

Jan Tøssebro, Terje Olsen, Kurt Elvegård og Veronika Paulsen

TryggEst: Bedre beskyttelse av voksne utsatt for vold og overgrep

Delrapport 2: TryggEst ett år etter lansering



Jan Tøssebro, Terje Olsen, Kurt Elvegård og Veronika Paulsen

TryggEst: Bedre beskyttelse av voksne utsatt for vold og overgrep

Delrapport 2: TryggEst ett år etter lansering

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

E-post: kontakt@samfunn.ntnu.no
Web: www.samforsk.no

Foretaksnr. NO 986 243 836

ISBN 978-82-7570-606-3 (web)

Desember 2019

Grafisk utforming og produksjon: NTNU Grafisk senter

 **NTNU**
Samfunnsforskning

 **Fafo**

Forord

I 2018-2020 gjennomfører 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 skjer i ti kommuner, samt to by-deler i Oslo. NTNU Samfunnsforskning gjennomfører 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 andre rapportering og beskriver situasjonen etter omtrent halvgått løp. Formålet er å gi en foreløpig oppsummering av de viktigste erfaringene som man har gjort seg i prosjektkommunene. Dette inkluderer en oversikt over utviklingen i antall og type saker som avdekkes. Rapporten skal tjene som inspirasjon eller innspill til å gjøre enkelte kursendringer i de lokale prosjektene der man vurderer det som relevant, og delvis kan det gi innspill til prosjektet sentralt om problemstillinger som allerede nå kan tas opp i forbindelse med en eventuell videreføring på bred basis.

Forfatterne bak rapporten arbeider ved NTNU Samfunnsforskning og Fafo. Bidragene fra NyAnalyse kommer på et senere tidspunkt i følgeforskningen.

Trondheim

Jan Tøssebro
prosjektleder

Innhold

Forord.....	iii
Sammendrag	vi
English summary	ix
1. INNLEDNING	1
1.1. Nærmere om TryggEst	1
1.2. Problemstillinger	7
1.3. Metode og gjennomføring	10
1.4. Bildet før TryggEst.....	16
1.5. Rapportens innhold	18
2. IMPLEMENTERING AV TRYGGEST	19
2.1. Innledning	19
2.2. Noen overordnede skillelinjer	19
2.3. Fire eksempler	21
2.4. Implementeringen i pilotkommunene	34
3. MELDINGER OG SAKER FØRSTE ÅR MED TRYGGEST	44
3.1. Innledning	44
3.2. Antall saker og kjennetegn ved dem	45
3.3. Melding og håndtering av sakene	54
3.4. Avslutning	60
4. OPPSUMMERING OG VURDERINGER – VEIEN VIDERE.....	62
4.1. Ressursbruk og kommuneøkonomi.....	62
4.2. Journalføring	63
4.3. Prosjektstyring og prosjektledelse.....	64
4.4. Forventninger om intern og ekstern kunnskap om TryggEst.....	65
4.5. Relasjon til og involvering av politiet.....	66
4.6. Nærmere om spesielt omfattende saker	67
Referanser	68
Vedlegg	70

Figurliste

Figur 1: Type overgrep oktober 2018-september 2019.....	49
Figur 2. Antall saker etter typer sårbarhet hos fornærmete.....	51
Figur 3. Gjerningspersonens relasjon til fornærmete.....	53
Figur 4. Hvem meldte/varslet om saken	55

Sammendrag

I perioden 2018-2020 gjennomfører Barne-, ungdoms-, og familiedirektoratet (Bufdir) en utprøving av det de kaller TryggEst. Dette er en modell som skal gi bedre beskyttelse mot vold og overgrep for voksne som er lite i stand til å beskytte seg selv, og er innrettet mot forebygging, avdekking og håndtering av mulige saker. Modellen bygger delvis på tilsvarende arbeid i England og deres erfaringer. Kommunene har en nøkkelrolle i arbeidet, og utprøvingen skjer i samarbeid med et utvalg på ti pilotkommuner samt to bydeler i Oslo. Arbeidet med utprøvingen eller piloteringen følges av forskning etter modell av følgeforskning.

I den perioden som har gått siden pilotprosjektene ble satt i gang har kommunene gjort seg en rekke erfaringer knyttet til utprøvingen. Den foreliggende forskningsrapporten gjennomgår resultater og erfaringer som er gjort i kommunene. I dette sammendraget oppsummerer vi det overordnende bildet i korte trekk.

Organisering

Ett år etter oppstart er hovedbildet at de aller fleste prosjektene funnet fram til en godt fungerende arbeidsform. Innmeldte saker til TryggEst blir i hovedsak håndtert og fulgt opp, slik det har vært hensikten at man skulle gjøre.

Før etableringen av TryggEst hadde en ekspertgruppe utredet behovet for og organiseringen av arbeidet. De så for seg en sentral rolle for en kommunal ledergruppe, støttet av en koordinator på mer operativt nivå. Denne strukturen har bare delvis blitt praktisert på denne måten. I flere av kommunene er prosjektet forankret på høyere nivå, mens ansvaret i praksis blitt delegert til koordinator og en mer operativ prosjektgruppe. Disse har derfor i realiteten har et større ansvar. I den praktiske hverdagen ser det imidlertid ut til at dette har liten betydning, i den forstand at TryggEst-arbeidet i stor grad synes å fungere etter hensikten. TryggEst er i de aller fleste tilfeller lagt inn under helse-, pleie- og omsorgstjenestene. Et unntak er likevel samarbeidet i Mosseregionen, der TryggEst er lagt til det interkommunale krisesenteret som fire kommuner samarbeider om.

Operativ drift

Prosjektet i den enkelte kommune drives av en prosjektleder, som refereres til som en TryggEst-koordinator. I den operative hverdagen ser vi at koordinatorene er det sentrale omdreiningspunktet i de lokale prosjektene. Koordinatorene er vanligvis ansatt i en administrativ stilling på mellomnivå eller lavere innen helse, pleie og omsorg. Pilotkommunene har hatt stor frihet i hvordan de vil organisere arbeidet

og stillingene og oppgavene er vektet ulikt. I en av kommunene har koordinator definert inntil en halvdel av sin stillingen knyttet til TryggEst-arbeid, mens det i andre tilfeller kommer på toppen av alle andre oppgaver. I gjennomføringen ser vi at noen av kommunene kom raskt i gang og har gjennomført mye, både i form av informasjonsarbeid og kompetanseutvikling i egen organisasjon. Det synes å være en visst element av ildsjel-effekt blant koordinatorene i enkelte av kommunene.

Innmeldte saker

Alle kommuner har etablert en TryggEst-telefon for å ta imot saker. Telefonen har i hovedsak blitt tatt i bruk på samme tid som prosjektet kom i drift lokalt, og er operativ på dagtid. Mossregionen har en døgnoperativ telefonsjenereste som driftes av det interkommunale krisesenteret. Mottaket av innmeldte saker varierer betydelig. Hovedtendensen er imidlertid helt klar på den måten at det innregistreres bekymringer om målgruppen i en langt større grad enn hva som var tilfellet før etableringen av TryggEst.

Sammenligningen til antall saker før etableringen av TryggEst er noe usikker, men det kan se ut som at antallet registrerte saker har økt seks ganger sammenlignet med perioden 2016-2017. Det er likevel store forskjeller mellom kommunene når det gjelder mengde saker (i forhold til innbyggertall), hvilke typer saker som meldes, hvilke typer sårbarhet personene har og hvilken relasjon de har til gjerningspersonen. Vi ser også at TryggEst klart har blitt en kanal for melding og håndtering av saker, men at det primært er ansatte som melder saker. Vi ser lite fra publikum eller pårørende. Det er særlig saker som gjelder eldre som har økt i mengde etter innføring av TryggEst.

Dokumentasjon og journalføring

De fleste av kommunene har funnet fram til måter å journalføre og arkivere opplysninger i TryggEst på. Journalføring var meldt som et problem allerede i den innledende fasen av prosjektet, og måtene man har funnet fram til lokalt varierer. Problemet består i at de elektroniske journalsystemene vurderes i noen grad å ikke å ivareta anonymitet nok til å sikre mot innsyn fra uvedkommende. Løsningen i noen av kommunene er derfor at dokumentasjon skrives ut og lagres manuelt.

Kompetanseutvikling og informasjon

I de fleste av pilotkommunene ser vi at det er gjennomført et betydelig arbeid innad i egen organisasjon knyttet til informasjon om hva overgrep er, hvem som er spesielt

sårbare eller utsatt for overgrep og hvordan overgrep kan avdekkes. Koordinatorene har flere steder gjort et omfattende arbeid knyttet til informasjon ut i organisasjonen og gjennomføring av kompetanseutvikling og faglig oppdatering for ansatte i organisasjonen. Blant pilotkommunene er det så langt stor variasjon i hvor mye vekt som er lagt på informasjonsarbeid ut til innbyggerne, noe en også kan se av innmeldte saker.

Oslo – to bydeler

De to bydelene i Oslo skiller seg ut ved å ha betydelig større oppstartsproblemer enn andre. Etter vår vurdering henger dette sammen med det å implementere lokale bydelsprosjekter i en storkommune. I begge bydeler har man til dels overlappende, byomfattende prosjekter som tar opp noen av de samme problemstillinger som TryggEst. Det har derfor vært visse problemer med å finne passende grenseoppganger mellom disse og TryggEst. Bydelsstrukturene har også gjort det problematisk med informasjon til innbyggerne, fordi slike kanaler ikke følger bydelsgrensene. Risikoen for å få inn saker fra andre bydeler ville være stor, og å følge opp disse ville raskt sprengte alle rammer. Uklarheter i forhold til andre prosjekter og forholdet by-bydel har gjort at mye er satt på vent. Det kan også se ut til at TryggEst har hatt begrenset oppmerksomhet og prioritet innad, slik at prosjektlederne har manglet det nødvendige mulighetsrommet til å få TryggEst opp og gå.

Samarbeid eksternt

I den modellen som ble skissert i ekspertgruppens opprinnelig notat, var det antydning et samarbeid med flere eksterne instanser. Dette synes så langt å være noe mer varierende utbygd. Samarbeidet med lokalt politi er det området der en ser ut til å ha kommet lengst. I flere av kommunene er dette godt etablert og informasjonsveien ser ut til å være kort. I enkelte av pilotkommunene er det likevel erfart som et betydelig problem at en ikke får dette til. I den opprinnelige modellen ble også fastlegene og Fylkesmannsembetene nevnt som aktuelle samarbeidspartene. Dette ser i langt mindre grad ut til å ha blitt kommet på plass, rundt ett år etter oppstart.

English summary

During the years 2018–2020, the Norwegian Directorate on Children, Youth and Family (Bufdir) is piloting a model – or system – for better protection against violence and abuse for adults with limited ability to protect themselves. The model is called TryggEst (“safe-being”) and is inspired by an existing model in the UK, “Safeguarding of vulnerable adults”. The aim is better prevention, uncovering and handling of possible cases. The local government (municipality) services play a key role. The piloting is done in collaboration between the directorate and ten local governments, plus two districts in the city of Oslo. The kick-off of the local pilot projects was during October–November 2018. The piloting is followed by research and this is the second report from the study, outlining the experiences during the first year of operation.

Organizational structure

After one year, the main picture is that the majority of the local pilot projects have found a good structure for the tasks. More cases are notified to TryggEst, and they are handled and followed up as intended. Prior to the piloting of TryggEst, an Expert group recommended an organizational structure with a core role for a at high management level, supported by a coordinator or team with a more practical and operative function. Some local governments stick to such a structure whereas others have delegated this responsibility more or less fully to the operative coordinator/team. The role of top management is mainly to support participation in the project. Thus, in many local projects the coordinators have more responsibility than initially suggested. However, in the practical running of the pilots, variation in organizational structure seems to have minor impact. TryggEst seems to operate as intended whether you have an active managers group or not. In most cases, TryggEst is based in the health, nursing and/or care services. The Moss region is an exception. Here, TryggEst is based at the “crisis shelter”, a centre providing shelter for people subjected to violence from a person close to them. This crisis shelter is a collaboration between four local governments.

The project manager, referred to as the TryggEst coordinator, runs the local pilot project. In practical terms, the TryggEst coordinators are the hub and focal point of the pilots. The coordinators are typically in an administrative position at intermediate (or lower) management level in health, nursing and/or care service units. The local governments are free to choose how these positions are organised. In some cases, the task as a coordinator is defined as a certain part of a full-time job, whereas in other cases, the task is simply added to an existing position on top of other commitments. During implementation, some local governments had a head start and moved rapidly to implement the system, including public information about TryggEst and capacity

building in the local government administration. It also seems to be a certain “enthusiast effect” accounting for a more active implementation in some local governments.

Notification of cases of violence and abuse

All local pilots have established a “hot-line” for notification of likely cases – a local TryggEst telephone number available from the local government “home page”. This phone number was active from about the day of the local kick-off. The Moss region has a 24-hour telephone service operated by the crisis shelter, whereas in the other pilots it is open 6-7 hours on working days. The general trend is an increase in notifications after the implementation of TryggEst. The comparison of number of cases before and after implementation of TryggEst is somewhat uncertain, but it looks like the number of notifications has increased six times compared to 2016-2017. However, the variation across local governments in terms of number of notifications (in relation to population size) is substantial. There is also variation in the type of abuse and violence notified, and the types of vulnerability of victims and the relationship between victim and offender. TryggEst has clearly become a channel for notification and handling of cases of violence and abuse, but primarily for employees in health, nursing and care service units. There are few notifications from the public, relatives, neighbours and employees in other local government positions. Notifications of cases of abuse and violence against elderly have in particular increased in number since the introduction of TryggEst.

Documentation and record keeping

The majority of TryggEst coordinators have figured out how to record and store information on TryggEst cases. Record keeping did initially cause concern because the IT-systems were not adapted to the needs of TryggEst, for example that the electronic record system did not safeguard adequately against unauthorized access from other civil servants. The current solution in some local pilots is therefore that documentation is printed and stored manually in a locked cabinet.

Information and capacity building

In most of the local pilots, some activities have been carried out to spread information about TryggEst among employees in the health, nursing and care sectors. There is, however, considerable variation. The information is for instance about how to recognize abuse, which groups are in particular vulnerable, and how to notify. With some important exceptions, is information outside the health, nursing and care sectors more limited and the same goes for information to the public. In many cases do the TryggEst coordinators regard information about TryggEst and competence

development as two sides of the same coin. Information is also about updating and human resource development. The variation in information efforts appears to be mirrored in the number of cases notified in the different local governments.

Oslo – two districts in a large city

The two districts in the city of Oslo has experienced substantial more start-up problems than other pilots. This appears to be due to difficulties with implementation of district projects within a large local government organisation. In both districts, there are city-wide projects that address some of the same issues as TryggEst. Thus, there have been problems in finding suitable division of labour between these and TryggEst. The district structure of the city has also created difficulties for public information, because information channels do not follow the district borders. The risk of notification of cases from other districts would be substantial, and the follow-up of these would be beyond the authority and capacity of the participating pilot districts. The uncertainties related to other projects and the city-district relationship have left the pilots in a limbo and a need for clarifications.

Collaboration with external resources

The model outlined in the Expert group's original draft suggests collaboration with a set of external bodies. So far, this seems to be implemented to a limited extent. The cooperation with the local police is the exception. In the majorities of the local pilots is a collaboration with the police well established. However, some local pilots have experienced difficulties with bringing the police aboard. Furthermore, in the initial model, GPs and the County Governor were assigned possible roles and expected to provide support for the TryggEst teams. This seems so far not to have been obtained, about one year after implementation.

1. Innledning

I perioden 2018-2020 gjennomfører Barne-, ungdoms-, og familiedirektoratet (Bufdir) en utprøving av det de kaller TryggEst. Dette er 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. Målet er å utvikle arbeidsformer for håndtering av mulige saker som er bedre enn i dag, 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 også erfaringene derfra. Det kommunale nivået har en nøkkelrolle i modellen, og utprøvingen skjer i samarbeid med et utvalg på ti pilotkommuner samt to bydeler i Oslo. Arbeidet med utprøvingen eller piloteringen følges av forskning etter modell av følgeforskning.

Denne rapporten er andre rapport fra følgeforskningen. Første rapport (Elvegård, Tøssebro, Olsen og Paulsen, 2018) drøftet hvordan kommunene arbeidet med beskyttelse av risikoutsatte voksne før TryggEst ble lansert i kommunene. Denne andre rapporten retter oppmerksomheten mot iverksettingen av TryggEst. Den handler om hvordan en organiserer arbeidet, hva en gjør for at systemet skal være kjent med mer. Rapporten vil også ta opp foreløpige erfaringer, justeringer i organisering og arbeidsform, utfordringer som har oppstått og utviklingen av både antall saker og hvilken type saker som registreres av det kommunale apparatet. Den er skrevet mens utformingen av TryggEst er «in the making», om lag ett år etter lanseringen. Rapporten inneholder derfor bare foreløpige funn og analyser, og skal tjene som innspill til kursen videre. Endelige konklusjoner trekkes ikke før utprøvingen av TryggEst går mot slutten ved utgangen av 2020.

1.1. 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 i disse dager (pressemelding fra regjeringen, 24.6.2019).

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). Her inngår flere grupper, herunder en del 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. Vi har ikke undersøkt om utviklingen bør beskrives som parallelle utviklingstrekk der vold mot nye enkeltgrupper får økende oppmerksomhet, men der det er den enkelte gruppen som er i fokus, eller om utviklingen snarere skal ses som en gradvis utvidelse av målgruppen av personer som er utsatt for vold 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), ikke minst seksuelle overgrep. Det er også en økende fokus innen 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 gruppefokuserede 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 særlig 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, 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».

