot geain lea ovdánanvájditvuolta, dovdovájditvuolta ja rumašlaš doaimbavádjitvuolta), olbmot geain lea psyhkalaš váttisvuodat, olbmot geain lea demeansa ja olbmot geain lea gárrenváltisvuodat. Sáhttet maid leat eará riskavuloš olbmot geat ožžot dahje berrešedje oažžut dearvvašvuoda- ja fuolahusbálvalusaid gielddas.

## *Min bargamuš ja metodalaš lahkoneamit*

Čuovvundutkamii lea gullan daid vásáhusaid válddaheapmi ja guorahallan maid gielddat leat háhkan geahččalanáigodagas go sii leat organiseren ja heivehan TryggEst vuogádahkan, geavatlat bargovuohkin gieđahallan ja čuovvulan dihtii dieđihemiid maid sii leat ožžon, ja árvvoštallan dihtii mo TryggEst lea doaimman geavaheddjiid ektui.

Mii leat viidáseappot čuvvon dieđihuvvon áššiid ovdáneami ja mo áššit leat čuovvuluvvon TryggEst bokte, áigumušain válldahit logu, gillájeaddjišlájá, geat dat dieđihit, illastanšlájaid, čuovvulanšlájaid, meannudanáiggi ja áššiid bohtosiid. Áigumuššan lea maid leamaš válldahit ovddasmanni gielddaid systematihka dán barggus álgu rájes dássáži, buohtastahtidettiin dainna mo dat ovdal dahkkojuvvui. Bargamuša oassin lea maid TryggEst árvvoštallojuvvon servodatekonomalaččat, ja vejolašvuotta ásaht TryggEst riikkadássái (sierra mielddus). Čuovvundutkama buohkanas dieđuid vuodul leat mii árvvoštallan muhtun vejolaš organiserenmáliid TryggEst joatkimii, ja hábmen konkrehta rávvagiid viidásat geahččaleami várás ja vejolaš ásaheami várás riikkadássái.

Metodalaš vuohkin dutkat TryggEst álggaheami lea leamaš háhkat dieđuid iešguđet gálduin TryggEst barggu álggaheamis, dan gaskan ja dan loahpaheamis buot ovddasmanni gielddain. Mii leat jearahallan gieldda hálldahuslaš jođihangotti, jođiheddjiid ja bálvalusaid bargiid proseassa iešguđet muttuin. Mis lea leamaš oktavuohka TryggEst- oktiordnejeddjiiguin. Mii leat ožžon áigádeamiid jeavddalaččat ja čađahan jearahallamiid oktiordnejeddjiiguin ja eará guoskevaš doaimmaheddjiiguin báikkálaččat. Mii leat jearahallan muhtumiid dain gillájeaddjiin geat leat ožžon veahki TryggEstis, ja muhtun dáhpáhusain maidái gillájeaddji lagasolbmuid. Dat lea addán midjiide govda vuodu árvvoštallat bargovugiid ja vásáhusaid TryggEst ásaheami oktavuodas báikkálaččat.

Go lea sáhka dain áššiin mat leat dieđihuvvon gielddaide, de mii leat dan čuovvulan guovtti láhkai. Gielddat leat registreren ja namaheamet raporterren midjiide áššiid mat leat dieđihuvvon, ja válldahan midjiide áššiid ovttagardánis mihtilmasvuodaid. Dat lea bidjan vuodu analyseret TryggEst ovdalaš dieđihuvvon áššiid ja ovddasmanni áigodaga dieđihuvvon áššiid ovdánansárgosiid. Mii leat dasto vuđolaččat guorahallan muhtun unnit logu válljejuvvon áššiid áššemáhpaid iskkademiin. Mii leat maidái geahčadan lagabui daid rutiinnaid ja bargovugiid mat gielddain ledje ovdal ásaheami ja mat rievdaduvvojede ásaheami oktavuodas.

## *Mat leat deháleamos vásáhusat?*

Vásáhusaid maŋŋá badjel guovtti jagi TryggEstiin lea vejolaš čoahkkáigeassit dainna maid mii árvoštallat leat čuovvunevaluerema deháleamos gávdnosat:

Báikkálaš heivehemiiguin leat eanaš ovddasmanni gielddat ásahan TryggEst dakkár variántan maid álggos áššedovdijoavku ja dasto Bufdir evttohedje ovdal geahččaladdama. Spiehkastahkan leat guokte gávpotoasi Oslos, gos ledje erenoamáš sivat mat sáhttet čilget ahte lei hástaleaddji organiseret TryggEst-málle ja juohkit dieđuid dan birra gávpotosiin.

Ásaheapmi mearkkaša ahte gieldda lea ásahan vuogádaga, standardiserejuvvon rutiinnaid ja čuovvulanvugiid dasa mo giedahallat dieđihuvvon áššiid. Go ášši dieđihuvvo, de dat registrerejuvvo, árvoštallojuvvo duodalašvuodadási hárrái ja dan hárrái mii galgá dahkkojuvvo. Operatiivajoavku dahká dáid mearrádušaid. Buot ovddasmanni gielddain leat dieđut TryggEst birra iežaset neahttasiidduin, mas leat dieđut dan birra geainna lea vejolaš váldit oktavuoda go áigu dieđihit ášši.

Vásáhusat guovtti jagi maŋŋá lea ahte TryggEst váikkuha dasa ahte eanet áššit ovddasmanni gielddain almmustahttojuvvojit. Dieđihuvvon áššiid logu ovdáneapmi čájeha oktilis lassáneami olles áigodagas dađistaga go dieđut ja máhttu TryggEst birra leat šaddan oahppásat organisašuvnnas. Ollislaččat buot gielddain mat leat ásahan TryggEst (earret Oslos), mii oaidnit guđa geardde rájes gitta gávccii geardde rádjai eanet áššiid go ovdal TryggEst ásaheami.

TryggEst lea šaddan váldokanálan áššiid dieđiheamis. Oktiiordnejeaddji ja báikkálaš operatiivajoavku mii čuovvula dieđihuvvon áššiid, lea šaddan eanet oadjebas das mo sii čuovvulit áššiid, vaikke vel máŋgii sáhttet ge leat hui mohkkás vuhtiiváldimat. TryggEst lea juksan dan ulbmila ahte dakkár áššiid giedahallan galgá leat uhcit sahtedohko.

Buot ássit sáhttet dieđihit áššiid TryggEstii, muhto geavadis leat eanaš bargit ja geavaheadjit geat dieđihit. Dat čájeha ahte gielddat iešguđet láhkai leat nagodan juohkit dieđuid ássiide das ahte sis lea vuogádat mii fuolaha ja čuovvula dakkár oktavuodaváldimiid.

Muhtun áššešlájat uhccán gávdnosit dieđihuvvon áššiid gaskkas, nu go illasteapmi bargiid bealis dahje illasteapmi ássansearvevuoda ássiid gaskkas. Jáhkkinis dat ii mearkkaš ahte dat ii dáhpáhuva, muhto vuolgá das ahte dakkár áššit uhccán dieđihuvvojit. Dát vejolaš bonjuvuolta dieđihuvvon áššiin, sáhttá mearkkašit ahte TryggEst ii leat doarvái oahpis, dahje ii adnojuvvo doarvái oadjebassan sutnje gii vihkkeallat galgá go dieđihit.

Navdimat ja vuorjašumit uhccán dieđihuvvojit TryggEstii. Go daid áššiid dieđihanšielbmá main lea eahpádus, lea allat, de sivvan dasa sáhtá leat dat ahte TryggEst lea ođas eatnašiid, sihke bargiide ja ássiide. Go dat lea ođđa vuogádat, de lea maid govttolaš vuordit ahte lea veaháš eahpádus das guđe vuoigatvuodát gustojit. Vuorjašuvvan dieđihemiid vuollegis lohku orru čájeheamen ahte ain leat muhtun sevdnjeslogut. Váttis leat buohtastahttit riikkaid, muhto Englánddas mas lea guhkes historjá sullasaš vuogádagain, lea ovdamearka dihtii viđa geardde nu ollu dieđihuvvon áššit olmmošlogu ektui.

Ollislaččat čájehit vásáhusat ahte TryggEstis lea náka oazžut ovdan áššiid ja almmustahttit illastemiid gielddain. Dat gielddat mat leat buoremusat lihkestuvvan diehtujuohkimiin ássiide, ožžot áššiid govddit dieđiheaddjigirjjus. Berrešii fuomášuhttit vejolašvuoda dieđihit áššiid namaheamet, seamma láhkai go mánáidsuodjalusas.

### *Min rávvagat*

Mii leat čoahtkái geassán iežamet evaluerema TryggEstis rávvagiiguin mat min mielas sáhttet leat mielde viidasat geahččaleamis ja vejolaš ásaheamis riikkadássái.

1. Ásat TryggEst nationála mállen. Vásáhusat brihttalaš SOVA-málliin čájuhuvvojit doaibmat Norgga oktavuodas.
2. Atte gielddaide stuorra friijavuoda ieža árvoštallat mo organiseret TryggEst-málla siskkáldasat, muhto min oaidnu lea ahte ain berre välljet dakkár hámi mii sihkkarastá ovddasvástádusa mearrideami ja ahte muhtumiid bargamuššan gullá dan fuolahit.
3. Hábmme nationála gealboprográmma mii čuovvu TryggEst ásaheami riikkadássái. TryggEst ásahepmi riikkadássái berre čuovvuluvvot dakkár gealboprográmmain mii addá dieđuid ja oahpahusa TryggEst guovddáš beliid birra, nu go lágaid birra ja rašis joavkkuid dili birra ja sin vuoigatvuodaid dovdomearkkaid birra. Máhttu geavaheddjiid iešmearridanvuoigatvuodaid birra, persovnnalaš integritehta suodjaleami birra, suodjaleami birra illastemiid vuostá ja bargiid eastadangeatnegasvuoda birra, berrejit leat guovddážis das. Gealboávdnasat berrejit leat olámuttus ođđa bargiide ja jeavddalaš ođasmahttinkurssat berrejit lágiduvvot bálvalusaid bargiide.
4. Ásat nationála diehtujuohkinkampánjja buot ássiide. Nationála diehtujuohkinkampánjja buot ássiide sáhtá čilget mii TryggEst lea ja mitalit ahte dat gávdno, ja mo áššiid lea vejolaš dieđihit. Vásáhusat Englánddas ja ovddasmanni proševttas orru čájeheamen ahte leat stuorra sevdnjeslogut,

muhto ahte soaitá leat álkit juohkit dakkár dieđuid go vuogádat guoská olles riikii.

5. Bija čielga láidestusaid báikkálaš politiijii ovttasbarggu birra gieldda oktiordnejeddiin ja gealbobargiiguin TryggEstii dieđihuvvon ášši čuovvuleami birra. Vásáhusat ovddasmanni prošeavttain čájehit ahte báikkálaš politiijaguovllut leat vuoruhan dakkár čuovvuleami iešguđet láhkai. Dán ovddasvástádusa berre čielggadit riikkadásis.
6. Oassin ásaheamis riikkadássái berrejit nátionála eiseválddit árvvoštallat nannet gieldda čuovvulanovddasvástádusa láhkavuodu, lassin dearvvašvuoda- ja fuolahuslága § 3-3a:ii dahje dan aiddostahttimiin, mii mudde gieldda ovddasvástádusa almmustahttit ja eastadit veahkaválldi ja seksuála illastemiid divššohasaid ja geavaheddjiid vuostá. Jus láhkarievdadus ii adnojuvvo guoskevažžan, de sáhtta johtučálus geavahuvvot molssaeaktun.
7. Rájáid gaskal integritehtasuodjaleami ja iešmearrideami suodjaleami veahkaválldi ja illasteami ektui ferte čielggadit sihke juridihkalaččat, fágalaččat ja etihkalaččat. Mii evttohit ahte dat maiddái čielggasmahttojuvvo vejolaš láhkarievdadeami dahje johtučálloa oktavuodas. Mii deattuhit ahte dat lea dehálaš dan bargui mii čađahuvvo gielddain, go gielddat dárbašit láhkadoarjaga daidda mearrádusaide maid sii fertejit dahkat konkrehta áššiin. Čielggadeapmi das lea maid dehálaš vejolaš váidinvejolašvuoda, áššemeannudeami dárkkisteami ja sullasačča oktavuodas.



# 1. Innledning

I perioden 2018-2020 gjennomførte Barne-, ungdoms-, og familiedirektoratet (Bufdir) en utprøving av et system eller en modell som skal gi en bedre beskyttelse mot vold og overgrep mot voksne som i liten grad er i stand til å beskytte seg selv. Modellen kalles TryggEst. Målet var å utvikle bedre arbeidsformer for håndtering av mulige saker om vold og overgrep, og som også skal virke forebyggende og øke sannsynligheten for at tilfeller av vold og overgrep mot målgruppa avdekkes. Modellen bygger i noen grad på en lignende modell fra England og erfaringene derfra. Det kommunale nivået har en nøkkelrolle i modellen, og utprøvingen var i samarbeid mellom Bufdir og ti kommuner, samt to bydeler i Oslo (pilotkommunene). Arbeidet med utprøvingen eller piloteringen ble fulgt av forskning etter modell av følgeforskning.

Denne rapporten er tredje og siste rapport fra følgeforskningen, og har status som sluttrapport. Første rapport (Elvegård, Tøssebro, Olsen og Paulsen, 2018) drøftet hvordan de deltakende kommunene arbeidet med beskyttelse av risikoutsatte voksne før TryggEst ble lansert i kommunene. Den andre rapporten (Tøssebro, Olsen, Elvegård og Paulsen, 2019) rettet oppmerksomheten mot iverksettingen av TryggEst. Den handlet om hvordan en organiserte arbeidet, hva en gjorde for at systemet skulle være kjent, justeringer i organisering og arbeidsform med mer. Rapporten tok også opp foreløpige erfaringer og utviklingen av både antall saker og hvilken type saker som ble registrert av det kommunale apparatet. Den ble skrevet mens TryggEst var «in the making», om lag ett år etter lanseringen.

Denne sluttrapporten bygger på de to foregående rapportene, men også erfaringer, justeringer og praksis for andre år av piloteringen. Det er relativt større vekt på hvilke erfaringer kommuner og Bufdir har gjort seg og hvordan kjennetegn ved innrapporterte saker har utviklet seg. Som en del av følgeforskningen har NyAnalyse gjennomført en samfunnsøkonomisk nytte-kostnadsanalyse av TryggEst. Det utgis som en gen rapport, men et sammendrag er vedlagt denne rapporten. Avslutningsvis vil rapporten ta opp våre anbefalinger, herunder spørsmålet om utrulling av TryggEst til flere kommuner og eventuelt nasjonalt nivå.



# Nærmere om TryggEst

## *Bakgrunn*

Bakgrunnen for TryggEst kan ses i sammenheng med en generelt økende oppmerksomhet om vold, overgrep og trakassering som har «gått under radaren» - som sjelden har kommet til overflaten. Dette gjelder ikke minst vold i nære relasjoner, enten det er overfor barn, kvinner eller eldre. Den økende oppmerksomheten mot dette feltet kan illustreres av at det siden 2010 har kommet en Melding til Stortinget (nr. 15, 2012-2013), en opptrappingsplan i form av en Proposisjon (Prop. 12S, 2016-2017), to handlingsplaner (JBD, 2011; JBD 2013) og det arbeides med en ny handlingsplan. Den var bebudet våren 2020, men har i skrivende stund ikke kommet.<sup>1</sup>

Historisk sett var oppmerksomheten primært rettet mot mishandling av kvinner og Meld. St. nr. 15 (2012-2013) beskriver historien med utgangspunkt i «krisesenterbevegelsen» fra 1970-åra. Gradvis ble perspektivet utvidet til flere grupper, først barn som vokser opp med vold i hjemmet og senere flere andre grupper. Som følge av utvidelsen ble begrepsbruken endret til «vold i nære relasjoner». Handlingsplanen fra 2012 (JBD, 2011) peker på eldre utsatt for vold, og nevner utfordringen med voldsutsatte med særlige bistandsbehov. Dette gjelder blant annet personer med nedsatt funksjonsevne, psykisk syke, de som misbruker rusmidler, samt kvinner med innvandrerbakgrunn. Denne handlingsplanen ser også arbeidet mot vold i nære relasjoner i sammenheng med arbeid mot kjønnslemlestelse og tvangsekteskap. Parallelt med utvidelsen av målgrupper skjer også en utvidelse av forståelsen av «nære relasjoner». Det inkluderer eks-partnere, ulike typer partnerskap, barn og barnebarns overgrep mot eldre, ansattes overgrep mot brukere av tjenester, vold mellom naboer eller medboere i samme tjeneste, etc.

I Melding til Stortinget nr. 15 (2012-2013) finner vi en gjennomgang av grupper med «økt sårbarhet» (kapittel 5.4), herunder grupper som vil ha vansker med å beskytte seg selv. Blant disse finner en funksjonshemmete, og utviklingshemmete omtales spesielt. Videre omtales personer med psykiske vansker, rusproblemer og eldre. Utviklingen vi har sett kan forstås som «ringer i vannet», som starter med kvinner og krisesenter og som fra det utgangspunktet gradvis utvides til å gjelde flere grupper. Den kan imidlertid også ses som tidsforskjøvete, parallelle utviklingstrekk. I en slik modell kjemper ulike interesser fram tiltak for «sin» gruppe, uavhengig av hverandre, men gjerne etter inspirasjon fra de som gikk foran. Vi har ikke undersøkt om utviklingen bør beskrives som parallelle utviklingstrekk der vold mot nye enkeltgrupper får økende oppmerksomhet eller om utviklingen skal ses som en gradvis utvidelse av målgruppen av personer som er utsatt for vold

---

<sup>1</sup><https://www.regjeringen.no/no/tema/lov-og-rett/lov-og-rett--satsing/vold-i-nare-relasjoner/id2689184/>

og overgrep og som har gått under radaren. Trolig er det både - og. Vi ser i alle fall økt oppmerksomhet mot vold og overgrep mot eldre (f. eks. Malmedal, 1998; 2013; Pillemer et al., 2016) og funksjonshemmete (Kvam, 2003; Muff, 2001, Olsvik, 2010; Grøvdal, 2013). Det er også et økende fokus på beslektete tema som mobbing og hatytringer mot funksjonshemmete, og i 2011 varslet statsråden et initiativ til en veileder for håndtering av seksuelle overgrep mot utviklingshemmete. Det ble etablert en prosjektgruppe som la fram sin innstilling i 2013 (Zachariassen mfl., 2013), noe som ble fulgt opp av retningslinjer og en veileder fra Bufdir i 2014.

Uansett om utviklingen skal forstås som en serie gruppefokuserende parallelle utviklingstrekk, eller som en gradvis utvidelse av en strøm med røtter i «krisesenterbevegelsen», framstår feltet etter 2010 som en mangefasettert og bred strøm. Den retter seg mot vold i nære relasjoner i bred forstand, og inkluderer flere typer vold og overgrep mot risikogrupper som i liten grad er i stand til å beskytte seg selv.

TryggEst kom inn i dette bildet med Opptappingsplan mot vold og overgrep for 2017-2021 (Prop. 12S, 2016-2017), men med noen signaler de foregående åra. I kapittel 2.4.3 i proposisjonen (Opptappingsplanen) omtales utprøving av en modell for håndtering av vold og overgrep mot sårbare voksne i regi av Bufdir. Dette inngår imidlertid som ett av mer enn 80 tiltak mot vold i nære relasjoner, store og små, som regjeringen vil iverksette (jf. s. 16-19). Mange av disse tiltakene forutsetter aktivitet fra eller samarbeid med kommune-Norge og i vår undersøkelse av iverksettelsen av TryggEst kan vi neppe se dette initiativet helt isolert fra andre deler av «pakken» som kommunene er eller skal involveres i.

### *Modellen – før pilotering*

Modellen for TryggEst er utviklet med inspirasjon fra *Safeguarding of Vulnerable Adults* (SOVA) i Storbritannia. Dette er et ansvar for lokale myndigheter i samarbeid med helsevesenet, og ble lovfestet gjennom et eget kapittel i *The Care Act* i 2014. Arbeidet i Storbritannia kan imidlertid spores tilbake til om lag 15 år før lovfesting. Den opprinnelige modellen for TryggEst ble utarbeidet av en ekspertgruppe under Bufdir på oppdrag fra Barne- og likestillingsdepartementet (BLD) i 2015. I bestillingen het det at en skulle vurdere en tilpasning til norske forhold av SOVA. Det vises videre til a) tiltaksplanen for å bekjempe vold og overgrep mot barn og ungdom 2014-2017 (BLD, 2014), nærmere bestemt tiltaket om «bedre rutiner for å avdekke vold og seksuelle overgrep mot barn og ungdom med funksjonsnedsettelse», b) til retningslinjene ved seksuelle overgrep mot utviklingshemmete, og c) NKVTS sitt arbeid med en nettside om overgrep mot utsatte grupper. Utredningen har form av et forslag til BLD og kommer som nevnt inn i Opptappingsplanen mot vold og overgrep 2017-2021 (Prop. 12S, 2016-2017).

Modellen som beskrives var ikke en ferdig, fasttømret modell, men et utgangspunkt for videre utvikling og pilotering i 8-12 kommuner. Den ble også justert noe av Bufdir før kommuner ble invitert til å delta i pilotering. Også under utprøvingen framstår modellen som dynamisk og utvikles blant annet på nettstedet <https://www.bufdir.no/vold/TryggEst/>. Her beskriver vi noen hovedtrekk ved modellen, slik det framgår av utredningen fra ekspertgruppen og senere justeringer fra Bufdir. Senere endringer og lokale tilpasninger kommenteres på relevante steder utover i rapporten.

Det opprinnelige forslaget skisserer ansvarsforhold og en modell for organisering, og også modeller for forløp av saker som meldes. Det praktiske ansvaret legges på kommunalt nivå, dels fordi det overordnede lovverket legger ansvaret på det nivået<sup>2</sup>, men også fordi mange i målgruppen vil motta kommunale sosial-, helse- eller omsorgstjenester. Modellen legger opp til en sentral rolle for en ledergruppe på minst tre faste medlemmer. Andre kan tiltre ved behov. Det sies ikke noe om hvor høyt i hierarkiet deltakerne i ledergruppen bør sitte, men en ser for seg representasjon fra ledernivå i helsesektoren, omsorgssektoren (eller eventuelt sosialsektoren) og representasjon fra politiet. For sistnevnte antydes familievoldskoordinator eller en annen person med etterforskningskompetanse.

I ekspertgruppens beskrivelse av oppgaver og møtefrekvens for ledergruppen kan det være en viss tvetydighet i forhold til hvilket nivå av ledere en tenker seg. En ser for seg at de bør sitte så høyt at en har sikret lederforankring og lederansvar, og at inngripen skjer fra et samordnet og tverretattlig hjelpeapparat. Videre skal ledergruppen ha myndighet til å pålegge, fordele og prioritere saker ut til den enkelte tjeneste. Dette tilsier at de sitter rimelig høyt. Samtidig skal ledergruppen ha ansvar for å motta saker og å håndtere de saker som kommer inn, herunder å vurdere sakens akuttnivå. Dette er mer operative oppgaver som i alle fall i større kommuner tilsier et lavere nivå.

I Bufdirs senere beskrivelse er dette justert slik at en skiller mellom en ledergruppe på strategisk nivå og et operativt nivå med en TryggEst-koordinator og eventuelt et team rundt vedkommende<sup>3</sup>. Ledergruppen skal ha overordnet ansvar og skal sikre forankring, rapportering og planlegging. De anbefales å sitte så høyt at de kan være en forankring av det operative nivåets behov for fordele og prioritere oppgaver. Samtidig vil det å motta, vurdere og håndtere saker skje på det operative nivået. Dette inkluderer å vurdere sakens akuttnivå (om det er «akutt-sak», «må-sak», «bør-sak» eller «ingen sak» (senere døpt om til «mangelfull sak»)). Hvordan kommunene

---

<sup>2</sup> TryggEst eller de konkrete oppgavene TryggEst skal ivareta er ikke forankret i lov direkte, men framgår klart av beskrivelser av lovpålagte kommunale oppgaver, særlig § 3.3a i Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester (Kommunenes ansvar for å forebygge, avdekke og avverge vold og seksuelle overgrep), men også Folkehelselovens kapittel 2, § 4 om kommunens ansvar for folkehelsearbeid.

<sup>3</sup> [https://bufdir.no/vold/TryggEst/Hva\\_er\\_tryggest/](https://bufdir.no/vold/TryggEst/Hva_er_tryggest/)

i praksis finner løsninger på forholdet mellom ledergruppe, prosjektledelse og koordinator er et spørsmål vi kommer tilbake til, særlig i kapittel 4.

Det legges videre vekt på å få på plass et enkelt system for å melde saker eller mistanker. Det antas å være store mørketall på feltet, og for å få det fram i lyset er det viktig at mulige varslere har et bilde av hva de kan varsle om og hvordan. Det er derfor viktig at systemet og kanaler for varsling er kjent blant mulige varslere, og at varsling kan gjøres på en enkel måte. Dette betyr at informasjon ut blir sentralt, både til kommunalt ansatte, men også til et bredere publikum. Mottak av meldinger legges til TryggEst-koordinatoren eller andre i et operativt team, og kommunene bes vurdere ulike former for «hotlines», for eksempel en meldingstelefon. Alle kommunene etablerte en slik telefon ved den lokale lanseringen av TryggEst, og numrene fins i dag på TryggEst sine nasjonale hjemmesider og på nett-sidene til de ulike kommunene. Noen har også mulighet for nettbaserte meldeskjema eller melding via e-post.

Ekspertgruppen legger også vekt på at organiseringen må ta høyde for at den som behandler saken må ha nødvendig avstand til de som er involvert i saken, og at en bør ha et befolkningsgrunnlag som er tilstrekkelig til at en kan bygge opp kompetanse og erfaring. Dette kan tilsi at små kommuner inngår i et interkommunalt samarbeid. I pilotkommunene inngår både små og store kommuner, og et eksempel på et etablert interkommunalt samarbeid. Erfaringer og valg langs slike dimensjoner vil være et tema vi kommer tilbake til i denne rapporten.

Et annet moment er at Fylkesmannen (fra 2021 Statsforvalteren) tildeles en rolle når det gjelder rapportering, det å bistå kommunene og å føre tilsyn. Ekspertgruppen noterer at det siste kan skape formelle vansker siden oppgaven som TryggEst skal ivareta ikke er lovpålagt. Ekspertgruppen mener dette ikke vil være et stort problem i en pilotering, siden kommunene selv har valgt å være med, men at spørsmål om tilsynsfunksjoner bør utredes nærmere på lenger sikt. Senere har en presisert at tilsyn med TryggEst ikke er aktuelt, men at ivaretagelse av funksjonen til TryggEst kan inngå i det generelle tilsynet med forsvarlige tjenester og lovpålagte plikter. I denne rapporten vil vi kun gå inn på om Fylkesmannen er koblet på, og hvordan, og så kommer vi avslutningsvis tilbake til spørsmålet om juridisk forankring.

I praksis legges det opp til stor lokal frihet i hvordan kommunene organiserer arbeidet, bortsett fra at det bør finnes en ledergruppe (god nok forankring) og et mer operativt nivå. Et av spørsmålene for denne rapporten er hvordan kommunene rent praktisk organiserer arbeidet, hvordan koblingen mellom koordinator (eller prosjektleder for piloten) og ledergruppen er, hvor høyt i hierarkiet medlemmene av ledergruppen sitter, og hvilke erfaringer kommunene gjør seg med de løsningene de velger.

I det opprinnelige forslaget skisserer ekspertgruppen også et system (eller et par varianter av et system) for forløp av saker. Håndteringen av sakene har visse likheter med arbeidet i barnevernet, med melding, undersøkelse og tiltak. Det er imidlertid også noen forskjeller, blant annet i forhold til tidsfrister i behandlingen av sakene, hvor det varsles, men også at en har mye mindre erfaring og færre prosedyrer og retningslinjer. En viktig forskjell er at tiltak i barnevernet har klare lovhjemler. Utgangspunktet for systemet i TryggEst er melding av saker til en koordinator eller et team. Meldingen kan komme fra alle slags aktører, internt i de aktuelle tjenestene, andre ansatte i kommunen, fra brukere eller pårørende, eller fra publikum. Etter melding vurderer den som mottar meldingen akuttnivå, setter tidsfrister og fordeler ansvar. Tidsfristen for akutte saker var opprinnelig foreslått til tre timer, må-saker til en uke og bør-saker til tre uker. Dette er senere justert til henholdsvis tre timer, tre dager og to uker (To uker gjelder også for mangelfulle saker). Behov for involvering av politiet inngår i vurderingen. Erfaringer med og tilpasninger av dette systemet ble tatt opp i delrapport 2, men vil også være tema i denne rapporten. Det gjelder både forløpet, bruk av eksterne kompetansemiljø (f. eks. habiliteringstjenesten, RVTS eller krisesentre), i hvilken grad en involverer politiet og mer generelt samarbeidet med politiet, samt bruken av verktøy, ressurser og veiledere som Bufdir gjør tilgjengelig som en del av utprøvingen.

TryggEst legger til grunn sju grunnprinsipp: 1) Trygghet for den som mottar helse- og omsorgstjenester, uavhengig av hvem som leverer tjenestene, 2) beskyttelse for den som har behov for det, 3) individuell frihet og innflytelse over eget liv, 4) at TryggEst utøves på en måte som skaper tillit, 5) at det arbeides for forebygging av vold og overgrep, 6) at forholdet mellom tiltak og behov for støtte er proporsjonalt og 7) at systemet opererer samordnet og med tverrfaglig innsats. Denne rapporten vil ikke direkte ta opp i hvilken grad en klarer å ivareta disse grunnprinsippene, men det vil bli presentert en del informasjon som indirekte kaster lys over det.

Modellen legger opp til at saker kan meldes av mange ulike aktører. Fra SOVA meldes det at personer som i sin yrkesutøvelse er innom hjemmet til mange mennesker har vært aktive meldere, som feiere og ambulanspersonell. En må likevel anta at ansatte i helse-, sosial- og omsorgstjenestene er særlig aktuelle som meldere. De var også den primære målgruppen for TryggEst i startfasen. Etter hvert kan en håpe på flere grupper av meldere, ikke minst brukerne selv og pårørende. I kapittel 5 kommer vi tilbake til hvilke grupper som framstår som typiske meldere av saker i Norge etter at TryggEst ble iverksatt i pilotkommunene, og å holde det opp mot mønsteret før TryggEst var etablert.

## Målgrupper og definisjoner

Målgruppen for TryggEst er voksne som i liten grad er i stand til å beskytte seg selv. I notatet fra ekspertgruppen nevner en eksplisitt noen grupper: personer med nedsatt funksjonsevne (herunder utviklingshemming, sansetap, fysisk funksjonsnedsettelse), personer med psykiske vansker, demente, personer med rusproblemer og mer generelt personer som mottar eller burde motta helse- og omsorgstjenester fra kommunen. Dette er å regne som eksempler og sannsynligvis vil tyngden av den aktuelle personkretsen dekket av disse eksemplene, men det er ikke en absolutt avgrensning. Nettsiden til TryggEst har senere eksplisitt også nevnt risikoutsatte personer som er ny i Norge, personer utsatt for negativ sosial kontroll og personer med annen seksuell orientering, kjønnsidentitet eller kjønnsuttrykk (lhbtqi), samt ulike kombinasjoner av disse gruppene. Disse oppfattes ikke nødvendigvis som målgrupper i seg selv, men at dette er faktorer som kan øke risikoen i de øvrige målgruppene. Poenget er imidlertid at TryggEst skal ivareta interessene til alle grupper av risikoutsatte voksne som i liten grad er i stand til å beskytte seg mot overgrep, herunder å være dårlig i stand til å melde fra om overgrep. I praksis vil vi anta at størstedelen av gruppa er personer som mottar tjenester fra kommunene, men det vil i mindre grad gjelde de gruppene som har kommet til i eksempellisten etter ekspertgruppens notat. En kan heller ikke se bort fra at det er en del aktuelle personer uten tjenester, men som burde ha det. Det kan for eksempel være tilfelle innenfor rusmiljø eller der nærstående yter omsorgen uten særlig involvering av kommunen. Bakgrunnen for at disse har mindre kontakt med det kommunale hjelpeapparatet kan være tilsiktet fra personene eller pårørende, eller at de ikke er fanget opp av de kommunale tjenestene.

I TryggEst operer en med to forhold som avgrenser målgruppa – at de skal være a) risikoutsatt, og b) at de er mindre i stand til å beskytte seg selv. Bufdir skriver på nettsiden at *Risikoutsatte voksne er personer over 18 år som i liten eller ingen grad kan beskytte seg selv. De er derfor mer utsatt for vold, trusler og overgrep enn resten av befolkningen* (Bufdir, 2018). En legger med andre ord til grunn at det å være lite i stand til å beskytte seg selv også utgjør en risikofaktor.

Det er relativt godt dokumentert at personer i målgruppene til TryggEst har en høyere risiko for å bli utsatt for ulike typer av overgrep, blant annet fordi det å være avhengig av hjelp, støtte og omsorg fra andre personer innebærer at maktrelasjoner endres, slik at en i større grad befinner seg i en utsatt posisjon. For eldre mennesker henger dette blant annet sammen med dårligere sosiale nettverk og redusert sosial aktivitet. Kulturelle normer for selvstendighet og uavhengighet har også betydning for hvordan den enkelte oppfattes av sine sosiale omgivelser og det kan påvirke risikoen for overgrep (Shugrman et al., 2003; Pillemer et al., 2016). Selv om kommunal sektor i Norge i all hovedsak gir gode og trygge helse- og omsorgstjenester til en omfattende og sammensatt gruppe av brukere, er det godt dokumentert fra norske og internasjonale studier at institusjonsomsorg innebærer en risiko for utnyttning og

overgrep (Grøvdal, 2013; Olsvik, 2010; Kamavarapu et al. 2017; Andela et al., 2018). Personer som er avhengig av andre er trolig også mer utsatt for vold i nære relasjoner. Når begrepet «risikoutsatte voksne» benyttes som begrep i TryggEst, bør dette altså forstås i den konteksten personen er satt inn i, eller plassert i – og innebærer kombinasjonen av økt risiko og mindre evne til å beskytte seg selv. Kort sagt; mindre evne til å beskytte seg gir økt risiko.

TryggEst definerte opprinnelig overgrep som fysisk vold, psykisk vold, seksuelle overgrep, økonomiske overgrep og omsorgssvikt. Senere har også nettovergrep kommet til. Det er aktørene i piloteringen av TryggEst, særlig Bufdir og kommunene, som har foretatt avgrensningen av målgruppa, hva som regnes som overgrep med mer. Følgeforskningsprosjektet har tatt de avgrensningene som gjøres til etterretning. Samtidig har vi hatt en viss oppmerksomhet både mot variasjoner mellom kommuner og mot om det er noen målgrupper eller typer av overgrep som faller utenfor. I denne rapporten vil vi komme tilbake til det i flere kapitler, særlig kapittel 5. Vi noterer imidlertid alt nå at det har kommet til en ny type overgrep (nettovergrep) og at listen over målgrupper som eksplisitt nevnes er utvidet – selv om intensjonen hele tiden har vært bred og at listen av nevnte målgrupper skal forstås som eksempler.

## Problemstillinger

### *Oppdraget*

Denne rapporten inngår som en av flere rapporter fra følgeforskningen av TryggEst. Den er samtidig å lese som en samlet sluttrapport og skal besvare de fleste av prosjektets problemstillinger. Disse er beskrevet i konkurransegrunnlaget utformet av Bufdir. For følgeforskningsprosjektet gjelder at en skal:

- 1. Beskrive og analysere hvordan pilotkommunene har behandlet saker med vold og overgrep for personer i målgruppen for TryggEst i en periode på to år før pilotprosjektet.*
- 2. Beskrive og analysere hvordan pilotkommunene har organisert arbeidet med vold og overgrep mot risikoutsatte voksne.*
- 3. Beskrive og analysere hvordan kommunene implementerer TryggEst på systemnivå, tjenesteyternivå og brukernivå*
- 4. Beskrive og analysere hvilke erfaringer kommunene gjør seg i pilotperioden. Dette inkluderer å vurdere eventuell lokal videreutvikling/tilpasning av modellen.*

5. *Beskrive og analysere erfaringer kommunene gjør seg med de verktøyene som er utviklet i TryggEst, blant annet retningslinjer for å avdekke og håndtere overgrep, system for risikovurdering av meldte saker, varslings- og rapporteringsrutiner ol.*
6. *Beskrive og analysere hvilke erfaringer som gjøres med TryggEst på systemnivå, tjenesteyternivå og brukernivå.*
7. *Gi en samfunnsøkonomisk analyse/vurdering av TryggEst modellen i pilotkommunene*
8. *Gi en samfunnsøkonomisk analyse/vurdering av konsekvenser om alle landets kommuner etablerer TryggEst*
9. *Anbefalinger til hvordan TryggEst kan etableres i alle landets kommuner.*

Problemstilling nummer 1 og 2 gjelder situasjonen før TryggEst og ble behandlet nærmere i delrapport 1 (Elvegård m.fl., 2018). Tematikk derfra blir bare trukket inn der det er nødvendig for å kaste lys over erfaringene med TryggEst, ikke minst i kapittel 5 om saker og meldinger. Problemstilling 3 ble særlig behandlet i delrapport 2 (Tøssebro m.fl., 2019), men fordi iverksetting er en stadig pågående prosess vil de fleste temaene derfra også bli behandlet her. Hovedfokus for denne rapporten er imidlertid tema 4-6 om de erfaringene kommunene gjør seg, samt utviklingen av saksmengde og sakstype i løpet av piloteringsfasen. Videre vil de samfunnsøkonomiske spørsmålene bli behandlet i en egen rapport fra NyAnalyse. Denne inngår også som vedlegg 1 til denne rapporten. Siste problemstilling, anbefalinger, kommer vi tilbake til i avslutningskapitlet.

### *Noen refleksjoner om problemstillinger og avgrensinger*

En forutsetning for at TryggEst skal fungere etter intensjonene, er at systemet og mulighetene for å melde om uro er kjent ut over en liten krets. Vi forsøker gjennom våre undersøkelser å danne et bilde av hvor godt kjent TryggEst er, men ser at det kan by på utfordringer å undersøke dette. Det vi kan si noe om, er hva som er gjort for å gjøre modellen kjent. En undersøkelse av hvor kjent det faktisk er, byr på større vansker. Vi kan få noen indikasjoner, for eksempel at vi gjennom intervju får koordinatorenes vurderinger av hvor langt de har nådd ut med informasjonen, og vi kan se hva som kjennetegner de som så langt har meldt saker om vold og overgrep. Dersom det bare er personen selv eller ansatte i helse- og omsorgstjenestene som har meldt saker, kan det tyde på at en ikke har nådd ut over de mest sentrale kommunale tjenestene. Samtidig er det andre aktuelle meldere, både i og utenfor offentlige tjenester. Vi kjenner eksempler der en ansatt holdt overgrep godt skjult for kolleger og pårørende, men der melding gikk fra en ansatt på en bensinstasjon. Vurderinger av om systemet er kjent, vil i denne rapporten bygge på hva som er gjort for å gjøre det kjent, koordinators vurderinger og om vi kan se noen endringer i varslere og



fornærmete i de knappe to årene TryggEst har vært prøvd ut. Det er imidlertid ikke gjort noen «ansatte»- eller «publikumsundersøkelse» for å vurdere hvor kjent TryggEst faktisk er i ulike miljøer.

Vi vil også nevne to fallgruver når det gjelder varsling. En kan kalles falsk varsling. Det er kjent at varslingsinstituttet i arbeidslivet kan bli misbrukt i pågående interne konflikter, og tilsvarende gjelder meldinger til barnevernet ved konflikter, for eksempel mellom skilte foreldre. Det kan være fare for at noen kan benytte beskyldninger om overgrep mot utsatte voksne på tilsvarende måte. Vi har imidlertid ikke sett noen indikasjoner på at varsling til TryggEst er brukt på en slik måte, og vil derfor ikke diskutere det nærmere.

Den andre fallgraven handler om at en unnlater å varsle, og er todelt. Dels handler det om at i et miljø av ansatte kan det utvikle seg en internkultur der en beskytter hverandre mer enn den som utsettes for overgrep. Dermed unnlater en å varsle. En svakere variant av det samme er at terskelen for å melde mistanker mot en kollega kan være høy, særlig hvis det «bare» er mistanker og at en ikke har noe håndfast å vise til. Det andre elementet er knyttet spørsmål om vold og overgrep mellom mottaker av samme tjeneste. Det er kjent fra institusjoner og kollektive boformer at overgrep fra beboere mot andre beboere forekommer. De mest dramatiske sakene i Norge de siste årene (dødsfall i Rogaland og i Nord-Trøndelag) dreier seg nettopp om vedvarende overgrep fra andre beboere, men uten at det ble reagert adekvat og i tide. Det fortelles også om forvirrete demente som kan ha atferd overfor andre beboere med islett av vold. Det vil ikke overraske om det fins interne kulturer blant ansatte som der dette betraktes som en omsorgsutfordring mer enn som overgrep, og med mulig inadekvat håndtering og dårlig rettsikkerhet som følge.

Disse fallgruvene gjør at vårt prosjekt burde undersøke både sjansen for at det utvikles en organisasjonskultur som gjør at ansatte dekker over (eller unnlater å melde) forsømmelser og overgrep fra ansatte, og om de oppfatter overgrep mellom brukere primært som en omsorgsutfordring og derfor unnlater å melde. Begge deler er utfordringer for TryggEst, men det har ikke vært mulig for en studie på armlengdes avstand å grave tilstrekkelig dypt i dette. Data om hvem som melder, og om hvem, kan imidlertid tolkes i lys av disse fallgruvene. Det blir gjort i kapittel 5.

En siste refleksjon om problemstillingene er at TryggEst har som formål å forebygge, avdekke og håndtere. Samtidig er de fleste elementene i systemet innrettet mot håndtering. Spørsmålet er imidlertid om en klarer å utvikle systemet på en slik måte at en også kan avdekke flere saker og samtidig forebygge. Det ligger implisitt i forståelsen bak TryggEst at et enkelt og kjent system for varsling og håndtering også vil øke sjansen for avdekking. Informasjonsarbeid i de kommunale tjenestene og ut til publikum skal også øke sjansen for avdekking. Når det gjelder den forebyggende effekten, må det anses som mer usikkert. Spørsmål knyttet til avdekking blir tatt opp

i forbindelse med at vi undersøker utviklingen i antall saker. En økning i antall saker tolkes som at mer avdekkes, ikke som en reell økning. Når det gjelder forebygging har vi ikke sett det som mulig å undersøke innenfor rammen av følgeforskningen. Slike effekter er mer langsiktige, bortsett fra det opplagte – at en får stanset saker med gjentatte overgrep. Det vurderes i kapittel 5.

De praktiske avgrensningene av målgruppen som foretas i pilotenes gang blir vurdert opp mot spørsmål som har kommet opp under datainnsamlingen. Det kan være slik at enkelte aktuelle grupper ikke er tenkt på, men mer sannsynlig, at systemet er brukt mer aktivt i forhold til enkelte grupper, mens andre har falt utenfor. Trolig mottar flertallet av målgruppen for TryggEst helse- og omsorgstjenester, men det kan være unntak og dette kan være spesielt sårbare personer som er vanskelig å fange opp. Det kan for eksempel være rusbrukere eller psykisk syke som unngår hjelpeapparatet, eller personer som kun mottar omsorg fra nærstående. Det kan også være personer som er ny i Norge eller tilhører lhbtqi-gruppa. I denne rapporten vil vi diskutere denne typen spørsmål knyttet til oversikten over saker. Diskusjonen vil imidlertid ikke kunne fange opp kompleksiteten i spørsmålet, men kun forholde seg til de sakene som kommunene har rapportert til oss. Vi kan imidlertid si noe om hvorvidt noen grupper av fornærmete mangler, eller om der er variasjon mellom kommuner som kan knyttes til ulik forståelse av målgruppen eller at fokus er rettet mot bestemte deler av målgruppen.

TryggEst har definert hva en legger i vold og overgrep hvor også forsømmelser og omsorgssvikt inngår. Også på dette punktet vil det være gråsoner og kontekstavhengighet i avgrensingen av hva som er innenfor og utenfor det som skal behandles av TryggEst. Når er for eksempel forsømmelse av en slik art at det må regnes som overgrep? Eller, om en frustrert ansatt tar for hardt, anvender uhjemlet tvang eller klyper/straffer på annen måte – når passerer det grensen til overgrep, og forstår ulike aktører eller grupper av ansatte det likt? I praksis kan det være stor usikkerhet om grenseoppgangene, og det vil i noen grad bero på skjønn. Spørsmålet er hvem sitt skjønn. Er det slik at Bufdir, ledergruppe og/eller koordinator har kommunisert «sitt» skjønn på en slik måte at andre aktører vet hva de skal forholde seg til, eller opplever de usikkerhet. En kan også tenke seg at avgrensningen er mer passiv – den styres av de sakene som kommer. Kanskje preges den av hvor informasjonen om TryggEst har nådd fram, og dermed at målgruppen blir ulik i ulike kommuner? Vi vil i noen grad ta opp om det er usikkerhet knyttet til målgrupper, og også om det i praksis er slik at ulike kommuner får ulike målgrupper. Det settes imidlertid primært inn i en tolkningsramme som handler om mørketall – se kapittel 5.

## Bildet før TryggEst

I kapittel 2 vil vi gå nærmere inn i forskning knyttet til beskyttelse av voksne som i liten grad er i stand til å beskytte seg selv. Her skal vi ikke foregripe dette, men ta fram noen rapporter som tegner et bilde av kommunenes arbeid med tematikken før iverksettingen av TryggEst. I 2017 ga Nova ut en rapport fra en undersøkelse av hva slags systemer kommunene hadde for avdekking av vold og overgrep blant grupper som er dårlig i stand til å beskytte seg selv. En av tre kommuner oppgir å ha skriftliggjorte varslings- og rapporteringsrutiner, men de er ikke nødvendigvis i aktiv bruk. De er sjelden innført i mer enn en tjeneste, omfatter kun enkelte former for vold og gjerne en eller få grupper av risikoutsatte. Det synes å være mest fokus på seksuelle overgrep mot utviklingshemmete og mindre på andre grupper med lignende behov eller rettet mot andre typer overgrep (Vislie og Gundersen, 2017). Dette kan være en følge av at Bufdir i 2014 ga ut en veileder om seksuelle overgrep mot utviklingshemmete. Vislie og Gundersen (2017) viser også til noen tidligere studier som gir samme bilde: få kommuner har rutiner og/eller tilrettelagte tilbud for risikoutsatte voksne (Bakketeig m.fl., 2014; Danielsen m.fl. 2016). Rapporten deres har flere forslag til videreutvikling av systemet, herunder at en bør fange opp flere typer overgrep og flere grupper som er i dårlig stand til å beskytte seg selv, slik at det kan bli et helhetlig og omfattende verktøy i arbeidet med å forebygge, avdekke og håndtere overgrep. Dette er sammenfallende med ambisjonene for TryggEst.

Vår førstudie gir noenlunde samme bilde. Arbeidet med beskyttelse av risikoutsatte voksne framsto som tilfeldig og desorganisert, og gjerne fra sak-til-sak. Mange mente at de fanget opp de verste sakene, men påpekte mangel på kompetanse og mye usikkerhet rundt hvordan en skulle håndtere slike saker. Få var kjent med nettressursene som kan brukes som støtte eller oppmerksomme på erfaringer som kunne hentes fra andre, selv fra andre enheter i samme kommune. Oppmerksomheten om tematikken varierte ganske mye og det som var mest kjent syntes å være retningslinjene og veilederen ved behandling av seksuelle overgrep mot utviklingshemmete (Bufdir, 2014). Samtidig hadde de fleste kommunene handlingsplaner mot vold i nære relasjoner. Det var likevel en ganske allmenn oppfatning blant de vi intervjuet at kommunen ønsket å delta i utprøvingen av TryggEst nettopp fordi de mente at problematikken ble møtt på en for tilfeldig og ustrukturert måte. Mange mente det førte til en fare for at saker ikke ble avdekket og/eller behandlet for dårlig. Den typiske håndteringen var i linja – å rapportere saker eller mistanker til leder.

Bildet som tegnet seg av saker, kommer vi nærmere tilbake til i kapittel 5, som en sammenligning med situasjonen etter at TryggEst ble lansert i kommunene. Kort fortalt var imidlertid bildet at det var store forskjeller mellom kommunene, både i antall saker og hvilke grupper av fornærmete som dominerer. Totalt ble det registrert 149 saker i 2016 og 2017, tilsvarende 0,33 promille av befolkningen Elvegård mfl., 2018). Dette ligger langt under hva som er rapportert fra England der en har hatt et

TryggEst lignende system (SOVA) i flere år. Der var det i 2016 rapportert inn saker tilsvarende 2,5 promille av befolkningen (NHS, 2017), økende til 2,63 promille i perioden april 2018 til mars 2019.<sup>4</sup>

Den mest typisk fornærmete i før-fasen i Norge var en kvinne under 40 år. En stor andel har sårbarhet knyttet til psykisk helse eller kombinasjonen av psykiske vansker og rus (RoP). Noen fornærmete har utviklingshemming, mens det ble registrert få saker knyttet til eldre. Den typiske gjerningspersonen faller inn under definisjonen av vold i nære relasjoner. Det kan være partner eller eks-partner, familie, medboer/nabo eller bekjente. Dette gjelder mer enn 60 prosent av sakene. Typen overgrep fordeler seg ganske jamt på fysiske, psykiske, seksuelle og sammensatte. Vi har registrert færre saker om økonomiske overgrep, men det gjelder en av tre saker der den fornærmete er over 67 år. Den typiske melder var fornærmete selv eller en ansatt. Det forekommer at familie, bekjente eller naboer melder, men det er likevel sjeldnere. Sakene ble i all hovedsak håndtert av leder for tjenesten, men ofte oppgis kun «tjenesten» uten nærmere angivelse. Kommunale ressursteam var inne i bildet i 17 prosent av sakene. Til sammen ble tre av fire saker håndtert internt i kommunen. Politiet var inne i om lag en av tre saker, enten fordi den ble meldt til dem i første instans (15%) eller fordi undersøkelsene i kommunen endte med anmeldelse. Likevel ble utfallet at bare en av tre saker som var «innom» hos politiet, også ble fulgt opp videre av politiet. De «håndterte» 11 prosent av sakene. Det er uklart om diskrepansen skyldes mangel på bevis, henleggelse av andre grunner eller andre forhold, for eksempel at politiet anså det mer som en «TryggEst-sak» enn en «politiskak». En stor andel av sakene fikk ingen følger, eller følger av typen samtaler eller konfliktløsning. I en av fire tilfeller endte det med flytting, og da var det i all hovedsak den fornærmete som (ble) flyttet.

Noen flere detaljer om bildet før TryggEst blir presentert senere i rapporten, og da som kontrast til eller i sammenligning med bildet etter innføringen av TryggEst i pilotkommunene. Et viktig poeng med denne rapporten er, i tillegg til å få fram pilotkommunenes erfaringer, å få fram utviklingstrekk fra før til etter innføringen av TryggEst i meldinger og saker om vold og overgrep mot sårbare voksne.

