



Krisesentertilbudet i kommunene

Evaluering av kommunenes implementering
av krisesenterloven

ELISIV BAKKETEIG, ELISABETH GORDING STANG,
CHRISTIAN MADSEN, INGRID SMETTE & KARI STEFANSEN



RAPPORT
NR 19/14

Krisesentertilbudet i kommunene

Evaluering av kommunenes implementering av krisesenterloven

ELISIV BAKKETEIG
ELISABETH GORDING STANG
CHRISTIAN MADSEN
INGRID SMETTE
KARI STEFANSEN

Norsk institutt for forskning om
oppvekst, velferd og aldring
NOVA Rapport 19/2014

Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA) er fra 1. januar 2014 et forskningsinstitutt ved Senter for velferds- og arbeidslivsforskning (SVA) på Høgskolen i Oslo og Akershus (HiOA).

Instituttet har som formål å drive forskning og utviklingsarbeid som kan bidra til økt kunnskap om sosiale forhold og endringsprosesser. Instituttet skal fokusere på problemstillinger om livsløp, levekår og livskvalitet, samt velferdssamfunnets tiltak og tjenester.

© Velferdsforskningsinstituttet NOVA
Høgskolen i Oslo og Akershus 2014

ISBN (trykt utgave) 978-82-7894-536-0

ISBN (elektronisk utgave) 978-82-7894-537-7

ISSN 0808-5013 (trykt)

ISSN 1893-9503 (online)

Illustrasjonsfoto: © colourbox.no
Illustrasjon: Gustav Vigeland. Motiver i smijernsport © Vigeland museet/Bono 2014
Desktop: Torhild Sager
Trykk: Allkopi

Henvendelser vedrørende publikasjoner kan rettes til:

NOVA, HiOA

Stensberggata 26 · Postboks 4, St. Olavs plass, 0130 Oslo

Telefon: 67 23 50 00

Nettadresse: www.hioa.no/nova

Forord

I denne rapporten beskrives krisesentertilbudet i kommunene per 2013. Rapporten er skrevet på oppdrag fra Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir).

Med innføringen av krisesenterloven i 2010 fikk kommunene ansvar for å sørge for et helhetlig krisesentertilbud til befolkningen. Kommunene ble stilt fritt til å organisere tilbudet slik de selv ønsket. Kommunene kan benytte et eksisterende krisesenter, selv bygge opp et alternativt tilbud eller velge å ivareta voldsutsattes behov innenfor ordinære kommunale tjenester. Som vi vil vise i rapporten, har kommunene valgt å benytte seg av de eksisterende krisesentrene. Samtidig kan ikke lovens krav oppfylles bare ved å finansiere et eksisterende krisesenter. Kommunene må ta et helhetlig ansvar, og de må sørge for at det gis tilbud til voldsutsatte som krisesentrene ikke har mulighet til å ivareta, for eksempel personer med rusproblemer.

Loven gir kommunene et omfattende ansvar, og i rapporten beskriver vi hvordan kommunene har forvaltet oppgaven så langt. Vårt utgangspunkt har vært at kommunenes implementering av loven er en pågående prosess, og at arbeidet fortsatt befinner seg i en tidlig fase. Det er vårt håp at denne rapporten – og de utfordringer den peker på – kan være til hjelp i det videre arbeidet med å sikre et godt, likeverdig og helhetlig tilbud til voldsutsatte rundt om i landet.

Rapporten er skrevet av et team av forskere ved NOVA, med Elisiv Bakketeig som prosjektleder. Forskerne ønsker å takke alle som har bidratt til prosjektet underveis. Først en takk til Elin Skogøy og Line Lindsetmo som har vært våre kontaktpersoner i Bufdir, og som begge har bidratt med viktige innspill til tidligere utkast av rapporten. Takk også til alle medlemmene i referansegruppen for prosjektet. Det har vært nyttig for oss å diskutere prosjektet med dere. Tre kolleger ved NOVA fortjener også takk: Helene Aarseth for gode kommentarer som intern «leseansvarlig», Aina Winsvold for arbeidet med å gjennomføre intervjuer og Tonje Gundersen for arbeidet i innledende og avsluttende fase av prosjektet. Til slutt må vi rette en stor takk til de åtte krisesentrene vi har besøkt som ledd i undersøkelsen, og til alle brukerne som fortalte om sine erfaringer med å være på et krisesenter.

Oslo, desember 2014

Elisiv Bakketeig, prosjektleder

Innhold

Sammendrag	11
1 Introduksjon	17
Bakgrunn og problemstilling	17
Perspektiver, empirisk grunnlag og begreper	20
Fra forslag til lov	22
Barn som selvstendige brukere	25
Menn som brukere av krisesentertilbud	27
Organiseringen av rapporten	28
Lovens bestemmelser	31
2 Metode og datainnsamling	35
Innledning	35
Kommunesurveyen	35
Krisesentersurveyen	37
Krisesenterstatistikk fra Sentio	38
Intervjudataene	38
Forskningsetiske problemstillinger	40
3 Kapasitet og tilgjengelighet	41
Utviklingen i bruken av krisesentrene 2008–2013	42
Utviklingen i antall krisesentre og antall plasser i krisesentrene	44
Krisesentrene som lavterskeltilbud	50
Fritt valg av krisesenter	53
Oppsummering	55
4 Utviklingen i krisesentrenes økonomi og driftsform	57
Innledning	57
Kommunenes kostnader til krisesentertiltak	58
Krisesentrenes vurderinger av økonomiske rammevilkår	60
Endringer i driftsform	62
Oppsummering	65
5 Krisesentertilbudet som en del av en helhetlig tiltakskjede	67
Innledning	67
Hjelp, støtte og oppfølging med tanke på reetablering	69
Formalisert samarbeid med det øvrige tjenesteapparatet	71
Ansatte og leders erfaringer med samarbeid	76
Bolig som flaskehals i reetableringsfasen	77
Oppsummering	79

6 Målgrupper og individuell tilrettelegging	81
Innledning.....	81
Menn som ny målgruppe	82
Tilbudet til dagbrukere	87
Personer uten lovlig opphold i Norge	89
Personer med rusproblemer og psykiske lidelser	90
Personer med funksjonsnedsettelse	93
Bruk av tolk	95
Oppsummering	98
7 Fysisk standard og sikkerhet	101
Innledning.....	101
Fysisk standard.....	102
Fysisk sikring av krisesentrene.....	104
Oppsummering	111
8 Barn som brukere av krisesentertilbud	113
Innledning.....	113
Tilrettelegging for barn	115
Barn i følge med far	118
Samarbeid med barnevernstjenesten	119
Ansatte og brukeres erfaringer med tilbudet til barn	122
Oppsummering	123
9 Kompetanse og faglig utvikling	125
Innledning.....	125
Formell kompetanse før og etter loven.....	127
Mulighet til kompetanseutvikling og veiledning	130
Nye kompetansebehov	132
Brukernes erfaringer med ansattes kompetanse	134
Oppsummering	135
10 Kommunenes oppfølging av krisesentertilbudet	137
Innledning.....	137
Kommunenes generelle arbeid mot vold i nære relasjoner	139
Kommunenes informasjonsarbeid	143
Kommunenes administrative oppfølging av krisesentrene	145
Internkontroll og tilsyn	147
Kommunenes vurderinger av loven.....	151
Oppsummering	152
11 Konklusjoner og anbefalinger	155
Hovedkonklusjoner	155
Vurderinger og anbefalinger	157
Har loven utfordret krisesentrenes posisjon som tilbydere?	158

Har loven bidratt til større økonomisk trygghet og forutsigbarhet for krisesentrene?	159
Er krisesentertilbudet videreført som et lavterskertilbud for målgruppene?	160
Har mannlige voldsutsatte fått et tilfredsstillende krisesentertilbud på landsbasis? ..	162
Er den fysiske standarden blitt bedre og er sikkerheten ved krisesentrene god nok til at tilbudet anses trygt?	165
Blir barn ivaretatt på en god måte?.....	166
Har oppfølging under oppholdet og i reetableringsfasen blitt mer helhetlig?	167
Har kommunene tatt tilstrekkelig ansvar for å sikre krisesentertilbudet?.....	168
Videre forskning	169
Autonomi eller kommunal integrasjon for krisesentrene?	170
Krisesentertilbud for menn – konsekvenser for forståelse av vold i nære relasjoner?.....	170
Barn på krisesentre	170
Krisesentrene som flerkulturelt hjelpetilbud	170
Summary	171
Referanser	177

Tabell- og figuroversikt:

