

Kurt Elvegård, Jan Tøssebro, Terje Olsen og Veronika Paulsen

# TryggEst: Helhetlig beskyttelse av voksne utsatt for vold og overgrep





Kurt Elvegård, Jan Tøssebro, Terje Olsen og Veronika Paulsen

# TryggEst: Helhetlig beskyttelse av voksne utsatt for vold og overgrep

## Delrapport 1: Situasjonen før TryggEst



Samfunnsforskning

Postadresse: NTNU Dragvoll, 7491 Trondheim

Besøksadresse: Dragvoll Allé 38 B

Telefon: 73 59 63 00

Telefaks: 73 59 62 24

E-post: [kontakt@samfunn.ntnu.no](mailto:kontakt@samfunn.ntnu.no)

Web.: [www.samforsk.no](http://www.samforsk.no)

Foretaksnr. NO 986 243 836

NTNU Samfunnsforskning

Mangfold og inkludering

Januar 2019

ISBN 978-82-7570-577-6 (web)

## 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 bydeler i Oslo. NTNU Samfunnsforskning gjennomfører sammen med Nordlandsforskning 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 første avrapportering og skal beskrive situasjonen før tiltakene knyttet til TryggEst iverksettes i kommunene. Formålet er dels å beskrive utgangspunktet, slik at en på et senere tidspunkt kan vurdere hvilke endringer TryggEst fører til, men også eventuelt å avdekke problemstillinger som en bør ta høyde for når TryggEst får sin praktiske utforming. Forfatterne bak rapporten arbeider ved NTNU Samfunnsforskning og Nordlandsforskning. Bidragene fra NyAnalyse kommer på et senere tidspunkt i følgeforskningen.

Trondheim  
15. november 2018

Jan Tøssebro  
prosjektleder

# Innhold

|  |     |
|--|-----|
| Forord.....  | iii |
| English summary.....                                     | v   |
| 1. Innledning.....                                       | 7   |
| Nærmere om TryggEst .....                                | 7   |
| Problemstillinger .....                                  | 9   |
| Metode og gjennomføring .....                            | 13  |
| Rapportens innhold.....                                  | 16  |
| 2. Saker i kommunene i 2016 og 2017: En oversikt.....    | 17  |
| Innledning.....  | 17  |
| Antall saker og kjennetegn ved dem.....                  | 18  |
| Håndtering av sakene.....                                | 23  |
| Avslutning .....   | 26  |
| 3. Kommunenes arbeid mot vold og overgrep .....          | 28  |
| Innledning.....  | 28  |
| Rutiner og dokumenter .....                              | 29  |
| Journalsystem og dokumentasjon.....                      | 37  |
| Eksternt samarbeid .....                                 | 39  |
| Avslutning .....   | 40  |
| 4. Aktuelle tema og utfordringer .....                   | 42  |
| Hvordan håndtere vold og overgrep i rusmiljø.....        | 42  |
| Spredning av kunnskap og helhetlig arbeid.....           | 43  |
| Journalsystemenes egnethet for TryggEst .....            | 44  |
| Varslingsinstituttets rolle bør undersøkes.....          | 44  |
| TryggEst dekker behov for både kunnskap og rutiner ..... | 45  |
| Økt fokus på vold og overgrep krever økt kompetanse..... | 45  |
| Referanser.....  | 47  |
| Vedlegg: Anonym registrering av saker 2016-2017 .....    | 48  |

## Figurer

|  |    |
|--|----|
| Figur 1. Antall saker etter type overgrep. Prosent. N=149 .....  | 20 |
| Figur 2. Antall saker etter type sårbarhet. Prosent. N=125 ..... | 21 |
| Figur 3. Gjerningsperson. Prosent. N=149.....                    | 22 |
| Figur 4. Hvem har meldt saken? Prosent. N=144 .....              | 23 |
| Figur 5. Hvem meldes det til? Prosent. N=144 .....               | 24 |

## English summary

TryggEst (SafeBeing) is a Norwegian government initiative to develop a system for improved safeguarding of adults at risk of abuse and neglect. The possible victims one intends to protect better are people with limited capacity to protect themselves, for instance due to disability, old age/dementia, mental health difficulties, substance abuse or more generally adults in need of care services. Types of abuse include physical violence, mental abuse, sexual abuse, economic abuse and neglect. The system for safeguarding comprises among other things national guidelines for:

- Local procedures intended to facilitate reports of concern
- Reception and registration in the local government administration
- Systematic follow-up of concerns, including possible involvement of the police.

The years 2018-2020 are a development and piloting period organized by the Norwegian Directorate for Children, Youth and Family Affairs. Local authorities/ municipalities will have a core role in future system and the piloting takes place in cooperation with eleven local authorities located throughout the country. These municipalities are of extremely varied population sizes.

The piloting is followed by research documenting changes and experiences. This is led by NTNU Social Research in cooperation with the Nordland Research Institute and NyAnalyse. This first report addresses the baseline phase of the research. The aim is to describe the state of affairs before the implementation of TryggEst. It addresses the pre-TryggEst system and organization for safeguarding vulnerable adults in the eleven local authorities, and also characteristics of cases of abuse that occurred in the same municipalities in 2016 and 2017.

149 cases were registered, representing 0.03 percent of the population. However, in most municipalities, the system for registration and reporting was disorganised and reported cases were largely from only one (but different) part of the service system. If one use the municipality with most reported cases within the different parts of the service system as point of departure, a recalculation suggest a prevalence of about 0.19 percent. The main findings regarding characteristics of cases were (less frequent characteristics not included):

- Type of abuse: 23% combined physical/ mental abuse; 25% physical violence; 19% mental abuse; 17% sexual abuse
- Victims: 40% substance abuser/combined substance abuse/mental health difficulties; 17% mental health difficulties; 14% intellectual disability; 6% dementia/age.
- Offenders: 39% family, partner or ex-partner; 14% unknown/accidental; 13% fellow resident; 10% acquaintance; 6% staff

- Reported by/concern raised by: 44% the victim; 31% staff; 7% family; 7% neighbour
- Reported to: 43% staff member; 15% service management; 15% police; 23% local resource teams
- Processing/handling the case: 67% local government; 11% police (but 33% were reported to the police)
- Consequences (poor data quality, percentages cannot be given): Counselling/conflict resolution; None; Relocation of victim or offender (typically the victim)

The pre-TryggEst system for case management among the local authorities can be described as disorganised. There were few examples of guidelines or written procedures, and rarely implicit procedures that were well-known among staff in relevant service sectors. There were however a few exceptions – several local authorities had procedures on suspected sexual abuse of intellectually disabled people and also regulations in order to minimise the use of restraint. A few local authorities claimed to have consistent procedures despite the lack of written guidelines, but in these cases were handling of cases typically conducted by only one or two employees and it did not apply to all relevant service sectors or service users.

The typical action if someone among staff suspected abuse was to involve line management. The interviewees from the service sector point to low attention regarding this social problem and they assume that there are a large number of undisclosed cases. They also point to low qualifications, much uncertainty concerning how to handle suspected cases of abuse and that few are aware of existing resources on the web. It was also typical that one section of the service system rarely was aware of procedures of other sections in the same local authority, suggesting limited cross-sectional collaboration.

This set of problems was acknowledged by the local authorities and reported as the reason for why they wanted to take part in the piloting of TryggEst. Our interpretation of this is *not* that only disorganised local authorities take part. It rather points to the general need for an improved system for safeguarding adults in Norway. It should also be added that most local interviewees assumed that the more serious cases were disclosed and processed adequately, but in an ad hoc way. However, serious cases of abuse disclosed by mass media or detected cases that obviously have been going on a long time, suggest that this view may be too optimistic.



# 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 bedre beskyttelse mot vold og overgrep for voksne som er lite i stand til å beskytte seg selv og er orientert 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.

Denne rapporten er første avrapportering og skal beskrive situasjonen før tiltakene knyttet til TryggEst iverksettes i kommunene. Formålet er primært å beskrive utgangspunktet, slik at en på et senere tidspunkt kan se hvilke endringer TryggEst medfører, og sekundært undersøke om det alt på forhånd utkristalliseres noen utfordringer som en må ta høyde for i den konkrete utformingen av modellen.

Bakgrunnen for TryggEst er en økende oppmerksomhet om utfordringer knyttet til trygghet for og trakassering av grupper som er i dårlig stand til å beskytte seg selv. Sentrale tema i debatten har blant annet vært rettssikkerhet, hatytringer, risiko for overgrep og fare for at dette verken avdekkes eller håndteres tilfredsstillende. Oppmerksomheten har særlig vært rettet mot utviklingshemmete, men parallell tematikk gjelder etter all sannsynlighet flere grupper (Vislie & Gundersen 2017). I tråd med dette gjør TryggEst ingen avgrensning til en spesiell målgruppe ut over at det dreier seg om voksne og at ofrene er dårlig i stand til å beskytte seg selv. Avgrensningen til voksne skyldes at det allerede er et system for beskyttelse av barn og unge, barnevernet.

## Nærmere om TryggEst

Per i dag er oppgaver knyttet til beskyttelse av målgruppen forankret i ulike typer lovverk, inkludert overordnede paragrafer i Folkehelse-loven og Helse- og omsorgsloven. Det eksisterer imidlertid få hjemler, retningslinjer eller veiledere for hvordan offentlige myndigheter skal følge opp. Det fins en rapport fra 2013 med forslag til retningslinjer ved seksuelle overgrep mot voksne utviklingshemmete (Zachariassen, Fjeld, Kristiansen & Mathisen 2013). Den diskuterer avdekking av overgrep, risikovurderinger, varslingstelefon og etablering av handlingsberedskap. Rapporten ble fulgt opp av retningslinjer og en veileder fra Bufdir i 2014. Dette er beskrevet på nettsiden [vernmotovergrep.no](http://vernmotovergrep.no). 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. Det synes også å være særlig fokus på seksuelle overgrep mot utviklingshemmete og mindre på andre grupper med lignende behov eller rettet mot andre typer overgrep (Vislie og Gundersen 2017). Rapporten har flere forslag til videreutvikling av systemet, herunder utvikling rettet mot flere typer overgrep og flere grupper som er i dårlig stand til å beskytte seg selv, slik at det kan bli et helhetlig og omfattende verktøy i arbeidet med å forebygge, avdekke og håndtere overgrep.

Modellen for TryggEst er beskrevet i et dokument fra Bufdir, men i løpet av piloteringen vil denne trolig bli justert. Dokumentet 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 tre personer, der ledernivå i den kommunale helse- og omsorgssektoren er involvert, i tillegg til en person fra politiet. En av grunnene til at ansvaret legges så høyt er at en vil sikre lederforankring og lederansvar, men også at inn gripen skjer fra et samordnet og tverretattlig hjelpeapparat. Organisering på mer operativt nivå er opp til den enkelte kommune.

Samtidig legges det 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 og hvordan. Det er derfor viktig at systemet eller kanaler for varsling er kjent blant aktuelle varslere. For piloteringen foreslås en kommunal TryggEst-koordinator og det vurderes ulike former for «hotlines». Videre skisseres et system for forløp av saker. Dette har likheter med systemet som er etablert i barnevernet, med melding, undersøkelse og tiltak. Det er imidlertid noen forskjeller fra barnevernet, 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 et kommunalt organ, for eksempel en koordinator. Meldingen kan komme fra alle slags aktører. Etter melding vurderer den som mottar meldingen akuttnivå, og oversender saken til ledergruppen. Tidsfristen for akutte saker er foreslått til tre timer, må-saker til en uke og bør-saker til tre uker. Ledergruppen vurderer så sakene og starter et forløp med eventuell ivaretagelse eller nærmere undersøkelse og beslutning om tiltak. Gruppen vurderer også involvering av politiet.

Selv om kommunen har en nøkkelrolle i arbeidet med TryggEst, ligger det også oppgaver til Fylkesmannen (rapportering, bistand, tilsyn), politiet (etterforskning, vurdering av straffeansvar), aktuelle kompetansemiljø (RVTS er særlig nevnt) og Bufdir (retningslinjer og veiledere, nasjonal statistikk, kompetanseheving).

Målgruppen for TryggEst er voksne som i liten grad er i stand til å beskytte seg selv. I notatet der Bufdir beskriver TryggEst, nevner en eksplisitt noen grupper: personer med nedsatt funksjonsevne (herunder utviklingshemming, sansetap, fysisk funksjonsnedsettelse), personer

med psykiske lidelser, 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 dekkes av disse eksemplene, men det er ikke en absolutt avgrensning. Poenget er at TryggEst skal ivareta interessene til alle grupper av 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 relativt omfattende tjenester fra kommunene, men en kan ikke se bort fra at det er andre aktuelle målgrupper, for eksempel innenfor rusmiljø eller der nærstående yter omsorgen uten særlig involvering av kommunen.

TryggEst definerer overgrep som fysisk vold, psykisk vold, seksuelle overgrep, økonomiske overgrep og omsorgssvikt/forsømmelse. Videre legger en til grunn sju grunnprinsipp: 1) Trygghet for den som mottar helse- og omsorgstjenester, 2) beskyttelse for den som har behov for det, 3) innflytelse over eget liv, 4) tillit, 5) 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. Modellen legger opp til at saker kan meldes av mange ulike aktører. En har hentet inspirasjon fra et lignende system i England, og derfra rapporteres 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 pårørende. I kapittel 2 kommer vi tilbake til hvilke grupper som framstår som typiske meldere av saker i Norge i dag (før iverksettingen av TryggEst).

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.

## Problemstillinger

### *Oppdraget*

Oppdragets problemstillinger er beskrevet i konkurransegrunnlaget utformet av Bufdir. For hele følgeforskningsprosjektet gjelder at en skal:

- a) *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.*

- b) *Beskrive og analysere hvordan pilotkommunene har organisert arbeidet med vold og overgrep mot risikoutsatte voksne.*
- c) *Beskrive og analysere hvordan kommunene implementerer TryggEst på systemnivå, tjenesteyternivå og brukernivå*
- d) *Beskrive og analysere hvilke erfaringer kommunene gjør seg i pilotperioden. Dette inkluderer å vurdere eventuell lokal videreutvikling/tilpasning av modellen.*
- e) *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.*
- f) *Beskrive og analysere hvilke erfaringer som gjøres med TryggEst på systemnivå, tjenesteyternivå og brukernivå.*
- g) *Gi en samfunnsøkonomisk analyse/vurdering av TryggEst modellen i pilotkommunene*
- h) *Gi en samfunnsøkonomisk analyse/vurdering av konsekvenser om alle landets kommuner etablerer TryggEst*
- i) *Anbefalinger til hvordan TryggEst kan etableres i alle landets kommuner.*

I denne rapporten er det imidlertid bare situasjonen før TryggEst som behandles. Det betyr i praksis de to første problemstillingene. Vi vil behandle disse samlet fordi kommunene i liten grad hadde noen overordnet organisering av arbeidet mot vold og overgrep mot målgruppen, men snarere ulike måter å behandle saker på. Organisering og behandling går derfor i stor grad over i hverandre.