## Rapportens innhold

Rapporten er delt inn i seks kapitler, tre «innskudd» og ett vedlegg. Innskuddene er tema som hører med i bildet, men som ikke er direkte svar på problemstillingene. Det første innskuddet følger rett etter dette innledningskapitlet, og er anonymiserte

---

<sup>4</sup> <https://digital.nhs.uk/data-and-information/publications/statistical/safeguarding-adults/annual-report-2018-19-england>

beskrivelser av fire eksempler på saker TryggEst har arbeidet med. Disse skal leses som eksempler, og de er valgt for å få fram spennvidden snarere enn å være representative. Det er både der en har lyktes og kompliserte saker som illustrerer vanskelige dilemma. Formålet med innskuddet er å gi leseren et bedre bilde av hva slags saker det kan være snakk om.

I kapitlet som følger gjør vi rede for metodiske valg og hvordan våre undersøkelser er gjennomført, slik at lesere er i stand til å vurdere grunnlaget for våre analyser og konklusjoner. Deretter følger, i kapittel 3, en sammenstilling av noe av forskningen som har vært gjennomført internasjonalt, og med særlig blick på tiltak som kan ligne på TryggEst, enten i utforming eller i formål. Det er naturlig nok mye fokus på England, siden de har vært en forløper på området og har høstet mer erfaringer enn andre.

Deretter følger nok et innskudd, som en slags innledning til kapittel 4. Kommunene som deltar i TryggEst er svært ulike, både i størrelse og geografisk lokalisering. I analysen av erfaringer i kapittel 4 vil vi likevel forsøke å ha et samlet eller overordnet blick. I innskuddet presenterer vi derfor tre deltakende kommuner, samt et interkommunalt samarbeid mellom fire kommuner. Det skal gi et mer konkret bilde av TryggEst og variasjonen mellom kommuner.

Kapittel 4 beskriver innføringen og organiseringen av TryggEst i kommunene, og de erfaringene de har høstet. Dette kapitlet er relativt deskriptivt, men vi inkluderer diskusjoner og refleksjoner rundt noen av funnene. Kapitlet tar opp spørsmål rundt organisering av arbeidet, kompetanseoppbygging, hva som er gjort for å gjøre TryggEst og tematikken kjent, og bruken av ulike rutiner og ressurser. Videre vil vi se på samarbeidsrelasjoner, mottak av meldinger, saksbehandling og dokumentasjon. En del av dette ble også gjennomgått i delrapport to (Tøssebro mfl., 2019), og det vil bli noen gjentakelser siden denne sluttrapporten skal tegne et helhetlig bilde. I denne rapporten er det likevel mye mer fokus på erfaringer som kommunene har gjort seg. Vi har også gjennomført noen intervju med fornærmete for å få fram deres stemme. Lærdommer derfra presenteres avslutningsvis i kapitlet.

Kapittel 5 går inn på de sakene som kommunene har registrert etter oktober 2018, og med sammenligning til tilsvarende bilde fra 2016-2017. Vi ser på antall saker og kjennetegn ved dem, så som trekk ved fornærmete og gjerningspersoner, og relasjonen mellom fornærmete og gjerningspersoner. Vi ser videre på type overgrep, kommunale variasjoner, hvem som melder og til hvem, samt ulike sider ved håndteringen av sakene. Et hovedspørsmål vil være om vi ser spor av innføringen av TryggEst, og om TryggEst har blitt den kanalen for melding og håndtering som var tilsiktet. I deler av kapitlet vil data fra registreringen av saker bli utfylt med informasjon fra intervjuene med koordinatorene. Selv om hovedfokus i følgeforskningen har vært på en prosessevaluering, vil noe av data som presenteres i kapittel 5 ha karakter av

resultatmåling, for eksempel i hvilken grad en har lyktes i å få fram flere saker og om håndteringen av saker har blitt mer systematisk.

I kapittel 6 diskuterer vi ulike organisasjonsmodeller. Utgangspunktet er tema som reises i den internasjonale litteraturen, og særlig fra England. Det skisseres i kapittel 2 og tas opp til en bredere drøfting opp mot de norske erfaringene i kapittel 6. Vi vil ikke foreslå noen modell, men presentere ulike momenter som hører med i en vurdering, en vurdering som må være ulike for eksempel i kommuner av ulike størrelse.

Etter kapittel 6 følger tredje innskudd. Det handler om hvordan tiltakene for å hindre smitte av Korona-viruset kan ha påvirket arbeidet med TryggEst. Det inkluderer både spørsmål om vold og overgrep har «gått under jorda», om tiltakene har ført til mer eller også til mindre sårbarhet, og hvordan det har påvirket melding av saker. Konsekvenser av Korona-situasjonen foregripes i andre kapitler, og det behandles mer samlet i dette innskuddet.

I det avsluttende kapittel 7 vil vi dels oppsummere hovedfunn, og også diskutere hva vi ser som utfordringer, dilemma og mulige veivalg for den fasen som TryggEst går inn i etter piloteringen. Her vil vi også gi våre anbefalinger for veien videre.

Som en del av følgeforskningen har NyAnalyse gjennomført en samfunnsøkonomisk analyse av TryggEst, og også en analyse av hvordan det samfunnsøkonomiske bildet kan bli om TryggEst rulles ut i alle landets kommuner. Denne analysen er skrevet som en egen rapport, men et sammendrag inkluderes i denne rapporten som vedlegg 1.

## Innskudd: Eksempler på saker

For å gi et bilde av hva slags saker TryggEst arbeider med, har vi tatt med noen anonymiserte beskrivelser av enkeltsaker. Disse er ment som illustrasjoner, og representerer ikke nødvendigvis saker som ikke ville blitt avdekket uten TryggEst. Men de gir et mer levende bilde av hva TryggEst-teamene jobber med.

### Sak 1

Den eldre, kvinnen har søkt tilflukt hos en nabo. Hun har kommet lettkledd og uten sko. Det er tidlig vår, fortsatt nesten vinter. Kvinnen forklarer at hun har blitt lagt i gulvet og utsatt for vold av ektemannen. Naboen har varslet de kommunale tjenestene som han vet at kvinnen mottar hjelp fra. I det kommunale tjenesteapparatet har det vært en bekymring for kvinnens situasjon over flere måneder, etter at det tidligere hadde fremkommet flere tegn på vold i hjemmet. Situasjonen har hittil blitt fulgt opp av en sykepleier og av fastlegen. Nå har imidlertid situasjonen blitt mer prekær. En kartlegging på sykehuset slo nylig fast at kvinnen har en begynnende kognitiv svikt.

Helsetjenestene, fastlege og andre hjelpetilbud kobles inn. Den ansatte som følger kvinnens sak spesielt, har tidligere vært i kontakt med TryggEst-koordinator får å rådføre seg om hvilke tiltak som kunne settes inn overfor ekteparet. Da var det tegn til vold, men i lettere grad enn nå. Ettersom situasjonen nå har tilspisset seg, er TryggEst en av de instansene som involveres for å avklare hva som kan gjøres. Det blir i første omgang besluttet innleggelse på en korttids plass, mens ulike langsiktige løsninger utredes og en individuell plan utarbeides.

Den ansatte, som er sykepleier, viser til samarbeidet med TryggEst som svært viktig for oppfølging og det videre arbeidet i saken. Flere instanser var involvert.:

*Vi diskuterte hva vi kunne gjøre. TryggEst-koordinatoren var med på dette møtet, og det var utrolig viktig for oss! For den kunnskapen om lovverket og avvergeplikten, det var i alle fall ikke jeg er inne i. Jeg vet at den finnes, men hvordan man skal gå fram – det er noe annet. Det at det er noen som har god kunnskap var veldig viktig! Hun var jo tryggheten sjøl for oss, for å si det sånn!*

Det var flere uavklarte spørsmål knyttet til lovverk og rettigheter, blant annet fordi stadig mer tydet på at også ektemannen var syk. Det fremsto som umulig å sende kvinnen tilbake til hjemmet, men hvilken rett hadde man til å holde henne i et kommunalt botilbud? Kvinnes myndighet til å bestemme selv skal tillegges vekt, også selv om hun har en begynnende kognitiv svikt. Samtidig ble det avdekket at kvinnen hadde levd i et voldelig og undertrykkende forhold over flere tiår.

*Vi begynte å snakke med dama om omsorgsbolig, og det var mye frem og tilbake. Noen av samarbeidspartene ble irritert fordi de syntes jeg brukte langt tid. Men det var jo ikke jeg, men pasienten selv, som brukte lang tid på å finne ut av hva hun ville. Der synes jeg at TryggEst-koordinatoren var en veldig god støtte. Hun forklarte at dama har vært i et voldelig forhold i mange år, og dette er en stor avgjørelse for en person som i tillegg har en begynnende kognitiv svikt.*

Sykepleieren forteller at dette ble en svært krevende sak med påtrykk fra mange ulike hold. Hun arbeidet mer eller mindre fulltid kun med å følge opp denne ene saken i en periode på noen uker, som var den tiden det tok før kvinnen tok beslutningen om at hun ønsket seg en omsorgsbolig med en nær slektning som nærmeste kontaktperson.

*Det at vi hadde TryggEst-koordinator med på laget, ga meg viktig støtte i at vi kan ta oss litt tid – det var viktig at dama kunne ta avgjørelsen selv. Koordinator forklarte oss om det å gå videre. For den dama det gjelder, hun lever jo videre med disse opplevelsene, selv om hun har fått en annen bolig. TryggEst var viktig for vår forståelse av hele situasjonen!*

Sykepleieren reflekterer selv over at helsevesenet i liten grad er trent og oppmerksomme på å hvordan man håndterer voldssaker. De er kjent med at det er en problemstilling, men kunnskapen om hvordan man konkret følger opp saker der det er mistanke om at noen er utsatt for vold, har man ikke inne på samme måte.

*I denne saken har TryggEst vært inne hele veien i den seinere tid, og det har vært en uvurderlig hjelp for meg, men også for de andre partene som er involvert. Nettopp fordi koordinator har hatt den kunnskapen – både om voldsutsatte og om lovverket som sådan, og hvordan gå fram; og mye kunnskap om hvordan det kan være lurt å tenke underveis. Jeg har kunnet lene meg på at TryggEst-koordinatoren kan dette.*

## Sak 2

Denne saken har gått over lang tid, og handler om omsorgssvikt overfor voksne barn. Historikken går langt tilbake i tid og barnevernet har vært inne i bildet. Familien har imidlertid flyttet fra kommune til kommune og landsdel til landsdel, og en mistenker at det var for å unngå inngripen fra barnevernet da barna var mindreårige. Det gjør at det er en del uklarheter rundt historien til familien. De kom imidlertid til denne kommunen for drøyt fem år siden, og bosatte seg i et ruralt område. Familien besto av mor, far og fire barn som nå alle var over 18 år. Tre av barna bor fortsatt i kommunen, og to har utviklingshemming.



De første bekymringene ble meldt etter at mor døde for noen år tilbake. En nabo kontaktet kommunen fordi vedkommende mente at familien ikke klarte å rå med situasjonen, særlig den ene utviklingshemmete sønnen, og at de trengte kommunale tjenester. Det viste seg at sønnen hadde store hjelpebehov som krevde omfattende innsats. Han flyttet til et bofellesskap, har verge utenfor familien og det går etter forholdene bra. Etter hvert kom det flere bekymringsmeldinger til kommunen, både fra en slektning som bor på en annen kant av landet og fra naboer. Det handlet dels om en datter som fortsatt bodde hjemme, men som verken hadde jobb eller trygd, og dels den andre med utviklingshemming. Datteren fikk etter hvert tilbud om kommunal bolig og arbeidsmarkedstiltak, som hun takket ja til. Problemet var at en ikke kom i posisjon i forhold til det siste barnet, med en lettere utviklingshemming. Det var i den forbindelse at TryggEst ble koblet inn, med mistanke om omsorgssvikt og mulig økonomisk utnyttelse. Meldingene handlet særlig om svært mangelfulle boforhold, mangel på vann og toalett, og at det hopet seg opp med avfall inne og ute.

Forsøkene på å kontakte far for å tilby alternativ bolig eller hjelp avvises. Far mener alt går bra. Han slutter å ta telefonen fra nummer han frykter er kommunen, og fjerner postkassen slik at brev ikke kommer fram. Han opptrer truende mot de som tilbyr hjelp. I slutten av 2019 tar saken en ny vending fordi far reiser på et lengre opphold utenlands. I følge datteren var det for å gifte seg. I forbindelse med fars fravær oppnår TryggEst mer kontakt med datteren, og hun ordner hjemmebesøk til sin bror der både TryggEst og andre hjelpeinstanser deltar. Når de kommer dit finner de helt uholdbare boforhold. Det framstår som utrygt i forhold til brannvern og elektrisitet, i tillegg til at vann og toalett mangler. Det mangler også mat utover noe hermetikk. Den utviklingshemmete tilbys å bli med til sentrum for å se på alternative boliger og et dagsenter, og han framstår som interessert. De avtaler å møtes neste dag for å se nærmere på praktiske ting og Nav er rede til å kjøpe inn det som trengs for å foreta rask flytting. I mellomtiden har imidlertid vedkommende snakket med far – og avviser nå all hjelp. Sammen med datteren oppsøker de ham på ny, men møter låst dør.

Etter hvert kommer far hjem, men uten at en ser tegn til endring eller bedring. I samråd med slektningen fortsetter TryggEst forsøkene på å komme i kontakt, men lykkes ikke. Det tilbys blant annet alminnelig helsehjelp, som avslås. De drøfter mulige strategier og inngrep med instanser som Fylkesmann, advokat og habiliteringstjenesten. Spørsmål om vergemål for sønnen reises, men legen konkluderer med at han har samtykkekompetanse. Muligens kaster den såkalte Tolga-saken skygge inn i saken (en større forsiktighet med å si at noen ikke har samtykkekompetanse). Uansett, uten at den utviklingshemmete samtykker, er det vanskelig å komme videre. Slik saken står nå handler den om grov forsømmelse, men også mistanke om økonomiske misligheter. Det siste knyttes til en arv fra mors slekt, men det er høyst usikkert om fars handlemåter kan knyttes til dette. Kanskje handler det primært om en dyp mistillit til offentlige instanser.

Sent i 2020 står saken der at en ikke kommer i posisjon, og at saken løftes til øverste nivå innen kommunens helse- og omsorgstjenester. Det er ikke tatt noen beslutning om hvordan en går videre, men en kjenner på trykket av spenningen mellom på den ene siden avvergeplikten, omsorgsansvaret og den utviklingshemmetes kår, og på den andre siden retten til å bestemme selv - både ideologisk og juridisk. Spenningen forsterkes av sterke tegn på at den utviklingshemmete ikke selv er negativ til hjelp, men at avvisningen skyldes far og relasjonen mellom far og barn. I realiteten er det derfor mer juridisk enn moralsk at avvergeplikten og selvbestemmelsen kolliderer. Det er som sagt ikke tatt noen beslutning om veien videre, men trolig har en kommet dit at en ikke kan la være å handle for å hindre fortsatte forsømmelser.

### Sak 3

En av TryggEst-koordinatorene mottok på et tidspunkt en henvendelse fra en veldedig organisasjon i sin kommune om en bekymring de hadde knyttet til en voksen mann som deltok som frivillig i deres organisasjon. Man hadde over en tid vært bekymret for at han ble utnyttet av en yngre kvinne som han delvis bodde sammen med. Da koordinator ble koblet inn i saken, ble det etter hvert konstatert at kvinnen gjennom flere år hadde utnyttet mannen økonomisk og mottatt flere større summer. Mannen ga selv uttrykk for at han var redd for represalier fra kvinnen. Hun hadde beskyldt ham for å stjele penger og truet med å anmelde det. Koordinator så dette som uttrykk for en maktstrategi som kvinnen benyttet for å få et overtak på mannen. Han ble vurdert å ha en lettere utviklingshemming og fremstår som å ha svært lav selvtilit.

Det strafferettslige så ut til å være ganske uklart i saken, og TryggEst-koordinator hadde et tett samarbeidet politiet om den videre oppfølgingen. I første omgang innebar det en rådslagning om hva som var strafferettslige grunnlaget og hvilke muligheter og grunnlag TryggEst kunne ha for å agere. Etter som dette ikke uten videre var entydig gitt, ble det tatt initiativ til at TryggEst-koordinator og politiets familievoldskoordinator sammen møtte mannen. Politiet sier dette om denne saken:

*Det var åpenbart en sårbar person. Han trengte hjelp og veiledning i livet sitt. Jeg sa det var greit at jeg kunne møte og snakke med han fra politiets side. Koordinator kunne snakke med vedkommende fra TryggEst sin side, for å trygge han på å slutte med å ha kontakt med en dame som åpenbart ikke var bra for han. Han ble utnyttet og levde under hennes regime. Men det var jo en balanse. Han var voksen og kunne bestemme sjøl. Vi hadde en samtale der vi trygga han på at det er greit å si nei. «Du må stå opp for det du vil.» For eksempel trengte han å trygges på at når hun ringte så trengte han ikke å ta den telefonen – han kunne la være. [...] For hun bare beordra han til å gjøre det og det og det, og penger og overføringer og sånn. Men samtidig så var han jo med på mye av det som skjedde. Jeg forsto at saken ble henlagt,*

*men samtidig fikk man vondt av ham når man så den situasjonen han hadde havnet i.*

Samarbeidet mellom politiet og TryggEst blir referert til som bra av begge partene, og det la grunnlag for videre samarbeid i tiden framover. Koordinator hadde kontakt videre med den frivillige organisasjonen som mannen hadde tilknytning til. I en lengre periode så det ut til at samtalen hadde hatt virkning, men koordinator viser til at det over tid har glidd tilbake til det samme. TryggEst-koordinator og politiet er enige om at det er begrenset hva de kan gjøre så lenge personen selv uttrykker en tydelig selvstendig vilje.

#### *Sak 4*

I denne saken var det en person som ble utsatt for fysisk og psykiske overgrep fra far. Vi kaller henne for *Marie*. Det var *Maries* primærkontakt i kommunen som avdekket overgrepene først. Marie har en lettere psykisk utviklingshemming. Hun bor i egen bolig og har oppfølging fra kommunen. Primærkontakten jobber ved denne tjenesten og har ansvar for å følge opp de av brukerne deres som bor i egen bolig.

Marie bodde sammen med sin demente bestemor. Bestemoren er mer eller mindre avhengig av hjelp fra barnebarnet sitt i hverdagen. Far drev nærmest med fysisk og psykisk terror mot Marie. Volden gikk på alt fra trusler til slag og spark. Han kunne ringe 30-40 ganger om dagen og truet datteren med at hun skulle bli kastet ut av leiligheten og landet. Hva volden skyldes har vi ikke fått klarhet i.

Etter en stund ble psykolog og habiliteringstjenesten koblet inn i saken. Det skulle likevel ta et halvt år fra primærkontakten kom inn i saken til TryggEst ble involvert. Primærkontakten så da en brosjyre på et kontor hos habiliteringstjenesten. Han ringte så direkte til TryggEst. TryggEst hadde deretter samtale med utsatte og primærkontakten våren 2019. Om dette første møtet sier primærkontakten følgende:

*Bruker var trygg med en gang. De damene er gode i jobben sin. Bruker følte seg møtt, forstått og tatt på alvor i møtet med TryggEst. Ting skjedde raskt.*

Etter dette møtet ble jobbet for å kartlegge saken. Man gikk i gang nokså tidlig med å etablere samarbeid med vedtaksfattende enhet i kommunen, primærkontakten og tjenesten denne tilhørte, samt fastlege. Det ble raskt avdekket at Marie hadde en medisinsk tilstand som gjorde henne spesielt sårbar ovenfor stress og merbelastning. På grunn av den medisinske tilstanden ble det ordnet med avlastning til bestemoren slik at Marie kunne komme seg til opphold ved en spesialklinikk. Ut over våren og sommeren forverret den medisinske tilstanden seg på grunn av stresset overgrepene forårsaket. Marie måtte legges inn på sykehus. Tilstanden var så alvorlig at politiet

ble kontaktet. TryggEst deltok i møte sammen med Barnehuset, politijurist, fastlege med flere. Saken ble så anmeldt av TryggEst. Kort tid senere ble det avholdt nytt møte, denne gangen på Barnehuset med politijurist, etterforsker, bistandsadvokat og TryggEst. Bestemor ble nå også ansett som fornærmet i saken og fikk egen bistandsadvokat. Det ble opprettet besøksforbud.

TryggEst sin rolle fra sommeren og utover året var å purre på politiet og bistandsadvokat og ellers følge opp Marie ved behov. Primærkontakten er den som i det daglige har kontakt med henne. Avtalen mellom dem var at det var han som skulle kontakte TryggEst dersom det var noe spesielt som skjedde eller hun hadde behov for.

Senhøsten 2019 er det nytt møte med involverte parter. Denne gang er Maries storesøster også med. Det som har skjedd siden sommeren er at far har vært innlagt i akuttpsykiatrien. De ønsket å få til et samarbeid med behandlende enhet for far i psykiatrien, men psykiatrien henviste til taushetsplikt. Heller ikke politiet fikk i stand samarbeid med psykiatrien. Primærkontakten forteller:

*Vi prøvde alle å få disse med, men de beskyttet seg bak taushetsplikt. Også politiet forsøkte. Blant annet forsøkte vi å få til en avtale om at de ringte enten meg eller datter når han slapp ut fra [...], men det gjorde de ikke. Heller ikke et samarbeid som ikke inkluderte opplysninger om sykdommen til far og dennes sykdomsforløp var mulig å få til.*

Saken viser i så måte at det fortsatt er enkelte instanser det fortsatt er vanskelig å få til samarbeid med. Primærkontakten er i følgende måneder den som er tettest på Marie og som holder kontakten med TryggEst. På ny purrer TryggEst på politiet. Våren 2020 kontakter TryggEst politiet igjen med alvorlig bekymring for Maries helse. Etter nye purringer til politiet sommeren 2020 blir det klart at saken henlegges. Politiet har arbeidet med konklusjon rundt farens strafferettslige tilregnelighet. Det oppfattes som en vanskelig sak å bedømme, også av juristene. Det ender med at far går gjennom en judisiell observasjon hvor han blir vurdert som tilregnelig, men saken henlegges likevel. Bistandsadvokat starter arbeidet med å søke som voldsoffererstatning for Marie. Marie selv sier følgende om dette:

*Saken ble henlagt av politiet. Resultatet ble bra uansett fordi jeg får støtte og de skal hjelpe meg videre i andre saker.*

Høsten 2020 jobbes det videre med å finne løsninger som letter Maries hverdag. Foruten fortsatt besøksforbud jobbes det nå med å finne egnet boløsning for Marie og bestemoren som fortsatt skal bo sammen. Sammen med flere instanser og Maries søster kommer man opp med en tilpasset løsning: en omsorgsbolig som egentlig er for eldre. Dette er en bolig man kjøper og eier selv, samtidig som man får omsorgstjenester fra kommunen. Marie har økonomi til denne løsningen, men ikke

rett alder. Bestemoren har ikke økonomi, men rett alder. Selv om Marie ikke fyller kriteriene, så gjør bestemor det og kan stå som formell eier av leiligheten.

TryggEst har fortsatt kontakt med Maries primærkontakt og hjelper Marie om det trenges. Primærkontakten er overbevist om at TryggEst sin inntreden i saken var avgjørende for utfallet:

*Tidligere var det mer tilfeldig hvordan ting ble gjort. Dersom TryggEst ikke hadde vært her, så hadde det nok blitt anmeldelse, men jeg tror ikke det hadde skjedd noe slik som det skjedde nå. De hadde nok ikke brydd seg like mye om jeg bare ringte og sa at far var ekkel mot datter.*

Marie mener også at hun har fått god hjelp. Når vi snakker med henne, er hun ordknapp. Hun har sagt ja til at vi får snakke med henne, men ønsker ikke å utdype eller gi oss lange svar. Men hun formidler klart at TryggEst har vært viktig for henne. «Det var viktig at noen forsto problemet mitt», sier hun.

Som gjennomgangen viser, er dette en svært sammensatt sak. Det er tre generasjoner hvor bestemor er dement. Far og datter har hver sine diagnoser som krever oppfølging fra hjelpeapparatet. På grunn av familiesammensetningen og de individuelle omstendighetene hos hver enkelt måtte både TryggEst, primærkontakten og øvrig involverte ta hensyn til alle parter. Selv om far er overgriper i denne saken, har den ikke vært lett for verken hjelpeapparat eller rettssystemet å håndtere. Saken endte med å bli henlagt, men Marie fikk og får bistand som bedrer den totale livssituasjonen og demper stressnivået.

## 2. Metode og gjennomføring

Studien av TryggEst er gjennomført som følgeforskning. Dette uttrykket brukes om forskning som følger en reform eller organisasjonsendring mens den pågår. Metodisk skiller det seg imidlertid lite fra andre studier, bortsett fra at forskerne noen ganger gir tilbakemeldinger eller diskuterer justering av kursen underveis i prosessen. Det hender også at forskerne har en «aksje» i endringen, men vanligvis har de en armlengdes avstand. For TryggEst ble pilotene gjennomført av Bufdir og kommunene, mens forskerne fulgte arbeidet. I gjennomføringen benyttet vi i all hovedsak et kjent repertoar av metoder.

### Kommunene

Følgeforskningen ble gjennomført i de kommunene som oppdragsgiver (Bufdir) hadde invitert til å delta og inngått avtaler med. Dette ble gjort vinteren 2018 og inkluderte ti kommuner samt to bydeler i Oslo:

- Porsanger
- Alta
- Tromsø
- Trondheim
- Kristiansund
- Hitra
- Mosseregionen; kommunene Moss, Rygge, Våler og Råde
- Bydel Stovner, Oslo
- Bydel Ullern, Oslo

Kommunene er spredt over hele landet. De er valgt ut for å representere mangfoldet av kommuner hva gjelder størrelse, geografisk plassering, erfaring med tematikken,

med mer. Fra Mosseregionen er det med en klynge av fire kommuner som over flere år har hatt et interkommunalt samarbeid med et felles krisesenter. Dette krisesenteret har også huset koordinatoren for TryggEst som er felles for de fire kommunene. Noen av kommunene som deltar har erfaring fra prosjekter eller tiltak innen et avgrenset område av tematikken for TryggEst, mens andre har en befolkningssammensetning med høyt innslag av innvandrere eller urfolk/nasjonale minoriteter. Selv om kommunene knapt kan kalles representative i alle henseende, reflekterer de variasjonen i kommune-Norge og vil som sådan bidra til at mange aktuelle problemstillinger knyttet til TryggEst blir reist. Det vil imidlertid alltid være en fare for at et lite utvalg av kommuner ikke blir helt representativt for kommune-Norge – disse kommunene deltar for eksempel frivilling og må som sådan antas å ha interne drivkrefter som er interessert i tematikken. For noen kan også et tilskudd fra Bufdir ha vært en motivasjon.<sup>5</sup> Vi kan imidlertid ikke se at det foreligger noen spesielle grunner til bekymring knyttet til utvalget av kommuner.

Flere av kommunene har i perioden vært involvert i kommunesammenslåing. Moss og Rygge har slått seg sammen, Hitra har fått deler av Snillfjord og Klæbu har blitt en del av Trondheim. Slik sett er antall kommuner redusert til ni, og to dekker et større område enn ved oppstart. Vi kan imidlertid ikke se at kommunesammenslåingen har påvirket arbeidet med TryggEst. Det diskuteres derfor ikke nærmere.

## Datainnsamlingen

Vi har benyttet en bred strategi for innsamling av data som kan kaste lys over hvordan innføringen av TryggEst har påvirket arbeidet mot vold og overgrep mot sårbare voksne, som inkluderer både kvalitative og kvantitative metoder. Datainnsamlingen tar også høyde for behovet for å sammenligne over tid, både før og etter innføring av TryggEst og utviklingen fra første til andre år etter innføringen. Vi har benyttet tre typer av datakilder: dokumenter, intervjuer og saker. Utvelgelsen av både dokumenter, informanter og saker er gjort i samarbeid med lokale kontaktpersoner i kommunene, stort sett koordinator/ prosjektleder for TryggEst (i praksis samme person). Prosedyrene har imidlertid vært litt ulike for de tre typene data og de beskrives derfor hver for seg. Det er også slik at det er noen forskjeller i metode og databruk for beskrivelsen av fasen før TryggEst, innførings- eller implementeringsfasen (år 1) og siste fase av piloteringen (år 2). Slike forskjeller går fram av beskrivelsen av de ulike datakildene.

---

<sup>5</sup> Kommunene fikk et årlig tilskudd i prosjektperioden. For 2019 fikk de fleste 340 tusen kroner – noe mer i de største kommunene og litt mindre i de minste og de samarbeidende kommunene.

Alle prosedyrer er godkjent av NSD- personvernombud for forskning, og for de mer sensitive delene (intervju med fornærmete og gjennomgang av saksdokument) er det gjennomført en personvernkonsekvensutredning (DPIA).

## *Intervjuer*

Første fase av studien startet med etablering av kontakt med en fast kontaktperson (stort sett koordinator eller påtenkt koordinator for TryggEst). I de fleste tilfellene hadde vi først et lengre intervju med vedkommende. Dette tjente som forberedelse – både når det gjaldt tilgang til aktuelle dokumenter, hvilke personer som burde intervjues og om kommunene hadde hatt aktuelle saker. Etter det innledende intervjuet, intervjuet vi en rekke personer fra de mest aktuelle tjenesteområdene i kommunene. Dette var dels individuelle intervju, men som oftest fokusgrupper. Disse ble gjennomført under besøk i kommunen. I noen tilfeller ble det også gjort supplerende intervju per telefon i etterkant av besøk. Antall intervjuer per kommune varierte og var tilpasset kommunenes størrelse og organisering. Stort sett deltok 5-7 personer fra hver kommune. Personene var stort sett mellomledere innenfor sosial- eller helse- og omsorgstjenesten, men det var også tilfeller der personer fra krisesenter eller politiet var med. I noen tilfeller deltok også personer som satt høyt i kommunens hierarki.

Tema i intervjuene før TryggEst var hva som fins av retningslinjer og skriftliggjøring, men også mer allment om organisering og behandling av saker om vold og overgrep. Det inkluderte rutiner eller praksiser som ikke var skriftliggjort. I kommuner som ikke hadde rutiner tok intervjuet opp mer om hva en i praksis gjør, mens der det var rutiner, var spørsmål om erfaringer og om rutinene følges mer aktuelle. Vi spurte om antall saker en hadde hatt, men også om det var grunn til å tro at det er store mørketall, hva som er gjort for å sikre kompetanse på området og hvordan mistanker håndteres. Intervjuet handlet både om håndtering på systemnivå, men også praksis på nivåer som er nærmere brukere. Spørsmålene tok opp tema relatert til både forebygging, avdekking, håndtering og ivaretagelse. Poenget var å få fram en bred kartlegging sett fra ulike aktører og perspektiv. Intervjuene var lavt strukturerte. Det vil si at vi benyttet en intervjuguide som var utarbeidet på forhånd, samtidig som intervjuene ikke var mer låst enn at vi fulgte opp tema som informantene var opptatte av eller som det av ulike grunner var naturlig å følge opp videre.

For implementeringsfasen bygger vi i stor grad på intervjuer med koordinatorene, men i enkelte tilfeller har vi også vært til stede på møter i styrings- eller ledergrupper. Mange intervju er gjennomført per telefon, men noen ganger ved besøk. De fleste koordinatorene er intervjuet to-fire ganger i perioden fra lansering høsten 2018 og fram til og med høsten 2019 (lansering av delrapport 2), men det var hyppigere kontakt med enkelte. Tilsvarende type intervju ble fulgt opp fram til sommeren



2020. Vi benyttet en intervjuguide som var inspirert av tema som kom opp under intervjuene i første fase, og også tema som har kommet opp i samlinger mellom Bufdir og kommunale koordinatorene der vi har vært tilstede. Intervjuene har tatt opp temaer knyttet til organisering, informasjonsarbeid, kompetanseheving, behov for justeringer av modellen, erfaringer med bruk av prosedyrene, utfordringer med journalføring og taushetsplikt, samarbeidsrelasjoner og bruk av ekstern kompetanse, og mer generelt hvilke erfaringer en så langt hadde gjort seg, og hvilke utfordringer en har møtt. Det har vært en tendens til at intervjuene har blitt løsere i formen, men også mer tilpasset den enkelte, etter hvert som prosjektet har gått framover. Det har sammenheng med at vi har blitt mer kjent med både den enkelte koordinator og den enkelte kommune. Noen av de senere intervjuene ble derfor korte og handlet primært om hvorvidt det var noe nytt, og at vi fikk bekreftet, avkreftet eller nyansert inntrykk vi alt hadde.

I siste fase var fokus på erfaringer, men også tanker om hva som vil skje når pilotperioden er over og prosjektet skal over i en mer vanlig driftsfase. Der hadde vi intervju med koordinator, og tok opp med vedkommende om vi burde intervju flere. I praksis ble det i de fleste kommunene primært intervju med koordinator, men i noen tilfeller intervjuet vi avdelingsledere, kommunale ledere og eksterne samarbeidspartnere. Det ble gjort totalt 25 intervju i løpet av 2020.

For å få fram fornærmetes stemme, har vi også hatt intervju med et mindre utvalg fornærmete for å få deres bilde av håndteringen av sakene, til sammen åtte personer. Disse må ikke oppfattes som representative. Blant utsatte er det mange i en sårbar situasjon, og som kan ha vansker med å takle et slikt intervju. Derfor har vi kun forespurt personer som koordinator mente at vi med sikkerhet kunne intervju. Noen intervju ga et godt inntrykk av saken fra deres perspektiv, mens i andre tilfeller hadde fornærmete et uklart inntrykk av hva TryggEst var og forholdet til andre tjenester. Det kan se ut til at det dels skyldes at det var flere tjenester inne i bildet, noen av dem over lang tid, men kanskje primært fordi TryggEst opererte mer i kulissene i disse sakene, og ikke var så aktivt i inngrep med personen. Noen hadde også generelt vansker med å skille mellom ulike deler av hjelpeapparatet. I par ett tilfelle valgte vi å fylle ut med intervju med tredjeperson (familie og fornærmetes primærkontakt) for å få bedre oversikt over konteksten i saken. Alt i alt mener vi å ha fått fram noen stemmer som belyser TryggEst fram de fornærmetes side, herunder de ulike funksjonene TryggEst kan ha. Disse er ikke representative, men informative. Fornærmetes stemme presenteres for seg sist i kapittel 4.

Et formål med å intervju fornærmete var å få fram om det var noen forskjell før og etter iverksettingen av TryggEst. Dette lot seg imidlertid ikke gjøre, siden alle intervjuene i praksis var knyttet til saker etter iverksettingen av TryggEst. Grunnen var at kommunene fant det vanskelig å grave fram gamle saker, men også at ingen hadde oversikt. Det er i og for seg interessant informasjon, siden det illustrerer

i hvilken grad behandlingen av slike saker var på ad hoc basis før TryggEst ble iverksatt.

## *Dokumenter*

I første fase samlet vi inn det kommunene hadde av skriftliggjorte retningslinjer, veiledere eller andre dokumenter som beskriver systemet for forebygging, avdekking og håndtering av vold og overgrep mot målgruppen til TryggEst, herunder også hva som gjøres for å ivareta både den som utsettes for og den som begår overgrepet. Innsamling og analyse av dokumenter inkluderte en undersøkelse av hva som nedfelles i avviks-, klage- og rapporteringssystemer, hvem som kan melde i slike systemer og hvordan meldinger behandles videre. I den grad slikt var lite skriftliggjort ble temaet tatt opp i intervjuene. Vi tok også opp spørsmål knyttet til bruk av nasjonale veiledere og nettressurser. I og med at det ikke finnes noe nasjonalt system for hva slags dokumenter som skal foreligge, ble det drøftet med kontaktpersonen i hver enkelt kommune hva det var aktuelt å gå inn i. Kommunene viste seg å være svært forskjellige når det gjaldt hva som fantes av dokumenter og hvor relevante de var. I praksis benyttet vi intervjuene langt mer enn dokumentene i alle fasene av prosjektet.

Senere i prosjektets gang har vi fått tilgang til det som eventuelt er utarbeidet av nye dokumenter, men det er i all hovedsak materiale som er utarbeidet av TryggEst nasjonalt. Det kan være verktøy, rutiner, veiledere med mer. Dette er presentert på nettsiden <https://www.bufdir.no/vold/TryggEst/>. Det tjener som underlagsmateriale i denne rapporten. Det viktigste tillegget til utviklingen av det nasjonale materialet, er det som kommunene har benyttet i sine aktiviteter for å informere om TryggEst slik at det skulle bli mer kjent blant ansatte i kommunen og i befolkningen.

Vi har i tillegg gått igjennom dokumenter knyttet til et utvalg konkrete saker. Det behandles i neste avsnitt under overskriften «sakene».

## *Sakene*

Når det gjelder saker som kommunene har arbeidet med eller kjenner til, har vi fulgt to prosedyrer. Den ene var at ansatte i kommunene fylte ut et enkelt, anonymt skjema for saker de har vært involvert i behandlingen av. Hensikten med dette er å få et oversiktsbilde med hensyn til antall saker, type overgrep, typiske fornærmete, typiske gjerningspersoner og hvordan sakene er behandlet. Dette skulle gjøres før og etter iverksettingen av TryggEst. I praksis definerte vi førfasen som 2016 og 2017. Fasen fra oppstart av TryggEst til lansering i kommunene ble oppfattet som en overgangsperiode, og holdt utenfor. I praksis dreier dette seg om de tre første kvartalene av 2018. Avtaler med pilot-kommunene ble inngått tidlig i 2018,

mens TryggEst ble lansert i kommunene mellom midten av september og første november<sup>6</sup>. Vi har samlet data om saker igjen fra primo oktober 2018 og framover. I presentasjonen av data deler vi perioden etter TryggEst i to – oktober 2018 til september 2019 (år 1) og oktober 2019 til juni 2020 (år 2) – dette for å undersøke om det er noen utvikling etter hvert som TryggEst «setter seg».

Den andre prosedyren var å gå nærmere inn i dokumentasjonen i et mindre utvalg saker for å få et nærmere innsyn i hvordan sakene faktisk har blitt håndtert og dokumentert. Dette gir også potensielt et inntak til hvordan sakene framstår i «sanntid» - for eksempel hva som noteres når en sak først meldes og hva som er den umiddelbare reaksjonen. En slik gjennomgang krever unntak fra taushetsplikt, som igjen krever en serie godkjenninger som det tok tid å skaffe til veie. I praksis var ikke alle tillatelser på plass før i slutten av juni 2019, dels på grunn av usikkerhet rundt hvem som kunne gi hvilke tillatelser. I og med at gjennomgangen baserer seg på dokumentasjonen av sakene, er ikke en slik forsinkelse noe problem. Det som imidlertid viste seg å bli et problem, var at det var mangelfull oversikt over hvor og hvordan saker fra før TryggEst var arkivert og dokumentert. Saker før TryggEst er derfor ikke representert, og sammenligning før og etter implementering ble umulig. Samtidig er det, som for intervju med fornærmete, en indikasjon på ad hoc preget på behandlingen av slike saker før TryggEst.

Følgende godkjenninger foreligger og gir grunnlag for innsyn i dokumenter hos politiet og kommunene:

- Anbefaling fra Rådet for taushetsplikt og forskning (1.10. 2018)
- Anbefaling fra Riksadvokaten av 15.11. 2018
- Godkjenning fra Politidirektoratet 17.01. 2019
- Dispensasjon for taushetsplikt fra Regional komite for medisinsk og helsefaglig forskning (REK Midt) 3.4. 2019
- Personvernkonsekvensutredning (DPIA) i samarbeid med NSD og med anbefaling av 17.6. 2019

Gjennomgang av de konkrete sakene ble gjort i 2020, ved at en av oss satt på et kontor i kommunen og koordinator ga oss tilgang til dokumentene. Nøkkelinformasjon ble umiddelbart overført til et sikkert område ved hjelp at et internettbasert datainnsamlingsverktøy (Select Survey). Ingen ting ble tatt med ut. Vi gikk gjennom totalt 24 saker fra perioden etter at TryggEst ble iverksatt. Gjennomgangen av saker blir ikke presentert i en bestemt sekvens av rapporten, men tjener som bakteppe flere steder, særlig i kapittel 4.

---

<sup>6</sup> En kommune startet senere, i januar 2019.

Det er flere grunner til at vi ønsket å se på saker, både den enkle registreringen og den konkrete gjennomgangen. Vi ønsker dels å få et oversiktsbilde når det gjelder type overgrep, fornærmete og gjerningspersoner, dels for å få nærmere informasjon om hvordan kommunene varsles og håndterer saker, og dels for å studere om TryggEst medfører endringer i både sakstype, saksmengde og håndtering. I rapporten er det særlig data fra det enkle anonyme skjemaet som benyttes, og fokus vil være på sammenligning mellom tre perioder:

- Før TryggEst (2016 og 2017)
- År en etter implementering (oktober 2018 til september 2019)
- År to etter implementering (oktober 2019 til juni 2020).

En slik sammenligning bidrar til å gi et bilde av utviklingen når det gjelder antall saker, typiske fornærmete og overgripere, hvem det meldes til, håndtering og ivaretagelse. Innsamlingen ble avsluttet sommeren 2020 for at vi skulle ha tilstrekkelig tid til bearbeiding. I ettertid kan det synes litt tidlig, primært fordi tiltakene mot koronasmitte preget sakstilgangen sterkt våren 2020 (se kapittel 5). Det hadde vært et poeng å se om situasjonen normaliserte seg eller om en fikk en opphopning etter at restriksjonene ble lettet – i den grad det har vært lettelser som påvirker tilgangen av saker til TryggEst. Vi har imidlertid ikke data for høsten 2020, men ser nærmere på kortsiktige konsekvenser av tiltakene mot smitte i flere kapitler, særlig kapittel 5. Vi samler også diskusjonen om Korona i et «innskudd» før avslutningskapitlet.

Når det gjelder metoden for innsamling av anonyme saker var den spørreskjemabasert. Skjemaet var på papir i 2016-2017. Det var halv-strukturert. Det vil si at det var faste spørsmål, mens vi har kategorisert svarene i etterkant. Skjemaet ble sendt til kontaktpersonen for TryggEst i den enkelte kommune. Vedkommende bestemte selv om det skulle distribueres videre til ledere for de tjenestene som ble ansett som aktuelle. Det ble i mange tilfelle gjort, men i hvilken grad de ulike tjenestenes ledere har distribuert skjemaet videre til ansatte vet vi ikke. I noen kommuner/bydeler var det imidlertid en aktiv mobilisering ut til tjenesteytende avdelinger for å kunne gi et så dekkende bilde som mulig. Skjemaet er gjerne fylt ut etter hukommelsen. Noen kan ha gått til arkiv som hukommelsesstøtte, men bildet er at slike saker i liten grad var systematisk dokumentert. Kontaktpersonene samlet inn utfylte skjema og oversendte eller overleverte det til oss.

Skjemaet for perioden etter oppstart av TryggEst (fra oktober 2018) var med faste spørsmål og svaralternativ. Spørsmålene var som i 2016-2017, mens svaralternativene er basert på vår kategorisering av svarene fra 2016-2017. Skjemaet kunne besvares på nett eller papir, men i praksis har alle svar kommet via nettversjonen. Papirversjonen av både skjema for 2016-2017 og det senere skjemaet er vedlagt denne rapporten. Det ble foretatt noen små justeringer i skjemaet i overgangen mellom år 1 og år 2. Det er

nærmere kommentert på de aktuelle stedene i kapittel 5. Det vedlagte skjemaet er det som ble brukt for år 2.

Vi vet ikke i hvilken grad koordinator har involvert andre i utfyllingen av skjemaet som gjelder fra oktober 2018, men de fleste har vurdert det slik at det har vært mindre nødvendig enn for fasen før implementering av TryggEst fordi de hadde etablert et tilfredsstillende journalsystem. Det kan imidlertid ha ført til en underrapportering av saker som har blitt håndtert av den enkelte tjeneste uten å involvere TryggEst-koordinator. Som vi kommer tilbake til, gjelder dette helt klart for en av bydelene i Oslo. Det gjelder også trolig for enkelttjenester i andre kommuner, der det av ulike grunner har vært lav involvering i TryggEst. Det er derfor en viss skjevhet i materialet knyttet til at for perioden etter TryggEst er det primært saker som har vært innom TryggEst som er registrert. For perioden før har i alle fall noen kommuner/bydeler mobilisert bredere – men der skaper manglende oversikt en annen type utfordringer. Vi vil kommentere eventuelle forbehold knyttet til dette sammen med presentasjonen av data i kapittel 5.

Også det at vi etter lanseringen av TryggEst bruker et skjema med faste svaralternativ, mens det før TryggEst var åpne svar, gjør at sammenligningen over tid må tas med visse forbehold. Når den som fyller ut skjemaet, i tillegg til spørsmålet, ser en serie mulige svaralternativ, kan det føre til a) at det er tydeligere hva vi spør etter, og b) i mange tilfeller kan de sette flere (to) kryss og når en ser mulighetene for det, kan det være lettere å krysse ut flere. Vi tror ikke disse forbeholdene er avgjørende for funnene, bortsett fra at sammenligning over tid blir vanskeligere for spørsmålet om type overgrep – for der hadde svært mange flere brukt muligheten for å krysse av for flere typer overgrep i den enkelte sak etter innføringen av TryggEst.

Koordinator for TryggEst har fylt ut skjema etter påminning for hvert kvartal, dersom de har hatt nye saker. Unntaket er våren 2020, der de kunne samle opp og registrere for første halvår samlet. Dette synes å ha fungert tilfredsstillende. Samtidig har Bufdir i de samme intervallene hatt en annen type registrering, der antall saker også registreres. Vi ser at det er en viss diskrepans mellom de to datakildene. For år 1 gjelder følgende: Bufdir har registrert noen flere saker enn vi har, spesielt for første kvartal (oktober-desember 2018) i enkelte kommuner. Det skyldes at Bufdir registrerte fra oppstart av TryggEst i den enkelte kommune, og enkelte kommuner startet før vårt første registreringspunkt 1 oktober 2018. Korrigert for dette er det likevel en viss forskjell. Bufdir har registrert 176 saker fra 1 oktober, mens vi har 167. Så vidt vi kan bringe på det rene er to av de «ekstra» sakene i Bufdirs registrering saker som er behandlet av en pilotkommune, men som hører til i andre kommuner, mens tre saker skyldes at en kommune ikke er helt oppdatert i våre data. Den gjenværende forskjellen på fire saker skyldes trolig at saker løper over en viss tid, og det er ikke alltid like lett for koordinator å huske om noe er registrert fra før eller ikke. Der har Bufdir en sikringsmekanisme som vi ikke har, ved at kommunene ved

hver rapportering også legger inn totaltall siden oppstart. Dette gjør at når det gjelder antall saker, legger vi til grunn at det er 174 saker siden 1 oktober i pilotkommunene (Bufdirs tall korrigert), mens i de nærmere analysene bruker vi de 167 sakene vi så langt har data på. Dette avviket har i praksis ingen betydning for resultater og konklusjoner.

For år 2 har Bufdir registrert mange flere saker enn vi har, spesielt for første halvår 2020 (88 mot 62 saker). Dette skyldes imidlertid at de registrerer saker ved avslutning av saken, mens vi bruker starttidspunkt. Siden en del saker går over en viss tid, skaper det en viss tidsforskyvning i når saken registreres. Det medfører at nedgangen knyttet til Korona-situasjonen ble mye tydeligere i våre data sammenlignet med Bufdirs registrering, primært for andre kvartal 2020. Det gjør at for år 2 kan vi ikke foreta noen tilsvarende justering av anslagene for antall saker opp mot Bufdirs data. Men siden vi vet hvilket kvartal saken starter, kan vi i våre data foreta en «Korona-justering», dvs. et anslag over antall årlig registrerte saker om en ikke hadde fått det Korona-relaterte fallet i saker andre kvartal i 2020. Måten dette er gjort på, er redegjort for i kapittel 5.

Når vi sammenligner situasjonen før og etter TryggEst må en ta høyde for at «før-data» gjelder to år, data får år 1 gjelder ett år og for år 2 trekvart år. For analyser og tolkninger basert på fordelinger (prosenter) av saker, meldinger med videre, skaper det ikke noen utfordringer – en fordeling kan sammenlignes uavhengig av lengden på tidsperioden. For analyser bygd på antall derimot, må vi standardisere perioden – i praksis slik at vi ut fra data beregner anslag for ett år (deler data for 2016-2017 på to, og ganger data for oktober 2019 til juni 2020 med fire tredeler).

## Bruken av data i ulike kapitler

I de kommende kapitlene vil data framfor alt bli presentert i kapittel 4 og 5. Selv om flere datakilder brukes i begge kapitlene, vil kapittel 4 i stor grad være en kvalitativ analyse bygge på intervju, dokumenter og sakgjennomgang, mens kapittel 5 primært bruker de kvantitative dataene fra den anonyme registreringen av enkeltsaker. De ulike forbeholdene knyttet til data tas opp sammen med presentasjonen av data.



## 3. Kunnskapsstatus

### Introduksjon

Som del av oppdraget har vi sett nærmere på den internasjonale forskningslitteraturen på det området som TryggEst omhandler. Hensikten har ikke vært å dekke hele feltet, til det er faglitteraturen altfor omfattende. Snarere har hensikten vært å forsøke å tegne et oversiktsbilde over forskningen som finnes om systemer som ligner TryggEst. Siden det er flere mulige inntak til å belyse fenomenet, har det vært nødvendig å gjøre en del avgrensninger og lese selektivt. Den ambisjonen som har styrt vår lesning og utvelging av litteratur, har dreid seg om å se på hva som er beskrevet i den internasjonale forskningslitteraturen når det gjelder erfaringer med å bygge opp systemer, rutiner og arbeidsmåter som har til hensikt å fange opp, varsle, følge opp og forebygge ulike former for vold overgrep mot voksne personer med et omsorgsbehov. Formålet har vært å avgrense oss til litteratur som drøfter hvordan hjelpeapparatet – eller deler av det – har etablert handlingsmåter og systemer som beskytter voksne som av ulike grunner er i en sårbar posisjon, eksempelvis som pleietrengende – eller hjemmeboende med et behov for hjelp eller oppfølging.

Av kapasitetshensyn har vi ikke inkludert litteratur som ikke direkte er knyttet til systemer eller rutiner på dette området. Det finnes eksempelvis en omfattende litteratur – norsk og internasjonalt – om vold og overgrep mot personer i sårbare posisjoner generelt, men det ville føre altfor langt å skulle oppsummere dette. Det finnes en del litteratur om faglige-etiske standarder innenfor de ulike profesjonene, der spørsmål om brukeres verdighet og opplevelse av trygghet er sentralt. Selv om dette også er relatert til TryggEst, er ikke denne litteraturen omfattet. Innenfor ledelsesområdet knytter TryggEst an til diskusjoner om håndtering og oppfølging av feilmeldinger. Det er i ulike grad etablert læringsløyper eller arbeidsmåter for å forebygge og unngå feil. Det er ikke primært generell litteratur på dette området vi har ønsket å se nærmere på, og den er holdt utenfor våre søk.