Tabell 3.1 Oversikt over brukere ved krisesentrene.....	42
Tabell 3.2 Antall opphold og antall overnatningsdøgn per beboer, årlig i perioden 2008–2013.	43
Figur 3.1 Geografisk plassering av krisesentre i drift (lys grå) og nedlagte krisesentre (mørk grå) per 2013, i Nord-Norge.	45
Figur 3.2 Geografisk plassering av krisesentre i drift (lys grå) og nedlagte krisesentre (mørk grå) per 2013, i Sør-Norge.	46
Tabell 3.3 Antall krisesentertilbud til kvinner, antall faste sengeplasser og gjennomsnittlig antall sengeplasser per krisesenter.....	48
Figur 3.3 Antall familieplasser per 10 000 kvinner (18 år eller eldre) i 2012 fordelt på fylke (antall krisesentertilbud for kvinner er angitt i parentes).	49
Tabell 3.4 Oversikt over sengeplasser og familieplasser per 10 000 kvinner (18 år eller eldre) innbyggere etter landsdel og totalt på landsbasis i 2012.....	50
Figur 3.4 Antall ganger krisesentrene har vært fulle.	51
Tabell 4.1 Totale kostnader (i antall 1 000) til krisesentertilbud i perioden 2011-2013 fra KOSTRA.....	59
Figur 4.1 Krisesentertilbudets økonomiske situasjon i 2013 sammenliknet med 2009.....	61
Tabell 4.2 Endring i budsjettposter etter at krisesenterloven ble innført. Prosen	61
Figur 4.2 Ansvarlig driver av krisesentertilbudet før og etter at krisesenterloven ble innført.....	63
Tabell 5.1 Faste tilbud til beboere under oppholdet på krisesenteret. Andel kvinnetilbud som gir tilbudet i 2009 og 2013 og andel mannstilbud som gir tilbudet i 2013.	69
Tabell 5.2 Hvilke instanser i verts- og samarbeidskommunene har krisesentertilbudet skriftlig samarbeidsavtale med i 2009 og 2013.	72
Tabell 5.3 Hvilke instanser i verts- og samarbeidskommunene har krisesentertilbudet faste samarbeidsmøter med i 2009 og 2013.....	73
Tabell 5.4 Hvilke instanser i verts- og samarbeidskommunene har krisesentertilbudet faste kontaktpersoner hos i 2009 og 2013.	73
Figur 6.1 Type lokaler som brukes i botilbudet til menn (N=23).....	84
Tabell 6.1. Mannstilbudet i 2013 etter samlokalisering med kvinnetilbudet i 2013, prosentandel.	86
Tabell 6.2 Faste tilbud til kvinnelige og mannlige dagbrukere ved krisesentertilbudet i 2009 og 2013.	88
Tabell 6.3 Andel krisesentertilbud for henholdsvis kvinner og menn som oppgir å ta imot voldsutsatte med ulike typer tilleggsproblematikk.	91
Figur 6.3 Hvor ofte brukes tolk i faste samtaler / avtalte samtaler for kvinnelige og mannlige brukere med behov for tolk.	96
Tabell 7.1 Krisesentrenes vurdering av fysiske forhold i botilbud til kvinner i 2009 og i 2013 (N=43), og botilbud til menn.....	103
Tabell 7.2 Har krisesentertilbudet følgende sikkerhetstiltak?	105
Tabell 7.3 Har krisesenteret opplevd følgende truende situasjoner i 2013?.....	106
Tabell 7.4 Håndtering av trusselsituasjoner ved krisesenterets botilbud.	107

Tabell 8.1 Kriसेentrene's vurdering av fysiske forhold som gjelder tilbud til barn, i botilbud til kvinner i 2009 og i 2013 (N=43), og botilbud til menn (N=39) i 2013.....	115
Tabell 8.2 Tilbudet til barn i botilbudet til kvinner og menn.....	117
Figur 8.1 Adgang for barn i botilbudet for menn til å være med på aktiviteter og benytte fasiliteter i botilbudet for kvinner.....	118
Tabell 9.1 Andel kriसेentre med ulike stillingstyper i 2009 og 2013.....	127
Tabell 9.2 Høyeste utdanningsnivå for daglig leder ved kriसेentertilbudet i 2013.....	128
Figur 9.1 Utdanningskrav ved nyansettelser i brukerrettede stillinger i 2009 og 2013.....	128
Tabell 9.3 Andel ansatte i brukerrettede stillinger som hadde minst 3 år høyere utdanning i 2009 og 2013.	129
Tabell 9.4 Høyeste utdanningsnivå for barneansvarlig ved kriसेentertilbudet i 2009 og 2013 ...	129
Tabell 9.5 Har kriसेenteret ansatte med spesiell kompetanse om ulike brukergrupper i 2009 og 2013 (N=43).....	130
Tabell 9.6 Mulighet for kompetanseutvikling og faglig oppdatering for ansatte i ulike stillinger i 2009 og 2013 (N=43).....	131
Figur 9.2 Deltakelse på eksterne kurs, opplæringsstilbud, fagdager og lignende i 2013.....	131
Tabell 10.1 Har kommunen en koordinator for arbeidet mot vold i nære relasjoner?	140
Tabell 10.2 Har kommunen gjennomført ulike tiltak rettet mot kommunale tjenester?	140
Tabell 10.3 Har kommunen en handlingsplan mot vold i nære relasjoner?.....	141
Tabell 10.4 Innholdet i kommunens handlingsplan (for kommuner som har egen handlingsplan mot vold i nære relasjoner).	142
Tabell 10.5 Hvilke grupper voldsutsatte omfattes av handlingsplanen (for kommuner som har handlingsplan mot vold i nære relasjoner).	143
Figur 10.1 Ansvar for å informere befolkningen og tjenesteapparatet om kriसेentertilbudet.....	144
Figur 10.2 Administrative møter mellom kommunen og kriसेentertilbudet.....	145
Figur 10.3 Annen kontakt mellom kommunen og kriसेentertilbudet i 2013.....	146
Tabell 10.6 Har kommunen gjennomført internkontroll med kriसेentertilbudet etter 2009?	147
Tabell 10.7. Har Fylkesmannen gjennomført tilsyn med kommunens kriसेentertilbud etter 2009?	149
Tabell 10.8 Kommunenes vurdering av om forhold ved kriसेenterloven er tilstrekkelig spesifisert.....	151

Sammendrag

I denne rapporten har vi analysert utviklingstrekk i krisesentertilbudet etter innføringen av krisesenterloven 1. januar 2010. Rapporten er utarbeidet av NOVA på oppdrag fra Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet. Oppdraget har vært å vurdere om krisesentertilbudene i kommunene har utviklet seg i tråd med lovens krav etter innføringen av krisesenterloven. Oppdraget har også vært å vurdere om loven har virket etter sin hensikt og om det er behov for endringer i loven eller andre typer tiltak for at myndighetenes målsetting om god og helhetlig hjelp til voldsutsatte skal nås. Rapporten bygger på analyser av et omfattende datamateriale.

Formålet med krisesenterloven var å videreføre og styrke krisesentertilbudet til befolkningen. Myndighetene ønsket å sikre et krisesentertilbud av god kvalitet for alle brukergrupper over hele landet. Med loven ble krisesentertilbudet et ansvar for den enkelte kommune. Finansieringsordningen ble samtidig endret, med mål om at økonomien skulle bli mer forutsigbar for krisesentrene. Det ble med loven også stilt rettslige krav til innhold og kvalitet i tilbudet. Loven definerte videre to nye brukergrupper, menn og barn, og den slo fast at tilbudet skulle være individuelt tilpasset.

Evalueringen har vist at de fleste kommunene nå bidrar til å finansiere et krisesentertilbud både for menn og kvinner, slik loven krever. Krisesentrene er fortsatt den viktigste aktøren i det samlede krisesentertilbudet som gis i kommunene. I all hovedsak er det krisesentrene som også drifter krisesentertilbudet for menn. Hovedbildet er altså at kommunene søker å oppfylle kravene i krisesenterloven gjennom å overta eller knytte seg til et eksisterende krisesenter.

Det overordnede spørsmålet i rapporten er om krisesentertilbudet i kommunene er på vei mot å oppfylle lovens krav til godt og helhetlig tilbud for de målgruppene loven definerer. En hovedkonklusjon i evalueringen er at dette i stor grad er tilfellet for tilbudet som gis til voldsutsatte *av* krisesentrene, *på* sentrene. Intervjuer med brukere på krisesentrene viser også at de gjennomgående er svært tilfredse med den hjelpen de får under oppholdet. Ikke minst opplever de å føle seg trygge og at de blir sett og forstått. Evalueringen tyder

imidlertid på at ikke alle intensjonene med å overføre ansvaret for krisesentertilbudet til kommunene er oppfylt. Kommunenes krisesentertilbud til grupper med tilleggsproblematikk oppfylder ikke lovens krav. Dette gjelder voldsutsatte med rus- og psykiske problemer, samt voldsutsatte med funksjonsnedsettelse. Disse gruppene får i liten grad et tilbud ved krisesentrene, og undersøkelsen har vist at kommunene i liten grad har oversikt over eller har utviklet tilbud for disse gruppene. Evalueringen har også vist at kommunene ikke er i mål med å samordne hjelpetiltak for voldsutsatte i en sammenhengende tiltaks-kjede, og at ansvarsforholdene i reetableringsfasen er uklare.

Bildet er imidlertid variert, og noen kommuner ser ut til å følge opp krisesentrene tett. Noen kommuner ser også ut til å ha gjort et arbeid for å knytte krisesentrene tettere til det øvrige hjelpeapparatet. Det mangler imidlertid fremdeles mye arbeid på å utarbeide handlingsplaner for arbeid mot vold i nære relasjoner, og på å informere befolkningen om krisesentertilbudene.