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. Aktivitetene 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 for 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. Så kommer vi tilbake til endringer og tilpasninger under piloteringen senere 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, 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 de 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. Ledergruppen har 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 i praksis finner løsninger på forholdet mellom ledergruppe, prosjektledelse og koordinator er et av spørsmålene vi kommer tilbake til i denne rapporten.

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 eller kanaler for varsling er kjent blant mulige varslere, og at det kan gjøres på en enkel måte. Dette betyr at informasjon ut blir sentralt, både til kommunalt ansatte, men også 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 lansering av piloten, og numrene fins i dag på TryggEst sine nasjonale hjemmesider og på nett-sidene til de ulike kommunene.

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 av temaene vi kommer tilbake til i denne rapporten.

Et annet moment er at Fylkesmannen tildeles en rolle når det gjelder rapportering, det å bistå kommunene og å føre tilsyn. 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. I denne rapporten vil vi kun gå inn på om Fylkesmannen er koblet på, og hvordan.

I praksis legges det opp til stor lokal frihet i hvordan kommunene organiserer arbeidet, bortsett fra at det bør finnes en ledergruppe 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. Utgangspunktet for systemet 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 akutt nivå, setter tidsfrister og fordeler ansvar. Tidsfristen for akutte saker er foreslått til tre timer, må-saker til en uke og bør-saker til tre uker. Behov for involvering av politiet inngår i vurderingen. Erfaringer med og tilpasninger av dette systemet vil være et tema for 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. Vi vil bare indirekte komme inn på i hvilken grad en klarer å ivareta disse grunnprinsippene i denne rapporten, men vil komme tilbake til problemstillingen i sluttrapporten i 2020.

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. Det samme gjelder brukerne selv og pårørende. I kapittel 3 kommer vi tilbake til hvilke grupper som framstår som typiske meldere av saker i Norge det første året etter at TryggEst ble implementert i pilotkommunene, og å holde det opp mot mønsteret for 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. Vi oppfatter dette 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 med minoritetsbakgrunn, personer med annen seksuell orientering, kjønnsidentitet eller kjønnsuttrykk (lhbti), og også spesifikt flyktninger eller asylsøkere i lhbti-gruppa. Poenget er imidlertid at TryggEst skal ivareta interessene til alle grupper 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). 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 til flere av hverdagens gjøremål, 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 (Shugraman et al., 2003; Pillemer et al., 2016). Selv om kommunal sektor i Norge i all hovedsak gir gode og trygge helse-, pleie- 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. Det er dokumentert at ulike sider ved institusjonene (slik som arbeidsmiljø, bemanning og organisering, ledelse, opplæring, veiledning – og mangel på dette) påvirker denne typen av risiko (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. Mindre evne til å beskytte seg gir økt risiko.

TryggEst definerer overgrep som fysisk vold, psykisk vold, seksuelle overgrep, økonomiske overgrep og omsorgssvikt/forsømmelse. Senere har også nettovergrep kommet til. Det vil være aktørene i piloteringen av TryggEst, særlig Bufdir og kommunene, som foretar avgrensningen av målgruppa, hva som regnes som overgrep med mer. Følgeforskningsprosjektet vil ta de avgrensningene som gjøres til etterretning. Samtidig vil vi ha en viss oppmerksomhet både mot variasjoner mellom kommuner og mot om det er noen målgrupper eller typer av overgrep som faller utenfor. En må regne med at det i løpet av perioden pilotene implementeres vil dukke opp utfordringer både knyttet til avgrensninger, meldesystemet og ansvarsforhold som følgeevalueringen vil dokumentere og diskutere. I denne rapporten vil vi komme tilbake til det i flere kapitler, men noterer 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 er eksempler.

1.2. Problemstillinger

Oppdraget

Denne rapporten inngår som en av flere rapporter fra følgeforskningen av TryggEst. Oppdragets problemstillinger som helhet er beskrevet i konkurransegrunnlaget utformet av Bufdir. For hele 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.*

I denne rapporten står punkt tre i sentrum, og handler om implementeringen av TryggEst i pilotkommunene. Vi har tidligere utgitt en rapport om hvordan kommunene arbeidet med slike saker før TryggEst (punkt en og to, Elvegård m.fl., 2018), mens problemstillinger knyttet til erfaringer og samfunnsøkonomisk analyse blir behandlet i sluttrapporten i 2020. I foreliggende rapport vil vi imidlertid, i tillegg til implementeringsspørsmål, også gjøre en foreløpig analyse av erfaringer så langt – om lag ett år etter lanseringen. Det gjelder for eksempel om saksmengde og sakstype har endret seg, kommunenes (koordinatorenes) erfaringer med organisering, saksgang og ansvarsforhold, kommunale forskjeller, om bruken av kompetansemiljø og de prosedyrene som TryggEst sentralt legger opp til, og om ulike dilemma som har oppstått.

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 foreløpig 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 endring i hvem som har varslet i løpet av det første knappe året etter oppstart. Det gjøres ingen «publikumsundersøkelse».

Vi vil også nevne to fallgruver når det gjelder varsling. Det er kjent at varslingsinstituttet i arbeidslivet blir 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. Det motsatte kan også skje: i et ansatte-miljø kan det utvikle seg en internkultur der en beskytter hverandre mer enn den som utsettes for overgrep. I saker knyttet til kollektive boformer, er det også kjent 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 vil betrakte dette som en omsorgsutfordring mer enn som overgrep, og med mulig inadekvat håndtering og dårlig rettssikkerhet. Disse fallgruvene gjør at følgeforskningsprosjektet burde undersøke både sjansen for at det utvikles en organisasjonskultur som gjør at ansatte dekker over forsømmelser og overgrep, eventuelt oppfatter det som en omsorgsutfordring og unnlater å melde, men også det motsatte – at meldingssystemet misbrukes for eksempel i interne konflikter eller i konflikter mellom ansatte og pårørende. Begge deler er mulige utfordringer for TryggEst, men det er neppe mulig for en studie på armlengdes avstand å grave tilstrekkelig dypt i dette. En bør imidlertid ha det i minnet i tolkingen av data som presenteres i kapittel 3.

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 og kan virke forebyggende. Men om det skjer er mer usikkert. Spørsmål knyttet til avdekking vil bli tatt opp i forbindelse med at vi undersøker utviklingen i antall saker. Når det gjelder forebygging anser vi det som

lite sannsynlig at det kan undersøkes innenfor rammen av følgeforskningen. Slike effekter er mer langsiktige, bortsett fra det veldig enkle – at en får stanset saker med gjentatte overgrep. Det vurderes i kapittel 3.

De praktiske avgrensningene av målgruppen som foretas i pilotenes gang vil bli vurdert opp mot spørsmål som kommer opp under datainnsamlingen. Det kan vise seg at enkelte aktuelle grupper ikke er tenkt på, men mer sannsynlig, at systemet brukes mer aktivt i forhold til enkelte grupper, mens andre faller 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. I denne rapporten vil vi diskutere denne typen spørsmål knyttet til oversikten over saker. Diskusjonen vil imidlertid på nåværende tidspunkt være foreløpig og vil 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 variasjon mellom kommuner og om denne variasjonen kan knyttes til forståelse av målgruppe eller om 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 betydelig grad bero på skjønn. Spørsmålet er hvem sitt skjønn. Er det slik at 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. På dette punktet vil vi kun drøfte i hvilken grad koordinator og de mest sentrale aktørene oppfatter om det er problemstillinger knyttet til slik usikkerhet, men det får en liten plass i denne rapporten.

1.3. Metode og gjennomføring

Uttrykket følgeforskning 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

gjennomføres pilotene av Bufdir og kommunene, mens forskerne følger arbeidet. I gjennomføringen benytter vi i all hovedsak et kjent repertoar av metoder.

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

- Porsanger
- Alta
- Tromsø
- Trondheim
- Kristiansund
- Hitra
- Mosseregionen;
 - Moss
 - Rygge
 - Våler
 - 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 felles krisesenter. Dette krisesenteret skal også huse den felles koordinatoren for TryggEst. Noen av kommunene 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 tilskuddet fra Bufdir ha vært en motivasjon. Vi kan imidlertid ikke se at det foreligger noen spesielle grunner til bekymring knyttet til utvalget av kommuner.

Vi har benyttet tre strategier for innsamling av data for de to første fasene av prosjektet (dvs. «før TryggEst» og implementeringsfasen): dokumenter, intervjuer og saker. Utvelgelsen av både dokumenter, informanter og saker er gjort i samarbeid med lokale kontaktpersoner i kommunene, som oftest 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. Vi beskriver de to fasene samlet,

fordi vi i denne rapporten vil benytte data fra begge fasene. Det bør imidlertid nevnes at for selve implementeringsfasen (punkt tre blant problemstillingene) bygger vi primært på intervju, mens tilfanget av saker særlig anvendes for å få fram foreløpige erfaringer.

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 kunne være 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 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 koordinatører, men i enkelte tilfeller har vi også vært til stede på møter i styringsgrupper eller tilsvarende organ som kommunen har etablert for gjennomføring av piloten. 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. Vi har benyttet en intervjuguide som var inspirert av tema som kom

opp under intervjuene i første fase, og også tema som kom opp i samlingen mellom Bufdir og kommunale koordinatorene i februar 2019. 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.

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 er nedfelt 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 også 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 implementeringsfasen har vi fått tilgang til det som eventuelt er utarbeidet av nye dokumenter, men stort sett er det nye slikt som er utarbeidet av TryggEst nasjonalt og som er presentert på nettsiden <https://www.bufdir.no/vold/TryggEst/>. Det tjener som underlagsmateriale i denne rapporten.

Sakene

Når det gjelder saker som kommunene har arbeidet med eller kjenner til, var planen å følge to prosedyrer. Det ene var at ansatte i kommunene fyller 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 ble førfasen definert som saker i 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 november¹. Vi har samlet data om saker igjen fra primo oktober 2018 og framover.

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 krever unntak fra taushetsplikt, som igjen krever en serie godkjenninger som det tar 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, men det gjør at disse data ikke blir presentert før i sluttrapporten i 2020. Data fra saksdokumenter for 2016-2017 innhentes høsten 2019, mens data for perioden etter innføring av TryggEst samles inn rundt sommeren 2020. 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 fra NSD med anbefaling av 17.6. 2019

Det er flere grunner til at vi ønsker å se på saker, dels for 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 denne rapporten er det data fra det enkle anonyme skjemaet som benyttes, og fokus vil være sakene registrert fra oktober 2018 til utgangen av september 2019, sett opp mot tilsvarende bilde av saker i 2016 og 2017. Dette bidrar til å gi et bilde av utviklingen så langt når det gjelder antall saker, typiske fornærmete og overgripere, hvem det meldes til, håndtering og ivaretagelse.

Skjemaet var basert på papir i 2016-2017. Det var halv-strukturert. Det vil si at det er 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. Skjermet er gjerne fylt ut etter hukommelsen, men noen kan ha gått til arkiv som hukommelsesstøtte. Kontaktpersonene samlet inn utfylte skjema og oversendte eller overleverte det til oss.

¹ En kommune startet senere, i januar 2019.

Skjemaet for perioden etter oppstart i kommunene (fra oktober 2018) var med faste spørsmål og svaralternativ. Spørsmålene er 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 så langt kommet via nettversjonen. Papirversjonen av både skjema for 2016-2017 og det senere skjemaet er vedlagt denne rapporten. Vi vet ikke i hvilken grad koordinator har involvert andre i utfyllingen av skjemaet som gjelder fra oktober 2018, men i alle fall noen steder har en vurdert det slik at det har vært mindre nødvendig enn for fasen før implementering av TryggEst. 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 at vi etter lanseringen av TryggEst bruker et skjema med faste svaralternativ, 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 noen ganger 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.

Koordinator for TryggEst har fylt ut skjema etter påminning for hvert kvartal, dersom de har hatt nye saker. Dette har 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, spesielt for første kvartal (oktober-desember 2018) i enkelte kommuner. Der har Bufdir fått rapport om flere saker enn vi har. Det skyldes at Bufdir registrerer 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 2 av de «ekstra» sakene hos 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, og halvparten av det (de tre der oppdatering mangler) blir korrigert til sluttrapporten.

Når vi sammenligner situasjonen før og etter TryggEst må en ta høyde for at «før-data» gjelder to år, mens etter-data gjelder ett år. For analyser og tolkninger basert på fordelinger (prosent) 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, og der er den beste metoden rett og slett å dele data for 2016-2017 på to.

1.4. Bildet før TryggEst

Forskningen om risikoutsatte voksne har særlig interessert seg for forekomst eller overhyppighet, og/eller relasjonen mellom fornærmete og gjerningsperson. Det fins imidlertid også noen studier av kommunenes arbeid med tematikken. 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 (Lund, 2011; Bakketeig m.fl., 2014; Myhre m.fl., 2015). 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 førststudie 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 snakket med 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 tilfeldig. 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 3, som en sammenligning med situasjonen i løpet av det første året etter at TryggEst ble lansert i kommunene. Kort fortalt er imidlertid bildet at det 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. 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).

Den mest typisk fornærmete i før-fasen i Norge er 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 melderer 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 håndtert av politiet. De håndterte 11 prosent av sakene. Det er uklart om diskrepansen skyldes mangel på bevis, henleggelse av andre grunner eller andre forhold. 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.

I denne rapporten vil vi tegne ett foreløpig bilde etter om lag ett år med TryggEst i kommunene. Et viktig poeng er å få fram utviklingstrekk fra situasjonen før innføringen. Mer detaljerte opplysninger om førsituasjonen blir derfor presentert i forbindelse med gjennomgangen av utviklingstrekk.

1.5. Rapportens innhold

Rapporten er delt inn i fire kapitler. Etter dette innledningskapitlet følger et kapittel der vi beskriver innføringen og organiseringen av TryggEst i pilotkommunene. Dette kapitlet er relativt deskriptivt, men vi inkluderer noen av kommunenes (i praksis koordinators) vurderinger og erfaringer. 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. Det handler med andre ord om hvordan TryggEst er implementert og hvordan en arbeider ett år etter oppstart.

Kapittel 3 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 utfyllt med informasjon fra intervjuene med koordinatorene.

I det avsluttende kapittel fire vil vi dels oppsummere hovedfunn, men vi vil også diskutere hva vi ser som utfordringer, dilemma og mulige veivalg for den fasen som piloteringen av TryggEst går inn i. Hovedfokus vil være på våre vurderinger av de dilemma TryggEst står overfor ett år etter lanseringen, som helhet eller i enkeltkommuner.

2. Implementering av TryggEst

2.1. Innledning

Hovedhensikten med denne rapporten er å gjøre rede for og analysere hvordan kommunene implementerer TryggEst, både på systemnivå, tjenestenivå og brukernivå. I dette kapitlet vil vi beskrive ulike sider av iverksettingen, så som oppstart, informasjon til ledere, ansatte og publikum, kompetansebygging, organisering, samarbeidsrelasjoner, dokumentasjon med mer. Sammen med beskrivelsene vil vi også inkludere noe om koordinators eller prosjektleders (samme person) vurderinger og erfaringer så langt. I den forbindelse vil vi også reise noen spørsmål, men våre vurderinger vil i all hovedsak utstå til etter at vi i kapittel 3 har presentert meldinger og saker som har kommet inn i løpet av det første året etter at TryggEst ble lansert i pilotkommunene.

Når det gjelder implementeringen, kan det alt nå slås fast at det er både likheter og forskjeller mellom kommunene – til dels store forskjeller. En presentasjon som skal yte full rettferdighet på tvers av tematikk og kommuner kan fort bli veldig detaljert, og med fare for at en ikke ser skogen for bare trær. Presentasjonen vil derfor følge en litt mer overordnet logikk, omtrent som følger: Først vil vi kort presentere noen overordnede aspekter ved implementeringen, men vekt på forskjeller og det en kan kalle implementeringstyper og organiseringsvansker. Deretter løfter vi fram fire case eller kommuner, som skal illustrere spennvidden. Når det er gjort vil vi gå igjennom de ulike sidene av implementeringen, men da blir beskrivelsen mer på tvers av kommuner og med lite vekt på hvilken kommune som gjør og har erfart hva.

2.2. Noen overordnede skillelinjer

Som nevnt er det store forskjeller i implementeringen. Et første inntrykk er at det i stor grad avhenger av trekk ved kommunen TryggEst skal implementeres i. Det ser klart ut til at det har vært mye enklere i de minste kommunene. Dette har dels

sammenheng med at de er mer oversiktlige og har en mer oversiktig organisasjon. Sentrale aktører kjenner ofte hverandre og treffer hverandre i flere sammenhenger. Det foregår heller ikke like mange parallelle innsatser og prosjekter som kompliserer implementeringen. Dersom en skal karakterisere implementeringen i de minste kommunene kan det være: Oversiktig og greit.

I de to største kommunene skaper den komplekse organisasjonen som TryggEst skal operere innenfor, betydelig større utfordringer. Det tok lang tid før en kom ordentlig i gang i Trondheim, og i Oslo kan en knapt si at TryggEst er implementert. I Oslo skyldes vanskene blant annet behovet for å avklare roller mellom henholdsvis by og bydel, hva som hører til i den enkelte tjeneste og hva TryggEst skal være ut over det, og at det pågår mange parallelle prosjekter, der flere er rettet mot lignende tematikk – blant annet vold i nære relasjoner. En karakteristikk for implementeringen der kan være: implementering i en svært kompleks organisasjon.