Selv med disse avgrensingene fant vi at litteraturtilfanget er omfattende. Vi pretendere derfor ikke å gi noe fullstendig bilde av denne forskningslitteraturen, men snarere gi et oversiktsbilde av forskning om erfaringer eller resultater knyttet til innføring, drift og utvikling av TryggEst-lignende systemer. Som utgangspunkt for denne delen av arbeidet formulert vi disse spørsmålene:

1. Hva er sentralt i forskningslitteraturen på området? Hvilke land er toneangivende? Er det bestemte profesjoner som preger diskusjonene? Hvilke målgrupper er omtales?
2. Hvilke problemstillinger og temaer er sentrale i denne litteraturen?
3. Er det noen funn i det vi går gjennom som snakker direkte til det norske prosjektet – og som bør fanges opp i en eventuell videre utrulling av TryggEst?

Med bakgrunn i nevnte avgrensingene og spørsmålene har vi satt opp og gjennomført litteratursøk i et utvalg av kilder. Dette er redegjort for nedenfor.

## Litteratursøk

Vi gjennomførte systematisk litteratursøk i referansebasene PubMed, JSTORE og Google Scholar på et utvalg av søkestrenger. Alle søk ble gjennomført medio august 2020. Et avgrenset søk ble gjennomført i PubMed på denne søkestrengen:

*Safeguarding AND vulnerable AND adults AND system\**

Vi filtrerte på alder: 19+, men satte ingen begrensning på publiseringsår. Søket returnerte 27 treff. Treffene ble importert til referanseprogrammet Mendeley for videre gjennomgang. En rask gjennomgang på tittel og abstrakter returnerte 5 relevante treff. De øvrige ble tatt ut.

Vi gjorde også et langt bredere søk i samme referansebase med en mer omfattende søkestreng: *(routines OR identif\*) AND (abuse OR violence OR neglect) AND (adult\* OR elder\*)*. Også her filtrerte vi på alder: 19+. En begrensning ble satt til publisering sist fem år. Dette søket returnerte 10 657 treff. De 10 000 første av disse treffene ble så importert til Mendeley (dette er grensen for antall treff som kan importeres). En rask oversikt over stikkord viser disse:

Av disse treffene var det 260 som inneholdt begrepet «disab\*» i tittel, abstrakt eller nøkkelord. 285 av referansene hadde «elder\*» i tittel, abstrakt eller nøkkelord. 1109

hadde «addict\*» i tittel, abstrakt eller nøkkelord, og 2089 av referansene hadde «mental» i tittel, abstrakt eller nøkkelord. Et førsteinntrykk er derfor at deler av faglitteraturen på området omhandler psykisk helse og rus. Etter å ha tatt ut en del ikke-relevant litteratur gjennom søk på stikkord (child\*, somatic\*, hiv\*, aids\*), avgrenset vid et videre utvalget til bidrag som inneholdt «safeguarding» i tittel, abstrakt eller nøkkelord. Dette endte med et utvalg på 14 artikler.

Et søk i JSTORE ble gjennomført med denne søkestrengen: «*Safeguarding vulnerable adults*» AND system\*

Dette søket returnerte 22 treff. Etter å ha tatt ut enkelte irrelevante relevante treff, satt vi tilbake med 15 referanser som vi vurderte som relevante. For å få inn et noe bredere grunnlag i det materialet vi hadde innhentet, gjennomførte vi i tillegg et søk i Google Scholar på en kombinasjon av disse tre søkeordene: *Safeguarding AND vulnerable AND adults*

For å få en overkommelig mengde treff, satte vi avgrensningen til at søkeordene skulle være i overskriften, og publisert i løpet av de siste ti år. Dette søket returnert 50 treff. De rundt 30 første treffene viste seg å være relevante for vår bruk, mens de siste refererte til sitater og ikke-publiserte arbeider som av liten interesse for vårt formål. Vi valgte ut 28 av disse referanser og la inn i vår oversikt.

Deretter kombinert vi de tre ulike resultatene i en felles oversikt. Vi hadde 44 referanser, etter at dubletter var tatt ut. Etter å ha lest gjennom abstrakt og luket ut ytterligere 10 referanser satt vi tilbake med 34 treff som vi vurderer som relevante for vårt formål. Av disse 34 referansene er det flere interessante trekk: Et første bilde viset at bidragene i stor grad kommer fra det britiske samveldet eller engelskspråklige land. En del litteratur kommer også fra USA. En mulig forklaring på de mange britiske bidragene er at man i England har hatt en lengre praksis på dette området og har en betydelig fagutvikling knyttet til denne typen programmer. Det reflekteres også i faglitteraturen, slik at disse bidragene kommer inn når vi gjør litteratursøk. I tillegg til det brede litteratursøket har vi gått gjennom tidsskriftene *The Journal of Adult Protection*, *Journal of Elder Abuse & Neglect*, *Journal of Social Work* og *British Journal of Social Work*.

Selv om enkelte av de mest praktisk orienterte bidragene ble luket ut, er hovedbildet som tegnes at det er det praktiske, operative nivået som behandles i de fleste av bidragene. Et gjennomgående tema i denne litteraturen er praksiser, standarder og rutiner som ulike profesjoner utvikler innenfor sine felt. Lovgivingen – og de konkrete implikasjonene som loven har for hverdagens yrkesutøvelse på den enkelte arbeidsplass og overfor den enkelte bruker – er en viktig side av det som drøftes i flere av bidragene. Bidragsyterne har hovedsak fagbakgrunn fra medisin, sykepleie, psykiatri og sosialt arbeid.

Situasjonen for sårbare eldre er et tema som tas opp i mange av de bidragene vi sitter igjen med. Det må forstås i sammenheng med at en stor del av bidragsyterne i det utvalget vi endte opp med er sykepleiere og annet helsepersonell. Artikler som omfatter flere enn én målgruppe, kommer typisk fra de bidragsytere som skriver fra en sosialt arbeid-tradisjon. Dette handler kanskje om fagets egenart og selvforståelse, knyttet til at man i mindre grad er opptatt av å differensiere. En annen – og delvis overlappende forklaring – kan kanskje være at de aktuelle tidsskriftene heller ikke praktiserer noe rigid skille.

Litteraturen på omfang og utbredelse fant vi delvis i litteraturen som kom frem gjennom nevnte litteratursøk og delvis gjennom å bruke søkeordene *prevalence* og *violence* i de samme referansebasene som er nevnt.

## Hva sier denne litteraturen?

Dersom vi ser bredt på utsatte grupper og disse sine behov for tjenester og beskyttelse fra vold og overgrep, finner vi at mengden litteratur har økt betraktelig siste årene. Dette henger nok delvis sammen med at mengden (publisert og tilgjengelig) forskningslitteratur totalt sett har økt uavhengig av forskningsfelt og tema. Imidlertid er det ingen tvil om at mengden litteratur også speiler den oppmerksomheten vold og overgrep har fått i de ulike landene etter hvert. Vi ser for eksempel en vekst i publiseringsaktiviteten i England rett før og etter at de fikk lovgivning vedrørende Safeguarding i 2014. Kanskje er det også grunnlag for å hevde at mer forskningsfokus på vern mot utsatte voksne i sin tur fører til at oppmerksomheten fra samfunnet for øvrig blir større, blant annet fordi man får dokumentert behovene for ekstra vern som disse utsatte gruppene kan ha. Dette gjelder alle formene for vold og alle målgruppene som TryggEst operer med. Dalley et al. (2017) sier for eksempel om økonomiske overgrep mot personer med utviklingshemming og psykiske vansker at

*financial abuse – particularly of vulnerable people – has come to be acknowledged as a significant problem in recent years, largely associated with the public recognition of abuse of other sorts (physical, neglect, sexual).*  
(Dalley et al., 2017:394)

Oppmerksomhet kan imidlertid bety så mangt. Seksuell vold et er også fenomen som man etter hvert har en del forsket på. Konklusjonen fra en australsk studie er at man på system- og organisasjonsnivå er avhengig av en vilje til å innse at overgrep faktisk kan skje og at man har en organisasjonskultur som støtter opp om diskusjoner rundt dette tema på alle ansattnivåer (Fraser-Barbour 2018:217). En implikasjon av dette er at selv om forskningskunnskap på vold og overgrep har økt, så er det et stykke igjen – så vel internasjonalt som i Norge – til vi har oppnådd bred nok kunnskap

om vold og overgrep i hjelpeapparatet og samfunnet for øvrig. Hva vi skal si er god nok informasjonsspredning og kompetanse er et spørsmål som er blitt adressert også tidligere i følgeforskningen. Vi kommer tilbake til dette. Når vi skriver om kunnskapsstatus ønsker vi likevel å understreke at det er forskjell på at noen få ansatte – eller forskere for den saks skyld – opparbeider dybdekunnskap på vold og overgrep og det å oppnå oppmerksomhet blant opinionen og de som er satt til å bistå og hjelpe.

En annen type overgrep er det man på engelsk kaller for *neglect*. Det er vanlig å inkludere både *caregiver neglect* og *self-neglect* i begrepet (Dong 2015). På norsk vil dette bety noe som henholdsvis mangel på omsorg/omsorgsforsømmelse og mangel på egenomsorg/selv-forsømmelse. Under følgeforskningen har vi sett at dette er noe kommunene arbeider med i TryggEst. Ut fra våre litteratursøk er det et område som i det minste de ti siste årene har blitt forsket jevnt på, uten at dette betyr at forskningsomfanget er spesielt stort.

## Omfang og utbredelse

NKVTS gjennomførte i 2017 en tverrsnittstudie der 2463 personer mellom 66-90 år ble stilt spørsmål om opplevd vold og overgrep i løpet av siste år. Studien konkluderte med at «den samlede forekomsten av vold og overgrep mot eldre hjemmeboende personer etter fylte 65 år, var mellom 6,8 og 9,2 %» (Sandmoe, Wentzel-Larsen og Hjemdal 2017:10). Internasjonalt varierer tallene veldig ut fra hvor smalt eller bredt man definerer vold, innbyggertall, metoder og flere andre faktorer (Pillemer et al. 2016; Dong 2015). Dong (2015) viser for eksempel hvordan spredningen i Europa varierer mellom 2,2 og 61,1%. Dette er variasjoner som kan være vanskelig å forholde seg til. I følge en review av Pillemer et al. (2016) viste studiene fra vestlige land en variasjon mellom 4,0% (Canada) og 7,6% (USA) (her er emosjonelle overgrep ikke inkludert). Europa totalt sett lå et sted mellom disse tallene. Yon et al. (2017) fant gjennom sin review at den totale forekomsten av vold og overgrep mot eldre gjennom et år på verdensbasis er på 15,4 % med store forskjeller mellom land og de ulike studiene.

Hva gjelder personer med psykisk utviklingshemming er situasjonen den samme. Totalt sett er det vanskelig å sammenlikne studiene, eller rettere sagt data som er samlet inn (Grøvdal 2013). En vanlig anerkjent antakelse er at personer med psykisk utviklingshemming er mer utsatt for vold og overgrep enn den øvrige befolkningen (Olsen et al. 2016). Det er dessuten lite tall å finne som gir et oversiktsbilde av vold og overgrep mot denne målgruppen. Det nærmeste vi har sett av forsøk på å gi en oppsummering har vært en review av forskning på forekomst av seksuell vold. Selv om artikkelen viser til flere studier som gir grunn til å anta personer med utviklingshemming er mer utsatt enn andre, så konkluderer forfatterne med at det vanskelig å si noe om forekomst (Byrne 2017). Det samme kom Bowen og

Swift (2019) frem til i sin review på omfanget av partnervold mot personer med utviklingshemming. Det er gjort lite forskning på vold mot utviklingshemmede, og den forskningen som finnes har varierende kvalitet (op cit.). Noe godt totalbilde har vi altså ikke, men en enkeltstudie gir en viss pekepinn. En britisk studie vi mener kan tillegges høy kredibilitet er Emerson og Roulstone (2014) sin undersøkelse på hatkriminalitet og vold mot utviklingshemmede i Storbritannia. De kom frem til at sjansen for å bli utsatt er 2,71 ganger høyere for personer med utviklingshemming enn for den øvrige befolkningen. Totalt 10,7 % hadde vært utsatt for voldskriminalitet. Tallene er basert på selvrapporterte hendelser (op cit.).

Om vi tar for oss gruppen psykiske lidelser viste samme undersøkelse at prosentandelen øker til 17,8 %, med en oddsrate på 6,26 (op cit.). Beregningen er basert på nasjonal statistikk. En britisk review med fokus på psykisk lidelse som primære sårbarhet, kom frem til et noe høyere tall (Khalifeh et al. 2016). Her var medianforekomsten for alle former for fysiske vold (victimizations) 20,7 %. For begge nevnte målgruppene gjelder det at kvinner er noe mer utsatt enn menn. Dette kom frem i begge undersøkelsene. Selv om disse to britiske studiene (Khalifeh et al. 2016; Emerson og Roulstone 2014) kom frem til noe ulike tall, så er forskjellen stor mellom disse og en studie fra USA. Desmarais et al. (2014) skriver nemlig at selv om forekomsten varierte fra studie til studie så hadde 30,9 % opplevd vold. Et av disse studiene er kjent som *MacArthur*-studien. Her fulgte man flere hundre personer over flere år etter utskrivning fra sykehus. Hele 43 % hadde da vært voldsutsatt (Monahan et al. (2017)). Den høye andelen utsatte er ekstra bemerkelsesverdig på grunn av den snevre definisjonen av vold som kun inkluderer fysisk skade, seksuelle overgrep eller hendelser med våpen involvert. En måte å forklare dette kan være å vise til mer makroorienterte samfunnsforhold. Vi kommer tilbake til måten å forholde seg til forskjellene i tall når vi tar for oss organisering og selve oppbygging av tjenester for sårbare voksne.

Forekomsten av vold og overgrep mot personer med rusavhengighet, ser ut til å være vanskelig å finne tall på – alt etter hva man ser etter. Dersom vi ser på rusbruken som en del av en gruppes sårbarhetsbilde eller livsutfordring, er det lettere å finne noe som forteller omfanget. Desmarais et al. (2014) sin nevnte studie viser at blant gruppen med psykiske lidelser skiller de med *substance use disorder* seg tydelig ut ved at de er langt mer utsatt enn de uten denne diagnosen. At det er en sammenheng mellom rusavhengighet og fengselsopphold er for de fleste av oss en opplest sannhet. Ifølge en norsk undersøkelse fra 2004 hadde 60 % av innsatte i norske fengsler en rusavhengighet (Friestad og Hansen 2004). Kombinerer vi så dette med en review publisert i *Lancet* som blant annet henviste til at flere studier estimerer at fysiske overgrep i fengsler er 13 til 27 ganger større enn i resten av samfunnet (Fazel et al. (2016)), så kan vi hevde at rusavhengighet er blant de sårbarhetene som korrelerer mest med vold og overgrep. Det er også grunn til å legge merke til at nevnte studie også

konkluderer med at personer med psykiske lidelser er ekstra utsatt. ROP-gruppen er med andre ord i faresone når det gjelder vold og overgrep.

Personer utsatte for vold i nære relasjoner er en annen målgruppe som TryggEst favner – i den grad vi kan kalle dette for en egen målgruppe. Av alle sårbarhetene eller målgruppene for TryggEst har denne blitt forsket desidert mest på, både nasjonalt og internasjonalt. Det er langt mer forskning på vold i nære relasjoner enn på de andre målgruppene i prosjektet. Det er også gjort en del forskning på vold i nære relasjoner mer spesifikt knyttet til de andre sårbarhetene eller målgruppene vi har nevnt her, for eksempel omfang av omsorgspersoners vold mot eldre som en skjult side av familievold (Lino et al. (2019). Selv om forskningen i økende grad også anerkjenner menn som ofre (Zakrisson et al. 2018), så er langt flere kvinner utsatt enn det menn er (Dicola og Spaar 2016). Verdens Helseorganisasjon anslår at 35 % av kvinner verden over har opplevd fysisk eller seksuell vold fra partner (WHO 2019). I dette tallet skjuler det seg imidlertid store variasjoner fra land til land.

Sanz-Barbero et al. (2018) oppgir prosenten total for Europa til å ligge rundt 6,1 %. For Norge sin del er nok NKVTS sin nasjonale forekomststudie fra 2014 den mest sentrale referansen på dette området. Deres oppsummering av opplevd partnervold i voksen alder er slik:

- *Like mange menn (16,3 %) som kvinner (14,4 %) rapporterte mindre alvorlig partnervold noen gang i livet (kløpet, klort, lugget eller slått med flat hånd).*
- *Flere kvinner (8,2 %) enn menn (1,9 %) hadde vært utsatt for alvorlig vold fra partner (sparket, tatt kvelertak på, banket opp).* (Thoresen og Hjemdal 2014)

Som vi har nevnt tidligere i denne kunnskapsoppsummeringen, så er forskjellene i omfang så store at tallene må brukes med forsiktighet. Thoresen og Hjemdal konkluderer med mange årsaker til at tallene varierer og at vi uansett ikke uten videre kan bruke forskning fra andre land til å si noe om situasjonen i Norge (op cit.). Det kan være verdt å legge merke til at alle sårbare grupper gjennomgående er langt mer sårbar for vold og overgrep enn hva vi er i samfunnet for øvrig. Prosentandelen av innbyggerne i Norge som blir utsatt for vold eller trusler om vold har forenklet sagt ligget rundt 5 prosent siden av midten 80-tallet (SSB 2019). Unntaket har vært målingene fra 2012 og 2015 som var lavere enn nevnte tendens. Målingen fra 2019 viste en forholdsvis stor økning av volds- og trusselutsatte innbyggere og brøt med det som lenge så ut til å være en nedadgående tendens. Likevel er vi i dag på et lavere nivå enn hva som har vært tilfelle de siste tiårene. Uansett usikkerhet og manglende tall for noen av målgruppene er det ingen tvil om den overordnede konklusjonen hva gjelder forekomst og omfang av vold og overgrep mot utsatte voksne: utsatte voksne opplever vold og overgrep i større grad enn den øvrige befolkningen. Sårbarheten til disse personene består ikke bare i at de i mindre grad enn andre voksne er i stand til å

si fra om forhold de blir utsatt for eller å stå opp for egen sak. De utsettes altså for mer vold og overgrep enn andre i samfunnet. Disse to forholdene henger nok sammen mer hverandre. Det er ellers også et faktum at Coronautbruddet første halvår av 2020 har ført til både økt sårbarhet og reduserte muligheter for bistand verden over for sårbare personer (Usher et al. 2020).

## Organisering av tjenestene

I 2017 publiserte Nova resultater fra en undersøkelse av hva slags systemer kommunene hadde for avdekking av vold og overgrep blant grupper som er dårlig i stand til å beskytte seg selv. En av tre kommuner oppgir å ha skriftliggjorte varslings- og rapporteringsrutiner, men de er ikke nødvendigvis i aktiv bruk. Det synes også å være særlig fokus på seksuelle overgrep mot utviklingshemmede og mindre på andre grupper med lignende behov eller andre typer overgrep (Vislie og Gundersen 2017). I rapporten pekes det på flere forslag til videreutvikling av systemet, herunder utvikling rettet mot flere typer overgrep og flere grupper som er i dårlig stand til å beskytte seg selv, slik at det kan bli et helhetlig og omfattende verktøy i arbeidet med å forebygge, avdekke og håndtere overgrep.

Videre skal vi gå nærmere inn på hva internasjonal forskning sier om organisering og måter å utforme tjenestene på. Før vi gjør det vil vi imidlertid si noe om begrensningene som ligger der. Det er spesielt et par momenter som kan understrekes. Det ene er at forskning fra USA bør brukes med forsiktighet etter som ulikhetene mellom oppbygging av tjenestene kan være nokså forskjellig fra mye av det vi ser i Europa. Samtidig er det også en del forskjeller mellom Norge og andre europeiske land – og de fleste andre land for øvrig. Likevel er det langt lettere å se overførbarheten til norske forhold om vi ser på tjenestenes interne anliggender. Dette handler om at måten ansatte innad forholder seg til hverandre, organiserer seg, forstår voldsfenomener og lignende, er mer lik enn de overordnede måtene å organisere tjenestene og samfunnet på. Det kan med andre ord være større likheter mellom en tjeneste i England og i Norge, enn mellom måtene de to landene gjennomgående har bygget opp helse- og sosialvesenene sine.

Det andre er at selv om mengden litteratur som handler om safeguarding og tjenester som beskytter utsatte grupper har blitt langt mer omfattende med årene, så er vold og overgrep mot utsatte grupper fortsatt et forholdsvis lite og smalt forskningsområde og tjenestoområde. Som tidligere nevnt kommer det meste fra Storbritannia og noe fra øvrige engelskspråklige land. Av denne litteraturen igjen varierer kvaliteten i det publiserte materialet. Enkelte artikler ga lite utbytte for oss selv om de var innenfor det vi undersøkte. Holder vi oss til begrepet safeguarding eller tjenester som spesifikt handler om vern mot vold og overgrep mot utsatte voksne, blir dette enda

tydeligere. Vold i nære relasjoner skiller seg ut da dette fagfeltet er etablert i langt større grad. Kanskje kan vi si at safeguarding som fenomen både innen forskningen, offentligheten og samfunnet for øvrig er kommet like kort som vold i nære relasjoner for en del år tilbake. Går vi noen tiår tilbake eksisterte ikke vold i nære relasjoner som fenomen. Når politiet rykket ut til et hjem hvor voldshandlinger hadde funnet sted var det fordi ro og orden ble forstyrret. De involverte fikk gjerne beskjed om å roe seg ned og hendelsen ble loggført som *husbråk*. Dette såkalte husbråket er i dag et prioritert satsingsområde i samfunnet, ikke minst gjennom at vold i nære relasjoner står politiets liste over prioriterte innsatsområder (Riksadvokaten 2020; JBD (udatert)).

Den videre kunnskapsoppsummeringen vil fokusere på tre temaer som vi tenker er overførbart til Norge, spesielt i forhold til hvordan TryggEst skal fungere rundt om i kommunene etter prosjektperioden. Det første handler om den grunnleggende tanken om hva man skal verne om, hva man skal slå ned på og hva som skal til for at man intervensjoner i en sak. En amerikansk oversiktsstudie for noen år tilbake slo fast at det hadde blitt forsket en del på forekomst og andre temaer knyttet til tjenester som beskytter utsatte voksne, men at det var gjort lite på selve praksisen til disse tjenestene (Ernst et al. 2014). Spesielt gjaldt det intervensjoner som var ønsket og akseptert av brukerne (op cit.). I England har man tatt dette til etterretning i lovgivning og formalisering av tjenesten. Her har beskyttelse av brukernes rettigheter etter hvert fått like mye fokus som beskyttelse mot vold og overgrep (Stevens et al. 2017). Den engelske lovgivningen legger stor vekt på det de kaller *individuell velvære* (individual well-being) (Care Act 2014). I lovarbeidene er ikke selve begrepet definert, men ser ut til å bygge på en mer allmenn forståelse om at velvære viser til en mer overordnet opplevelse av lykke og tilfredshet. Retningslinjene til loven – oppdatert juni 2020 – utdyper hvordan velvære skal forstås gjennom flere punkter. Vi kan være oppmerksomme på at fravær av overgrep og omsorgssvikt bare er et av disse ni punktene. Her sies det at en persons velvære kan fremmes på mange måter. Det overordnede er at det gjøres individuelle vurderinger basert på hva den enkelte selv ønsker å oppnå og hvordan dette påvirker velværet til vedkommende (Department of Health and Social Care 2020). Dette innebærer for eksempel at man kun griper inn dersom vedkommende vil det selv. Med andre ord henger vern om integritet og selvbestemmelse like høyt som vern mot vold og overgrep. Johnson og Boland (2019) understreker hvordan dette skiftet i fokus og forståelse på den ene siden skjerper kravene til tjenesteapparatet og på den andre siden er høyst problematisk:

*However, it could be argued that the Care Act's emphasis on patient outcomes and goals could come at the price of leaving some individuals unsafeguarded who would previously have been supported under a less flexible framework. (Johnson og Boland 2019: 41)*



Hvordan vi i Norge forholdet oss til selvbestemmelse og vern mot overgrep som to ytterpunkter på en akse, vil kunne bli essensielt. Hvor skal vi plassere oss? I et brukerrettighetsperspektiv ser det lovende ut om vi her til lands går samme vei som i England. Samtidig stiller det en rekke etiske og moralske spørsmål. Hvor mye vold og overgrep skal være greit å bevitne uten av man gjør noe? Et prinsipp om at bruker skal bestemme selv kan virke tilforlatelig enkelt for det offentlige dersom det ender med en styrking av rettigheter uten at vernet mot faktiske overgrep forbedres. Begrepet som brukes om den som står i fare for å bli eller har blitt utført vold og overgrep mot, er dessuten endret i England. I dag heter det ikke sårbare voksne, men voksne med behov for omsorg og støtte (Johnson og Boland 2019). Dette er en del av brukerfokusert ved at man ønsker å myndiggjøre og avstigmatisere personene det gjelder. Et fokus på rettigheter og selvbestemmelse kan på den ene siden hevdes å føre til mindre intervensjon dersom vi tenker oss at en del saker da ikke blir tatt videre. På den andre siden kan det tenkes at et forhøyet fokus på den utsattes egne ønsker og perspektiver fører til at man lettere anmelder og arbeider videre med en sak. I grunn er det to grunnleggende menneskerettigheter som står i fare for å krasje. Dette er noe vi i Norge bør tenke grundig gjennom ved videreføring og videreutvikling av TryggEst.

Dette leder oss over til det andre teamet i forskningslitteraturen som handler om videreføring av disse prinsippene; prosedyrestyrte versus bruker- og resultatstyrte tjenester. Mye av dette har dreiet seg rundt det som kalles for Making Safeguarding Personal (MSP). Dette er et program i England som har gått siden 2009-2010, og der formålet blant annet har vært å endre tjenestene til å bli mer opptatt av brukernes behov (Local Government Association 2017). Kritikken mot tjenestene gikk på at man var for fokusert på rutiner og prosedyrer på bekostning av tjenestemottaker (Gough 2016). Det er mye som tyder på at denne endringen har nokså bred oppslutning (Hafford-Letchfield et al.2020; Gough 2016). I litteraturen fant vi ingen uttalte kritiske stemmer til selve måten å tenke på rundt tjenestene. Konklusjonen til Cooper, Cocker og Briggs (2018) er for eksempel at ansatte er entusiastiske til MSP, men at implementering og kulturendringer påvirkes av flere ulike faktorer. Disse kan for eksempel være grad av støtte til ledelse og partnere, samt kapasitet til tjenestene (op cit.). Hvorvidt forutsetningene for og prinsippene bak MSP er riktige, er tilsynelatende ikke nevnt verken av respondenter/informanter eller av forskerne selv. Dette kan tyde på at man i England har landet på en felles forståelse om hva tjenester for sårbare voksne skal være.

Det siste temaet som vi har valgt å se nærmere på, er forskningslitteratur som behandler måten man har organisert tjenestene. Årsaken til det er at vi anser måten kommuner i Norge konkret skal utføre TryggEst som tjeneste er en av de mest sentrale problemstillingene for TryggEst etter prosjektperioden. For det første ser vi at tverretattlig og tverrfaglig forankring gjennom samarbeid med ulike instanser på høyere nivå anses som viktig for å få tjenestene til å fungere – også ved ordinær drift.

Twomey et al. (2010) har for eksempel sett på ulike såkalte multidisiplinære team for håndtering av vold mot eldre i California, USA. Teamene består av representanter fra statsadvokaten, politi og helsetjeneste. I tillegg møter ansatte fra egne ombud for voksne, som har lignende funksjon som Barneombudet i Norge. Oppgavene til disse temaene er å gi råd, tilby ressurser og nye perspektiver i arbeidet. Twomey et al. (2010) konkluderer med at teamene har vært effektive og nyttige verktøy i arbeidet mot vold mot eldre. England har lenge hatt lignende funksjoner i sitt arbeid, da i form av styrever som også har hatt en mer proaktiv rolle gjennom å drive strategisk planlegging og overoppsyn med tjenestene (Preston-Shoot 2020; Braye, Orr og Preston-Shoot 2011). Preston-Shoot (2020) skriver for øvrig at disse styrene i større grad enn hittil bør kunne vise til hvordan de spesifikt bidrar, heller enn utelukkende å anta at de er en sentral påvirkningsfaktor. England har også de senere årene opprettet formelle samarbeidsordninger, forkortet MASH (Multi-Agency Safeguarding Hubs):

*What qualifies as a MASH ranges from straightforward arrangements such as two professionals from different agencies meeting regularly to share databases and sift through referrals through to more complicated multiagency data-sharing 'information bubbles', or large, integrated, colocated, health, social care and other agency teams of professionals undertaking all LA adult safeguarding work (Home office 2014).*

Når man leser hvordan litteraturen omtaler slikt samarbeid, slår det en hvor mye det varierer fra kommune til kommune hvordan dette fungerer i Norge. For noen vil dette fortone seg som selvfølgheligheter. For andre som ikke har vært vant til samarbeid med andre, vil dette være nyttig lærdom og inspirasjon til hvordan man kan jobbe sammen om vold mot utsatte voksne. I særdeleshet gjelder dette samarbeid mellom politi og kommune.

Videre ser vi fra England at organisering av tjenestene er gjort på flere ulike måter, hvorav forskere har identifisert tre hovedmodeller (Graham et al. 2017). En av disse modellene går ut på at man har et sentralisert team som er navet i tjenesten. Teamet består av ansatte med spesialkompetanse på vold og overgrep og disse arbeider utelukkende med slik problematikk. Enkelte steder har man lagt alt arbeidet fra overordnet koordinering og forankring til operative intervensjoner i enkeltsaker til dette teamet. Ser vi på norske forhold vil en slik modell for eksempel kunne fungere i en kommune hvor en knippe personer med spesialkompetanse uansett vil være involvert på både operativt og/eller overordnet nivå, uavhengig av hvilken sak det er. Andre har en mer semi-sentralisert modell hvor det sentraliserte teamet enten koordinerer og/eller undersøker kun de alvorligste og meste komplekse sakene, mens resterende saker håndteres av lokale team (op cit.). Dette kan blant annet fungere i en kommune med store geografiske avstander, mange spredte tettsteder og/eller ved interkommunale samarbeidskonstellasjoner, hvor man ønsker flere selvstendige små team med ansvar for vårt sitt område og samtidig ser behov for å ha en samlet spesialistkompetanse som bistår ved behov.

Mens tjenesten i denne første modellen er sentralisert og spesialisert, så er fellesnevneren for neste modell fortsatt spesialisering (op cit.). Forskjellen er at tjenesten er desentralisert. Det vil si at det ikke eksisterer noe sentralt nav for tjenesten, men spredte operative team som arbeider mer eller mindre uavhengige av hverandre. Innen denne modellen varierer det også hvorvidt teamene tar alle saker eller om de har en arbeidsfordeling hvor de selv tar de tyngste og meste omfattende sakene og overlater øvrige saker til ansatte i de øvrige ordinære tjenestene. Man har altså en slags semi-spesialisering. I en del tilfeller består semi-spesialiseringen i at man har team som kun tar saker som omhandler en spesifikk målgruppe. For eksempel vil saker med vold eller overgrep mot utviklingshemmede kunne ivaretas av ansatte med base i de ordinære tjenestene for utviklingshemmede, som er utdannet innen dette fagområdet og har erfaring med akkurat denne målgruppen. Kanskje kunne en slik desentralisert spesialist-modell i en eller annen form passe i Oslo og eventuelt i noen av de andre større byene?

Den siste modellen innebærer at tjenesten også er desentralisert, men ikke spesialisert. Her har alle ansatte rundt om i de ulike tjenesten likt ansvar og arbeidsoppgaver for mottak og oppfølging av alle saker som omhandler vold og overgrep mot utsatte voksne: «Safeguarding is regarded as a core part of social work activity» (Norrie et al. 2017:1210). Samtlige ansatte i tjenestene tar da imot og følger opp saker som kommer inn. Denne siste modellen virker noe prematurt for Norge i og med at det generelle kunnskapsnivået om vold og overgrep mot utsatte voksne ikke er godt nok. Det er vanskelig å se for seg at ansatte i en kommune som ikke har hatt noe konkret arbeid eller satsing på vold og overgrep skal kunne sikre gode og forsvarlige tjenester. Vi kan likevel anta at en slik modell kan fungere i små kommuner med god oversikt og kjennskap til innbyggerne sine. I mange mindre kommuner er det et fåtall personer i de ulike tjenestene og disse kan gjerne være samlokaliserte. Etablering av egne tjenester med mottak for TryggEst-saker trenger ikke å være nødvendig i og med at det ofte er de samme ansatte som uansett vil være involvert. Kommuner med stram økonomi vil kanskje heller ikke ha andre valg enn å legge oppgaver knyttet til vern om utsatte grupper til allerede eksisterende stillinger eller funksjoner. Lokale økonomiske realiteter kan tyde på det er viktig å øke den generelle kunnskapen om målgruppen og tjenesten i seg selv i Norge.

Forskningen på de ulike måtene å organisere seg på er i hovedsak knyttet til ett forskningsprosjekt og fra samme forskergruppe (Norrie et al. 2015). Forskerne fant fordeler og ulemper ved de ulike modellene, for eksempel i spørsmålet om hvordan man innenfor den desentraliserte generalistmodellen skal prioritere saker internt og hvordan saker om vold og overgrep skal prioriteres opp mot øvrig arbeid som medfølger stillingene eller funksjonene (Norrie et al. 2016). Deres oppsummering av annen forskning på området viste ingen funn knyttet til hvilken organisering som i sum var mest riktig (Graham et al. 2016). Spørsmålet er hvilke kriterier man skal gradere etter og hva man definerer som de viktigste aspektene. Selv konkluderer de

med at stedene som fulgte en desentralisert modell med spesialiserte ansatte hadde flest dokumenterte tilfeller av vold og overgrep sett i forhold til mengden av saker de fikk inn (Stevens et al. 2017). Kanskje finnes det andre kriterier enn antall innmeldte saker som går videre. Andre mål kunne for eksempel være hvilken organisering som førte til flest domfellelser eller utfall basert på den utsattes egne ønsker.

Et annet viktig funn ser at til å være at økende tverretattlig arbeid gjør det stadig vanskeligere å la vern mot utsatte voksne være en oppgave som utelukkende skal løses gjennom de generelle tjenestene (op.cit.). En viss grad av spesialisering ser derfor ut til å være å foretrekke i mange kommuner. Det kan være at nødvendighet av spesialisering har å gjøre med hvor kompleks og uoversiktlig hjelpeapparatet i en kommune er. I store kommuner vil ansatte sjelden ha oversikt over alle relaterte aktører og tjenester innen arbeid mot vold og overgrep. I våre egne intervjuer fra prosjektet kom da det frem at forut for TryggEst var det ingen kontakt mellom de ulike personene i Trondheim kommune som arbeidet med forebygging og oppfølging av vold av ulik slag. De TryggEst-ansatte hadde ingen formening om hvem andre i kommunen som arbeidet med relaterte arbeidsområder, ei heller hvilke målgrupper dette dreide seg om. Dette endret seg raskt gjennom TryggEst når man begynte med systematisk arbeid og samkjøring av ressursene. Vi har ingen grunn til å anta at Trondheim skiller seg ut fra øvrige kommuner i Norge. Hvor grensen går for når spesialisering eventuelt er nødvendig har vi ikke noe grunnlag for å si, verken ut fra litteraturen eller våre egne data og erfaringer fra TryggEst-prosjektet.

Videre er det nok nyttig å ta med at lokal organisering ofte avgjøres av interne forhold og ut fra hva man anser som mulig til å få til. Et eksempel på det er hvordan en vidstrakt kommune i England ikke kunne rigge tjenesten som et sentralisert team (op cit.). Selv om befolkningstallet muligens tilsa at flere geografisk team ikke var nødvendig, var avstandene var for store til å ha kun ét team. Avslutningsrapporten fra studiet er samtidig ikke entydig på at noen enkelt form for organisering har noe å si for det endelige resultatet for brukerne (Stevens et al. 2017). En implikasjon er at Englands endring mot resultatstyrte og brukerfokuserede tjenester kan ha noe for seg. Det er bra i seg selv at vold og overgrep både blir avdekket, meldt inn og dokumentert. Kanskje enda viktigere er at dette fører til videre oppfølging, intervensjon og til slutt et resultat. Hva dette resultatet skal være og hvilke suksesskriterier man skal gå etter, gjenstår å bli enige om for Norge sin del. Det er for mange naturlig og selvsagt at fravær av vold og overgrep bør være resultatet, men hva om resultatet i en sak blir noe annet enn hva den utsatte selv hadde ønsket seg? Vern mot integritet og selvbestemmelse på den ene siden og vern mot vold og overgrep på den andre kan synes å være en oppkonstruert dikotomi. Erfaringene fra England gjør at TryggEst uansett bør forsøke å finne hvor vippepunktet går i noen typiske saker.

Litteraturgjennomgangen vår tilsier at det bør forsker mer på sårbare personers utsatthet for vold og overgrep. Vår erfaring fra evalueringen av TryggEst er på

linje Desmarais et al. (2014). For det første slo de fast at det er begrenset forskning på vold og overgrep. Deres tema var psykiske lidelser. Vi mener dette gjelder alle målgruppene i TryggEst. For det andre skriver de at det er gjort langt mer forskning på disse gruppene som utøvere av vold og ikke som utsatte (op cit.). Det sier noe om måten vi som samfunn har forholdt oss til utsatte personer. Vår gjennomgang viser at forskningen på dette feltet har økt de senere årene med ulike temaer og vinklinger. Når det gjelder relevans for TryggEst, er mesteparten av den forskningen vi har kommet over knyttet til utviklingen av Englands tjenester til volds- og overgrepsutsatte voksne. Som vi har redegjort for i starten av kapitlet kan dette skyldes måten vi har søkt på. Visse forbehold må vi derfor ta, men det er i det minste lite som tyder på at andre land er kommet lengre enn England på dette feltet.

## Innskudd: TryggEst i fire kommuner

Som en introduksjon presentasjon av kommunenes iverksetting og erfaringer med TryggEst, vil vi i dette innskuddet presentere fire kommuner. Dette gjøres for både å vise fram hva TryggEst i praksis er, men også at her er både likheter og forskjeller. Det skal således leses som en konkretisering og detaljering av mer overordnede beskrivelser som følger i neste kapittel. Vi avslutter innskuddet med en skjematisk oversikt over status for TryggEst i alle kommunene og bydelen per november 2020.

### TryggEst i en liten og oversiktlig kommune

Målt etter antall innbyggere, knappe 4000, utgjør Porsanger kommune den minste av kommunene i piloteringen. Kommunesenteret Lakselv ligger innerst i Porsangerfjorden, i det østlige Troms-Finnmark, og med spredt bebyggelse og lange kjøreavstander for hjemmetjenestene på begge sider av fjorden. Porsanger utmerker seg blant pilotkommunene som en av de kommunene som har implementert og drevet TryggEst jevnt og trutt gjennom hele forsøksperioden. Det har vært gjennomgående stabilitet i koordinatorstillingen, ansvarsgruppa og forankring til politisk og administrativ ledelse. Sett ut fra folketall er Porsanger den av forsøkskommunene som har håndtert flest saker. Innmeldte saker er spredt på alle tjenesteområder.

Porsanger kom inn i utprøving av TryggEst fordi man på det tidspunktet da Bufdir rekrutterte kommuner sto oppe i en konkret overgrepssak som opplevdes svært krevende. Man innså at utprøvingen kunne gi kommunen viktig kompetanseutvikling og rutiner inn i organisasjonen for hvordan man følger opp varsler om vold eller overgrep mot sårbare voksne og eldre. Ordføreren fra Porsanger deltok med eget innlegg på åpningen av TryggEst høsten 2018.

Ansvarsgruppa for TryggEst Porsanger har bestått av avdelingsledere for rus- og psykiatritjenesten, hjemmesykepleie, leder for Trekløveret (boliger til personer med utviklingshemming) og sykehjemsavdelingen. TryggEst-koordinatoren leder møtene. En representant fra lokalt politi deltar også på møtene når hun blir forespurt. Betjeningen av TryggEst-telefon besvares i stor grad av koordinator, og besvares ellers på rundgang mellom de nevnte avdelingslederne, alt etter hvem som melder seg som ledige for å kunne ta imot telefoner.

For videreføringen etter at prosjektperioden er over gir ansvarsgruppa uttrykk for at det er et felles ønske fra dem om at man fortsetter å gjøre TryggEst-arbeid som del av ordinær drift ute i alle de tjenesteområdene, på samme måte som det gjøres i dag. Suksessen lokalt for TryggEst Porsanger er at det oppleves som å bidra til en faglig trygghet for avdelingslederne når de står oppe i vanskelige saker. Det at det finnes en etablert måte å registrere saker inn, ta imot informasjon og håndtere de krevende sakene. Det oppleves som en viktig støtte i arbeidshverdagen. Samarbeidet

med politiet, med lav terskel for kontakt og informasjon begge veier, oppleves som en fordel med denne arbeidsmåten.

*«TryggEst passer oss veldig godt, for vi jobber uansett så mye på tvers av avdelingene hele tida»,* er en talende tilbakemelding på våre spørsmål om erfaringene med prosjektet ute i avdelingene. Fra ledelseshold fremheves det at den måten man etablerte TryggEst på i utgangspunktet har gjort det enkelt å videreføre, ettersom man la det inn i ordinær drift fra begynnelsen av, uten annen ekstra finansiering ut over koordinator i delstilling. Alt annet er definert inn i ordinære stillinger. På denne måten har man ikke satt i gang noe som man ikke er i stand til å videreføre etter at forsøksperioden er over. På vårt spørsmål er svaret at man i organisasjonen opplever stor grad av oppbakking fra administrativ ledelse til arbeidet med TryggEst.

Det meste ser ut til fungere som forutsatt i TryggEst Porsanger. Likevel er det noen mulige utfordringer også her. Som en liten kommune med trang økonomi kom Porsanger inn på ROBEK-lista i mai 2020. Det kan innebære en økonomisk slankekur for organisasjonen, og kan ha noen smertefulle virkninger. Slik TryggEst Porsanger er rigget, er det vanskelig å se hvordan dette rammer prosjektet direkte, men det kan likevel være indirekte virkninger som er vanskelig å forutse. Alt i alt synes dagens oppslutning og bruk av TryggEst Porsanger å love godt for fremtiden.

### **TryggEst der koordinator er en erfaren drivkraft**

Tromsø kommune har nær 77 000 innbyggere og er et regionalt senter i nord. Tromsø er universitets- og studentby, og har funksjon som universitetssykehus for Nord-Norge. Kommunen har sentrale administrative oppgaver i Troms og Finnmark fylke, og huser en rekke fagmiljøer med spesialistkompetanse, blant annet som Regionalt ressurscenter om vold og traumatisk stress (RVTS), region nord.

Tromsø grep på mange måter TryggEst med begge hender da forsøksordningen ble innført. Allerede året før hadde Enhet for oppfølgingstjenester, avdeling Sørøya, opprettet en stillingsressurs knyttet til å følge opp varslinger om overgrepssaker hvor personer med utviklingshemming var involvert. Riktignok lå stillingen til et tjenstedistrikt, men tok i praksis saker fra oppfølgingstjenesten i hele kommunen. Implementeringen av TryggEst ble i realiteten en utvidelse av det arbeidet som allerede var i gang. Den samme person ble gitt koordinator-rollen i TryggEst, og prosjektet hadde samme organisatoriske forankring.

Gjennom å ta del i utprøvingen av TryggEst nasjonalt, fikk man større legitimitet og kraft til arbeidet lokalt. Det satte arbeidet inn i større faglige rammer. Mens man tidligere hadde rettet oppmerksomheten mot utviklingshemmedes situasjon, ble ansvarsområdet utvidet til alle de grupper av voksne og eldre som faller inn under ansvarsområdet for TryggEst.

Med innføringen av TryggEst som pilotprosjekt ble det etablert et bredt sammensatt innsatsteam som til sammen representerte ulike profesjoner og ulike deler av kommunens helse- og omsorgstjenester. Dette er ressurspersoner som koordinator har kunnet involvere i undervisning og opplæring, og brukt som støtte og diskusjonspartner i oppfølging av enkeltsaker. I tillegg til TryggEst-koordinator ble det knyttet til prosjektet en ressurs som fag- og kvalitetskoordinator i hjemmetjenesten som også tok del i TryggEst-arbeidet, uavhengig av hvilket tjenesteområde henvendelsene gjaldt. Sammen med koordinator har hun i perioder med ferieavvikling og eller fravær betjent TryggEst-telefonen.

I tillegg til oppretting av kontakttelefon, ble det utarbeidet informasjonsmateriell og omtale av TryggEst på kommunens nettsider. Oppstartkonferansen med interne og eksterne innledere ble holdt 28. september 2018.

TryggEst Tromsø opplevde at det kom mange saker allerede tidlig i utprøvningsperioden. Dette kan forklares med at man allerede hadde «vært i gang» en tid med saker som kom fra en del av målgruppen, og kommunens innsats på dette området var allerede kjent blant en del ansatte og brukere. Det var saker knyttet til situasjonen til utviklingshemmede som dominerte den første tiden, siden dette var den sektoren TryggEst var forankret i. Etter hvert endret det bildet seg, men utviklingshemmede har hele tiden vært en tydelig målgruppe i TryggEst Tromsø. I den senere delen av prosjektet er erfaringen at saker meldes fra alle relevante tjenesteområder, og spesielt hjemmetjenestene har meldt inn mange saker.

Gjennom plasseringen ute i organisasjonen, og med et relativt vidt mandat, har TryggEst Tromsø hatt en posisjon med betydelig rom for selv å drive prosjektet og fylle det med innholdet. Som ledd i prosjektet er det gjort et omfattende informasjons- og undervisningsarbeid ut til ansatte i tjenestene, med alt fra hele undervisningsdager til store deler av staben og til korte lunsjinfo til ansatte på tjenestestedene.

Det er ikke til å komme forbi at en del av suksessen i TryggEst Tromsø kan tilskrives en aktivt koordinator med stor interesse for feltet, og stor kompetanse og omfattende faglig nettverk innenfor området. Tydelig oppbacking og tildelegert myndighet fra nærmeste leder har også tjent gjennomføringen av pilotprosjektet.

TryggEst er relativt godt kjent ute i avdelingene i helse- og omsorgstjenestene i Tromsø kommune. Avisen Nordlys publiserte sommeren 2019 et tosiders portrettintervju med koordinator. Tidlig i pilotprosjektet ble det utviklet en informasjonsfilm om TryggEst, og filmen hadde en periode fast visning som forfilm på Tromsø kino. Det har også gjort at en del innbyggere i Tromsø har fått kjennskap til TryggEst. Koordinator mottok Tromsø kommunes likestillingspris for 2019 for sin innsats for å avdekke og forhindre vold og overgrep mot voksne, eldre og utviklingshemmede.



Pr november 2020, når denne rapporten skrives, er det registrert inn til sammen 110 saker som har blitt meldt, registret inn og på ulike måter fulgt opp av TryggEst Tromsø i løpet av prosjektperioden.

Til tross for stor oppslutning, gode resultater og stor entusiasme i organisasjonen, er det usikkert hvordan TryggEst videreføres i Tromsø. Det er økonomiske grunner til dette. Mot slutten av 2019 ble det klart at Tromsø kommune har hatt store budsjettunderskudd, og må gjøre store innsparinger i de kommende årene. Kommunen har signalisert at man i løpet av 2020 vil kutte minimum 200 årsverk. En av konsekvensene er at det blir vanskelig å videreføre engasjement- og prosjektstillinger.<sup>7</sup> Til tross for et godt renommé internt og eksternt går heller ikke TryggEst klar av disse nedskjæringene. Fra administrativt hold blir det gjort klart at det kun er lovpålagte oppgaver og drift som prioriteres i den situasjonen man er i.

I januar 2020 ble TryggEst overført fra Enhet for omsorgstjenester i Sørøya omsorgsdistrikt, over til administrasjonens stab i Helse og omsorg. Koordinator har likevel beholdt samme arbeidssted i sentrum av Tromsø. Flyttingen av stilling blir forklart med at dette gir bedre muligheter for å videreføre kompetanse om forebygging og oppfølging av vold og overgrep ut i hele organisasjonen.

TryggEst videreføres som forsøksprosjekt ut 2020, men oppleves i siste fase som tyngre å drive. Fag- og kvalitetskoordinator som har jobbet nært opp mot koordinator har fått tildelt andre oppgaver og har fått en lengre avstand til prosjektet. Fagpersonene som har deltatt i innsatsteamet har fått strammere arbeidsplaner og er vanskeligere å trekke inn som ressurspersoner i oppfølging av enkeltsaker eller som team. Ute i tjenestene er arbeidshverdagen tyngre og det ser ut til at TryggEst-spørsmål kommer lenger ned på dagsorden i den praktiske hverdagen.

Sommeren 2020 gir koordinator uttrykk for at det i realiteten er en langt mindre aktiv promotering av TryggEst ut til ansatte i tjenestene og til tjenestemottakere. (*«Jeg kan ikke forespeile folk noe som sannsynligvis snart blir borte.»*) Det oppleves dessuten som mindre interesse og oppmerksomhet for TryggEst-arbeidet inn mot tjenestene. Per november 2020 er det uklart hvordan prosjektet organiseres og driftes etter piloteringsfasen. Det er besluttet videreføring, og det antydes en modell der koordineringsansvaret delegeres til avdelingsledere for ulike tjenesteområder.

## Interkommunalt samarbeid

Fire av kommunene som har deltatt i piloteringen TryggEst, har gjennomført dette som et interkommunalt samarbeid. Dette eksemplet viser hvordan Mosseregionen

---

<sup>7</sup> <https://www.nrk.no/tromsogfinnmark/tromso-kommune-skal-kutte-minimum-200-arsverk.-de-ansatte-frykter-kollaps-1.15031994>

har gjennomført prosjektet. En viktig grunn til at Mosseregionen ble invitert med, var at det felles krisesenteret forut for TryggEst var med i et nasjonalt prosjekt om krisesentertilbud for sårbare grupper.

### *Organisering*

TryggEst i Mosseregionen startet opp som et samarbeid mellom kommunene Moss, Rygge, Våler og Råde hvor prosjektet ble plassert hos det interkommunale krisesenteret med egen prosjektleder for TryggEst. I 2020 slo Moss og Rygge seg sammen. Samtidig gikk krisesenteret fra å være et interkommunalt selskap til å bli en egen avdeling i den sammenslåtte kommunen som nå heter Moss. Man bestemte seg tidlig for å fortsette samarbeidet og i dag kjøper Våler og Råde tjenester fra Moss. Dermed er TryggEst og måten det er organisert på stort sett den samme som før omorganiseringen og sammenslåingen.