En målsetting med loven var å bidra til *større økonomisk trygghet og forutsigbarhet* for krisesentertilbudene ved overgangen til rammefinansiering. Samlet sett bruker kommunene mer på krisesentertilbud enn rammefinansieringen tilsier, og kommunene har avsatt mer til krisesentertilbud hvert år etter innføringen av loven. Førti prosent av krisesentrene oppgir at de har fått bedret økonomisk situasjon etter innføringen av loven. Samtidig oppgir et flertall av krisesentrene at økonomien har vært uforandret eller blitt dårligere i perioden. Lovens intensjon om å bidra til større økonomisk trygghet og forutsigbarhet kan derfor bare delvis sies å være oppfylt.

En hensikt med loven har vært å sikre at krisesentertilbudet fortsetter å være et *lavterskeltilbud* over hele landet. I dette ligger blant annet at voldsutsatte ikke skal trenge henvisning for å kunne oppsøke tilbudet, at tilbudet ikke må ligge så langt unna der man bor at avstanden i seg selv utgjør et hinder for å bruke tilbudet, og at tilbudet skal være døgnåpent og gratis. Videre innebærer det at alle som trenger et krisesentertilbud, skal få det, uavhengig av kommunetilhørighet eller oppholdsstatus i Norge. Det innebærer også at voldsutsatte med tilleggsproblematikk har rett på krisesentertilbud.

Undersøkelsen har vist at kapasiteten på landsbasis har økt, og på nasjonalt nivå oppfylder tilbudet fortsatt standarden om 1,5 familieplasser per 10 000 kvinner. Samtidig er seks sentre lagt ned de senere årene. Den enkelte

voldsutsatte i de områdene hvor nedleggelse har skjedd, har fått betraktelig lengre reisevei til nærmeste senter. Lengre reisevei hever terskelen for å oppsøke et krisesentertilbud og er ikke i tråd med at tilbudet skal opprettholdes som et lavterskeltilbud. På landsbasis er det også fortsatt områder med lav krisesenterdekning, noe som innebærer at lovens intensjon om at tilbudet også skal være geografisk likeverdig ikke er oppfylt.

Et formål ved loven er å sikre at kommunene skal ha et tilbud *til alle som er utsatt for vold i nære relasjoner*, også til personer som har alvorlige rusproblemer eller alvorlige psykiske problemer. Våre undersøkelser tyder også på at det hersker usikkerhet blant fagfolk i ulike etater om hvor i systemet disse brukerne egentlig hører hjemme, og vi har vist at krisesentertilbudene har ulike strategier og rutiner for hvordan de skal håndtere brukergruppene med tilleggsbelastninger. Mens noen sentre tar inn «alle», avviser andre sentre slike brukere og forsøker å sluse dem videre i systemet.

Evalueringen viser videre at det også varierer i hvilken grad kommunene har et godt nok tilrettelagt tilbud til personer utsatt for vold som har fysiske funksjonsnedsettelse, herunder fysisk tilpasning av lokaler til rullestolbrukere og tilgang på døvetolk. Også her må sentrene få tilgang på nødvendige ressurser og pålegg om å tilrettelegge for mennesker med funksjonsnedsettelse, slik enkelte sentre i dag har gjort, men ikke alle.

Et formål med loven har vært å sikre et *krisesentertilbud også for voldsutsatte menn*. Så godt som alle kommuner oppgir at de har et krisesentertilbud til menn. Våre analyser har imidlertid vist at botilbudet til mannlige voldsutsatte ikke oppfyller lovens krav. Praksisen med at menn henvises til hotellrom, er ikke i tråd med lovens krav til et sikkert og bemannet tilbud. At menn ikke kan få et botilbud i helger eller kvelder, er heller ikke i tråd med at tilbudet skal være døgnåpent.

Vår undersøkelse har vist at det å faktisk gjennomføre kravet til atskillelse av manns- og kvinnetilbudene, kan innebære at mannstilbudene ikke oppfyller *andre krav i loven* som kravet til kvalitet, herunder individuell tilrettelegging, trygghet/sikring av lokaler, kravet til døgnåpen tjeneste og ellers likeverdighet i tilbudet til menn. Vi har også vist at det å gjennomføre fysisk atskillelse i enkelte situasjoner, ikke bare en forskjellsbehandling av kvinner og menn, men

også en *forskjellsbehandling av barna*, fordi kvinnes barn får et bedre tilbud med flere felles aktiviteter enn menns barn.

Loven krever at tilbudet skal være trygt, men stiller ingen konkrete krav når det gjelder *fysisk standard* på tilbudet. Likevel viser undersøkelsen at den fysiske standarden i botilbudene er blitt bedre etter innføringen av loven. Samtidig er det mange sentre som fortsatt opplever at de har dårlige lokaler, også for dårlige lokaler for å kunne gi et godt tilbud til barn. Lovens målsetning om å sikre *et trygt tilbud* ser derimot ut til å være oppfylt når en ser på krisesentrene samlet. Analysene våre har imidlertid vist at sikkerheten ved botilbudet er generelt dårligere i mannstilbudene enn i kvinnetilbudene. Manglende sikkerhet rammer ikke bare mennene, men også eventuelle medfølgende barn.

Et viktig formål med loven var å sikre *god ivaretagelse av barn*. Vår undersøkelse tyder på at loven har hatt en positiv betydning for barns situasjon på krisesentrene. Undersøkelsen viser også at krisesentrenes kontakt med barnevernet er blitt mer formalisert etter innføringen av loven, og at antallet bekymringsmeldinger fra sentrene til barnevernet har økt. Situasjonen til barn som kommer i følge med *fedre*, representerer imidlertid et unntak i dette positive bildet. Antallet barn som kommer i følge med far, er foreløpig lavt, men det er viktig å være oppmerksom på at det har vært en økning etter innføringen av loven.

Utviklingen etter innføringen av loven går klart i retning av at flere krisesentre enn tidligere ser ut til å tilby flere ulike og mer omfattende former for bistand, slik som organiserte samtaler og individuelle planer for oppholdet og reetableringsfasen. Men vi ser også at det fortsatt er variasjon. Dette gjelder mannstilbudene mer enn kvinnetilbudene.

Loven sier at krisesentertilbudet skal gi brukerne *helhetlig oppfølging* gjennom samordning av tiltak mellom krisesentertilbudet og andre deler av tjenesteapparatet. Dette innebærer at krisesentertilbudet skal gi brukerne støtte, veiledning og hjelp til å ta kontakt med andre deler av hjelpeapparatet mens de oppholder seg på krisesenteret, og krisesentertilbudet skal bidra med oppfølging i reetableringsfasen. Vi ser at omfanget av formelt samarbeid mellom krisesentrene og det øvrige hjelpeapparatet har økt, men også at det fortsatt er store utfordringer med å få til samordning. Her er det også stor variasjon.

Undersøkelsen viser også at det formelle samarbeidet mellom krisesentre og barnevern har blitt mer vanlig etter at loven kom, men at det fremdeles er mange krisesentre som ikke har slikt formalisert samarbeid. Omfanget av uformelt samarbeid er vanskelig å måle, men intervjuene fra krisesentrene viser at mange ansatte og ledere ved sentrene opplever å ikke bli inkludert i samarbeid med andre hjelpetiltak.

Et viktig spørsmål er hvor langt krisesentrenes ansvar strekker seg i reetableringsfasen. Her tyder undersøkelsen på at det er mye uklarhet. Mange krisesentre opplever utfordringer med å få det øvrige hjelpeapparatet på banen for sine brukere, særlig når det gjelder å skaffe ny bolig. Boligspørsmålet er kritisk både med tanke på å unngå at voldsutsatte flytter tilbake til overgriper, og med tanke på å redusere belastningen ved lange opphold ved krisesentre både for beboere, ofte med barn, og for krisesentrene.

Et formål ved loven har vært å sikre et krisesentertilbud av god kvalitet blant annet ved at de ansatte har nødvendig kompetanse til å møte de voldsutsattes behov. Vår vurdering er at dette formålet langt på vei blir, eller er i ferd med å bli, oppfylt. Andelen ansatte med høyskole- og universitetsutdanning er høy, og vi ser at særlig de store sentrene har spesialiserte stillinger. Majoriteten av sentrene har nå egne barnefaglige ansvarlige.

Anbefalinger

Samlet sett er det vår vurdering at krisesenterloven har bidratt til å styrke hjelpetilbudet til voldsutsatte kvinner, menn og barn i kommunene. Implementeringen er fortsatt i en tidlig fase, og vi antar at der hvor tilbudet ikke er fullt utviklet, vil det skje endringer.

Det er likevel grunn til å foreslå tiltak – både mulige endringer i loven og andre typer tiltak som kan støtte opp under kommunenes arbeid med å tilby god og helhetlig hjelp. Vi anbefaler at statlige myndigheter:

- vurderer å åpne for en generell forskriftshjemmel slik at innhold i tilbudet kan reguleres nærmere, for eksempel i form av minstestandarder.
- vurderer en tilskuddsordning slik at etterslep i fysisk standard og sikkerhet kan utbedres raskt. En slik tilskuddsordning kan også brukes for å få på plass mannstilbud i egnede lokaler

- vurderer om den geografiske dekningen er i tråd med at krisesentertilbudet skal være lavterskel, og utreder om det bør (re)etableres krisesentre i noen regioner som per i dag har dårlig dekning. Det bør utredes hvordan dette kan finansieres utenom kommunenes rammefinansiering.
- utreder nye løsninger for mannstilbudet.
- utreder ulike modeller for krisesentertilbud for voldsutsatte med tilleggsproblematikk i kommunene.
- følger opp anbefalinger om bedring av tilbud til voldsutsatte med funksjonsnedsettelse, jf. Gundersen mfl. (2014).
- setter i gang forskning som kan følge utviklingen i krisesentertilbudene over tid, og hvor det er rom for mer teoriforankret og teoridrivende forskning. Gjerne i form av større prosjekter som ikke har et utredende eller evaluerende formål.