Denne første delen av oppdraget, undersøkelsen av førsituasjonen i kommunene, har i stor grad handlet om å etablere en slags «baseline» knyttet til kommunenes arbeid med overgrep overfor målgruppen. Vi visste at det sannsynligvis ville være stor variasjon mellom kommunene (jf. Vislie og Gundersen 2017), der noen ville ha etablerte system og skriftliggjorte retningslinjer, mens andre knapt ville ha noe. Vi antok at et de fleste ville ha en eller annen form for avviksrapportering som potensielt kan fange opp overgrep som skjer innenfor tjenestenes rammer, for eksempel om gjerningspersonen er en tjenesteyter eller en annen beboer. Vi visste også at det sannsynligvis varierte i hvor stor grad rapporteringssystemet faktisk ble brukt og hvordan det egnet seg. Hensikten med å etablere en «baseline» er imidlertid at utgangspunktet skal være så godt beskrevet at en på et senere tidspunkt kan vurdere hvilke endringer TryggEst har ført til. Det har imidlertid også vært et poeng å avdekke og spille inn problemstillinger som en bør ta høyde for når TryggEst får sin praktiske utforming i samarbeid mellom Bufdir og pilotkommunene.

### *Noen refleksjoner om problemstillinger og avgrensinger*

En forutsetning for at TryggEst skal fungere etter intensjonen er at systemet og mulighetene for melding er kjent ut over en liten krets. Vi vil gjennom våre undersøkelser forsøke å danne et bilde av hvor godt kjent det er, og for perioden før innføring – i hvor stor grad ulike aktører vet hva de skal gjøre om de fatter mistanke om vold eller overgrep mot sårbare voksne. Vi ser imidlertid at det kan by på utfordringer å undersøke dette. En ting vi vil gjøre, er å undersøke

hva som er gjort for å gjøre modellen kjent. En undersøkelse av hvor kjent det faktisk er, byr på større vansker. Vi kan få indikasjoner, for eksempel gjennom intervju med ledere, ansatte og pårørende knyttet til de mest aktuelle helse- og omsorgstjenestene. 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, får imidlertid en beskjeden plass i denne rapporten, men vil bli behandlet grundigere når TryggEst er etablert.

For å gjøre det lettere for ulike aktører å varsle, legges det opp til et enkelt system for varsling. En kan anta at ansatte og pårørende vil være de mest sentrale varslerne, og hvordan det forholder seg i dag vil vi komme tilbake til i kapittel 2. Samtidig vil vi påpeke at her kan det være flere fallgruver, herunder at vi risikerer vi å finne overgrep i de samme gruppene. Det er videre kjent at varslingsinstituttet i arbeidslivet blir misbrukt i pågående interne konflikter, og tilsvarende gjelder meldinger til barnevernet ved konflikter mellom foreldrene. Det kan være fare for at noen kan benytte beskyldninger om overgrep mot utsatte voksne som ledd i tilsvarende. 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. Et enkelt system for varsling er nødvendig, men fallgruvene gjør at følgeforskningsprosjektet bør undersøke både sjansen for at det utvikles en organisasjonskultur som gjør at ansatte dekker over forsømmelser og overgrep, og også det motsatte – at meldingssystemet misbrukes for eksempel i interne konflikter eller i konflikter mellom ansatte og pårørende. Det vil neppe være mulig i et prosjekt som skal følge iverksetting av piloter å grave tilstrekkelig i dette, men vi vil inkludere tematikken i både vurdering av saker og i intervju med sentrale aktører. Samtidig er også dette et tema som særlig vil bli tatt opp under innsamling av data om erfaringer med TryggEst, altså senere faser av studien. Vi har imidlertid også spurt ansatte i kommunene om dette for førfasen, men uten at det har kommet inn informasjon som gir oss tilstrekkelig å bygge på.

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, men det vil utstå til senere rapporter. Når det gjelder forebygging anser vi det som lite sannsynlig at det kan undersøkes innenfor rammen av følgeforskningen. Slike effekter er nok mer langsiktige. Vi

tar likevel sikte på å spørre aktørene om erfaringer på dette området, men først i forbindelse med senere rapportering. Vi vil imidlertid vurdere spørsmål knyttet til mørketall.

TryggEst foretar en avgrensning av både målgruppen og hva en legger i vold og overgrep. Samtidig er det vanskelig å unngå gråsoner og usikkerhet på dette punktet, og det vil i noen grad måtte vurderes opp mot den sosiale konteksten. Målgruppen for TryggEst er "risikoutsatte voksne". Dette er nærmere konkretisert på denne måten: *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). I praksis vil de fleste være mottakere av en eller flere kommunale sosial-, helse- eller omsorgstjenester, men det kan også være andre. Det er relativt godt dokumentert at personer i de målgruppene som TryggEst omfatter har en høyere risiko for å bli utsatt for ulike typer av overgrep, sammenlignet med befolkningen generelt. Det å være avhengig av hjelp, støtte og omsorg fra andre personer til flere av hverdagens gjøremål, innebærer at maktrelasjonen mellom samhandlingspartene endres, slik at man i større grad befinner seg i en utsatt situasjon enn andre voksne mennesker. 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). Når begrepet "risikoutsatte voksne" benyttes som begrep for TryggEst, bør dette altså forstås inn i den konteksten personen er satt inn i, eller plassert i.

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 omfattende helse- og omsorgstjenester, men det kan være unntak og dette kan være spesielt sårbare personer som er særlig 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 fra 2016 og 2017 i kapittel 2, og gjelder før TryggEst er innført. Diskusjonen vil imidlertid på nåværende tidspunkt ikke kunne fange opp kompleksiteten i spørsmålet, men 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 vil koordinator og ledergruppe måtte utøve skjønn her, og også utenfor TryggEst vil det være skjønnsutøvelse i hva en betrakter som av en alvorlighetsgrad som gir grunn til å melde. Aktører som ledergruppe og koordinator bør utfordres på å redegjøre for eget skjønn og hvordan de oppfatter at avgrensningen foretas blant potensielle meldere. Følgeforskningsprosjektet vil så vidt mulig gi en beskrivelse og vurdering av slike faktiske avgrensninger, herunder om kommunene i praksis avgrenser oppgaven til klare saker og om de legger seg på lik eller forskjellig praksis. Også her er det naturlig å vurdere hva en kan lese ut av de sakene som faktisk meldes, både før og etter innføringen av TryggEst.

## 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 metoder, 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.

Følgeforskningen blir gjennomført i de kommunene som oppdragsgiver velger ut. Dette ble gjort vinteren 2018 og inkluderer følgende ti kommuner samt to bydeler i Oslo:

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

Disse 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. 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 nasjonale minoriteter. Selv om de knapt kan kalles representative i alle henseende, reflekterer de i stor grad

variasjonen i kommune-Norge og vil som sådan bidra til at de mange aktuelle problemstillingene knyttet til TryggEst blir reist.

Vi har benyttet tre strategier for innsamling av data for første fase av prosjektet: dokumenter, intervjuer og saker. Utvelgelsen av både dokumenter, informanter og saker er gjort i samarbeid med lokale kontaktpersoner i kommunene, som oftest prosjektleder for TryggEst. Prosedyrene var imidlertid litt ulike for de tre delene og beskrives hver for seg.

## *Intervjuer*

Gjennomføringen av studien startet med etablering av en kontakt med en fast kontaktperson (stort sett koordinator for TryggEst eller påtenkt koordinator). 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. Vedkommende ble også intervjuet om eksisterende retningslinjer, praksis i kommunen og lignende, på linje med andre informanter.

I tillegg til kontaktpersonen 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. Dette var stort sett med personer som ikke hadde anledning da vi besøkte kommunen. Antall intervjuer per kommune varierte og var tilpasset kommunenes størrelse og organisering. Stort sett deltok 5-7 personer fra hver kommune. Personene var vanligvis mellomledere innen for sosial- eller helse- og omsorgstjenesten, men det var også tilfeller der personer fra krisesenter eller politiet var med.

Tema i disse 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.

Intervjuene ble lagt opp forskjellig ut fra hva slags system kommunen i praksis har, og dreide seg blant annet om hvorvidt et eventuelt system er kjent, om de visste hva de skal gjøre om de har mistanke om overgrep, om de følte seg trygge på at overgrep rapporteres og håndteres, med mer. 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 at intervjuene ikke var mer låst enn at vi fulgte opp tema som informantene var opptatte av eller som det av ulike årsaker var naturlig å følge opp videre.



## *Dokumenter*

Vi samlet 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 kontaktperson 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.

## *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 offer, typiske gjerningspersoner og hvordan sakene er behandlet. Den andre 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. Det siste krever unntak fra taushetsplikt, som igjen krever en serie godkjenninger. Disse er ikke mottatt per oktober 2018, og vil derfor ikke bli behandlet i denne rapporten. Vi kommer tilbake til det i følgestudiens sluttrapport. Dette kapitlet vil derfor bare ta opp data fra det enkle, anonyme skjemaet som ansatte (stort sett ledere) har fylt ut.

Det er flere grunner til at vi ønsker å se på saker, dels for å få et oversiktsbilde når det gjelder type overgrep, offer 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 situasjonen før TryggEst som står på dagsorden, og da er spørsmålet om utviklingstrekk mindre relevant. Det vi derimot kan gjøre, er å tegne et kart over antall saker, typiske offer og overgripere, håndtering og ivaretagelse før TryggEst.

Informasjonen vi bygger på er hentet fra det enkle anonyme skjemaet og gjelder saker fra 2016 og 2017. Skjemaet fins som vedlegg til denne rapporten og er halv-strukturert. Det vil si at det er faste spørsmål, mens vi har kategorisert svarene i etterkant. Skjemaet er distribuert av kontaktpersonen for TryggEst i den enkelte kommune og til ledere for de tjenestene som anses som aktuelle. Den enkelte kontaktperson avgjorde hvor og hvordan det ble distribuert. I hvilken grad de ulike tjenestenes ledere har distribuert skjemaet videre til ansatte vet vi ikke.

Det er fylt ut etter hukommelsen, men noen kan ha gått til arkiv som hukommelsesstøtte. Kontaktpersonene har samlet inn utfylte skjema og oversendt eller overlevert det til oss.

Noen av skjemaene vi har fått inn gjelder saker fra våren 2018. TryggEst var ikke på det tidspunktet iverksatt i kommunene, men kommunene hadde inngått avtale om å delta i pilotutprøvingen. Det kan ha påvirket håndteringen. Vi har derfor holdt disse sakene utenfor. Videre har vi fått inn noen skjema som gjelder vold utført av personer i målgruppen for TryggEst, men der offer ikke tilhører målgruppen. Det kan for eksempel være en ansatt, men også andre. Saker der offer ikke tilhører målgruppen for TryggEst er også holdt utenfor.

## Rapportens innhold

Rapporten er delt inn i fire kapitler. Etter dette innledningskapitlet følger et kapittel der vi gir en oversikt over antall og type saker for 2016 og 2017. Det tredje kapitlet tar opp organiseringen av arbeidet mot vold og overgrep, samt hvordan kommunene har arbeidet med tematikken. Til slutt har vi et kapittel som oppsummerer aktuelle tema som har dukket opp underveis i vårt arbeid og tilbakemeldinger fra kommunene vedrørende TryggEst-prosjektet.

## 2. Saker i kommunene i 2016 og 2017: En oversikt

### Innledning

Som en del av beskrivelsen av kommunenes arbeid med håndtering av vold og overgrep mot personer som i liten grad er i stand til å beskytte seg selv, gjennomfører vi en undersøkelse av konkrete saker og arbeidet med dem. Hovedhensikten er å undersøke om det skjer endringer når en innfører det systemet for melding og oppfølging som TryggEst legger opp til. Når det gjelder saker, kan en se for seg flere slags endringer. Det kan føre til økt oppmerksomhet og dermed at flere saker både avdekkes og rapporteres. Økt trygghet om hvordan en skal melde og behandle saker kan også føre til at saksmengden øker. På den annen side håper en at et system som TryggEst kan virke forebyggende og at antall saker går ned. Det er imidlertid urealistisk å tenke seg at en slik effekt oppstår på kort sikt, så innenfor prosjektperioden handler det mer om å se om økt oppmerksomhet og en mer systematisk oppfølging øker antall saker.

En kan også se for seg at det skjer en utvikling i type saker og at det blir en mer enhetlig behandling av sakene både innad i kommunen og på tvers av kommuner. Det kan handle om hvem som håndterer sakene, hvilke følger de får, i hvilken grad de anmeldes med mere. Det kan også være interessant å undersøke om det skjer en utvikling når det gjelder hvem som melder saker. Et mer synlig system kan for eksempel føre til at naboer eller andre som fatter mistanke, synes det blir lettere å melde bekymring.

I denne rapporten er det imidlertid situasjonen før TryggEst som er tema. Så tidlig i prosjektet har ikke vært mulig å undersøke utviklingstrekk, så i dette kapitlet vil vi primært gi en oversikt over det bildet som danner seg ut fra sakene rapportert for 2016 og 2017. Informasjonen har vi hentet fra det enkle, anonyme skjemaet.

Vi har fått inn utfylte skjema for 149 saker om vold og overgrep for 2016 og 2017. En sak representerer en person, og det er registrert om overgrepene mot denne personen er en enkelthendelse eller gjentatte overgrep. Sett opp mot en befolkning i disse kommunene/bydelene på drøyt 450 000, representerer 149 saker 0,33 promille av befolkningen. Dette ligger langt under hva som er rapportert fra England (2,5 promille, NHS 2017), men deres tall gjelder for en periode etter at et system som ligner TryggEst er innført. Forskjellen kan tyde på at Norge har store mørketall i dag, og også at vi kan forvente en økning når TryggEst implementeres.

Nedenfor presenterer vi kjennetegn ved sakene vi har registrert under to overskrifter: i) Antall saker og kjennetegn ved dem, og ii) håndteringen av sakene.

## Antall saker og kjennetegn ved dem

### *Antall saker*

Det første og mest påfallende funnet er at antall saker registrert i de ulike kommunene eller bydelene varierer enormt – fra ingen til nesten 90. De fleste ligger mellom 4 og 14 saker i løpet av to år. Variasjonen kan i liten grad knyttes til folketall. Den største kommunen (utenom Oslo) har for eksempel registrert svært få saker, noe som klart bidrar til at totaltallet ikke er høyere. I Oslo deltar ikke kommunen i prosjektet, men to bydeler, og en av dem topper ganske suverent listen over antall saker.