I flere kommuner ser vi tegn til at organisering og ledelse av innføringen er viktig. I to tilfeller der en slet med å komme i gang, medførte endringer i prosjektledelsen og organiseringen at det kom mer på skinner. Det handlet dels om organisatorisk plassering, dels at ledelsen ble lagt til en person med tilstrekkelig tyngde og myndighet, og dels at ansvarsforholdene og prosjektets status ble tydeligere avklart. Trondheim hadde for eksempel vanskeligheter med å komme i gang, men når man fant egnet plassering og fikk en delaktig prosjektledelse, skjøt utviklingen fart. For noen tar det tid å finne ut av hvordan en skal organisere arbeidet, noe som illustrerer betydningen av at prosjekter som TryggEst prøves ut over noe tid for å finne sin form innenfor den organisasjonen det skal fungere.

I andre tilfeller ser vi sårbarhet, ved at prosjektet stoppet opp når personer sluttet. Kall det gjerne at en var for avhengig av enkeltpersoner. Vi ser også det som ofte gjelder prosjekter – at en entusiast som fungerer som motor og drivkraft, gir vind i segla. Det kan være implementeringsproblemer også der, men en kommer gjennom dem. I dette bildet ser vi både eksempler på at «tydeligere organisering og ledelse gir ny giv», «god start med usikker fortsettelse» og betydningen av «motor».

Et annet tydelig skille mellom kommunene handler om rollen og arbeidsoppgavene til TryggEst-teamene. I noen kommuner fungerer teamene primært som sentral for mottak av meldinger, men har gjerne (men ikke alltid) i tillegg en rolle som en veilednings-, ressurs- og kompetansepool. De deltar imidlertid i liten grad i selve håndteringen av sakene. Det legges til de aktuelle tjenestene. I andre kommuner er teamene aktive i håndteringen av saker og de tar over sakene fra de enhetene som har meldt inn saken. Et par sitater illustrere 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 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.

Oppgaven til TryggEst er å sørge for at det blir satt på tjenester, men drar ikke ut selv og hjelper.

Forskjellen går altså på om teamene arbeider direkte med håndteringen av sakene eller bare mottar saker og veileder de ordinære enhetene.

2.3. Fire eksempler

Liten og oversiktlig kommune

Porsanger utmerker som en av pilotkommunene der implementeringen av TryggEst kom raskt i gang og har kommet langt i løpet av det første året. Selv om avstandene er store, er Porsanger liten i antall innbyggere og er en relativt oversiktlig kommune når det gjelder organisasjon og antall ansatte. Små forhold gjør imidlertid også at det kan være enkelte problemer når det gjelder hensynet til anonymitet. Porsanger er en trespråklig og tre-kulturell kommune bestående i hovedsak av samisk, kvensk og norsk befolkning. Spredt bosetning og lange avstander kan i noen sammenhenger være en utfordring, spesielt med hensyn til hjemmetjenestene.

Da Bufdirs invitasjonen om å delta som pilotkommune i TryggEst kom, hadde man i omsorgstjenestene nylig gjort seg erfaringer med å avklare en komplisert sak med et mulig overgrep. I forbindelse med dette arbeidet hadde en blitt oppmerksom på at det var et behov for å etablere bedre rutiner for oppfølging og håndtering av denne typen saker. Beslutningen om deltakelse var derfor nærliggende. Administrasjonen fikk klar politisk oppslutning om dette forslaget.

Per september 2019 har TryggEst registrert at de har håndtert 12 saker siden oppstart. Sett i forhold til innbyggertallet er dette den høyeste andelen blant pilotkommunene. Det er likevel ikke å forstå som noen massiv tilmelding av saker. Snarere bør dette forstås som uttrykk for systematisk og kontinuerlig prosjektarbeid i en liten organisasjon der kommunikasjonslinjene er korte og oversikten er relativt god. Kanskje nettopp derfor er det særlig interessant å se nærmere på erfaringene fra Porsanger.

Etter vår vurdering er det særlig tre forklaringer som sammen ser ut til å ha betydning for rapporterte tall er som de er i Porsanger. Den ene forklaringen er knyttet til forankring og prosjektdrift. Den andre knytter seg til tydelig samarbeid og kompetanse fra lokalt politi. En tredje forklaring er knyttet til størrelse og oversiktighet.

Forankring og prosjektdrift

Helse-, pleie- og omsorgstjenestene i Porsanger har en oversiktlig administrativ struktur. Tjenester er organisert fra helsetunet sentralt i Lakselv. TryggEst-koordinatoren har sin arbeidsplass på helsetunet og inngår i stab hos helse- og omsorgsleder som også er lokalisert samme sted. Hun har i tillegg ansvar for et annet prosjekt og deler sin tid mellom disse to. TryggEst er forankret i en ledergruppe bestående av helse- og omsorgsleder, leder for forebyggende tjenester og koordinator. Ledergruppa møtes månedlig og planlegger for prosjektets drift på lengre sikt. Dag-til-dag-beslutningene tas av et operativt prosjektteam bestående av avdelingsledere fra henholdsvis sykehjem, rus- og psykiatritjenester, gruppebolig for personer med utviklingshemming og hjemmetjenestene, samt TryggEst-koordinator. TryggEst-telefonen er betjent på hverdager fra klokka 0800 til 1530.

Hovedinntrykket fra implementeringen i Porsanger er at man kom tidlig i gang med prosjektet. Prosjektet hadde tydelig forankring politisk og administrativt fra start, og har hatt denne oppslutningen hele veien. Koordinator og har drevet prosjektet jevnt i prosjektperioden. Det er har vært stabilitet i prosjektteamet og ledergruppe, slik at sakene som har kommet inn i all hovedsak har blitt håndtert og fulgt opp etter hvert. Prosjektets synes å ha oppslutning og legitimitet blant de ansatte i tjenestene. I Porsanger har man også fått inn et antall saker fra rus- og psykiatritjenestene. Erfaringene i enkelte andre kommuner har vært at det har vært utfordrende på få inn saker fra dette tjenestområdet, ettersom problemstillingene her kan være svært komplekse.

Samarbeidet med lokalt politi

Et formalisert samarbeid med lokalt politi kom på plass tidlig i prosjektet. Av pragmatiske grunner har det vært et bytte i hvem fra politiet som har fulgt opp kommunens arbeid på dette området, men det har hele veien vært et nært samarbeid og dialog mellom prosjektteamet og politiet. Politiet deltar i møter, og kommer selv med innspill i konkrete saker. Politiet har kontorer like i nærheten av helsetunet. Dialogen med det lokale politiet bidrar til at det er enkelt å henvende seg ved spørsmål i enkeltsaker.

Størrelse og oversiktighet

Slik Nils Christie har vist, har den sosiale kontrollen i små samfunn har både fordeler og ulemper (Christie, 1982). Informasjonen om andre personer er mer omfattende og mer tilgjengelig i tette lokalsamfunn, og det kan være vanskeligere å skjule alvorlige problemer slik som omfattende vold eller overgrep om det pågår over lengre tid. Dette kan bidra til at det er lettere å få kunnskap om lovbrudd eller uønskede hendelser i miljøet. På den andre siden er oversikten i små samfunn også en form for sosial kontroll som kan bidra til å hindre at problemer tas opp og kommer til uttrykk, fordi relasjoner mellom enkeltpersoner er komplekse og folk er gjensidig avhengig av hverandre.

TryggEst i Porsanger har fått inn enkelte henvendelser også fra personer som ikke har noe ansettelsesforhold i kommunen. Det er likevel ikke reklamert spesielt mye for prosjektet, og det er heller ikke spesielt synlig på kommunens nettsidene. Riktignok var det et oppslag i lokalavisa i forbindelse med åpningskonferansen. Vi registrerer imidlertid at et høyt antall tilmeldte saker til TryggEst kan forstås som et uttrykk for en viss åpenhet og oversikt som bringer bekymringssaker fram.

Registrering av saker

I Porsanger benyttes Gericas som journalsystem. I prosjektet har en opplevd at det er problematisk å registrere TryggEst-saker i dette systemet. Selv om et notat skrives inn og kun kan leses av ansatte som er gitt tilgang til disse opplysningene, fremkommer det likevel en anmerkning til alle brukere om hvem som har skrevet inn opplysningen. Det betyr at alle Gericas-brukere ser at prosjektleders navn står som den som har registret inn opplysningene, selv om man ikke har tilgang til hva som står. I en liten kommune og oversiktlig kommune kan dette være problematisk, siden det er lett å tenke hva en slik registrering gjelder. Løsningen har vært at en ikke journalfører TryggEst-opplysninger i Gericas. TryggEst-saker registreres på papir og behandles manuelt, innelåst i skap.

Planer fremover

I all hovedsak er erfaringene i kommunen at utprøvingen av TryggEst går som forventet. Det meldes saker, og de følges opp stort sett på en måte som forventet. Håndtering og oppfølging av meldte saker oppleves i all hovedsak som å gå greit.

Det er så langt ikke utarbeidet noen spesifikke lokale rutiner knyttet til oppfølging av TryggEst-saker. Man benytter de rutiner som TryggEst anbefaler, med sortering av saker etter fargekoder og prioriteringer. Prosjektleder viser til at det er mer relevant å starte arbeidet med å utvikle egne rutiner etter hvert som en har fått mer erfaring med hva det er og hvor mye tid det tar.

I løpet av det første året har det vært beskjeden bruk av tid og ressurser til kompetansehevende tiltak i TryggEst Porsanger. Det arrangeres kurs i regi av TryggEst høsten 2019. Dette er planlagt som et todagerskurs, primært rettet til alle ansatte i helse og omsorg. Kursene tar opp opplæring i taushetsplikt og avvergingsplikt, samt opplæring i å takle kriser. Foreleserne er hentet fra RVTS Midt og Senter for krisepsykologi. Prosjektet har utviklet en informasjonsbrosjyre om TryggEst som skal distribueres til alle innbyggerne i kommunen.

Implementering i en for kompleks organisasjon

I implementeringen av TryggEst i de to bydelene i Oslo (Stovner og Ullern) har det vært utfordringer, som spesielt ser ut til å være knyttet til det å implementere prosjekter i en stor og kompleks organisasjon. Forholdet mellom by/bydel er en særlig utfordring, og dette oppleves som en hindring for implementering av prosjektet. For begge bydelene gjelder at en del tiltak er på byomfattende nivå og ikke på bydel, eksempelvis krisesenter. I tillegg er det i begge bydelene mange prosjekter som pågår samtidig, og noen av prosjektene overlapper med TryggEst. Bydelene har litt ulike erfaringer med oppstart og implementering, men felles for begge at det har vært en del uklarheter underveis og arbeidet med TryggEst har vært satt litt på vent på grunn av spørsmål om mottak av meldinger burde vært byomfattende eller ikke. Dette er i første rekke på grunn av at helseetaten har fremmet forslag om en felles modell for å håndtere vold og trusler mot sårbare grupper i hele Oslo. Denne modellen minner om TryggEst og har noe av den samme målgruppen, noe som har gjort at arbeidet med TryggEst har vært lite satset på en periode.

Organisering

De to bydelene har valgt noe ulik organisering og forankring. I bydel Stovner er TryggEst forankret i bydelsdirektørens ledergruppe, og i starten var assisterende bydelsdirektør koordinator. Etter hvert er prosjektledelsen overlatt til en rådgiver som nå har tittel prosjektleder (rådgiveren var med fra starten). TryggEst-gruppen er organisert som et team kalt primærgruppe, med en person fra hver av de mest aktuelle tjenestene. I tillegg har de en sekundærgruppe med personer fra samarbeidende enheter som politi, bydelsoverlege, SALTO-koordinator, med mer. Koordinator holder i strukturen, mens de andre er mer relevant for behandling av sakene som blir meldt inn. Arbeidet preges av at bydelen er skrapet for ressurser, slik at teammedlemmer neppe bruker mer enn 5-10 % av stillingen på TryggEst-relaterte oppgaver. Koordinator har litt mer.

I bydel Ullern har de ikke helt fått i gang TryggEst-strukturene. Det virker sårbart for skifte av folk (i prosjektgruppa), og det er vanskelig å få prioritert arbeidet med TryggEst. Koordinator har dette arbeidet på toppen av en 100 % stilling som faglig

veileder i bo- og dagtilbud. Dette er ofte arbeid som ikke kan vente, noe som fører til at arbeidet i den opprinnelige stillingen går foran arbeidet med TryggEst. Når det i tillegg er få saker, blir ikke arbeidet med TryggEst prekært, og da går det andre arbeidet foran. Det er satt av midler til pilotprosjektet, men koordinator har ikke mindre oppgaver enn tidligere i den opprinnelige stillingen sin. Det har ikke vært mange møter i prosjektgruppa. Det var planlagt at det skulle være møter når det kom inn saker, men siden det har vært meldt og behandlet bare et par saker så har det ikke blitt avholdt møter. Noe av utfordringen har vært å finne tidspunkt hvor alle kan, noe som har vært spesielt vanskelig når de ikke har en konkret sak på bordet. Det har også vært vanskelig å få politiet på banen. På tross av gjentatte forsøk har en ikke oppnådd kontakt. Koordinator tror det kunne vært lettere å få dem med hvis det var en konkret sak, men det har ikke vært noen saker hvor det har vært aktuelt. Det er vanskelig å se at TryggEst, slik det var tenkt, er tatt i bruk i Ullern. Inntrykket er at TryggEst ikke er gitt høy prioritet og det er i realiteten ikke er satt av særlige ressurser.

Kompetansebygging

Det har vært jobbet noe med kompetansebygging i både Stovner og Ullern. Stovner og Ullern (pluss Mossregionen) har hatt felles fagdag/workshop med RVTS, hvor de har fått mer opplæring i hvordan håndtere meldinger, og øve seg litt på ulike typer meldinger som kommer inn. I følge koordinatorene fungerte fagdagen bra, men de er usikre på hvor store følger det får i hverdagen, spesielt fordi de opplever at usikkerheten knyttet til hva som skal skje fremover gjør at de ikke flagger dette arbeidet så høyt. Det er motstand mot å gjøre mye eller flagge ting høyt når det er fare for at strukturen endres rundt neste hjørne. Samtidig opplever de at ansatte har blitt mer bevisst på at dette er en problematikk som finnes, noe som kan gjøre at de er mer bevisst på dette i møte med brukerne.

Bydelene har vært i kontakt med RVTS fra starten for å sørge for god nok opplæring, men bydelene har ikke gjennomført den delen som skal handle om; hva er vold og overgrep, hvordan gjenkjenne det, hva er din rolle som melder? En av koordinatorene mener så mange som mulig av de som jobber i tjenestene bør ha opplæring for å vite hva de skal se etter. Koordinator i Ullern mener det er behov for mer opplæring, og det må være fra noen som har mer kompetanse enn de som sitter i TryggEst teamet i bydelen. De venter på å komme i gang med dette.

Meldinger og oppfølging av sakene

Det er stor variasjon i meldinger fra de to bydelene i Oslo. Stovner utpreget seg ved registreringen av saker før TryggEst, med desidert flest meldinger for 2016 og 2017; 89 saker. Etter iverksettingen av TryggEst og fram til og med september har det kommet 4 saker (hvorav en som hører til i en annen bydel). Forklaringen er trolig følgende: Før TryggEst var det ingen sentral instans i bydelen som hadde oversikt.

Registreringen ble derfor utført ved at en mobiliserte de aktuelle tjenestene for å fylle ut registreringsskjemaet. Det kom mange saker knyttet til rus/RoP og en del 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 funksjon. Det kan se ut til at enkelte av de sakene som likevel kommer til TryggEst, er saker hvor man går rundt den aktuelle tjenesten fordi det er et element av klage på tjenesten.

For øvrig sier de at de har hatt som policy å la erfaring og sakene prege hvordan de organiserer det, men så langt er det få saker, noe som har bidratt til at mye gjøres som før og det ser ut til at de lener seg ganske sterkt på den enkelte tjeneste. De få sakene de har hatt, føres raskt ut til den aktuelle tjenesten, slik at TryggEst blir en mottaks- og distribusjonssentral. Det forsterker selvsagt utfordringen med uklarheter rundt framtidens mottak av meldinger. I Stovner nevner de at de følger handlingskortene for TryggEst, men er litt mindre formell. De har ikke lagt opp samarbeidsrutiner med andre, bortsett fra etablering av sekundærgruppe. Koordinator opplever ikke det som problematisk og mener at samarbeidspartnere ligger en e-post unna, og at det så langt er få problemer der. Han understreker også at selve riggingen av prosjektet gikk greit, men at utfordringene rundt uklarheter gjør at det har gått i stå.

Bydel Ullern meldte ni saker før TryggEst og har meldt en sak etter at de startet. Saken som ble meldt kom til innbyggertelefonen (ikke TryggEst-telefonen), så de ville uansett ha fått melding om denne saken. Saken som er meldt er knyttet til et eldre par som det har vært litt bråk rundt og koordinator sier at saken egentlig er på grensen til å være ivaretatt av systemer de har fra før. Det var ikke møte i prosjektgruppa når saken ble meldt, og også i Ullern ser det ut til at sakene i stor grad håndteres av tjenestene selv. Når det gjelder mottak av meldingene har de i Ullern organisert TryggEst-telefon sammen med innbyggertelefonen og de har oppgitt nummeret til innbyggertelefonen som TryggEst-nummeret i alt av informasjonsarbeid. De opplever at de egentlig allerede har en kanal som ivaretar meldinger som kommer inn og at det dermed ikke har vært noe savn å ha et sted å kontakte/melde. Håpet er imidlertid at prosjektet kan bidra til å få tematikken mer i fokus og å få det opp og frem i lyset fordi en mistenker store mørketall. I tillegg har innbyggertelefonen kun vært for eldre, så sånn sett har det skjedd en utvidelse av målgruppa.