1 Introduksjon

Bakgrunn og problemstilling

Denne rapporten er skrevet på oppdrag fra Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet og omhandler krisesentertilbudet i kommunene. Utgangspunktet er krisesenterloven¹ som ble innført fra 1. januar 2010, og som stadfester at det er kommunenes ansvar å sørge for et krisesentertilbud til befolkningen. Vårt oppdrag har vært å vurdere om krisesentertilbudet i kommunene utvikler seg i tråd med lovens krav – i det vi betrakter som en tidlig fase i implementeringen av loven. Vi er også bedt om å vurdere behovet for tiltak, både i form av endring i loven og andre tiltak, som kan støtte opp om myndighetenes ambisjon om å yte god hjelp til voldsutsatte både i akutt- og reetableringsfasen.

Krisesenterloven markerer starten på en ny fase i krisesentrenes vel trettiårige historie i Norge. De første krisesentrene ble etablert på 1980-tallet av kvinnegrupper for å gi hjelp til voldsutsatte kvinner, og som et ledd i en større kamp mot kvinneundertrykking. I dag er arbeidet mindre preget av den aktivistiske tanken, og sentrene framstår mer som ordinære hjelpeinstanser (Jonassen og Stefansen 2003, Jonassen mfl. 2008). Arbeidet er på mange måter blitt profesjonalisert og avideologisert (Stefansen 2006). Forholdet mellom krisesentrene og offentlige myndigheter er også endret. Myndighetene har gradvis tatt mer og mer ansvar for finansieringen av krisesentrene, og har i dag overtatt ansvaret helt. I offentlige dokumenter har krisesentrene også gradvis fått en viktigere posisjon som tiltak for voldsutsatte, og omtales i dag med selvfølgelighet som et av samfunnets viktigste tiltak for denne gruppen². Denne endringen bør også forstås som uttrykk for en økende erkjennelse av at den private volden er et omfattende samfunnsproblem, noe flere omfangsstudier har dokumentert (Pape og Stefansen 2004; Haaland mfl. 2005; Thoresen og Hjemdal 2014).

Krisesentrenes historie i Norge er på mange måter en historie om hvordan et tiltak drevet fram av en sosial bevegelse gradvis inkorporeres og blir en del

¹ Lov om kommunale krisesentertilbud av 19. juni 2009 nr. 44.

² Justis- og beredskapsdepartementet 2014, Meld. St. 15, 2012–2013.

av den offentlige politikken (Stefansen 2006). Slike prosesser kan ha omkostninger og føre til at innholdet i tilbudet endres. En tolkning som er framsatt når det gjelder krisesentrene, er at de har mistet sin autonomi og måttet oppgi det feministiske innholdet i virksomheten (Laugerud 2014). Det som står igjen er et ordinært hjelpetilbud. Slike endringsprosesser er beskrevet for krisesenterbevegelsen også i andre land (Brückner 2001, MacMillan 2001, Panzer mfl. 2000). Utviklingen i Norge står altså ikke i en særstilling. Det er også viktig å huske på at det har vært uenighet innad i krisesenterbevegelsen om vektleggingen av det feministiske og aktivistiske arbeidet (Ahnfelt 1987, Jonassen og Stefansen 2003, Laugerud 2014).

Krisesenterloven markerer samtidig startpunktet for en ny fase i forholdet mellom myndighetene og krisesentrene. Loven slår fast at det er et offentlig ansvar å sørge for at det finnes et krisesentertilbud til befolkningen³. Ansvaret for tilbudet er lagt til kommunene som er stilt fritt til å organisere tilbudet slik de selv ønsker. Kommunene kan velge å knytte seg til et eksisterende krisesenter, selv opprette et krisesentertilbud eller ivareta lovens krav om krisesentertilbud innenfor de ordinære hjelpetjenestene.

Som vi vil vise i denne rapporten, har kommunene valgt å benytte seg av de eksisterende krisesentrene som kjernen i sitt tilbud. Det betyr at implementeringen av loven, som er vårt anliggende i denne rapporten, har skjedd i et samarbeid med krisesentrene. Dette er også i tråd med lovens intensjon om å videreføre innholdet i tilbudet slik det er blitt gitt av krisesentrene. Her er det nærliggende å tenke at lovgiver har vært mer opptatt av krisesentrene som lavterskeltilbud enn som kvinnepolitisk aktør. Dette gjenspeiles også i hvordan myndighetene omtaler innholdet i krisesentertilbudet, som i sitatet under som er hentet fra den siste statlige handlingsplanen mot vold i nære relasjoner⁴:

Krisesenterlova bygger i stor grad på tilbudet som ble gitt av krisesentrene før loven trådte i kraft. Tilbudet skal omfatte heldøgns telefontjeneste, et trygt, midlertidig botilbud, et tilbud for dagbrukere, veiledning og nødvendig hjelp til å ta kontakt med andre tjenester, samt oppfølging i en re-etableringsfase. Det skal være et

³ Jf. Justis- og beredskapsdepartementet 2014.

⁴ Justis- og beredskapsdepartementet 2014: 17.

lavterskeltilbud, det vil si gratis for brukerne og uten krav om forhåndsvarsling eller henvisning fra andre instanser.

Samtidig er det et viktig spørsmål i denne undersøkelsen om det å benytte seg av et etablert krisesenter er tilstrekkelig med tanke på lovens krav. Det har lenge vært kjent at ordinære krisesentre ikke kan gi tilbud til brukere som har omfattende problemer med rus eller psykisk sykdom (Jonassen og Stefansen 2003). En ny studie gjennomført av NOVA viser også at krisesentrene i mange tilfeller ikke kan gi tilbud til voldsutsatte med funksjonsnedsettelse (Gundersen mfl. 2014).

At kommunene har valgt å knytte seg til eksisterende krisesentre i arbeidet med å etablere krisesentertilbud i tråd med loven, kan ses som en anerkjennelse av krisesentrenes arbeid. At krisesentrene yter god hjelp til voldsutsatte, er også dokumentert i flere brukerstudier. Kvinner som har vært på krisesenter, har uttrykt stor takknemlighet (f.eks. Jonassen og Eidheim 2001). Dette er funnet også i internasjonale studier. I en kanadisk undersøkelse (Tutty 1999) framhevet kvinnene særlig den emosjonelle støtten fra de ansatte. Eduards (1997) beskriver noe av det samme. For kvinnene er det å bli trodd og å bli tatt på alvor en viktig side ved støtten. Jeffner (1997), som skriver fra en svensk kontekst, bruker begrepet «kvinnojourkunnskap», som betegner en kroppsliggjort sensitivitet som ansatte på krisesentre har ervervet seg, og som kommer til uttrykk i måten de møter voldsutsatte på.

Et perspektiv som er blitt framhevet, er at de ansattes kompetanse må tilpasses brukergruppen. Som beskrevet av Jonassen og Skogøy (2010) har majoriteten av kvinnene som kommer til krisesentrene i dag, innvandrerbakgrunn. Dette stiller krav til kulturkunnskap og til spesiell tilrettelegging der det er nødvendig, for eksempel bruk av tolk. I vår undersøkelse har vi kun sett på det siste – om krisesentrene har anledning til å bruke tolk når det er nødvendig. Ut over dette fokuserer vi ikke på om innvandrerkvinner har særlige behov for individuell tilpasning. Vi har som utgangspunkt at det vil være store variasjoner både blant innvandrerkvinner og andre grupper i hva slags bistand og tilrettelegging den enkelte har behov for.

Mot denne bakgrunnen belyser vi følgende problemstilling i denne rapporten:

Har krisesentertilbudet i kommunene utviklet seg i tråd med lovens krav etter at krisesenterloven ble innført?

I det følgende redegjør vi for de perspektiver vi har lagt til grunn, det empiriske grunnlaget vi bygger på, og noen sentrale begreper. Deretter beskriver vi prosessen som førte fram til lovens utforming med fokus på de diskusjoner som ble ført underveis og hvilken innretning loven fikk. Vi redegjør videre for organiseringen av rapporten og forsøker å vise hvordan de empiriske analysene i hvert kapittel bidrar til å belyse den overordnede problemstillingen. Helt til slutt redegjør vi kort for lovens ulike bestemmelser, slik at leseren lett kan finne tilbake til disse underveis i lesingen av rapporten.