Vi kan ikke vite hva den store variasjonen i antall saker skyldes, men det virker som om antallet er knyttet til registreringspraksis, oversikt i egen kommune/bydel, kanskje også i hvilken grad kontaktpersonen for TryggEst har lyktes i å mobilisere ulike enheter til å fylle ut skjemaet. I noen kommuner ser vi en klar tendens til at det er flere saker med offer fra den enheten kontaktpersonen er knyttet til. Samtidig synes det å være en vekselvirkning her. Kontaktpersonen er gjerne en som har vist interesse for problematikken, og da er det både mer oppmerksomhet og oversikt ved denne enheten.

Som nevnt skiller en bydel i Oslo seg ut med mange saker. Dette er Stovner, en østlig bydel med en opphopning av sosiale utfordringer. Mange av sakene derfra er knyttet til rus, kombinasjonen rus/psykiatri (heretter RoP) eller til familierelaterte overgrep. Slik sett kan en vurdere det slik at det høye antallet saker reflekterer at det er flere saker i denne bydelen, og at antall saker følger en sosial gradient. Det kan imidlertid være helt andre mekanismer ute og går. I denne bydelen var oppmerksomheten mot voldsproblematikk, herunder vold mot personer som er lite i stand til å beskytte seg selv, høyere på dagsorden og i enkelte tjenester hadde en et klarere system for hvordan saker ble behandlet. Denne oppmerksomheten kan sikkert knyttes til de utfordringene bydelen har, men vi tror likevel at oppmerksomheten i seg selv er en viktig forklaring på at de har registrert flere saker. Kommuner kan også ha forstått målgruppen for TryggEst forskjellig. Det er kun to kommuner/bydeler som har rapportert saker knyttet til rus/RoP. Antallet saker ville vært betydelig høyere om flere kommuner hadde registrert saker som angikk denne målgruppa.

Det er flere indikasjoner på at samlet rapportering er for lav. For det første finner vi at i 80 prosent av tilfellene er det snakk om gjentatte overgrep. Det betyr at enkelthendelser i liten grad fanges opp eller at de i alle fall ikke medfører en håndtering fra kommunenes side på en måte som blir registrert. Videre gjelder for drøyt 70 prosent av sakene at det ligger konkrete observasjoner til grunn, eller at de er meldt av offeret selv. Det er bare 25 saker der en har satt i gang undersøkelser på basis av mistanke (mulig tillegg for 14 saker der bakgrunnen er uklar). I tillegg kommer at i flere kommuner gjelder nesten alle sakene en type sårbarhet (for eksempel utviklingshemming eller aldersrelatert sårbarhet), men det varierer hvilken. I slike

tilfeller er sakene gjerne fra den enheten som kontaktpersonen er knyttet til. I et slikt lys er det grunn til å forvente en klar økning i registrerte saker i andre kommuner etter hvert som TryggEst blir innarbeidet.

Vi har registrert 149 saker, men anser ikke det som en god indikasjon på omfanget av det underliggende problemet. Antallet synes snarere å være en refleks av at kommunene har dårlig oversikt, uklare ansvarsforhold, varierende registrering og kanskje også lav oppmerksomhet om tematikken. I flere tilfeller kan også arbeidet med å fylle ut skjemaene ha vært lavt prioritert, bortsett fra i enheter der problematikken har vært løftet høyere eller der kontaktpersonen arbeider. Dette kan oppfattes som en stor svakhet ved data. Vi er innforstått med det, men mener samtidig at data likevel forteller en del om tilstanden på feltet. Data illustrerer blant annet at det med få unntak er mangelfull oversikt og lite system i kommunene. Det peker i retning av at det er nødvendig å øke oppmerksomheten, innsatsen og systematikken i arbeidet.

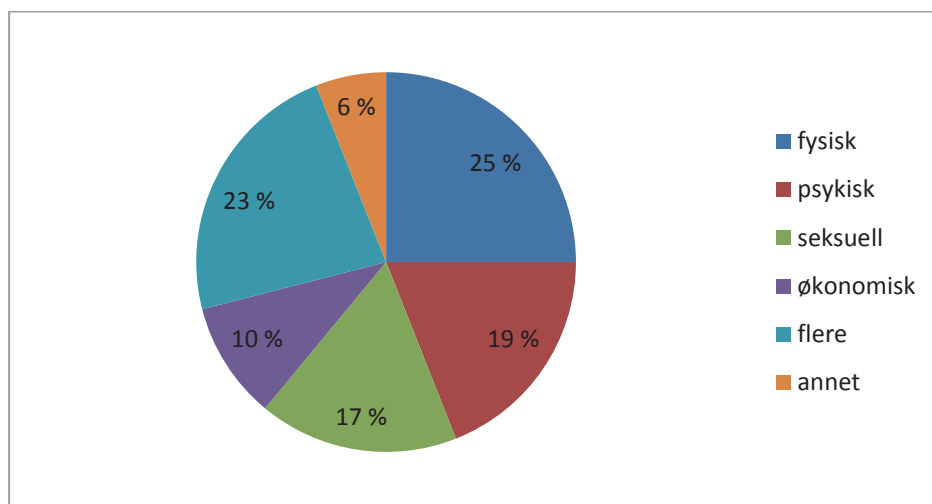
Når vi nå skal gå over til å se på kjennetegn ved sakene må en ha forbeholdene knyttet til datas kvalitet og mulige skjevheter i mente. Registrerte saker kan gi et lite representativt bilde av alle saker, herunder også saker som (andre) ansatte i kommunen kjenner og har jobbet med. Det kan også være bestemte typer saker eller målgrupper som har gått «under radaren». Til tross for dette mener vi at det avtegner seg noen interessante mønster og observasjoner, men som altså må tolkes med forsiktighet.

### *Type overgrep*

I skjemaet har vi bedt om at en fyller ut hva slags type overgrep det er snakk om. Fordelingen går fram av figur 1. Her er et bredt spekter, men det første en kan notere er at i mange saker er det snakk om flere typer overgrep i kombinasjon. Det kan være en kombinasjon av fysiske, psykiske og økonomiske overgrep, gjerne sammen med trusler. Dette gjelder nær 25 prosent av overgrepene og ut fra kommentarene i skjemaet synes det som om dette ofte er alvorlige saker. Ut over de sammensatte overgrepene er det flest saker med fysiske overgrep (25 prosent), psykiske overgrep (19 prosent) og seksuelle overgrep (17 prosent). Det er færre saker med økonomiske overgrep (10 prosent), men gjelder en tredel av overgrepene mot personer som er mer enn 67 år gamle. Seksuelle overgrep har en klar overhyppighet overfor unge (under 40 år) kvinner med utviklingshemming, mens fysiske og sammensatte overgrep er mest knyttet til offer med psykiske vansker eller rus/RoP-problematikk.

Selv om økonomiske overgrep er hyppigst overfor eldre, viste intervjuene eksempler overfor andre grupper, blant annet utviklingshemmete. I en kommune ble det nevnt at flere med lettere utviklingshemming hadde pådratt seg stor gjeld i forbindelse med at de hadde gjort kjøp samtidig som de undertegnet en kredittkortavtale. De hadde ikke forstått at produktet ikke var nærmest gratis, men påførte dem gjeld. I så måte blir kredittkortselskapet eller selger overgriperen. Vi ser derfor en hårfin grense mellom salg (tilbud som er for gode til å være

sanne) og overgrep. Dette er ikke uten videre lett for kommunalt ansatte å håndtere og reiser problemstillinger knyttet til retten til å inngå avtaler og spørsmål om vergemål.



Figur 1. Antall saker etter type overgrep. Prosent. N=149

### *Kjennetegn ved offer og gjerningsperson*

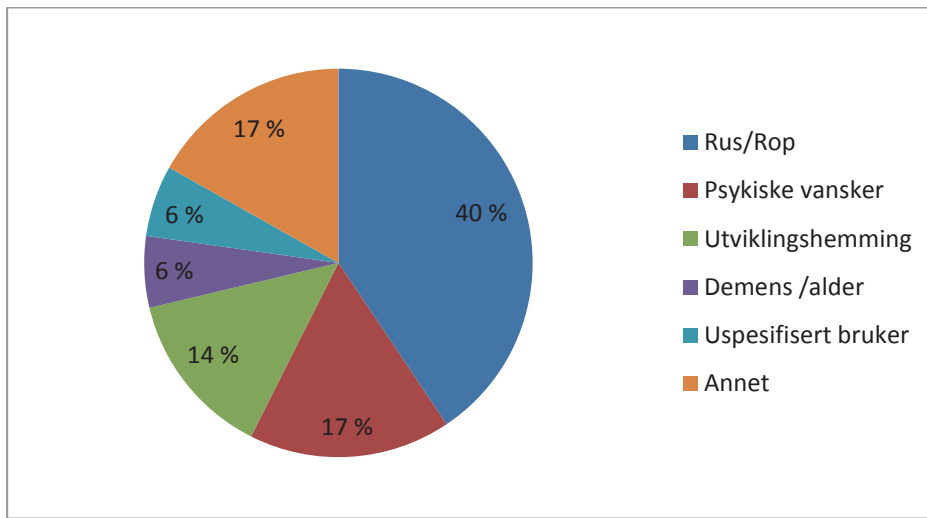
Det mest typiske offeret er en kvinne under 40 år. Knapt 60 prosent av ofrene er kvinner, og det er særlig i aldersgruppen under 40 år at de dominerer. Der utgjør de mer enn tre av fire. Det er også en generell aldersgradient. Antallet saker faller med økende alder. Vi antar at mønsteret reflekterer realitetene, men kan ikke se bort fra at underrapporteringen er større blant menn og eldre. Det må også understrekes at selv om det er variasjon etter alder og kjønn, finner vi ofre av begge kjønn og i alle aldre.

Kjønnsfordelingen ligner den en finner i England (60 prosent kvinner), men aldersfordelingen er svært forskjellig. Der gjelder 63 prosent av sakene personer som er mer enn 65 år (NHS, 2017). Vi vet ikke hva forskjellene skyldes, men det tilsier en viss oppmerksomhet mot sannsynlig underrapportering når det gjelder eldre. Vi ser også at i England er en av tre saker knyttet til «neglect or omission» (NHS 2017), mens det knapt er rapportert hos oss. Det kan reflektere realiteter, men trolig at de har en annen forståelse av hva som skal til før forsømmelser oppfattes som overgrep. TryggEst bør trolig drøfte om forståelsen i Norge i praksis er for snever.

I vårt materiale er det en klar tendens til at personer med rus eller RoP problematikk er mest utsatt. De utgjør 40 prosent av sakene. Det er samtidig primært en bydel og en kommune som har rapportert saker på dette feltet. Om alle kommuner hadde inkludert denne gruppen ville trolig overrepresentasjonen vært større. Samtidig ser vi saker i mange grupper. Mønsteret av svar går fram av figur 2. Kategorien «annet» viser til ulike grupper funksjonshemmete, så som fysisk funksjonshemmet, sansevansker eller personer med sammensatte funksjonsvansker.

«Annet» inneholder også saker med personer i en sårbar posisjon knyttet til minoritets- og migrasjonsstatus.

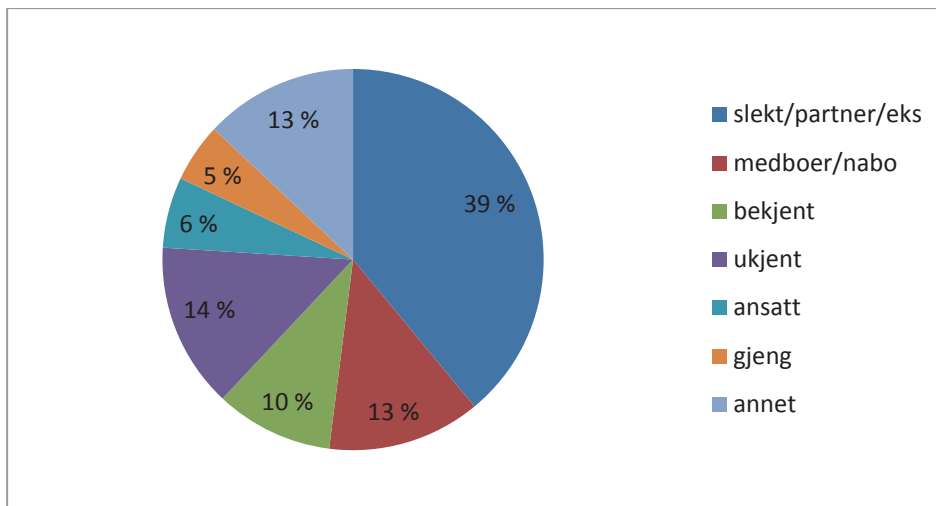
Det er med andre ord stor variasjon selv om rus og RoP dominerer. At rus og RoP dominerer skyldes nok egenskaper ved miljøet der de vanker og i slike tilfeller er ofte gjerningspersonen en bekjent, medboer eller partner, nåværende eller tidligere. Dette gjelder 55 prosent av sakene mot en person med rus/RoP-problematikk. Under intervju kom det også fram at i disse sakene kunne en person være gjerningsperson i en sak, offer i en annen.



Figur 2. Antall saker etter type sårbarhet. Prosent. N=125

Generelt er den typiske gjerningspersonen en som offeret er eller har vært partner eller i familie med (40 prosent). Det kan være foreldre eller søsken, samboer eller tidligere samboer. Blant eldre offer kan gjerningspersonen også være et barn. Fordelingen går fram av figur 3. Det at så mange saker knytter seg an til familiære relasjoner, partnerskap eller brutte forhold er overaskende. Vi ser en klar overhyppighet av denne typen gjerningspersoner overfor offer med psykiske vansker eller demens/ aldersrelaterte svekkelser. De er også i en del tilfeller knyttet til minoritetsstatus. Muligens har overhyppigheten av saker med slik gjerningsperson tilknytning til satsningen på avdekking av vold i nære relasjoner.

Der hvor det er snakk om barns overgrep mot eldre, er saken gjerne av økonomisk karakter, men det kan også være trusler og lignende. I intervju opplyser ansatte i kommunene at slike saker kan være særlig vanskelige, fordi offer ikke ønsker å gjøre noen sak ut av det. Noen saker er også grensetilfeller. Innenfor psykisk helse og rus-problematikk finner vi mange foreldre med dårlig samvittighet overfor barna sine. De føler at de skylder dem noe og kompenserer i form av penger og gaver, men at dette skjer ukritisk og nærmer seg økonomisk utnytting. Her er det ikke enkelt å trekke en grense for når gaver tipper over og blir et overgrep, særlig i tilfeller der foreldrene kan ha mistet oversikten.