Prosjektet har hatt to grupper. Styringsgruppen har bestått av ledere fra de ulike kommunene. Disse har sørget for forankring og tatt opp prinsipielle spørsmål. I tillegg har de hatt en operativ gruppe bestående av ansatte og ledere, der også alle kommunene har vært representert. Det er denne gruppen som forholdt seg til sakene som kommer inn. I det daglige er det vært to personer som har arbeidet med TryggEst. Det er en 100 prosent-stilling som har vært delt mellom to ansatte ved krisesenteret. Den ene av disse var prosjektleder og hadde tett kontakt med den operative gruppen. Den andre personen har i stor grad arbeidet med å gjøre TryggEst kjent. Det er i løpet av prosjektperioden blitt gitt informasjon til enhetene og ansatte i de fire kommunene, både via de ansatte i TryggEst og via den operative gruppen. Medlemmene i den operative gruppen informerte sine respektive kommuner. Dette er blant annet gjort gjennom egne informasjonsmøter med ansatte og nettsidene til kommunene og krisesenteret. I tillegg finnes det en egen side for regionen som heter *utenvold.no*, hvor man også finner informasjon om TryggEst.

### *Saker og meldinger*

I Mosseregionen har mottak av meldinger gått til TryggEst-kordinator på dagtid mellom kl 10-14. I tillegg – og utenom dette tidspunktet – går meldinger til krisesenteret som er bemannet hele døgnet, alle dager i uken. Tilgjengeligheten til TryggEst er dermed stor. Den ansatte ved krisesenteret som tar imot saken sørger for å sette i gang tiltak dersom saken er akutt. Etter den akutte fasen overføres saken til TryggEst-teamet og prosjektleder som kommer inn i saken. Man kan også fylle ut meldeskjema som ligger på kommunenes nettsider og sende det til krisesenteret pr e-post. Dersom det ikke er akutt går saken direkte til prosjektleder som samler sammen den operative gruppen.

Mosseregionen har hatt færre saker enn ventet, særlig i starten. De sakene de har hatt krevde dessuten begrenset koordinering eller arbeid generelt. De har dermed liten erfaring med hvordan man praktisk arbeider med TryggEst. Utfordringen er at for å få saker må de nødvendigvis meldes inn av noen. Hvis ikke dette skjer, får man et i utgangspunktet kompetent tilbud som mangler erfaring med TryggEst og sakene som hører inn der. I den forbindelse har de vurdert om det har vært riktig at krisesenteret har ansvaret:

*Vi diskuterer nå om det er hensiktsmessig at krisesenteret koordinerer. Kommunene føler at alt er et krisesenter-tilbud og at det dermed er et frivillig opplegg. Og at det er derfor vi har fått få saker.*

En annen moment som har vært diskutert er de ansatte ute i tjenestene involverer seg mindre i saker med vold og overgrep i det daglige fordi de tenker at krisesenteret tar seg av alt som har med slikt å gjøre. Kommunene har diskutert mulige løsninger på dette:

*Vi har bestemt oss for at vi skal si at vi kommer fra TryggEst og ikke krisesenteret. Til nå har vi presentert som at vi kommer fra krisesenteret. Årsaken til dette er at flere virker å være skeptisk når de ansatte presenterer seg som ansatte ved krisesenteret på grunn av assosiasjoner man har til senteret. Folk virker ikke alltid å koble tematikken til krisesenterets funksjon og målgruppe, samt at det for enkelte virker noe skremmende eller uvant å høre ordet «krisesenter».*

Ifølge prosjektleder har man landet på at tilhørigheten slik den er i dag er det beste alternativet. Fra selv å være skeptisk til plasseringen av prosjektet ved krisesenteret har hun skiftet mening. Hun mener i dag at krisesenteret burde ha en enda større rolle i det overordnede forebyggende arbeidet. De har likevel bestemt seg for å gjøre et skille mellom TryggEst og krisesenterets øvrige tilbud. Derfor har de blant annet opprettet et eget telefonnummer til TryggEst.

### *Journalføring*

Journalføring skjer i Sosio. Dette er et lukket system som brukes ved krisesenteret, hvor man har en egen modul for TryggEst. Tilgang til journalene er det prosjektleder, to andre ansatte på krisesenteret og tre ansatte i det operative teamet som har. Kun de ansatte i TryggEst dokumenterer sakene. Dersom noen henvendelser kommer til krisesenteret så noteres dette ned og så skriver prosjektleder det inn. Alle sakene registreres som anonyme. Det noteres ikke ned noe så lenge det ikke foreligger samtykke fra den det gjelder. De har også et papirsystem i et lukket skap som man kan gå tilbake til ved behov.

## *Om samarbeidet*

Erfaringene Mosseregionen har gjort seg gir oss et nyttig eksempel på interkommunalt samarbeid om en tjeneste som TryggEst. Utgangspunktet for det hele er at kommunene over flere år har samarbeidet om krisesentertilbudet. De har også hatt en regional handlingsplan mot vold i nære relasjoner som også har inkludert sårbare grupper. TryggEst representerte noe nytt, men et godt grunnlag for samarbeidet lå der fra starten. TryggEst kunne bygge på en del ordninger og samarbeidsrutiner som allerede var på plass. I praksis er det to elementer som er spesielle ved TryggEst i Mosseregionen: det er et interkommunalt samarbeid, og det ligger ved et krisesenter. Vi skal i det følgende diskutere noen fordeler og ulemper ved en slikt organisering.

En fordel ved det interkommunale samarbeidet gjennom krisesenteret, var at mye av det akutte tiltaksapparatet lå i hendene på de som mottok meldingene. Dermed kan det være at iverksetting og koordinering av tiltak går lettere her enn andre steder. Imidlertid har det som sagt vært få saker. Erfaringsgrunnlaget er derfor noe tynt. En annen fordel kan ha å gjøre med kompetanse. Flere kommuner melder at man i TryggEst-prosjektet får samlet kompetansen som finnes i kommunene. I Mosseregionen er denne kompetansen samlet fra fire kommuner. Man får dermed et større fagmiljø og kan spille på hverandre. Et annet poeng i den sammenhengen er at krisesenteret som prosjektleder kommer fra, har vold og overgrep som sitt hovedarbeidsområde. I de fleste kommunene har gjerne personene som arbeider i TryggEst erfaring med arbeid mot vold og overgrep. I Mosseregionen gjelder dette i tillegg for instansen/miljøet hvor prosjektleder arbeider i det daglige. Dette betyr at mottaksapparatet i Moss allerede var godt rustet for å starte opp et prosjekt som TryggEst. En siste fordel som kan nevnes har med økonomi å gjøre. Lite økonomiske ressurser nevnes av flere kommuner som en utfordring. Mosseregionen fremstår da som noe mer robust i og med det interkommunale samarbeidet som samler de økonomiske ressursene.

Det interkommunale samarbeidet ved det sentrale krisesenteret kan også ha ulemper. Ifølge ansatte både ved Krisesenteret og kommunene har kommunene en tendens til å tenke at arbeidet med vold og overgrep er ivaretatt av krisesenteret. Kommunene «lener seg» på krisesenteret. Derfor har kommunene lite eget arbeid på området, ifølge prosjektleder. En annen ulempe er at avstanden ut til tjenestene kan være lang. Dette gjelder både de fysiske avstandene og at man i prosjektet skal nå ut i fire organisasjoner, til fire kommuner med dets tjenester i stedet for én kommune. Forankring og øvrige oppgaver i prosjektet kan dermed oppleves å ta tid. Internt i prosjektet har det også vært en utfordring med sammensetningen i den operative gruppen. Prosjektleder sa følgende:

*Det har vært utfordrende å ha operativt team som kommer fra ulike kommuner. Vi har dekket alle målgruppene i prosjektet gjennom de ulike*

*ansatte fra kommunene, men vi har ikke ansatte som kjenner til de ulike områdene i de enkelte kommunene.*

Hver enkelt kommune i Mosseregionen har altså i hovedsak hatt kun én av sine brukergrupper og tjenesteområder representert i prosjektet. Prosjektleder er ellers lokalisert ved krisesenteret og selv om vedkommende ikke har oppgaver knyttet til driften der, er det ikke mulig å bli skjermet hundre prosent fra andre gjøremål. Akkurat det å ha andre oppgaver i tillegg er imidlertid noe de fleste kommuner melder om som en utfordring i prosjektarbeidet. Ut over det virker det som om modellen med en felles gruppe og en koordinator, har fungert bra.

Selv om det er noen utfordringer, ser fordelene ut til å veie opp for ulempene. Totalt sett ser det ut til at komplekse saker, behov for høy kompetanse blant ansatte og presset kommuneøkonomi, gjør at vold og overgrep er et saksområde som egner seg godt for interkommunalt samarbeid. Mosseregionen er ikke bare et eksempel på interkommunalt samarbeid i saker med vold og overgrep, men illustrerer også hvilke fordeler man kan ha ved å legge TryggEst til en døgnbemannet instans.

## **Utfordrende implementering**

Det har vært store utfordringer med implementering av TryggEst i de to bydelene i Oslo. Dette ser delvis ut til å handle om at det er utfordrende å implementere modellen i en så kompleks organisasjon som Oslo er. Det har blant annet vært utfordrende at TryggEst er organisert på bydelsnivå, i to bydeler og ikke hele kommunen. Dette har gjort at bydelene i perioder av prosjektet har vært avventende og TryggEst har ikke blitt gitt samme prioritet i som de andre kommunene.

### *Organisering*

Bydelene har valgt noe ulik organisering og forankring. I bydel Stovner har TryggEst vært forankret i bydelsdirektørens ledergruppe, og i starten var assisterende bydelsdirektør koordinator. Etter hvert ble prosjektledelsen overført til en rådgiver med tittel prosjektleder. TryggEst-gruppen har vært organisert som et team kalt primærgruppe, med en person fra hver av de mest aktuelle tjenestene. I tillegg har de hatt en sekundærgruppe med personer fra samarbeidende enheter som politi, bydelsoverlege, SALTO-koordinator, med mer. Koordinator har holdt i strukturen, mens de andre var mer relevant for behandling av sakene som blir meldt inn. Ifølge prosjektleder gikk riggingen av TryggEst greit, men det stoppet opp når det kom til det løpende arbeidet. Arbeidet har vært preget av at bydelen er skrapet for ressurser og både teammedlemmene og TryggEst-koordinator har hatt lite ressurser. Hovedproblemet var imidlertid at det ikke kom saker.

I bydel Ullern har de ikke helt fått i gang TryggEst-strukturene. Det har vært mye skifte av folk i prosjektgruppa, og det har vært vanskelig å få prioritert arbeidet med TryggEst. Dette har blant annet handlet om at det i realiteten ikke har vært satt av ressurser til koordinator, da dette har kommet på toppen av andre arbeidsoppgaver. Det har ikke vært mange møter i prosjektgruppa. I starten var noe av utfordringen at det var vanskelig å finne tidspunkt hvor alle kan, og det ble vanskelig å prioritere når de knapt har hatt konkrete saker å diskutere. Det var også lenge vanskelig å få politiet på banen. Det er vanskelig å se at TryggEst, slik det var tenkt, er tatt i bruk i Ullern. Pr. i dag går henvendelsene til TryggEst inn til innbyggertelefonen som er etablert som en mer generell telefon for innbyggerne i kommunen. Det kommer få/ingen henvendelser på TryggEst-saker og modellen benyttes i praksis ikke. De sakene som omhandler vold og overgrep mot utsatte voksne oppdages og håndteres ute i tjenestene og det er usikkert om TryggEst skal videreføres i Ullern. Koordinator mener henvendelser til TryggEst Ullern kan ivaretas via innbyggertelefonen, men at det er behov for en tjeneste for hele Oslo.

### *Kompetansebygging*

Det har vært jobbet noe med kompetansebygging i både Stovner og Ullern. Det har vært arrangert fagdager/workshops som ifølge koordinatorene fungerte bra, men de er usikre på hvor store følger det fikk i hverdagen, spesielt fordi de opplever at usikkerheten knyttet til hva som skal skje fremover gjør at de ikke flagget TryggEst høyt. Samtidig opplever de at ansatte har blitt noe mer bevisst på at dette er en problematikk som finnes, noe som kan føre til at de er mer bevisst på dette i møte med brukerne. Særlig på Stovner har det også vært jobbet en del med å spre informasjon til publikum, uten at det ser ut til å ha ført til flere saker.

### *Oppfølging av sakene gjøres i tjenestene*

Det var stor variasjon i antall saker som de to bydelene i Oslo meldte til oss før innføringen av TryggEst (for 2016 og 2017). Stovner utmerket seg med mange saker; 89 saker. Etter iverksettingen av TryggEst og fram til juni 2020 har det i samme bydel kommet fem saker. Forklaringen er trolig følgende: Før TryggEst var det ingen sentral instans i bydelen som hadde oversikt. Registreringen i 2016/2017 ble derfor utført ved at en mobiliserte ledere av de aktuelle tjenestene for å fylle ut registrerings skjemaet. Det kom mange saker knyttet til rus/RoP og en del knyttet til vold i nære relasjoner. Etter TryggEst har bydelen kun rapportert inn saker som kommer til TryggEst. Koordinators vurdering er at det er like mange saker som før, men at disse mottas og håndteres som før, dvs. av tjenestene og uten at de kommer inn til TryggEst. Ressursgruppen for Vold i nære relasjoner tar også mye.

Det er vanskelig å tolke dette på en annen måte enn at lite er forandret og at TryggEst har blitt et mottak som det hersker stor usikkerhet om hvordan skal være. Fordi meldingene i praksis håndteres av tjenestene selv, får TryggEst en svært

begrenset rolle. Et tilleggsmoment er at en planla å la sakene prege hvordan en bygde opp TryggEst, men nesten uten saker ble det lite bygging.

Koordinatorerne i både Ullern og Stovner opplever at det var en svakhet at det var den enkelte bydel som var involvert og ikke hele byen, spesielt når det gjelder meldingstjenesten. Hvis TryggEst hadde vært byomfattende kunne det vært opprettet et felles kontaktpunkt for hele byen. At det er organisert på bydelsnivå gjør det også utfordrende å få ut god nok informasjon til innbyggerne. Dersom TryggEst hadde vært byomfattende kunne det blitt annonsert på trikker, busser og t-baner, i tillegg til legevakt og andre felles offentlige arenaer. Men så lenge det ikke er et byomfattende tiltak, kan man ikke benytte slike kanaler. Da hadde man fått saker fra andre bydeler – som man ikke kunne følge opp. Dette gjør at mye taler for sentralt meldingsmottak og at hele Oslo må delta.

### *Utfordringer med implementering i en for stor og kompleks organisasjon*

Det kan se ut som om TryggEst i Oslo kom inn i noe som ligner en ond sirkel. TryggEst ble ganske tidlig i prosjektperioden satt på vent på grunn av andre prosesser i kommunen, spesielt helseetatens forslag om en felles modell for å håndtere vold og trusler mot sårbare grupper i hele Oslo. Uklarheten førte til lite informasjonsarbeid og mangel på avklaring i forhold til hva tjenestene skal håndtere selv. Dette har ført til at det kom få saker, noe som i sin tur ga lite trykk på avklaringer – med påfølgende usikkerhet rundt om TryggEst egentlig er et poeng. Det kommer i tillegg til at Oslo har mange tiltak eller innsatser allerede. Koordinatorerne opplever imidlertid at TryggEst har ført til en økt bevissthet om problematikken.

Bildet av implementeringen i Oslo er altså at det har gått tregt og vært preget av mange uklarheter – både i forhold mellom by og bydel, rollen til TryggEst i forhold til de enkelte tjenestene og i forhold til andre prosjekter rettet mot vold og overgrep. Det kan være vanskelig i en så kompleks organisasjon med mange prosjekter å se at TryggEst representerer noe nytt. Man har talt opp at bydel Stovner er involvert i 49 ulike innsatser inn mot vold og overgrep, med stort og smått og ulike målgrupper. Flere tiltak kan sies å ligne TryggEst, blant annet ressursgruppen som jobber med Vold i nære relasjoner. Ett av målene med TryggEst er at det skal være «en dør inn» og forenkle systemet, men flere av de andre pågående prosjektene er også «en dør inn». Dette gjør at det kan være vanskelig å «selge inn» TryggEst overfor både ansatte og andre innbyggere i bydelen. TryggEst er derfor besluttet nedlagt i Stovner, mens Ullern ikke har tatt stilling til eventuell videreføring eller nedleggelse.

### *Veien videre*

Oslo utgjør en stor andel av Norges befolkning og det er viktig at byen har et system for avdekking og håndtering av vold og overgrep mot risikoutsatte voksne. Så langt

har ikke TryggEst fylt en slik funksjon og modellen har i liten grad blitt testet ut slik modellen har vært tenkt brukt. Kanskje er kompleksiteten i Oslos organisering et element her, men det kan se ut som om en noe uklar rolle er viktigere. Et viktig moment i TryggEst er at de som melder skal være sikre på at saken håndteres på en profesjonell måte. Noe av utfordringen i Oslo ser også ut til å være at TryggEst i stor grad har blitt en kanal for å lose saker videre til tjenestene heller enn å være en tjeneste som håndterer sakene som kommer inn, eventuelt bistår i håndteringen av sakene. Dette gjør at det ikke vil være noen hensikt for tjenestene å melde, da resultatet blir at saken uansett kommer tilbake til dem og må håndteres der.

I mange av sakene som meldes inn til TryggEst vil det være tilfeller hvor tjenestene selv er usikre på hvordan de kan håndtere situasjonen. Dersom tjenestene skal benytte seg av TryggEst er det derfor avgjørende at ansatte opplever at TryggEst er i stand til å bidra med håndtering av saken og/eller veiledning i hvordan tjenestene selv kan håndtere saken. Dette betyr at de som mottar meldingene må ha kompetanse på vold og overgrep mot risikoutsatte.

Vi føler oss langt fra trygg på at de systemene og tjenestene som finnes fra før, dekker den funksjonen TryggEst var tiltenkt. Før oppstart av TryggEst var en fra begge bydelene klare på at en antok at det var betydelige mørketall og en signaliserte behov for mer system i måten saker ble håndtert. I andre pilotkommuner ser vi en stor økning i antall saker som avdekkes etter innføring av TryggEst. Vi vil derfor tilrå at en ser på nytt på hvordan et system med samme formål som TryggEst kan rigges i Oslo. Trolig bør systemet involvere hele kommunen og at en har et bydelsovergrepene mottak av meldinger. Ellers kan en kanskje inspireres av modellene fra Storbritannia som er diskutert i kapittel 3 og 6, for eksempel en sentral enhet med satellitter i bydelene. Tjenestene er organisert i bydelene, og noen med nærhet til tjenestene må være pådriver og påminner. Dette gjør at det også i bydelene bør være noen som har ansvar. Erfaringene fra andre kommuner er at TryggEst må være synlig og til stede, ikke minst for de ulike tjenestene, for å ha tilsiktet virkning.

### **Skjematisk oversikt over status i alle pilotkommunene**

Beskrivelsene av de fire eksempelkommunene gir illustrasjoner på hvordan TryggEst har forløpt i noen av kommunene. I tabellen under setter vi opp en sterkt forenklet skisse av forløpet i alle kommunene. Hensikten er primært å gi leseren et overblikk før vi går mer i detalj om kommunenes erfaringer i kapittel 4 og hva som har kommet av meldinger og saker i kapittel 5.



Skjematisk oversikt over status i kommunene.

Kommune	Hovedtrekk ved implementeringen av TryggEst	Eventuell plan om videreføring
Porsanger	Utprøvingen har gått jevnt og trutt. Info gikk til ansatte og innbyggere ved oppstart. TryggEst er lagt inn som del av i ordinær drift fra start. Stabil prosjektledelse og få endringer i organisering underveis. Jevnt tilfang av tilmeldte saker.	Foreslås videreført som i dag etter prøveperioden.
Alta	Flere bytter av prosjektleder. Ny start og ny prosjektleder fra ca februar 2020.	Foreslås videreført, men usikkert i hvilken form.
Tromsø	«Flying start» og mange innmeldte saker gjennom hele utprøvingsfasen. Omfattende informasjon og opplæring ute i tjenestene. Stor oppmerksomhet om prosjektet underveis.	Usikkert med hensyn til videreføring. Det vurderes en desentralisert modell.
Trondheim	Treg start. Byttet organisering og prosjektleder. Kom etter hvert godt i gang. Har i dag mange saker og er en av kommunene hvor TryggEst nå fungerer best.	Videreføres som nå med eget sentralt team tilknyttet en av kommunens oppfølgingstjenester
Hitra	Utprøvingen har gått jevnt og trutt, med kontakt til andre tjenester, politi og utadrettet informasjon. Samme prosjektleder hele veien, men posisjonen i organisasjonen er endret.	Videreføres, men knyttes til annet arbeid mot vold og overgrep
Kristiansund	Preget av og bygget på en ildsjels engasjement og erfaring. Arbeidet har gått jevnt hele veien med et godt antall innkommende saker.	Videreføres som desentralisert generalistmodell, det vil si ansvarliggjøring av tjenestene

Oslo, Stovner	Riggingen gikk greit, men en fant aldri rollen. Det kom veldig få saker. Saker ble meldt til og håndtert av den enkelte tjeneste som før.	Ble avsluttet før tida (første halvår 2020)
Oslo, Ullern	Fant aldri rollen og har knapt hatt saker. Har endret prosjektleder og organisatorisk plassering uten at det ser ut til å ha hatt noen betydning.	Det er ikke tatt stilling til eventuell videreføring
Mosseregionen	Har hele veien hatt et godt fundament p.g.a. plassering på krisesenter og en stor operativ gruppe. Bytte av prosjektleder underveis. Preget av omorganisering og kommunesammenslåing. Færre saker enn ventet og dermed mindre erfaring med operativt arbeid, særlig i startfasen.	Er kommet signaler om at det skal videreføres, usikkert i hvilken form.



## 4. Erfaringer

Dette kapitlet formidler erfaringene fra de ansatte i prosjektkommunene. Både TryggEst-ansatte, meldere og øvrige kommuneansatte vi har snakket med gjennom prosjektet er tatt med her. De utsattes stemmer og erfaringer presenteres for seg til slutt i kapitlet.

Noe av det som presenteres gjelder for hele prosjektperioden. Det vil si at en del av det vi kom frem til i forrige rapport, for en stor del står seg i dag. Andre forhold kan sies å ha kommet opp etter forrige rapport. Dette kan være helt nye momenter eller endringer i gamle. Eksempler er henholdsvis situasjonen i forbindelse med Coronapandemien og samarbeid med politiet. I tillegg har vi i denne avslutningsrapporten gått nærmere inn på temaer eller problemstillinger som vi har trukket frem i tidligere rapporter fra prosjektet.

Kapitlet gir en samlet fremstilling av oppstart, implementering, drift og status for TryggEst. Vi vil måtte kommentere når enkelte kommuner skiller seg fra de andre. Noen steder nevner vi dessuten spesifikke kommuner for å eksemplifisere det vi skriver. Den samlede fremstillingen innebærer at det kan være enkelte forhold i noen kommuner som oppleves som lite utredet. Vi har forsøkt å løse noe av den problemstillingen ved å ha noen eksempelkommuner og eksempelsaker som vi utbroderer dypere også andre steder i rapporten.

### Status for TryggEst

Kommunene startet opp med TryggEst i perioden september 2018 til januar 2019. Noen kommuner oppgir datoen for oppstart den dagen de åpnet vakttelefonen og/eller hadde oppstartkonferanse. I realiteten ser det ut til at en del kommuner for alvor kom i gang mot slutten av 2018. Flere kommuner hadde til å begynne med utfordringer med å finne arbeids- og organisasjonsform. Disse skyldes primært interne anliggender i kommunene og ikke egenskaper ved TryggEst-prosjektet. Det er likevel lite som tyder på at det totalt sett var store oppstartsproblemer. På et overordnet nivå synes implementeringsprosessen og det videre prosjektarbeidet i TryggEst å ha gått greit.

2020 ble på grunn av Coronapandemien et annerledes år for TryggEst som for samfunnet ellers. Som vi redegjør for andre steder i rapporten (se kapittel 5) gikk antall meldinger og saker drastisk ned. Aktiviteten i prosjektene falt. Man kan si at det i løpet første halvår av 2020 var lite som skjedde i TryggEst. En ting er nedgang i saker og aktivitet direkte knyttet opp mot de utsatte. Noe annet er at det var forholdsvis få endringer eller hendelser å rapportere om når det gjelder drift og organisering av prosjektene. En del av dette bildet skyldes nok pandemien, men like mye forklares det med at kommunene hadde funnet sin form å arbeide og organisere seg på. (Det kan nemlig virke som at de fleste kommunene i 2020 fant sin måte å organisere TryggEst og arbeide med sakene.) I starten av prosjektperioden frem til slutten av 2019 brukte kommunene tid på å finne måte å arbeide på, hvor i organisasjonen TryggEst skulle ligge og hvilke oppgaver TryggEst-teamene skulle ha. Etter denne tiden er det overordnede bildet altså at prosjektet rundt omkring har funnet sin form. Dette betyr ikke at det har vært drevet utstrakt utviklingsarbeid og utprøving, men at visse rammer for arbeidet er blitt lagt. I forrige rapport (Tøssebro m.fl., 2019) var vi i større grad usikker på videreføringen av TryggEst i deltakerkommunene. Høsten 2020 ser kommunene ut til å ha kommet lengre i dette arbeidet selv om dette flere steder ikke er helt avklart.

Dersom vi skulle gi en statusoppdatering for høsten 2020 og ved prosjektslutt for kommunene samlet sett, er det at prosjektene jevnt over går bra og at de fleste kommunene i prosjektet tenker å videreføre TryggEst. Den eneste kommunen som ved prosjektslutt ikke ser ut til å gjøre noe videre med TryggEst, er Oslo. Oslo kommune skiller seg såpass mye fra de andre kommunene at de behandles for seg i denne rapporten. Forskjellen mellom Oslo og de andre er både størrelse og det at Oslo aldri kom skikkelig i gang med TryggEst. Vi kommer grundigere inn på videreføring av TryggEst andre steder i rapporten.

## Informasjon og kompetansebygging

Aktiviteten i prosjektet har foruten mottak av meldinger og behandling av saker, handlet om informasjon om TryggEst både innad i kommunene, til andre aktører som arbeider innen nedslagsfeltet til TryggEst og utad til befolkningen. De aller fleste kommunene har arrangert oppstartkonferanser som har samlet både interne og eksterne interessenter og aktører. Så å si alle kommuner har også lagt ut informasjon om TryggEst på sine hjemmesider. Det varierer noe hvor lett tilgjengelig informasjonen er, men dette er ikke særegent for TryggEst. På grunn av mengden informasjon, så er det ikke alltid like lett å finne frem på kommunenes hjemmesider – uansett hva man ser etter. I tillegg har en del kommuner brukt sosiale media, som regel Facebook. De har også trykket opp brosjyrer og informasjonsmaterieil om TryggEst. Disse er å få tak i på ulike offentlige steder. Vi har også eksempler

på andre informasjonsmåter i TryggEst, slik som reklame på kino, spalter/oppslag i lokalavisa, podcast og powerpoint-presentasjoner som er distribuert internt.

Den interne informasjonsspredningen har blitt gjort likt den man gjør eksternt. I tillegg oppgir kommunene at de har avholdt en rekke informasjonsmøter både med enkeltansatte og ulike enheter, avdelinger og tiltak i kommunen. Intern informasjon og kompetansebygging henger sammen. Noen kommuner anser dette som to sider av samme sak. De fleste kommunene har som sagt gjennomført oppstartkonferanser, og man mener at disse også har vært kompetansehevende. Flere kommuner oppgir at de ikke har hatt noen øvrig kompetansebygging, både på grunn av manglende ressurser og andre årsaker. Mosseregionens kommuner mente for eksempel at kompetansebygging var mindre aktuell hos dem all den tid de hadde et tverrkommunalt krisesenter med ansvar for dette. De har likevel hatt fagdager sammen med RVTS. Også andre kommuner har hatt fagdager og korte opplæringskurs. En kommune gjennomførte for eksempel opplæring i intervjueteknikk. Kommunene har også prioritert noe ulikt hva gjelder kompetanse og informasjon. Enkelte har lagt mest vekt på å informere befolkningen om TryggEst, mens andre har fokusert på intern opplæring og informasjonsspredning. Vektingen av internt versus eksternt informasjonsarbeid ser ut til å ha å gjøre med funksjonen TryggEst har og er tenkt å skal ha i den enkelte kommune. En av prosjektlederne fortalte oss om deres valg:

*Dersom alle instansene har gjort det de skulle så hadde vi ikke trengt TryggEst. Det med avklaring av forventninger og roller i kommune må settes mer på dagsorden, det kan ikke legges til ildsjeler. Man må jobbe for å heve kompetansen i tjenestene fordi vi i TryggEst ikke har mulighet til å gå inn i sakene, men likevel det trenges noen som dytter på og peker på ansvaret til ansatte i tjenestene.*

Slik det kommer frem her tenker denne kommunen at tjenestene selv på sikt skal håndtere saker om vold og overgrep. En av de viktigste oppgavene i TryggEst-prosjektet blir derfor å sørge for at tjenestene blir så godt forberedt og opplært som mulig. Internt informasjonsarbeid har vært en svært viktig del av prosjektet, ikke minst fordi de ansatte gjennom prosjektet har sett en sammenheng mellom de ansattes informasjonsaktivitet og mengden saker som kommer inn:

*Vi står på kommunes sider, men hvis ikke jeg er ute og promoterer TryggEst så glemmer folk det, fordi ute i tjenestene er det et enormt press. Det er så mye de forholder seg til... Jeg hadde også glemt det, hvis jeg hadde jobba der. Når ikke jeg er ute og påminner, så kommer det mindre saker.*

Det kan virke noe uforståelig at tjenestene glemmer at TryggEst eksisterer gitt at vi snakker om saker med vold og overgrep, men enkelte kommuner har færre meldinger og saker enn forventet. At få saker utgjør en utfordring var likevel noe som var mer

fremtredende i prosjektets første fase. Som vi nevner flere steder er det overordnede bildet i dag at TryggEst er oppe og går de aller fleste stedene og at saksmengden gjenspeiler dette. For en del kommuner er det derfor en utfordring at sakene tvert imot begynner å bli mange:

*Vi har hatt tre saker de siste fjorten dagene som krever mye. Vi fikk en sak på fredag. Fikk først bekymringsmelding elektronisk fra ansatt i kommunen om en pårørende som bor sammen med dement person. Hun er utsatt for psykisk vold og redd for å bli utsatt for fysisk vold. Det er utfordrende å jobbe med slike saker i en 30%-stilling. Det begynner å spre seg at TryggEst finnes selv om vi ikke har informert overalt.*

I en annen kommune hvor vi snakket med en ansatt som har meldt inn flere saker til TryggEst, uttrykte vedkommende at det kunne vært behov for enda flere TryggEst-ansatte fordi hun ser at sakene ofte er omfattende og at mengden saker er økende. Det varierer det fra kommune til kommune, men samlet sett indikerer nok økningen at TryggEst fyller et behov – både for befolkningen og for andre ansatte i kommunene. Dette skjer både gjennom å tilby tjenester i saker som har oppstått uavhengig av TryggEst og gjennom at prosjektet har ført til mer bevissthet og kunnskap om vold og overgrep som i sin tur har ført til avdekking av flere saker.

Det er ikke bare mengden saker som varierer fra kommune til kommune. Antatt utbytte de ulike målgruppene har vurderes også å være noe forskjellig. Noen kommuner melder at de får inn saker som angår alle målgruppene i prosjektet. Andre sier at de får få saker om enkelte målgrupper. Under et av intervjuene fikk prosjektleder spørsmål om hvilken målgruppe som har hatt mest og minst utbytte av TryggEst:

*Hvilken målgruppe som har hatt mest utbytte handler om hvilke ansatte som har vært engasjert, og de har vært fra sykehjem og eldresenter. Det er vanskelig å trekke frem noe, men det er der vi har fått flest fra. Minst betydning er nok innen rus, der har vi fått lite fra. De ansatte tar ikke kontakt. På enda lengre sikt bør man få løftet kompetansenivået enda mer blant de som er i kontakt med brukere i enhetene.*

Samarbeidet med de ulike tjenester spiller også en rolle her. Ellers har mye av kompetansebyggingen skjedd gjennom aktiviteten til de operative gruppene. Disse har møttes jevnlig, både for å diskutere saker, utveksle informasjon og lære opp hverandre. En av de mest sentrale oppgavene har vært informasjonsarbeid. Flere ansatte erfarte i den forbindelse at det ikke alltid har vært like lett å få ansatte og publikum til å skjønne hva TryggEst er:

*Ja, det har vært noen runder og vi holder fortsatt på. Men det er altså utfordrende å få ut informasjon om hva TryggEst er. Ut over dette har ikke kommunen gjort noen fremstøt for å informere. Slik det er nå er informasjonsarbeid noe som pågår kontinuerlig, men TryggEst er ikke kjent i hele kommunen ennå.*

Sitatet viser at det gjenstår en del før TryggEst er kjent blant kommunenes innbyggere. For mange handler dette om at det fortsatt ikke er god nok kunnskap om hva vold og overgrep er, verken blant ansatte eller publikum. En del informasjon når ut, men ikke alt blir oppfattet like godt. Dette betyr at mens man i mange kommuner har nådd ut med informasjon til de fleste ansatte, gjenstår det en god del før man kan si at kommunenes øvrige innbyggere kjenner til TryggEst. Flere prosjektledere er åpne på dette i intervjuene, og noen sier klart at de så langt ikke har rukket å prioritere det. Det er usikkert om informasjonsarbeidet har økt bevisstheten til de ansatte i den grad at TryggEst forstås som en del av kommunens tjenestetilbud på linje med alle andre tjenester. Vårt klare inntrykk gjennom prosjektperioden er likevel at TryggEst har blitt gradvis mer kjent og at denne trenden fortsetter.

I den forbindelse bør en også stille seg spørsmålet om hvilket nivå man skal legge seg på i et pilotprosjekt. Kanskje kan det ikke forventes at man i en utprøvningsfase i noen få kommuner klarer å nå ut til alle innbyggerne i kommunene, men at slik informasjon og allment kunnskapsnivå først vil kunne oppnås om TryggEst blir nasjonalt og en permanent tjeneste i alle kommuner. Implikasjonen er at grad av vellykkethet i prosjektet vanskelig kan måles utelukkende ut fra hvor kjent TryggEst er blant pilotkommunenes innbyggere.

## Organisering og forankring

I de fleste kommunene har prosjektet vært lagt til enheten som gir tjenester knyttet til helse og omsorg. Dette ser ut til å skyldes at det er disse tjenestene som har størst erfaring med lignende arbeid fra før – og det er disse enhetene som yter tjenester til størstedelen av målgruppa. Det varierer mellom kommunene hvordan de har organisert disse tjenestene, men mange har organisert seg i grupper på to-tre nivå. Denne måten å organisere seg på er nokså gjenkjennelig ved kommunale utviklingsprosjekter. En gruppe er gjerne en leder- eller styringsgruppe som sørger for forankring på høyere nivå i kommunen. De har ingen rolle i det daglige arbeidet. Noen steder består gruppen av ledere fra sentralt nivå eller fra høyere administrativt nivå i kommunen. Andre steder er det ledere på enhetsnivå som sitter i gruppen. Det er ikke alle kommuner som har hatt en slik ledergruppe. I disse kommunene skjedde forankringen i organisasjonen på et gitt tidspunkt og hvor koordinator og et operativt team arbeidet på egen hånd etter mandat fra ledelsen i kommunen.



Det nevnte operative teamet var den andre gruppen i prosjektet. Denne gruppen arbeidet mer direkte med TryggEst på dag-til dag-basis. Det var denne gruppen som gjorde det meste av arbeidet, både hva gjelder mottak og behandling av sakene, iverksetting av tiltak og gjennomføring av øvrige arbeidsoppgaver i prosjektet. Personene i gruppene kommer fra (noen av) de tjenesteområdene som TryggEst dekker. I mange av kommunene hadde de ansatte i denne gruppen erfaring med relatert arbeid, slik som vold i nære relasjoner, seksuelle overgrep mot utviklingshemmede og vold mot eldre. Enkelte kommuner hadde også en tredje gruppe som befinner et sted mellom de to andre. Denne er kalt for referansegruppe, ressursgruppe eller lignende. Oppgavene til denne gruppen har variert, men har handlet om et bredere nedslagsfelt ute i kommuneorganisasjonen, informasjonsarbeid, kompetanseheving med mere. Gruppen arbeider altså ikke med selve sakene.

Kommunene har hatt en prosjektleder som styrte prosjektet og hadde ansvar for aktiviteten til de ansatte som arbeider operativt med TryggEst. Rollen til prosjektleder var noe forskjellig. Enten hadde denne kun koordineringsansvar eller så deltok denne også selv i det konkrete saksarbeidet. På de stedene hvor prosjektleder ikke deltok på saksnivå, hadde de enten prosjektmedarbeidere som tok seg av dette eller det var de ordinære enhetene som gikk inn i sakene som tilhørte deres område og brukergruppe. De fleste prosjektledere har hatt lederposisjoner på enhetsnivå eller hatt ansvar for kommunenes arbeid mot vold. Mange, men ikke alle, av prosjektlederne – og prosjektmedarbeiderne – hadde reduksjon i andre arbeidsoppgaver i prosjektperioden. For de aller fleste var prosjektlederansvaret lagt til den stillingen de allerede har. Tre kommuner har opprettet en egen prosjektlederstilling, enten fulltid eller halvtid. I den ene kommunen der det var snakk om en fulltidsstilling var denne delt mellom to personer. Samtlige ansatte hadde dermed andre arbeidsoppgaver i tillegg til TryggEst. Ledelsesforankringen i kommunene har generelt vært god, enten de har hatt egne leder- eller styringsgrupper eller ikke.

Organisering og forankring av prosjektet i kommunene har vært noe forskjellig i løpet av prosjektet. Enkelte kommuner kom svært godt i gang fra starten, men har opplevd vansker lengre ut i prosjektperioden. Andre hadde startvansker, men fikk etter hvert organisert og forankret prosjektet på en god måte. Uansett når kommunene har hatt utfordringer har dette stort sett handlet om manglende evne, ikke vilje. Vi har ikke fått informasjon om at verken administrativ eller politisk kommuneledelse ikke har ønsket prosjektet velkommen eller uttrykt motvilje. Hvor skillelinjene mellom evne og vilje går her kan diskuteres.

Utgangspunktet for kommunene ser ut til å ha vært at TryggEst var noe man ønsker å prioritere, men at spesielt intern organisering, økonomi og stor arbeidsmengde gjorde det mer utfordrende i praksis for enkelte kommuner. For Oslo sin del søkte man i tillegg å finne ut hva TryggEst skulle være sett opp mot flere lignende prosjekter og tiltak. Det er ingen tvil om at Oslo har skilt seg ut fra start og til slutt. Samtlige

andre kommuner melder at TryggEst er noe særegent og nytt som dekker et udekket behov. I Oslo har TryggEst hatt vanskeligere med å finne sin plass blant andre tiltak på tangerende områder og i forholdet mellom by og bydel.

Forankringen av TryggEst ute i kommunenes tjenester viser et sammensatt bilde og henger sammen med øvrige ansattes kompetanse og kunnskap om vold og overgrep. God forankring ser ut til å kreve mye informasjonsspredning og kompetanseheving. Det har eksempelvis vært lettere å få TryggEst inn i enhetene hvor prosjektlederne arbeider enn i de andre enhetene, samt at det er færre saker fra de kommunale tjenestene som ikke er med i TryggEst:

*Det er utfordrende å gjøre TryggEst kjent, men de aller fleste ansatte i kommunen skal nå være kjent med TryggEst. Utfordringen har vært å gjøre prosjektet tilstrekkelig kjent innen de etatene og avdelingene som ikke har ansatte som er engasjert i prosjektet fra før. Dette er blitt langt bedre nå, spesielt gjennom at vi har fått til forankring på ulike nivåer.*

*Det blir lite saker fra de enhetene i kommunen som ikke har representanter med i TryggEst. For eksempel har vi ikke fått saker angående eldre og ingen fra dette området er med i TryggEst.*

Hvor mange ansatte som arbeidet med TryggEst i kommunene, har variert. Det samme gjaldt øvrig organisasjonsform og hvorvidt TryggEst-teamene arbeidet direkte med saker eller ikke. Dette ser ikke ut til å ha hatt å gjøre med størrelse på kommunene eller preferanser angående hvilken modell som er best, men skyldes heller tilfeldigheter, tilgang på personer som har arbeidet med temaet, økonomiske ressurser og så videre. I noen kommuner var det i realiteten et par prosjektmedarbeidere som arbeidet operativt uten noen støtte fra andre i kommunen. I den grad det var noe støtte var den uansett ikke systematisert eller formell. Det vil si at det utøvende arbeidet kun ble utført av prosjektmedarbeiderne. I en av kommunene nordpå har koordinator for TryggEst drevet hele prosjektet helt på egen hånd – og alene:

*Jeg tenker at hadde det ikke vært for min store interesse for dette temaet og at jeg var i godt i gang med dette allerede før TryggEst, så tror jeg kanskje jeg hadde vært nødt til å ta en pause. For jeg er veldig aleine om dette ... ingen som spør: «Jammen, du var jo og vitna i tingretten i dag – hvordan gikk det?» eller «hvordan gikk det med den saken?». Det er ingen som følger opp ... driver alt alene. Det er en ulempe ... Jeg har også sagt det til Bufdir at dette blir ensomme stillinger. Hadde jeg vært 30 og nyutdanna eller fersk på temaet vold og overgrep, så hadde jeg knekt nakken på dette her!*

Sitatet viser en problemstilling som har blitt tydeligere i løpet av prosjektet. Dette går på sårbarheten kommunene opplever ved at TryggEst står og faller på enkeltpersoner.

Disse har ofte et spesielt engasjement og jobber for å utvikle TryggEst ikke bare som et prosjekt, men som en tjeneste på lengre sikt. Dette engasjementet har åpenbart vært en styrke for hele TryggEst-prosjektet sett under ett og for den enkelte kommune. Samtidig ser vi som ved flere andre kommunale utviklingsprosjekter, at prosjektet – og tjenesten – blir sårbar når ansatte slutter, får andre arbeidsoppgaver eller blir omdisponert på grunn av økonomiske forhold i kommunene. Enkelte har også opplevd at Corona-situasjonen har medført midlertidige endringer i arbeidsoppgaver, slik som denne prosjektlederen:

*TryggEst går totalt sett bra, men det er sårbart fordi jeg selv har en så sentral funksjon. Vi jobber med at folk skal begynne å ta sin rolle slik at ikke alt kommer til meg. Jeg har vært omdisponert en stund på grunn av Corona fordi jeg er vernepleier. Tilbakemeldingen min til rådmannen er at TryggEst er blant det som ikke kan settes i bero.*

Det er i hovedsak for prosjektlederrollen denne sårbarheten har gjort seg gjeldende, men også det at andre ansatte i og rundt TryggEst sluttet, gjorde forholdene for TryggEst vanskelig noen steder. Selv om pandemien har satt en del begrensninger er det viktig å påpeke at sårbarheten like mye handler om de andre forholdene vi har nevnt og er en vedvarende utfordring mange kommuner opplever. Sårbarheten ved gjennomføring av kommunale prosjekter som TryggEst er ikke en ny problemstilling. Like fullt ser vi at dette har kommet opp i økende grad og spesielt i prosjektets siste år. Utfordringen blir forsterket ved kombinasjonen begrensede ressurser og enkeltpersoners engasjement og kompetanse. Så lenge man hadde disse ansatte som drev prosjektene, gikk det bra. Når eller dersom disse av ulike årsaker ikke lengre arbeidet med TryggEst, hadde man ofte ingen andre å erstatte disse med på grunn av manglende kompetanse, kunnskap og erfaring. Tilbakemeldinger fra enkelte kommuner tilsa i tillegg at selv om enkelte kommuner strengt tatt hadde muligheter til å bruke visse økonomiske midler til TryggEst, så hadde man større behov for de ansatte andre steder. Eller man ønsket av ulike årsaker ikke å bruke lønnsmidler til nye ansatte når de gamle sluttet i TryggEst.

Et annet tydelig skille mellom kommunene har handlet om rollen og arbeidsoppgavene til TryggEst-teamene. I noen kommuner fungerte teamene primært som sentral for mottak av meldinger, men hadde gjerne (men ikke alltid) i tillegg en rolle som en veilednings-, ressurs- og kompetansepool. De deltok imidlertid i liten grad i selve håndteringen av sakene. Det ble lagt til de aktuelle tjenestene. I andre kommuner var teamene aktive i håndteringen av saker og tok over sakene fra de enhetene som hadde meldt dem inn. Et par sitater illustrerer resonnementet i team som i liten grad går inn i håndteringen av sakene:

*Vi har kommet frem til at de ulike etatene arbeider hver for seg. Gevinsten er kvalitet og ressursbruk. Jeg vet at enkelte TryggEst-ansatte [i andre*

*kommuner] er rundt og har samtaler med brukerne, men det gjør ikke vi. Eller vi velger ut hvilke saker som vi skal inn i. Vi må velge ut hvilke saker vi skal inn i siden vi ikke har økonomi til å ta alle sakene selv. Vi har brukt andre ansatte, slik som kommunepsykolog og fastlege. Vi veileder heller de ansatte i enhetene.*

Forskjellen går altså på om teamene arbeider direkte med håndteringen av sakene eller bare mottar saker og veileder de ordinære enhetene. Flere kommuner har også valgt en mellomløsning hvor de velger ut sakene som TryggEst-teamene går inn i. Vi har ikke grunnlag for å si at det så langt har vært noe gjennomgående mønster eller system for hvordan man har fordelt sakene. Hvorvidt teamene er aktivt inn eller ikke, kan handle om alvorlighetsgrad eller omfang, hvor mye kunnskap enhetene hvor sakene kommer fra har om vold og overgrep, hvor mange andre aktive saker teamene har og så videre. Det synes imidlertid å være en utbredt holdning om at så lenge enhetene selv kan ta sakene selv, så skal de det. I praksis innebærer det som regel at i de kommunene som har operative TryggEst-team så går de alvorligste og mest omfattende sakene til teamene.

Dersom vi sammenlikner kommunenes nåværende organisering av TryggEst med forslaget fra ekspertgruppen i forkant av TryggEst-prosjektet (Bufdir, udatert), ser vi visse forskjeller. Et moment er at ikke alle har en ledergruppe, men har valgt en annen form for forankring og at koordinator i noen utstrekning også ivaretar ledergruppens oppgaver. Den opprinnelige modellen ser for seg en noe mer aktiv eller synlig rolle fra Fylkesmannens side. Dette har vi ikke sett noe av i implementeringsfasen så langt og det er heller ikke nevnt av noen ansatte i kommunene. Slike *avvik* bør imidlertid ses i forhold til at modellen for TryggEst skulle utvikles i samarbeid med kommunene gjennom piloteringsfasen – i tråd med kommunenes behov og erfaringer. Helt i starten av prosjektet fikk vi også noen reaksjoner fra noen kommuner som mente at prosjektet virket noe uklart. Ut over prosjektperioden hørte vi ikke noe mer til dette. Vi har heller ikke inntrykk av at det å utvikle prosjektet fortløpende har vært vanskelig å forholde seg til for kommunene.

Selv om TryggEst i dag fungerer tilfredsstillende, har det i mange kommuner vært utskifting av medarbeidere og da i særdeleshet prosjektledere. Dette har ifølge kommunene gjort det noe mer utfordrende å få TryggEst opp å gå. Svært mange steder har det kommet inn nye personer uten kjennskap til hva som har foregått i prosjektet. Dette mener kommunene har forsinket og til dels satt prosjektet noen steg tilbake. Dette har vært uheldig. På den andre siden kan man si at dette gjorde at man fikk erfaring med oppbygging av tjenesten uten at denne var basert på enkeltpersoner alene.

## Internt og eksternt samarbeid

Samarbeidet innad i kommunene ser ut til å ha fungert godt de aller fleste stedene. Dette kan ha å gjøre med utgangspunktet og hensikten med TryggEst, hvor nettopp økt samarbeid var en av hovedelementene i prosjektet og hvor man gjennom de ulike gruppene i prosjektet har inkludert ansatte fra ulike tjenester i kommunen. Det faktum at prosjektet var godt forankret kan også være en årsak til at samarbeidet gikk bra. Prosjektet dekket dessuten flere ulike brukergrupper, noe som gjorde at man hadde ansatte fra ulike tjenesteområder som arbeidet sammen. Flere vi intervjuet sa at de tidligere ikke visste om hvilke andre i kommunene som arbeidet med vold og overgrep. Nå arbeidet man sammen med disse for å få et mer helhetlig og koordinert arbeid. Ikke alle tjenesteområdene i kommunene var direkte involvert i prosjektet alle steder, men her la man opp til dialog med disse for å utvikle prosjektet best mulig.

Økt internt samarbeid var både en hensikt med og en forutsetning for å få TryggEst til å fungere. Enkelte kommuner oppgir ikke desto mindre at det er enkelte etater, enheter og personer som de skulle ønske hadde vært mer delaktig. Det er ikke noe mønster i hvem dette gjelder. Det er heller ingenting som tyder på at dette er kritisk for utviklingen av TryggEst på disse stedene. Totalbildet er altså at samarbeidet er godt. En erfaring som ble meldt fra en kommune var for eksempel at TryggEst samlet organisasjonens kompetanse i disse sakene, og man fikk mulighet til å diskutere sakene på en annen måte enn ellers. Vi ser også at flere kommuner benyttet anledningen til å organisere seg annerledes og samlet ulike spredte tjenester og tiltak som de før har hatt knyttet til vold inn under TryggEst. En viktig del av det interne samarbeidet er hvordan saker har kommet inn til TryggEst. Dette er noe annet enn samarbeidet i håndteringen. Samarbeidet vi her snakker om handler like mye om hvilke henvisningssystemer man har hatt og hvordan samhandlingsklimaet har vært i kommunene generelt på alle områder og ikke minst mer spesielt i saker med vold og overgrep. Dette behandler vi nærmere i avsnittet om meldingsmottak og saksbehandling.

Det eksterne samarbeidet ser også stort sett ut til å ha fungert tilfredsstillende. De fleste kommunene oppgir å ha hatt kontakt med de instansene som er mest aktuelle. Samtidig ser det ikke ut til at det har vært et omfattende samarbeid med eksterne instanser. Kommunene ser ikke på dette som noe problem. De oppgir at involvering og samarbeid ikke har vært vanskelig der det var behov for det.