Koordinatorene opplever at det er en svakhet at det er den enkelte bydel som er involvert og ikke hele byen, spesielt når det gjelder informasjon og kontakttelefonen/

meldingstjenesten. Hvis TryggEst hadde vært byomfattende kunne det vært opprettet et felles kontaktpunkt for hele byen. At det er organisert på bydelsnivå gjør det utfordrende å få ut god nok informasjon til innbyggerne, da kanalene for å få ut informasjon er begrensede i den enkelte bydel. Dersom TryggEst hadde vært byomfattende kunne det blitt reklamert 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 heller ikke reklamere såne steder. Da kan man også få saker fra andre bydeler – som de ikke kan følge opp. Dette gjør at mye taler for sentralt mottak, også fordi folk ikke er så knyttet til bydel. Sakene må imidlertid uansett behandles av aktuelle tjenester og de ligger på bydelsnivå.

Utfordringer med implementering i en for stor og kompleks organisasjon

Det kan se ut som om TryggEst i Oslo har kommet inn i noe som ligner en ond sirkel. TryggEst har vært satt litt 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. Det er nå besluttet at dette ikke skal gjennomføres, noe som betyr at det skal jobbes videre med TryggEst som planlagt. Uklarheten har imidlertid ført til lite informasjonsarbeid og mangel på avklaring i forhold til hva tjenestene skal håndtere selv. Dette har ført til at det kommer få saker, noe som i sin tur gir lite trykk på avklaringer – med påfølgende usikkerhet rundt om TryggEst egentlig er et poeng. Det kommer i tillegg til at det er mange tiltak eller innsatser allerede. Når de har andre tjenester/tiltak/telefoner som ligner, er det vanskelig å si noe om hvorvidt TryggEst fører til noe endring i praksis. Det ser imidlertid ut til at det 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 til by/bydel, TryggEst/tjenestene og TryggEst/andre prosjekter. Dette gjør at TryggEst står litt på vent. Det virker som om omverdenen blir for kompleks og drevet av mange drivere og der TryggEst kan bli lillesøster. Det kan være vanskelig i en så kompleks organisasjon med mange nye 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.

Interkommunalt samarbeid

TryggEst-prosjektet prøves ut i en rekke pilotkommuner som gjør seg ulike erfaringer ut fra lokale og regionale forhold, ulike måter å organisere seg på og så videre. I prosjektet deltar også kommuner som samarbeider i sakene om vold og overgrep. Dette eksemplet viser hvordan Mossregionen har gjennomført prosjektet så langt.

Organisering

TryggEst i Mossregionen er et samarbeid mellom de fire kommunene Moss, Rygge, Våler og Råde. Moss og Rygge skal slå seg sammen fra 2020 og krisesenteret blir da kommunalt. Slik det ser ut så langt vil Råde og Våler fortsette med å kjøpe tjenester fra den nye kommunen. Dermed vil TryggEst og måten det er organisert på stort sett forbli den samme også etter omorganiseringen.

Prosjektet styres fra det interkommunale krisesenteret hvor en egen ansatt prosjektleder leder TryggEst. Prosjektet har to grupper. Styringsgruppen består av ledere fra de fire kommunene. Disse sørger for forankring og tar opp prinsipielle spørsmål. I tillegg har de satt sammen en operativ gruppe bestående av ansatte og ledere der alle kommunene er representert. Det er denne gruppen som forholder seg til sakene som kommer inn. I det daglige er det to personer som arbeider med TryggEst. Det er en 100 prosent-stilling som er delt mellom to ansatte ved krisesenteret. Den ene av disse er prosjektleder og har tett kontakt med den operative gruppen. Den andre personen arbeider i stor grad med markedsføring av TryggEst.

Det er i løpet av prosjektperioden 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 informerer 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 Mossregionen går meldingene til en *instans* og ikke til «kommunen». Andre kommuner har konkrete personer som bærer med seg TryggEst-telefonen, ofte i en eller annen turnus- eller rulleringsordning. I Mossregionen går meldingene derimot til krisesenteret som er døgnåpent, også i helgene. Tilgjengeligheten til TryggEst er dermed så stor som det er mulig å bli. 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. Man kan også fylle ut meldeskjema som ligger på kommunenes nettsider og sende det til krisesenteret pr mail. Dersom det ikke er akutt går saken direkte til prosjektleder som samler sammen

den operative gruppen. Slik TryggEst og krisesenterets posisjon fremstilles, antas det at kommunene vil sende de fleste sakene som kommer til krisesenteret og dermed TryggEst.

I Mosseregionen er TryggEst godt i gang, men de har hatt få saker. De sakene som har vært krevde dessuten begrenset koordinering eller arbeid generelt. De har dermed liten erfaring med hvordan man praktisk arbeider med TryggEst. I den forbindelse vurderer de om det er 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 er at kommunene tenker at det krisesenteret som tar alle saker med vold og overgrep. Dermed kan det tenkes at kommunene med deres ansatte fraskriver seg ansvar og involverer seg mindre. 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».

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.

Hva gjelder journalføring har Mosseregionen ikke de samme utfordringene som vi ser mange andre kommuner har. Journalføring skjer i krisesenterets lukkede systemer. Kun de ansatte i TryggEst dokumenterer sakene. Dermed er det ikke usikkerhet knyttet til om opplysninger kan leses eller komme på avveie i systemer som ikke er tilpasset TryggEst.

Om samarbeidet

Interkommunalt samarbeid i arbeidet mot vold overgrep ser ut til fungere bra i Mosseregionen. Mosseregionen er spesiell i og med at de har et felles krisesenter og over lang tid har samarbeidet rundt dette. De har blant annet hatt en regional handlingsplan mot vold i nære relasjoner som også har inkludert sårbare grupper. TryggEst representerer noe nytt, men et godt grunnlag for samarbeidet lå der fra før. Samarbeidet med politiet er også blitt bedre den siste tiden. Mosseregionen er en av

deltakerne i TryggEst-prosjektet som har hatt størst startvansker hva gjelder nettopp samarbeid med politiet. De har nå fått en kontaktperson hos politiet, men det har ikke vært noe kontakt med dem så langt, bortsett fra i én sak som ble meldt inn. En fordel ved det interkommunale samarbeidet gjennom krisesenteret, er at mye av det akutte tiltaksapparatet ligger i hendene på de som mottar meldingene og de ser hvilke tiltak det er behov for. Dermed kan det se ut til at iverksetting og koordinering av tiltak går noe lettere her enn andre steder. En annen fordel har å gjøre med kompetanse. Flere kommuner melder at man i TryggEst-prosjektet får samlet kompetansen som finnes i kommunen. I Mosseregionen er denne kompetansen samlet fra fire kommuner. Et annet poeng er at krisesenteret som prosjektleder kommer fra, har vold og overgrep som sitt hovedarbeidsområde. I andre kommuner har gjerne personene som arbeider med TryggEst noe (men varierende) erfaring med arbeid mot vold og overgrep fra før, men i Mosseregionen er det i tillegg slik at selve instansen/miljøet arbeider med slike problemsstillinger 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 enn andre steder i og med det interkommunale samarbeidet som samler de økonomiske ressursene.

Det interkommunale samarbeidet ved det sentrale krisesenteret kan også ha ulemper. I følge ansatte både ved Krisesenteret og kommunene, har kommunene en tendens til å tenke at arbeidet med vold og overgrep er ivaretatt av krisesenteret. Krisesenteret har en sterk rolle og kommunen lener seg på det. Derfor har kommunene lite eget arbeid på området, ifølge prosjektleder. En annen ulempe er at avstanden til kommunene kan være lang noen ganger. Dette gjelder både de fysiske avstandene og at man i prosjektet skal nå ut til fire kommuner med dets tjenester i stedet for én kommune. Forankring og øvrige oppgaver i prosjektet kan dermed oppleves å ta tid. Dessuten er ikke alle tjenestene i de fire kommunene representert i ledergruppen, noe som vanskeliggjør informasjon. Prosjektleder er lokalisert ved krisesenteret og selv om vedkommende ikke har oppgaver knyttet til driften der, er det ikke alltid mulig å bli skjermet hundre prosent fra andre gjøremål. Akkurat det å ha andre oppgaver i tillegg er imidlertid noe alle kommunene melder om som en utfordring i prosjektarbeidet.

Selv om det er noen utfordringer med den interkommunale «krisesentermodellen», 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.

En aktiv drivkraft

Tromsø er den av pilotkommunene som fra første dag tok et aktivt tak i TryggEst og gjorde en omfattende innsats med informasjon og opplæring til ansatte i tjenesten og kommunens innbyggere. Allerede i den innledende fasen av prosjektet ble det gjort en betydelig arbeid knyttet til kompetanseutvikling og opplæring for ansatte i tjenestene. Dette har gjort at kunnskapen og oppmerksomheten om TryggEst er relativt godt kjent blant de ansatte i alle deler av tjenestene, og ute på tjenestestedene.

En viktig bakgrunn for Tromsøs deltakelse var interesse og kunnskap for temaet hos TryggEst-koordinator og nærmeste leder. Begge hadde gjennom flere år vært opptatt av behovet for å utviklet et sterkere rettsvern for utviklingshemmede, og hadde etablert et kommunalt prosjekt om dette med utspring i ett av kommunens omsorgsdistrikt. Metodikken som ble benyttet i dette arbeidet var "Safeguarding of vulnerable adults" (SOVA), etter britisk modell. Det var med andre ord samme utgangspunkt som TryggEst. Forslaget om å delta i piloten ble spilt inn som forslag til kommunaldirektør og gitt tilslutning derfra.

Forankring og organisering

Prosjektstillingen er lagt inn under Seksjon for oppfølgingstjenester. Prosjektleders TryggEst-oppgaver er definert til halvparten av stillingen, selv om det i realiteten har vært langt mer i noen perioder. Prosjektleder samarbeider tett med fag- og kvalitetskoordinator for hjemmetjenester om gjennomføringen av TryggEst. I Tromsø hadde man fra før prosjektet kom i gang hatt flere erfaringer med å håndtere varsler om overgrep mot personer med utviklingshemming. Saker var meldt til politiet, men erfaringene var imidlertid at disse i liten grad hadde blitt etterforsket eller fulgt opp. En ambisjon med å gå inn pilotprosjektet var å etablere en tettere samarbeid på dette området.

Prosjektet er forankret hos kommunaldirektør for helse og omsorg. Leder for Omsorgstjenesten Sørøya er TryggEst-prosjektets organisatoriske forankring i den operative hverdagen. Prosjektleder er ansatt som rådgiver i Omsorgstjenesten Sørøya, under Seksjon for oppfølgingstjenester. Prosjektleder har i flere år drevet omfattende informasjon og opplæring for helse, pleie- og omsorgstjenestene i hele kommunen, ikke kun eget distrikt. Vakttelefonen betjenes av prosjektleder og kvalitetskoordinator og er åpen alle hverdager klokka 0900 til 1500. Det er opprettet en egen informasjonsside om TryggEst på Tromsø kommunes nettside. Nettsiden ligger inn under fanen Omsorg, trygd og sosiale tjenester.

Samarbeidsrelasjonene mellom de ulike avdelingene betegnes som godt. Arbeidet inn mot tjenester til eldre har vist seg å fungere bra. Samarbeidet med tjenester innen rus/psykiatri fungerer godt, men erfaringen er at de sakene som er meldt inn fra disse

tjenestene er svært arbeidskrevende og vanskelige å håndtere innen rammene av TryggEst.

Informasjon

Det er satt opp informasjon og kontaktinformasjon på alle avdelinger innen de tjenestene som omfattes av TryggEst. På alle personalrom skal være en plakat som sier hvor man kan ringe, hvem man kan kontakte hvis det er noe som har skjedd, eller i tilfeller der det er mistanke. Prosjektleder har gjennomført omfattende informasjonsvirksomhet ut til tjenestestedene.

Kommunen har utviklet en informasjonsfilm om TryggEst som har rundt hatt rundt 70 000 visninger og tusen delinger via Facebook. Filmen gikk to uker som del av de ordinære kinoreklamene i Tromsø. Prosjektleder anser at det er overraskende mange uten tjenester som kjenner til TryggEst og vet hva det står for. Hun opplever at prosjektet blir tatt godt imot av de ansatte i tjenestene, i befolkningen og blant personer i målgruppa. Lokalavisene Nordlys og iTromsø har hatt flere oppslag om saker som omhandler eller på ulike måter berører TryggEst.

Samarbeid med politiet

TryggEst i Tromsø har hatt problemer med å etablere et systematisk samarbeid med politiet lokalt. Politiet har ikke utpekt noen kontaktperson inn i prosjektgruppa, og det er ingen faste kontaktpersoner som prosjektet kan samarbeide med eller henvende seg til. Dette erfares som et problem for prosjektets arbeid. Til tross for dette har likevel prosjektet resultert i at saker er anmeldt, det er tatt ut tiltale og ført for retten.

Journalføring

Tromsø kommune bruker journalsystemet Profil. Personer som ikke er registret som tjenestemottakere i Profil, kan ikke uten videre registreres inn i systemet. Etter det vi kan se, er det ulike løsninger for måten man håndterer dette på lokalt i kommunene, og i Tromsø har man inntil videre valgt å registrere opplysninger knyttet til TryggEst-saker manuelt. Opplysninger føres i egne skjemaer på papir, og disse oppbevares manuelt i et låsbart skap. Dette er likevel en løsning som man anser som midlertid.

Kompetanseutvikling

I den tidlige fasen av prosjektet ble det gjennomført kompetansehevingsdager for alle ansatte i tjenestene, til sammen seks fagdager med totalt mer enn 500 ansatte på heldagskurs. Disse kursene er holdt av prosjektleder. Prosjektleder og kvalitetskoordinator har også gjort et omfattende arbeid med å gi informasjon ut til avdelinger i kommunens tjenester gjennom innslag på lunsjmøter,

informasjonssamlinger, fagdager og andre fora der ansatte møtes. Prosjektleder vurderer dette som særlig verdifullt. Erfaringene er at å møte folk ute i hverdagen på arbeidsplassene, gir ansatte er gode muligheter til å diskutere saker uformelt. Det bidrar ofte til at saker meldes inn i etterkant. Når det gjelder dager med kompetanseheving for alle ansatte i tjenestene, er erfaringene noe mer delt. Erfaringen er at en viss turnover i stillingene gjør at omfattende kompetanseløft har begrenset holdbarhet.

Saker meldt til TryggEst

TryggEst i Tromsø har mottatt meldinger om en stor mengde meldte saker fra dag én. Høsten 2019 er det registrert innmeldt 70 saker siden oppstart. I den første fasen var det stor tilmelding av saker innenfor tjenester til personer med utviklingshemming. Dette har etter alt å dømme sammenheng med at prosjektleder kom fra denne tjenesten. Etter hvert dreide det mer mot meldinger fra tjenester til eldre.

Kun noen få saker er meldt inn fra tjenesteområdet rus og psykiatri. Prosjektleder mener det kan forklares med at man har allerede hadde etablert gode rutiner og godt samarbeid om oppfølging av denne type spørsmål internt i disse tjenestene, slik at få saker har blitt kanalisert via TryggEst. Innen disse tjenestene ser det ut til at utsatthet for vold og overgrep er til stede i hverdagen på en helt annen måte enn for de andre tjenesteområdene og at dette håndteres på andre måter i arbeidshverdagen innenfor disse tjenestene. De få sakene som har vært meldt fra disse tjenestene har i praksis vist seg å være svært krevende å håndtere i regi av TryggEst-prosjektet, både med hensyn til kompleksitet og bruk av tid. Et mulig spørsmål som kan reises, er om TryggEst i kan ta mål av seg til å håndtere sakene på dette tjenesteområdet. De kan likevel være en kanal for meldinger.

Erfaringer og planer fremover

Kompetanse og engasjement i prosjektets ledelse har resultert i omfattende innsats for å gjennomføre prosjektet i alle deler av tjenestene. Spredning av informasjon og kunnskap om overgrep og TryggEst har vært omfattende, tross i at det er en stor og sammensatt organisasjon. Det store antallet tilmeldte saker må forstås med bakgrunn i dette.

I løpet av 2019 har det blitt mer og mer klart at kommunen skal gjennomgå betydelige innsparinger, først og fremst innen områdene helse, pleie og omsorg². Det er varslet betydelige kutt i stillinger. På vårt spørsmål svarer prosjektleder at kuttene etter alt å dømme vil ramme implementeringen av TryggEst ute i de enkelte tjenestesteder. Lokalavisene har oppslag om varslende konsekvenser av nedbemanning i kommunale stillinger. Dette legger et trykk på samarbeidsrelasjoner, innsats og stemning i

² <https://www.tromso.kommune.no/-ingen-annen-utvei-enn-innsparinger.6219624-110070.html>

organisasjonen. Det innebærer blant annet at alt av kompetanseutviklingstiltak i regi av TryggEst er satt på vent. Prosjektleder refererer til at man nå er tilbakeholden med å informere om prosjektet for å unngå at folk får forhåpninger om hjelp som kanskje ikke kan innfris.

I den innledende fasen ble det etablert et tverrfaglig innsatsteam, sammensatt av fagpersoner med flere typer kompetanse og flere tjenesteområder var representert. Vi har hørt mindre om dette i de senere intervjuer vi har hatt om prosjektets gang, og dette skyldes en noe mer tilbakeholden bruk av disse personenes fagkompetanse, gitt den økonomiske situasjonen Tromsø kommune er i høsten 2019.