Figur 3. Gjerningsperson. Prosent. N=149

Det er også ganske mange eksempler på at gjerningspersonen er en som mottar tjenester eller bolig i samme boligkompleks eller bofellesskap som offeret, eller er en bekjent. Når de bor nært kan det være snakk om demente som truer andre eldre, eller som utøver fysisk vold eller seksuelle overgrep. Det er imidlertid klart mest vanlig når offeret har rus- eller RoP-problematikk. I denne gruppa er det også mange tilfeller med vold eller overgrep fra bekjente av offeret. Vi ser videre en del tilfeller der personer som har vansker med å forsvare seg selv er utsatt for vold fra gjenger, ukjente eller er offer for tilfeldig vold (til sammen 19 prosent av sakene). I slike tilfeller kan det være snakk om enkelthendelser, men som oftest gjentatte. Vi vet ikke hva som ligger bak dette. Det kan være bekjente som offeret ikke vil oppgi, eller at offeret stadig kommer opp i situasjoner som gjør han eller henne utsatt.

Det er primært personer med psykiske vansker som har vært utsatt for gjengvold, mens vold fra ukjente gjerne gjelder personer med rus/RoP-problematikk.

Vi har ikke fått rapportert saker av vold eller overgrep mellom beboere i bofellesskap for utviklingshemmete. Det kan være en refleks av underrapportering og at ansatte oppfatter slike saker som noe tjenesten skal «ordne opp i». Det er derfor grunn til å ha en spesiell oppmerksomhet mot det. Det vi på den annen side ser, er at de fleste overgrepene fra ansatte (to av tre) er mot offer som har en utviklingshemming. Noen av disse er av seksuell art. Samlet sett er det imidlertid rapportert få saker med ansatte som gjerningsperson.

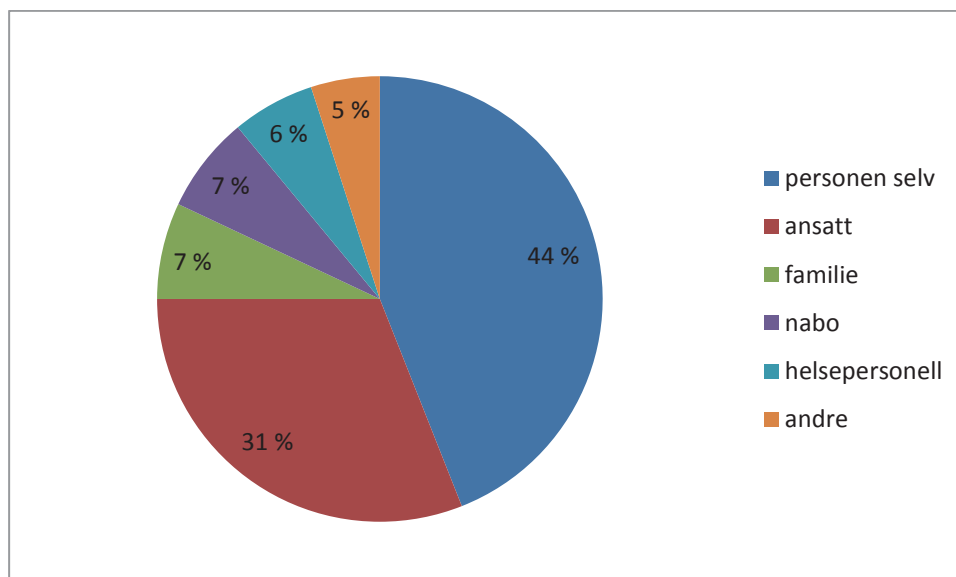
I 19 tilfeller har vi klassifisert gjerningspersonen som «annet». Dette kan være enkeltstående tilfeller som horekunde eller bakmenn for traficking, men vi har faktisk også fire rapporterte tilfeller av overgrep fra verge. Her er det snakk om økonomiske overgrep. Offeret kan være utviklingshemmet eller eldre. Ett tilfelle er særegent. Der insisterer den eldre på at en «snill» nabo skal være verge, selv om hjemmetjenesten mener at den eldre blir økonomisk utnyttet. De føler seg handlingslammet, men er blitt enig med Fylkesmannen om å akseptere vergemålet, men ha en spesiell oppmerksomhet på vergens innrapportering av regnskap.



## Håndtering av sakene

### Melding og håndtering

En stor andel av sakene er meldt inn av offeret selv – 44 prosent. Det kan oppfattes som i motsetning til at dette er saker som gjelder personer som er i dårlig stand til å beskytte seg selv. Om en ser litt mer detaljert på hva ansatte skriver på skjemaene, handler dette imidlertid sjelden om en melding i snever betydning. Det er som oftest basert på noe som offeret har fortalt en ansatt, og som den ansatte betrakter som en melding. I noen tilfeller er det imidlertid også slik at offeret har meldt fra, enten til tjenesten, en enhet som jobber med vold eller til politiet. I 60 prosent av tilfellene går imidlertid melding fra offer til noen i den kommunale tjenesten. Det er en overhyppighet av offer med rus/RoP-problematikk i slike saker.



Figur 4. Hvem har meldt saken? Prosent. N=144

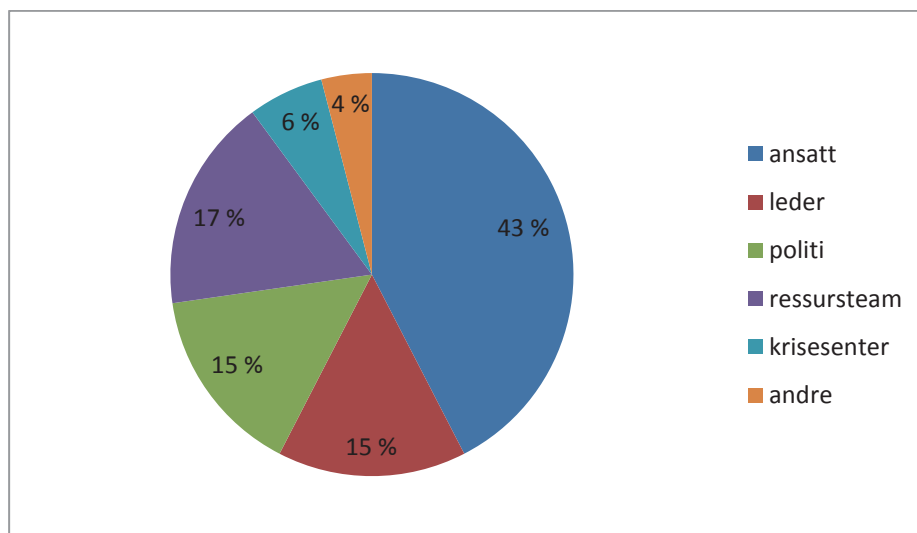
Som det går fram av figur 4 er en annen typisk melder en ansatt. Denne kan jobbe i en boenhet, yte hjemmetjenester eller andre sosiale tjenester. De kan ha observert hendelser, atferd eller sett skader etter fysisk vold. Her er det en overhyppighet av offer med utviklingshemming eller demens/aldersrelatert svekkelse.

Figuren viser at ut over de to typiske melderne, personen selv og ansatte i tjenesten, er det en vifte av mer eller mindre nærstående som har meldt fra. Det er naboer, familie, helsepersonell og bekjente, men også kriesenter. Når familien har meldt fra, er ofte offeret utviklingshemmet. Naboer er oftere inne i bildet ved rus eller RoP, mens vi gjerne ser helsepersonell når offeret har psykiske vansker eller «annen» type sårbarhet. I en kommune forteller de at hjemmetjenesten får en god del henvendelser om omsorgsbehov som ikke ivaretas, brannfare og personer som ikke finner hjem igjen. Dette gjelder særlig personer med kognitive svekkelser. Disse sakene gjelder gjerne omsorgsnivå mer enn at noen utfører overgrep, men kan nærme seg forsømmelse eller omsorgssvikt. I slike tilfeller kan ansvaret

ligge på den samme tjenesten som mottar meldingen, og det er uklart hvordan det registreres og håndteres. Det er verd å minne om at i England meldes langt flere saker av denne typen (NHS 2017).

Under intervju kommer det fram at selv om kommunene sjelden har skriftliggjorte eller formelle rutiner i saker om vold og overgrep mot personer som i liten grad kan forsvare seg selv, er likevel praksis å melde til nærmeste leder. I saker der det er relevant, enten på grunn av overgrepets art eller fordi det er spørsmål om samtykkekompetanse, involveres også fastlege og eventuelt fylkesmann.

En slik praksis er mindre tydelig i de utfylte skjemaene om saker, men det kan skyldes at det å melde til leder er tilpasset saker der ansatte er melder. Når det er personen selv, familie eller naboer som melder fra, er det som oftest en ansatt i tjenesten som mottar meldingen. Vi antar at disse da tar det videre til nærmeste leder. Når ansatte er melder går melding til enten leder (50 prosent), politi (12 prosent) eller et kommunalt ressursteam (29 prosent). Det samlede bildet av hvem en melder til går fram av figur 5. Systematikken når det gjelder sårbarhet og hvem det meldes til, følger stort sett av om det er personen selv eller ansatte som melder, med en mulig tilføyelse av at ulike typer ressursteam som oftest involveres i saker som gjelder utviklingshemmete eller personer med psykiske vansker. En kan også notere at selv om 15 prosent av sakene meldes til politiet i første omgang, ender totalt en av tre saker med anmeldelse.



Figur 5. Hvem meldes det til? Prosent. N=144

Under intervjuene kommer det fram at antall saker som anmeldes er for lavt, og påskriften på skjema tyder på det samme. Det kan være påskriften av typen «vi har bedt henne anmelde, men hun vil ikke». Under intervju pekte flere på at overgriper var i personens nære krets, og mange syntes at det var for dramatisk å anmelde. En kvinne som fortalte om voldtekt, ble for eksempel tatt med til voldtektsmottaket og oppfordret til å anmelde. Men hun ville ikke. Gjerningspersonen var en bekjent og da ble terskelen for anmeldelse høy.

Vi har også spurt hvem som håndterte saken etter at den var meldt. Det dominerende bildet er at det håndteres av kommunen. Svarene viser at det i 32 prosent av tilfellene håndteres av «tjenesten», i 18 prosent av leder og i 17 prosent av tilfellene en ressursgruppe. I sum blir dette at nesten tre av fire saker håndteres internt i kommunen. Vi finner også eksempler på håndtering fra distriktpsikiatriske senter (DPS) og andre eksterne instanser, men ingen eksterne instanser er hyppig inne. Dette kan imidlertid være en undervurdering. I intervjuene kommer det fram at kommunene tidvis bruker både helsepersonell og habiliteringstjenesten som rådgivere i håndteringen. Den eneste eksterne instansen som nevnes med en viss hyppighet er politiet, som er inne i håndteringen av 11 prosent av sakene. Det er lavt i forhold til antall anmeldte saker – bare en av tre. Flere skjema har da også en lakonisk påskrift om at saken er meldt politiet, men det skjer ingen ting. Til sist kan en notere at saken ikke håndteres av noen i 11 saker, mens 19 ikke har svart. Om det siste reflekterer at saken ikke er håndtert, blir dette i sum en av fem saker, noe som er foruroligende mange.

Det er vanskelig å se noe klart mønster i håndtering av saker overfor offer med ulike typer sårbarhet, bortsett fra det som ble nevnt over: at ressursteam og eksterne faginstanser oftere er inne i håndteringen av saker der personer med utviklingshemming eller psykiske vansker er offer.

Det hører også med i bildet at under intervjuene ønsket flere ansatte å diskutere saker de opplevde som svært vanskelige å håndtere. Et eksempel var et tilfelle der en mistenkte seksuelle overgrep mot en svært gammel person, og der verge var mistenkt. Mange var involvert og en var i villrede om hva en kunne gjøre og hvordan saken kunne undersøkes. Det endte med at det ble gjort tvangsvedtak om innlegging på sykehjem. Saken ble ikke anmeldt. I et annet tilfelle forteller en beboer i et bofellesskap om seksualisert berøring fra en hjelper. Detaljene levner liten tvil om at det har skjedd, men på grunn av funksjonsnedsettelsens art klarer ikke offeret å identifisere gjerningsperson. Hendelsen ble meldt til boveileder som går videre til sin leder. Pårørende og verger informeres, og en kontakter politi og habiliteringstjenesten for råd. Samtidig vil en unngå at det kommer ut i miljøet. Det ville potensielt ha ødeleggende konsekvenser der ansatte retter uberettigete mistanker mot hverandre. Det endte med politianmeldelse for å få saken etterforsket, men politiet kom heller ikke videre og saken ble henlagt. Et siste tilfelle er en voldsepisode i et bofellesskap der kjæresten til en beboer går løs på en annen som bor der. Det anmeldes. Det viser seg så at bakgrunnen for episoden var at offeret har trakassert sin medboer over tid, uten at det var anmeldt. Det var betraktet som en sak tjenesten måtte ordne opp i. Men når en sak anmeldes og den andre ikke, bryter tillitsforholdet sammen overfor den beboeren som hadde blitt trakassert. En havnet i en uløselig knute.

Disse eksemplene nevnes for å illustrere at saker om vold og overgrep kan være vanskelige på ulike måter, og at det ikke vil være lett å lage rutiner og retningslinjer som uten videre lar seg anvende generelt. En kommer neppe utenom skjønnsmessige vurderinger knyttet til den individuelle saken, men samtidig vil et økt refleksjonsnivå være en viktig støtte for slik bruk av skjønn.

## Følger

Det siste spørsmålet vi skal ta opp fra registreringen av saker, handler om hvilke følger saken fikk. I og med at sakene er av ulik karakter, er det naturlig nok stor variasjon og vanskelig å klassifisere svarene i et fåtall kategorier. Noen har også misforstått spørsmålet til om en kan se varige spor hos offer, av typen angst eller tilbaketrekking. Det er også ganske mange som ikke har svart (15 prosent). Det overordnede bildet er imidlertid som følger:

- I en av fire tilfeller er det foretatt en flytting for å hindre kontakt. Det er i all hovedsak offer, ikke gjerningsperson som har flyttet (84 prosent av tilfellene der det er foretatt flytting). Dette står i skarp kontrast med retningslinjer TryggEst trolig vil bruke: at gjerningspersonen skal flytte. Samtidig kan det ligge rimelige vurderinger bak, for eksempel at offeret ikke bare flyttes fra en gjerningsperson, men fra et miljø.
- I et rimelig høyt antall saker fikk overgrepet ingen følger. Det gjelder 12 prosent av de som har svart. I tillegg er det mange som ikke har svart. Vi vet ikke om manglende svar betyr at saken ikke fikk følger, men om vi legger til disse sakene kan det være opp mot en av fire saker som ikke fikk følger.
- Andre typiske følger er samtaler, konflikthåndtering, tettere oppfølging eller nye rutiner.
- En tredel av sakene meldes til politiet, og politiet håndterer 11 prosent av sakene. Vi vet ikke hvilke følger disse sakene fikk, men ofte er påskriften at det ennå ikke er konkludert. Det framstår som en utfordring at mange saker ikke anmeldes. Det kan skyldes flere forhold, men i en del tilfelle uttrykkes det eksplisitt at offeret har en forbindelse til overgriper som gjør at offer ikke ønsker anmeldelse.