Vårt inntrykk etter gjennomgangen av situasjonen i pilotkommunene er at det synes å være en generelt begrenset involvering eller deltakelse fra fastleger, både i prosjektledelsen og i vurdering av innmeldte saker. Det er slett ikke sikkert at legene skal involveres i hoveddelen av sakene, men i noen tilfeller kan det trolig være nyttig å ha medisinsk kompetanse tilgjengelig for ansvarsgruppen. Sett fra legenes posisjon

kan en tettere tilknytning være relevant. Etter en konsultasjon kan primærleger noen ganger sitte igjen med en følelse av at det er andre ting enn hva pasienten selv har forklart, som er problemet. Fastleger kan derfor være en potensielt viktig varsler. En tydeligere involvering og rolleavklaring mellom TryggEst og fastleger kunne være en måte å imøtekomme dette. I en av prosjektets workshoper ble det pekt på muligheten for at fastleger systematisk kunne spørre pasienter i målgruppen om det er noen de er redd for eller utrygge på, for på denne måten å forsøke å fange opp mulige pasienter i faresonen. Et mer systematisert samarbeid mellom TryggEst lokalt og legene bør etter alt å dømme gå via kommuneoverlegene. Den forholdsvis begrensede involveringen eller deltakelsen fra fastleger, illustrerer for øvrig det vi nevnte over – at vi ikke ser noen utstrakt bruk av eksterne ressurser. Når vi skriver eksterne ressurser vises det til den opprinnelige beskrivelsen av organiseringen av TryggEst for blant annet fylkesmann, habiliteringstjeneste, psykiatrien og RVTS-ene nevnes.

## Samarbeid med politiet

En av de største og kanskje betydningsfulle positive endringene som har kommet i løpet av prosjekt er forholdet til politiet. Tidligere var samarbeidet svært varierende. I forrige rapport oppsummerte vi at samarbeidet med politiet verken var fremragende eller kritikkverdig, men fungerte bra etter forholdene. Frem til senhøsten 2019 var det i noen kommuner dessuten vanskeligheter med å få til samarbeid med politiet. I 2020 så vi langt mindre tegn til dette. Tvert imot ser det i dag positivt ut i alle kommuner.

For det første har kommunene som hele veien har hatt god kontakt med politiet, utviklet samarbeidet videre. En av kommunen ga et eksempel på hvordan politiet også har deltatt operativt på saksnivå:

*Vi har fått en ny familievoldskoordinator. Hun er veldig interessert og på tilbudssida. For eksempel han mannen som blir utnyttet. Hun ble med, snakka med han og hun nådde fram!*

*Hun er en sånn som vi kan snakke med. Politijuristen hadde innstilt på å henlegge den saken, men hun sa at «det var for galt». Hun er med på noen sånne løsninger for brukernes del. Det er en stor lettelse at vi har fått en sånn kontaktperson der.*

For det andre samarbeider kommunene som før hadde vanskeligheter nå bra med politiet:

*Samarbeidet med politiet går fint. Siste året har det vært bra, blant annet har leder for forebyggende enhet vært med i styringsgruppe. Politiet har tatt kontakt flere ganger. I tillegg bruker jeg SARA-medarbeiderne i politiet til å drøfte anonymt.*

Samarbeidet med politiet har handlet om at man har god dialog om og arbeidsdeling i sakene seg imellom. For brorparten av kommunene har dette også betydd forankring på høyere nivå. Noen kommuner hadde også politiet i styringsgruppen, i en kommune også i den operative gruppen. Det kan se ut som at på de stedene der man tidligere har hatt tett dialog med politiet på lignende områder – enten gjennom formalisert samarbeid eller ved at man kjenner noen ansatte personlig – så gikk samarbeidet bra fra starten av. Et eksempel på godt samarbeid fant vi i Trondheim hvor kontakt og samarbeid med politiet ble sagt å være *utmerket*. De andre stedene måtte man legge ned mer innsats for å få til samarbeid. Dette har da også vært en av hensiktene og målene med TryggEst.

Spørsmålet er hvor tett og sømløst dette samarbeidet bør være for at man kan si at ambisjonen med TryggEst er innfridd. I løpet av prosjektet har kommunene og politiet opparbeidet en samarbeidsform flere steder som ser ut til å innebære noe mindre kontakt enn hva man så for seg i planleggingsfasen av TryggEst. Dette ser ikke til å være problematisk:

*Vi hadde samarbeid i starten, men ikke noe nå. Vi har ikke hatt behov for samarbeid. Vi hadde diskusjoner på prinsipielt nivå i starten. Vi fant sammen med politiet ut at det ikke var hensiktsmessig at de skulle møte fast i operativ gruppe. Det har fungert når det har vært behovet, men de har ikke vært med som fast deltaker. Vi har brukt dem i enkeltsaker og hatt dialogsamtaler sammen med politiet. Det finnes faste møtepunkt mellom kommune og politi på ledernivå, og det er der TryggEst-saker har vært diskutert.*

At samarbeidet er mindre eller annerledes enn hva man så for seg ved planleggingen av TryggEst er ikke noe negativt trekk ved prosjektet, men viser heller hvordan forholdet mellom politiet og kommunene utvikler seg ut tråd med behovene. Når det er sagt oppgir flere kommuner at de er bekymret for kontakten med politiet om og når personer på begge sidene slutter i stillingene sine. Det er med andre ord frykt for at samarbeidet er personavhengig. Det er ingen tvil om at gode relasjoner gjorde det lettere å komme i gang og ha en lav terskel for daglig kontakt, men et mer robust samarbeid med forankring i ledelse og mer systematiske ordninger ser ut til å være nødvendig om dette skal fungere fremover.

Samarbeidet med politiet om saker med vold og overgrep ser ut enkelte ganger til å utfordres av de ulike rollene og oppgavene som politi og kommune har. Politiets oppgave i den videre håndtering av en sak er gjerne bevisføring. Bevisføringen

avgjør om saken skal videre til påtale som igjen gjør en vurdering om saken bør eller skal tas videre til domstolen. Det vil si at uavhengig av hvor alvorlig en sak er, hvor mye behov den utsatte har for støtte og hjelp, så må politiet ofte forholde seg til den utsatte på en annen måte enn kommunen. Kommunens rolle og oppgave er å levere gode tjenester og følge opp den utsatte. De trenger ikke å vurdere den utsattes eventuelle rolle i saken, la den motsatte parten slippe til med sin versjon og lignende. Det må politiet gjøre. Enkelte saker er opplagte og handler om at en sårbar person har blitt utsatt for overgrep av en annen person, hvor maktforholdet er i den utsattes disfavør. I andre saker, selv innenfor dette prosjektet som handler om sårbare personer, vil det i noen tilfeller være nyanser som politiet er nødt til å forholde seg til. En anmeldelse er en anmeldelse og denne etterforskes. En utsatt person sin historie er dennes historie, uavhengig av eventuelle andre momenter i saken. Politiet må likevel ta alle sakens momenter med i betraktning i en eventuell videre håndtering av saken, noe kommunen ikke alltid trenger å gjøre. Det kan for eksempel være at den utsatte hadde en rolle i eskalering av konflikten, og at skyld er vanskeligere å avgjøre. Det kan være uklart hvilken type sak man har med å gjøre. Det ser ut til at hvordan man skal samarbeide i slike saker er noe vanskeligere enn i andre saker.

En annen side av samarbeidet med politi handler nok også om ulik forståelse av sakene. Gjennom TryggEst meldes det fra kommunene at man i større grad enn før har oppnådd en lik situasjonsforståelse med politiet. Dette gjør at håndtering og samarbeid går lettere. I noen av de vanskeligere sakene som eksempelvis dreier seg om to parter i et forhold som ofte krangler, mer eller mindre som gjensidige parter, kan det virke som det er forskjell i hvordan man forstår sakene. Vi er har ikke nok data til å konkludere på akkurat dette, men enkelte eksempelsakene vi har gått gjennom, tyder på at det er noen problemstillinger her som bør undersøkes nærmere. Vi vet fra tidligere at man ofte innen politiet og mange andre tjenester for øvrig for eksempel ikke anså overgrep mellom to utviklingshemmede som en politisak. Dette ser ut til å ha endret seg, i det minste i de kommunene som har vært med i TryggEst. Når det like fullt fortsatt er tegn som tyder på at noen saker enten forstås eller håndteres forskjellig, kan det være grunn til å være bevisst det. Forskjellene kan ha å gjøre med ulike roller og oppgaver, men de kan altså også ha å gjøre med ulik forståelse. Signaler vi har fått gjennom prosjektet kan om ikke annet indikere at håndtering av voldssaker i kommunene som *ikke* har vært med TryggEst, preges av usikkerhet knyttet til forståelse av sakene. Dette betyr nok også at kompetansen bør økes.

Vi har som sagt ikke fått full klarhet i ha det handlet om, men vi har noen eksempelsaker. En slik sak handler om svært alvorlig fysisk vold. En kvinne ble i løpet år en treårsperiode påført brudd i ben og arm, kvelning hvor det tilsynelatende var tilfeldigheter som gjorde at hun ikke døde, drukningsforsøk i badekar, slag mot hode med påfølgende nedsatt syn og hørsel – for kun å nevne den mest alvorlige volden. Mengden vold hun ble utsatt for var langt mer enn disse hendelsene beskriver. Slik



saken ser ut, skulle man kanskje tenke at dette er en åpenbar sak som vil ende i retten og mest sannsynlig med en streng dom. Pr i dag virker det usikkert om denne saken i det hele tatt vil gå videre etter anmeldelse og etterforskning. Hva er det som gjør at en sak som denne ikke er en åpenbar straffesak som det norske rettsystemet skal klare å håndtere? I den andre tilfeller gjennom prosjektet har vi sett eksempler på at utsatte trekker tilbake anmeldelser, ikke samtykker til videre behandling av ulike årsaker og så videre. I denne saken er det blant annet snakk om at den utsatte tok på seg skylden. Hva som gjør at det nevnte eksemplet står som uavklart i skrivende stund, kan være vanskelig å få oversikt over.

Saken som er nevnt i avsnittet over, kan ved første øyekast ikke virke å være tvil om; en person er utsatt for vedvarende, alvorlig vold. Et forsøk på å gi mulige forklaringer på hva dette handler om, kan fort bli normativ, nettopp ved at det er lett å anta at saken skulle være rimelig ukomplisert å bedømme. Politiet går imidlertid gjennom saken og finner nyanser som det kan være vanskelig for utenforstående å forstå gitt den alvorlige volden som er utført. Konklusjonen er at samarbeid mellom kommune og politi ikke bare handler om å få på plass kontakter, om forankringsutfordringer eller slike forhold, men også om ulike måter å forstå vold mot sårbare personer som fenomen. Eksemplet er også en av sakene hvor politiets oppgave med bevisføring og forberedelse av eventuell domstolsbehandling, gjør at de er nødt til å se saken på en noe annen måte enn kommunen som i første rekke skal gi hjelpetilbud til den utsatte – og eventuelt gjerningsperson i de tilfellene det er aktuelt.

## Meldingsmottak og saksbehandling

Mottakssystemet for TryggEst er noe forskjellig i pilotkommunene. Felles for kommunene er at de har et telefonnummer som publikum kan ringe til og at det finnes et skjema man kan fylle ut på nett. Telefonen – og da også mottak av meldinger – går enten på rundgang mellom de som arbeider operativt eller ansvaret er lagt til kun et par ansatte, det vil si prosjektleder og eventuelt en prosjektmedarbeider. I én kommune er det to prosjektmedarbeiderne som deler på ansvaret for telefonen. I en annen kommune tok prosjektleder imot alle henvendelser til TryggEst-telefonen alene i starten. Etter hvert innførte de et system der TryggEst-telefonen nå blir operert av prosjektleder og de fire lederne for hjemmetjenester, sykehjem, tjenester til utviklingshemmede og rus/psykiatri som er med i operativ gruppe:

*Mottak av saker og øvrig utøvende arbeid i prosjektet er altså delt mellom fire personer fra ulike enheter som går turnus. Vi har valgt denne måten å organisere oss på fordi vi har lite penger. Det handler for oss om å se hva vi får til ut av det vi har. Vi har også laget et digitalt rapporteringsskjema hvor saker mottas av de som arbeider i turnus.*

Her går oppringningen går ut til alle, og mottas av den som først tar telefonen. I Mosseregionen er det imidlertid krisesenteret som instans som har ansvaret og ikke utvalgte ansatte. Personen i sitatet refererer til økonomi som årsak til valg av meldingsmottak. Selv om ressurser er et spørsmål for så å si samtlige kommuner, er begrunnelsene for mottakssystemer like mye praktiske som økonomiske. Det vises også til viktigheten av at prosjektet forankres hos flere personer enn bare prosjektleder eller kun én ansatt, og at man oppnår større kunnskap og kompetanseheving når flere har ansvaret for håndtering av saker. Videre er stort sett telefonen åpen på dagtid i uken fra til ni til to eller tre. I helgene er det enten kun innmelding via skjema eller man har avtaler med krisesenter eller andre for mottak av meldinger eller gjennomføring av samtaler. Unntaket er igjen Mosseregionen. Krisesenteret der er døgnbemannet og dermed tilgjengelig hele tiden gjennom at TryggEst-nummeret er det samme som krisesenteret sitt. Dersom det er akutt, ivaretas saken av den som mottar saken ved senteret. Dersom det ikke er akutt og/eller etter at de akutte behovene er tatt hånd om, går saken videre til den operative gruppen. Gruppen tar da enten selv saken og fordeler oppgavene seg imellom – eller sender saken videre til tjenestene i kommunene som så håndterer saken.

Som nevnt foran tar ansatte i TryggEst i noen kommuner hånd om sakene fra start til slutt, man går aktivt inn i sakene. I andre kommuner fungerer TryggEst mer som mottaksapparat, koordineringsinstans, kompetanse- og rådgivningsinstans og lignende. Det er flere begrunnelser for den siste løsningen. For noen er det økonomi. Man oppgir å ha for begrensede ressurser til at TryggEst kan være aktivt involvert i håndteringen av alle sakene. Andre viser til en del av de ordinære tjenestene allerede behandler lignende saker, og at det er det naturlige stedet for håndtering.

Et annet skille i behandlingen av saker ser ut til være om TryggEst arbeider synlig for og aktivt opp mot den utsatte direkte eller om man arbeider «i kulissene», med oppgaver som eksempelvis å purre på andre instanser og undersøke aktuelle tiltak. Skillet synes å være viktig fordi det innebærer at noen utsatte da ikke vil oppfatte at TryggEst har bidratt i saken deres, mens virkeligheten kan være annerledes.

Når det kommer til skjemabruk benyttes i all hovedsak skjemaet som er utarbeidet av Bufdir. Dette er registreringsskjemaet som koordinator brukes når de får melding om en sak. Tilbakemeldingen er at de utgjør en god mal i arbeidet. Samtidig sier flere at de skjemaene ikke alltid passer helt for de sakene man har:

*Det blir en del ufullstendige skjema. Jeg kunne tenkt meg at meldeskjemaet også kunne arkiveres. Tiden strekker ikke alltid til. Derfor skulle jeg ønske at det var litt enklere. Det er også en del opplysninger som ikke registreres. Dette gjelder blant annet det arbeidet som vi faktisk har gjort i saken; dette vises ikke alltid. Det er ikke alle sakene vi klarer å fikse, men vi har faktisk gjort noe. Det kunne vært en slags enderapport som sier noe om hva vi har gjort.*

Uttalelsen er typisk for oppfatningen blant kommunene; skjemaene er nyttige, men man opplever gjennom bruk av skjemaene at man ikke er i stand til å beskrive sakene godt nok.

Tilbakemeldingene fra de vi har snakket med, er at det er få saker som meldes via nett og fra andre personer enn ansatte. De fleste sakene opplyses å komme fra ansatte i kommunenes tjenester og at størstedelen handler om fornærmete som har tilbud fra kommunene fra før av. I de kommunene som har kommet ordentlig i gang, er det vårt inntrykk at koordinatorene og de som håndterer TryggEst-telefonen begynner å få kartleggingsskjemaet «under huden». Erfaringene med bruken av skjemaet synes generelt å være gode, og skjemaene fungerer godt som en type oversikt eller veileder i den første samtalen (eller de første samtalene) med melder. Noen av de rutinerne fagfolkene bruker kartleggingsskjemaet som en huskeliste som de går gjennom og fyller ut i etterkant av første samtale, for på den måten å unngå at det blir for mye oppmerksomhet på skjemaet og for lite på menneskelig tillitsbygging i den innledende fasen. Da har man heller sikret seg muligheten til å ringe tilbake og sjekke opplysninger, dersom det er noe man har glemte. Uansett hvordan den enkelte velger å legge opp dette, synes altså erfaringene jevnt over å være gode. Det er likevel nevnt av skjemaet ikke har et svaralternativ for å registrere opplysning om økonomiske overgrep.

Ut over de forholdene vi har trukket frem her, ser vi at kommunene fortløpende møter på problemstillinger som man ikke har hatt tidligere. I en kommune var man eksempelvis opptatt av hvordan man skal komme i kontakt med privatpersoner som melder Prosjektleder sa følgende:

*Vi kan ikke bare kontakte noen som ikke har tjenester i kommunene sånn helt uten videre, spesielt om vi ikke kjenner til saken. Spørsmålet er hvordan vi gjennomfører førstekontakten og hvordan dette kan gjøres mest mulig skånsomt.*

Dette viser at man i løpet av prosjektperioden har møtt på problemstillinger rundt bruk av TryggEst i det daglige som gir nyttige erfaringer for eventuell videre implementering av TryggEst som permanent tjeneste. Nå mot slutten av prosjektperioden ser vi at det er stadig mindre tilfeller av forhold som man anser som problematiske. Dette kan tolkes som at man har funnet sine måter å arbeide på tross av at en del elementer er nye og/eller ikke kommet helt på plass. Kommunene oppfattes som langt sikrere i sine tilnærminger nå enn tidligere.

## Dokumentasjon og journalføring

Dokumentasjon og journalføring av innmeldte opplysninger til TryggEst ble i starten av prosjektperioden opplevd som en utfordring i mange pilotkommuner. I flere av kommunene har man etter hvert funnet måter å gjøre dette på som fungerer. I andre kommunene opplever man fortsatt praktiske og juridiske problemer knyttet til journalføring og dokumentasjon. Det som er kompliserende, er bestemmelser knyttet til dokumentasjonsplikten i helsepersonelloven, samt bestemmelser om registrering og lagring av personopplysninger i til henhold personopplysningsloven. Utfordringene er knyttet til å finne måter å registrere eller journalføre opplysninger fra TryggEst på som ivaretar de krav og de hensyn som lovverket har på dette området. En av koordinatorene illustrerte dette på følgende måte: «Jeg må velge om jeg vil bryte dokumentasjonsplikten eller taushetsplikten».

Det er i seg selv interessant at pilotprosjektene oppfatter og erfarer dokumentasjonsbehovet ulikt. Noe av forklaringen kan ligge i at man tolker lovbestemmelsene på forskjellige måter lokalt, men det kan også dreie seg om hvilke fagsystemer man benytter for journalføring, og de ulike praktiske løsninger man benytter innenfor disse. I pilotkommunene er det Gerica og Profil som er mest utbredt, og det synes å være ulikt hvordan disse benyttes og hvilke behov de ivaretar når det gjelder hensyn til de nevnte lovbestemmelser.

Spørsmålene kommunene står oppe i kan skjematisk beskrives på denne måten:

1. I de tilfellene hvor en melding til TryggEst gjelder noen som allerede mottar kommunale tjenester, kan dette registreres elektronisk på saksmappen for den personen varselet gjelder. Vanligvis er det kun personer som har en definert rolle i TryggEst som gis tilgang til de aktuelle opplysningene. Selv om kun noen få ansatte kan lese selve teksten i disse opplysningene, fremkommer det likevel at det ligger lesebeskyttede opplysninger på den enkelte bruker, og det fremkommer hvem som har lagt inn opplysningene. I pilotkommunene ser det ut til at det løses på ulike måter. Noen steder refereres det til at man lagrer alt av TryggEst-opplysninger på et eget, beskyttet område i journalføringssystemet. I andre tilfeller er opplysningene i knyttet til saksmappe, med lesebeskyttelse eller at leseren blir avkrevd en forklaring på hvorfor vedkommende har lest.
2. I de tilfeller hvor en melding til TryggEst gjelder en person som ikke tidligere er registret som tjenestemottaker, er det ikke uten videre rett fram å opprette en sak, siden personen ikke har samtykket til at hans/hennes opplysninger lagres. Heller ikke her er det noen entydig gitt hvordan man mest hensiktsmessig dokumenterer hva som er gjort, og vi ser at praksisene i kommunene varierer. I noen pilotkommuner lagres disse opplysningene på kommunens generelle elektroniske saks- og dokumentsystem på det

lukket område, altså i et annet system enn det som er nevnt i punkt 1. I andre pilotkommuner har man inntil videre valgt å bruke manuelle systemer for på denne måten å sikre at opplysningene ikke blir tilgjengelig for uvedkommende.

I Mosseregionen har det gjennom piloteringen kun vært behov for at én person har ansvar for dokumentasjon og journalføring. Koordinator skriver inn sakene i journalsystemet, mens de andre personene i operativt team har tilgang til å lese i systemet, og kan også skrive inn. Det antas der at dersom det skulle dukke opp svært mange eller omfattende saker så vil organisasjonsmodellen fungere, og flere kan gå inn og skrive.

I Trondheim benyttes Gerica som kommunens elektroniske fagsystem. De involverte i pilotprosjektet gir uttrykk for at journalføring i det store og det hele fungerer bra, med det ene unntaket at det ikke er mulig å legge inn vedlegg. Slik jeg forsto de ansatte var imidlertid ikke dette noe stort problem, det ble hvert fall ikke problematisert av dem.

I Tromsø og Porsanger benyttes også Gerica. I motsetning til Trondheim og i Mosseregionen har man begge steder erfart mange problemer knyttet til dokumentering og lagring. Bakgrunnen er som følger: Fagsystemet åpner for at de opplysninger som lagres kun kan leses av ansatte som er gitt tilgang til disse opplysningene. Likevel fremkommer det i det elektroniske systemet en anmerkning på navnet til den enkelte tjenestemottaker om at det er lagret opplysninger med leserestriksjoner. Ettersom denne opplysningen vises med beskjed om hvem som har skrevet inn opplysningen (for eksempel TryggEst-koordinator), kan notatet lett knyttes til TryggEst (selv om selve innholdet ikke kan leses av andre enn personellet som har en definert tilgang). I kommuner med relativt små og oversiktlige forhold, kan det være viktig for legitimiteten til TryggEst at informasjon som gis i TryggEst heller ikke kan gjenfinnes i form av indirekte spor. Her har man altså valgt å ikke journalføre TryggEst-opplysninger elektronisk, men heller benytte et manuelt, låsbart arkiv- og dokumentasjonssystem under piloteringen.

Det er altså et spørsmål hva man skal gjøre med saker hvor den utsatte enten ikke har samtykket, hvor TryggEst er kun inne som rådgivende instans eller TryggEst har en liten deloppgave. I disse tilfellene er det ikke gitt hvordan man dokumenterer hva som er gjort. Det er også usikkerhet knyttet til om hva som er riktig; å legge igjen spor etter seg i systemet slik at eventuelle saker i ettertid lettere kan dokumenteres og følges opp eller å ikke legge spor etter seg fordi man da går på akkord med bestemmelser og tillatelser. Et dilemma kan oppstå ved at man vanskeliggjør avvegeplikten når det ikke er registrert noe sted at man har hatt mistanke om at det har foregått mulige overgrep. Uten spor i systemet risikerer man at saker glipper fordi de forblir usynlige. Vi lar en kritisk stemme utdype utfordringen:

*Alle tilfeller hvor brukerne har tjenester i kommunen fra før av, er elektronisk, men vi har ikke noe sted vi kan gå inn for å finne alle sakene i en liste for å få oversikt. Dette mener jeg handler om hvordan Bufdir har lagt føringene for hvordan sakene skal håndteres og hva man har lov til å gjøre og dokumentere. Man må ha samtykke for å skrive ned noe som helst, og det er ikke alt vi har tatt vare på av dokumenter. Det vil si at har ikke noen elektronisk liste eller oversikt over alle sakene, men vi har dette på papir. En del saker har vi slettet, dette har vi gjort etter de retningslinjene vi har fått. Problemet med å slette saker er at det mangler dokumentasjon over tid, dersom man har ti bekymringer så stiller saken seg sterkere, men dette kan vi ikke gjøre. Jeg har tatt opp dette mange ganger med TryggEst og Bufdir. Jeg har tenkt noen ganger på hva som da er poenget med prosjektet. Det blir vanskeligere å avdekke saker. Likevel; i de sakene hvor vi ikke har skrevet noe, så har det som regel vært saker som vi har sendt til lege, og da ligger det jo noen spor etter oss.*

Ettersom det er ulike praksiser og ulike måter å forholde seg til spørsmål om dokumentasjon og journalopplysninger i pilotkommunene, kan det trolig være hensiktsmessig om TryggEst sentralt får gjort en juridisk gjennomgang av hvordan lovbestemmelsene skal tolkes. Med en slik bakgrunn kan det gis en tydeligere instruksjon når det gjelder hvordan dokumentering og journalføring av saker som meldes til TryggEst best kan gjennomføres i praksis, slik at den enkelte kommune og den enkelte koordinator har en tydelige føringer å støtte seg til. Veiledninger bør kanskje til og med kunne knyttes direkte til de mest utbredte av fagsystemene i feltet, slik at det både blir enkelt og det etableres en relativt lik praksis på feltet. Dette arbeidet ble satt i gang høsten 2020 og involverer flere direktorat og med juridisk ekspertise.

Som ledd i å finne ut av hvordan varslinger om saker ble mottatt, dokumentert og eventuelt journalført, forsøkte vi i noen av casekommunene å etterspore «TryggEst-saker før TryggEst». Det viste seg imidlertid å være svært vanskelig, og ikke i noen av de kommunene hvor vi forsøkte klarte vi å finne fram til systematiske måter dette ble fulgt opp på og dokumentert. I flere av kommunene var det etablert varslingsrutiner, rutiner for avvikshåndtering eller melding av saker. Ved nærmere ettersyn var dette likevel liten systematikk i hva som kom inn og hvordan informasjon ble skriftliggjort og oppbevart. Bildet som tegnes av at dette arbeidet tidligere var spredt og lite systematisert, understøttes også av det vi finner av antallet saker var lite og tilfeldig, jfr. kapittel 5. Utfordringen er at på grunn av det lite systematiske arbeidet med slike saker, så lar de seg ikke finne igjen i systemet. Sakene dette gjelder har ingen emneknagg i de elektroniske systemene som gjør at de lar seg spore opp. Det viktigste funnet i dette arbeidet var dermed ikke det vi fant, men snarere det vi ikke fant. Saker om vold og overgrep ser ut til å ha vært usynlige i kommunenes systemer forut for TryggEst.

## De utsattes stemmer og erfaringer

Under denne overskriften ønsker vi å løfte frem noen av de utsattes stemmer og erfaringer fra TryggEst. Vi har valgt å vie ekstra stor plass til sitater for å få frem de utsattes egne stemmer mest mulig.

### *Tilbakemeldinger om involvering fra TryggEst*

De fleste hadde svært positive erfaringer med TryggEst. En av informantene fortalte om deres møte med TryggEst. Dette var en kvinne hvis samboer har blitt dømt for overgrep:

*Vi hørte om TryggEst, og vi var usikre på om vi skulle ta kontakt. Så landet vi på å takke ja til å møte koordinatoren. Vi møtte en vennlig, ikke-dømmende person, som viste et oppriktig ønske om å bli kjent med oss. Det som var så fint med å møte TryggEst-koordinatoren var at hun er så flink til å alminneliggjøre det – ikke unnskyldte, men alminneliggjøre at man kan gjøre uheldige valg, dumme valg, til og med ulovlige valg. Hun trygga både han og meg på at hans verdi som menneske, og min verdi som menneske, var upåvirkta av våre handlinger. Vi ble møtt på en human måte, av et menneske som var oppriktig interessert i følelsene våre. Hun klarte å fleipe med han – de kunne snakke om helt andre ting og de fikk en «connection»! Han ble ikke møtt bare som en person som hadde begått et lovbrudd, men også som en person som hadde følelser, interesser – og en kjæreste. TryggEst-koordinator var helt avgjørende! Det at hun har så god kompetanse på kognitive vansker. Hun bruker det til å hjelpe. Jeg opplevde at både jeg og samboeren min ble myndiggjort – at empowerment-perspektivet gjorde oss i stand til å stå i situasjonen.*

Som vi ser, bruker kvinnen nokså positive vendinger og kommer med gode tilbakemeldinger på TryggEst. Slik beskrivelser kjennetegner alle som opplevde hjelp fra TryggEst. De uttrykker at TryggEst var dypt involvert i saken deres.

På motsatt side fant vi to andre av dem vi snakket med. De fortalte oss at de ikke hadde noen erfaringer med TryggEst i det hele tatt. De hadde ingen oppfatning av at det var TryggEst som hadde arbeidet med saken deres. I den ene saken var det mor til den utsatte vi snakket med. Hun fortalte at TryggEst hadde vært med på et møte helt i starten hvor flere hjelpeinstanser var med. Siden det møtet hadde hun verken hørt noe mer om eller møtt TryggEst. I den andre saken er den utsattes klare oppfatning at selv om TryggEst var delvis synlig som aktør underveis, så var det ikke fra dem hun hadde fått hjelp. Hun var videre svært skeptisk til at utøver ble tatt hånd om av samme person:

*Til og med begynne med skjønte jeg ikke hva TryggEst var. Trodde henne skulle være en støtte for meg, helt til jeg skjønte at hun også hadde en fot i den andre leiren, det vil si i han. Så ble det lovet gull og grønne skoger. Men hvor ble det av alt gullet og det grønne? Jeg ble lovet hjelp til å ordne opp i ting, men jeg måtte ordne opp selv. Eksen min fikk hjelp, ny leilighet med en gang, møbler og hvitevarer og jeg sto igjen med et ødelagt kjøleskap og en sofa full av blod og helvete. Han fikk 10000,- i etableringstilskudd, mens jeg måtte gå i uvisse og vente. Hvorfor kunne hun ikke stå mer parat til meg? Hun hadde blant annet lovet at jeg skulle få ny sofa, men så skjønte jeg at jeg måtte søke på vanlig måte og det er jo det bare å glemme. I tillegg har saken hos politiet stoppet opp, ikke skjedd noe mer siden tidlig vår. Saken ble ytterligere etterforsket og det ble sagt at han skulle i avhør på grunn av flere forhold, men så har det ikke skjedd noe mer.*

Det er ikke unikt for denne saken at også utøver blir fulgt opp. I sitatet før dette beskrives det også hvordan utøver har kontakt med TryggEst. Forskjellen i den saken er at den utsatte og utøver ikke ble fulgt opp av samme person. Konklusjonen er at for noen utsatte er det vanskelig med denne sammenblandingen, for andre virker det å være greit.

Opplevelsen til de vi snakket med var altså todelt. Denne todelingen går på hvorvidt man har opplevd at TryggEst har vært aktivt inne i saken og gjort en jobb eller ikke. Det interessante med dette er at loggene til TryggEst og samtaler med andre instanser i sakene hvor de utsatte ikke mener at TryggEst har vært involvert, viser at TryggEst har hatt en langt mer aktiv rolle enn de utsatte selv har opplevd. Det er ikke heldig at enkelte av dem TryggEst bistår, ikke opplever å ha fått hjelp fra TryggEst, men øvrige data og tilbakemeldinger tilsier imidlertid at TryggEst i en del saker inntar en mer tilbaketrukket rolle og arbeider «i kulissene». Det vil si at de i større grad jobber med systemet og ikke opp mot den utsatte direkte. Vi skal nå se litt nærmere på hvordan TryggEst har blitt opplevd av de utsatte.

### *Eksempler på roller*

TryggEst har gjennom prosjektet rundt om i kommunene hatt flere roller og hjulpet de utsatte på ulike måter. Gjennom samtaler med de utsatte og de som står disse nært, så vi noen eksempler på dette. Det vi presenterer her er ikke utfyllende, men vi har fire eksempler på opplevelsen av hjelp fra TryggEst. Disse har kalt for roller. De to første handler om kontakten med den utsatte selv. De to andre rollene dreier seg om jobben som de utsatte opplever TryggEst gjør mot øvrige hjelpeapparat.

Den første rollen var TryggEst som veileder og rådgiver. En av de vi snakket med sa ettertrykkelig at «det å kunne få råd og oppfølging er så viktig!». De utsatte beskrev



her hvordan TryggEst på enkle, forklarende måter forteller om hvordan systemet fungerer, hva som skal skje i saken, hva som er lurt å gjøre og ikke gjøre og hjelper dem med forhold i sakene som de selv ikke skjønner eller selv klarer å følge opp. Den andre rollen var som samtale- og støttepartner og «noen å ringe til»:

*Så det er en av de viktigste oppgavene TryggEst har ... det at jeg kan sende en tekstmelding når jeg sitter der og synes det er altfor tøft. Så det er ikke bare det at de er her fysisk, men at jeg kan sende på melding. Under Koronaen så var det jo ingen kontakt med andre folk, men da hadde jeg TryggEst som ringte meg, og vi gikk tur med bikkja.*

Hvorvidt en rolle som slik støtte var tiltenkt TryggEst eller, vil det kanskje være ulike meninger om. Det virker uansett utvilsomt at de utsatte opplever denne delen av TryggEst som viktig. Som vi har sett i prosjektet og som vi viser til tidligere i dette kapitlet, er det ikke alle sakene hvor TryggEst av ulike årsaker har anledning til å innta en slik rolle. Spørsmålet blir hvem som ivaretar denne funksjonen i disse sakene. Vi har ikke svar på det, men mener det er grunn til å være oppmerksom på akkurat dette opplevelsesaspektet som går på å ha noen å snakke med. Å få konkrete råd og tiltak er nødvendig. Samtidig ser den øvrige støttende kontakten med noen fra hjelpeapparatet ut til å være viktig for de utsatte. En kvinne beskrev hvordan saken hennes var blitt henlagt, men at hun mener resultatet til slutt ble bra likevel. Årsaken tilskriver hun den *støtten* hun fikk og at de kan *hjelpe henne videre i andre saker*. En annen kvinne brukte nesten de samme ordene. Hun sa at det kan skje at saken blir henlagt, og at det da er greit å ha TryggEst der slik at hun kan komme seg videre.

Den tredje rollen går på opplevelsen av hjelpen som TryggEst gjør på vegne av de utsatte opp mot og i det øvrige hjelpeapparatet. Dette er oppgavene vi har beskrevet før i kapitlet her om hvordan TryggEst arbeider. Begreper som *katalysator* og *pådriver* kan brukes som oppsummering. TryggEst koordinerer og kobler inn øvrige instanser slik at hjelp og tiltak kommer på plass. En kvinne fortalte litt om bistanden hun hadde fått:

*Det har gått bra, og jeg har fått hjelp til å anmelde saken. De skaffet til veie papirer som bevis. Og så tok hun kontakt med politi og hjalp meg med bistandsadvokat og besøksforbud.*

Denne hjelpen ser vi går på kontakten med andre instanser, men det som nevnes er også de konkrete tiltakene som er blitt iverksatt, den konkrete hjelpen de har fått foruten råd, veiledning og støttesamtaler.

Den fjerde var å være tolk eller bindeledd i kontakten med politiet, advokat og rettssystemet. Mens den forrige rollen virker mer opplagt, var denne beskrivelsen mer uventet. Ikke desto mindre må den anses som en viktig rolle. Kvinnen i sitatet

helt i starten av dette underkapitlet om utsattes erfaringer, beskrev videre i intervjuet at også hun selv opplevde politiintervjuene som svært krevende og vanskelige. Hun fortalte at samtalene med TryggEst-koordinatoren ga samboeren hennes et språk og en forståelse som gjorde at han etter hvert ble trygg nok til å kunne gå til politiet og legge kortene på bordet. Også en annen kvinne beskriver hvordan TryggEst bidro til en lettere kontakt med politi og advokat. Vi gjengir her et lengre sitat for å gi god plass til de utsattes stemmer og for å gi et utfyllende bilde av hva rollen som tolk innebærer:

*TryggEst har hjulpet meg med å stå i avhør og i kontakt med advokat, fordi jo mer jeg hører min egen historie, jo mer usannsynlig virker den. Jeg er jo egentlig et oppegående menneske. Hadde gode karakterer, har høyere utdanning og har et oppegående hue, men når jeg skal gå gjennom det... jeg har kjempet mot politiet for at de ikke skulle ta han, fordi de hadde hele tiden en mistanke... jeg beskyttet han. Første avhør jeg hadde med politi så var jeg fortsatt hans. I avhøret med politiet her i [tatt bort av anonymiseringshensyn] så tok jeg på meg all skyld. Da sa politimannen at jeg stopper dette avhøret nå fordi slik det er nå så er det deg vi kommer til å gå etter. Men dette stemmer ikke... Du tok ikke noe piller eller brukte alkohol i de ukene du bodde på krisesenteret. Dersom du hadde vært alkoholiker så hadde du ikke klart å holde deg unna slikt i så mange uker. Så det bildet du gir av deg selv det stemmer ikke ... og det var jo det TryggEst hjalp meg til... og innse at jeg ikke er det monsteret som han fikk meg til å føle. [...]*

*Å kunne innse at historien jeg forteller er sant, det er ikke bare noe jeg finner opp. Jeg hadde også en del problemer med advokaten min. jeg følte at han ikke forsto meg. Jeg hadde jo ikke hatt noe kontakt med politiet før jeg traff han, men jeg følte at politiet kastet meg ut på gata... jeg var redd hver gang jeg så politi fordi jeg følte at jeg hadde gjort noe galt. Så kan jeg sende melding til henne når jeg trenger det. Så kan hun ringe advokaten min og forklare saken og hvordan prosessen er nå. Og så bekrefter det historien min og at det jeg forteller er sant, like mye ovenfor meg selv.*

*Når noen kommer tilbake fra slike forhold, mann eller dame... det er så fort gjort å gi opp altså og ikke se muligheter. Og det er greit med rettssystemet som sier at du har krav på fri rettshjelp fordi han har skadet deg så mye, men: når du ikke er sterk nok til å kunne sette ord på det og du ikke klarer å få til en dialog, så er det greit å ha noen som TryggEst, som har den erfaringen og som vet hvilke muligheter du har og hva du kan gjøre.*

Denne kvinnen refererer til hvordan det å snakke med TryggEst gjør at også hun selv oppnår – eller opprettholder – en annen forståelse av saken sin. Viktigst i denne sammenhengen er kanskje kombinasjonen av hennes egen forståelse og den

oppfatningen rettssystemet har. Kombinasjonen kan føre til at hun ikke kommer i dialog med aktørene i rettssystemet og dermed ikke får den behandlingen av saken som hun burde ha hatt. Dette gjelder spesielt denne saken som inneholder svært alvorlig, invalidiserende vold. Til politiets forsvar må det sies – noe kvinnen selv er åpen på – at hun nesten gjennomgående har villedet politiet og beskyttet overgriper. Verre må det vel anses å være når og dersom det er slik at utsatte ikke føler seg forstått av advokatene som er dem som skal tale de utsattes sak. Dersom advokater ikke egner å forstå og dermed jobbe for de utsatte som klienter; hvordan blir de da møtt av andre i rettssystemet? Vi mener ikke å slå fast at rollen som vi har beskrevet, tilsier at utsatte som gruppe kategorisk ikke blir tatt vare på. Rollen som en slags tolk og bindeledd er like fullt viktig: TryggEst bidrar til at de utsatte blir forstått i et rettssystem som muligens har en vei å gå når det gjelder møte med voldsutsatte. Dette til tross for at vold og overgrep er et prioritert område i politiet. Forholdene vi har trukket frem viser vel nettopp hvorfor dette *er* prioritert i politiet i dag.

### *Fra de enkle sakene til de mer kompliserte*

De utsatte vi har snakket med er knyttet til saker som går fra de såkalt enkle sakene til de mer kompliserte sakene. De enkle sakene kjennetegnes gjerne i TryggEst-sammenheng ved at de har en tydelig overgriper og en utsatt, en sterk part og en svakere part, samt at utfallet derigjennom skulle være forholdsvis enkelt å forutse. Det er i det minste mindre tvil om hvilken vei man må jobbe og de ulike involverte aktører er samstemmige om dette. Dette trenger ikke bety at saksmengden er mindre – selv om det ofte er det, men altså at skyld er lettere å plassere og det er liten tvil om at en av partene trenger ekstra beskyttelse. Her er et eksempel på en slik sak.

Kvinnen vi intervjuet hadde fått hjelp fra TryggEst i flere tilfeller. Hun har tatt kontakt om større og mindre saker som har vært viktig for henne. Enkelte av tilfellene har vært alvorlige og ligger innenfor ansvarsområdet for TryggEst. Kvinnen er 29 år, og bor i en gruppebolig for personer med utviklingshemming. Hun har godt språk, er utadvendt og har tydelig humoristisk sans. I intervjuet kommer det frem at hun og TryggEst-koordinatoren kjente hverandre gjennom arbeidet i kommunen forut for TryggEst, hvor kvinnen hadde tatt kontakt på grunn av krenkelser hun hadde vært utsatt for. Hun forteller om flere eksempler hvor hun har fått hjelp fra koordinator til forskjellige ting i livet. Det har handlet om alt fra forhold i gruppeboligen, relasjonen til foreldrene, oppfølging av primærkontakt og senest spørsmål om selvbestemmelse i tiden under koronastengning. Når vi tar dette opp her, er det på bakgrunn av en bestemt episode. Kvinnen forteller:

*- Det var en episode der en mann som jeg kjenner tok kontakt via Messenger. Han ville ha nakenbilde av meg, da. Men det kommer jeg aldri til å gi. Men han mente at det skulle jeg bare gjøre. Han vil ville ha nakenbilder – det var ubehagelig.*

- *Hva skjedde så?*

- *Vi anmeldte det faktisk. Og han fikk bot. Jeg var til avhør på barnehuset.*

I samtale med TryggEst-koordinator fikk kvinnen råd om å ikke slette noe på PC-en, og ikke blokkere personen. Isteden ble hun bedt om å ta skjermdumper av meldingene hun hadde fått og lagre dem, og hun måtte være nøye med å ikke slette noe. Utskriftene av dette materialet ble viktig bevis da politiet ila mannen bot for dette forholdet. Koordinator viser til at hun også har gitt andre personer i målgruppa tilsvarende råd i lignende saker.

En annen av sakene var langt mer komplisert, og mer sammensatt enn ved første øyekast. Saken handler om en kvinne som har vært utsatt for svært alvorlig og gjentatt vold fra sin tidligere partner over en periode på tre år. Hun har blant annet blitt forsøkt druknet i badekaret, kvalt, slått i ansikt og kropp, verbalt trakassert og kontrollert gjennom ikke å få gå ut av boligen. Samme sak er brukt som eksempel over, men der på TryggEst sin rolle som tolk:

*Jeg har vært i et voldelige forhold i over tre år. Den psykiske volden har vært verst. Den fysiske volden kan jeg leve med, men den konstante frykten er vanskelig. Jeg hadde ikke noe tro på meg selv, jeg var klar til å gå tilbake til han. Jeg følte at det var min skyld. [...] Etter det første avhøret så skjønnte politiet at det var noe feil. Jeg fremstilte meg selv som et alkoholmisbrukende pillemonster. Han hadde sagt til meg at det var ingen andre som ville ha meg, bare han. Det var det krisesenteret fikk meg til å innse... etter så mange år... du mister deg selv og har ingen egen vilje... det er ingen som har noen grunn til å holde på slik... å slå slik, men det er utrolig... du mister troen på deg selv, men det er jo det jeg trenger hjelp til...*

Saken kompliseres av at hun tidlig i saken i avhør med politiet tok på seg all skyld. Dette vet vi fra andre saker om vold i nære relasjoner, kan skje. Det betyr ikke nødvendigvis at den utsatte ikke har blitt utsatt for vold – og da fra en sterkere part, men at den utsatte kanskje er eller har vært i et så kontrollerende forhold at hun tar i bruk forklaringen til sin voldsutførende partner om at hun er skyld i det hele. Situasjonen i dag er at saken står som uavklart. Det er usikkert hvorvidt saken blir henlagt eller ikke. Slik vi forstår saken handler det ikke om manglende bevis for at hun er blitt utsatt for vold, men hvorvidt det er slik at bare den ene parten kan lastes for det som har skjedd. Vi vet ikke hva som skjer framover, og nøyer oss med å konstatere at de som kjenner saken finner den vanskelig. Selve innholdet i saken skulle sett utenfra virke åpenbar, gitt den alvorlige volden som er utført. Likevel beskrives den altså som sammensatt og vanskelig.

## Oppsummering

Dette kapitlet har sett på erfaringene fra TryggEst-ansatte, meldere, øvrige kommunalt ansatte, samt utsatte og enkelte pårørende. Kommunenes erfaringer med prosjektet er i sum at TryggEst er en nødvendighet, at TryggEst som prosjekt har fungert som tenkt og at tjenesten TryggEst er blitt gradvis utviklet i løpet av prosjektperioden. Status for høsten 2020 og ved prosjektslutt for kommunene samlet sett, er at prosjektene jevnt over går bra og at de fleste kommunene i prosjektet tenker å videreføre TryggEst. Den eneste kommunen som ved prosjektslutt ikke ser ut til å gjøre noe videre med TryggEst, er Oslo.

Aktiviteten i prosjektet har foruten mottak av meldinger og behandling av saker, handlet om informasjon om TryggEst både innad i kommunene, til andre aktører som arbeider innen nedslagsfeltet til TryggEst og utad til befolkningen. Mye av kompetansebyggingen skjedd gjennom aktiviteten til de operative gruppene. Disse har møttes jevnlig, både for å diskutere saker, utveksle informasjon og lære opp hverandre.

Kommunene har prioritert kompetanse og informasjon noe ulikt. Enkelte har lagt mest vekt på å informere befolkningen om TryggEst, mens andre har fokusert på intern opplæring og informasjonsspredning. Det gjenstår en del før TryggEst er kjent blant kommunenes innbyggere. Mengden saker varierer fra kommune til kommune. Det samme gjelder antatt utbytte de ulike målgruppe har hatt av prosjektet.

I de fleste kommunene har prosjektet vært lagt til enheten som gir tjenester knyttet til helse og omsorg. Det varierer mellom kommunene hvordan de har organisert disse tjenestene, men mange kommuner har to grupper. En gruppe er gjerne en leder- eller styringsgruppe som sørger for forankring på høyere nivå i kommunen. Den andre – ofte kalt den operative – gruppen består av personer som arbeider mer direkte med TryggEst på dag-til dag-basis. Kommunene har hatt en prosjektleder som styrte prosjektet og hadde ansvar for aktiviteten til de ansatte som arbeider operativt med TryggEst. Rollen til prosjektleder var noe forskjellig. Enten hadde denne kun koordineringsansvar eller så deltok denne også selv i det konkrete saksarbeidet.

Organisering og forankring av prosjektet i kommunene har vært noe forskjellig i løpet av prosjektet. Enkelte kommuner kom svært godt i gang fra starten, men har opplevd vansker lengre ut i prosjektperioden. Andre hadde startvansker, men fikk etter hvert organisert og forankret prosjektet på en god måte. Dette selv om forankringen av TryggEst ute i kommunenes tjenester viser et sammensatt bilde og henger sammen med øvrige ansattes kompetanse og kunnskap om vold og overgrep. Et annet tydelig skille mellom kommunene har handlet om rollen og arbeidsoppgavene til TryggEst-teamene. I noen kommuner fungerte teamene primært som sentral for mottak av

meldinger, men hadde gjerne (men ikke alltid) i tillegg en rolle som en veilednings-, ressurs- og kompetansepool.

Kommunene opplever sårbarhet ved at TryggEst står og faller på enkeltpersoner. Det er i hovedsak for prosjektlederrollen denne sårbarheten har gjort seg gjeldende, men også det at andre ansatte i og rundt TryggEst sluttet, gjorde forholdene for TryggEst vanskelig noen steder. Selv om pandemien har satt en del begrensninger er det viktig å påpeke at sårbarheten like mye handler om de andre forholdene vi har nevnt og er en vedvarende utfordring mange kommuner opplever.

Samarbeidet innad i kommunene ser ut til å ha fungert godt de aller fleste stedene. Dette kan ha å gjøre med utgangspunktet og hensikten med TryggEst, hvor nettopp økt samarbeid var en av hovedelementene i prosjektet og hvor man gjennom de ulike gruppene i prosjektet har inkludert ansatte fra ulike tjenester i kommunen. Enkelte kommuner oppgir ikke desto mindre at det er enkelte etater, enheter og personer som de skulle ønske hadde vært mer delaktig. Det er ikke noe mønster i hvem dette gjelder. Det er heller ingenting som tyder på at dette er kritisk for utviklingen av TryggEst på disse stedene.

Det eksterne samarbeidet ser også stort sett ut til å ha fungert tilfredsstillende. De fleste kommunene oppgir å ha hatt kontakt med de instansene som er mest aktuelle. Samtidig ser det ikke ut til at det har vært et omfattende samarbeid med eksterne instanser, slik som fylkesmann, habiliteringstjeneste, psykiatrien og RVTS-ene. Ei heller har fastlegene vært mye involvert. En av de største og kanskje betydningsfulle positive endringene som har kommet i løpet av prosjektet er forholdet til politiet. Mot at det tidligere i prosjektet var noe utfordrende, er det i dag et godt samarbeid med politi i alle kommunene i prosjektet.

Mottakssystemet for TryggEst er noe forskjellig i pilotkommunene. Felles for kommunene er at de har et telefonnummer som publikum kan ringe til og at det finnes et skjema man kan fylle ut på nett.

Dokumentasjon og journalføring av innmeldte opplysninger til TryggEst ble i starten av prosjektperioden opplevd som en utfordring i mange pilotkommuner. I flere av kommunene har man etter hvert funnet måter å gjøre dette på som fungerer. I andre kommunene opplever man fortsatt praktiske og juridiske problemer knyttet til journalføring og dokumentasjon.

De fleste utsatte vi snakket med var positive. Et mindretall har ingen oppfatning av at TryggEst har vært aktivt inne i saken deres, selv om logg og annen informasjon i sakene tilsier noe annet. Vi har gitt fire eksempler på roller som TryggEst oppleves å ha. Den første rollen var TryggEst som veileder og rådgiver. Den andre rollen var som samtale- og støttepartner og «noen å ringe til». Den tredje rollen går på

opplevelsen av hjelpen som TryggEst gjør på vegne av de utsatte opp mot og i det øvrige hjelpeapparatet. Begreper som katalysator og pådriver kan brukes som oppsummering. TryggEst koordinerer og kobler inn øvrige instanser slik at hjelp og tiltak kommer på plass. Den fjerde var å være tolk eller bindeledd i kontakten med politiet, advokat og rettssystemet. De utsatte vi har snakket med er knyttet til saker som går fra de såkalt enkle sakene til de mer kompliserte sakene.