2.4. Implementeringen i pilotkommunene

Oppstart, informasjon og kompetansebygging

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 oppstartskonferanse. I realiteten ser det ut til at en del kommuner for alvor kom i gang mot slutten av 2018. Som illustrert foran hadde flere kommuner 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 har vært store oppstartsproblemer. Det er likevel viktig å påpeke at selv om det ikke har vært store utfordringer med oppstart av TryggEst, så fremstår det flere steder som usikkert hvordan det vil gå med videreføringen av prosjektet. Vi kan si at oppstart av *prosjektet* TryggEst har gått bra, mens implementering av *tjenesten* som TryggEst er ment å skulle være på er mer usikker. Oslo kommune ved bydelene Ullern og Stovner skiller seg nok noe ut, som omtalt tidligere i kapitlet. Dette delkapitlet gir skal gi en samlet fremstilling av implementeringen, men vi vil likevel måtte kommentere når enkelte kommuner skiller seg fra de andre. Men på et overordnet nivå synes implementeringsprosessen i TryggEst å ha gått greit.

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 oppstartskonferanser 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 bruker en del kommuner sosiale media, som

regel Facebook. De har også trykket opp brosjyrer og informasjonsmateriell 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 gjøres likt den man gjør eksternt. I tillegg oppgir kommunene at de har avholdt en rekke informasjonsmøter både med enkeltansatte og ulike enheter, avdelinger, tiltak og lignende 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 oppstartskonferanser 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 intervjuteknikk. 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. I den forbindelse bør en imidlertid 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. Vi diskuterer dette nærmere i kapittel 4, men implikasjonen er at grad av vellykkethet i prosjektet vanskelig kan måles ut fra hvor kjent TryggEst er blant pilotkommunenes innbyggere.

Organisering og forankring

I de fleste kommunene er prosjektet lagt til enheten 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 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 forøvrig 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 en slik ledergruppe, men at forankringen i organisasjonen skjedde på et tidspunkt og at koordinator og det operative teamet fungerer alene, men på mandat fra ledelsen i kommunen.

Den andre gruppen arbeider mer direkte med TryggEst på dag-til dag-basis og er nettopp det nevnte operative teamet, noen ganger omtalt som operativ gruppe, prosjektteam eller annet. Personene i gruppene kommer fra (noen av) de tjenesteområdene som TryggEst dekker. Det er denne gruppen som gjør det meste av arbeidet, både hva gjelder behandling av sakene og gjennomføring av øvrige arbeidsoppgaver i prosjektet. Enkelte kommuner har også en tredje gruppe som befinner et sted mellom de to andre. Denne er kalt for referansegruppe, ressursgruppe eller lignende. Oppgavene til denne gruppen kan variere, men handler om et bredere nedslagsfelt ute i kommuneorganisasjonen, informasjonsarbeid, kompetanseheving med mere. Gruppen arbeider altså ikke med selve sakene.

Kommunene har en prosjektleder som styrer prosjektet og har ansvar for aktiviteten til de ansatte som arbeider operativt med TryggEst. Rollen til prosjektleder er noe forskjellig. Enten har denne kun koordineringsansvar eller så deltar denne også selv i det konkrete saksarbeidet. På de stedene hvor prosjektleder ikke deltar på saksnivå, har de enten prosjektmedarbeidere som tar seg av dette eller det er de ordinære enhetene som går inn i sakene som tilhører deres område og brukergruppe. De fleste prosjektledere har eller har hatt lederposisjoner på enhetsnivå eller hatt ansvar for kommunenes arbeid mot vold. Mange, men ikke alle, av prosjektlederne – og prosjektmedarbeiderne – har reduksjon i andre arbeidsoppgaver i prosjektperioden. Samtidig har samtlige andre arbeidsoppgaver i tillegg til TryggEst. For de aller fleste er 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 er snakk om en fulltidsstilling er denne delt mellom to personer.

Ledelsesforankringen i kommunene har generelt vært god, enten de har egne leder- eller styringsgrupper eller ikke. Riggingen av prosjektet var forholdsvis uproblematisk

å få på plass og har stort sett vedvart, ifølge dem vi har snakket med. I den grad det er utfordrende handler det mer om evnen, enn om viljen. Hvor skillelinjene går i så måte kan diskuteres. 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.

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 arbeider med TryggEst i kommunene, varierer. Dette ser ikke ut til å ha å gjøre med størrelse på kommunene, men skyldes heller tilfeldigheter, tilgang på personer som har arbeidet med temaet, ressurser og så videre. I noen kommuner er det i realiteten et par prosjektmedarbeidere som arbeider operativt uten noen støtte fra andre ansatte. Støtten er uansett ikke systematisert eller formell. Det vil si at det utøvende arbeidet kun utføres av prosjektmedarbeiderne.

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. Vi ser ikke slike utfordringer i dag. Vi har heller ikke inntrykk av at det å utvikle prosjektet fortløpende er vanskelig å forholde seg til for kommunene.

Internt og eksternt samarbeid

Samarbeidet innad i kommunene ser ut til å fungere godt de aller fleste stedene. Dette kan ha å gjøre med utgangspunktet og hensikten med TryggEst, hvor nettopp økt samarbeid er 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 er godt forankret kan også være en årsak til at samarbeidet går bra. Prosjektet dekker dessuten flere ulike brukergrupper, noe som gjør at man har ansatte fra ulike tjenesteområder som arbeider sammen. Flere vi intervjuet sa at de tidligere ikke visste om hvilke andre i kommunene som arbeidet med vold og overgrep. Nå arbeider man sammen med disse for å få et mer helhetlig og koordinert arbeid. Ikke alle tjenesteområdene i kommunene er direkte involvert i prosjektet alle steder, men her legges det opp til at man har dialog med disse for å utvikle prosjektet best mulig.

Økt internt samarbeid er 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 var 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 så langt var for eksempel at TryggEst samler organisasjonens kompetanse i disse sakene, og man får mulighet til å diskutere sakene på en annen måte enn ellers.

Det eksterne samarbeidet ser også stort sett ut til å fungere tilfredsstillende. De fleste kommunene oppgir å ha kontakt med de instansene som er mest aktuelle. Samtidig ser det ikke ut til å være et omfattende samarbeid med eksterne instanser, men at det snarere er slik at en mener de ikke er vanskelig å involvere dersom det er behov for det.

I noen kommuner har en imidlertid vanskeligheter med å få til et samarbeid med politiet. Brorparten av kommunene sier at de har et bra samarbeid med politiet både på saksnivå og hva gjelder forankring og felles forståelse. Om kontakten med politiet sier gjerne de ansatte i kommunene at «samarbeidet fungerer godt». Noen kommuner har også politiet i styringsgruppen, i en kommune også i den operative gruppen. Samarbeidet med politiet handler derfor om at man har god dialog om og arbeidsdeling i sakene seg imellom. 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 går samarbeidet bedre. Igjen skiller en bydel i Oslo seg ut fra dette bildet ved at en ikke har fått politiet på banen. En oppsummering av samarbeidet med politiet i TryggEst totalt er at det verken er fremragende eller kritikkverdig, men fungerer bra etter forholdene. Det er unntak på begge sidene. Et eksempel på godt samarbeid finner vi i Trondheim. Kommunen har hatt mange saker og er i hyppig kontakt med politiet i flere saker. Gitt hensikten med TryggEst er det kanskje likevel verdt å legge merke til at det noen steder ikke er et (velfungerende) samarbeid med politiet. Spørsmålet er blant annet hvor tett og sømløst dette samarbeidet bør være for at man kan si at ambisjonen med TryggEst er innfridd. Vi drøfter samarbeid med politiet ytterligere i kapittel fire.

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 legene 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.

Meldingsmottak, saksbehandling og journalføring

Mottakssystemet for TryggEst er noe forskjellig i pilotkommunene. Felles for kommunene er at de har et telefonnummer 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 å ha ansvar 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.

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.

Hva gjelder journalføring opplevdes dette tidligere som en utfordring. Det virker nå som at kommunene har funnet en måte å gjøre dette på som fungerer, men at det er langt fra optimalt. Utfordringen er å finne en adekvat måte å journalføre opplysninger fra TryggEst på, som både ivaretar krav til dokumentasjon og som samtidig sikrer anonymitet og opplysninger ikke kommer på avveie. Koordinatorene erfarer at begge de to journalsystemene som er i utbredt bruk blant pilotkommunene, Geric og Profil, er lite egnet for å ivareta disse behovene på en tilfredsstillende måte. I en av workshopene illustrerte en av koordinatorene dette på følgende måte: *"Jeg må velge om jeg vil bryte dokumentasjonsplikten eller taushetsplikten"*. I de tilfellene hvor saken gjelder noen som har kommunale tjenester fra før, registreres dette på et eget område. Som regel har kun TryggEst-ansatte tilgang til dette området.

Flere kommuner oppgir at i de tilfellene hvor offer ikke er bruker, må disse skjermes ytterligere. Flere opplever dokumentasjon som et problem i denne forbindelse. En kommune bruker eksempelvis Gerica som sitt journalsystem. Systemet oppleves som vanskelig å bruke på grunn av saksbehandlingsregler og tilgang til svært følsom informasjon om enkeltpersoner. Her har man valgt å ikke journalføre TryggEst-opplysninger i Gerica i det hele tatt. Selv om det notatet som skrives inn kun kan leses av ansatte som er gitt tilgang til disse opplysningene, fremkommer det en anmerkning som kan knyttes til hvem som har skrevet inn opplysningen. Slik vil notatet lett knyttes til TryggEst, for eksempel når prosjektleder har lagt inn en opplysning. I en liten kommune med små og oversiktlige forhold, er det viktig for legitimiteten til en meldetelefon at selv indikasjoner på slike opplysninger ikke kan gjenfinnes. Utfordringene med journalføring løses ved ikke å skrive inn i elektronisk journal. I stedet registreres opplysninger manuelt på papir. Skjemaene og saksdokumenter blir så låst i et skap. På tross av at de fleste har funnet måter å håndtere dette på, oppleves det fortsatt som vanskelig og utilfredsstillende for noen. Mange mener at det på sikt må lages et bedre system dersom TryggEst skal bli en permanent tjeneste og tilbud. For en fremtidig utrulling av TryggEst bør kanskje disse spørsmålene adresseres til leverandører av slike systemer på et tidlig stadium. Et element som også er verd å nevne i denne sammenhengen er at kommunene melder om at det i noen tilfeller er behov for å dele sensitiv informasjon med andre instanser som de samarbeider med, som for eksempel politiet. Ved vurdering av hva en skal etterspørre av journalsystemer bør det trolig omfatte en analyse av hvilke brukere som skal inngå og hvilke personer som skal ha tilgang.

Kommunene bruker i all hovedsak skjemaene som er utarbeidet av Bufdir. 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 ofre 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 kartleggings skjemaet "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 samtaler) med melder. Noen av de rutinerne fagfolkene bruker kartleggings skjemaet 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 glemt. 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 private meldere. 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 møter på problemstillinger rundt bruk av TryggEst i det daglige som gir nyttige erfaringer for eventuell videre implementering av TryggEst som permanent tjeneste.

Oppsummering og veien videre

Samlet sett framstilles TryggEst som et tiltrengt og godt forankret tiltak. Det gjenstår noe før man har nådd ut med tilstrekkelig informasjon om hva TryggEst er, men dette er noe det arbeides med. Et par kommuner vurderes å være kommet svært godt i gang og et par andre kommuner ligger noe etter. Resten av kommunene befinner seg et sted i midten. Enkelte kommuner kom senere i gang, men fikk fart på prosjektet etter hvert. For andre kommuners del har farten i implementeringsprosessen gått noe ned lengre ut i prosessen. Dette skyldes, så langt vi kan se, ikke spesifikke forhold ved TryggEst som prosjekt, men interne anliggender i kommunene. Det samme gjelder de kommunene som kom sent i gang. Noen steder handlet det om prosjektledelse som ikke var aktiv nok eller at denne var plassert et uhensiktsmessig sted i organisasjonen. For Oslo sin del handler det ikke minst om komplekse forhold som går på størrelse, inndelinger i selvstendige bydeler og en serie andre tiltak som handler om vold og overgrep.

For de kommunene hvor farten har gått ned, handler det om spesielt to årsaker. Den ene dreier seg om økonomi. Mange kommuner formidler at de økonomiske utsiktene er usikre. Grunnet dårlig kommuneøkonomi vet man ikke om TryggEst vil fortsette videre. Dette gjør at noen kommuner er noe avventende med framdriften fordi man ikke vet om det blir mer midler til drift etter pilotperioden:

Det er kommunevalg og mye som skjer. I og med at vi har vært usikker på hvem som skulle styre kommunene fremover har vi vært litt avventende. Dette gjelder primært fordi vi har dårlig økonomi og utgiftene presses ned.

De ønsker ikke å skape forventninger om et tjenestetilbud det ikke blir noe av og velger å se an situasjonen. For noen betyr dette fortsatt at prosjektet går bra, men at det potensielt kunne gått bedre om rammene var klarere eller videre. For andre betyr det at prosjektet ikke går så bra som ønsket. Enkelte steder ser man også tegn til at *prosjektet* TryggEst er lettere å forankre og drive enn *tjenesten* TryggEst er ment å skulle bli. Dette ser ut til å skyldes at man har prosjektmidler, men ikke vet om man har midler til å gå videre med utvikling av TryggEst som permanent tjeneste.

Den andre årsaken til at farten i prosjektet har gått ned i noen kommuner går på tid og arbeidsmengde. I de fleste kommunene arbeides det med TryggEst på toppen av andre oppgaver man har som ansatt. Dette gjelder ikke alle, men totalmengden av arbeidsoppgaver gjør at farten i prosjektet noen ganger går saktere enn det kunne gjort og at fortsettelsen til prosjektet og tjenestetilbudet blir noe usikkert. Bildet som tegner seg er at det til sammen i TryggEst går nokså bra med oppstarten og implementeringsfasen av TryggEst som prosjekt, men at fortsettelse og videre etablering som ordinært kommunalt tjenestetilbud er noe mer uavklart.

3. Meldinger og saker første år med TryggEst

3.1. Innledning

For å få et bilde av hvordan TryggEst fungerer, er det 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. Dette skal gi et bilde av både antall saker, type overgrep, trekk ved fornærmete, typiske gjerningspersoner 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 i denne rapporten vil vi presentere data fra det første året etter iverksetting av TryggEst. Gjennomgangen av resultatene skal tjene to formål:

- Å gi et oversiktsbilde av sakene det første året etter at TryggEst ble iverksatt.
- Å undersøke endringer etter iverksettingen av TryggEst – å sammenligne før og etter.

En kan se for seg at TryggEst kan føre til flere slags endringer. For det første var de fleste vi intervjuet før TryggEst enig om at det sannsynligvis var betydelige mørketall på dette området. Vi ser også at før TryggEst fanget det kommunale apparatet opp klart færre saker enn *Sageguarding of Vulnerable Adults* gjorde i England (Elvegård mfl, 2018; NHS, 2017). Spørsmålet som reiser seg er om en nå avdekker 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 på kort sikt. Unntaket er saker der en får avbrutt gjentagende overgrep. I prosjektperioden vil imidlertid endring i antall saker primært bli tolket i lys av målet om å avdekke flere – som en indikator på reduserte mørketall. Spørsmålet er derfor om økt oppmerksomhet og et nytt system for melding og håndtering fører til en økning i antall saker.

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.

3.2. Antall saker og kjennetegn ved dem

Utviklingen i antall saker

Vi har fått saker vi ikke ville fått uten TryggEst. (Kommunal prosjektleder)

Vi har sett 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 november³. I løpet av 12 måneder fra 1 oktober 2018 til 30 september 2019 er det registrert 174 saker. Dette er en økning fra 149 saker til sammen for 2016 og 2017. Tallene

³ En kommune var senere i gang, noe som kan føre til en svak undervurdering av antall saker fra oktober 2018, men det forstyrrer ingen konklusjoner og vi ser derfor bort fra det.

for 2016-2017 tilsvarer et årlig antall på 74,5, og dermed er 174 saker mer enn en dobling. Flere koordinatorene bekrefter denne tendensen i intervjuene.

Tallene indikerer en betydelig vekst, men er trolig en undervurdering av de reelle endringene, av følgende grunn: 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 4 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 også at de 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 forrige kapittel. Det betyr imidlertid også at når en skal vurdere økningen i antall saker, er det rimelig å holde Oslo utenfor i denne omgang. Gjør vi dette, er sammenligningstallene 51 saker for 2016-2017, eller 25,5 saker årlig. Dette skal sammenlignes med 168 saker i disse kommunene i de 12 månedene etter 1 oktober, altså en økning på mer enn seks ganger. Økningen er med andre ord sterk, men fortsatt ligger vi betydelig lavere enn det som rapporteres fra England (2,5 promille av befolkningen i 2016, jf. NHS, 2017). For TryggEst snakker vi om 0,44 promille i kommunene utenfor Oslo⁴. Kun en av pilotkommunene ligger like høyt (eller høyere) i andel av befolkningen som de engelske tallene.