Det er vanskelig å se noe klart mønster i sammenhengen mellom type sårbarhet og hvilke følger saken har fått.

## Avslutning

Vi har fått registrert 149 saker eller personer det er begått overgrep mot. Det mest påfallende er den store variasjonen i antall saker mellom kommuner/bydeler, og at det i liten grad kan knyttes til befolkningsgrunnlaget. Det er også slik at variasjonen etter type sårbarhet varierer sterkt, slik at noen steder er det registrert mange eldre, andre steder utviklingshemmete og et tredje sted personer med rus/RoP-problematikk. Som et regne-eksempel har vi tatt utgangspunkt i antall saker mot enkeltgrupper (type sårbarhet) i den kommunen eller bydelen med flest saker mot denne gruppen (unntatt andre-gruppen) – og deretter sett hvor mange en ville få totalt om alle kommunene hadde registrert like mange saker mot noen i gruppen. Da kommer vi totalt til rundt 850 saker, eller nær 1,9 promille av befolkningen i disse kommunene/ bydelene. Det er ikke så langt under det som rapporteres fra England med 2,5

promille (NHS 2017). Det er mange forbehold knyttet til et slikt regnestykke, men det illustrerer sannsynlig underregistrering og er et løst anslag på hvor stor underregistreringen er.

De aller fleste sakene dreier seg om gjentatte overgrep, og bygger på observasjon eller det personen har fortalt selv. Dette kan tyde på at en ikke fanger opp enkelthendelser, at en sjelden iverksetter undersøkelser ut fra mistanke, og en sannsynlig konsekvens er at en ofte kommer sent inn.

Vi ser alle typer overgrep og i mange saker er det snakk om flere typer overgrep i kombinasjon. Når det gjelder seksuelle overgrep, er det blant ofrene en overhyppighet av unge kvinner med utviklingshemming, og mens fysiske overgrep særlig gjøres mot personer med psykiske vansker eller rus/RoP-problematikk. Rundt 60 prosent av ofrene er kvinner, og antallet saker faller med økende alder (i motsetning til i England). Det skjer likevel overgrep mot personer med alle typer sårbarhet, av begge kjønn og i alle aldersgrupper. Gjerningspersonene er som oftest personer i vedkommendes nære eller tidligere nære krets. Det kan være familie, partnere, eks-partnere, medboere og bekjente. Slik sett har overgrep mot personer som har vansker med å beskytte seg selv en nær sammenheng med vold i nære relasjoner.

Sakene håndteres i all hovedsak av tjenesten selv, men slik at ressursteam eller eksterne faginstanser oftere bringes inn i saker som gjelder personer med utviklingshemming eller psykiske vansker. Den typiske følgen er samtaler eller konflikthåndtering, men vi ser også at i en av fire saker ender det med flytting for å hindre videre kontakt. Da er det i all hovedsak offer som må flytte. En urovekkende stor andel av sakene får ingen følger.

Den sannsynlige underrapporteringen av saker gjør at en må ta våre funn som indikasjoner og med forbehold. Det er ikke urimelig å se for seg at det blant sakene som vi har fått rapportert, er en overvekt av saker som er håndtert og har fått følger på en eller annen måte. I intervjuene var da også samtlige åpne på at her sannsynligvis er store mørketall. I dette kapitlet har vi presentert en rekke indikasjoner som støtter en slik vurdering.

## 3. Kommunenes arbeid mot vold og overgrep

### Innledning

Dette kapitlet gir en redegjørelse for hvordan kommunene har arbeidet mot vold og overgrep forut for TryggEst. Kapitlet er delt inn i fire. Den første delen redegjør for hvilke rutiner og dokumenter kommunene har. Den andre handler om journalsystemer og dokumentasjon, og den tredje om eksternt samarbeid. I den fjerde og siste delen diskuterer vi hvordan de ulike funnene henger sammen med hverandre og kan forstås. Presentasjonen av funnene oppsummerer det store bildet blant kommunene. På enkelte områder har en del kommuner kommet langt. På andre områder har de kommet kort. Når vi oppsummerer slik vi gjør forholder vi oss til det samlede nedslagsfeltet til TryggEst og ser på kommunenes tjenesteområder under ett.

Den ene problemstillingen som denne rapporten skulle se på var hvordan kommunene har organisert arbeidet med vold og overgrep. Organisering av arbeidet i kommunene følger de systemene man har fra før og handler i stor grad om behandling av enkeltsaker når de oppstår. Vi har derfor lite data på organisering. Som vi viser i dette kapitlet har kommunene arbeidet lite systematisk med vold og overgrep. De har derfor ingen egen organisering av dette arbeidet. På de områdene man har gjort noe, er arbeidet organisert under de tjenestene som er mest nærliggende. Det vil si at en kommune som eksempelvis har arbeidet med seksuelle overgrep mot utviklingshemmede har lagt dette til den enheten i kommunene som arbeider med denne målgruppen, og arbeidet med vold i nære relasjoner er ofte lagt til den enheten i kommunene som arbeider med oppfølging av ulike art fra før av. Vi fant et par unntak hvor en kommune har en spesiell stilling knyttet til psykisk utviklingshemmede og hvor man i Mosseregionen har gått sammen fire kommuner om å samarbeide rundt et felles krisesenter som tar alle saker om vold i nære relasjoner. En av kommunene hadde dessuten en ansatt som arbeidet spesielt med vold mot eldre. For øvrig ser det ut til at man innen organisering av arbeidet med vold i nære relasjoner er kommet noe lengre. Her er det personer som har vold og overgrep som sitt definerte arbeidsområde. I den grad man arbeider med vold og overgrep innen de andre tjenesteområdene, gjøres dette stort sett som en del av øvrige arbeidsoppgaver i de stillingene man har. Enkelte kommuner har også hatt prosjektstillinger knyttet til tematikken. Hva ellers gjelder organisering så fremgår det i resten av kapitlet når vi beskriver hvordan kommunene arbeider med vold og overgrep.

## Rutiner og dokumenter

### *Lite systematikk i kommunenes rutiner*

Det varierer fra kommune til kommune hvorvidt de har rutiner eller ikke og hvor omfattende disse er. Noe av utfordringen ser ut til å være manglende systematikk og sammenheng i de systemene og rutinene som finnes, i tillegg til få skriftlige rutiner. Dette var de aller fleste av våre informanter tydelige på:

*Det er ikke noen sånn helt konkrete og tydelige rutiner. Når du kommer nyansatt som psykisk helse-arbeider er det nok kollega-veiledningen som gir den tydeligste rammen. Og så sikres det i fagmøter.*

*Det mangler rutiner på det. Finnes ingen overordnet handlingsplan. Da jeg snakket med de andre virksomhetene så har de opplevd saker med mistanke eller konkrete saker om økonomisk overgrep. Dersom saker oppstår så løses det i team, men det er ingen rutiner for det.*

Noen kommuner har visse rutiner for enkelte typer vold og overgrep eller for visse brukergrupper. Enkelte typer vold og overgrep har vært i fokus lenge og er noe kommunene arbeider mer systematisk med. Dette kommer vi tilbake til. Når det gjelder vold og overgrep generelt finner vi svært få steder hvor dette er ivaretatt, og i disse tilfellene er det altså ikke systematisk nok til at det kan beskrives som en kvalitetssikret rutine. Kommunene mener selv at de trenger flere rutiner og at TryggEst-prosjektet derfor er nødvendig:

*Vi har ingen skriftlige rutiner på hvordan ting skal gjøres, men vi er med i dette prosjektet for å lære og for å bli bedre.*

Tilbakemeldingene fra kommunene er at TryggEst-prosjektet dekker et behov både for økt kunnskap og rutiner. Dette gjelder både i det daglige arbeidet med å forstå vold og overgrep og som beredskap for å håndtere saker av større omfang. Nettopp fordi kommunene har få ordninger på plass for å avdekke og håndtere vold og overgrep, er TryggEst viktig i følge kommunene.

### *Få levende, fungerende praksiser på avdekking og håndtering*

Det er videre lite som indikerer at kommunene har en levende praksis som erstatter manglende skriftlige rutiner. Med levende praksis mener vi en måte å avdekke og håndtere vold og overgrep som gjøres av - eller i det minste er kjent for – et flertall av de ansatte og som gjelder for alle brukerne innen en viss brukergruppe. I en kommune ble det uttalt følgende:



*Vi har faste samarbeidsmøter med barnevern og politi hvor vi samarbeider om saker, men vold har ikke vært et tema.*

Denne personen svarte på et spørsmål om samarbeid med andre instanser, men illustrerer at vold og overgrep generelt ikke har vært stort fokus eller arbeidet mye med. En annen ansatt var enda tydeligere:

*Vi har ingen konkret praksis som gjør at vi avdekker vold og overgrep. Jeg har arbeidet lenge med dette og kan ikke huske at vi noen gang har fokusert på eller snakket om dette.*

I de tilfellene hvor man sier at man til en viss grad har ordninger som fanger opp vold og overgrep, gjelder dette ofte et fåtall ansatte som for eksempel spør brukerne om vold og overgrep eller man har et par spørsmål i et standardisert skjema som brukes på en arbeidsplass. En jordmor beskrev hvordan de under svangerskapskontrollen alltid spør om moren blir utsatt for vold i hjemmet. En annen ansatt i NAV forklarte at hun følger et skjema hvor et av spørsmålene er om vedkommende utsettes for vold i en eller annen form. Felles for begge disse eksemplene er at de vurderer når man skal spørre, at nok ikke samtlige blir spurt om dette og at de er usikre hvorvidt de vil kalle dette for en rutine eller praksis ved arbeidsstedet. Årsaken er at den ikke dekker alle. Informanten fra NAV opplyste dessuten at det primært var hun ved deres kontor som pleide å spørre. Disse ordningene er med andre ord ingen innarbeidet praksis, og det blir ofte opp til den enkeltes vurdering. Ordningene fanger heller ikke opp alle saker innen et gitt tjenesteområde i kommunene. Ei heller inneholder de noe som bidrar til videre håndtering av sakene. Rutinene er ingen garanti for at man avdekker saker i de tilfellene man mistenker noe. «Dette avhenger også av at man vet hva man skal gjøre», ble det sagt. Det vil si at så lenge man får noen vage opplysninger eller bekreftelser på at noen er utsatt for vold eller overgrep, men ikke har systemer for å bringe saken videre, så vil det heller ikke skje noe mer.

Det synes tydelig at kommunens tilbud ofte avhenger av enkeltpersoner. Dette er ansatte som enten er spesielt opptatt av temaet, nylig har tatt kurs, videreutdanning og lignende eller som har fått et ansvar på et gitt område uten at kommunen for øvrig bruker mye ressurser på det. Noen melder for eksempel om at de har hatt prosjektmidler til å arbeide med tematikken, slik som et prosjekt om seksuelle overgrep mot personer med utviklingshemming. Det gjennomgående er at disse enkeltpersonenes innsats ikke nødvendigvis fører til et systematisk arbeid mot vold og overgrep i kommunene. Ikke desto mindre kan det synes som om kommunene gjennom disse personenes innsats har et bedre utgangspunkt enn kommuner som ikke har hatt slike prosjekter.

Hva som kan defineres som en *levende praksis* er ikke alltid entydig. Selv om vi skriver at vi fant få levende praksiser på avdekking og håndtering av vold og overgrep, opplevde vi det som vanskelig å konkludere. Som det kommer frem i dette kapitlet beskriver vi praksisutøvelse på ulike områder. Samtidig sier vi at kommunene heller ikke har en levende praksis hvor vold og overgrep blir forebygget, avdekket og håndtert. Unntaket er kanskje



praksisen med å gå tjenestevei og melde til nærmeste leder. Hvordan dette henger sammen diskuterer vi avslutningsvis i kapitlet.

### *Kjente, alvorlige tilfeller av vold og overgrep tas hånd om*

De fleste kommuner har rutiner og systemer for håndtering av avvik eller andre saker som krever ekstra ressurser og oppmerksomhet. Disse rutinene eller systemene inneholder imidlertid ikke noe konkret på vold og overgrep. Kommunene vektlegger like fullt at kjente, alvorlige tilfeller av vold og overgrep blir håndtert. Dette skjer ved at hendelsene meldes tjenestevei og tas tak i av nærmeste leder. Leder får så støtte fra kommunens administrasjon, kriseteam og lignende. På tross av at kommunene oppgir at det finnes få eller ingen rutiner og heller ingen praksis for avdekking og håndtering av vold og overgrep, så poengteres det altså at det ikke er slik at alvorlige tilfeller av vold og overgrep forblir uløste eller ubehandlede. Sakene håndteres ad hoc ut fra situasjon og ved å følge de prosedyrene man har som passer best for sakene det gjelder. Sakene blir altså håndtert, men ofte på tilfeldige måter. Hva dette betyr i praksis fremstår som noe usikkert. Det er nok slik at innen områder som kommunene allerede har arbeidet med, vil man ha et visst opplegg for håndtering av sakene. For eksempel vil kommuner som har fokusert på seksuelle overgrep mot personer med utviklingshemming, ha en høyere bevissthet og bedre system for å følge opp eventuelle saker. Ut over dette antas alvorlighetsgrad å spille inn. Ut fra informasjonen som kommunene ga om dette, er det de mest alvorlige sakene som håndteres, slik som voldtekt, systematiske overgrep over tid og tilfeller med mange involverte. Det ser ut til at dette gjelder saker som utløser ekstra ressurser og hvor kommunens kriseteam trer inn. Det er noe usikkerhet hvorvidt alle saker som dukker opp virkelig blir meldt videre. Vi forstår det dessuten også slik at heller ikke alle saker av alvorlig art fanges opp gjennom dagens rutiner og systemer. Dette leder til neste punkt.

### *Mange informanter formidler at det er store mørketall og liten kompetanse*

Flere av dem vi snakket med mente at kommunene deres hadde flere saker enn de som er registrert og meldt:

*Vi må jo se på muligheten for at det burde vært meldt flere saker. Jeg tror at når man først begynte å skrive og skulle ta tak i disse sakene tror jeg de begynte å tenke litt mer og ble mer bevisst. At når man dokumenterer tilbake i tid, så tenker man kanskje at dette var et overgrep.*

Det betyr at flere antar at det er store mørketall. Årsakene til det er sammensatte i følge informantene våre. For det første har man hverken systemer for å registrere eller håndtere saker. For det andre er definisjonene på hva som er vold og overgrep upresise, og/eller man har for lite kompetanse. I en av kommunene hadde kommunepsykologen gjort en kartlegging i forbindelse med deres arbeid mot vold i nære relasjoner. I følge han meldte flere etater at de

ikke hadde kompetanse på vold og overgrep. En ansatt i en annen kommune sa at de nok hadde en tendens til å undervurdere hva som er vold. Disse forholdene gjør at tilfellene av vold og overgrep kan være langt flere enn hva som er kjent.