## 5. Meldinger og saker etter innføring av TryggEst

### Innledning

For å få et bilde av hvordan piloteringen av TryggEst har fungert, har det vært viktig å få en oversikt over sakskomplekset en arbeider med og hvordan dette har endret seg etter innføringen av TryggEst. Vi har derfor bedt kommunene fylle ut et enkelt anonymt skjema om de konkrete sakene de har arbeidet med (Jf. kapittel 2). Dette skal gi et bilde av både antall saker, type overgrep, trekk ved fornærmete og relasjonen mellom fornærmet og gjerningsperson, hvem som melder, hvordan meldingene håndteres og hvilket utfall håndteringen får. En slik undersøkelse ble gjennomført før TryggEst ble iverksatt, og gjaldt saker for 2016 og 2017. Dette ble så fulgt opp med tilsvarende registrering fra 1 oktober 2018 og fram til og med juni 2020. Det ble gjort en oppsummering for første år (oktober 2018 til september 2019) i prosjektets delrapport 2 (Tøssebro m.fl. 2019). I dette kapitlet vil vi presentere og sammenligne data i tre faser:

- Før TryggEst – 2016 og 2017
- Første år etter TryggEst – første oktober 2018 til siste september 2019
- Andre (trekvtart) år etter TryggEst – første oktober 2019 til siste juni 2020

Gjennomgangen av resultatene skal tjene tre formål:

- Å undersøke endringer etter iverksettingen av TryggEst – å sammenligne før og etter.
- Å undersøke endringer etter hvert som TryggEst blir mer etablert – å sammenligne første og andre år
- Å gi et oversiktsbilde av sakene etter at TryggEst ble innført, både hva gjelder type overgrep, kjennetegn ved fornærmete, hvem som melder etc.



Den spesielle situasjonen som oppsto etter innføringen av de strenge smittevernstiltakene i mars 2020, gjør at sammenligningen mellom første og andre år må tas med forbehold. Mange tjenester rapporterer om nedgang i antall saker, det være seg fordi utsatte er mindre på arenaer der potensielle varslere kan observere tegn på overgrep, at arenaer for overgrep er mindre i bruk eller fordi oppmerksomheten i deler av tjenesteapparatet var så rettet mot smittevern. Vi vil derfor parallelt med resultatpresentasjonen drøfte mulig påvirkning fra Korona-situasjonen.

Innføringen av TryggEst, med en økt oppmerksomhet på vold og overgrep mot sårbare voksne og et tydeligere system for håndtering av saker, kan potensielt føre til flere typer endringer. For det første kan en vente en økning i antall saker. Noe av hensikten med TryggEst er å avdekke flere saker og de fleste kommunale kontaktpersoner som vi intervjuet før TryggEst var enig om at det sannsynligvis var betydelige mørketall på området. Vi så også at før TryggEst fanget det kommunale apparatet opp klart færre saker enn *Safeguarding of Vulnerable Adults* gjorde i England (Elvegård mfl, 2018; NHS, 2017). Spørsmålet som reiser seg er derfor om en faktisk får avdekket flere saker. Selvsagt er det et håp om at TryggEst på sikt vil virke forebyggende og at antall saker går ned, men en slik effekt er urealistisk innenfor piloterings-perioden. Unntaket er saker der en får avbrutt gjentagende overgrep, men det vil ikke framstå som færre saker i vårt materiale. I prosjektperioden vil derfor endring i antall saker primært bli tolket i lys av målet om å avdekke flere – som en indikator på reduserte mørketall og i praksis økt mulighet for å gripe inn.

En kan også spørre om det skjer en endring i type saker, både med hensyn på fornærmete og gjerningsperson, og ikke minst relasjonen dem imellom. En kan tenke seg at det blir flere tilfeller av avdekking av «skjulte» overgrep og/eller vold i nære relasjoner. Tilsvarende kan det være endringer i hvem som melder. Et enkelt og kjent system for melding kan for eksempel føre til flere meldinger fra personen selv, pårørende, naboer eller andre som er i kontakt med fornærmete. En kan også anta at flere meldinger kommer til koordinator for TryggEst eller lignende, og at sakene derfor behandles mindre tilfeldig eller ad hoc. Kanskje blir flere saker anmeldt til politiet, og at det blir mer system i hvordan sakene konkluderes og hvilke følger de får.

Det er denne typen spørsmål som står i sentrum for dette kapitlet. Vi bygger i all hovedsak på data fra det enkle anonyme skjemaet som representanter for kommunene har fylt ut. I praksis er dette koordinator/prosjektleder, eventuelt i samarbeid med et TryggEst-team. Disse data blir imidlertid supplert med informasjon vi hentet inn i forbindelse med intervju av koordinator/ kommunal prosjektledelse. Vi presenterer våre funn under to hovedoverskrifter: 1) Antall saker og kjennetegn ved dem, og 2) Melding og håndtering av sakene.

Før vi presenterer funnene er det verd å minne om at våre data gjelder meldte eller avdekkete saker. Vi vet ikke noe om hvor mange saker som «burde» vært avdekket,

og om forskjeller mellom kommuner skyldes at det i noen kommuner «er» flere saker, eller om noen avdekker en større andel. Det er viktig å ha dette i minnet når en fortolker funnene. Videre skal en notere at det som er registrert etter innføringen av TryggEst, nettopp er saker som kommer til TryggEst, direkte eller via andre, men ikke saker som den enkelte tjeneste mottar og behandler uten å involvere TryggEst. Her kan det være forskjeller mellom både kommuner og tjenester i den enkelte kommune, og over tid.

## Antall saker og kjennetegn ved dem

### *Utviklingen i antall saker*

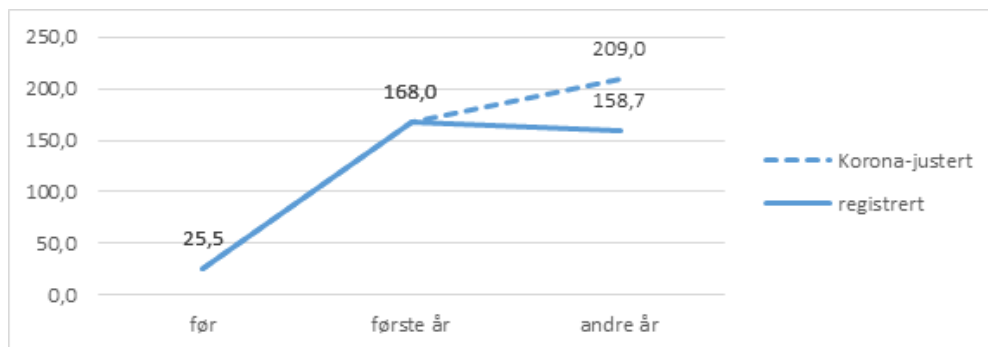
*Vi har fått saker vi ikke ville fått uten TryggEst (TryggEst-koordinator)*

Vi så en betydelig økning i antall saker etter at TryggEst ble iverksatt i pilotkommunene. Som nevnt tidligere, varierte dato for lanseringen noe mellom kommunene, men i praksis var alle i gang i løpet av oktober eller tidlig i november 2018. I løpet av 12 måneder fra 1 oktober 2018 til 30 september 2019 ble det registrert 174 saker. Dette var en økning fra 149 saker til sammen for 2016 og 2017. Tallene for 2016-2017 tilsvarer et årlig antall på 74,5, og dermed er 174 saker mer enn en dobling. Flere koordinatorer bekrefter denne tendensen i intervjuene. Fra 1 oktober 2019 til siste juni 2020 ble det registrert 120 saker, noe som tilsvarer en årlig frekvens på 160 saker – altså en liten nedgang fra første år, men en klar økning fra perioden før TryggEst ble innført.

Tallene indikerer en betydelig vekst fra før TryggEst, men er trolig en sterk undervurdering av de reelle endringene. Det skyldes følgende: I 2016-2017 kom en stor andel av sakene fra en av bydelene i Oslo, 89 saker. Etter iverksettingen av TryggEst har samme bydel kun registrert 5 saker. I følge lokal prosjektleder bør ikke endringen tolkes som at bydelen har eller fanger opp færre saker, men at en for «før-registreringen» mobiliserte de ulike tjenestene til å rapportere inn saker. Etter innføringen av TryggEst har de ikke gjort noen slik mobilisering, men kun registrert saker som har kommet inn til TryggEst. Det antas å være og å komme like mange saker som før, men at de også meldes og håndteres som før. Dermed forblir saken i den aktuelle tjenesten og kommer ikke inn til TryggEst. Dette skyldes blant annet vanskene med å innføre TryggEst i den komplekse organisasjonen som Oslo kommune utgjør, jamfør innskuddet med fire eksempelkommuner. I praksis parkerte en av bydelene i Oslo TryggEst tidlig i 2020, og det var lite aktivitet i den andre. Det betyr at når en skal vurdere økningen i antall saker, bør Oslo holdes utenfor.

Ser vi bort fra Oslo og regner om til sammenlignbare tall, blir bildet en årlig rate på 25,5 saker før TryggEst, 168 første år etter TryggEst og 158,7 saker andre år etter TryggEst. Til år 1 er det med andre ord en kraftig økning i antall saker, mens det er en svak reduksjon til år 2. For begge år er det imidlertid mer enn seks ganger så mange saker som før TryggEst. Nedgangen fra år 1 til år 2 kunne i en normalsituasjon tolkes som at det var «oppsamlete» saker i starten, og at år 2 representerer det nivået en kan forvente å ligge på.

2020 er imidlertid ingen normalsituasjon, og om vi ser på data for hvilket kvartal sakene først ble rapportert, ser vi et dramatisk fall til siste kvartal (april-juni 2020). Da ble det registrert mindre enn en tredel av antall saker som i første og andre kvartal (oktober-desember 2019 og januar-mars 2020). Det er urimelig å tolke det på annen måte enn i lys av korona-situasjonen og smittevern-tiltakene som ble satt i verk 12. mars 2020. Vi ser et svakt spor av nedgang til andre kvartal, som inkluderer mars, mens det store fallet er til tredje kvartal. Om vi forutsetter at antall saker var noenlunde stabilt gjennom året (slik det var første år), kan en ut fra antall saker første kvartal estimere et antall på drøyt 200 saker (200-209 avhengig av estimeringsmåte) for andre år.



Figur 1: Årlig frekvens av saker utenom Oslo – før TryggEst, første år og andre år. Registrerte saker, samt Korona-justerte tall for andre år.

Gitt disse justeringene, kan utviklingen i antall saker framstilles som i figur 1, og med en økning på nær åtte ganger fra før TryggEst til andre år etter innføringen. Det representerer likevel ikke mer enn 0,55 promille av befolkningen i disse kommunene – og langt under de tallene som rapporteres fra England (2,5 promille av befolkningen i 2016, jf. NHS, 2017, og 2,63 promille fra april 2018 til mars 2019). Kun en av pilotkommunene lå første år like høyt (eller høyere) i andel av befolkningen som de engelske tallene, men der ser vi en nedgang til år 2. Det er derfor ikke urimelig å anta at vi fortsatt har mørketall, og at en kan forvente en viss vekst framover. Det er helt umulig å anslå hva en kan forvente av vekst, men sannsynligvis vil en nasjonal utrulling gjøre at informasjon om TryggEst blir mer kjent i befolkningen, kanskje som for krisesenter eller barnevernet, og dermed potensielt mange flere som melder

fra. Her er det imidlertid stor usikkerhet. Vi kommer tilbake til det etter å ha sett nærmere på type saker og meldere.

Fallet til tredje kvartal gjelder nær sagt alle kommuner. Unntaket er en liten kommune der det ene tilfellet kan tolkes som tilfeldig variasjon. Ellers er det kun to store kommuner som har registrert saker fra april til juni 2020. Der er det imidlertid klart færre saker enn tidligere i 2020. I de andre kommunene var det stille etter nedstengingen av landet.

Vi kan videre notere, sett bort fra Korona-situasjonen, at det er stor variasjon i antall saker mellom kommunene. Noe er logisk siden de er av svært forskjellig størrelse, men det er variasjon også om vi ser på antall saker som andel av befolkningen. Dersom vi ser perioden oktober 2018 til mars 2020 i ett (holder perioden med nedstengning utenfor), finner vi årlige andeler fra 0,3 til 3 promille av befolkningen (Oslo er holdt utenfor). Den høyeste andelen skyldes svært mange saker i en liten kommune første år, men den ligger fortsatt relativt høyt andre år. For øvrig ligger kommunene fra 0,3 til 0,8 promille – de fleste fra 0,7 til 0,8 promille av befolkningen.

Vi vet ikke hva den store variasjonen skyldes, om en ser bort fra Oslo der saker håndteres av tjenestene og ikke blir fanget opp av TryggEst (så lenge det eksisterte der). Det ser ut til å være en viss forskjell etter kommunestørrelse, ved at store kommuner fanger opp en mindre andel. Det er imidlertid ikke entydig. Et sentralt spørsmål er imidlertid om variasjonen skyldes at det forekommer mer vold og overgrep i enkelte kommuner, eller om det skyldes at mer avdekkes eller rapporteres til TryggEst i enkelte kommuner. Det har vi ingen mulighet til å svare på, men det at vi ligger så langt under de engelske tallene tilsier at det fortsatt er en vei å gå når det gjelder avdekking – og at den veien kan være lenger i noen store kommuner.

I rapporten fra før-fasen (Elvegård mfl., 2018) brukte vi noen kjennetegn ved de registrerte sakene for å vurdere underreportering eller mørketall, for eksempel andelen saker med gjentatte hendelser (indikator på om en også fanger opp mer enn det som er gjentakende), andelen saker der det ligger konkrete observasjoner til grunn (indikator på om saker basert på mistanke blir meldt), og om det er store forskjeller i hvilken gruppe fornærmete som fanges opp av ulike kommuner (indikator på om visse enkeltgrupper ikke fanges opp i enkelte kommuner). Vi kan se en del endringer i dette bildet. Hovedtyngden av sakene gjelder gjentatte overgrep, men andelen har gått ned fra 71 prosent før TryggEst til 65 prosent første år og videre til 56 prosent andre år. Det er få saker basert på enkelthendelser, men flere saker der det ligger noen få hendelser til grunn (økning fra 1 prosent i 2016/2017 til 21 prosent andre år etter innføringen av TryggEst). Det kan tolkes som mindre underreportering, men likevel fortsatt lav rapportering av enkelthendelser (10 prosent av sakene i år 2). TryggEst fanger dermed primært opp gjentakende vold og overgrep. Vi vet ikke om det skyldes om målgruppen primært er utsatt for vedvarende overgrep, og

sjelden enkelthendelser, eller om TryggEst så langt primært avdekker det som er mer vedvarende.

Videre ser det fortsatt ut til at de fleste sakene oppstår etter at personen selv har fortalt om det, eller at noen har observert hendelser eller skader. Få saker meldes på bakgrunn av mistanker eller uro. Andelen saker basert på mistanke har faktisk gått ned i perioden TryggEst har eksistert, men antallet er stabilt. Det er for så vidt ikke overraskende at mange er tilbakeholden med å melde mistanker, og dette vil også være vanskeligere å behandle for TryggEst-teamene. Det støtter likevel en oppfatning av at det fortsatt er en vei å gå når det gjelder avdekking av vold og overgrep mot sårbare, risikoutsatte voksne. Det som øker, er andelen saker knyttet til at fornærmete selv har fortalt om det. Det øker fra 32 prosent via 47 prosent til 55 prosent. Noe annet som det er verd å notere seg er at andelen saker der koordinator er usikker på kilden, synker fra en av fem saker til nesten ingen. Det siste må tolkes som at innføringen av et system for håndtering også har skapt en tydeligere struktur rundt innhenting av relevant informasjon. Tolkningen av økningen i andelen som har fortalt om hendelser selv, kommer vi tilbake til når vi går mer i detalj i hvem som melder sakene.

Før TryggEst var det stor variasjon i hvilken gruppe fornærmete som ble fanget opp i de ulike kommunene. Vi tolket det som at oppmerksomheten i stor grad var rettet mot en eller få grupper (jf. Vislie og Gundersen, 2017), men hvilken gruppe det var snakk om varierte mellom kommunene. Vi ser fortsatt samme tendens (f. eks. at Tromsø oftere registrerer fornærmete med utviklingshemming, Trondheim har flere med psykiske vansker og Alta flere eldre). Tendensen er imidlertid svakere etter TryggEst. Det kan vanskelig tolkes å en annen måte enn at TryggEst har ført til at en ser bredere på målgruppen av personer som har vansker med å beskytte seg selv, men at ulikt fokus fortsatt kan føre til underrapportering for enkeltgrupper. Fra en kommune fortalte for eksempel koordinator at innenfor rus og psykiatri hadde en allerede etablert rutiner, og de har fortsatt i samme spor. Det gjør at de i liten grad rapporterer til TryggEst, men heller håndterer sakene internt i tjenesten. Koordinator vurderer dette som ok, fordi målgruppen er så vidt forskjellig og at faren for vold og overgrep på en helt annen måte er et problem i miljøet i denne tjenesten, og må derfor møtes på en annen måte. Koordinator i en annen kommune nevner at de får få saker fra enheter som ikke er representert i teamet som jobber med TryggEst. En koordinator forteller om flere saker fra hjemmetjenesten etter at koordinator flyttet kontor og fikk større fysisk nærhet til denne tjenesten. Disse kommunene er ikke blant de som har registrert få saker, så noen forklaring på kommunal variasjon i antall saker er det neppe. Det støtter imidlertid vurderingen av at det fortsatt sannsynligvis er mørketall, men også at noe av det TryggEst ikke fanger opp kan bli håndtert av andre deler av systemet. Vi minner i den forbindelse om at Opptrappingsplanen (Prop. 12S, 2016-2017) som lanserer TryggEst, inneholder mer enn 80 tiltak.

Bildet er uansett at iverksettingen av TryggEst har medført en betydelig økning i antall saker som fanges opp av det kommunale apparatet – seks til åtte ganger flere – men at det er stor variasjon mellom pilotkommunene. En sammenligning med engelske tall kan tyde på at det fortsatt er en vei å gå. Det er særlig saker med eldre fornærmete som det er betydelig flere av i England. Der gjelder nesten to av tre saker personer som er over 67 år (NHS, 2017), mens hos oss er det en tredel (se senere). Den kommunale variasjonen i hvilken gruppe det kommer saker for, det at hovedtyngden dreier seg om gjentakende saker og at det er få saker basert på mistanke, støtter at her fortsatt er mørketall. Det å gjøre systemet mer kjent og innarbeidet, herunder at det blir nasjonalt, vil trolig føre til en ytterligere økning i antall saker.

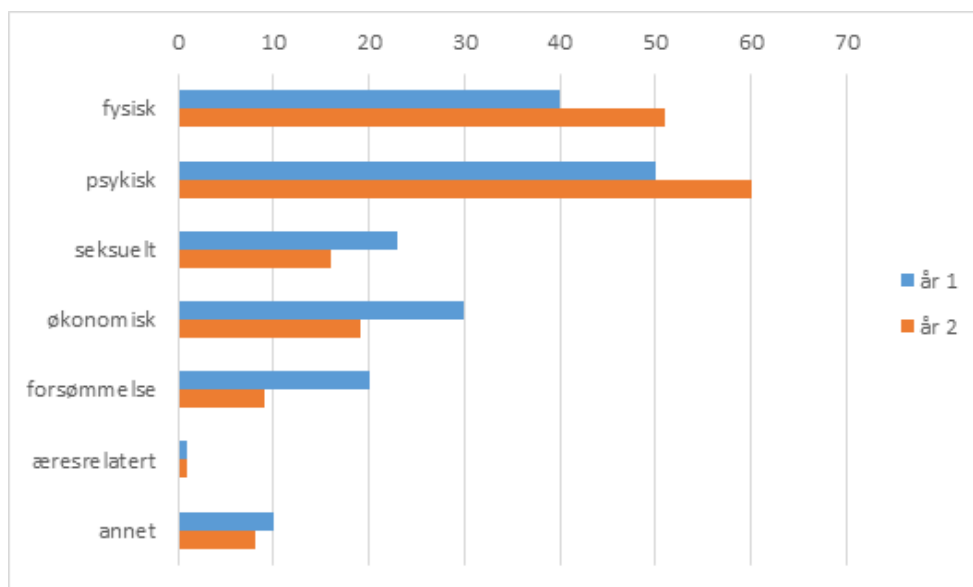
### *Type overgrep*

Vi har bedt koordinatorene opplyse hva slags overgrep det er snakk om. De kunne krysse av for vold/overgrep som var fysisk, psykisk, seksuelt, økonomisk, forsømmelse/omsorgssvikt, æresrelatert eller annet. Vi har ikke inkludert den typen overgrep som på et senere tidspunkt ble en del av TryggEst sin eksplisitte liste over overgrepstyper, nett-overgrep; men de som svarte hadde muligheten for å ta det med under «annet». For to av de 174 sakene første år er det markert at det er nettovergrep, for år to er det en sak.

Respondentene kunne krysse av for flere svar, inntil to, men noen krysset av for både tre, fire og fem. Rundt 45 prosent har krysset av for to eller flere typer overgrep. Bildet er likt for år 1 og 2. Det betyr at i en stor andel av sakene dreier det seg om sammensatte overgrep. Til sammen er det krysset av 299 ganger for 167 saker i år 1, og 195 ganger for 119 saker i år 2. Dette er en klar økning siden før TryggEst da 23 prosent oppga at det var sammensatt. En kan imidlertid ikke utelukke at økningen skyldes registreringsmåten. Før TryggEst ble respondentene bedt om å skrive hvilken type overgrep det dreide seg om, og om de skrev flere ble det registrert som sammensatt. Vi var imidlertid ikke eksplisitt på at de kunne skrive flere. Etter TryggEst svarte de med en enkel avkrysning, der det var eksplisitt at de kunne sette inntil to kryss. Det er ikke usannsynlig at denne måten å gjøre det på, gjorde det lettere å sette flere kryss.

Figur 2 viser prosentvise andeler for de ulike typene overgrep for år 1 og år 2 etter innføringen av TryggEst. Vær oppmerksom på at prosentene er av alle *saker*, og siden en kan svare flere overgrepstyper for hver sak, blir summen i figuren mer enn 100. Figuren viser at psykiske overgrep dominerer, men at det også er registrert mange saker med fysisk vold. Disse to typene representerer også en økende andel av alle overgrep i år 2 sammenlignet med år 1. Figuren viser videre at det er en del saker med seksuelle overgrep, økonomiske overgrep eller forsømmelse og/eller omsorgssvikt, men her er det fallende andeler fra år 1 til år 2.

En nærmere analyse av sammensatte overgrep viser at det særlig er fysiske og psykiske overgrep som forekommer i kombinasjon, men det reflekterer at dette også er de to vanligste formene for overgrep. Relativt sett forekommer sammensatte overgrep oftere ved seksuelle overgrep – med samtidig avkrysning både for psykiske overgrep og fysisk vold. Av 19 saker med seksuelle overgrep har 11 krysset av for minst to andre overgrepstyper. 10 av disse er gjentatte overgrep. Det er primært ved seksuelle overgrep der fornærmete har rus/RoP- problematikk at disse overgrepene inngår som en del av et svært sammensatt bilde. Forsømmelser og økonomiske overgrep er oftere eneste avkrysning, men en finner noen kombinasjoner av psykiske overgrep sammen med økonomiske overgrep.



Figur 2: Type overgrep oktober 2018-september 2019 (år 1) og oktober 2019-juni 2020 (år 2). Prosent av alle saker (År 1: N=167, antall avkrysninger 299, År 2: N=119, antall avkrysninger 195)

Sammenlignet med situasjonen i 2016-2017 ser det ut til at kommunene første år etter TryggEst særlig fanget opp flere tilfeller av økonomiske overgrep (økt fra 10 til 30 prosent år 1) og forsømmelser. Forsømmelser er i så måte interessant, for det utgjorde en av tre saker i England i 2016 (NHS, 2017), mens det var forsvinnende få hos oss før TryggEst. År 1 var det en del av bildet i en av fem saker. Figur 2 viser imidlertid at andelen saker med økonomiske saker og forsømmelse synker til år 2. Det er usikkert hvordan det skal tolkes.

Kategorien «annet» i figuren er ganske sammensatt. Som nevnt er det tre nettovergrep, to i år 1 og ett i år 2. Videre ser vi eksempler som «drapstrusler», manglende egenomsorg og materielle ødeleggelser. Det sammensatte bildet gjelder både år 1 og år 2.

Hovedbildet når det gjelder type overgrep er etter dette følgende: En stor andel er sammensatte overgrep, der kombinasjonen av fysiske og psykiske overgrep er vanligst. Sett opp mot den høye forekomsten av gjentatte overgrep, peker dette i retning av at disse personene lever eller har levd i en mer eller mindre vedvarende overgrepssituasjon. Dette gjelder ikke minst de som er utsatt for seksuelle overgrep – der mønstret er sammensatte og vedvarende overgrep. Vi ser også at det med TryggEst avdekkes flere overgrep. Fordelingen har endret seg etter innføringen av TryggEst, ved at det første år kom flere saker med forsømmelser og økonomiske overgrep, mens for år to dominerer psykiske og fysiske overgrep mer. Veksten i saker gjelder imidlertid på bred front – for alle typer overgrep.

Fra intervjuene med koordinatorene kan vi føye til at en del saker er svært utfordrende for hjelpeapparatet og TryggEst. Dette skyldes dels at en går inn i overgrepstyper som man tidligere sjelden har gått inn i og dels at sakene er vanskelige å håndtere uavhengig av om en har erfaring med sakstypen fra før eller ikke. En koordinator nevner at barnevernlederen i samme kommune litt overrasket utbrøt at «dere har jo vanskeligere saker enn vi har» (se også eksemplene på saker (første innskudd) og kapittel 4).

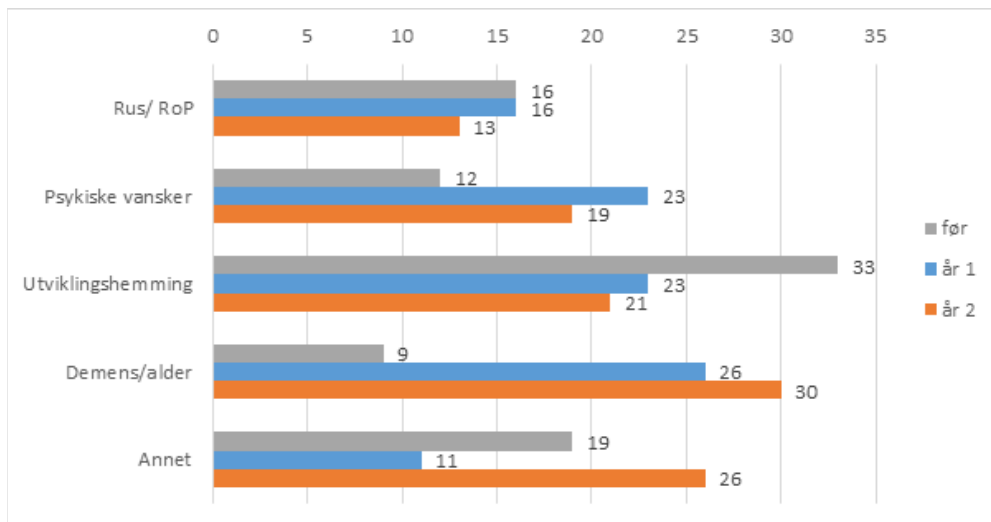
### *Kjennetegn ved den fornærmete*

Det er registrert langt flere saker der den fornærmete er en kvinne, sammenlignet med menn. Mer enn to av tre fornærmete er kvinner. Overrepresentasjonen av kvinner er større etter TryggEst enn før. Før TryggEst var det knapt 60 prosent kvinner, mens det etterpå er henholdsvis 73 (år 1) og 71 (år 2) prosent. Vi ser videre, når det gjelder aldersfordeling, at dominansen av unge fornærmete før TryggEst er nesten borte etterpå. Selv om vi kun har registrert alder i svært grove kategorier (av hensyn til anonymisering); under 40 år, 40-67 år og over 67 år, fordeler sakene seg nå med om lag en tredel i hver alderskategori. Før TryggEst var mer enn halvparten under 40 år, og bare 15 prosent over 67. Det skjer en liten endring fra år 1 til år 2, ved at det er noe flere unge og eldre (begge 37 prosent) og noe færre middelaldrende (27%). Overvekten av unge og eldre gjelder kun for kvinner, for menn er de tre aldersgruppene tilnærmet like store.

Når det gjelder fornærmetes type sårbarhet, var tallene for 2016-2017 sterkt preget av at det var registrert mange saker innenfor rus/RoP-miljøet i Oslo. Det medførte en sterk forskyving av bildet til etter TryggEst, fordi Oslo da knapt registrerte saker – noen som medførte et sterkt fall i andelen fornærmete med rus/RoP som sårbarhet (se Tøssebro mfl. 2019). Det gir imidlertid et bedre bilde av utviklingen om vi holder Oslo utenfor. Da framstår utviklingen som i figur 3. Merk at tallene ikke er helt sammenlignbare før og etter TryggEst, fordi en før TryggEst bare kunne oppgi en type sårbarhet, mens etterpå kunne en gjøre inntil to avkryssninger. Problemet med å sammenligne er imidlertid ikke like stort for type fornærmet som for type overgrep,



fordi det er færre som har markert for flere typer fornærmet. For år 1 hadde vi 211 avkryssninger for 167 saker, mens for år 2 var det 131 avkryssninger for 119 saker.



Figur 3. Antall saker etter typer sårbarhet hos fornærmete. Prosent av saker før TryggEst og prosent av avkryssninger etter.

Det mest påfallende i figuren er at andelen saker der fornærmete er utviklingshemmet synker klart – fra en av tre saker til drøyt en av fem. Dette betyr imidlertid ikke færre saker blant utviklingshemmete, men en lavere andel – fordi det stiger mer i andre grupper. Antall saker mer enn tredobles fra før til etter TryggEst blant utviklingshemmete. Antagelig skyldes fallet at det i enkelte kommuner var en større oppmerksomhet om overgrep mot utviklingshemmete før TryggEst – etter at Bufdir publiserte en veileder på feltet i 2014. Vislie og Gundersen pekte i 2017 på at i noen kommuner var det oppmerksomhet mot seksuelle overgrep mot utviklingshemmete, men at det var behov for å skjerpe oppmerksomheten mot andre sårbare grupper. Tallene må tolkes som at det har skjedd. Og nedgangen må ikke tolkes som at utviklingshemmete er «ute» - de utgjør fortsatt en høy andel og antallet øker.

Andelene øker primært for personer med psykiske vansker eller sårbarhet knyttet til demens eller høy alder. Det store spranget er fra før TryggEst til etter, og for eldre synes utviklingen å fortsette til år 2. Dette er i og for seg i pakt med hva en kunne forvente ut fra engelske tall, der nesten to av tre saker gjaldt eldre (NHS 2017). Saker med eldre fornærmete har nå blitt den største enkeltgruppen av saker, og tydeligere i år 2 enn år 1.

Den gruppen som framstår med en stabil andel av sakene er knyttet til rus/RoP. Der skal en imidlertid huske at Oslo før TryggEst registrerte svært mange saker. Det er grunn til å spørre om før-tallene for Oslo reflekterer situasjonen for denne gruppen bedre, i alle fall i de større byene – og dermed at her er betydelige mørketall. Trolig er det behov for en avklaring av hvordan TryggEst skal forholde seg til vold og overgrep i disse miljøene (jf. kapittel 4).

Kategorien «annet» i figuren er ganske sammensatt. 11 saker gjelder overgrep knyttet til minoritetsstatus. Antall saker som gjelder personer med minoritetsbakgrunn kan være høyere, fordi der kan være saker der denne bakgrunnen er lite relevant for saken. Da har ikke koordinatorene markert for «minoritet». I en kommune med en høy andel nasjonale minoriteter/ urfolk er det ingen saker der det er markert for minoritet, men koordinator forteller at der er saker i disse gruppene, men at minoritetsstatus ikke ble ansett som et relevant aspekt ved saken.

I både år 1 og år 2 inneholder kategorien «annet» blant annet fornærmete med andre typer funksjonsnedsettelse (f. eks. hørselshemming) enn de som eksplisitt var etterspurt, og for år 2 gjelder i tillegg at det kommer noen saker knyttet til kronisk redusert helsetilstand og også til LHBTI. Sistnevnte kom sent inn som type sårbarhet i TryggEst sin eksempelliste, og vi så ikke spor av dem for år 1, men i år 2 gjelder dette to saker.

En påfallende endring fra år 1 til år 2 etter innføringen av TryggEst er at så mange flere saker klassifiseres som «annet» - en av fire i år 2. Det er en viss usikkerhet knyttet til hvordan det skal fortolkes, men det virker rimelig å anta at det skyldes at fokuset har blitt bredere – at det i mindre grad handler om de gruppene som er eksplisitt nevnt og mer om intensjonen om å beskytte spekteret av utsatte grupper som er dårlig i stand til å beskytte seg selv. Slik sett må utviklingen tolkes som i pakt med intensjonen bak TryggEst.

Det er en betydelig sammenheng mellom type overgrep og type sårbarhet. Om vi ser på år 2 er bildet som følger: For det første – to grupper skiller seg ut med mer sammensatte overgrep. Det gjelder personer med psykiske vansker og med rus-RoP-problematikk (gjennomsnittlig antall typer overgrep er henholdsvis 1,7 og 2,1 per sak – for de andre gruppene fornærmete ligger det på 1,2-1,3 per sak). For alle grupper utenom utviklingshemmete gjelder at fysiske og psykiske overgrep dominerer. For utviklingshemmete er det hyppigere med seksuelle overgrep og forsømmelser, og relativt sett mindre av fysiske og psykiske overgrep. Blant eldre dominerer psykiske overgrep, men der finner en også mer av økonomiske overgrep enn i de andre gruppene. Blant fornærmete med rus-RoP-problematikk er det også en høy andel saker med seksuelle overgrep (nesten 50 prosent av sakene), i tillegg til fysisk vold og psykiske overgrep. Det er denne gruppen som er mest utsatt for seksuelle overgrep, og her inngår dette oftest i stor grad som en del av sammensatte

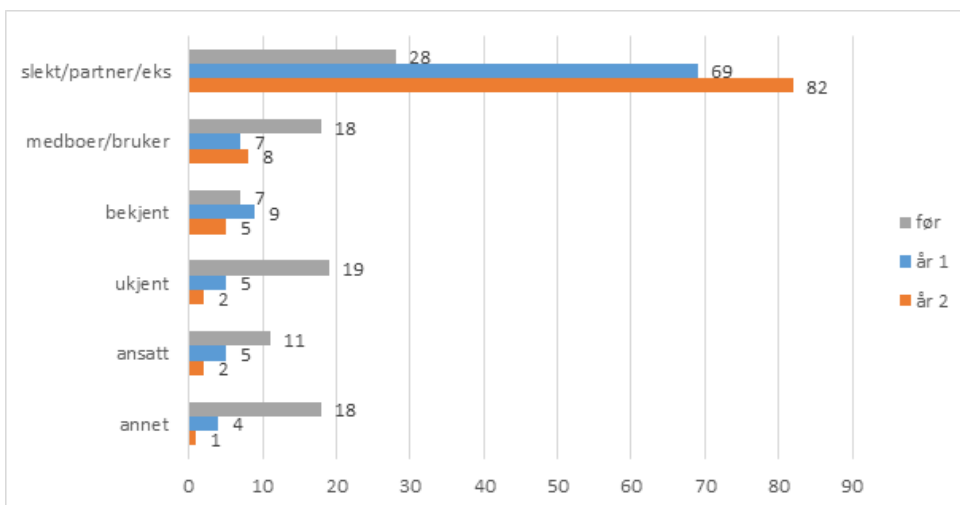
overgrep. For utviklingshemmete derimot, er seksuelle overgrep knapt noen gang en del av et mer sammensatt mønster.

Vi kan se en viss utvikling fra år 1 til år 2. Forsømmelser og økonomiske overgrep mot eldre synker sterkt som andel av saker. Økonomiske overgrep faller fra 47 til 25 prosent av sakene, mens forsømmelser faller fra 31 til 3 prosent. Vi vet ikke hva det skyldes, om det var en opphopning år 1 eller om det skyldes mindre oppmerksomhet om denne typen saker. Det kan uansett være verd å være oppmerksom på denne typen saker framover. Vi ser også at forsømmelser i forhold til personer med psykiske vansker synker. Der domineres bildet i sterkere grad av fysisk vold og psykiske overgrep i år 2. Det kan hende det er behov for økt fokus på forsømmelser og økonomiske overgrep.

### *Gjerningspersoners relasjon til fornærmete*

Også når det gjelder relasjonen mellom fornærmete og gjerningspersoner, ser vi en kraftig forskyvning fra registreringen før TryggEst. Det går fram av figur 4. Den viktigste endringen er at gjerningspersoner med en nær relasjon til fornærmete øker og blir helt dominerende. Det dreier seg om familie/slekt eller partner, ektefelle, kjæreste eller tidligere partner/ektefelle/kjæreste. Under familie/slekt kan det være foreldre og søsken, og for eldre fornærmete også barn og barnebarn. Det kan også være fjernere slektninger. For år 1 var 46 prosent klassifisert som familie/slekt, mens 23 prosent var partner med videre. For år 2 var tilsvarende 50 og 32 prosent. I år 2 skilte vi også ut barn/barnebarn som en egen kategori, og de utgjorde en av tre klassifisert som familie/slekt.

I figur 4 er alle kategoriene knyttet til familie, slekt og partnerskap slått sammen for å kunne sammenligne med situasjonen før TryggEst. Vi ser at dreiningen i år 1 mot at vold i nære relasjoner dominerer, forsterkes ytterligere til år 2. Dette kan misforståes dit hen at saker med andre gjerningspersoner nærmest forsvinner. Om vi ser på antall saker blir imidlertid bildet annerledes. Det er fortsatt snakk om en viss nedgang i andre saker enn vold i nære relasjoner, men det er like viktig at veksten i saker fra før til etter TryggEst primært kan knyttes til vold og overgrep i nære relasjoner. Dermed utgjør andre saker en prosentvis mindre andel. Men – det er også færre saker knyttet til for eksempel ukjente gjerningspersoner, ansatte og andre beboere/brukere. I antall saker er det imidlertid en økning der bekjente er gjerningsperson. Merk at data for Oslo er tatt ut av figuren.



Figur 4. Gjerningspersonens relasjon til fornærmete. Prosent av sakene

Saker der det er en nær relasjon mellom fornærmet og gjerningsperson er vanskelige, og ofte ønsker ikke fornærmete å gjøre noen sak ut av det – i alle fall ikke en sak som involverer politi eller en offentlig etat. Det kan derfor være vanskelig å finne løsninger. Vi kan imidlertid slå fast at bildet domineres av vold i nære relasjoner, og det kan være behov for å avklare TryggEst sin plass i forhold til andre satsninger innenfor dette området. En kommune har løst dette ved å gjøre TryggEst til et slags nav i arbeidet mot vold i nære relasjoner, mens koordinatorene i store kommuner har en pekt på at dette er en utfordring. Men koordinering med andre innsatser som arbeider mot vold i nære relasjoner ser ikke ut til å være veldig høyt på dagsorden i det praktiske arbeidet med TryggEst. Samarbeidet ser stort sett ut til å gå greit i det daglige, og opplevelsen synes oftere å være at TryggEst har ført til mer kontakt enn til koordineringsproblemer.

Det er til dels store forskjeller i relasjonen mellom fornærmet og gjerningsperson avhengig av typen sårbarhet hos den fornærmete. For utviklingshemmete er gjerningspersonen sjeldnere familie, og oftere bekjente eller andre brukere. De få tilfellene av ansatte gjerningspersoner gjelder også primært utviklingshemmete. For personer med psykiske vansker er det oftere en tilfeldig eller ukjent gjerningsperson, men også der er det tilfeller av vold mellom brukere av samme tjeneste. Når fornærmete er sårbar på grunn av rus-/RoP-problematikk dominerer partner eller eks-partner som gjerningsperson, mens for eldre kan det være partner eller barn/barnebarn. Til tross for disse forskjellene er likevel gjerningsperson i nær familie i alle tilfeller den hyppigst nevnte gjerningspersonen, med unntak av for personer med rus-/RoP-problematikk der gjerningspersonen ofte er partner/ektefelle/kjæreste eller tidligere sådan.

Vi vet ikke hva den klare dominansen av nære eller familiære relasjoner skyldes. Vi finner imidlertid grunn til å tvile på at andelen episoder blant personer i samme bofelleskap/- kompleks, sykehjem eller dagvirksomhet er så lav som det som er registrert her (jf. Aftenpostens reportasjer i november 2019 om vold og overgrep i sykehjem). Innenfor rammen av TryggEst bør en trolig diskutere om en fanger for lite av hva som skjer med andre gjerningspersoner enn i familiære eller partnerskapspregete relasjoner. Det kan for eksempel hende at ansatte i tjenestene ser overgrep mellom beboere som en «omsorgsutfordring» for tjenesten mer enn en sak som vedrører beskyttelse av sårbare voksne mot vold og overgrep. I så fall kan det være behov for presiseringer og holdningsendring her. Den lave andelen saker som involverer ansatte kan også skyldes at slike saker ikke meldes. Det kan hende at ansatte finner det vanskelig å melde andre ansatte, spesielt om en ikke har noe håndfast. Vi minner i den sammenhengen om at brorparten av melderne er ansatte og at svært få saker meldes på bakgrunn av mistanker.

Beskrivelsen her av forskjeller i relasjonen til gjerningsperson ut fra type sårbarhet gjelder spesifikt for år 2, men vi kan knapt se noen utvikling over tid. De små forskjellene vi finner kan like gjerne tilskrives tilfeldigheter. Beskrivelsen gjelder derfor for hele perioden etter innføringen av TryggEst.

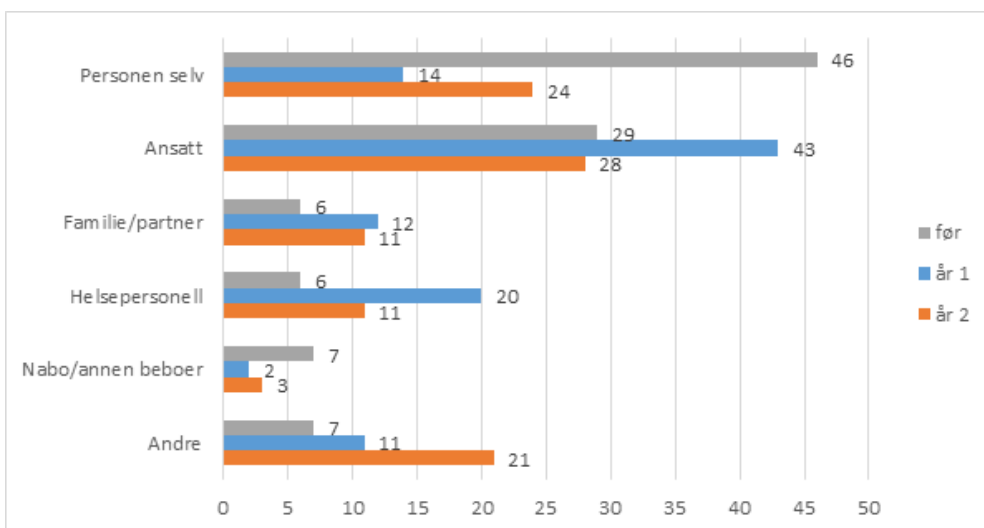
## Melding og håndtering av sakene

### *Melding*

Ved innføringen av TryggEst er det innført en ny måte å motta meldinger på. Det varierer litt mellom kommunene. Alle har et eget telefonnummer for varsling, men de kan i tillegg ha andre kanaler inn til en prosjektgruppe som jobber med TryggEst. Vi har ikke registrert hvordan meldingene har kommet inn til TryggEst, om meldingstelefonen brukes eller om det er andre kanaler. Vi har snarere sett på om det er en utvikling i hvem som melder saker og hvem det meldes til. Dette kan ses som en indikator på om det er etablert en kanal for meldinger som er enkel og kjent – og i så fall: hvem er den kjent og enkel for?

Første spørsmål blir da hvem som faktisk varsler. Vi så store endringer fra 2016-2017 til det første året etter lansering av TryggEst (Tøssebro mfl. 2019). Før TryggEst var en stor andel av sakene, 46 prosent, var meldt inn av fornærmete selv. Etter innføring av TryggEst sank dette til 14 prosent. Vi foreslo tre mulige tolkninger av dette. 1) Etter TryggEst ble det vanskeligere for personen selv å melde. Dette virker ikke rimelig, all den stund antall saker meldt årlig av bruker ikke har gått vesentlig ned. Men det har kanskje ikke blitt lettere å melde? 2) TryggEst er i første

rekke kjent blant ansatte, og økningen i meldinger kom fra det hold. En slik tolkning virker mer rimelig og stemmer med koordinatorenes vurderinger av hvor langt informasjonen har nådd ut. 3) Mottakerens tolkning av hvem som melder endret seg med innføringen av TryggEst som system. Tidligere; dersom en bruker sa fra om episoder eller handlinger av overgrepssnatur til ansatte, kunne de oppfatte det som melding – fra bruker til en ansatt. Nå vil dette i mindre grad bli oppfattet som et varsel, men snarere som «grunnlaget» for at en ansatt varsler. Vi så for eksempel første år etter TryggEst at i 47 prosent av tilfellene var grunnlaget for meldingen noe personen selv har fortalt, mens melder i mange av disse sakene var en ansatt og mottaker var TryggEst-koordinator. Tidligere var den ansatte ansett som mottaker. Vår vurdering etter år 1 var at den viktigste endringen var en systemendring som medførte endringer av når i prosessen noe betraktes som et varsel, fra at det var «når personen forteller noe» før TryggEst og til at det er når noe mer formelt «varsles som sak» av en ansatt etter innføringen av TryggEst. En slik tolkning støttes av at før TryggEst gikk meldingene ofte til ansatte, mens det etter TryggEst oppfattes som melding når saken kommer til TryggEst (var mottaker av 85 prosent av meldingene i år 1).



Figur 5. Hvem meldte/varslet om saken. Prosent. Helsepersonell i bolig- og hjemmetjeneste er klassifisert under «ansatt».

Bildet endrer seg til år 2. Tilfeller der personen melder selv øker igjen, mens andelen saker som kommer fra ansatte synker. Samtidig øker andelen tilfeller der grunnlaget for meldingen er noe personen har fortalt til 55 prosent, og TryggEst ligger stabilt høyt som mottaker (81 prosent). Det er usikkert hvordan dette skal fortolkes, men det virker rimelig å anta at flere brukere kjenner til TryggEst og derfor går direkte

dit. Reduksjonen i meldinger fra ansatte må også ses i sammenheng med økningen i meldinger fra «andre». Dette er i stor grad andre tjenester, som Nav, helse- og velferdskontoret, krisesenter og lignende. Det er også ett tilfelle av melding fra ansatt på kjøpesenter. Dette tilsier at TryggEst har blitt noe mer kjent utenfor de innerste sirkler av ansatte i omsorgstjenester.

De lave andelene fra familie og naboer tyder likevel på at en har en vei å gå når det gjelder å gjøre TryggEst kjent. Det er imidlertid et forbehold knyttet til familie – den lave andelen kan også ha sammenheng med at mye av det som meldes er vold i nære relasjoner og dermed at familie er involvert på gjerningssiden. Bildet reflekterer imidlertid en utfordring flere koordinatorene var inne på under intervjuene – at en ikke var tilfreds med hvor langt ut over de mest aktuelle tjenestene en hadde nådd med informasjon. Det har vært en del informasjonsaktivitet, og flere nevner at en umiddelbar følge var flere meldinger på kort sikt, men der de er mer usikker på virkninger på lenger sikt – informasjonen synes å være «ferskvare».

Det er kanskje verd å reflektere over følgende sammenhenger. Vi ser 1) at det er få tilfeller av meldinger der ansatte eller andre beboere er gjerningspersoner, 2) at det er få meldinger på bakgrunn av mistanke, og 3) det er få meldinger fra naboer, andre beboere, publikum og familie. Kan det hende at terskelen for å melde i visse sammenhenger er for høy, for eksempel fra ansatte mot kolleger eller for naboer på grunn av mistanke? I barnevernet har en et system for anonyme meldinger. Burde en vurdere å forsterke en slik mulighet også innenfor rammen av TryggEst?

Når det gjelder andre sider ved meldinger kan vi oppsummere følgende:

- TryggEst har blitt den dominerende kanalen for hvem det meldes til. Det kan ikke utelukkes at vår undersøkelse primært fanger opp meldinger som kommer til TryggEst, og at hvor dominerende det er som kanal, kan overdrives i våre data. Men andelen saker som meldes dit ligger i både år 1 og år 2 klart over 80 prosent, mens det før var meldt til et spekter av ansatte og ledere i tjenesten. Vi finner ingen grunn til å tvile på at TryggEst har blitt en kanal for håndtering av meldinger, selv om det kan diskuteres hvor kjent kanalen er utenfor tjenestene.
- En stor andel av sakene er basert på noe fornærmete forteller, og det har økt over tid til 55 prosent i år 2. Trolig har TryggEst medført at flere ansatte reagerer på foruroligende fortellinger fra brukere. Den andre hovedgruppen av meldinger er basert på observasjon, enten av en hendelse eller en skade. Dette har vært stabilt over tid. Få saker (12 prosent i år 2) er basert på mistanke, noe som må tolkes som at potensielle meldere ikke oppfatter en mistanke som nok. De trenger noe mer håndfast. Til slutt kan en notere at andelen saker der en er usikker på grunnlaget for saken synker fra 20 prosent før TryggEst til 3 prosent i år 2. Det er rimelig å se det som en refleks av et mer systematisk

arbeid med sakene, og at ad hoc prosedyrene før TryggEst er erstattet med et klarere system.

- Sakene som meldes er i høy grad gjentakende, men det synker fra 71 prosent før TryggEst til 55 prosent i år 2. Det som øker er primært saker basert på få hendelser, mens saker basert på enkelthendelser faktisk var høyere før TryggEst. Vi viser til diskusjonen foran om hvordan det bør fortolkes.

Bildet av hvem som varsler varierer med fornærmetes type sårbarhet. År 1 var det overraskende nok er det utviklingshemmete som i størst grad varslet selv. Det kan også tyde på at TryggEst, i alle fall i noen kommuner, er kjent i miljøet blant utviklingshemmete. Ellers så vi at helsepersonell varsler oftere for personer med psykiske vansker, rus- eller RoP-problematikk, mens ansatte med tilknytning til boligen og familien oftere varslet for sårbare eldre. Til år 2 er det en viss endring, ved at personer med psykiske vansker oftere varsler selv, mens ansatte dominerer mer blant sårbare eldre. Samtidig må en huske at her er det små tall, slik at variasjon fra et år til neste kan bero på tilfeldigheter. Vi ser også variasjon mellom kommuner i hvem som varsler, men bildet er så usystematisk og varierende at vi ikke har grunnlag for å tillegge det stor vekt.