Perspektiver, empirisk grunnlag og begreper

Det er *kommunenes* tilbud som beskrives og vurderes i denne rapporten. Fordi kommunene bruker de eksisterende krisesentrene som kjernen i sitt tilbud, vil flere av kapitlene i rapporten handle om utviklingen i krisesentrene etter innføringen av loven. Perspektivet er imidlertid at eventuelle mangler og utfordringer formelt sett er kommunenes ansvar, men at det på flere områder i praksis vil være opp til kommunene og krisesentrene i fellesskap å sørge for at lovens krav oppfylles. Rapporten er slik sett skrevet ut fra et styringsperspektiv, slik det er vanlig å gjøre i lovevalueringer (Sverdrup 1999). I et styringsperspektiv forstås lover som styringsmiddel som påvirker enkeltpersoners og offentlig forvaltnings handlinger. Vurderingene vi gjør knytter seg slik sett til hvordan loven fungerer som politisk styringsmiddel og om den har virket etter sin hensikt. Det inngår i dette å vurdere om loven kan ha formål som er vanskelige å forene.

Det er viktig å ha i mente at loven ikke bare påvirker kommunene som del av den offentlige forvaltningen, men også de eksisterende krisesentrene. Når vi fortolker endringer vi observerer, kan vi derfor ikke forutsette at det er kommunene alene som har drevet dem fram med utgangspunkt i lovens krav. Vårt perspektiv er snarere at utviklingen kan ses som et resultat av et pågående samarbeid mellom kommunene og krisesentrene, hvor også krisesentrene tilpasser seg lovens krav slik at de nettopp kan inngå som kjernen i kommunenes krisesentertilbud.

Et poeng i denne sammenhengen er også at det kan være vanskelig å peke konkret på hvilke endringer som følger direkte av innføringen av loven, og hvilke endringer som er et resultat av et samvirke mellom loven som styringsmiddel og pågående endringsprosesser i krisesentrene. Lovens formulering og krav er også formet av innspill og vurderinger fra mange av aktørene i feltet. Slik kan loven sies å speile utviklingen i feltet like mye som å ville innføre helt nye ideer og praksiser fra myndighetene.

I en evaluering av implementeringen av en lov, er det også viktig å ta i betraktning at implementering er en kontinuerlig prosess. For denne undersøkelsen, som har skjedd bare tre år etter at krisesenterloven ble innført, er det særlig viktig å ha dette i mente. Det er etter vårt skjønn urealistisk å forvente at alle kommuner kan klare å etablere et tilbud som er i tråd med loven, etter bare tre år. Det man bør forvente er imidlertid at tilbudet er blitt bedre og mer i tråd med lovens krav. Der hvor dette ikke er tilfellet, vil det være grunn til stor bekymring for hva slags tilbud voldsutsatte får.

Rapporten er basert på et omfattende empirisk materiale. Vi har analysert foreliggende data om både kommunene og krisesentrene. Vi har også samlet inn egne data i form av spørreskjemadata fra kommunene og krisesentrene, og vi har gjennomført en kvalitativ undersøkelse blant åtte krisesentre. Vi har oppholdt oss to dager på hvert av disse krisesentrene, og vi har intervjuet både ledere, ansatte og brukere.

Analysene vi har gjort, er enkle, og fokuserer på helhetsbildet: hvordan ser krisesentertilbudet ut i landet som helhet tre år etter innføringen av loven? Vi fokuserer i liten grad på hvilke faktorer variasjon henger sammen med – med ett unntak: når vi analyserer kommunedataene skiller vi mellom verts- og samarbeidskommuner. Vertskommuner er kommuner som har et krisesenter lokalisert i kommunen, mens samarbeidskommuner ikke har det. Når en samarbeidskommune benytter et krisesenter, er det altså lokalisert i en annen kommune.

I krisesenterloven brukes begrepet krisesentertilbud om det helhetlige tilbudet som skal sikre voldsutsatte, og krisesenter om et konkret sted der det gis tilbud til voldsutsatte og som brukere og ansatte omtaler som et krisesenter. Et krisesentertilbud kan, slik loven definerer det, gis utenom et krisesenter. I rapporten bruker vi i hovedsak disse begrepene på samme måte som i lovteksten. Etter innføringen av loven har kommunene etablert tilbud til menn.

Disse er for en stor del etablert som egne tilbud i regi av et eksisterende krisesenter for kvinner, men det varierer om det er rimelig å omtale dem som krisesentre for menn. I teksten omtaler vi disse som manns- og kvinnetilbud.

Fra forslag til lov

Spørsmålet om å lovfeste krisesentertilbudet var gjenstand for vurdering og diskusjon lenge før loven trådte i kraft i 2010. Krisesenterloven er en oppfølging av anbefalinger som ble fremmet av Kvinnevoldsutvalget⁵. Kvinnevoldsutvalget startet sitt arbeid i 2001 og fikk som del av sitt mandat å vurdere behovet for lovfesting av krisesentrene. Utvalget avga sin innstilling i 2003, og foreslo at det burde innføres en egen krisesenterlov. Utvalget framhevet at loven burde formalisere rolle- og ansvarsfordelingen mellom krisesentrene og ulike hjelpeinstanser. Kvinner og barn skulle sikres et hjelpetilbud som var helhetlig og brukervennlig. Utvalget anbefalte lovregulering av krisesentrenes taushetsplikt og av krisesentres opplysningsplikt til barneverntjenesten. Videre anbefalte de tiltak som ville øke kunnskapen om reglene for taushetsplikt og unntakene fra disse i forbindelse med tverretattlig samarbeid. Samtidig understreket Kvinnevoldsutvalget at lovfestingen ikke måtte true krisesentrenes unike posisjon som et tilfluktssted med lav terskel som nærer stor tillit hos kvinner utsatt for vold i nære relasjoner. Utvalget understreket også at tilbudets tilgjengelighet for brukerne, variasjonen i tilbudet og at tilbudet var gratis for beboerne, ikke måtte stå i fare ved en lovfesting.

Forslaget fra Kvinnevoldsutvalget ble tatt inn i Soria Moria-erklæringen som Stoltenberg-regjeringen utformet for perioden 2005–2009⁶. Her het det at: «...regjeringen vil lovfeste krisesentertilbudet» samt «styrke innsatsen mot familievold og vold mot kvinner og barn, og sørge for en bedre koordinering av hjelpeapparatet slik at mennesker som blir berørt av alvorlig kriminalitet lettere kan få den hjelpen de trenger.» Dette fulgte den «rødgrønne» regjeringen, ved Justis- og politidepartementet, opp i handlingsplanen mot vold i nære relasjoner – Vendepunkt – fra 2008, og senere med forslaget om lovfesting av

⁵ NOU 2003:31.

⁶ Meld St. 15 (2012–2013).

krisesentertilbudet⁷. Handlingsplanen fra 2008 ble videreført i «Handlingsplan mot vold i nære relasjoner 2012» deretter i «Handlingsplan mot vold i nære relasjoner 2014–2017»⁸. Både i sistnevnte handlingsplan og i stortingsmeldingen om vold i nære relasjoner⁹ fremheves kommunenes samordningsansvar gjennom krisesenterloven.

Lovforslaget og begrunnelsen for det er nedfelt i Ot.prp. nr. 96 (2008–2009) Om lov om kommunale krisesentertilbud. Bakgrunnen for lovforslaget var et ønske om å tydeliggjøre det offentliges ansvar for å sikre at personer som er utsatt for vold i nære relasjoner får beskyttelse, hjelp og oppfølging gjennom et helhetlig tilbud. Gjennom å pålegge kommunene ansvaret for tilbudet skulle også samarbeidet mellom ulike akuttiltak og den mer langsiktige oppfølgingen som mange voldsutsatte har behov for, bedres. Hva som regnes som vold i nære relasjoner, er grundig diskutert i lovens forarbeider¹⁰. Det viktige her er at krisesentertilbudene har en vid målgruppe etter loven. Forarbeidene understreker at loven ikke skal tolkes slik at tidligere brukergrupper faller utenfor tilbudet, eller at det tilbudet som eksisterte før loven trådte i kraft, blir forringet som følge av loven. Det er tvert imot et formål å sikre og styrke tilbudet til alle *nåværende* brukergrupper (dvs. de som hadde et tilbud før loven trådte i kraft), og til de som vil komme til i framtiden. Som eksempel nevner forarbeidene kvinner, menn og barn som er utsatt for menneskehandel og voldtekt fra *andre* enn en nærstående person.

I lovforslaget ble det lagt til grunn at krisesentrene fortsatt skal være et lavterskeltilbud som er gratis for brukerne, og et sted der en kan regne med å bli mottatt uten henvisning fra andre instanser. Lovforslaget ivaretok derfor langt på vei de hensynene som Kvinnevoldsutvalget så som sentrale. På et meget viktig punkt skiller imidlertid Kvinnevoldsutvalget og proposisjonen lag. Mens Kvinnevoldsutvalget var opptatt av å lovfeste de eksisterende krisesentrene, altså krisesentrene som institusjoner, var man i lovforslaget opptatt av å sikre *krisesentertilbudet*. Dette innebærer at kommunene kan oppfylle lovens krav gjennom å la andre aktører levere et krisesentertilbud gjennom

⁷ Høringsnotat 2008, Ot.prp. nr. 96 2008-2009, Innst. O. nr. 130.

⁸ Begge Justis- og beredskapsdepartementet.

⁹ Meld. St. 15 (2012–2013).