Det er naturlig nok stor variasjon i antall registrerte saker i kommunene, siden de er av svært ulik størrelse – fra knappe 4 000 i Porsanger til Trondheim med mer enn 190 000 innbyggere (bydelene i Oslo regnes da som bydel, ikke hele Oslo). Ser vi på andeler av befolkningen er det imidlertid fortsatt stor variasjon. Ytterlighetene utgjøres av en liten kommune med saker tilsvarende 3 promille av befolkningen, og bydelene i Oslo med mindre enn 0,1 promille. De øvrige kommunene varierer imidlertid også, fra 0,2 til 0,9 promille. Tre kommuner har fra 0,75-0,9 promille, og disse varierer sterkt i antall innbyggere. Sju kommuner ligger fra 0,2 til 0,5 promille. Blant disse er de fire kommunene i Mossregionen, som behandles som en enhet på grunn av det interkommunale samarbeidet.

Vi vet ikke hva den store variasjonen skyldes. Det vil si – de lave andelene i bydelene i Oslo kommer av at saker håndteres av tjenestene og ikke fanges opp av TryggEst. Det ser også 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

⁴ En økning til 0,44 promille utenfor Oslo stemmer dårlig med at andelen for 2016-2017 var 0,33 promille av befolkningen (se Elvegård m. fl., 2017). Andelen på 0,33 gjaldt imidlertid 24 måneder, og inkluderte det høye antallet saker etter mobilisering for registrering i en av bydelene i Oslo.

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.

I rapporten fra før-fasen (Elvegård mfl., 2018) brukte vi noen kjennetegn ved de registrerte sakene for å vurdere underrapportering, for eksempel andelen saker med gjentatte hendelser, andelen saker der det ligger konkrete observasjoner til grunn, og om det er store forskjeller i hvilken gruppe fornærmete som fanges opp av ulike kommuner. Vi kan se en del endringer i dette bildet. Det er fortsatt slik at hovedtyngden av saker gjelder gjentatte overgrep, men andelen har gått ned fra 71 til 65 prosent. Det er fortsatt få enkelthendelser, men flere saker der det ligger noen få hendelser til grunn. Disse fanges med andre ord oftere opp. Det tilsier mindre underrapportering, men likevel fortsatt lav rapportering av enkelthendelser. TryggEst fanger 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 bare har avdekket 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. 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.

Den store variasjonen i hvilken gruppe fornærmete som ble fanget opp i ulike kommuner ble tolket 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, mens Trondheim har flere med psykiske vansker). 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. Fra en kommune forteller 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. Disse kommunene er imidlertid ikke blant de som har registrert få saker, så noen forklaring på variasjonen er det neppe. Men det støtter vurderingen av at det fortsatt sannsynligvis er mørketall, men noe av dette kan være fanget opp av andre deler av systemet. Vi minner i den forbindelse om at Opptappingsplanen (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, men at det er stor variasjon mellom pilotkommunene og at 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).

Vi har også sett på om er en tendens til at antall saker øker etter hvert som TryggEst blir mer innarbeidet – altså fra første til siste kvartal i løpet av det året som har gått siden TryggEst ble lansert. Det er vanskelig å se noen slik tendens. Det ble registrert flest saker første kvartal 2019, med en klar oppgang fra siste kvartal 2018⁵. Men deretter har det vært en svak nedgang.

Type overgrep

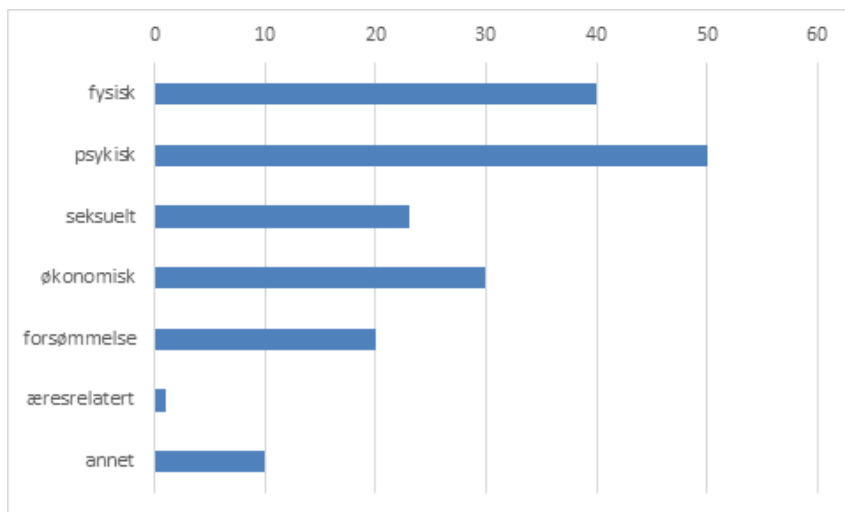
Vi har bedt kommunene opplyse hva slags overgrep det er snakk om. De kunne krysse av for vold/ overgrep som var fysisk, psykisk, seksuelt, økonomisk, forsømmelse/ omsorgssvikt, æresrelatert eller annet. Vi inkluderte ikke den typen overgrep som på et senere tidspunkt ble en del av den eksplisitte listen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

Respondentene kunne krysse av for flere svar, inntil to, men noen krysset av for både 3, 4 og 5. Hele 47 prosent har krysset av for 2 eller mer. 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. Figur 1 viser prosentvise andeler for de ulike overgrepstypene (prosent av alle saker, noe som medfører at summen i figur 1 er mer enn 100).

Figuren viser at psykiske overgrep dominerer, men at det også er registrert mange saker med fysisk vold, økonomiske overgrep og seksuelle overgrep. I en av fem saker er det også registrert forsømmelse og/eller omsorgssvikt. Disse tallene lar seg ikke uten videre sammenligne med data fra før TryggEst, fordi da brukte vi sammensatt som en egen kategori. Om vi lager en omregning til en lignende kategorisering som den gang, ser vi for det første en klar økning i andelen sammensatte overgrep. Vi tror ikke det skyldes en reell endring, men at det faller lettere å krysse av for flere typer når det er en enkel avkrysningsmulighet. Vi ser videre at det er særlig fysiske og psykiske overgrep som forekommer i kombinasjon. Seksuelle og økonomiske overgrep er oftere eneste avkryssning, men også der har mange krysset av for flere typer. Sammenlignet med 2016-2017 ser det videre ut til at kommunene etter TryggEst særlig har fanget opp flere tilfeller av økonomiske overgrep (økt fra 10 til

⁵ I Bufdires registrering var det flest saker i oktober-desember 2018, men der er noen saker fra før 1 oktober.

30 prosent) 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. Nå er dette en del av bildet i en av fem saker.



Figur 1: Type overgrep oktober 2018-september 2019. Prosent av alle saker (N=167, antall avkryssninger 299)

Kategorien «annet» i figuren er ganske sammensatt. Som nevnt er det to nettovergrep. Videre ser vi eksempler som «drapstrusler», manglende egenomsorg og «hjernevasking». Hovedbildet når det gjelder type overgrep er imidlertid 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. Vi ser også at det med TryggEst avdekkes flere overgrep. Fordelingen har endret seg ved at det kommer flere saker med forsømmelser og økonomiske overgrep, men veksten i saker gjelder på bred front – for alle typer overgrep.

Fra intervjuene ser vi også at flere av sakene er sammensatte og det er ikke alltid gitt hvordan en skal tilnærme seg og løse dem:

Sakene vi får er komplekse. Det er juss... for eksempel en pårørende som utøver vold mot moren sin på sykehjem (...) det vanskelig å skulle hindre pårørende å ringe til mor. For eksempel at pårørende ringer 40 ganger i løpet av en kveld og

stenger av for andre som vil ringe inn. Har også fått en del tilbakemeldinger med vegreproblematikk og hvor disse begår overgrep.

Kjennetegnet ved en del saker er altså at de er 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.

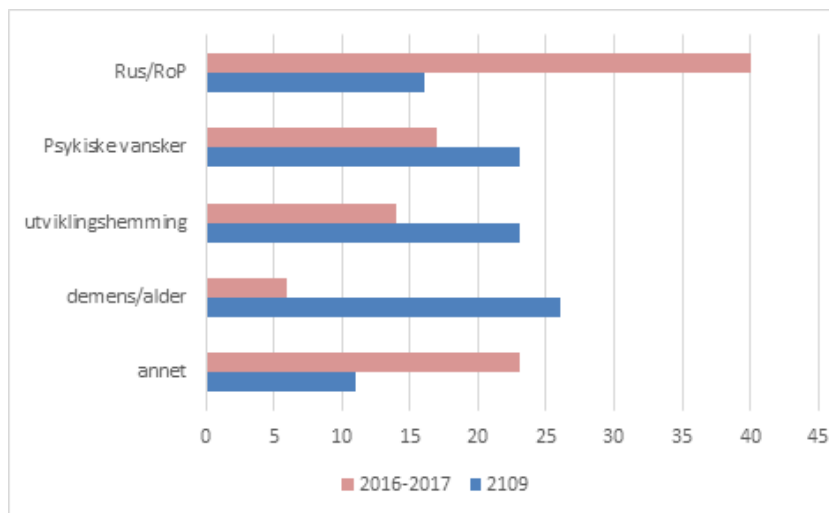
Vi ser også at det er store forskjeller i hvilke typer overgrep de ulike kommunene avdekker. Særlig to kommuner avdekker mange økonomiske overgrep, mens to andre har mange saker med forsømmelser. Variasjonen kan skyldes forskjeller mellom kommunene i type overgrep, men også at når en går på kommunenivå begynner det å bli små tall, med fare for at variasjonen skyldes tilfeldigheter. For sammensatte overgrep kan det også være slik at koordinatorene har vurdert ulikt hva en skal krysse av for. Variasjonen er imidlertid så stor at en også må regne med at det er forskjeller i hva slags type overgrep oppmerksomheten er rettet mot, og dermed en indikasjon på at ikke alt fanges opp.

Kjennetegn ved den fornærmete

Det er registrert langt flere saker der den fornærmete er en kvinne, sammenlignet med menn. 73 prosent av de fornærmete er kvinner. Overrepresentasjonen av kvinner er større etter TryggEst enn før. Da var det knapt 60 prosent kvinner. Vi ser videre, når det gjelder aldersfordeling, at dominansen av unge fornærmete nesten er borte etter iverksettingen av TryggEst. 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. Fordelingen på alder er omtrent lik for kvinner og menn.

Når det gjelder fornærmetes type sårbarhet, finner vi flest saker knyttet til demens/sårbarhet på grunn av høy alder. Det gjelder 55 av 167 saker. Det er nesten like mange ved psykiske vansker og utviklingshemming – 49 saker for begge gruppene fornærmete. Det er 36 saker som omhandler fornærmete med rus/RoP-problematikk (RoP – kombinasjonen rus og psykiske vansker), 8 knyttet til minoritet/migrasjon og 14 av annen type. Det kunne krysses av for flere typer sårbarhet på dette spørsmålet, og det er 211 avkryssninger for 167 saker. Bildet er med andre ord mer entydig her enn for type overgrep (færre har krysset av for to eller flere typer). En kan imidlertid notere at 24 prosent har mer enn en type sårbarhet, og det kommer i tillegg til kategorien RoP der koblingen mellom psykiske vansker og rus er definisjonen på gruppa.

Figur 2 viser at det er betydelige endringer i type sårbarhet siden 2016-2017. En kan særlig legge merke til reduksjonen i andelen saker som gjelder rus/RoP. Det har gått ned fra 40 til 16 prosent. Det skyldes i stor grad at det var svært mange slike saker i en bydel i Oslo i 2016-2017, men at dette i liten grad er registrert hos TryggEst i bydelen etter innføringen av TryggEst. I en annen større kommune sier også prosjektleder at de får få saker i denne gruppen, fordi tjenesten i stor grad håndterer dette selv. En kan med andre ord anta at på dette feltet er underrapporteringen større enn for andre grupper, men ikke nødvendigvis den reelle «avdekkingen». Men det avdekkes av andre.



Figur 2. Antall saker etter typer sårbarhet hos fornærmete. Prosent av avkryssninger (211 for 167 saker). 2019=oktober 2018-september 2019

Den største økningen finner vi blant fornærmete med sårbarhet knyttet til høy alder. De har gått fra å være en liten gruppe til å bli størst. Det er ganske tydelig at de fanges bedre opp etter innføringen av TryggEst. Vi ser også relativ økning blant utviklingshemmete og personer med psykiske vansker. Kategorien «annet» var i 2016-2017 uspesifisert «bruker» eller «andre», der den første dominerte. Andre var stort sett andre grupper med nedsatt funksjonsevne, for eksempel bevegelsehemming eller nedsatt syn. I 2019 er «annet» migrasjon/minoritet og «andre». Også i 2019 er «andre» stort sett ulike typer nedsatt funksjonsevne. Klart færre saker klassifiseres som «annet» i 2019.

Som nevnt i kapittel 1 er risikoutsatte med minoritetsbakgrunn og lhbt-gruppen nå eksplisitt nevnt som målgrupper. Lhbt var ikke en svarkategori i spørreskjemaet, men kunne inkluderes i kategorien «annet». Ingen har markert dette, slik at en må konkludere at så langt har ikke TryggEst fanget opp den gruppen. Fem prosent har

krysset av for minoritetsbakgrunn, alle i større kommuner. Det kan tilsi at en ikke har fanget opp urfolk/ nasjonale minoriteter, verken i kategorien minoritet eller som «annet». En kommune med en stor andel urfolk/ nasjonale minoriteter forteller imidlertid at det er saker i disse gruppene, men at det ikke har vært noen «sak i saken» og at de derfor ikke har krysset av for det.

Endringen i fordeling av fornærmete, om vi ser bort fra registreringspraksis i Oslo, synes å ha en viss parallellitet til endringen i fordeling av type overgrep. Veksten i forsømmelser og økonomiske overgrep er en parallell til at flere saker gjelder personer med omsorgsbehov knyttet til høy alder. Blant eldre fornærmete dominerer økonomiske overgrep og forsømmelser, der 47 prosent av tilfellene er økonomiske overgrep og 31 prosent forsømmelser. Forskjellen til andre grupper sårbare er stor for økonomiske overgrep, men ikke like påfallende for forsømmelser. Forsømmelser forekommer nesten like ofte i saker som gjelder personer med psykiske vansker, og i en del tilfeller for utviklingshemmete. Forsømmelser er ikke registrert blant personer med rusproblemer, og kan tyde på at i den gruppen oppfattes forsømmelse på en annerledes måte? Det reiser spørsmål om hvordan omsorgssvikt/ forsømmelser skal forstås innenfor TryggEst overfor denne gruppen.

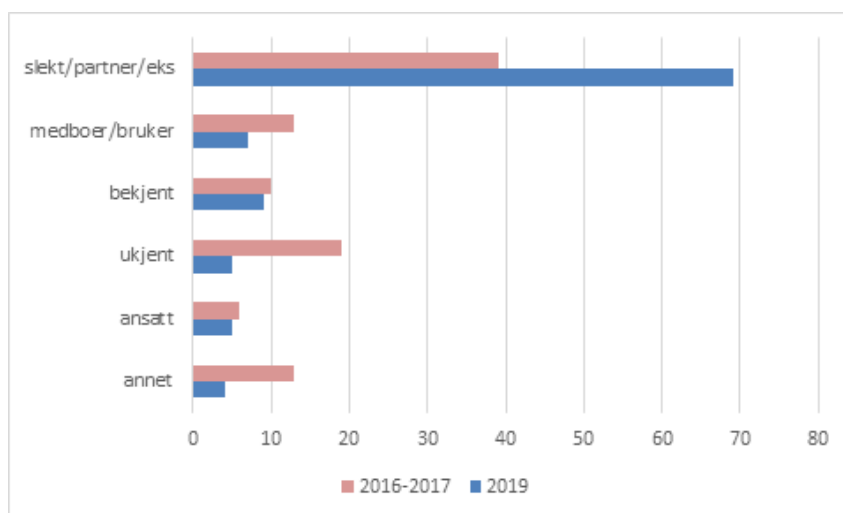
Også når det gjelder kjennetegn ved fornærmete ser vi store kommunale variasjoner. I en kommune er flertallet menn, for øvrig kvinner. Videre er det slik: I en kommune er det registrert mange fornærmete med utviklingshemming, i halvparten av kommunene mange med psykiske vansker (og svært få i de andre kommunene), i en kommune mange med rusproblematikk og i særlig tre kommuner mange eldre. Det er all grunn til å tro at denne variasjonen i noen grad kan knyttes til hvilke tjenester som «er på banen» i forhold til TryggEst.

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 3. Den tilsynelatende viktigste endringen er at gjerningspersoner med en nær relasjon til offer 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. 46 prosent er i registreringen klassifisert som familie/ slekt, mens 23 prosent er partner med videre. I figuren er dette slått sammen av hensyn til sammenligning med 2016-2017. En koordinator mente videre at vi i neste runde bør skille ut egne barn som kategori, fordi mange saker om eldre gjelder nettopp om det. Dette er vanskelige saker fordi fornærmete helst ikke vil ha noen sak, og det er vanskelig å finne løsninger. I denne omgang kan vi bare slå fast at relasjonen mellom fornærmet og gjerningsperson domineres av nære relasjoner, som

kan være slektsbaserte eller partnerskap (nåværende eller tidligere forhold). I så måte faller TryggEst klart innenfor satsningen mot vold i nære relasjoner, og i alle fall i de to største kommunene ser det ut til å være behov for å avklare samvirket mellom TryggEst og andre satsninger knyttet til vold i nære relasjoner. Disse kommunene har gjerne flere satsninger og prosjekter, og generelt en mer kompleks og uoversiktlig organisasjon.