## *Håndtering*

Det varierer mellom kommunene hvordan de har organisert arbeidet med saker som kommer inn (se forrige kapittel). I de fleste tilfellene er det imidlertid en form for operativt team som består av prosjektleder og ledere eller rådgivere i noen av de mest aktuelle tjenestene. Koordinatorere forteller at innkomne saker diskuteres i disse teamene, men om saken håndteres av teamet, overføres til tjenestene eller anmeldes til politiet kan variere både med praksis i kommunene og sakens art. Koordinatorere er entydige på at drøftelsene i dette operative teamet oppleves som en styrke. Vi skal her se på de typiske mønstrene i håndtering – hvem som håndterer saken og hvilke følger den får – basert på registreringskjemaene. Spørsmålet om håndtering er også indirekte et tema for kapittel 4

Når det gjelder hvem som håndterer sakene (Oslo unntatt): I 2016-2017 var bildet at sakene ble håndtert av det kommunale apparatet på et eller annet vis. Det gjaldt to av tre saker. For halvparten av tilfellene oppgis det at «tjenesten» uspesifisert har håndtert det, mens den andre halvparten er fordelt mellom «leder» (19 prosent) og «ressursgruppe» (13 prosent). Politiet ble oppgitt til å ha håndtert 11 prosent av sakene. Mens de øvrige ble håndtert av «andre». Dette kan være familie eller verge, andre tjenester, helsepersonell – eller «ingen».



Tallene for de 12 første månedene etter TryggEst er ikke direkte sammenlignbare fordi en kunne krysse av for flere, og det er 234 svar for 167 saker. Videre var det uheldig at vi ikke definerte TryggEst som et eget svar her, men lot det inngå i kategorien «ressursgruppe». Mange har markert at det ble håndtert av TryggEst og da har vi kodet det som kommunal ressursgruppe. Men til tross for forbehold om sammenlignbarhet: Vi ser få endringer i andelen saker som håndteres av politi og kommunale ledere – etter TryggEst er det henholdsvis 10 og 22 prosent. Det er en viss økning i andelen saker håndtert av tjenesten (fra 33 til 41 prosent), men den store endringen gjelder kommunal ressursgruppe – fra 13 til 50 prosent. Dette er trolig TryggEst-teamet, og de håndterer i noen grad sakene i samarbeid med en kommunal leder eller tjenesten. I mange av tilfellene som er behandlet av ledere/tjenesten er også en kommunal ressursgruppe inne, og i 60 prosent av tilfellene der en sak er håndtert av flere, er en kommunal ressursgruppe (TryggEst) en av disse. Vi ser også enkelttilfeller av involvering av andre, som habiliteringsteam og psykisk helsevern, men dette er unntaksvis. En kan imidlertid notere at familie og andre mindre formelle håndteringsmåter er ute.

I sum kan dette tyde på at TryggEst-teamet var inne i håndteringen av om lag halvparten av sakene, men vi må ta et forbehold siden vi ikke har spurt eksplisitt om det. Det kan være andre kommunale ressursteam. Andelen synes imidlertid å reflektere ulikhetene mellom kommunene når det gjelder i hvilken grad TryggEst er inne i håndteringen av saker. Som vist i forrige kapittel er praksis i noen kommuner at teamet er sentralt i håndteringen, mens i andre kommuner gjøres det primært av den eller de enhetene som fornærmete mottar tjenester fra.

Bildet endrer seg ganske mye til år 2 etter innføringen av TryggEst, men det kan skyldes at vi år 2 spurte direkte etter TryggEst-koordinator eller team. Her er TryggEst krysset av for 83 prosent av sakene, men ofte sammen med flere avkryssninger. Dette tyder på at TryggEst er etablert som en kanal for både melding og håndtering. Vi ser samtidig et klart fall i saker håndtert av «tjenesten» og kommunale ledere, mens andre kommunale ressursgrupper er inne på omtrent samme nivå som før TryggEst. Vi tolker data slik at TryggEst-team nå er inne i de aller fleste sakene, men at det varierer om rollen er som rådgiver for tjenestene, at det skjer i samarbeid med tjenesten eller at saken primært håndteres av TryggEst-teamet. Uansett er bildet at det er etablert en mer systematisk måte å møte saker om vold og overgrep mot sårbare voksne på etter innføringen av TryggEst, slik det var meningen. Vi må imidlertid ta samme forbehold som foran. Det er sannsynlig at saker som ikke er innom TryggEst-teamet, er underrepresentert i materialet.

Når det gjelder involvering av politiet, ser vi følgende: Etter innføringen av TryggEst er politiet på et eller annet vis inne i knapt 30 prosent av sakene. For år 2 gikk 10 prosent av sakene først til politiet, mens en av fem saker ble anmeldt etter behandling i kommunen. Bildet er omtrent det samme for år 1 (det er en

liten (ikke signifikant) økning i saker som gikk først til politiet). For år 2 oppgir seks prosent at de oppfordret fornærmete til anmeldelse, men at vedkommende ikke gjorde dette. Dette er en svak nedgang fra år 1. I sum er andelen anmeldte saker gått noe ned fra før TryggEst. For 2016-2017 ble knapt 40 prosent av sakene anmeldt, mens andelen er knapt 30 prosent etter TryggEst. Det er uklart hvordan dette skal tolkes. Det synes imidlertid som om andelen saker som politiet i praksis håndterer er stabilt på rundt en av ti saker. I 2020 spurte vi derfor også om status for saker som var meldt til politiet. Vi fikk imidlertid lite ut av det, fordi sakene ble registrert på et tidspunkt der åtte av ti anmeldte saker ennå ikke var avklart. For de øvrige er status i all hovedsak henleggelse, enten på grunn av bevisets stilling eller at fornærmete trekker anmeldelsen. Med andre ord – det ser ut til at saker om vold og overgrep knyttet til TryggEst sine målgrupper, i liten grad ender som straffesaker. Samtidig noterer vi at i Tromsø har saker kommet for retten og medført domfellelse.

Det hører også med at koordinatorene vurderer samarbeidet med politiet noe ulikt, men også at det har forandret seg over tid. De fleste forteller om et godt og uproblematisk samarbeid. Noen ganger deltar politiet sammen med eller i TryggEst-teamet eller lederteamet, mens i andre tilfeller innkalles de ved behov. Samtidig var det noen som i en tidlig fase strevde med å få politiet på banen, eller å få tilstrekkelig systematikk i samarbeidet med politiet. Noen nevner også at de i ettertid ser at det kunne vært nyttig å få med juridisk kompetanse på et tidligere tidspunkt i håndteringen av sakene. Det virker imidlertid som om samarbeidet med politiet etter hvert har kommet på plass og fungerer etter intensjonene. Enkelte opplever også at samarbeidet kan være personavhengig, og derfor sårbart. Se nærmere omtale av samarbeidet med politiet i kapittel 4.

Sakene som er registrert etter lanseringen av TryggEst varierer i alvorlighetsgrad, og bildet er likt for år 1 og år 2. Omtrent 10 prosent karakteriseres som en akutt sak, 50 prosent som en «må-sak», 30 prosent som en «bør-sak» og under 10 prosent som en mangelfull sak. Her har vi ingen sammenligning med 2016-2017, siden denne klassifiseringen av saker er ny med TryggEst. Det kan imidlertid være interessant å se behandling og følger av saker etter TryggEst opp mot denne klassifiseringen. Vi kan blant annet notere at politiet mye oftere er inne i håndteringen av mer alvorlige saker. I år 2 er de inne i 80 prosent av de akutte sakene og 36 prosent av «må-sakene». De er aldri inne i «mangelfulle» saker og sjelden i «bør-saker». Ut over det som gjelder involvering av politiet, kan vi ikke se noen systematikk i hvem som håndterer saker ut fra alvorlighetsgrad.

Når det gjelder utfallet av håndteringen, kunne den som fylte ut skjemaet markere inntil to av elleve mulige svar, herunder «annet». For både år 1 og år 2 var det rundt 15 prosent som ikke svarte (eller oppga at saken ikke fikk noen følger), mens en knapp tredel har krysset av for to svar. De resterende har markert for en type håndtering.

Det som skiller seg ut som den klart vanligste følgen er «tettere oppfølging av fornærmete» - 41 prosent krysset av for dette i år 1, men det faller til 34 prosent i år 2. Andre vanlige svar er «samtaler/ konfliktløsning» (ca 20 prosent begge år) og «tiltak for å hindre kontakt» (rundt 15 prosent begge år). Ut over det er det en vifte av følger som i praksis brukes lite.

Samtaler, konfliktløsning og tettere oppfølging kan virke som svake tiltak, som ikke alltid står i stil med alvorlighetsgraden. Samtidig skal en notere at flere av de fornærmete la særlig vekt på betydningen av slike samtaler og måten de ble møtt på – se sekvensen i kapittel 4 om fornærmetes stemme. En skal derfor være forsiktig med å hoppe på en konklusjon om at det *for* svake tiltak.

For noen saker krysses det av for at behandlingen av saken ikke førte til noen følger, eller en krysset av for «annet» og beskrivelsen handler om hvorfor det ikke fikk følger – stort sett varianter av at fornærmete ikke ønsket endringer eller at en sliter med å komme i posisjon til å foreta endringer. Til sammen utgjorde slike «ikke-følger» nær 25 prosent av sakene i år 1, mens i år 2 er det rundt 20 prosent.

Bildet av hvilke følger saken fikk i år 1 og år 2 er ganske likt, og vi kan ikke utelukke at endringene bør tolkes som tilfeldig variasjon. En kan imidlertid notere at i år 2 er det flere tilfeller der det ender med at fornærmete flytter (øker fra 7 til 15 prosent av sakene). Dette er fortsatt lavere enn for TryggEst (20 prosent av sakene), men altså en økning i perioden TryggEst har vært operativ. Det har hele veien vært uvanlig at gjerningsperson har flyttet. TryggEst sitt prinsipp om at dersom noen bør flytte, bør det være gjerningspersonen, ikke fornærmete – det prinsippet følges ikke. Vi vet ikke hvorfor, men det kan ikke utelukkes at her er en rekke praktiske eller juridiske forhold som gjør det vanskelig å flytte en gjerningsperson.

I de fleste sakene synes håndteringen å skje ganske raskt. Dette ble bare registret for år 2, og da håndteres halvparten av sakene i løpet av to uker – to av tre saker håndteres i løpet av fem uker. Noen få saker strekker seg imidlertid over lang tid – slik at gjennomsnittlig behandlingstid er 4,8 uker. I tillegg kommer at enkelte saker er tilbakevendende.

Det hører også med i bildet at saker med vold og overgrep fra barn mot gamle foreldre oppleves som særlig vanskelige for koordinatorene, og at faren for at en trår feil oppleves som stor. Utfordringer kan handle om slikt som at den eldre helst ikke vil gjøre noen sak ut av det, og i alle fall ikke anmelde, men også at håndteringen av saken kan føre til eskalering uten reell mulighet til å gripe inn så lenge den eldre motsetter seg det. Det er sannsynligvis vanskelig å lage kjøreregler eller systemer for å støtte håndteringen her, men en kan uansett slå fast at dette er vanskelige saker.

## Avslutning

Som oppsummering kan vi notere at TryggEst har ført til:

- Betydelige endringer i hvordan saker meldes. TryggEst har blitt en kanal for melding. Denne kanalen benyttes imidlertid i første rekke av ansatte og fornærmete selv. Andre potensielle meldere ser vi ikke så mye til.
- Saker behandles i betydelig større grad av en kommunal ressursgruppe, fortrinnsvis TryggEst i samarbeid med den aktuelle tjenesten eller politiet. Det tilsier at behandlingen er mer enhetlig og helhetlig, og at en har et team der slike saker kan drøftes. Til sammen gjør disse to punktene at en kan se en klar bevegelse i retning av å få et mer kjent system for melding, avdekking og håndtering – slik intensjonen var.
- Et betydelig høyere antall saker avdekkes. Selv om vi må ta flere forbehold snakker vi trolig om seks til åtte ganger så mange saker. Det er likevel indikasjoner på at vi fortsatt har betydelige mørketall.
- Det er en økning i saker knyttet til alle typer overgrep (unntatt æresrelaterte). Her er noe variasjon over tid. I år 1 var det mest påfallende er at saker om økonomiske overgrep og forsømmelser/ omsorgssvikt kom betydelig oftere, mens for år 2 dominerer psykiske og fysiske overgrep klarere.
- Det er en klar forskyvning i retning av flere saker som gjelder sårbare eldre. Fra få saker i 2016-2017 er dette nå den største gruppen.

Ut over dette kan vi notere:

- At TryggEst særlig fanger opp saker som kan knyttes til vold i nære relasjoner, der gjerningsperson er i familie med fornærmete eller er partner (nåværende eller tidligere). Denne tendensen er forsterket over tid.
- Det er få saker som involverer gjerningspersoner som er ansatt eller brukere av samme tjeneste som fornærmete. Det er grunn til å vurdere om TryggEst klarer å avdekke dette, og eventuelt hva som må gjøres for å forsterke avdekkingen av saker der gjerningspersonen er utenfor den mer familiære kretsen.
- At meldere i all hovedsak er personen selv eller ansatte i tjenesten. Det ser ikke ut til at en i tilstrekkelig grad har nådd ut med informasjon til potensielle meldere utenfor helse- og omsorgstjenestene. Slike potensielle meldere er i alle fall ikke «aktivert».
- Svært mange av sakene er vedvarende overgrep.

- Følgene av sakene er i stor grad av typen samtaler, tettere oppfølging eller skjerming av fornærmete.
- Politiet har vært inne i knapt 30 prosent av sakene, enten ved at saken kommer til dem først (10 prosent i år 2) eller at saken anmeldes etter behandling i kommunen (20 prosent i år 2). I en del tilfeller anbefales anmeldelse, men fornærmete ønsker ikke dette. I praksis håndterer imidlertid ikke politiet mer enn en tidel av sakene. Det har vært stabilt siden før TryggEst, men med en åttedobling av antall saker betyr en stabil andel at politiet er inne i langt flere saker. Politiet er også oftere inne i de mer alvorlige sakene.

## 6. Ulike modeller for organisering av TryggEst

I dette kapitlet ser vi nærmere på noen ulike organisasjonsmodeller for hvordan TryggEst kan implementeres i tiden fremover. Dette er modeller som representerer ytterpunkter i ulike retninger, og hvor det er mulig å tenke ulike mellom løsninger. Som vi har sett, har pilotkommunene valgt å utvikle litt ulike varianter av TryggEst-modellen, slik den ble skissert i utgangspunktet. Erfaringene fra pilotprosjektet viser at det i en eventuell videre utrulling er flere hensyn og avveininger som bør tas. Nedenfor skisserer vi tre hovedmodeller for mulig organisering av TryggEst. Oversikten stammer fra et prosjekt fra England hvor man har sett på organisering av tjenester ovenfor volds- og overgrepssatt voksne (Graham et al., 2017).

*Den første modellen* er sentralisert og spesialisert, hvilket betyr at man har et sentralt team. Teamet tar seg alle saker. Modellen kan også innebære at det er etablert en egen tjeneste. Hvis ikke, har deltakerne i teamet tilhørighet til samme sted i organisasjonen. De ansatte har spesialkompetanse på vold og overgrep og arbeider kun med slike saker. *Den andre modellen* er desentralisert og spesialisert. Her er det fortsatt ansatte med spesialkompetanse, men tjenesten er spredt på flere team med ulik geografisk og/eller organisatorisk plassering – alt etter hva som anses hensiktsmessig og gjennomførbart. *Den tredje hovedmodellen* er som den forrige desentralisert. Forskjellen er at alle ansatte har ansvar for tjenester for volds- og overgrepssatte voksne som en del av sitt øvrige arbeid (op cit.).

Disse hovedmodellene er basert på en grov kategorisering for å få oversikt. I praksis vil mange kommuner velge løsninger som ikke alltid lar seg tydelig identifisere som det ene eller det andre. Denne typologiseringen er laget ut fra britiske forhold og vil ikke alltid passe for oss i Norge. For eksempel kan det være vanskelig å snakke om sentralisering i en geografisk og befolkningsmessig liten kommune selv om man samler tjenesten på et sted. Det handler ikke om sentralisering, men om at mange av kommunens tjenester er samlet på et sted. I den videre diskusjonen av videreføring og implementering av TryggEst vil en typologisering like fullt kunne være nyttig. Ikke minst gjelder det for de prosjektkommunene som foreløpig ikke har klart for seg hvordan den videre driften blir og nye kommuner som lurer på hvordan tjenesten kan organiseres. For beslutningstakere på nasjonalt nivå og for instansene som skal planlegge eventuell full utrulling av TryggEst, vil en oversikt

kunne bidra i implementeringsprosessen. Se også kapittel 3 (kunnskapsoversikten) for en presentasjon og diskusjon av de ulike modellene.

**Sentralisert og spesialisert (modell 1)**

TryggEst blir en egen tjeneste  
Egne TryggEst-team  
Ansatte med spesialkompetanse

**Desentralisert og spesialisert (modell 2)**

TryggEst blir eget tjenestetilbud  
Ulike team spredt organisatorisk og/eller geografisk  
Ansatte med spesialkompetanse

**Desentralisert og generalisert (modell 3)**

TryggEst integreres i ordinære tjenester  
Ingen egne TryggEst-team  
Ingen ansatte med spesialkompetanse

*Figur 6. Modeller for organisering*

Av naturlige årsaker har ingen av kommunene underveis i prosjektet hatt en desentralisert generalistmodell. Tjenesten har ikke eksistert på samme måte tidligere og man har ikke hatt det samme vernet om utsatte voksne i fokus. Dette kom tydelig frem i første delrapport (Elvegård et al., 2018). At TryggEst så langt har vært drevet som en spesialisert tjeneste vil nok derfor være tilfelle. Vi må også kunne si at den i de fleste tilfeller har vært sentralisert, og samlet rundt et team. Spørsmålet om valg av modell vil imidlertid kunne bli viktigere for videre drift i kommunene. Vi skal i det følgende diskutere noen måter å iverksette TryggEst på basert på de skisserte hovedmodellene.

*TryggEst integreres i eksisterende tjenester (modell 3)*

Denne modellen innebærer at TryggEst innlemmes i de eksisterende tjenestene. Den reneste formen for generalisering eller integrering vil være at det forventes at alle ansatte tar imot og følger opp saker som oppstår. Alle ansatte vil også ha et felles ansvar for en felles oppbygging av kompetanse og kunnskap, samt generell oppmerksomhet rundt temaet. Man kan også legge ansvaret til enkelte personer eller stillinger i tillegg til de eksisterende arbeidsoppgavene disse har. En desentralisert og generalisert TryggEst-tjeneste vil for en del kommuner oppleves som en fristende

mulighet, siden noen har gitt uttrykk for at trange økonomiske rammer gjør det vanskelig å drifte TryggEst i en den formen som har vært hittil.

En desentralisert generalistmodell har imidlertid sine svakheter. TryggEst var ment å trygge grupper som i mindre grad er i stand til å ta vare på seg selv. Man anså at disse trengte ekstra oppmerksomhet. Denne oppmerksomheten kan lett forsvinne dersom dette blir lagt sammen med alle andre kommunale oppgaver. Det viktigste motargumentet mot denne modellen er imidlertid at den generelle kunnskapen om vold og overgrep enda er nokså begrenset rundt om i kommunene. Man kan se for seg at saker glipper fordi det ikke er noen der til å se dem eller vet hva man skal gjøre med dem. Under TryggEst-prosjektet har vi observert at prosjektene en del steder hadde fremdrift hovedsakelig på grunn av den enkelte koordinator var spesielt engasjert, eller spesielt kunnskapsrike ansatte.

En annen og legitim årsak til å gå for modell 1 kan være at kommunen ikke er større enn at dette lar seg gjøre innenfor den organisasjonen de allerede har. Fra en av TryggEst-kommunene ble det sagt slik:

*Fremtiden ser bra ut. Vi har fått avdekket at det er et behov. Det ser ut til å være en enighet at dette skal videreføres, men ikke på den operative måten. Det blir heller at vi ansvarliggjør de tjenestene vi har. Vi ønsker å ha det inn i stillingsinstruksene til de aktuelle involverte. Vi tenker at stillingene det er snakk om dekker de mest sentrale tjenesteområdene, at enkelte stillinger ved de ulike tjenesteområdene skal ha TryggEst som en del av sitt definerte ansvarsområde. Dette kan være enhetsledere eller andre.*

I slike kommuner er det kanskje ikke grunn til å organisere noe ytterligere. De personene som det er aktuelt å dra inn i arbeidet kjenner hverandre godt fra før, de blir gjerne involvert uten at man trenger organisere det fordi det ikke er så mange andre som kan ta sakene og så videre. Likevel ser vi fra dette eksempelet at også disse ser for seg at visse personer eller stillinger skal ha et særlig ansvar for TryggEst.

I erfaringene fra pilotkommunene ser vi enkeltpersoner i organisasjonen som har hatt spesielt ansvar for – og eierskap til – TryggEst har vært av stor betydning for å holde kontinuitet og oppmerksomhet for utprøvingen over tid. Dette er personer som gjennom prosjektperioden har bygd opp kunnskap og kompetanse på feltet, og som dessuten kjenner organisasjon.

Slik vi vurderer det, er det prematurt å gå for en desentralisert generalistmodell i kommuner som ikke har deltatt i TryggEst. Kompetansen og oppmerksomheten i samfunnet på vold og overgrep mot utsatte grupper generelt er som sagt for lav til det pr i dag. På sikt kan dette være en farbar vei, spesielt dersom TryggEst blir lovpålagt. I enkelte kommuner hvor TryggEst i er ferd med å integreres i de



ordinære tjenestene, er man bekymret for fremtiden til TryggEst og er spørrende til hvordan eventuell videreføring er tenkt. En eller annen form for samling av ansvar for prosjektdrift og kompetansen, ser ut å være en mer egnet – og ønsket – løsning for mange kommuner. Vi skal se hvordan det kan gjøres.

### *Prosjektet TryggEst blir tjenesten TryggEst (modell 1)*

Slik det ligger an per november 2020 vil minst én av kommunene videreføre TryggEst i den formen den har hatt som prosjekt, det vil si som en sentralisert og spesialisert tjeneste bemannet av ansatte med spesialkompetanse på vold og overgrep og hvor de ansatte arbeider kun med dette eller lignende arbeidsoppgaver. TryggEst-teamet dekker da hele kommunens område både geografisk, organisatorisk og på tvers av målgrupper. Blant annet ser Trondheim ut til å gå for denne løsningen – om enn med noen tilpasninger. Det er grunn til å bruke Trondheim som eksempel for denne modellen. Det er en stor kommune med et forholdsvis omfattende tjenesteytingsapparat. Kommunen sier selv at de ikke ser grunn til å endre på tilbudet. Mindre kommuner i prosjektet heller også mot denne modellen. En hovedårsak er at denne modellen ser ut til å dekke behovet for kommunen. Det anses altså tilstrekkelig med et team av personer som tar seg av TryggEst, da i tett samarbeid med øvrige enheter. Man kan hevde at denne modellen er den som samsvarer mest med en av TryggEst sine hovedhensikter som er å samle kompetansen på et sted.

Det ser også ut til at modellen lar seg bruke i et interkommunalt samarbeid. Mosseregionen kan man si har en sentralisert tjeneste. I tillegg har de ansatte fra alle kommuner i samarbeidet som deltar på møter hvor saker blir diskutert og som fungerer som ressurspool og avlastning for den personen som utgjør sentralen i tjenesten. Utenom ordinær arbeidstid går henvendelser til krisesenteret som dekker de fire kommunene i samarbeidet. Andre kommuner i TryggEst vurderer forskjellige endringer, men opprettholder TryggEst som en sentralisert tjeneste ivaretatt av ansatte med spesialkompetanse. Mindre kommuner med forholdsvis små avstander og et lavere befolkningstall trenger heller ikke noe mer enn en hovedansvarlig og/eller et visst antall personer som samarbeider som et team. I den sammenhengen gir det mindre mening å kalle noe for sentralisert i og med at kommunens tjenester uansett som regel befinner seg på et sted, gjerne i kommunesenteret.

Vi ser ellers at kommunene i praksis ser ut til å ha organisert seg som en slags kombinasjon av denne modellen og en form for generalistmodell. Dette innebærer at enkelte saker blir ivaretatt av TryggEst-teamet fullt og helt fra start til slutt, mens andre – gjerne mindre omfattende og/eller alvorlige saker – blir håndtert ute i tjenestene. Forskjellen er at i den første håndteringsformen så vil TryggEst ta hånd om alt som skjer i hele saken, både opp mot bruker og internt og eksternt tjenesteapparat, mens i den andre formen operer TryggEst i kulissene – gjennom

tilrettelegging, veiledning av de ordinære tjenestene med mere. Det kan se ut til at denne arbeidsdelingen er hensiktsmessig både ut fra at teamene ikke har kapasitet til å ta alle saker eller at tjenestene selv er like gode til å følge opp sakene. Denne arbeidsdelingen mellom TryggEst-teamet og de ordinære tjenestene kan gjøres uavhengig av øvrig organisering. Forutsetningen ser ut til å være at man har god intern kommunikasjon og dialog.

### *TryggEst ivaretas gjennom ulike, spredte team (modell 2)*

Den tredje muligheten er at tjenesten organiseres i team rundt om i kommunen. Dette er ikke benyttet i TryggEst så langt, med mulig unntak av Oslos to bydeler. I England varierer det hvorvidt disse teamene er helt selvstendige eller er bundet sammen via et eller annet knutepunkt som da er hjertet eller motoren i tjenesten. Det varierer også om teamene har ansvar for hver sine målgrupper, tjenesteområder, geografisk område eller annet. I en norsk kontekst kunne man for eksempel se for seg at man hadde et ekspert-team av vernepleiere som tok seg av saker som omhandler overgrep mot personer med psykisk utviklingshemming. Til daglig kunne disse enten arbeidet med beslektede tema i kommunen eller i ordinært virke i tjenestene med en spesialkursing på håndtert av vold og overgrep. Tilsvarende kunne man hatt innen de andre målgruppene i TryggEst. Dette ville være mindre ressurskrevende og man hadde da personer med spesialkompetanse på sine målgrupper. Ulempen er at man får mindre mengdeerfaring på saker med vold og overgrep. Slike team kan være mer eller mindre sovende, i betydningen at de trår i verk kun når saker innen deres område oppstår.

En annen nærliggende organisering av slike team er at disse tilknyttes tjenester som betjener visse geografiske områder av kommunen. I bykommunen ville disse ligge under samme tjenesteområde. I Oslo ville teamene enten finnes i den enkelte bydel eller man hadde en byomfattende TryggEst-tjeneste med team ute i ulike deler av byen. Dette kunne for eksempel organiseres som sentralisering av ledergruppen og mottaket av meldinger, mens bydelene hadde mer operative funksjoner i håndteringen av overgrepene.

Uavhengig av valg av modell vil man kunne ha et knutepunkt for TryggEst i kommunen. Dette viser til i hvilken grad TryggEst har en sentral enhet som tjenesten er samlet rundt – geografisk eller organisatorisk. For Norge og prosjektet TryggEst sin del er det åpenbart at kommunene har hatt dette, all den tid det er visse personer rundt om i prosjektkommunene som har drevet tjenesten som et prosjekt. Det store spørsmålet er hva man samler og legger til et slikt knutepunkt, hvor selve motoren til utvikling av tjenesten ligger og flere andre spørsmål. En kommune som integrerer TryggEst i tjenestene (modell 3) kan for eksempel ha en gruppe på ledernivå som samler, koordinerer og styrker innsatsen på området. En liten eller middels stor

kommune har kanskje ikke behov for egne operative TryggEst-team, men likevel et ønske å videreutvikle arbeidet gjennom et samarbeidsforum mellom kommune og politi hvor også andre tema kan tas opp. Spesielt kommuner som opplever tyngre overgrepssaker, hvor det etterforskes omfattende overgrep eller uheldig atferd innen et miljø og så videre, kan et knutepunkt være ønskelig. Enkelte kommuner har også benyttet prosjektperioden til å samle ulike innsatser på vold og overgrep inn under TryggEst. For mange vil det være et behov for noe som knytter sammen ressursene et sted.

I TryggEst så langt har disse knutepunktene enten vært på et noe overordnet nivå, i form av en styringsgruppe, referansegruppe eller annet, eller det har vært gjennom et aktivt TryggEst-team med mandat til å ta avgjørelser og utvikle tjenesten. Et viktig spørsmål er hvor motoren eller hjertet til TryggEst har vært rundt om i kommunene. Hva og hvem er det som har sørget for at prosjektet har latt seg gjennomføre? Hva eller hvem er det som muliggjør en videre implementering? For en stor del handler det om TryggEst har vært knyttet opp til enkeltpersoner og deres spesielle kompetanse, kunnskaper og engasjement. I andre tilfeller kan forankringen på høyere nivå i kommunen vært det viktigste. Dette ser vi har variert i prosjektet. Det synes åpenbart at i mange kommuner er det uten tvil engasjerte ansatte som har drevet prosjektet uavhengig av om forankringen har vært god eller ikke. Imidlertid er ikke engasjement blant ildsjeler tilstrekkelig om TryggEst skal etableres som en del av kommunenes tjenester – verken i de kommunene som har deltatt eller i andre kommuner. En administrativ forankring må til. Flere prosjektledere i TryggEst mener også at man bør ha noen navngitte ansvarlige. I Mosseregionen vurderer de at det interkommunale samarbeidet vil fungere i fremtiden – også etter at to av kommunene slo seg sammen og kritesenteret ble til en kommunal enhet i den sammenslåtte kommunen, men at det har en forutsetning:

*Organiseringen tror vi vil fungere om vi har en koordinator, men at det renner ut i sanden om vi ikke har koordinator, kanskje en 40%-stilling. Vi må ha en koordinator som holder i det i og med at vi er en så stor organisasjon geografisk.*

Her ligger det en potensiell utfordring. Det anses som et behov for at noen konkrete personer har et spesielt ansvar for å drifte TryggEst som tjeneste. Samtidig kan disse risikere å få for mye belastning og oppgaver om ikke funksjonen støttes opp av kommunen ellers. Et gjennomgående trekk fra pilotkommunenes arbeid, er likevel betydningen av et tydelig ansvar og eierskap hos enkeltpersoner til å drifte, opprettholde og utvikle denne tjeneste når den først er oppe og går. Det vil etter alt å dømme gjelde uavhengig av hvilken organisatorisk modell som velges.

## *Oppsummert*

Følgestudien har vist at pilotkommunene har valgt litt ulike varianter av den modellen som ble skissert av det ekspertutvalget som foreslo TryggEst. Tilpasninger av modellen til lokale forhold er en vesentlig og viktig del av implementeringen. Som vi har sett over, viser også erfaringene fra England at mulighetene for organisering av TryggEst etter prosjektslutt er mange. Vi har skissert noen hovedmodeller, og disse kan kombineres. Man kan velge å se bort fra dem eller la seg inspirere til å utvikle egne lokale løsninger. De ulike modellene har ulike trekk som kan tilpasses situasjonen og organisatoriske forhold i den enkelte kommune. Det som likevel synes å ligge fast, er behovet for at ansvaret for å drifte og følge opp TryggEst over tid er tydelig definert i organisasjonen.

## Innskudd: TryggEst i Koronaens tid

Som vist i over, har tiltakene mot smitte av Korona ført til et dramatisk fall i antall saker som meldes til kommunene. Det er et fall fra 50 saker siste kvartal 2019 til 15 saker andre kvartal (april-juni) 2020. Det er kun tre kommuner som har hatt saker etter nedstengningen 12. mars, og også i disse kommunene er det en sterk nedgang. Bildet ligner således på det en får rapportert fra krisesenter, barnevern og en del andre tjenester. I Mossregionen er TryggEst koblet til krisesenteret og der rapporterer koordinator at *det er fryktelig stille på TryggEst-linja, det samme på krisesenterets telefon.*

En slik utvikling kom ikke akkurat overraskende og i mars-april ba vi derfor koordinatorene om en vurdering av hvordan Korona-situasjonen påvirket arbeidet med TryggEst. Vi gjorde dette dels for å kaste lys over arbeidet med TryggEst i skyggen av Korona, men det har også en mer generell side: Hvordan arbeid med beskyttelse av en sårbar gruppe påvirkes av en (langvarig) kritisk hendelse der betydelige deler av samfunnet og hjelpeapparatet er i en unntakstilstand.

Rapportene fra kommunene ble innhentet i månedsskiftet mars-april, og det er mulig situasjonen normaliserte seg etter hvert – men antall registrerte saker tyder på at dette i alle fall ikke skjedde før sommeren 2020. Bildet som koordinatorene tegner varierer, ut over fallet i antall saker. I et par kommuner rapporteres det at det praktiske arbeidet utføres omtrent som før, men med få fysiske møter. For andre meldes det om en urovekkende stillhet og at mange aktiviteter er stilt i bero. I enkelte tilfeller rapporteres det ganske enkelt at *vi jobber jo nesten bare med koronarelaterte ting nå.* Om vi skal forsøke å sammenfatte det bildet koordinatorene tegner i noen hovedpunkt, kan det være som følger:

- **TryggEst-teamet sin kontaktflate ble kraftig begrenset.** Dette handler dels om at både informasjonskampanjer mot publikum og kurs blant ansatte i ulike tjenester ble avlyst, men like mye at koordinatorene og TryggEst-teamet ikke møtte personer ute i tjenestene lenger. Flere hadde tidligere erfaringer med at når de ble mindre synlige, kom det færre meldinger. Og motsatt – når de hadde vært til stede i en tjeneste, kom det mer. Oppmerksomheten om overgrep mot sårbare voksne ser ut til å være «ferskvare», slik at med mindre tilstedeværelse kommer TryggEst-relaterte spørsmål mer i bakgrunnen. Dette ble selvsagt forsterket av at smittevern tok mye av oppmerksomheten.
- **Medarbeidere ble satt til andre oppgaver.** Noen få koordinatorene ble satt til andre oppgaver, mens andre opplevde at de aldri visste helt om eller når de ble satt til andre oppgaver. Dette førte til at de syntes de måtte være mindre aktive og synlige, fordi det var for mye usikkerhet knyttet til om og når de kunne følge opp henvendelser.

- **Ulike tjenester ble «tatt ned».** Dette kunne handle om hjemmetjenester, men også dagsentre og andre dagaktiviteter. Dette gjorde at arenaer for mulig avdekking av overgrep forsvant. Det kan knyttes til at færre kom innom i hjemmet til utsatte, eller at et mulig sted for å fortelle om overgrep forsvant. Mulighetene for å observere uønskete hendelser ble redusert og det ble lettere å holde ting skjult. Dette synes ganske parallelt til ulike oppslag i media om at barn som lever under vanskelige vilkår ble mindre sett da skoler og barnehager stengte ned.
- **Folk er mer tilbakeholdne med å melde.** Noen koordinatører setter stillheten i sammenheng med at folk generelt ble mer tilbakeholdne med å oppsøke tjenester, det være seg fastlege eller annet. Det kan ses som en (misforstått) oppslutning om at nå må helsetjenesten få konsentrere seg om Korona, eller også frykt for smitte dersom en har for mange kontakter.
- **Brukere er mindre på arenaer der overgrep skjer.** Noen brukere av tjenester flyttet hjem til familien eller var lite på enkelte andre arenaer de tidligere brukte. Dette er tveegget. På den ene siden kan det bety at en er mindre utsatt for overgrep fordi en er mindre på utrygge arenaer, men det kan på den andre siden medføre at vold og overgrep skjer mer i det skjulte. I ett tilfelle rapporteres det også om en sak der Koronasituasjonen i seg selv stimulerte økt negativ sosial kontroll.

Vi vet at etter innføringen av tiltakene mot smitte, har det blitt færre saker – et dramatisk fall. Vi vet imidlertid ikke om det reelt sett har blitt flere eller færre tilfeller av vold og overgrep. Det kan være prosesser som peker i begge retninger. Noen kan være mindre på arenaer der risikoen for å bli utsatt for vold og overgrep er større – altså at antallet reelle saker går ned. Samtidig er det fare for økt frustrasjon og at overgrep er lettere å skjule – at faren for overgrep øker. Det vi imidlertid kan slå fast som relativt klart, er at tiltakene mot smitte har medført at kanalene for å varsle ble betydelig svakere. I noen tilfeller kan også beredskapen for å håndtere saker være svekket, men ut fra rapportene vi har mottatt synes ikke det å være det sentrale. Det viktigste er kanalene for avdekking i praksis sluttet å virke. Dette handler ikke om at TryggEst-telefonen eller andre varslingsystemer ble påvirket. Telefonene var verken stengt eller nedbemannet. Det er organisasjonen, i bred mening, rundt som forandret seg. TryggEst ble mindre synlig, oppmerksomheten ble rettet andre steder, arenaer for avdekking ble mindre brukt, kurs og informasjonstiltak ble avlyst, etc.

Det er ingen tvil om at Korona påvirket arbeidet mot vold og overgrep mot sårbare voksne sterkt. Men sannsynligvis forteller dette noe mer generelt – at denne typen arbeid er utsatt når det skjer uventete og kritiske hendelser. Det er sårbart. Vi er usikre på hva en kan gjøre for å forebygge slike effekter, bortsett fra å ha en ekstra oppmerksomhet mot slik risiko. Vanskene med å motvirke slike effekter kommer av at problemet ikke var at telefonen ble stengt eller at kapasiteten til å håndtere saker

ble stengt. Problemet var et sett av sosiale mekanismer som gjorde at sakene sluttet å komme. Slikt er vanskeligere å møte med tiltak. Selvsagt er det å håpe at det er lenge til lignende situasjoner oppstår igjen, men det er likevel en lærdom at mulige kritiske hendelser i omgivelsene kan ha stor påvirkning på arbeidet mot vold og overgrep og derfor hører med blant det som må vurderes i risikovurderinger ved krisehåndtering.

## 7. Oppsummering og vurderinger – veien videre

I dette kapitlet vi oppsummerer vi hovedtrekk fra de tidligere kapitlene og peker på noen anbefalinger og vurderinger for en eventuell videre oppfølging og utrulling av TryggEst på bred basis. Bufdirs utprøving av TryggEst som pilotprosjekt har pågått i perioden fra 2018 og ut 2020, TryggEst er en måte å organisere offentlige hjelpetjenester for å gi bedre beskyttelse mot vold og overgrep for voksne som er lite i stand til å beskytte seg selv. Organisasjonsmodellen er rettet mot forebygging, avdekking og håndtering av mulige saker. Som vi har sett, har de kommunale helse, pleie- og omsorgstjenestene en nøkkelrolle i dette arbeidet, og utprøvingen har foregått samarbeid med et utvalg på ti pilotkommuner og to pilotbydeler i Oslo. Gjennom perioden på 2,5 år har kommunene gjort en rekke erfaringer knyttet til utprøvingen. I dette kapitlet samler til trådene fra etter å ha fulgt pilotkommunene gjennom utprøvingen. Avslutningsvis skisserer vi noen forslag til veier videre ved en eventuell videre utrulling av TryggEst.

### Hovedfunn

Vi skal innledningsvis oppsummere det vi vurderer som de viktigste funnene fra følgeevalueringen.

#### *1: De fleste pilotkommunene har implementert TryggEst*

Etter å ha fulgt TryggEst i alle pilotkommuner og -bydeler i perioden fra høst 2018 til utgangen av 2020, observerer vi at samtlige av kommunene har implementert TryggEst i en eller annen variant av det som er beskrevet som en hovedmodell. Unntaket er de to bydelene i Oslo, som av spesifikke grunner knyttet til å det å organisere og informere om TryggEst-modellen innenfor sin bydel hadde problemer med å få dette arbeidet i gang. I de øvrige kommunene har man etablert et system for melding og oppfølging av saker i tråd med modellen.



## *2: TryggEst avdekker flere saker*

Slik det fremgår av forrige kapittel har antallet meldte saker økt betydelig i pilotkommunene etter innføringen av TryggEst. Utviklingen i antallet meldte saker viser også en gradvis økning gjennom perioden, etter hvert som informasjon og kunnskap om TryggEst har blitt kjent i organisasjonen. Samlet sett finner vi i de kommunene som har implementert TryggEst en seksdobling for hele perioden.<sup>8</sup> Vi observerer et tydelig fall i antallet registrerte innmeldte saker i perioden april-juni 2020, hvilket må ses i sammenheng med at koronasituasjonen bremsset opp innmeldingene. Dersom vi stipulerer en tilsvarende utvikling i denne perioden som i de tidligere, skulle dette tilsi en åttedobling av innmeldte tilfeller. Dette tilsvarer dette en meldingsfrekvens på 0,55 promille i befolkningen. Tilsvarende tall for SOVA i England ligger på 2,5 promille, altså nær fem ganger høyere. Vi skal være forsiktige med å sammenligne direkte mellom land, men forskjellene tyder likevel på at det er mørketall og en kan forvente at betydelig flere saker kan meldes.

## *3: TryggEst har blitt hovedkanal for melding av saker*

Erfaringene fra pilotkommunene viser at TryggEst har blitt hovedkanal for varsling og håndtering av saker. Koordinator og det lokale operative teamet som følger opp innmeldte saker synes tryggere på hvordan de skal gripe sakene an, selv om det i mange tilfeller kan være vanskelige saker der ingen oppskrifter gjelder og flere motstridende hensyn skal ivaretas. Vekt på standardisering, formalisering og økt kompetanse synes å trygge de som jobber med å følge opp disse sakene. Her har TryggEst nådd målet for mange kommuner ved at behandling av slike saker blir mindre tilfeldig.

## *4: Meldere er i hovedsak ansatte og brukere*

Det fremgår av datamaterialet at det er ansatte i de kommunale tjenestene og brukere selv som i hovedsak melder saker inn til TryggEst. Som vi har sett, er dette er selvsagt viktige kilder til å få fram saker og avdekke overgrepstilfeller. Samtidig er det også et åpenbart potensiale i å utvide radiusen for hvem som melder. Pårørende, slektninger og innbyggere generelt bør kunne være aktive meldere så sant kunnskap om TryggEst er tilstrekkelig kjent. Vi registrerer at kommunene i varierende grad har drevet aktiv informasjon ut til innbyggere i egen kommune. Der hvor man har lyktes med dette, synes det også å være en viss suksess med å få inn saker fra et bredere spekter av meldere.

---

<sup>8</sup> Her har vi holdt utenfor tall for de to bydelene i Oslo som av ulike grunner ikke kom i gang med implementeringen.

### *5: Mulige skjevheter i meldte saker*

I hovedparten av de meldte sakene er gjerningspersonen en person i fornærmedes familie, partner eller eks-partner. Det er gode grunner til også å kunne forvente meldinger om volds- eller overgrepstilfeller mot personer i samme bofelleskap, eller saker der gjerningspersonen er ansatte i tjenestene. Disse sakene finnes også i materialet, men i et relativt beskjedent antall. Det er derfor rimelig å stille spørsmål til om meldingsordningen er god noe, kjent nok eller oppfattes trygg nok til at denne typen av saker meldes og avdekkes.

### *6: Mistanker og bekymringer meldes i liten grad*

Selv om TryggEst har blitt hovedkanal for melding av saker, er det likevel verd å merke seg at det i all hovedsak er de tydelige og klare sakene som meldes inn. Vi ser av materialet at bekymringer eller mistanker i svært liten grad rapporteres. Terskelen for å melde er med andre ord relativt høy. Dette kan henge sammen med at systemet er relativt nytt for de fleste, eller at man er usikker på hvilke rettigheter som gjelder. Overfor privatpersoner som melder saker kan det være verd å gjøre oppmerksom på mulighetene for å melde saker anonymt, slik det er mulig å gjøre til barnevernet.

For ansatte i tjenestene, som har en avvergingsplikt, er det også et spørsmål om hvor godt kjent man er med lovverket. Lave tall for bekymringsmeldinger indikerer at det trolig er betydelige mørketall.

## Pilotkommunenes erfaringer med organisering – et overordnet blikk

I de fleste pilotkommunene ble TryggEst lagt til enheter som gir tjenester knyttet til helse og omsorg. Dette ser ut til å følge av det faktum at det er disse tjenestene som har størst erfaring med lignende arbeid fra før, og det er disse enhetene som yter tjenester til størstedelen av målgruppa. Det varierer imidlertid hvordan kommunene har organisert disse tjenestene, men mange har organisert seg i grupper på to eller tre nivåer. Denne måten å organisere seg på er nokså gjenkjennelig også fra andre kommunale utviklingsprosjekter.

En leder- eller styringsgruppe utgjør vanligvis forankring på høyere nivå i kommunen. De har ingen rolle i det daglige arbeidet. Noen steder består gruppen av ledere fra sentralt nivå eller fra høyere administrativt nivå i kommunen. Andre steder er det ledere på enhetsnivå som sitter i gruppen. Representant for lokalt politi har vært med i noen av pilotene. Enkelte pilotkommuner har imidlertid ikke hatt en slik ledergruppe. I disse tilfellene består forankringen i et mandat fra ledelsen i kommunen, slik at prosjektledelse er delegert til lavere ledernivå i organisasjonen.

I det konkrete dag-til dag-arbeidet med TryggEst er det et operativt team, noen ganger omtalt som «operativ gruppe», «prosjektteam» eller tilsvarende. Personene i gruppene kommer fra de tjenestoområdene som TryggEst dekker, eller fra enkelte av disse områdene. Det er i hovedsak disse gruppene som gjør det meste av arbeidet, både hva gjelder behandling og oppfølging av saker og gjennomføring av øvrige arbeidsoppgaver i prosjektet. Det skal imidlertid legges til at noen av pilotkommunene er små, og teamet har bestått av en og to personer. Enkelte kommuner har også en tredje gruppe som befinner et sted mellom de to førstnevnte. Denne er kalt for «referansegruppe», «ressursgruppe» eller lignende. Oppgavene til denne gruppen kan variere, men har blitt etablert for å gi et bredere nedslagsfelt ute i kommuneorganisasjonen, informasjonsarbeid utad, kompetanseheving, med mer. Gruppen har vanligvis ikke vært involvert i sakene, men enkeltpersoner i disse gruppene har i noen grad blitt trukket inn ved behov i enkeltsaker på grunn av deres kompetanse eller plassering i organisasjonen.

De fleste av pilotkommunene har opprettet en koordinatorstilling (prosjektleder) som styrer prosjektet og har hatt ansvar for aktiviteten til de ansatte som arbeider operativt med TryggEst. Rollen til koordinator har blitt ivaretatt på litt ulike måter. Et hovedskille har gått mellom hvorvidt vedkommende kun har hatt et koordineringsansvar eller selv har deltatt i det konkrete saksarbeidet. På de stedene hvor koordinator ikke har deltatt på saksnivå, har man enten prosjektmedarbeidere som tar seg av dette, eller det har vært de ordinære enhetene som har gått inn i sakene som tilhører deres område og brukergruppe. De fleste koordinatorene har eller har hatt lederansvar på enhetsnivå, og i noen av kommunene hadde koordinator i utgangspunktet ansvaret for kommunenes arbeid mot vold. Flere av koordinatorene har hatt en viss reduksjon i andre arbeidsoppgaver under prosjektperioden. Alle har likevel hatt andre arbeidsoppgaver i tillegg til TryggEst. For de aller fleste er prosjektlederansvaret lagt til den stillingen de allerede har. Tre kommuner opprettet egne prosjektlederstillinger, enten fulltid eller halvtid.

Ledelsesforankringen i kommunene fremstår generelt som god, uavhengig av hvorvidt man har hatt egne leder-/styringsgrupper eller ikke. Riggingen av prosjektet ser ut til å ha vært uproblematisk. Utgangspunktet for kommunene ser ut til å være at TryggEst er noe man ønsker å prioritere, men at spesielt intern organisering, økonomi og stor arbeidsmengde gjør det mer utfordrende i praksis. For Oslo sin del søker man i tillegg å finne ut hva TryggEst skal være, sett opp mot flere lignende prosjekter og tiltak. Det er ingen tvil om at Oslo skiller seg ut. Samtlige andre kommuner melder at TryggEst er noe særegent og nytt som dekker et udekket behov. Vårt inntrykk er at det også gjelder Oslo, men det er likevel vanskeligere å finne sin plass blant andre tiltak på tangerende områder og i forholdet mellom by og bydel.

Erfaringene fra implementeringen tyder på at innmeldte saker henger sammen ansattes oppmerksomhet, kompetanse og kunnskap om vold og overgrep. Det har

eksempelvis vært lettere å få TryggEst inn i enhetene hvor prosjektteamet arbeider enn i de andre enhetene, samt at det er færre saker fra de kommunale tjenestene som ikke er direkte involvert i TryggEst. Der kompetansen og oppmerksomheten er høy, meldes det også saker. I den første fasen av TryggEst observerte vi at det tjenesteområdet som koordinator selv arbeidet i meldte inn flere saker enn de øvrige tjenesteområdene. Etter hvert som TryggEst fikk «satt seg» endret dette seg og meldingene kommer fra flere tjenesteområder.

Forankringen av TryggEst ute i tjenestene krever informasjonsspredning og kompetanseheving. Pilotkommunene har organisert dette på ulike måter. Generelt innenfor helse- og omsorgstjenester gjelder at kompetanseutvikling er krevende og dyrt, ettersom en skal opprettholde vanlig drift parallelt. Alt fra kortere bolker med opplæring, informasjon i lunsjen, brosjyrer på vaktrommet til lengre økter med hele fagdager til store grupper av personalet har vært gjennomført i regi av TryggEst under utprøvsperioden.

Vi har ikke gjort målinger av hvor godt kjent TryggEst er ute blant ansatte på de enkelte tjenestestedene i pilotkommunene. Det samlede inntrykket av meldinger inn til TryggEst sier likevel om utbredelse og kjennskap til at TryggEst finnes. I noen av de mindre kommunene er informasjonsarbeidet ut til ansatte relativt enkelt og oversiktlig. En erfaring fra piloteringen er at informasjonsarbeidet spesielt i de større kommunene er en omfattende oppgave i seg selv, ikke minst etter hvert som ansatte slutter og nye kommer. Når det gjelder innsatsene for å nå ut med informasjon til kommunenes innbyggere i bredt, har man gjort dette noe ulikt. Sett under ett, er nok dette et område der TryggEst har kommet relativt kort.

Dersom vi sammenlikner kommunenes nåværende organisering av TryggEst med forslaget fra ekspertgruppen i forkant av TryggEst-prosjektet (Bufdir, udatert), ser vi visse forskjeller. Et moment er at ikke alle har en ledergruppe, men har valgt en annen form for forankring og at koordinator i noen utstrekning også ivaretar ledergruppens oppgaver. Den opprinnelige modellen ser for seg en noe mer aktiv eller synlig rolle fra Fylkesmannens side. Dette har vi ikke sett noe av i implementeringsfasen så langt og det er heller ikke nevnt av noen ansatte i kommunene. Dette bør imidlertid ses i sammenheng med at modellen for TryggEst skulle utvikles i samarbeid med kommunene i piloteringsfasen, i tråd med kommunenes behov og erfaringer.

## Ressursbruk og økonomi

Det er åpenbart vanskelig å gjøre gode og sikre beregninger knyttet til hvilke konkrete økonomiske nytteverdier av å etablere et system som TryggEst. Det kan argumenteres for at det sparer utgifter på andre områder, slik som til helsetjenester,

oppreisning, tapt arbeidstid eller voldsoffererstatning, men dette er likevel usikre størrelse og vanskelig å beregne. I vedlegget til denne rapporten har Ny Analyse gjennomført samfunnsøkonomiske beregninger knyttet til ulike varianter ved en eventuell utrulling av TryggEst-modellen. Fagmiljøet understreker at beregningsgrunnlaget er usikkert, men vurderer at en lærings- og satsingsmodell trolig vil gi størst samfunnsøkonomisk nytte. Med lærings- og satsingsmodell menes at det stipulert inn noe midler til kompetanseutvikling til de som drifter TryggEst og midler til informasjonsarbeid ut mot befolkningen. Jo mer kjent TryggEst er i kommunen, jo større samfunnsøkonomisk effekt. Uavhengig av om man velger en basisvariant, eller en utvidet lærings- og satsingsmodell, blir TryggEst vurdert som samfunnsøkonomisk lønnsom.