¹⁰ Ot.prp. nr. 96 (2008–2009), s. 38 ff.

bruk av de eksisterende krisesentrene, for eksempel interkommunale selskaper, private organisasjoner eller stiftelser. I forarbeidene ble det imidlertid nevnt at kommunene bør i størst mulig grad samlokalisere bo- og dagtilbudet slik at kompetansen samles på ett sted¹¹.

Lovforslaget omfattet også menn, mens Kvinnevoldsutvalgets fokus var å sikre et tilbud til voldsutsatte kvinner og deres barn. Dette speiler utvalgets mandat, som blant annet var å «utrede stillingen for kvinner som utsettes for fysisk og psykisk vold, trusler og overgrep av nåværende eller tidligere samlivspartner.»¹²

Etter lovens § 2 skal kommunene sørge for god kvalitet i tilbudet¹³. Krav til kvaliteten må sees i sammenheng med at variasjoner i kvaliteten i tilbudet ved landets krisesentre har vært en utfordring i mange år (jf. Jonassen og Eidheim, 2001, Jonassen og Stefansen 2003 og Jonassen et. al 2008). Tidligere var kravene til sentrene regulert gjennom et årlig rundskriv fra Barne- og likestillingsdepartementet (BLD). I tillegg pågikk utviklingsarbeid i regi av krisesentrene selv og de to paraplyorganisasjonene for krisesentre.

Verken loven eller forarbeidene presiserer i særlig grad hva som ligger i kravet om god kvalitet. Det vises til kravene som er formulert i lovens §§ 2 og 3, men det sies lite konkret om innholdet i kravene. Det framgår snarere at formuleringen 'god kvalitet' skal ses på som en normativ standard der innholdet skal utvikles og endres i tråd med samfunnsutviklingen for øvrig:

Departementet viser til at når kommunen er tillagd ansvaret for å sørge for eit krisesentertilbod, så er kommunen ansvarleg for å sikre fagleg kvalitet, bemanning, tilrettelegging av lokale, for at tilbodet finst innafor rimeleg reiseavstand o.a. Departementet har derfor valt å nytte omgrepet 'god kvalitet' som uttrykk for ein standard for korleis det nærmare innhaldet skal fastsetjast. At lova inneheld ein slik standard, inneber at dei normane som styrer innhaldet i lova, blir utvikla og endra over tid som ein del av samfunnsutviklinga. (Ot.prp. nr. 96 (2008–2009), s. 53)

¹¹ Ot.prp. nr. 96 (2008–2009), s. 77.

¹² NOU 2003:31, pkt. 2.1.

¹³ Ot.prp. nr. 96 (2008–2009), s. 77.

Av proposisjonen fremgår det at flere høringsinstanser mente at Barne- og likestillingsdepartementet burde gått lenger i å lovregulere innholdet i tilbudet, blant annet at kommunene burde fått en minstestandard å forholde seg til.¹⁴

I kvalitetskravet må det imidlertid kunne innfortolkes at tilbudet som helhet tilfredsstillende noen kvalitative minimumskrav knyttet til alle deler av tilbudet; herunder tilgjengelighet, fysisk utforming, sikring av lokaler/trygghet, at tjenestene som ytes holder et tilfredsstillende nivå sett i forhold til brukernes behov, at tilbudet er individuelt tilrettelagt, geografisk tilgjengelig og at ivaretagelsen av brukerne i akutfasen og i oppfølgingsfasen er i tråd med lovens intensjoner. Dette kan også ses i sammenheng med *det ulovfestede kravet til forsvarlighet* som ellers eksisterer for all offentlig forvaltning og tjenesteyting. Mottakere av offentlige tjenester og ytelser har en rett til at ytelsen eller tjenesten tilfredsstillende en kvalitativ minstestandard.¹⁵

Før loven trådte i kraft var det store lokale variasjoner i kriesenterplasser sett i forhold til befolkningstettheten. Det var derfor et formål med loven å etablere et kriesentertilbud med «jevne kvalitet over hele landet»¹⁶. Uavhengig av hvor man bor i landet, skal kvinner, menn og barn ha tilgang til et likeverdig tilbud.

Barn som selvstendige brukere

Loven definerte barn som selvstendige brukere. Selv om barn har vært brukere siden kriesentrene ble opprettet, har de gjerne blitt oppfattet som «vedheng» til mødrene¹⁷. Denne praksisen har vært kritisert lenge før loven kom både av offentlige aktører¹⁸ og av kriesentrene selv.

Øverlien mfl. (2009) gjennomførte før loven ble innført en kartlegging av barn og unge på kriesentrene. Undersøkelsen viste at barnas status ved kriesentrene var uklar, at det var store variasjoner i tilbudet til barn på landsbasis, at mange barn manglet informasjon om hvorfor de var på kriesenteret,

¹⁴ En minstestandard er for eksempel utarbeidet i Danmark hvor kriesentertilbudet er lovfestet i serviceloven § 3.

¹⁵ Jf. Fusa-dommen, Rt. 1990, s. 874.

¹⁶ Ot.prp. nr. 96 (2008–2009), s. 6.

¹⁷ Jf. Ot.prp. nr. 96 (2008–2009).

¹⁸ NOU 2003:31.

og hva som skulle skje videre. Undersøkelsen viste også at sentrene fokuserte mer på de eldre enn de yngre barna, og at oppfølgingen etter krisesenteroppholdet i stor grad handlet om mødrenes behov.

Øverlien mfl. drøftet også skillet mellom barn som selvstendige rettssubjekter i krisesentertilbudet og barn som medfølgende omsorgsperson. I rapporten argumenterte forskerne for at myndighetene burde ta stilling til om krisesentrene skulle fortsette en tilnærming der omsorgspersonene var primærperson og barn sekundærperson, eller om tilbudet skulle rettes mot barn som primærpersoner.

Det opprinnelige forslaget til krisesenterlov omtalte barn som «medfølgende» mor eller annen omsorgsperson, altså en modell der den voksne er primærperson og barnet sekundærperson. Denne modellen var fra Barne- og likestillingsdepartementets side begrunnet ut fra et ønske om å presisere at krisesentrene først og fremst er et tilbud til voldsutsatte voksne. Barn under 18 år som kommer alene til et krisesenter skal som hovedregel henvises videre til barnevernet. Flere høringsinstanser mente imidlertid at formuleringen bidro til en uklar status for barna. Dermed valgte departementet å fjerne «medfølgende» i loven og presiserte i stedet at lovforslaget retter seg mot «kvinner, menn og barn». Dette endret imidlertid ikke i utgangspunktet at voldsutsatte barn under 18 som henvender seg alene, primært hører inn under barnevernets ansvarsområde. De barna som kommer i følge med sine omsorgspersoner, har samtidig en selvstendig rett til et tilfredsstillende krisesentertilbud.

Lovens § 3 stiller krav om god ivaretagelse av barn på krisesenter, tilpasset barnets særlige behov. Blant annet skal barnets rettigheter etter annet lovverk søkes ivaretatt, herunder rett til helsehjelp, bistand i forbindelse med oppfølging av skole, barnehage og liknende. Etter FNs barnekonvensjons artikkel 3 nr. 1 skal barnets beste være et grunnleggende hensyn i alle handlinger som berører barn. Dette gjelder også for krisesentertilbudene. Det innebærer at barnet må sikres en tilværelse som imøtekommer dets grunnleggende behov for omsorg, oppfølging og stimulering. Etter barnekonvensjonens artikkel 12 skal alle barn som er i stand til å uttrykke egne synspunkter, gis rett til dette i alle forhold som vedrører barnet. Barn på krisesenter har en rett til å bli informert om sin egen og familiens situasjon, til å bli inkludert i sentrale spørsmål som angår barnets hverdag, og til å komme med sine synspunkter på dette.

Også disse rettighetene skal søkes ivaretatt gjennom kravet til god ivaretagelse av barn i krisesenterlovens § 3.

Menn som brukere av krisesentertilbud

Krisesenterloven definerer også menn som brukere av krisesentertilbud. Før loven ble innført ble det fra krisesentrene selv reist spørsmål om sentrene burde åpne for å ta imot menn. Den ene paraplyorganisasjonen til krisesentrene, Krisesenterforbundet, har ønsket en slik endring. Den andre, Krisesentersekretariatet, har vært imot med den begrunnelse at det ville være vanskelig å beholde krisesentrene som et trygt lavterskeltilbud fordi man risikerte at voldsutøvere ga seg ut for å være voldsutsatte. Dessuten ville menn ved sentrene være en utfordring for kvinner med restriksjoner mot å omgås det motsatte kjønn. Menn på krisesentrene ville begrense disse kvinnenes frihet.

Barne- og likestillingsdepartementet valgte imidlertid å gå inn for at kommunenes plikt til å innføre et krisesentertilbud også skulle omfatte menn, med henvisning til at det følger av menneskerettsloven at alle mennesker skal beskyttes mot vold. Dessuten mente departementet at også menn utsatt for menneskehandel, tvangsekteskap og æresrelatert vold vil ha behov for et beskyttet botilbud. I tillegg ble det anført at man ikke kunne utelukke nye voldsformer i fremtiden som vil gi menn behov for et beskyttet botilbud.