Spørsmålet er så hva den sterke økningen i saker knyttet til nære relasjoner kan skyldes. Noe kan knyttes til reduksjonen av saker mot personer med rus/RoP-problematikk. I den gruppen var det i 2016-2017 flere tilfeller av overgrep fra ukjente og bekjente. Slik er det fortsatt, men gruppen utgjør en mindre andel. En vel så viktig forklaring kan imidlertid være at den økte avdekkingen som TryggEst har medført, særlig gjelder saker som involverer nære relasjoner. Om det betyr at andre saker heller ikke nå avdekkes, eller om de også ble avdekket tidligere, kan ikke disse data si noe om. 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). Slike saker er i all hovedsak registrert overfor utviklingshemmete, men der er det en del. En av tre saker mot utviklingshemmete gjelder enten en annen bruker eller en ansatt som gjerningsperson. For andre grupper er det mulig TryggEst bør øke oppmerksomheten mot andre typer overgrep enn det som naturlig faller under vold i nære relasjoner.



Figur 3. Gjerningspersonens relasjon til fornærmete. Prosent av sakene (N=163). 2019 er oktober 2018 – september 2019.

Det er også verd å merke seg at overgrep fra ansatte primært er registrert overfor utviklingshemmete. Det gjelder to av tre saker som involverer ansatte, i bolig eller for øvrig. Det er ikke rapportert mange slike overgrep, men bortsett fra enkeltstående tilfeller gjelder de altså utviklingshemmete fornærmete. Flertallet av disse sakene handler om seksuelle overgrep, mens det ikke er registrert noen økonomiske overgrep fra ansatte. Det kan være at slike overgrep ikke forekommer, eller det kan skyldes at det fins barrierer i systemet som gjør at slike forhold ikke meldes. Vi kommer tilbake til det etter å ha sett på hvem som melder.

Som det går fram over er det ganske stor variasjon i relasjonen til gjerningsperson etter hva slags type sårbarhet den fornærmete har. For rus og RoP dreier det seg hovedsakelig om partnere, ekspartnere eller bekjente, for personer med psykiske vansker oftere bekjente, mens for utviklingshemmete er det medboere, andre brukere eller ansatte. Der er det også flere ukjente gjerningspersoner. Til sist skal en notere at overfor sårbare eldre er gjerningspersonen i all hovedsak (tre av fire) nærmeste familie, men ikke så ofte partner. Sett opp mot kommunale variasjoner i registrering av type overgrep og type sårbarhet hos fornærmete, indikerer denne variasjonen at sakskomplekset i TryggEst i betydelig grad er preget av hva slags meldinger som kommer inn i de ulike kommunene. Det er ikke urimelig å knytte det til hvor TryggEst er best kjent i tjenestene, eller hvor tjenestene har høyere oppmerksomhet mot vold og overgrep.

3.3. Melding og håndtering av sakene

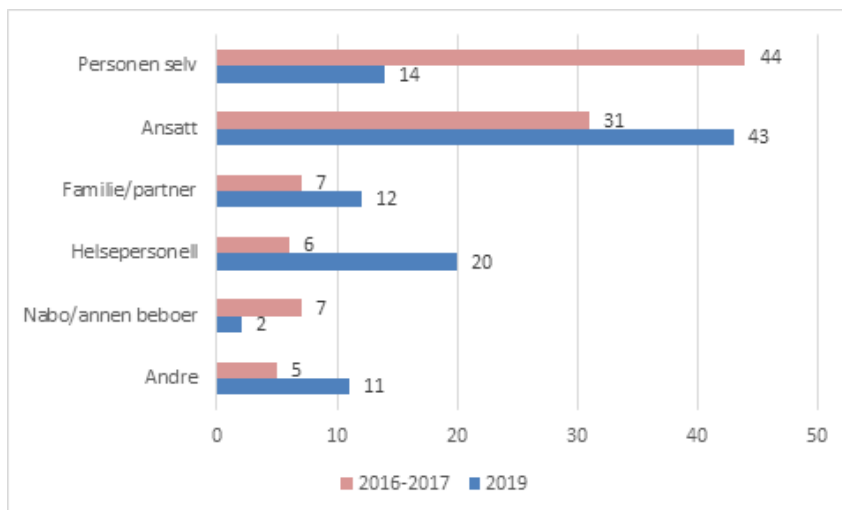
Melding

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 ser store endringer fra 2016-2017 til perioden etter lansering av TryggEst. Det går fram av figur 4. Den viser at en stor andel av sakene, 44 prosent, var meldt inn av fornærmete selv i perioden 2016-2017. Etter innføring av TryggEst har dette sunket til 14 prosent. Det er tre mulig tolkninger av dette. 1) Etter TryggEst har det blitt 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? 2) TryggEst er i første rekke kjent blant ansatte, og økningen i meldinger kommer 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 kan ha endret seg med innføringen av TryggEst som system. Tidligere; dersom en bruker sa fra om episoder eller handlinger av overgrepensnatur 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 ser for eksempel etter TryggEst at i 47 prosent av tilfellene er grunnlaget for meldingen noe personen selv har fortalt, mens melder i mange av disse sakene er en ansatt og mottaker er TryggEst-koordinator. Tidligere var den ansatte ansett som mottaker.

Vår vurdering er at den viktigste endringen er at en systemendring har medført endringer av når i prosessen noe betraktes som et varsel, fra at det var «når personen forteller noe» i 2016-2017 og til at det er når noe mer formelt «varsles som sak» av en ansatt i 2019. Samtidig gir bildet i figur 4 også grunn til å spørre om TryggEst er godt nok kjent utenfor de mest aktuelle tjenestene. De aller fleste som melder er personer som yter tjenester knyttet til boligen (34 prosent av meldingene, 9 prosent av andre ansatte). I tillegg kommer en økt andel, nå 20 prosent, fra helsepersonell. Dette er helsepersonell utenfor bolig- og hjemmetjenester. De sistnevnte går under «ansatte». Kategorien «andre» i figuren er sammensatt, men ofte politi eller spesialisthelsetjenesten (oftest psykisk helsevern).



Figur 4. Hvem meldte/varslet om saken. Prosent. (N 2016-2017 = 144, N oktober 2018-september 2019 = 166). Helsepersonell i bolig og hjemmetjeneste er klassifisert under «ansatt».

Det kommer lite fra nærstående, bekjente, venner, naboer, andre beboere eller folk som mer tilfeldig observerte en hendelse. Det er kun i ett tilfelle at det opplyses om melder som mer tilfeldig var tilstede. Det er derfor god grunn til å spørre om TryggEst så langt har nådd nok ut, både til tjenester som er mer perifere i forhold til helse- og omsorgstjenester (som feiere og ambulanspersonell, jf. meldere i England (se kapittel 1)) og til publikum.

Dette viser til en utfordring flere av koordinatorene var inne på under intervjuene. De mente at det var ansatte i de mest aktuelle tjenestene var brukbart informert, men at det hadde haltet med informasjonen ut til publikum. Noen hadde en økt innsats for slik informasjon på planen for høsten 2019. Noen nevnte også at de neppe hadde nådd langt ut til tjenester utenfor helse- og omsorg. Samtidig har for eksempel Tromsø gjort en innsats for å gjøre det mer kjent (jf. kapittel 2), blant annet med en filmsnutt som er vist som reklame på kino og med mer enn 70 000 visninger på nett. Vi ser en svak tendens til at Tromsø har flere meldinger fra slekt og familie, og fra personen selv, men forskjellene er ikke store. Det synes derfor å være behov for at TryggEst blir mer kjent utenfor de mest sentrale tjenestene, og at det så langt ikke har blitt en enkel og kjent kanal for andre som er bekymret. Vi noterer likevel en økning i meldinger fra familie mv.

Spørsmålet er om de få sakene med ansatte gjerningspersoner kan forstå i lys av dette? Og at saker om økonomisk mislighold med ansatte gjerningspersoner helt mangler? Vi kan ikke ut fra data si noe om det, og har ikke grunnlag for å mistenkeliggjøre ansatte. Men det kan være grunn til å ha en viss oppmerksomhet mot at et meldingssystem som i all hovedsak går gjennom ansatte, kan ha vansker med å fange opp denne typen hendelser. Uansett kan det se ut til at blant annet nærstående, bekjente og naboer så langt ikke har noen enkel og kjent kanal for meldinger.

Bildet av hvem som varsler varierer med fornærmetes type sårbarhet. Overraskende nok er det utviklingshemmete som i størst grad varsler selv. Det kan peke i retning av at saker om mildt til moderat utviklingshemmete lettere kommer opp, mens saker om personer med sterkere utviklingshemming forblir tause. Det kan også tyde på at TryggEst, i alle fall i noen kommuner, er kjent i miljøet blant utviklingshemmete. Ellers ser vi at helsepersonell varsler oftere for personer med psykiske vansker, rus- eller RoP-problematikk, mens ansatte med tilknytning til boligen og familien oftere varsler for eldre.

I 2016-2017 gikk meldingene i all hovedsak til kommunale tjenester: til enkeltansatte (43%), ledelsen (15%) eller ressursteam (17%). Noe gikk til politiet (15%) eller kritesenter (6%). Etter innføringen av TryggEst er bildet mye mer entydig – 85 prosent av meldingene går til TryggEst, til koordinator, teamet eller via telefonen. Resten fordeler seg på ansatte, ledere, politiet og kritesenter. Slik sett er det ingen tvil om at TryggEst har blitt en kanal, og fungerer som systemet med stor S for varsling. Vi må ta et forbehold om at saker som ikke kommer inn via TryggEst i mindre grad er

rapportert til oss. Det synes for eksempel å være tilfelle i Oslo og nevnes for enkelte sårbare grupper i andre kommuner. Samtidig er det ingen tvil om at TryggEst er blitt en viktig kanal for varsling, særlig for ansatte i tjenestene.

Som nevnt bygger 47 prosent av varslene på noe personen selv har fortalt, mens 28 prosent er basert på observasjon av en hendelse eller en skade. 19 prosent av sakene er bygd på mistanke. Dette er omtrent samme bilde som i 2016-2017. Den eneste forskjellen av betydning er at færre er usikker på hva grunnlaget for saken er etter innføring av TryggEst. Også det tyder på mer system i sysakene. Men en har altså ikke fått inn en større andel saker bygd på at noen fatter mistanke eller føler en uro for at det skjer overgrep eller at noen lever i en uholdbar situasjon.

Når det gjelder vedvarende overgrep ser vi en reduksjon både i andelen saker som er gjentakende (fra 71 til 65 prosent) og enkelthendelser (fra 16 til 7 prosent), mens saker bygd på noen få hendelser øker (fra 1 til 14 prosent). Andelen saker der en er usikker er bare marginalt endret. Hvorvidt det er ønskelig at TryggEst får en sterkere rolle i forhold til mer enkeltstående overgrep, bør trolig drøftes. Fordelingen mellom gjentakende og enkeltstående hendelser bør også trolig ses i sammenheng med relasjonen mellom fornærmete og gjerningspersoner, ved at vold i nære relasjoner oftere er vedvarende enn mer tilfeldig vold.

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. Koordinatorene 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. Koordinatorene 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 registreringsskjemaene.

Når det gjelder hvem som håndterer sakene: I 2016-2017 var bildet at to av tre saker ble håndtert internt i det kommunale apparatet. I 32 prosent av tilfellene ble det oppgitt at det ble håndtert av «tjenesten» uten noen nærmere spesifisering, i 18 prosent av tilfellene var det en kommunal leder og for 17 prosent en eller annen ressursenhet/gruppe. Vi fant videre enkeltteksempler på at psykisk helsevern (spesialisthelsetjenesten) eller lignende var inne, men det var unntakene. Politiet ble oppgitt til å ha håndtert 11 prosent av sakene.

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 9 og 18 prosent. Det er en viss økning i andelen saker håndtert av tjenesten (fra 32 til 40 prosent), men den store endringen gjelder kommunal ressursgruppe – fra 17 til 51 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 Fylkesmann, habiliteringsteam og psykisk helsevern, men dette er unntaksvis.

I sum tyder dette på at TryggEst-teamet er 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 dette av den eller de enhetene som fornærmete mottar tjenester fra. Alt peker imidlertid i retning av at det er etablert en mer systematisk måte å møte saker om vold og overgrep mot sårbare voksne på. 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: Politiet er på et eller annet vis inne i 26 prosent av sakene. I 6 prosent av tilfellene gikk første melding til politiet (nedgang fra 15% i 2016-2017), mens en av fem saker ble anmeldt etter behandling i kommunen. I tillegg oppgir 9 prosent at de oppfordret fornærmete til anmeldelse, men at vedkommende ikke ønsket dette. Dette betyr at andelen anmeldte saker har gått svakt ned, fra 33 prosent, og at nedgangen er klar for saker som meldes direkte til politiet. Samtidig er andelen saker der politiet i praksis har håndtert saken stabil – rundt 10 prosent. Vi vet ikke hva det skyldes at de håndterer så vidt mange færre saker enn de er inne i – om det skyldes at politiet henlegger eller om det er andre grunner. Det synes imidlertid verd å undersøke nærmere hvordan politiet behandler slike saker og om her er noen utfordringer knyttet til rettsikkerheten for fornærmete i TryggEst sin målgruppe. I denne rapporten har vi imidlertid ikke muligheter for å gå nærmere inn i dette. Samtidig noterer vi at i Tromsø har saker i TryggEst medført domfellelse.

Det hører imidlertid med at koordinatorene vurderer samarbeidet med politiet svært ulikt. De fleste forteller om et godt og uproblematisk samarbeid. Noen ganger deltar

politiet sammen med eller i TryggEst-teamet, mens i andre tilfeller innkalles de ved behov. Motsatt er det ett tilfelle som ikke har oppnådd kontakt med politiet, og det er koordinatorene som forteller at det er vansker med 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. Med andre ord; her er stor variasjon og et forbedringspotensial i enkelte kommuner.

Sakene som er registrert etter lanseringen av TryggEst varierer i alvorlighetsgrad. 12 prosent karakteriseres som en akutt sak, 50 prosent som en «må-sak», 30 prosent som en «bør-sak» og 8 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 oftere er inne i håndteringen av mer alvorlige saker. Det dreier seg likevel ikke om mer enn 20 prosent av disse sakene, mens kommunale ressursgrupper er inne i nær 60 prosent av dem. Ut over dette kan vi ikke se noen systematikk i hvem som håndterer saker ut fra alvorlighetsgrad. Vi noterer imidlertid at noen koordinatorene opplever at sakene generelt sett er mer komplekse enn før.

Når det gjelder utfallet av håndteringen, kunne den som fylte i skjemaet markere inntil to av elleve mulige svar. For 167 saker er det krysset av 188 ganger. For 28 av saken har en ikke svart, mens for 41 saker har en satt to kryss. Det som skiller seg ut som den klart vanligste følgen er «tettere oppfølging av fornærmete» - 41 prosent har krysset av for dette. Andre vanlige svar er «samtaler/ konfliktløsning» (18%) og «tiltak for å hindre kontakt» (16%). Ut over det er det en vifte av følger som i praksis brukes lite. For 13 saker oppgir den kommunale kontakten at det ikke fikk noen følger, og om det legges til de 28 sakene der en ikke har svart – kan det se ut som om det ikke har vært noen følger i 41 saker, eller 24 prosent av sakene. Det er imidlertid usikkert om mangel på avkrysning betyr at det ikke har hatt noen følger, eller om saken fortsatt er under behandling. Men om det betyr «ingen følger» er dette den nest vanligste formen for «følge». En kan videre notere at det ble straffesak i 13 saker, at 2 ansatte ble oppsagt og 4 ansatte fjernet uten å bli oppsagt.

Klassifiseringen vi gjorde for data for 2016-2017 var noe grovere enn for første 12 måneder etter lansering, men vi kan oppsummeringsvis notere følgende:

- Det at saker ikke får noen følger er trolig like vanlig etter som før TryggEst, en knapp firedel. Vi kan ikke se noen tendens til at dette særlig gjelder mindre alvorlige saker.
- I 2016-2017 endte en firedel av sakene med flytting, og det var særlig fornærmete som (ble) flyttet (84 prosent av tilfellene med flytting). Flytting er mye sjeldnere etter TryggEst – 7 prosent av sakene. Det er fortsatt som

oftest fornærmete som flytter, men forskjellen er ikke så stor som før (i to av tre tilfeller er det fornærmete som flytter).

- Den mest typiske følgen var og er tettere oppfølging, skjerming og samtaler.
- Politiet er inne i litt færre saker, men håndterer omtrent like mange – rundt 10 prosent av sakene.

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.

3.4. Avslutning

Som oppsummering kan vi notere at TryggEst har ført til:

- At en betydelig høyere andel saker avdekkes – selv om vi må ta flere forbehold snakker vi muligens om så mye som en seksdobling
- Det har skjedd betydelige endringer i hvordan saker meldes, og TryggEst har blitt tydelig en kanal for melding. Denne kanalen benyttes imidlertid i første rekke av ansatte, og i noen grad fornærmete selv. Andre potensielle meldere ser vi lite til.
- Saker behandles nå i betydelig større grad av en kommunal ressursgruppe, eventuelt i samarbeid med tjenesten eller politiet. Det tilsier at behandlingen er mer enhetlig og helhetlig, og at en har en gruppe der slike saker kan drøftes.
- Det er en økning i saker knyttet til alle typer overgrep (unntatt æresrelaterte), men det mest påfallende er at saker om økonomiske overgrep og forsømmelser/ omsorgssvikt kommer betydelig oftere.
- 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.
- 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 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 26 prosent av sakene, enten ved at saken kommer til dem først (6%) eller at saken anmeldes etter behandling i kommunen (20%). I en del tilfeller anbefales anmeldelse, men fornærmete ønsker ikke dette (9%). I praksis håndterer imidlertid ikke politiet mer enn en tidel av sakene.
- At det er store kommunale forskjeller både når det gjelder type sårbarhet hos fornærmete og hva slags type overgrep som fanges opp.