## Anbefalinger for videre utrulling

Gjennom følgeevalueringen av TryggEst i pilotkommunene har vi sett en rekke av de konkrete utfordringer og vurderinger som man har gjort seg i pilotkommunene gjennom utprøvningsfasen. En del erfaringer er av praktisk art og er utfordringer som man har funnet pragmatiske løsninger på lokalt. Noen utfordringer er knyttet til organisering og prosjektdrift, og som vi har gjennomgått i det overstående. En tredje type av utfordringer er av mer prinsipiell og fundamental karakter, og krever noen mer prinsipielle avklaringer. Avslutningsvis vi vi løfte fram noen slike utfordringer som vi anser vil være relevant for oppdragsgiver å ta stilling til i forbindelse med en eventuell større utrulling av TryggEst.

### *Vern om integritet og selvbestemmelse versus vern mot vold og overgrep*

Gjennomgangen av forskningslitteraturen og Englands lovregulering brakte frem en noe uventet dikotomi. På den ene siden er vern om integritet og selvbestemmelse. På den andre siden er vern mot vold og overgrep. Vi har behandlet dette tidligere i rapporten og løfter det frem også her. En første reaksjon kan være at dette umulig er motsetninger, og om det er tilfelle så vil det ikke være aktuelt i norske sammenhenger. Like fullt har vi i TryggEst-prosjektet sett hvordan man blant annet ikke dokumenterer eller registrerer henvendelser eller annen informasjon hvor ikke samtykke fra den utsatte foreligger. Samtykke og selvbestemmelse er ofte to sider av samme sak. På mange måter synes dette å være en dikotomi som man vanskelig kan ha noen bastant holdning til. Skal retten til å gå til grunne eller akseptere overgrep trumfe plikten vi har som samfunn, kommune, tjeneste og enkeltmenneske til å hindre overgrep? Hvor mye urett kan vi være vitne til før vi rett og slett kan påberope oss rett til å si stopp? Har vi en slik rett? Disse spørsmålene og flere til bør etter vårt syn utredes i langt større grad enn vi kan eller har kompetanse til å gjøre. Det er snakk om juridiske, etiske og moralske overveielser som må gjøres grundig. Vi har ikke i detalj tatt for

oss drøftingen som har gått i England i forbindelse med lovgivningen der borte, men det synes nødvendig at en i videreføringen av TryggEst utvikler lovverk eller retningslinjer, eller i det minste lander på en noenlunde konsensus rundt når man skal gripe inn i saker med vold og overgrep der det mangler samtykke.

### *Avveininger av organisasjonsmodell*

Som omtalt i forrige kapittel, finnes det flere mulige varianter for organisering av TryggEst i kommunene. Hvor sentralisert eller desentralisert det er hensiktsmessig å plassere beslutningsmyndighet og kompetanse i TryggEst-saker, vil trolig være knyttet til forhold som kommunestørrelse, organisering og kompetanse i egen organisasjon. Trolig kan det være hensiktsmessig at man på nasjonalt nivå gir noen råd til kommunene på hva som anses som hensiktsmessig, samtidig som det bør være åpning for at kommunene har en betydelig frihet til å velge de løsninger som en anser at passer best lokalt.

### *Samarbeidet med lokalt politi*

I TryggEst-modellen, slik den er skissert i ekspertgruppens forslag, ser man for seg at det lokalt er et samarbeid mellom TryggEst-prosjektet og politiet. Samarbeidet med politiet handler om at man har god dialog om og arbeidsdeling i sakene seg imellom. I det opprinnelige forslaget er politiet koblet til ledergruppen, gjennom deltakelse i deres ordinære møter. Som vi har sett, er imidlertid ledergruppen kun aktiv i en del av prosjektene. Samarbeidet med politiet har isteden funnet andre former rundt om i prosjektene. Etter to år med TryggEst ser vi at det er store forskjeller mellom kommunene i hvordan samarbeidet med lokalt politi foregår.

I noen av kommunene deltar politiet aktivt inn i prosjektet med en fast kontaktperson tilknyttet prosjektet. Vedkommende er tilgjengelig og kan kontaktes av prosjektleder for å diskutere enkeltsaker, og brukes til sparring eller rådføring i mer prinsipielle spørsmål. Politiets kontaktperson har i enkelte tilfeller selv tatt kontakt og diskutert saker med prosjektleder underveis. En slik tydelig kontakt til politiet ser ut til å bidra til økt kontinuitet i prosjektet samt å bygge ned terskelen for å melde inn og diskutere vanskelige saker.

I noen av pilotkommunene har dette tatt tid. I siste fase av piloteringen har imidlertid dette samarbeidet kommet på plass alle kommunene. Ulempene ved å ikke få etablert slikt samarbeid er flere. Det skaper en mangel på systematikk i disse sakene. Det tungt for TryggEst-koordinatorene å forholde seg til stadig nye personer i politiet og forklare dem om de typer av problemstillinger som TryggEst fanger opp. Videre handler dette om kompetanse og mulighet til å opparbeide seg erfaringsbasert kunnskap. Manglende samarbeid innebærer også at det ikke blir noen systematikk

for felles læring og kompetanseutvikling over tid mellom kommunale tjenester og politiet om håndtering av disse sakene.

Sett under ett, er erfaringen at det er variasjoner mellom pilotkommunene. I noen av kommunene preges relasjonen av tett samarbeid, informasjon begge veier og lav terskel for å ta kontakt om enkeltsaker. I andre kommuner er relasjonen mellom TryggEst og lokalt politi preget av en ordinær, formell kontakt. Det er derfor interessant å observere at det synes å være opp til lokalt politi selv å avgjøre hvorvidt og hvordan man vil prioritere å følge opp TryggEst-prosjektet i den enkelte kommune hvor dette prøves ut. Ved planlegging for en eventuell videre utrulling av et hovedprosjekt kan det trolig være relevant å gjøre en nærmere forankring, med avklaringer av roller og forpliktelser med aktuelt direktorat og departement.

#### *Veiledning til kommunene i dokumentasjon og journalføring*

Spørsmål om hvordan innmeldte saker skulle dokumenteres, oppbevares og eventuelt journalføres, var et spørsmål som pilotkommunene måtte ta stilling til i den innledende fasen. I flere av kommunene fant man etter hvert måter å gjøre dette på. I andre kommuner er dette fortsatt uavklart. Utfordringene er knyttet til å finne måter å registrere eller journalføre opplysninger fra TryggEst på som ivaretar de krav og de hensyn som lovverket har på dette området, som helsepersonelloven og personopplysningsloven.

Ettersom det er ulike praksiser og ulike måter å forholde seg til spørsmål om dokumentasjon og journalopplysninger i pilotkommunene, kan det trolig være hensiktsmessig om TryggEst sentralt får gjort en juridisk gjennomgang av hvordan lovbestemmelsene skal tolkes. Med en slik bakgrunn kan det gis tydeligere anbefalinger når det gjelder hvordan dokumentering og journalføring av saker som meldes til TryggEst best kan gjennomføres i praksis, slik at den enkelte kommune og den enkelte koordinator har tydelige føringer å støtte seg til. Veiledninger bør kanskje til og med kunne knyttes direkte til de mest utbredte av fagsystemene, slik at det både blir enkelt og det etableres en relativt lik praksis på feltet.

#### *Kompetanseutvikling og informasjon*

Erfaringene fra pilotkommunene viser at kompetanse og kunnskap ut til ansatte på det enkelte tjenestested og informasjon ut til kommunens innbyggere bidrar til at saker meldes inn. Dette er arbeid som tar tid, og som dessuten er ferskvare. Med en til dels høy turnover i stillinger og andre oppgaver som står høyere på agendaen for den enkelte, må kompetansearbeidet gjøres jevnlig. Informasjon ut til publikum fordrer også en jevnlig oppdatering.

Ved en eventuell utrulling av TryggEst vil det trolig bli enklere å samordne innsatser i form av kompetanse- og opplysningsarbeid på nasjonalt nivå, og slik avlaste den enkelte kommune for deler av disse oppgavene.

### *Behov for en styrking av lovverket?*

Vi ser gjennom å ha fulgt TryggEst at samfunnet øker innsatsen mot vold og overgrep mot utsatte voksne. Det er i et stykke igjen før vi når samme prioriteringsnivå som vold i nære relasjoner og da spesielt vold mot barn, men samfunnets generelle fokus på vold kommer målgruppene i TryggEst til gode. Erfaringene fra England er at lovgivninger førte til et skifte i måten man forholder seg til vold og overgrep. Vi kan derfor anta at beskyttelse av utsatte grupper i lovs form, samt krav til at kommunale tjenester skal inkludere tjenester ovenfor disse, vil gi langt større fokus på også voksne personer som utsettes for vold og overgrep. Personer som utsettes for vold i nære relasjoner og enkelte andre voksne i målgruppene til TryggEst skiller seg kanskje ut ved at de har havnet i en situasjon hvor selve overgrepssituasjonen over tid har gjort dem sårbare.

Helse- og omsorgstjenesteloven regulerer kommunenes og private tjenesteyteres ansvar for helse- og omsorgstilbudet til innbyggerne. Lovens § 3-3 a omhandler kommunens ansvar for å forebygge, avdekke og avverge vold og seksuelle overgrep:

*Kommunen skal ha særlig oppmerksomhet rettet mot at pasienter og brukere kan være utsatt for, eller kan stå i fare for å bli utsatt for, vold eller seksuelle overgrep. Kommunen skal legge til rette for at helse- og omsorgstjenesten blir i stand til å forebygge, avdekke og avverge vold og seksuelle overgrep.*

Det kan være uklart hva «særlig oppmerksomhet» og «legge til rette for» innebærer av ansvar for den enkelte kommune. Dersom det skal planlegges for en eventuell videreføring av TryggEst på nasjonal basis, vil det trolig være hensiktsmessig å vurdere hvorvidt sterkere ordlyd vil være relevant å innføre, samt sterkere virkemidler i saker der manglende samtykke kommer i konflikt med behovet for å avverge.

### *Intern og ekstern kunnskap om TryggEst*

Kompetansebygging og informasjon om TryggEst er en primær oppgave i prosjektet og noe vi har adressert underveis i prosjektet. Det er ingen tvil om at kunnskapen om vold og overgrep både blant ansatte og publikum er eller har vært liten. Fortsatt er det også et stykke igjen før det er etablert et systematisk system som er allment kjent. Et tema i den forbindelse er hvor store forventninger vi skal ha til hvor kjent tjenestetilbudet i TryggEst, herunder hvor man kan gå for å få hjelp, skal være blant innbyggerne. Dette gjelder både om det angår til en selv eller andre, om man er ansatt, pårørende, nabo eller annet. I diskusjonen om hvor langt man er kommet og



hvor langt man bør komme i TryggEst hva gjelder kunnskap om beskyttelse mot vold og overgrep og informasjon om hvor man kan melde, kan det være hensiktsmessig å se til andre tjenester som likner, slik som barnevernet. De færreste kjenner nummeret til barnevernstjenesten om man er bekymret for et barns ve og vel. Enda færre kjenner til skrittene i saksgangen og hvordan prosessen går. Det vi vet, er at det finnes regler og bestemmelser som sier at barn ikke skal utsettes for omsorgssvikt, vold og overgrep. Og vi vet at dersom vi blir kjent med en mulig sak, vil vi kunne finne et sted å varsle eller ringe for å få videre hjelp – vi vet at barnevernet fins.

Vi kan ikke forvente at alle ansatte eller innbyggere har mengder med kunnskap om hva som skal gjøres i tilfeller med vold overgrep innenfor TryggEst sitt nedslagsfelt. Kanskje det holder med å vite at det finnes, hvor en skal lete for å finne ut hvor en kan henvende seg, samt at vi har tiltro til at bekymringen blir møtt og tatt tak i av kompetente ansatte. Samtidig er det et spørsmål om det er mulig å nå ut med slik informasjon til kommunens ansatte og innbyggere på bred basis – når tjenesten fins i ti kommuner og i tillegg to bydeler i Oslo. Det er mer sannsynlig at en slik kunnskap har begrensede muligheter for å nå ut før systemet er rullet ut på nasjonal basis.

#### *Videre forsøksvirksomhet eller nasjonal utrulling?*

Det nasjonale TryggEst-prosjektet er i gang med å rekruttere ny kommuner til arbeidet med TryggEst. Hovedforskjellen i forhold til piloteringen som vi har fulgt, ser ut til å være at det ikke gis økonomisk driftstilskudd til de nye kommunene, kun midler til kompetanseheving. Dette kan ses som videre forsøksvirksomhet eller begynnelsen på en gradvis nasjonal utrulling. Det kan i og for seg være nyttig å teste hvordan TryggEst-modellen implementeres uten kompensasjon til kommuner som deltar. Vårt inntrykk er likevel at ingen av kommunene som gikk inn på TryggEst i første runde vurderte kompensasjonen som avgjørende for å delta som pilotkommune. Det var snarere fordi en så behovet for et mer systematisk og bedre organisert arbeid på feltet. I alle kommuner var det bedre beskyttelse av innbyggere særlig utsatt for vold eller overgrep som har vært motivasjonen for deltakelse.

Etter vår vurdering viser erfaringene med TryggEst etter nærmere 2,5 år med forsøksvirksomhet at omfanget av saker som meldes og følges opp er omfattende og har økt kraftig. Det tilsier at mørketallene i andre kommuner er høye, og at TryggEst bidrar til økt beskyttelse og et viktig vern mot overgrep for personer som har vansker med å beskytte seg selv og tale sin egen sak. Som evaluator av pilotprosjektet vil vi advare mot å se neste runde som forsøk basert på en annen tilskuddsordning, og at spørsmålet om nasjonal utrulling utsettes. Vi mener nasjonal utrulling bør på dagsorden, ikke minst fordi det vil gjøre informasjonsarbeid ut mot befolkningen mye enklere. Vi tolker intensjonen med videreføringen til nye kommuner som starten på en gradvis nasjonal utrulling, basert på frivillig deltakelse fra interesserte kommuner. Vi ser imidlertid behovet for at dette forsterkes. Dersom utrulling blir svært begrenset (få nye kommuner) vil det kunne ses som et tilbakeslag for

viktige rettssikkerhetsprinsipper for særlig sårbare grupper av innbyggere, og et brudd med intensjonene i FN-konvensjonen om rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne, som Norge ratifiserte i 2013.

## Anbefalinger oppsummert

Vi skal avslutningsvis oppsummere vår evaluering av TryggEst med noen anbefalinger vi som vi anser at kan inngå i videre utprøving og en eventuell utrulling på nasjonal basis.

1. Etabler TryggEst som en som en nasjonal modell. Erfaringen med utprøving av den britiske SOVA-modellen viser seg å fungere i en norsk kontekst.
2. Gi kommunene stor frihet til å selv vurdere hvordan TryggEst-modellen organiseres internt, men vi mener at inntil videre bør en velge en form som sikrer plassering av ansvar og at noen har som oppgave å holde i det.
3. Utarbeid et nasjonalt kompetanseprogram som følger en nasjonal utrulling av TryggEst. TryggEst på nasjonal basis bør følges av et kompetanseprogram som gir informasjon og opplæring om sentrale trekk ved TryggEst, slik som lovverk og hva som kjennetegner sårbare gruppers situasjon og deres rettigheter. Kompetanse om brukers rett til selvbestemmelse, vern om personlig integritet, beskyttelse mot overgrep og ansattes avvergingsplikt bør være sentralt i dette. Kompetansemateriell må være tilgjengelig for nye ansatte og gis jevnlig som oppfriskning for ansatte i tjenestene.
4. Etabler en nasjonal informasjonskampanje til alle innbyggere. En nasjonal informasjonskampanje til alle innbyggere forklarer hva TryggEst er og at det finnes, og hvordan saker kan meldes. Erfaringene fra England og pilotprosjektet tyder på at det er store mørketall som kan avdekkes på denne måten.
5. Gi tydeligere føringer til lokalt politi om samarbeid med kommunens koordinator og kompetansepersonell om oppfølging av meldte saker til TryggEst. Erfaringene fra pilotprosjektene viser at de lokale politidistriktene har prioritert slik oppfølging ulikt. Dette ansvaret bør avklares på nasjonalt nivå.
6. Som ledd i en nasjonal utrulling bør nasjonale myndigheter bør vurdere å styrke lovgrunnlaget for kommunens oppfølgingsansvar, i tillegg til eller som en presisering av helse- og omsorgslovens § 3-3a, som regulerer kommunenes ansvar for å avdekke og avverge vold og seksuelle overgrep mot pasienter og brukere. Dersom en lovendring ikke anses aktuelt, kan et rundskriv være et alternativ.

7. Grenseoppgangene mellom vern mot integritet og selvbestemmelse opp mot vern mot vold og overgrep må klargjøres både juridisk, faglig, moralsk og etisk. Vi vil foreslå at dette også tydeliggjøres i forbindelse med en eventuell lovendring eller et rundskriv. Vi understreke at dette er viktig for arbeidet ut i kommunene, ettersom kommunene er avhengige av en lovmessig ryggdekning for de beslutninger som tas i konkrete saker. En klargjøring på dette området vil også være viktig i forbindelse med eventuelle klageadgang, etterprøving av saksbehandling og lignende.

## Referanser

- Andela, M., Truchot, D., & Huguenotte, V. (2018). Job demands, emotional dissonance and elderly abuse: The moderating role of organizational resources. *Journal of Elder Abuse & Neglect*, 1–17. doi:10.1080/08946566.2018.1514343
- Bakketeig, E., Stang, E.G., Madsen, C., Stefansen, K., Smette, I. (2014). Krisesentertilbudet i kommunene. *Evaluering av kommunenes implementering av krisesenterloven*. Oslo: NOVA.
- Bhavsar, V. og Bhugra, D. (2018). Violence towards people with mental illness: Assessment, risk factors, and management. *Psychiatry and Clinical Neurosciences* 2018; 72: 811–820 doi:10.1111/pcn.12775
- BLD (Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet) (2014). *En god barndom varer livet ut. Tiltaksplan for å bekjempe vold og seksuelle overgrep mot barn og ungdom (2014-2017)*. Oslo: BLD
- Bowen, A og Swift, C. (2019). The Prevalence and Correlates of Partner Violence Used and Experienced by Adults With Intellectual Disabilities: A Systematic Review and Call to Action. *Trauma, Violence, & Abuse* 2019, Vol. 20(5) 693-705
- Bufdir (2018). Risikoutsattegrupper.lastet ned fra [https://www.bufdir.no/vold/TryggEst/Risikoutsatte\\_grupper/](https://www.bufdir.no/vold/TryggEst/Risikoutsatte_grupper/)
- Byrne, G. (2017). Prevalence and psychological sequelae of sexual abuse among individuals with an intellectual disability: A review of the recent literature. *Journal of Intellectual Disabilities* 2018, Vol. 22(3) 294–310
- Care Act (2014). <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2014/23/section/1/enacted>
- Christie, N. (1982). *Hvor tett et samfunn?* Oslo: Universitetsforlaget.
- Dalley, G., Gilhooly, M.L., Gilhooly, K., Levi, M. og Harries, P. (2017). Researching the financial abuse of individuals lacking mental capacity. *The journal of Adult Protection* vol 19 NO.6 2017
- Danielsen, E.M., Solberg, A. & Grøvdal, Y. (2016) *Kommunale helse- og omsorgstjenesters arbeid med vold i nære relasjoner En kvalitativ intervjuundersøkelse*. Oslo: Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress.

- Department of Health and Social Care (2020). Care and Support Statutory Guidance. <https://www.gov.uk/government/publications/care-act-statutory-guidance/care-and-support-statutory-guidance>
- Dong, X. (2015). Elder Abuse: Systematic Review and Implications for Practice. *Journal of the American Geriatrics Society*, 63, 1214-1238.
- Elvegård, K., Tøssebro, J., Olsen, T. & Paulsen, V. (2018). *TryggEst: Helhetlig beskyttelse av voksne utsatt for vold og overgrep*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning
- Emerson, E. og Roulstone, A. (2014). Developing an Evidence Base for Violent and Disablist Hate Crime in Britain: Findings From the Life Opportunities Survey. *Journal of Interpersonal Violence* 2014, Vol. 29(17) 3086–3104
- Grøvdal, Y. (2013). *Mellom frihet og beskyttelse?: Vold og seksuelle overgrep mot mennesker med psykisk utviklingshemming, en kunnskapsoversikt*. Oslo: Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress. (Rapport 2/2013).
- Home Office (2014). Multi Agency Working and Information Sharing Project Final report. July 2014.
- JBD (Justis- og beredskapsdepartementet) (2011). *Handlingsplan mot vold i nære relasjoner 2012*. Oslo: JBD
- JBD (Justis- og beredskapsdepartementet) (2013). *Et liv uten vold. Handlingsplan mot vold i nære relasjoner 2014-2017*. Oslo: JBD
- JBD (udatert). Tildelingsbrev for 2020 til Politidirektoratet.
- Kamavarapu, Y. S., Ferriter, M., Morton, S., & Völlm, B. (2017). Institutional abuse – Characteristics of victims, perpetrators and organisations: A systematic review. *European Psychiatry*, 40, 45–54. doi:10.1016/j.eurpsy.2016.07.002
- Kvam, M. H. (2003). *Seksuelle overgrep mot synshemmede barn i Norge: en retrospektiv analyse av situasjonen i barndommen for 502 voksne blinde og svaksynte*. Oslo: SINTEF.
- Lino, V.T.S., Rodrigues, N.C. P., de Lima, I.S., Athie, S., de Souza, E.R. (2019). Prevalence and factors associated with caregiver abuse of elderly dependents: The hidden face of family violence. *Cien Saude Colet*. 2019 Jan;24(1):87-96. doi: 10.1590/1413-81232018241.34872016.

- Malmedal, W. (1998). *Noen må følge bedre med – om overgrep i sykehjem*. Hovedoppgave, Trondheim: NTNU
- Malmedal, W. (2013). *Inadequate care, abuse and neglect in Norwegian nursing homes*. Ph.d.-avhandling, Trondheim: NTNU
- Meld. St. nr. 15 (2012-2013). *Forebygging og bekjempelse av vold i nære relasjoner*. Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet
- Monahan, J., Vesselinov, R., Robbins, P. C. og Appelbaum, P.S. (2017). Violence to Others, Violent Self-Victimization, and Violent Victimization by Others Among Persons With a Mental Illness. *Psychiatric Services* 2017; 68:516–519; doi: 10.1176/appi.ps.201600135
- Muff, E.K. (2001). *Seksuelle overgrep på mennesker med handicap: en litteraturstudie*. København: Socialt Udviklingscenter
- NHS (2017). *Safeguarding Adults Collection (SAC). England 2016-17*. Lastet ned fra: <https://digital.nhs.uk/data-and-information/publications/statistical/safeguarding-adults/2016-17>
- Olsen, T., Kermit, P., Dahl, N.C., Søndena, E. & Envik, R. (2018). *Rettsikkerhet – likeverd og likeverdig behandling Mennesker med kognitive funksjonsnedsettelse i møte med strafferettspleien*. Rapport 5/2018. Bodø: Nordlandsforskning.
- Olsvik, V.M. (2010). *Overgrep mot kvinner med nedsatt funksjonsevne – en kunnskapsoversikt*. Oslo: Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress.
- Pillemer, K., Burnes, D., Riffin, C., & Lachs, M. S. (2016). Elder Abuse: Global Situation, Risk Factors, and Prevention Strategies. *The Gerontologist*, 56 (Suppl 2):194–S205. doi:10.1093/geront/gnw004
- Preston-Shoot, M. (2020). Making any difference? Conceptualising the impact of safeguarding adults boards. *The Journal of Adult Protection* vol22 no 1 2020 pp. 21-34.
- Prop. 12S (2016-2017). *Opptappingsplan mot vold og overgrep (2017-2021)*. Oslo: Barne- og likestillingsdepartementet
- Riksadvokaten (2020). Rundskriv nr. 1/2020. Mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen i 2020.

- Sandmoe, A., Wentzel-Larsen, T., & Hjemdal, O. K. (2017). *Vold og overgrep mot eldre personer i Norge: En nasjonal forekomststudie*. Oslo: Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress. (Rapport 9/2017).
- Shugarman, L.R., Fries, B.E., Wolf, R.S., & Morris, J.N. (2003). Identifying Older People at Risk of Abuse During Routine Screening Practices. *Journal of the American Geriatrics Society*, 51(1), 24–31. doi:10.1034/j.1601-5215.2002.51005.x
- SSB (2019). Ytterligere nedgang av ofre for tyveri, men ikke trusler og vold. <https://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/artikler-og-publikasjoner/ytterligere-nedgang-av-ofre-for-tyveri-men-ikke-trusler-og-vold>
- Swanson Ernst, J., Holly Ramsey-Klawnsnik, Jason E. Schillerstrom, Carol Dayton, Paula Mixson & Mary Counihan (2014) Informing Evidence-Based Practice: A Review of Research Analyzing Adult Protective Services Data, *Journal of Elder Abuse & Neglect*, 26:5, 458-494, DOI: 10.1080/08946566.2013.832605
- Twomey, M.S., Jackson, G., Li Esq., H., Marino, Th. Melchior, L.A., Randolph, J.F., Retselli-Deits, T. og Wysong, J. (2010) The Successes and Challenges of Seven Multidisciplinary Teams, *Journal of Elder Abuse & Neglect*, 22:3-4, 291-305, DOI: 10.1080/08946566.2010.490144
- Vislie, C. og Gundersen, T. (2017). *Vern av risikoutsatte voksne*. Oslo: Nova/Hioa
- World Health Organization (2019). *Violence against women. Intimate partner and sexual violence against women. Evidence brief*. <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/329889/WHO-RHR-19.16-eng.pdf?ua=1>
- Yon, Y., Mikton, C., Gassoumis, Z., & Wilber, K. (2017). Elder abuse prevalence in community settings: a systematic review and meta-analysis. *Lancet Global Health*, 5, e147–156.
- Zachariassen, P, Fjeld, W, Kristiansen, H og Mathissen, A (2013). *Etablering av rutiner for forebygging, varsling og oppfølging av overgrep mot mennesker med psykisk utviklingshemming*. Oslo universitetssykehus, Sykehuset Innlandet, Helse Førde, Helse Finnmark.
- Zakrison, T.L., Rattan, R., Valdés, D.M., Ruiz, X., Gelbard, R., Cline, J., Turay, D., Luo-Owen, X., Namias, N., George, J., Yeh, D., Pust, D., Williams, B.H. (2018). Universal screening for intimate partner and sexual violence in trauma patients-What about the men? An Eastern Association for the Surgery of Trauma Multicenter Trial. *J Trauma Acute Care Surg*. 2018 Jul;85(1):85-90.

# Vedlegg

## *Vedlegg 1. Sammendrag av «TRYGGEST – Samfunnsøkonomisk lønnsomhetsanalyse»*

### **NyAnalyse, november 2020**

Denne rapporten vurderer den samfunnsøkonomiske lønnsomheten til tjenesten TryggEst, som har til formål å avdekke og forhindre voldsovergrep mot risikoutsatte voksne. Analysen er gjennomført som en forenklet samfunnsøkonomisk analyse. Den innleder med analyse av et pilotprosjekt som har blitt prøvd ut i en rekke kommuner i tidsrommet 2018-20. I analysens andre hoveddel gis det en vurdering av samfunnslønnsomheten ved en eventuell nasjonal utrulling, hvor det er estimert netto nåverdi for to hovedmodeller med ulik skalering av læring og innsats. En hovedkonklusjon er at TryggEst tjenesten operativt etablert er samfunnsøkonomisk lønnsom innenfor alle de parameterne som inngår i denne studien.

NTNU Samfunnsforskning er ansvarlig for følgeforskningen som er utført under pilotprosjektet (Tøssebro mfl., 2018-2020). Som deres delrapport 1 og 2 og sluttrapport viser, er det noe variasjon mellom kommunene i pilotprosjektet på hvor operativ TryggEst reelt har vært. Dette reflekteres i den samfunnsøkonomiske analysen. Den samfunnsøkonomiske analysen reflekterer også at det har vært begrensninger i datagrunnlaget som har vært ønsket analysert, hvor det er relevante analyseforhold som ikke har kunnet bli tallfestet.

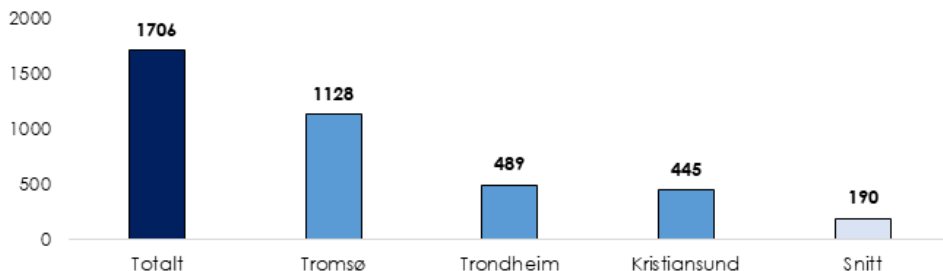
Figur 1 presenterer estimert lønnsomhet på kommunenivå i pilotkommunene i andre halvår av 2019. Kostnaden av pilotprosjektene i dette halvåret var 2 millioner kroner. Til sammen estimeres det at pilotprosjektet hadde en samlet samfunnsøkonomisk lønnsomhet på 1,7 millioner kr i denne perioden. Tromsø var den pilotkommunen hvor det er beregnet høyest lønnsomhet med 1,1 millioner kroner, etterfulgt av Trondheim med 0,49 millioner kroner og Kristiansund med 0,45 millioner kroner. I snitt har kommunene en lønnsomhet på 0,19 millioner kr.

Den estimerte samfunnsøkonomiske lønnsomheten av TryggEst i pilotkommunene i andre halvår av 2020 er gitt i figur 2. Også her er det en del variasjon mellom kommunene, dog i mindre grad enn i forrige halvår. De samlede budsjettkostnadene er også i dette halvåret 2 millioner kroner og TryggEst er estimert å ha en netto samfunnsøkonomisk lønnsomhet på 2,2 millioner kroner. Tromsø er den mest lønnsomme kommunen, etterfulgt av Trondheim og Moss, som begge erfarte betydelige forbedringer i den samfunnsøkonomiske lønnsomheten sammenlignet

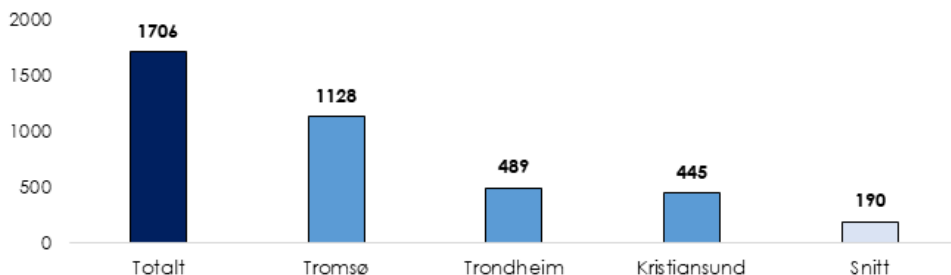


med halvåret før. I snitt hadde kommunene en lønnsomhet på 0,32 millioner i denne perioden.

Figur 1: Samfunnsøkonomisk lønnsomhet av TryggEst pilotprosjekt, kommunenivå (2019, andre halvår). Tall i tusen NOK



Figur 2: Samfunnsøkonomisk lønnsomhet av TryggEst pilotprosjekt, kommunenivå (2020, første halvår). Tall i tusen NOK



Kilde: NyAnalyse

Andre kvartal var preget av Covid-19-utbruddet. Det ligger utenfor rammene av dette prosjektet å estimere de detaljerte virkningene dette har hatt på TryggEst-pilotprosjektet, Det er for det mye som tyder på at Covid-19 utbruddet har redusert de samfunnsøkonomiske gevinstene i denne perioden. Budsjettkostnadene til TryggEst er stabile i måleperioden. Den samfunnsøkonomiske nytten avgjøres derfor av antallet registrerte TryggEst-saker. Bufdir melder at de innenfor halvårstallene på antall saker registrerte en stigning i antallet TryggEst-saker i forkant av Covid-19-utbruddet, og en reduksjon i etterkant.

Tabell 1 oppsummerer den estimerte samfunnsøkonomiske nytten ved en tenkt nasjonal utrulling av TryggEst-ordningen. Det er mange måter en nasjonal utrulling kan innrettes, og denne analysen tar ikke sikte på å skulle være en utfyllende analyse av alle alternativer. Analysen gir en overordnet estimering av to hovedalternativer – en basismodell hvor det legges til grunn erfaringene fra pilotkommunene og en lærings, kompetanse og satsingsmodell hvor ressursbruken økes.

Tabell 1: Estimert samfunnsøkonomisk analyse ved nasjonal utrulling av TryggEst, to hovedinnretninger

	Basismodell	Lærings, kompetanse og satsingsmodell
Beskrivelse	Ren oppskalering fra drift basert på pilotkommunenes erfaring og effektivitet	Oppskalering fra dagens drift, men med ekstra midler satt av til ekstratiltak (kompetanseheving, markedsføring, mm).
Antall saker per år	1 300 saker	Antatt å utgjøre mellom 1430 og 1690 saker per år (scenariobasert).
<b>Nytte per år</b>		
Ingen læringseffekt	86 mill. kr	
Lav (10 % lærings- og aktivitetseffekt)		94 mill. kr
Middels (20 % lærings- og aktivitetseffekt)		103 mill. kr
Høy (30 % lærings- og aktivitetseffekt)		112 mill. kr
<b>Forutsatt årlige kostnader</b>		
Årlig kostnad, uten kompetanseheving eller satsing	30 mill. kr	
Årlig kostnad, med kompetanseheving og satsing utover basis		45 mill. kr
<b>Netto nåverdi målt over 10 år</b>		
Ingen læringseffekt	<b>501 mill. kr</b>	
Lav (10 % lærings- og aktivitetseffekt)		<b>444 mill. kr</b>
Middels (20 % lærings- og aktivitetseffekt)		<b>521 mill. kr</b>
Høy (30 % lærings- og aktivitetseffekt)		<b>598 mill. kr</b>
<b>Netto nåverdi målt over 25 år</b>		
Ingen læringseffekt	<b>1 089 mill. kr</b>	
Lav (10 % lærings- og aktivitetseffekt)		<b>964 mill. kr</b>
Middels (20 % lærings- og aktivitetseffekt)		<b>1 132 mill. kr</b>
Høy (30 % lærings- og aktivitetseffekt)		<b>1 299 mill. kr</b>
<b>Netto nåverdi målt over 50 år</b>		
Ingen læringseffekt	<b>1 753 mill. kr</b>	
Lav (10 % lærings- og aktivitetseffekt)		<b>1 551 mill. kr</b>
Middels (20 % lærings- og aktivitetseffekt)		<b>1 821 mill. kr</b>
Høy (30 % lærings- og aktivitetseffekt)		<b>2 091 mill. kr</b>
<b>Fellesfaktorer</b>		
Diskonteringsssats		2 prosent
Nytteverdi per sak		66 000 kr
Cost-of-Funds		20 prosent

Kilde: NyAnalyse

Læring reflekterer organiseringen av tjenesten. Kompetanse relaterer til ansatte, både direkte knyttet til TryggEst og i støttende tjenester, men kan sees på som et mål på befolkningens kunnskap om og egenskap til å nyttiggjøre seg av tjenesten. Aktivitet reflekterer budsjetttrammer og samlet ressursbruk. Begge modellene estimeres å ha positiv samfunnsøkonomisk nytte med god margin.

I basismodellen er det lagt til grunn at årlige driftskostnader utgjør 30 mill. kroner og at antallet saker samlet sett utgjør 1.300 per år. Antallet TryggEst-saker er basert på gjennomsnittlig observert antall saker i pilotkommunene, skalert til nasjonalt nivå. Samlet samfunnsøkonomisk årlig nytte av TryggEst estimeres til 86 mill. kroner som gir estimert netto samfunnsøkonomisk lønnsomhet på 55 mill. kroner etter alt av kostnader. Målt over tid estimeres netto samfunnsøkonomisk lønnsomhet ved basismodellen å utgjøre 501 mill. kroner over 10 år, 1.089 mill. kroner over 25 år og 1.753 mill. kroner over 50 år.

I læring, kompetanse og satsingsmodellen er det lagt til grunn at årlige driftskostnader utgjør 45 mill. kroner. Det er 15 mill. kroner og 50 prosent høyere enn ved basismodellen, og reflekterer bevilgninger som på ulike måter benyttes for å gi økt læring, kompetanse og aktivitet. Disse midlene kan f.eks. benyttes ved direkte tilskudd til kompetanseheving i kommunene, drift av et nasjonalt kompetansesenter, informasjonskampanjer overfor befolkningen som informerer om TryggEst-ordningen eller en kombinasjon av disse og andre tiltak. Det foreligger for tiden ikke et kunnskapsgrunnlag som gjør det egnet å forsøke å estimere marginal effekt av kompetansetiltak innen TryggEst. Samfunnsnyten av læring, kompetanse og satsingsmodellen er derfor estimert med utgangspunkt i at kostnadene ligger fast på 45 mill. kroner (tilsvarende en budsjettøkning på 50 prosent sammenlignet med basismodellen) mens samfunnsnyten målt ved antall TryggEst-saker øker med mellom 10 og 30 prosent sammenlignet med basismodellen.

Netto samfunnsøkonomisk lønnsomhet ved læring, kompetanse og satsingsmodellen varierer avhengig av hvilken effekt man antar at den vil ha. Forutsettes en økning i antallet saker å utgjøre 10 prosent sammenlignet med basismodellen, estimeres netto samfunnsøkonomisk lønnsomhet å utgjøre 444 mill. kroner over 10 år, 964 mill. kroner over 25 år, og 1.551 mill. kroner over 50 år. Økes antallet saker til 20 prosent, estimeres netto samfunnsøkonomisk lønnsomhet til 521 mill. kroner over 10 år, 1.132 mill. kroner over 25 år og 1.821 mill. kroner over 50 år. Legger man til grunn det høyeste estimatet med 30 prosent økning i antallet saker, estimeres netto samfunnsøkonomisk lønnsomhet til 598 mill. kroner over 10 år, 1.299 mill. kroner over 25 år og 2.091 mill. kroner over 50 år.

Med andre ord estimeres middels- og høyalternativene å ha høyere samfunnsøkonomiske lønnsomhet enn basismodellen, mens den samfunnsøkonomiske lønnsomheten i lavalternativet med 50 prosent vekst i kostnader og 10 prosent vekst i antall saker ligger lavere enn ved basismodellen.

På et usikkert grunnlag er det vår vurdering at en læring, kompetanse og satsingsmodell trolig vil gi størst samfunnsøkonomisk nytte. Dette bygger på at det er observert stor variasjon av antall TryggEst saker registrert i den enkelte pilotkommune, noe som indikerer betydelig potensial ved kompetanseheving og spredning av beste praksis. En læring, kompetanse og satsingsmodell dekker også bedre kostnadsbildet som vil komme dersom man velger å etablere et nasjonalt kompetansesenter for TryggEst og/eller gjennomføre informasjonskampanjer overfor befolkningen, med mål om å øke kjennskap til tjenesten. Det kan man vente vil føre til at flere TryggEst saker meldes inn fra publikum, noe som har forekommet i lav grad vs. potensialet i pilotkommunene. I så fall kan antallet saker i en periode mens ordningen blir offentlig kjent kunne øke mer enn de 30 prosent som her er modellert som øvre anslag. Skulle det foretrekke, vil TryggEst resultere i større samfunnsøkonomisk lønnsomhet enn det som i denne rapporten er beregnet som øvre ramme.

Endringer i parametere for analysen vil naturligvis kunne påvirke resultatene, og det understrekes at det i denne rapporten er gjennomført beregninger basert på flere usikre antagelser om fremtidig drift av TryggEst. Til tross for dette vurderes en nasjonal TryggEst-tjenesten å være samfunnsøkonomisk lønnsom, uansett hvilken modell som velges.

Det er også verdt å merke seg at TryggEst sannsynligvis gir opphav til nytteeffekter som er høyere enn det denne analysen eksplisitt tallfester. Dette inkluderer forhold slik som personlig velvære, sosial trygghet, økt sysselsetting, med mer. Over tid vil en nasjonal TryggEst-ordning også kunne føre til reduksjoner på andre offentlige utgiftsposter, noe som heller ikke er tallfestet i denne analysen. En mer omfattende samfunnsøkonomisk analyse av TryggEst enn rammen for denne analysen og eksisterende datagrunnlag muliggjør vil også kunne gi bedre innsikt i slike relaterte, men her ikke-tallfestede virkninger.

**Konklusjon:** Basert på eksisterende kunnskapsgrunnlag og rammene for denne analysen anbefales følgende:

- TryggEst vurderes å være en netto samfunnsnyttig tjeneste og bør skaleres opp og etableres som en varig tjeneste.
- Ved en oppskalering av pilotkommuner eller nasjonal utrulling er læring, kompetanse og satsingsmodellen trolig mest egnet. Det følger av at denne estimeres å ha høyest netto nåverdi, og størst positive ikke-prissatte virkninger.

## Vedlegg 2: Anonym registrering av saker.

### TryggEst: Anonym registrering av saker. Oktober 2019-juni 2020

Vi anbefaler at sakene registreres elektronisk ved bruk av tilsendt lenke. Dersom det er upraktisk, kan en fylle ut dette skjemaet. Det fylles ut **ett skjema for hver sak**, og gjelder saker kommunen har mottatt i perioden oktober 2019-juni 2020. Skjemaet besvares ved å sette et kryss i boksen ut for det relevante svaralternativet. Dersom noen spørsmål er vanskelig eller umulig å svare på, kan du hoppe over det.

#### 1. Hva slags overgrep er det snakk om (sett inntil 2 kryss)?

- |   |   |
|---|---|
| 1 <input type="checkbox"/> fysisk vold/overgrep   | 4 <input type="checkbox"/> økonomisk overgrep                       |
| 2 <input type="checkbox"/> psykisk vold/overgrep  | 5 <input type="checkbox"/> forsømmelse/omsorgssvikt                 |
| 3 <input type="checkbox"/> seksuelt overgrep      | 6 <input type="checkbox"/> æresrelatert vold/ tvangesekteskap el.ll |
| 7 <input type="checkbox"/> annet, skriv hva ..... |   |

#### 2. Offerets kjønn:

- |                                 |                                   |
|---------------------------------|-----------------------------------|
| 1 <input type="checkbox"/> mann | 2 <input type="checkbox"/> kvinne |
|---------------------------------|-----------------------------------|

#### 3. Offerets alder:

- |  |                                     |                                       |
|--|-------------------------------------|---------------------------------------|
| 1 <input type="checkbox"/> under 40 år | 2 <input type="checkbox"/> 40-67 år | 3 <input type="checkbox"/> over 67 år |
|--|-------------------------------------|---------------------------------------|

#### 4. Offerets type sårbarhet (du kan sette inntil to kryss):

- |   |  |
|---|--|
| 1 <input type="checkbox"/> utviklingshemming      | 4 <input type="checkbox"/> rus og psykiske vansker (RoP)       |
| 2 <input type="checkbox"/> psykiske vansker       | 5 <input type="checkbox"/> demens, omsorgsbehov pga. høy alder |
| 3 <input type="checkbox"/> rus                    | 6 <input type="checkbox"/> minoritet/ migrasjon                |
| 7 <input type="checkbox"/> annet, skriv hva ..... |  |

#### 5. Gjerningspersons relasjon til offer:

- |   |   |
|---|---|
| 1 <input type="checkbox"/> familie/slekt (ikke barn/barnebarn)                                    | 6 <input type="checkbox"/> bekjent av offer (som ikke bor samme sted) |
| 2 <input type="checkbox"/> egne barn/barnebarn  | 7 <input type="checkbox"/> tilfeldig eller ukjent gjerningsperson     |
| 3 <input type="checkbox"/> partner/ektefelle/kjæreste eller tidligere partner/ektefelle/ kjæreste | 8 <input type="checkbox"/> verge (ikke nær familie)                   |
| 4 <input type="checkbox"/> annen beboer i samme bofellesskap eller hybel-/leilighetskompleks      | 9 <input type="checkbox"/> gjeng                                      |
| 5 <input type="checkbox"/> annen bruker av samme tjeneste (f eks dagtilbud)                       | 10 <input type="checkbox"/> ansatt bolig                              |
| 19 <input type="checkbox"/> annet, skriv hva.....   | 11 <input type="checkbox"/> ansatt forøvrig                           |

**6. Hvem meldte/ varslet om saken?**

- |   |  |
|---|--|
| 1 <input type="checkbox"/> bruker selv  | 6 <input type="checkbox"/> venn/bekjent                        |
| 2 <input type="checkbox"/> ansatt i eller i tilknytning til bolig<br>(inkl. hjemmehjelp/ hjemmesykepleie) | 7 <input type="checkbox"/> annen nabo                          |
| 3 <input type="checkbox"/> annen ansatt   | 8 <input type="checkbox"/> familie/ slekt/ kjæreste/ partner   |
| 4 <input type="checkbox"/> helsepersonell (utenom hj.sykepl.)   | 9 <input type="checkbox"/> verge (ikke familie)                |
| 5 <input type="checkbox"/> annen beboer i samme<br>bofellesskap/enhet                                     | 10 <input type="checkbox"/> en som mer tilfeldig var til stede |
| 11 <input type="checkbox"/> andre, skriv hvem .....   |  |

**7. Hvem meldte en til?**

- |  |   |
|--|---|
| 1 <input type="checkbox"/> ansatt i tjenesten      | 4 <input type="checkbox"/> krisesenter/ressursenhet (f eks enhet<br>for vold i nære relasjoner) |
| 2 <input type="checkbox"/> leder for tjenesten     | 5 <input type="checkbox"/> TryggEst koordinator el.l.   |
| 3 <input type="checkbox"/> politi                  |   |
| 6 <input type="checkbox"/> andre, skriv hvem ..... |   |

**8. Hva var grunnlaget for meldingen (mistanke/ observasjon)?**

- |   |  |
|---|--|
| 1 <input type="checkbox"/> offer fortalte selv                  | 3 <input type="checkbox"/> observasjon av hendelse             |
| 2 <input type="checkbox"/> mistanke fra ansatt/nabo/familie etc | 4 <input type="checkbox"/> observasjon av skade eller lignende |
|   | 5 <input type="checkbox"/> usikker, vet ikke                   |

**9. Bygger den på en, noen få eller gjentatte hendelser?**

- |  |  |
|--|--|
| 1 <input type="checkbox"/> enkelthendelse    | 3 <input type="checkbox"/> gjentatte hendelser |
| 2 <input type="checkbox"/> noen få hendelser | 4 <input type="checkbox"/> usikker/ vet ikke   |

**10. Ble saken meldt til politiet/anmeldt?**

- |  |   |
|--|---|
| 1 <input type="checkbox"/> første varsel gikk til politiet | 4 <input type="checkbox"/> nei, offer ble oppfordret til å<br>anmelde, men ville ikke/gjorde det ikke |
| 2 <input type="checkbox"/> Ja, den ble anmeldt             | 5 <input type="checkbox"/> usikker/ vet ikke  |
| 3 <input type="checkbox"/> nei, ikke anmeldt               |   |

**11. Hvis anmeldt, hva skjedde?**

- |  |   |
|--|---|
| 1 <input type="checkbox"/> Henlagt uten etterforskning | 4 <input type="checkbox"/> Henlagt, offer trakk saken |
| 2 <input type="checkbox"/> Henlagt, bevisets stilling  | 5 <input type="checkbox"/> Tiltale, ingen domfellelse |
| 3 <input type="checkbox"/> Henlagt, ikke straffbart    | 6 <input type="checkbox"/> Domfellelse                |
| 9 <input type="checkbox"/> Annet, skriv hva.....       |   |

**12. Hvem håndterte/ behandlet saken i kommunen (sett inntil to kryss)?**

- |   |   |
|---|---|
| 1 <input type="checkbox"/> kommunal leder               | 4 <input type="checkbox"/> ansatte i aktuell tjeneste (ikke<br>leder) |
| 2 <input type="checkbox"/> TryggEst (koordinator/team)  | 5 <input type="checkbox"/> ingen                                      |
| 3 <input type="checkbox"/> annen kommunal ressursgruppe |   |

6  andre, skriv hvem .....

**13. Er saken kategorisert som:**

- |  |                                   |                                    |   |
|--|-----------------------------------|------------------------------------|---|
| 1 <input type="checkbox"/> akutt sak             | 2 <input type="checkbox"/> må sak | 3 <input type="checkbox"/> Bør sak | 4 <input type="checkbox"/> mangelfull sak |
| 5 <input type="checkbox"/> annet, skriv hva..... |                                   |                                    |   |

**14. Er saken avsluttet/konkludert?**

1  Ja    2  Nei    3  Usikker, uklart, forklar.....

**15. Hvor lang tid tok det fra melding til konklusjon?**

Skriv omtrent antall uker: .....

**16. Hva ble utfallet av håndteringen (sett inntil to kryss)?**

- |   |  |
|---|--|
| 1 <input type="checkbox"/> det fikk ingen følger              | 6 <input type="checkbox"/> straffesak (evt. etterforskning med sikte på sak) |
| 2 <input type="checkbox"/> bruker flyttet                     | 7 <input type="checkbox"/> tiltak for å hindre kontakt                       |
| 3 <input type="checkbox"/> gjerningsperson flyttet            | 8 <input type="checkbox"/> tettere oppfølging av offer                       |
| 4 <input type="checkbox"/> advarsel til gjerningsperson       | 9 <input type="checkbox"/> ansatt oppsagt                                    |
| 5 <input type="checkbox"/> samtale /rådgivn./ konfliktløsning | 10 <input type="checkbox"/> ansatt fjernet (ikke oppsagt)                    |
| 11 <input type="checkbox"/> annet, skriv hva .....            |  |

**17. Omtrent når skjedde det/ ble saken meldt? (kryss av for når saken ble meldt)**

- |   |  |
|---|--|
| 1 <input type="checkbox"/> oktober- desember 2018 | 5 <input type="checkbox"/> oktober-desember 2019 |
| 2 <input type="checkbox"/> januar-mars 2019       | 6 <input type="checkbox"/> januar-mars 2020      |
| 3 <input type="checkbox"/> april-juni 2019        | 7 <input type="checkbox"/> april-juni 2020       |
| 4 <input type="checkbox"/> juli-september 2019    |  |

**15. Dersom det er noe du vil føye til, kan du gjøre det her. (Husk at det du skriver må være anonymt)**

**Takk for hjelpen!**



ISBN 978-82-7570-635-3 (web)

ISBN 978-82-7570-634-6 (trykk)



**NTNU Samfunnsforskning**

samforsk.no