Det er altså en sammenheng mellom mørketall og kompetanse. Det at man har lite kompetanse gjør at man heller ikke registrerer nok saker i utgangspunktet selv om man noen ganger ser at noe har skjedd eller er på gang. Man ser blant annet ikke alvorlighetsgraden. Manglende kompetanse gjør dessuten at man ikke vet hva som faktisk er vold. Det kan kanskje synes vanskelig å forstå hvordan noen kan være usikre på hva som er vold, men vi kan anta at informantene refererer til de mildere og mer sofistikerte formene for vold. En leder uttalte følgende:

*Mildere hendelser i grenseland og som er tvilstilfeller er mindre sikkert om ville blitt meldt inn. Men jeg tror de færreste ville lukket et avvik som er alvorlig.*

I TryggEst defineres vold nokså bredt, slik at også eksempelvis omsorgssvikt og utro verger kommer inn under den definisjonen. Det er nok uvanlig for mange å forholde seg til voldsbegrepet på denne måten, og kanskje fører det til at færre saker blir meldt inn fordi man ikke har skjønnet at det er snakk om vold. Det er likevel ikke hele forklaringen på at det ikke er flere saker. Flere vi snakket med bemerker at det å skulle legge seg bort i vold og overgrep – både de alvorlige og mindre alvorlige formene – ikke har vært en del av deres arbeidsoppgaver og ikke vært gjenstand for oppmerksomhet. For eksempel vet mange at deres brukere som vanker i rusmiljøer utsettes for ulike former for vold og overgrep uten at man har gått inn aktivt for å gjøre noe med det. Mange mener som vi har nevnt, at saksomfanget nok er større enn antall registrerte saker. Hvorfor man ikke har registrert flere, er vanskelig å si. Poenget er at det antas å være mørketall og at noe av dette skyldes kompetanse. Konklusjonen er at det er behov for en betydelig kompetanseheving. Dette i tillegg til at økt oppmerksomhet på tematikken og erkjennelse av at avdekking og håndtering av vold og overgrep skal være en kommunal oppgave og ansvar. En kommunepsykolog sa det slik:

*Det mangler oversikt over omfanget av vold og overgrep. I tillegg er det manglende vilje til å bruke tid på dette, blant annet fordi vi har Fylkesmannen over oss på andre ting. Da kan vi ikke bruke tid på dette.*

Realiteten som denne personen beskriver gjelder nok flere kommuner. Ansvarsområdene til kommunene er stort nok fra før og området som man nå åpner opp er potensielt omfattende. Vedkommende var ikke selv avvisende eller uvillig, men formidlet en problemstilling som spesielt kommuner med dårlig økonomi er i; de må prioritere mellom flere viktige oppgaver og uansett som et minstekrav gi de tjenestene som er lovpålagte.

## *Ansatte vet sjelden hva de skal gjøre*

Tilbakemeldingene fra mange ansatte er at de sjelden vet hva de skal gjøre når en sak dukker opp. To ansatte forklarte dette nærmere:

*Også krisesenteret visste ikke hvor de skulle henvise ofrene videre. Vi har ingen ordninger for å ivareta familier som helhet.*

*Man opplever mye man er usikker på i hjemmesykepleien også, man vet liksom ikke helt. For eksempel at de kommer fra hjemmesykepleien og får mistanke om at noen er slått, men det kommer ikke helt frem heller. Det er mye gråsoner hvor man er usikker: «Burde jeg meldt dette her?»*

Det eneste som virker å være noenlunde klart er at saker skal meldes til nærmeste leder. At de ikke vet hva de skal gjøre, ser ut til å henge sammen med at de har lite kunnskap om vold og overgrep, de vet for lite om hvem andre som kan bidra og de vet ikke hva egen rolle og ansvar er. En annen tilbakemelding er at vold og overgrep er et vanskelig tema å ta opp. Det er tabubelagt og man føler at man beveger seg inn på et område hvor man ikke vet konsekvensene av å ta i saken. Selv ikke de ansatte som oppgir at de faktisk har en viss rutine i å spørre om vold og overgrep gjør dette systematisk fordi de ofte kvier seg for å spørre direkte.

## *De ansatte har liten oversikt over kommunens totale tilbud til voldsutsatte*

De ansatte har liten oversikt over hvem andre i kommunene som arbeider med vold og overgrep og hvem de skal henvise videre til. Selv ikke de med vold og overgrep som arbeidsområde, kjenner til hvem andre i kommunen som arbeider med voldsrelaterte problemstillinger og andre typer av vold og overgrep enn de selv. For eksempel spurte vi en av storbykommune om dette. De var da tydelig på at de hverken vet om andre personer i kommunen som arbeider med relaterte tema eller hvilke enheter som er involvert. Uten om de andre aktørene innen arbeidet mot vold i nære relasjoner som var deres arbeidsfelt, hadde de heller ingen oversikt over hvilke andre instanser og ansatte som var aktuelle. For eksempel vet ansatte med ansvar for oppfølging av voldsutsatte kvinner sjelden hvem som har vold mot eldre som sitt ansvarsområde. Videre vet de heller ikke i hvor stor grad eksempelvis tjenesten for personer med utviklingshemming er relevant å trekke inn. Dette til tross for at det for akkurat denne målgruppen er utarbeidet egne retningslinjer fra sentralt hold.

## *Beskjeden kunnskap om nettressurser*

Kommunene ser i liten grad ut til å kjenne til nettsiden vernforeldre.no. En ansatt med lang erfaring sa at han hverken kjente til vernforeldre.no eller myndigheters arbeid med dette.

Dette er en side man kunne kanskje forvente at flere kommuner kjente til. I de tilfellene hvor det bekreftes at kommunen kjenner til siden og bruker den som ressursbase, er det som regel én person eller få personer i kommunen som følger den. Den er sjelden kjent blant flere andre ansatte i kommunen. Nettsiden er lite kjent til tross for at ansatte som arbeider med eldre oppgir at de er oppmerksomme på vold og overgrep og at de har arbeidet med for eksempel økonomiske overgrep fra verger og vold fra andre medbeboere. Det faktum at få personer kjenner til denne siden understreker det vi har sagt tidligere: kommunenes tilbud avhenger ofte av enkeltpersoner. Om det er slik at den dårlige kunnskapen om nettsiden indikerer at kommunene har arbeidet lite med vold og overgrep mot eldre i det hele tatt, lar seg ikke avgjøre ut fra det vi har sett. Flere ansatte mener de har hatt fokus på temaet selv om de ikke har forholdt seg til denne statlige ressursen.

Mens det er svært få som oppgir kjennskap til nettsiden om vold og overgrep mot eldre, var det en del flere som var kjent med Barne-, ungdoms-, og familiedirektoratet sine sider om overgrep mot funksjonshemmede og retningslinjene som står der:

*Kommunen har noen egne skriftlige retningslinjer på området. Blant annet finnes det egne retningslinjer for håndtering av seksuelle overgrep mot personer med kognitive vansker. Og den er kjent i den forstand at den ligger på hver enhet, og enhetsleder vet hvor han skal hente opp denne fra dersom noe inntreffer. I rutinene ligger det også henvisning til Bufdir sine retningslinjer og Barnehuset. Dette er ikke noe man kan uten videre, men er noe som man blir kjent med når det trengs. Enhetsledere skal vi vite om disse retningslinjene. Retningslinjene ligger inne på kommunens kvalitetssikringssystem. Dette er linket sammen med avvikssystemet.*

Vedkommende sier også at disse retningslinjene ikke er noe man kan «uten videre». Det illustrerer at selv om enkelte kjente til retningslinjene så var de likevel på langt nær kjent av alle og i alle kommuner. Det var totalt sett få personer av dem vi snakket med som visste om disse retningslinjene.

### *Enkelte kommuner har ordninger ved seksuelle overgrep*

Enkelte kommuner har rutiner og systemer for å fange opp seksuelle overgrep, spesielt mot personer med utviklingshemming. Enkelte kommuner har arbeidet nokså systematisk med dette og oppgir at akkurat denne delen er godt ivaretatt. Enkelte kommuner mener også å fange opp seksuelle overgrep mot eldre på samme måte, men da mindre systematisk enn for utviklingshemmede. En enhetsleder i en av kommunene forklarer dette slik:

*Så det starta for en del år siden. Og vi har avdekket ... jeg vet ikke hvor mange saker! Det er utrolig! Vi har avdekket overgrep som ligger langt tilbake i tid. Og jeg tenker – hva er det vi gjør feil i tjenestene som ikke klarer å skape den tryggheten for å melde fra? Er det noe med måten vi gjør*

*det på? Er det fordi vi har det for travelt? Har vi ikke hatt tid til å lytte til det de kanskje har hatt lyst til å si til oss? Og sånn har det gått framover, og så får man fokus nasjonalt. Og vi har kommet med i dette arbeidet. Der vi har kommet kortest, er kanskje overfor de eldre.*

Det fremkommer i intervjuet at man ser for seg at lærdommene fra tjenester rettet til én målgruppe er erfaringer som relativt enkelt kan appliseres også i tjenestene rettet mot andre målgrupper. Her arrangerer man det slik at omsorgen for utviklingshemmede er der dette har kommet lengst, og det finnes en del kompetanse innen rus- og psykiatriomsorg. Dette synes imidlertid å være mer knyttet til den enkelte medarbeider, og mindre formalisert. I denne kommunen er sykehjem og hjemmetjenester de tjenesteområdene hvor det systematiske arbeidet med forebygging og avdekking av overgrep synes å ha kommet kortest.

### *De fleste kommunene har planer eller rutiner for vold i nære relasjoner*

De fleste kommunene har skriftlige planer, rutiner og ordninger for håndtering av vold i nære relasjoner. Vi går ikke inn i detaljer på organisering av dette da vi regner med det er kjent. Kommunene har ordninger hvor de sender personer utsatt for vold i nære relasjoner til krisesentre og mange kommuner har egne ansatte som arbeider med dette. Kommunene har også handlingsplaner for vold i nære relasjoner. Som oftest er håndteringsdelen ivarettatt, mens hvordan man avdekker saker i det daglige er det lite systematikk på. Brukergruppene som systemene rundt vold i nære relasjoner dekker er rus, psykiatri og fremmedspråklige, men kunnskapen om disse gruppene er fortsatt begrenset. De andre områdene som TryggEst dekker er sjelden inkludert i kommunens arbeid med vold i nære relasjoner. I sakene vi har registrert er det forøvrig oftest noen fra familien som er gjerningsperson, det vil si partner, eks-partner, barn eller foreldre (jfr. figur 3).

De aller fleste kommunene har et eller flere dokument som sier noe om arbeidet med vold i nære relasjoner. Dokumentene vi har fått tilgang til er for det meste handlingsplaner mot vold i nære relasjoner eller andre lignende dokumenter om det innsatsområdet. Utenom det som er nevnt her, er det få dokumenter om omhandler vold og overgrep. Dette kan indikere at man ikke bare har manglende rutiner og praksiser, men også at man har hatt lite fokus på de former for vold og overgrep som TryggEst favner. De dokumentene vi er kjent med dreier seg om brukergrupper og former for vold og overgrep som visse kommuner har arbeidet med og som er nevnt i punktene før her. Vi kjenner ikke til at kommunene har hatt dokumenter som sier noe om fremtidig fokus eller hvordan man fremover skal arbeide med vold og overgrep generelt. Vi antar dette er i stor endring for de kommunene som er med i TryggEst.

Noen få kommuner mente å ha ordninger som fanger opp overgrep fra pårørende. Dette gjaldt i hovedsak eldre og personer med utviklingshemming og hvor disse har verger. Sakene som ble oftest nevnt i denne forbindelse var mistanke om økonomisk overgrep fra verger og andre familiemedlemmer.

## *Mange kommuner har ordninger ved vold og overgrep fra medbeboer*

Mange kommuner har gjennom sine kvalitetssikringssystemer ordninger for å håndtere vold og overgrep fra medbeboer. Medbeboer forstås her personer som bor i samme botiltak, bofellesskap eller institusjon som den utsatte. Dette skjer gjennom at slike hendelser defineres som avvik i tjenesteproduksjonen og dermed meldes inn. Samtidig har vi ikke hørt om noen tilfeller i kommunene av saker mellom beboere i bofellesskap for utviklingshemmede, jamfør gjennomgangen av kjennetegn ved gjerningsperson i kapittel 2. Oppfattes ikke slike saker som vold?

Vi ser at enkelte kommuner har ikke slike rutiner på plass. I en av kommunene hadde en beboer på en institusjon forsøkt å gjøre et overgrep mot en annen beboer. Da ledelsen i helse og omsorgsavdelingen innså at slike situasjoner med en viss sannsynlighet ville kunne gjenta seg, ble dette den direkte foranledningen til at kommunen meldte sin interesse for å være forsøkskommune i TryggEst. Man innså at man ikke hadde gode nok rutiner på plass for å håndtere denne type saker. Lokalt ble det derfor vurdert som hensiktsmessig å kunne være med å forme de løsningene som kommunen og kommunesektoren skal ha i slike saker fremover. Det oppsto altså et opplevd behov for klare kjøregler: Hvordan skal vi forebygge? Hvem gjør hva hvis overgrep skjer? Hvem blir informert og hvem skal ikke bli informert? Skal det meldes politiet? Denne type rutiner er hva kommunen ønsker kan være et direkte resultat av deres deltakelse i TryggEst.

Videre oppgis det at denne typen vold er lettere å oppdage for ansatte som arbeider tett med brukerne enn andre typer vold slik som vold fra pårørende, ansatte og andre. Slike hendelser eller situasjoner håndteres like mye fordi man har ansvar for gode tjenester og vil beboernes ve og vel, som at det er et avvik som skal registreres. I følge mange ansatte fanger man likevel ikke opp alle tilfellene fordi kunnskapen er for dårlig.