En overvekt av høringsinstansene som uttalte seg til forslaget om ny krisesenterlov, var positive til at kommunen skulle få en plikt til å sørge for et krisesentertilbud til begge kjønn. Det var imidlertid motstand blant høringsinstansene mot den kjønnsnøytrale ordlyden i det opprinnelige lovforslaget som påla kommunene å sørge for et krisesentertilbud til *personer* utsatt for vold i nære relasjoner¹⁹. Barne- og likestillingsdepartementet valgte å omformulere lovteksten slik at brukergruppene kvinner, menn og barn klart framgikk av lovens overskrift.

I høringsnotatet skrev Barne- og likestillingsdepartementet at botilbudet til kvinner og menn som hovedregel skulle være separat. Flere høringsinstanser var negative til denne formuleringen. Et argument var at kommuner kunne

¹⁹ Ot.prp. nr. 96 (2008-2009), s. 42

komme til å bygge opp felles tilbud av økonomiske årsaker. Etter høringsrunden valgte departementet derfor å ta inn et eksplisitt krav om at botilbudet til kvinner og menn skal være fysisk atskilt; «... *ettersom departementet reknar dette som ein særlig viktig kvalitet ved tilbodet*»²⁰.

At kommunen skal ha et krisesentertilbud til menn, er altså et nytt krav som følge av krisesenterloven. Kravet innebærer at kommunene kan velge å gi tilbudet gjennom krisesentrene eller gjennom andre tjenestetilbud. Også for de fleste krisesentrene representerte tilbudet til menn et nytt tilbud – i alle fall som beboertilbud. Ganske mange sentre har hatt samtaletilbud for menn også før loven kom. I 2007 ga om lag halvparten av krisesentrene et slikt tilbud²¹.

Organiseringen av rapporten

Den overordnede problemstillingen vi belyser i rapporten, er om kommunenes krisesentertilbud er i ferd med å bli etablert på en slik måte at kravene i krisesenterloven oppfylles. Temaene som tas opp i de ulike kapitlene, bidrar til å belyse denne problemstillingen. Den overordnede problemstillingen tar høyde for at kommunenes arbeid med å implementere krisesenterloven fortsatt er i en tidlig fase. De vurderingene vi gjør baserer seg på data som er innhentet bare tre år etter at loven ble innført i 2010.

Kapitlene som følger omhandler følgende tema: I kapittel 2 beskriver vi det empiriske grunnlaget for undersøkelsen. Vi har benyttet to foreliggende datakilder: «krisesenterstatistikk» som Sentio Research har samlet inn på oppdrag fra Bufdir, og som vi har fått tilgang til, og data fra Statistisk sentralbyrås KOSTRA-database, som består av data som kommunene rapporterer inn om sin virksomhet. I tillegg har vi gjennomført spørreskjemaundersøkelser blant kommuner og krisesentre, og gjennomført en kvalitativ studie av åtte krisesentre som var valgt ut med tanke på variasjon i størrelse, geografisk plassering og tilhørighet til de to krisesenterorganisasjonene.

I kapittel 3 fokuserer vi på utviklingen i bruken av krisesentertilbud etter at loven ble innført og vurderer om tilgangen til krisesentertilbud er blitt

²⁰ Ot.prp. nr. 96 (2008-2009), s. 43.

²¹ Ot.prp. nr. 96 (2008-2009), s. 14.

endret i samme periode. Dette er viktige spørsmål tatt i betraktning at krisesentertilbudet skal være et lavterskeltilbud. Det innebærer at tilbudet må ha plass til de som har behov og at reiseveien ikke må være for lang. Loven spesifiserer også at voldsutsatte skal kunne velge krisesentertilbud fritt. Vi diskuterer hva dette betyr for krisesentertilbudene, og hva slags praksiser som kan representere brudd med loven.

I kapittel 4 fokuserer vi på kommunenes finansiering av krisesentertilbudene og på endringer i krisesentertilbudenes formelle driftsform. Med innføringen av krisesenterloven fikk kommunene ansvar for å sørge for at krisesentertiltakene har tilstrekkelig midler til å bidra med et kvalitativt godt tilbud til voldsutsatte. De fikk også en økning i rammetilskuddet som skulle kompensere for de økte utgiftene. Vi belyser om kommunene bruker midlene til krisesentertiltak, og hvordan krisesentertiltakene opplever at deres økonomiske betingelser har utviklet seg etter at loven kom. Vi viser også hvordan kommunene har valgt å organisere krisesentertilbudet, ut fra tanken om at kommunalisering kan være en strategi kommunene velger for å få til bedre samordning av hjelpen til voldsutsatte.

Krisesenterloven fastslår at tilbudet til voldsutsatte skal være helhetlig og at det skal omfatte reetableringsfasen. Dette betyr at voldsutsatte har behov for hjelp som går ut over det som kan gis i et ordinært krisesenter. For å oppfylle loven, må det være samarbeid mellom krisesentertiltaket og det øvrige tiltaksapparatet. I kapittel 5 er nettopp dette tema: har kommunene klart å integrere krisesentertilbudet med den øvrige tiltakskjeden? Vi bruker enkle indikatorer på formelt samarbeid for å si noe om dette, og supplerer med eksempler fra de åtte krisesentrene vi besøkte som ledd i undersøkelsen. Et spørsmål vi ser spesielt på, er hvordan oppgaven med å finne bolig til voldsutsatte løses.

I kapittel 6 fokuserer vi på om kommunens krisesentertilbud ivaretar alle grupper som etter loven skal rommes av tilbudet. Med loven ble menn definert som en målgruppe på lik linje med kvinner. Vi belyser derfor kommunenes etablering av krisesentertilbud til menn spesielt og spør: er tilbudene innrettet slik at lovens krav om likeverdighet blir oppfylt? Vi belyser også om kommunene har et tilbud til voldsutsatte med tilleggspromblematikk – enten i regi av ordinære krisesentre eller organisert på annen måte. Dersom disse gruppene

ikke gis et tilbud, er det et brudd med lovens intensjon om at kommunene skal gi alle som er utsatt for vold i nære relasjoner et krisesentertilbud.

I kapittel 7 fokuserer vi på den fysiske standarden i krisesentertilbudene og på fysisk sikkerhet. For at krisesentertilbudene skal fungere som gode tilbud for voldsutsatte må de holde en viss fysisk standard. Ikke minst er dette viktig med tanke på barn som også skal ha et hverdagsliv mens de er på krisesenteret. Vi belyser viktige dimensjoner ved den fysiske standarden i krisesentertilbudene, og sammenligner også tilbudene til kvinner og menn – som etter loven må være atskilt – langs denne dimensjonen. Det samme gjør vi når det gjelder sikkerhet. Ifølge loven skal krisesentertilbudet være sikkert, slik at brukerne kan føle seg trygge. Hvordan sikkerheten er ivaretatt i krisesentertilbudene, er derfor et viktig spørsmål i undersøkelsen.

Barn er ikke en ny brukergruppe i krisesentertilbudene, men de har med innføringen av loven blitt definert som en selvstendig brukergruppe. Det betyr at krisesentertilbudene må yte hjelp som er tilpasset barns alder og behov. I kapittel 8 undersøker vi derfor hva slags hjelp og oppfølging barn får i krisesentertilbudene. Som ledd i dette undersøker vi om krisesentertilbudene har egne ansatte som har ansvar for tilbudet til barn, og hva slags kompetanse denne gruppen ansatte har. Et utgangspunkt er at sårbare barn trenger kompetente voksne tilstede i krisesentertilbudet. Vi ser spesielt på hvordan barn blir ivaretatt når de kommer sammen med mor og når de kommer sammen med far. Klarer krisesentertilbudene å ivareta barn som kommer sammen med far på samme måte som barn som kommer sammen med mor? Hvilke utfordringer gir kravet om atskilte botilbud for muligheten til å gi barn et godt og likeverdig tilbud? Vi drøfter også utviklingen i samarbeidet mellom krisesentertiltakene og barnevernet, og hva som er riktig praksis i henhold til loven når det gjelder melding til barnevernet.

I kapittel 9 fokuserer vi på hva slags kompetanse de ansatte og lederne i krisesentertiltakene har. I loven er kompetanse knyttet til kvaliteten på tilbudet som gis. Utgangspunktet er at voldsutsatte har sammensatte og forskjellige behov, og at det er viktig at krisesentertilbudene har ansatte med tilstrekkelig kompetanse til å ivareta dem. Å jobbe i et krisesentertiltak kan være utfordrende, og det er viktig at ansatte ivaretas gjennom veiledning og mulighet for

faglig videreutvikling. Vi har derfor undersøkt hvordan mulighetene er for slike tilbud for ansatte i krisesentertilbudene.