4. Oppsummering og vurderinger – veien videre

Slik det fremgår av det som er skrevet tidligere, har det skjedd et betydelig utviklings- og utprøvningsarbeid i de aller fleste av pilotkommunene, med den følge at både antall saker har økt og at kapasitet og kompetanse er utviklet i egen organisasjon. På noen områder ser vi likevel at det er utfordringer som TryggEst vil kunne stå overfor på litt lengre sikt. Vi skal avslutningsvis gi noen anbefalinger til hva prosjektet og referansegruppen bør holde en viss oppmerksomhet på i den kommende perioden.

4.1. Ressursbruk og kommuneøkonomi

Kommunene som prøver ut TryggEst har frivillig meldt seg for å delta i utprøvingen av prosjektet for en treårig periode. De mottar også et økonomisk tilskudd til dette arbeidet i prosjektfasen. Kommunene har på sin side forpliktet seg til å gjennomføre utprøvingen i tråd med den planen som de selv la i starten av prosjektet, og er forpliktet til å prøve ut de verktøy som ligger i prosjektet. Med et visst forbehold om de to bydelene i Oslo, er TryggEst etablert og i drift i alle pilotkommunene. Uten at vi har gjort noen konkret kartlegging, er vårt inntrykk at TryggEst som begrep og arbeidsmåte etter hvert er kjent blant mange ansatte i tjenestene innenfor helse, pleie og omsorg. Dette har i hovedsak skjedd gjennom det arbeidet som koordinatorene har lagt ned for å promotere TryggEst i oppstartsfasen.

I noen av kommunene er det imidlertid trange økonomiske rammer, med varslede innstramminger i budsjetter innen helse-, pleie- og omsorgstjenestene. Det er verd å merke seg dette, fordi dette er en del av den organisatoriske konteksten som prosjektene prøves ut innenfor. Det kan åpenbart være tungt å drive prosjektutvikling, med etablering av nye prosedyrer og oppgaver i perioder der organisasjonen nedskaleres og sparer inn på stillinger. I en av kommunene er koordinator i dag forsiktig med å markedsføre TryggEst videre ut, for å unngå at det skapes forventninger som ikke kan innfris ute blant brukere og publikum. Et nærliggende spørsmål er også hva som skjer når prosjektet er implementert, og TryggEst går over i ordinær driftsfase uten egne tilskuddsmidler. For en mer langsiktig løsning på TryggEst-oppgaver etter at forsøksordningen er over, kan det derfor være gode grunner til å se nærmere på

så vel mekanismer for å sikre videre drift som en analyse av hvilke kostnader som TryggEst-oppgavene medfører for kommunene. I sluttrapporten vil vi komme tilbake til samfunnsøkonomiske konsekvenser, men da både i forhold til nytte og kostnader.

4.2. Journalføring

Slik vi også tidligere har pekt på i den første delrapporten (Elvegård m fl., 2018), er det fortsatt en viss usikkerhet knyttet til dokumentasjon og journalføring av oppløsninger som kommer inn til TryggEst. Erfaringene varierer mellom pilotkommunene, og man har funnet fram til ulike lokale løsninger for å håndtere journalføring av opplysninger knyttet til henvendelser, oppfølging og avslutning av TryggEst-saker. I noen av kommunene synes dette ikke å være noe stort problem, og man har funnet konkrete måter å loggføre og dokumentere opplysninger på. I andre av kommunene har det oppstått problemer som koordinatorene – i samråd med prosjektgruppe eller ledergruppe – har funnet ulike lokale løsninger på.

Kommunene har ulike leverandører av elektroniske journalsystemer, og koordinatorene har forholdt seg til disse. En mulig forklaring på at problemene med journalføring erfares ulikt, kan delvis skyldes at det er ulike systemer med ulike løsninger, og der mulighetene for å tilpasse systemet varierer mellom disse. En annen mulig forklaring kan også henge sammen med at IKT-personalet i den enkelte kommune ser ut til å ha noe ulik oversikt over hvilke tilpasninger de kan gjøre av sine journalsystemer lokalt. I de kommunene hvor man har opplevd problemer med å registrere TryggEst-saker på en hensiktsmessig måte, ser hovedutfordringen ut til å ligge i mulighetene til å begrense innsyn i de enkelte notater som angår TryggEst-oppløsninger. I de sakene som meldes inn, er det til dels svært sensitive personoppløsninger som behandles og det er åpenbart viktig at dette ikke kommer på avveie. Koordinatorene har funnet ulike måter å løse dette på.

Videre er det i noen grad også opplevd som en utfordring at i tilfeller der koordinator har mulighet til å begrense lesetilgangen på et notat er det likevel synlig for andre brukere av journalene hvem som har registret inn de nevnte opplysninger (selv om selve innholdet er beskyttet). I mindre kommuner kan det derfor være et problem at alle brukere av journalsystemet kan se at TryggEst-koordinator har lagt inn et notat på en bestemt person. Selv om de ikke har tilgang til å lese innholdet, kan selv denne opplysningen si mye. En tredje utfordring vi har oppfattet, er at det ikke uten videre kan registreres informasjon i journalsystemene på personer som ikke allerede er oppført som tjenestemottakere, med personnummer og andre detaljer. TryggEst-varslinger på personer som faller inn under målgruppen, men som ikke mottar tjenester må derfor registreres på andre måter.

Etter det vi forstår, har man i noen av pilotkommunene løst disse problemene ved å etablere ulike varianter av manuelle journalsystemer, basert på papirutskrifter og låsbare skap. De varianter som er etablert fungerer etter alt å dømme på en hensiktsmessig måte under den utprøvnings- og forsøksfasen som TryggEst er i per i dag. Dersom TryggEst videreføres og rulles ut for kommunal sektor i bredt, er det likevel et spørsmål om hvordan dette skal løses i fremtiden. Trolig kan dette best imøtekommes ved at TryggEst sentralt går i dialog med de viktigste leverandørene av journalsystemer, eventuelt sammen med koordinatorene i noen av de kommunene som opplever de problemene som vi har beskrevet her.

4.3. Prosjektstyring og prosjektledelse

Som vi har beskrevet, har det skjedd en betydelig utvikling i de fleste pilotkommunene. Det er bygd opp en struktur for å ta imot og følge opp henvendelser, registrere og dokumentere saker. I mange av kommunene er det gjort en betydelig jobb med kompetanseutvikling og faglig oppdatering som gjør at det er en annen type oppmerksomhet og bevissthet på de typer av saker som faller inn under ansvarsområdet for TryggEst. Selv om man lokalt gjør arbeidet på litt ulike måter, er helhetsinntrykket at organisasjonenes beredskap og systematikk for å håndtere denne typen saker er en helt annen i dag, enn da kommunene gikk inn i prosjektet.

Vi har sett at det er variasjoner i kommunene imellom når det gjelder hvordan TryggEst er rigget og drevet lokalt. En vesentlig variasjon mellom de lokale prosjektene er knyttet til ansvar og drift. Noen av kommunene ser ut til å følge en funksjonsdeling mellom ledergruppe og en operativ prosjektgruppe. Prosjektgruppen består vanligvis av et operativt team som møtes ved behov, følger opp enkeltsaker, løser oppgaver og beslutninger i de enkelte sakene som meldes eller kommer inn til TryggEst. TryggEst-koordinator er det sentrale omdreiningpunktet i denne gruppen. Ledergruppen tar de overordnede beslutninger, legger budsjett og avklarer de mer prinsipielle spørsmålene. I andre av prosjektkommunene ser det ut til at ledergruppens ansvar i praksis er lagt til prosjektgruppen, eventuelt knyttet til en person i kommunens ledelse. På denne måten har noen av kommunene et mer "sammentrykt" beslutningshierarki, der koordinatoren har et større ansvar for å drifte hele TryggEst-prosjektet. Vi har ingen grunn til å mene at det ene eller andre er det «riktige» av de løsningene som velges lokalt. Det er hele veien et empirisk spørsmål hvordan de lokale løsningene fungerer.

Videre ser vi at det er en forskjell i kommunene imellom når det gjelder måten koordinatorstillingene er definert. Mens det i noen av kommunene er bestemt en viss stillingsprosent til koordinator for å drive TryggEst-arbeidet, ser det i andre kommuner ut til at dette er oppgave som koordinator gjør mer eller mindre på toppen av alle mulige andre oppgaver som vedkommende har.

Hvis det skal pekes på én avgjørende faktor i TryggEst-arbeidet så langt, er det den rollen som koordinatorene har tatt i gjennomføringen lokalt i sine kommuner. Mye av suksessen i de kommunale TryggEst-prosjektene, er knyttet til de måten koordinatorene driver arbeidet, knytter sammen fagfolk og bygger allianser internt. Det gjelder alt fra opplærings- og kompetanseutvikling, promotering av TryggEst internt i egen organisasjon og profilering eksternt i forhold til kommunenes innbyggere og konkret oppfølging av innmeldte saker. Det kan være viktig å ha dette i mente når en gjør opp status for TryggEst etter drøyt halvgått løp – ikke for å redusere betydningen av det som har skjedd, men snarere for å unngå å overvurdere potensielle effekter ved en eventuell videre utrulling.

4.4. Forventninger om intern og ekstern kunnskap om TryggEst

Kompetansebygging og informasjon om TryggEst er en primæroppgave i prosjektet og noe vi har adressert i rapporten. 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 kanskje 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 på kommunal 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.

4.5. Relasjon til og involvering av politiet

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 ett 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 andre kommuner er graden av samarbeid og kontakt svært liten, til tross for at TryggEst-modellen tilsier dette og kommunene har forsøkt å få politiet aktivt med inn. Vi ser at ulempene ved å ikke få etablert slik 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. Vi vet for eksempel fra andre studier at kunnskap i politiet om hva kognitive funksjonsnedsettelse er og innebærer er høyst varierende (Olsen mfl. 2018.) Det kan blant annet bidra til at terskelen for å ta kontakt om vanskelige saker ikke bygges ned, slik en kunne tenke seg at det gjorde om samarbeidet var tettere. 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.

Av datamaterialet sett under ett, ser vi altså at det er store variasjoner mellom kommunens erfaringer her. I noen av kommunene preges relasjonen av tett samarbeid, informasjon begge veier og lav terskel for å ta kontakt om enkeltsaker. I andre pilotkommuner er relasjonen mellom TryggEst og lokalt politi preget av en ordinær, formell kontakt. Fra følgeprosjektet sin side er det derfor et interessant funn at det lokale politiet selv avgjør om de vil, eller ikke vil, følge opp TryggEst-prosjekt 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.

4.6. Nærmere om spesielt omfattende saker

Ets siste spørsmål vi vil ta opp er hvilken rolle TryggEst skal ha ved store, ressurskrevende saker med stor oppmerksomhet og forventninger fra omverdenen. Dette kan være saker med mange fornærmete, gjerningspersoner og/eller pårørende. De siste årene har vi sett hvordan slike overgrepssaker også har fått stor oppmerksomhet i nyhetsbildet og den offentlige diskusjonen. Dette gjelder for eksempel "Tysfjord-saken", "Me-too-kampanjen" og også saken hvor en betrodd embedsmann ble dømt for overgrep mot mindreårige, enslige asylsøkere.

Beskrivelsen av organisasjonsmodellen for TryggEst ser ut til å ta høyde for at politi og kommune engasjerer ledelse på høyt administrativt nivå. I sakene vi har sett så langt har det ikke vært aktuelt at dette nivået engasjerer seg i enkeltsaker. Dette kan imidlertid endre seg dersom det kommer saker som ligner de som vi nettopp har nevnt. Spørsmålet er da om TryggEst er rigget for – eller *bør* være rigget for – en beredskap for å kunne håndtere større sakskompleks enn man har til vanlig. Det kan også være et spørsmål om en er rigget for å avdekke slike saker på et tidligere tidspunkt. Dette temaet har så langt ikke vært berørt i noen sammenhenger i prosjektet og vi vil ikke gå videre på det, men nevner det er fordi en bør være seg bevisst at et system for bedre beskyttelse av voksne som i liten grad er i stand til å beskytte seg selv, kan bli konfrontert med slike utfordringer.

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
- 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
- Bufdir (2018). Risikoutsattegrupper lastet ned fra https://www.bufdir.no/vold/TryggEst/Risikoutsatte_grupper/
- Christie, N. (1982). *Hvor tett et samfunn?* Oslo: Universitetsforlaget.
- Elvegård, K., Tøssebro, J., Olsen, T. & Paulsen, V. (2018). *TryggEst: Helhetlig beskyttelse av voksne utsatt for vold og overgrep*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning
- 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.
- 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
- 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.
- 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
- 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
- Prop. 12S (2016-2017). *Opptrappingsplan mot vold og overgrep (2017-2021)*. Oslo: Barne- og likestillingsdepartementet
- 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
- Vislie, C. og Gundersen, T. (2017). *Vern av risikoutsatte voksne*. Oslo: Nova/Hioa
- 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.

Vedlegg

Vedlegg 1: Anonym registrering av saker 2016-2017

Vi ber om at du fyller ut vedlagte skjema for saker dere har hatt i kommunen i perioden januar 2016-desember 2017. Det fylles ut **ett skjema for hver sak**. Dersom noen spørsmål er vanskelig eller umulig å svare på, kan du hoppe over det. Hensikten i denne omgang er at vi får en grov oversikt. Det viktigste er at vi får antall saker og litt om type offer og antatt gjerningsperson.

Utfyllingen av skjemaet skal være anonym. Det betyr at du ikke må ta med så detaljerte opplysninger at det er mulig å kjenne igjen personen for folk som ikke har vært inne i saken. Vi skal eventuelt på et senere tidspunkt søke unntak fra taushetsplikt og gå nærmere inn i et utvalg saker.

Spørsmålene på skjemaet er stikkordspreget. Svarene skal også være stikkord. Her følger en forklaring på spørsmålene og typiske svar:

- Type overgrep: Her tenker vi på fysisk vold, psykisk vold, seksuelt overgrep, økonomisk overgrep og forsømmelse/omsorgssvikt.
- Offer: Noter kjønn, aldergruppe (under 40, 40-67, over 67) og type sårbarhet (f eks utviklingshemmet, psykisk syk, dement, etc)
- Gjerningsperson: Vi er ute etter relasjonen til offer, f eks ansatt, medboer i bofellesskap, annen bruker av dagtilbud, pårørende, tilfeldig, ukjent
- Melder: hvem som meldte saken, f eks ansatt, pårørende, nabo, en som tilfeldig var til stede
- Meldte til: hvem en meldte til: leder for tjenesten, politi, krisesenter, ansatt i tjenesten, andre i kommunen,...
- Var det mistanke eller en konkret observasjon?
- Ble saken anmeldt? Ja/nei – om det ble anmeldt, ble det sak eller henleggelse?
- Håndtering: kommunen selv, andre (hvilken instans) eller ingen, hvis kommunen, hvem (type stilling)
- Følger: skriv kort om håndteringen fikk følger, f eks om gjerningsperson flyttet, offer flyttet, nye interne rutiner i bofellesskapet, tilbakebetaling, etc.
- En eller gjentatte hendelser? Om det var et engangsfenomen eller gjentatte hendelser.
- Omtrent når: kan være måned eller kvartal for når saken startet

Ta det antall kopier av skjemaet som du trenger. Utfylt skjema leveres til kontaktpersonen i følge-prosjektet.

Takk for hjelpen.

Type overgrep:

Offer:

Gjerningsperson:

Melder:

Meldte til:

Mistanke/observasjon:

Anmeldt?

Håndtert av:

Følger:

En eller gjentatte hendelser?

Omtrent når:

Vedlegg 2: TryggEst: Anonym registrering av saker. Oktober 2018-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 2018-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. Når du er ferdig leveres skjemaet til lokal TryggEst prosjektleder/koordinator som oversender til NTNU Samfunnsforskning.

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

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 (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 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 ansatt i tjenesten
- 2 leder for tjenesten
- 3 politi
- 4 krisesenter/ressursenhet (f eks enhet for vold i nære relasjoner)
- 5 TryggEst koordinator el.l.
- 6 andre, skriv hvem

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

- 1 offer fortalte selv
- 2 mistanke fra ansatt/nabo/familie etc
- 3 observasjon av hendelse
- 4 observasjon av skade eller lignende
- 5 usikker, vet ikke

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

- 1 enkelthendelse
- 2 noen få hendelser
- 3 gjentatte hendelser
- 4 usikker/ vet ikke

10. Ble saken meldt til politiet/anmeldt?

- 1 første varsel gikk til politiet
- 2 Ja, den ble anmeldt
- 3 nei, ikke anmeldt
- 4 nei, offer ble oppfordret til å anmelde, men ville ikke/gjorde det ikke
- 5 usikker/ vet ikke

11. Hvem håndterte/ behandlet saken (sett inntil to kryss)?

- 1 kommunal leder
- 2 kommunal ressursgruppe
- 3 politi
- 4 ansatte i aktuell tjeneste (ikke leder)
- 5 ingen
- 6 andre, skriv hvem

12. Er saken kategorisert som:

- 1 akutt sak
- 2 må sak
- 3 Bør sak
- 4 mangelfull sak
- 5 annet, skriv hva.....

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

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

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

- 1 oktober- desember 2018
- 2 januar-mars 2019
- 3 april-juni 2019
- 4 juli-september 2019
- 5 oktober-desember 2019
- 6 januar-mars 2020
- 7 april-juni 2020

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 978-82-7570-606-3 (web)



NTNU Samfunnsforskning
samforsk.no