## *Mange kommuner har rutiner for å unngå bruk av tvang og makt*

Én form for overgrep er hardhendt behandling av brukere eller ulovlig bruk av tvang og makt. Hvorvidt rutinebeskrivelser for atferdshåndtering bidrar til avdekking og håndtering av vold og overgrep kan diskuteres. Det er kanskje rettere å si at de forhindrer eller minsker vold og overgrep fra ansatte mot brukerne. Slike rutiner var like fullt noe som ble meldt fra en del kommuner. Gjennom beskrivelser av hvordan brukere skal behandles, mener mange kommuner at man har rutiner for å unngå bruk av tvang og makt. En leder for en kommunes arbeid med personer med utviklingshemming beskrev utfyllende hvordan dette hang sammen:

*Det arbeides med hvordan man skal være ovenfor brukerne for å forebygge utfordrende atferd. Det arbeides med holdninger til ansatte ovenfor de som vi arbeider hos. Det er lett å trække over en grense i forhold til det som er best for den det gjelder. Vi har fått opplæring i bruk av fysiske teknikker. Bruker kan jo oppleve inngripen som overgrep, og det kan være vanskelig å*



*tolke hva vedkommende vil. Fordi det er lett å kjøre over de som er svake og velge å gjennomføre et eller annet mens vedkommende egentlig ikke vil. Definisjonen på hva som er overgrep må også ses på individuelt nivå samtidig med at man har generelle kriterier. Vi har også rutiner på hver bruker og fokus på tjenestekvalitet. Det kan sikkert skje at man lar være å gjøre det bruker vil og heller sitter og ser på fotballkamp for eksempel, men dette skjer sjelden. Jeg opplever at folk er flink til å fange opp ting og har brukerfokus.*

Slik kvalitetssikring av håndtering av atferd er klart viktig og hensiktsmessig. Ved å drille ansatte på holdninger til brukere og beboere kan øke forståelse av hva som faktisk er vold og overgrep. Å påføre smerte eller å krenke brukere vil i lys av juridiske, etiske og faglige begrunnelser for god håndtering av utfordrende atferd, også lettere kunne bli forstått og benevnt som vold og overgrep. De ansatte sier imidlertid ikke på hvilken måte de ser for seg at rutiner for å unngå tvang og makt virker forebyggende eller bidrar til avdekking og håndtering av vold og overgrep. Kanskje kan man se dette i sammenheng med tilbakemeldingen om at de ansatte trenger økt kompetanse om hva som er vold og overgrep. Økt kompetanse kan kanskje bidra til at man behandler brukerne riktig.

## Journalssystem og dokumentasjon

### *Avvikssystemene fanger opp visse tilfeller, men er et usikkert system*

Alle kommunene har avviks- og kvalitetssikringssystemer som de oppgir til en viss grad fanger opp tilfeller av vold og overgrep:

*Avvikssystemet er blitt bedre nå ved at det ikke lengre er på papir, men elektronisk. Det blir mer formalisert og dokumentet kan da ikke lengre kastes og forsvinne. Vi får en mye raskere oppfangning av hendelsene fordi saken blir sendt videre automatisk dersom saken ikke blir tatt tak i på lavere nivå. Jeg som leder sjekker avvikssystemene hver dag og dersom det er et avvik som ikke er lukket så kontakter jeg ansvarlige og spør hvorfor. Dette er en intern prosedyre som enhetsleder har pålagt oss alle at vi skal gjøre. Denne prosedyren står nedfelt skriftlig i stillingsinstruksen.*

Denne lederen mener at systemet er blitt bedre den senere tiden. Dette er noe som går igjen blant flere. For ordens skyld bemerker vi at slike systemer vel ikke bidrar til avdekking, men til registrering av hendelser. Ved at hendelsene blir registrert i et system sikrer man at de blir fulgt opp videre av riktige personer.

Det er primært to forhold som trekkes frem som problematiske med dagens systemer. For det første har vold og overgrep ikke egne emneknagger i systemene. En kommune meldte for eksempel at det eneste relaterte som lå inne hos dem var en emneknagg for menneskehandel.

Det var ingen steder man kunne melde fra om, bemerke eller dokumentere noe på vold og overgrep. Så lenge hendelsene er knyttet til personer som allerede mottar ytelse fra kommunen, kan dette registreres på bruker i systemene. Spørsmålet er om dette blir tatt tak i videre i kommunene. Det er ingen automatikk i at saken blir tatt tak i såfremt det ikke meldes som avvik.

For det andre mener flere at systemene ikke er rigget for den arbeidsformen som TryggEst legger opp til. Dagens systemer oppgis å være uegnet for vold og overgrep. Blant annet går dette på at det ikke er noen faste prosedyrer for hva som skjer etter at man har meldt fra:

*Avvikssystemet er ikke godt nok fordi det ikke står noe om hvem som skal gjøre noe videre. Avvik blir registrert, men det blir ikke sendt videre.*

Systemene oppgis altså ikke å være godt nok tilpasset for det melde- og oppfølgingsystemet som TryggEst legger opp til. Hva dette innebærer konkret og om det medfører riktighet at de ikke lar seg bruke, diskuterer vi senere i rapporten. Tilbakemeldingene fra mange ansatte er uansett at man må gjøre noe med systemene slik de er i dag. Slik det er i dag har mange kommuner opplegg for å håndtere vold mot ansatte som en del av HMS-arbeidet, mens vold mot andre i mindre grad er dekket.

Det kommer frem nokså stor variasjon i hvordan avvik sjekkes i kommunene. Noen melder om systematiske ordninger hvor systemene selv melder fra dersom neste ledd i kjeden ikke har tatt tak i en sak. Andre sier at de som ledere har laget seg en rutine hvor de daglig sjekker for avvik og følger opp dette. Noen kommuner sier at de ikke har noen konkrete rutiner på dette, men at avvik likevel følges opp.

### *Uklart hvorvidt dagens systemer lar seg bruke eller ikke*

Det som er klart er at systemene for dokumentasjon og melding ikke fungerer optimalt slik det er i dag. Imidlertid er det noe uklart hvorvidt eksisterende systemer rent teknisk kan brukes eller ikke. En tydelig tilbakemelding fra en ansvarlig i en av kommunene var at det ikke er noen teknologiske hindringer fra å tilpasse systemene som man har i dag:

*Jeg tror ikke det er noe problem å lage systemer i kommunene for å registrere saken. Min erfaring er at det er få teknologiske utfordringer. Utfordringene er mer at ansatte kanskje må jobbe på en annen måte.*

Vi spurte vedkommende konkret om dette fordi en del andre ansatte i kommunene etterlyser andre systemer eller ikke vet om dagens systemer kan brukes. En annen utfordring som er blitt nevnt er knyttet til intern kommunikasjon. Kommunene opplever utfordringer med at de ulike systemene man har ikke er kompatible. Informasjon fra et system lar seg ikke overføre til et annet system. Om dette burde vært mulig tar vi ikke stilling til. Vi ser det ikke som vår



oppgave å gå nærmere inn på systemene i seg selv. Vi nøyer oss med å si at journalsystemer og dokumentasjon er noe kommunene er opptatte av og som det må finnes løsninger for.

### *Et fåtall kartleggingsskjema som avdekker vold og overgrep er i bruk*

Et fåtall etater spredt blant kommunene melder om at de gjennom generelle kartleggingsskjemaer avdekker vold og overgrep. Det er i hovedsak to typer skjema. Det ene er kartleggingsskjema som brukes ved søknad om økonomiske tjenester eller oppfølgingstjenester knyttet til rusavhengighet. Disse skjemaene inneholder konkrete spørsmål om utsatthet for vold. De ansatte vegrer seg noe for å spørre om dette og samler ofte opplysninger om dette indirekte eller ved å stille såkalt ufarlige spørsmål for å få svar. Den andre typen er et skjema som brukes av helsestasjoner, jordmødre og lignende. Her spør man om man som kvinne blitt utsatt for vold i forholdet. Dette er spørsmål som alle kvinner skal bli stilt når de kommer for svangerskapskontroll eller oppfølging i etterkant. Vi er kjent med at det spesielt er vanskelig å stille slike spørsmål i mindre kommuner hvor innbyggerne kjenner hverandre godt, men at dette etter hvert er i ferd med å feste seg som en rutine alle skal gjennom.

## Eksternt samarbeid

### *Bra samarbeid med politi i storbyene, varierende i småkommunene*

Det ser til å være et skille mellom storbyene og småkommune hva gjelder kontakt med politiet. Dette trenger ikke bare å skyldes forhold knyttet til størrelse, men hvorvidt man har relasjoner til politiet fra før eller ikke. De store byene har gjerne samarbeidet over flere år med ulike andre tema og kontakten er eksisterende fra før. Samtidig meldte en av bydelene i Oslo at de enda ikke hadde fått etablert kontakt med politi. Bildet er derfor ikke entydig.

En fordel som det for øvrig meldes om fra små kommuner er at i de tilfellene der samarbeidet er bra, så er gjerne lensmann eller andre ledere fra det lokale politiet delaktig i samarbeidet rundt TryggEst. Andre steder har man ikke kommet i dialog med politiet enda. Selv om den generelle kontakten med politiet ser ut til å være tilfredsstillende, så har kommunene hatt liten kontakt med politiet i saker om vold og overgrep. Unntaket er vold i nære relasjoner som er et prioritert område hos politiet.

### *Øvrig eksternt samarbeid er også varierende*

Totalt sett samarbeider kommunene med flere instanser, slik som Alternativ til Vold, krisesentre, habiliteringstjenesten, sykehus og flere andre. Samarbeidet gjelder på områder hvor man allerede arbeider systematisk og målrettet. Det er ingen kommuner som kompenserer manglende rutiner eller praksiser med å ha avtaler eller dialog med andre

instanser som tar seg av saker med vold og overgrep. Kommunene i Mosseregionen har et felles krisesenter, men dette er ingen kompensasjon for manglende rutiner eller praksis.

## Avslutning

Vi har kartlagt hvordan kommunene arbeider med vold og overgrep. Om man i sum kan si at kommunene har få eller mange rutiner ved vold og overgrep blir fort et definisjonsspørsmål. Dersom vi ser alle kommunene under etter, så er en rekke av tjenesteområdene og brukergruppene i TryggEst dekket. Om ikke alt arbeidet er dekket av skriftlige rutiner, så har de en arbeidsform som avdekker og håndterer en del vold og overgrep. Ser vi kommunene hver for seg blir bildet annerledes. Den enkelte kommunes rutiner er ikke utfyllende og organisasjonen er ikke rigget for å forebygge, avdekke og håndtere vold og overgrep mot innbyggerne sine. Det samme gjelder journalsystemene som ikke er tilpasset en måte å arbeide på som TryggEst legger opp til. Oppsummeringen av innsatsen mot vold og overgrep totalt sett er at dette er lite satt i system, mangler kvalitetssikring og gjelder ikke alle brukerne eller kommunens innbyggere.

Det er videre lite som tyder på at noen kommuner gjennomgående er bedre enn andre på dette området. Noen kommuner har arbeidet godt på spesifikke områder, mens andre har det ikke. Ser vi alle typer vold og overgrep under ett, er det likevel ingen kommuner som utmerker seg eller noen som skiller seg ut i negativ retning. Kommunene gir inntrykk av at de er klar over situasjonen. De ser forbedringspotensialet, og derfor er de med i TryggEst.

Vi har i kapitlet beskrevet ulike utøvelser av praksis i kommunene. Samtidig sier vi at det er lite som indikerer at det er en levende praksis for forebygging, avdekking og håndtering av vold og overgrep. Kommunene selv sier at de håndterer alvorlige saker selv om de ikke har konkrete rutiner for det. Dette gjelder primært de personene som kommunene allerede gir tjenester til. Personer som ikke mottar oppfølging fra kommunene er ikke inkludert i disse rutinene og ordningene. Vil det si at kommunene har en levende praksis for håndtering av vold og overgrep? Eller kan vi hevde at håndtering av slike tilfeller er en selvsagt del av hva en kommune skal gjøre for brukerne sine? Hva man kaller for levende praksis er forskjellig. I denne sammenhengen har vi beskrevet det som en praksis som utøves av eller i det minste er kjent blant et flertall av de ansatte og som gjelder alle personene innen en viss brukergruppe. Dersom én ansatt med interesse for kartlegging av utsatthet for vold spør brukerne om dette, vil det ikke defineres som en levende praksis. På samme måte vil heller ikke det at et mindretall av brukerne blir spurt om vold og overgrep, kalles levende praksis.

Vi kan også ta utgangspunkt i hva som er rimelig å forvente av en kommune. Ville det ikke være å forvente at kommunene griper tak i alvorlige tilfeller av vold og overgrep som de blir kjent med? En leder mente at kommunene ikke kan la være å gripe inn, både ut fra den utsattes behov for hjelp og ut fra kommunens omdømme. Kommunene vil dessuten kunne bli utsatt for sterk kritikk om de ikke gjør noe. Dette er ikke ensbetydende med at de har en

praksis for å håndtere vold og overgrep spesifikt, men at de bruker systemene og ordningene de har og som passer best for den gjeldende saken. At man overhode gjør noe med en alvorlig sak kan kanskje ikke kalles for en levende praksis, men heller en selvfølgelighet?

En levende praksis kan også være at man faktisk gjennomfører det man har bestemt seg for og at man følger de rutinene man har. Vi har ikke funnet at kommunene lar være å følge rutiner eller unnlater å gjøre det de har vedtatt skal gjøres. Kommunene oppgir å ta vold og overgrep på høyeste alvor. Problemet er heller at de mangler systemer, retningslinjer og kompetanse for hva man skal gjøre. De systemene man har er dessuten avhengig av at noe meldes inn, men egner seg mindre for forebygging og avdekking av vold og overgrep. Dette er ingen kritikk av kommunene eller degradering av de enkelte ansatte, men gjenspeiler hvilket manglende fokus samfunnet for øvrig har hatt på denne tematikken. I den grad det kan rettes kritikk mot noen, må det følgelig være samfunnet som i sin helhet ikke har gjort tilstrekkelig. Vi vil kanskje i løpet av TryggEst-prosjektet undre oss over at samfunnet så lenge har hatt vold og overgrep utenfor vår felles oppmerksomhet. Fra før har vi forsøkt å gjøre noe med blant annet vold i nære relasjoner og menneskehandel gjennom offentlige satsinger. Vi har også fått økt oppmerksomhet på arbeidsmiljø for ansatte, noe som gjenspeiles i det faktum at kommunene har rutiner for håndtering av vold mot ansatte. Nå er også vold og overgrep mot sårbare grupper generelt tatt tak i gjennom TryggEst. Dermed er grupper som ikke er inkludert tidligere nå endelig blitt satset på. Vi vil sannsynligvis se store endringer over tid i de kommunene som er med. Allerede nå ser vi økt bevissthet og visse endringer som er i gang. Det gjenstår å se om dette resulterer i bedre tjenester og bedre forebygging, avdekking og håndtering av vold og overgrep.

## 4. Aktuelle tema og utfordringer

### Hvordan håndtere vold og overgrep i rusmiljø

Et av de mest utfordrende temaene vi har sett er hvordan man skal håndtere vold og overgrep i rusmiljø. Overgrepene i rusmiljø handler ikke om avvik eller enkelthendelser, men om en livssituasjon full av ulike former for vold og overgrep. Ofte vet ikke rusavhengige at de faktisk er utsatt for det og tersklene for hva som defineres som vold og overgrep er ofte høyere enn for normalbefolkningen. Videre er ofrene ofte i et avhengighetsforhold til gjerningsperson som forsyner vedkommende med stoff, beskytter mot andre overgripere i miljøet og så videre. Spørsmålet om forebygging, avdekking og håndtering blir om det er mulig å forhindre vold og overgrep uten også å ta personen ut av rusmiljøet. Dersom hjelpeapparatet åpner opp for å hjelpe slike personer, må en være i stand til å forholde seg til omfanget av overgrep, ambivalensen til vedkommende og andre problemstillinger. Her er noen utsagn fra de ansatte i kommunene:

*Dersom man har levd i et voldelig forhold over mange år, så trenger man ikke å detaljere det noe mer, men jeg tror ikke det er mulig å lage noe universelt system for å håndtere. Jeg tror ikke vi vil få en rusavhengig til å være enig med oss i hva som er overgrep. Vi må komme på et nivå hvor vi snakker samme språk og tar utgangspunkt i realitetene. Spørsmålet er også om vi skal akseptere hva som er normalsituasjon. Kanskje må man da avklare og definere hva som er overgrep i rusmiljøet. Prosjektet kan brukes til å definere normalbegrepet for vold og overgrep. Hva gjør vi når vi vet om brukere som lever i et voldelig forhold uten å bryte tilliten i miljøet? Vi alle er velinformert, også politiet. Når kommer vi til et punkt hvor vi ikke lengre kan være vitne til de som skjer? Pr i dag er det kommuneoverlegen som definerer når noe skal gjøres i forhold til liv og helse.*

*Dersom man skal gjøre noe med dette må vi hvert fall samle oss og arbeide sammen. Vi er for rigide i oppfølgingen av disse og vi må tilpasse tjenestene mer. Så lenge de ikke kommer seg eller er tilgjengelige så blir det vanskelig. Dersom man skal gjøre noe med vold og overgrep i rusmiljøet så må man ha noen strukturer rundt dem, for eksempel bofelleskap. Verktøyet her er bra for å få fokus på det, men hva en gjør videre med det er ikke lett å si. Det er jo forebygging som blir nøkkelen her.*

Uttalelsene viser hvilke utfordringer man kan få i TryggEst for denne gruppen. Mye av det som er nevnt i sitatene er kjent fra før gjennom arbeid med partnervold og familievold

generelt, men rusaspektet og fraværet av øvrige normaltilstander i livene til de rusavhengige gjør håndtering enda mer utfordrende. TryggEst bør gjøre en vurdering om vold i rusmiljøet skal løses i prosjektet eller om dette blir for omfattende all den tid vi snakker om miljøer og ikke enkeltpersoner. Sekundært bør det klargjøres hva man gjennom TryggEst skal bidra med for denne gruppen brukere; skal man øke oppfølgingen, gjøre noe med rusavhengigheten, flytte den utsatte, søke å endre på voldsatferden i rusmiljøet, skaffe til veie mer egnet boliger eller noe annet? Hva konkret er det TryggEst skal, kan og *bør* bidra med ovenfor voldsutsatte rusavhengige?

## Spredning av kunnskap og helhetlig arbeid

Et annet tema som kom opp er spredning av kunnskap og helhetlig arbeid i kommunene. Dette er to forhold som henger sammen. Felles for dem begge er at man må unngå at TryggEst er et verktøy som er godt kjent, men kun hos noen få ansatte. De ansatte er opptatt av at både kunnskap om TryggEst som prosjekt og verktøy, samt kunnskap om vold og overgrep må økes i hele organisasjonen. Dersom dette ikke skjer vil man ikke få til et helhetlig arbeid. En person vi snakket med sa det slik:

*Det blir viktig at informasjonen går ut til alle og at alle ansatte vet hva de skal gjøre. Og så må vi ha noen som kan håndtere sakene. Dersom det blir slik at det kun er en liten gruppe ansatte som arbeider med TryggEst, så er vi like langt.*

Implikasjonen av dette er kanskje at man i TryggEst bør fokusere på hvordan man kan øke det generelle kunnskaps- og oppmerksomhetsnivået på vold og overgrep både i kommunene og samfunnet generelt.

I en av pilotkommunene har man sørget for å sette opp enkle rutiner for varsling i alle boliger til personer med utviklingshemming. Som ledd i prosjektet vil man gjøre tilsvarende i de andre deler av tjenestene. Bakgrunnen er at man vil gjøre dette kjent, blant annet gjennom at det er synlig og tilstede i hverdagen på arbeidsplassene og i tjenestene. Implisitt i dette ligger at slike rutiner skal være allment kjent og forstått av alle som arbeider i tjenestene.

Spredning av kunnskap handler også om hvordan man gjør kommunenes innbyggere oppmerksom på TryggEst og hvor man skal henvende seg. Kommunene vi besøkte nevnte hvordan de hadde tenkt på oppslag i lokalavisene, reklameinnslag på kino, informasjon på kommunens hjemmeside, med mer. Dersom TryggEst skal bli et verktøy som brukes av befolkningen må de kjenne til den. I den sammenhengen er tillit til TryggEst noe som bør sikres. Tillit til TryggEst er noe vi anser bør være en del av det prosjektet har oppmerksomhet på fremover.

## Journalssystemenes egnethet for TryggEst

Mange av dem vi snakket med har vært opptatt av taushetsplikt ved bruk av journalssystemer. En av kommunene vi snakket med benytter *Profil* som elektronisk saksbehandlingssystem på alle de aktuelle tjenesteområdene. Informanten derfra anser at *Profil* er et altfor åpent system som i liten grad ivaretar personvern og behov for å skjerme tilgang til sensitiv informasjon om enkeltpersoner. For å registrere de opplysningene som er blitt sendt oss tidligere, har TryggEst-koordinator fått opprettet et eget område på de brukere/beboere det gjelder, og lagt inn opplysningene med en passord-beskyttelse. Det vi har beskrevet her gjelder også for de andre mest brukte systemene. Koordinator mener dette også er noe av forklaringen på at det ikke har kommet registreringer på de andre beboergruppene som omfattes av TryggEst: Overgrep har forekommet også i de andre tjenesteområder enn i boliger for utviklingshemmede. Personene er i varetatt, men hendelsene har aldri blitt registret. Slik det fremstår, er den største utfordringen at uvedkommende personer i kommunen kan få tilgang til opplysninger om klientforhold på spesielt tabubelagte og sensitive områder.

Problemene med systemene er også at det er vanskelig å registrere saker – inkludert bekymringer og mistanker – som omhandler personer som ikke allerede er registrert som tjenestemottaker i systemet. Fra en av kommunene ble det meldt at administrasjonen håper deltakelse i pilotprosjektet kan bidra til å finne en praktisk løsning på dette. Personer som tidligere ikke har vært mottakere av kommunenes tjenester kan også gjennom å bli registrert som bruker gjennom TryggEst, bli identifisert som brukere. Dette anses som svært uheldig og har betydning for om innbyggerne vil ha tillit til TryggEst.

Når det gjelder journalssystemene hersker det noe usikkerhet om disse kan brukes i TryggEst. Dette går både på juridiske, etiske og tekniske utfordringer. Hva gjelder tekniske utfordringer kan det se ut til at det finnes løsninger. Dersom det teknologiske ikke representerer noe problem, er spørsmålet om taushetsplikt og etiske problemstillinger også lar seg løse. Man kan for eksempel låse tilganger i journalene slik at bare personer som arbeider med TryggEst har tilgang.

## Varslingsinstituttets rolle bør undersøkes

Et av intervjuene i denne fasen ble gjort med en leder i en kommune med ansvar for journal- og avvikssystemene i kommunen. I intervjuet ble det bevisst brukt tid på å snakke om akkurat dette på grunn av kompetansen til vedkommende. Han bragte inn et moment som vi finner grunn til å ta med her. Denne lederen mente at rutinene for varsling av kritiske eller kritikkverdige hendelser er i ferd med å komme på plass i flere og flere kommuner. Han refererte til konkrete hendelser hvor kommunale ledere har blitt sterkt kritisert for ikke å ha varslingssystemene i orden. I deres kommune fungerer det slik at varsler fra ansatte om forhold i kommunen går til en utvalgt gruppe som tar seg av slike henvendelser. Det er av forståelige grunner altså ikke nærmeste leder som får varsler fordi forholdene som omtales

kan involvere lederne. Meldesystemet skiller mellom varsel og avvik. Varsel går kun til utvalget, mens avvik går til nærmeste leder som på eget initiativ skal kontakt varselutvalget. Det vil si at alle meldinger håndteres av utvalget. Utvalget er like mye en støtte for ledere.

Den konkrete tilbakemeldingen er at TryggEst bør vurdere om eller på hvilken måte varslingsinstituttet kan brukes som rutine og i dokumentasjonsøyemed. Uansett bør man ta dette med i prosessen da disse kan bli involvert i en eller annen form ved varsling av kritikkverdige forhold, slik som seksuelle overgrep mot bruker utført av ansatt i kommunen.

## TryggEst dekker behov for både kunnskap og rutiner

En tydelig tilbakemelding fra kommunene er at TryggEst for det første dekker et behov for kunnskap om vold og overgrep. Man vet for lite om vold og overgrep generelt. Man vet ikke hva man skal se etter og hva som er kjennetegn på alvorlig versus mindre alvorlige voldstilfeller.

For det andre dekker TryggEst er klart behov for mer systematiske rutiner på håndtering av vold og overgrep. Det synes som om kommunene er mest opptatt av hvordan man skal håndtere saker som dukker opp. Avdekking av nye saker krever en proaktiv holdning i den daglige tjenesteleveransen hvor man har en økt bevissthet for problematikken. Kommunene uttrykker at man vanskelig kan tvinge noen til å bli brukere av deres tjenester og at vold og overgrep er vanskelig å avdekke. Spesielt gjelder dette når man ikke er inne i sakene fra før av. Det største fokuset i kommunene har vært på håndtering og mindre på forebygging og avdekking. Et tema som derfor kan bringes frem i det videre arbeidet er hvordan man skal forholde seg til forebygging og avdekking av saker.

## Økt fokus på vold og overgrep krever økt kompetanse

Flere av dem vi snakket med var opptatt av at dersom man øker fokuset på vold og overgrep, må kompetansen økes tilsvarende. Dersom man sier til ansatte at man skal se etter mulige tilfeller, spørre brukerne direkte om de er utsatt og ellers være opptatte av temaet, så må man vite hva man skal følge opp med og hva som faktisk er vold og overgrep. Dette synes å være viktig for blant annet å forhindre at man får hysteriske ansatte som kunnskapsløst graver i små og store saker hvor konsekvensene kan bli store uansett hvilken retning sakene tar. Beskyldninger om vold og overgrep som ikke er riktige, får alvorlige følger. Like alvorlig er det om man uttrykker til kommunens publikum at dette er et satsingsområde, men likevel ikke makter å se og ta tak i alvorlige tilfeller og hendelser. Slik at med økt fokus og kompetanse følger også økt ansvar. En ansatt i eldreomsorgen sa det slik:



*Vi øker kunnskapen og tenker ikke nå at eldre slår fordi de er vanskelige, men fordi de er syke eller har andre grunner. Det er ikke lengre noen unnskyldning. Alle vet nå.*

Med andre ord må det være en sammenheng mellom avdekking og håndtering. Dersom man avdekker en sak må man være i stand til å komme med adekvat håndtering og oppfølging.

Et annet spørsmål når det gjelder kompetanse som vi berørte i forrige kapittel, er hvorfor man ikke har registrert flere saker enn man har, selv ikke i de kommunene som nå er med som pilotkommuner. På mange måter er det et betimelig spørsmål. Vi har også kommentert dette i kapittel 2. Visse former for vold og overgrep blir nok oftere fanget opp og blir også gjort noe med om de blir avdekket. Dette gjelder spesielt overgrep mot personer som bor i kommunenes botilbud og botiltak for ulike brukere. Men hva med alle de andre områdene og voldsformene? Hvorfor antar man at det er store mørketall? Hvorfor har man ikke tatt tak i langt flere voldssaker i kommunene?

Vold i nære relasjoner har lenge vært et prioritert område. I mange saker har man klart å få de utsatte enten bort fra voldsutøver eller klart å forhindre/reducere voldsutøvelsen. Det har vært ulike tiltak og tilnærminger, men i de tilfellene man har kjent til at noen lever i en voldsregime, har man ofte forsøkt å gjøre noe. Spesielt gjelder dette om man kjenner vedkommende fra før og disse er under offentlig oppfølging. Det er langt igjen før man kan si seg fornøyd med dette arbeidet, men innsatsen på dette området kan kanskje sammenliknes med den oppmerksomheten som vold og overgrep i rusmiljø har fått i TryggEst? Likheten er på mange måter de voldsregimene med ulike voldstyper som enkelte lever under og hvor man ofte står i en eller annen form for avhengighetsforhold til voldsutøveren eller har andre ting man deler som gjør det utfordrende å bryte ut av forholdet. Ulikhetene er flere. Ikke minst har kommunenes rustjenester allerede et oppfølgingsansvar ovenfor rusavhengige. Fordelene med det er at man lettere kan nå frem til personene det gjelder. Samtidig gjør det at ansvaret blir desto større og man kan vanskeligere se bort fra den situasjonen brukerne er i. Hvordan man skal håndtere eventuelt økt kompetanse om vold og overgrep, kan derfor bli noe man er nødt til å finne svar på fordi man ikke kan la være å handle om man er kjent med situasjonen til dem det gjelder. Dette vil gjelde alle brukerne, men spesielt rusavhengige. Hva skal man gjøre med kunnskapen om at visse rusavhengige brukere utsettes for hyppig og alvorlige former for vold og overgrep? Økt kompetanse og økt kunnskap gir økt fokus, og økt fokus bør gi mer kompetanse og kunnskap. Alt dette medfører vel også økt ansvar, og hva gjør man med det? Skal man akseptere situasjonen med henvisning til at slikt er konsekvensene av å vanke i feil miljø og bruke rusmidler? Dette er vanskelig spørsmål å besvare. Mange vil nok hevde at vi har kunnskap nok om disse miljøene og med stor grad av sikkerhet kan si at en rekke brukere utsettes for vold og overgrep. Enkelte brukere slik som rusavhengige er de facto mer utsatt, men som sagt gjelder nok sammenhengen mellom fokus, kompetanse og ansvar alle brukergrupper og tjenesteområder. Vi har reist noen problemstillinger knyttet til dette som vi tror bør tenkes nøye gjennom. Dette handler blant annet om troverdigheten og tilliten til TryggEst.

## 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
- Bufoir.(2018).Risikoutsattegrupper.lastet ned fra <[https://www.bufoir.no/vold/TryggEst/Risikoutsatte\\_grupper/](https://www.bufoir.no/vold/TryggEst/Risikoutsatte_grupper/)>
- 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.
- 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
- 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>
- 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
- 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: 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** .....



ISBN 978-82-7570-577-6 (web)



NTNU Samfunnsforskning  
samforsk.no