I kapittel 10 retter vi fokus mot kommunenes arbeid mot vold i nære relasjoner generelt, og på hvordan kommunene følger opp krisesentertilbudet spesielt. Med innføringen av krisesenterloven fikk kommunene ikke bare ansvar for krisesentertiltak, det var også forventet at kommunene skulle ta et helhetlig grep om arbeidet mot vold i nære relasjoner. I forarbeidene nevnes at kommunene ble forventet å foreta en gjennomgang av tjenestetilbudet til voldsutsatte. Myndighetene har også lagt til rette for at kommunene skal lage handlingsplaner på området, de har laget veiledere og gir tilbud om assistanse fra kompetansemiljøer. I kapitlet ser vi blant annet på om kommunene har gjennomført internkontroll med krisesentertilbudet, slik loven krever. Vi drøfter også Fylkesmannens tilsyn som ledd i kvalitetssikringen av tilbudet. Avslutningsvis belyser vi hvordan kommunene vurderer lovens ulike krav: er de tilstrekkelig spesifiserte? Svarene peker på der det kan være aktuelt å gjøre endringer eller sette inn tiltak.

I kapittel 11 oppsummeres funnene i de foregående kapitlene. Videre drøfter vi hvorvidt kommunenes krisesentertilbud samlet sett har utviklet seg i tråd med lovens krav etter innføringen av loven i 2010. Vi drøfter også om det er grunnlag for å foreslå endringer i loven og/eller for å iverksette andre typer av tiltak. Her vurderer vi spesielt tiltak som kan støtte opp om kommunenes implementering av krisesenterloven og samarbeidet mellom krisesentertiltakene og det øvrige tjenesteapparatet.

Lovens bestemmelser

Formålet med krisesenterloven er regulert i lovens §1 og er å sikre et godt og helhetlig krisesentertilbud til kvinner, menn og barn som er utsatt for vold eller trusler om vold i nære relasjoner.

I følge lovens §2 skal kommunen sørge for et krisesentertilbud som skal kunne brukes av personer utsatt for vold eller trusler om vold i nære relasjoner og som har behov for rådgivning eller et trygt og midlertidig botilbud. Tilbudet skal kunne oppsøkes uten henvisning eller timeavtale og være et *lavterskertilbud*.

Tilbudet skal gi brukerne støtte, veiledning og hjelp til å ta kontakt med andre deler av hjelpeapparatet. Dessuten skal tilbudet omfatte:

- Et krisesenter eller et tilsvarende gratis, helårs, heldøgns, trygt og midlertidig botilbud
- Gratis dagtilbud
- Helårs og heldøgnstilbud for råd og veiledning pr. telefon
- Oppfølging i reetableringsfasen
- Atskilt botilbud for kvinner og menn

Kommunen har også ansvar for å sørge for *god kvalitet* på tilbudet, blant annet gjennom at de ansatte har kompetanse til å ivareta brukernes særskilte behov. Nærmere retningslinjer for kvaliteten på tilbudet og til fysisk sikring av lokalene kan reguleres gjennom forskrift.

Loven pålegger videre i §3 at kommunen skal sørge for at tilbudet så langt som mulig skal være *individuell tilrettelagt*. Kommunen skal sørge for å ivareta *barn* på en god måte tilpasset deres særskilte behov og sørge for at barna får oppfylt de rettighetene de har etter andre regelverk. Kommunen skal videre sørge for at brukerne av botilbudet og dagtilbudet får tilgang til *kvalifisert tolk* der det er nødvendig for et fullverdig tilbud, og for *kvalitetssikring, bestilling og betaling av tolketjenester*.

Lovens § 4 gjelder samordning av tjenester. Her pålegges kommunen å sørge for helhetlig oppfølging av brukerne gjennom samordning av krisesentertilbudet og andre deler av tjenesteapparatet. I annet ledd fremgår det at krisesentertilbudet kan inngå i individuelle planer utarbeidet etter andre deler av lovverket.

Videre regulerer loven taushetsplikt for de ansatte i § 5 og opplysningsplikt til barneverntjenesten i § 6. Disse bestemmelsene skiller seg fra lovens øvrige bestemmelser ved at de retter seg direkte mot ansatte i tilbudene og ikke mot kommunene. Ansatte gis her en tilsvarende streng taushetsplikt som ansatte i barneverntjenesten. Den samme opplysningsplikten som framgår av barnevernloven § 6-4 andre ledd fremgår nå direkte av krisesenterloven. Dessuten stilles det krav om politiattest fra dem som jobber i kontakt med brukerne ved krisesentrene i § 7.

Loven har bestemmelser med formål å sikre at lovens krav følges opp. Lovens §8 inneholder en bestemmelse om internkontroll mens statlig tilsyn fra Fylkesmannen, er regulert i lovens §9.

Det følger av lovens definisjon av krisesentertilbud som kommunalt ansvar at det påligger kommunene å følge opp og utbedre svikt og mangler i tilbudet, manglende finansiering eller andre forhold som bidrar til at tilbudet ikke tilfredsstiller lovens krav.

2 Metode og datainnsamling

Innledning

Problemstillingene vi belyser i evalueringen, forutsetter både bredde- og dybdekunnskap. Dette gjør det nødvendig å benytte et multimetodisk design som innebærer «... at man studerer et fenomen ved hjelp av ulike metodiske innfallsvinkler som gir ulike datagrunnlag» (Bakketeig, 2012). I rapporten analyserer vi både kvantitative og kvalitative data. De kvantitative omfatter a) surveydata vi har samlet inn fra kommunene («kommunesurveyen») og fra krisesentrene («krisesentersurveyen»), og b) innsamlet krisesenterstatistikk fra Sentio Research. I tillegg har vi gjennomført intervjuer med ledere, ansatte og brukere ved et utvalg av krisesentre. Dessuten anvender vi data fra Statistisk sentralbyrås (SSB) database KOSTRA (kommune–stat-rapportering). Databasen samler kommunenes rapportering om sin virksomhet til statlige myndigheter.²²

For å gjennomføre en lovevaluering er det nødvendig å ha et datamateriale som grunnlag for å vurdere sammenhengen mellom juss og praksis, herunder å undersøke mulige vekselvirkninger mellom disse og å vurdere behov for eventuelle endringer i lov eller forskrift. På bakgrunn av data materialet vil vi foreta en juridisk analyse. Utgangspunktet for en slik analyse er lovgivers intensjoner og rettsreglens ordlyd slik de kommer til uttrykk i forarbeider og lovtekst og andre relevante offentlige dokumenter og rettskilder.

Kommunesurveyen

For å framskaffe data om kommunenes arbeid med å implementere krisesenterloven har vi gjennomført en spørreskjemaundersøkelse blant kommunene. Kommunesurveyen ble sendt ut elektronisk til alle landets 428 kommuner. Etter tre påminnelser hadde bare 35 prosent av kommunene svart. For å øke svarprosenten ringte vi rundt til et utvalg kommuner basert på en målsetting

²² For mer informasjon, se: <http://www.ssb.no/offentlig-sektor/kostra/>

om å oppnå svar fra 50 prosent av kommunene.²³ Etter ringerunden hadde vi fått inn tilbakemeldinger fra 173 kommuner, tilsvarende en svarprosent på 40. Dette er en lav svarprosent, noe det må tas hensyn til i tolkningen av resultatene. Vi kan anta at kommuner som har svart, har hatt en mer aktiv rolle i implementeringen av krisesenterloven enn kommuner som ikke har svart.

Gjennom ringerunden til utvalgte kommuner har vi fått innsikt i hva som kan være årsaker til at enkelte kommuner ikke har besvart undersøkelsen.

Følgende begrunnelser gikk igjen:

- Hadde ikke tid eller kapasitet til å svare.
- Personen som fikk invitasjonen om å delta i undersøkelsen, var ikke i stand til å besvare og har videresendt henvendelsen til andre i kommunen, eller til krisesenteret.
- Kommunen manglet oversikt over tematikken, eller hadde hatt store utskiftninger i staben.

I kommuner som har deltatt i undersøkelsen, er det i hovedsak ledere på øverste nivå som har svart på spørreskjemaet (51 prosent), etterfulgt av ledere på lavere nivå (18 prosent), ansatte i rådmannens stab (14 prosent), andre (12 prosent), og rådmannen selv (5 prosent).

Frafallsanalysen (tabeller ikke vist) viser at:

- Samtlige av landets fylker, med unntak av Oslo, er representert
- Svarprosenten varierer etter fylke. Østfold kommer best ut med 61 prosent mot Nord-Trøndelag med 26 prosent.
- Svarprosenten varierer etter landsdel og Østlandet har høyest svarprosent (46) mot Nord-Norge som har lavest (30).
- Svarprosenten varierer etter befolkningsstørrelse, og det er flest besvarer fra de kommuner med over 20 000 innbyggere (48 prosent). Der nest er mellomstore kommuner med mellom 5 000 og 20 000 representert ved 47 prosent av kommunene, mens små kommuner med under 5 000 innbyggere utgjør 33 prosent av datamaterialet.

²³ Utvalget av kommuner til ringerunden ble valgt ut på bakgrunn av en analyse av fordelingen av innkomne svar etter geografisk beliggenhet, samt fordeling av store og små kommuner.

- «Vertskommuner», dvs. kommuner som huser et krisesenter, har deltatt i større grad enn «samarbeidskommuner», dvs. kommuner som benytter et krisesentertilbud lokalisert i en annen kommune. Totalt har 62 prosent av alle mulige vertskommuner deltatt mot 37 prosent av alle mulige samarbeidskommuner.

Fordi svarprosenten i kommunesurveyen er så lav, har vi beregnet feilmarginen for analysene vi presenterer.²⁴ Antallet svar tilsier en feilmargin på 5,9 prosent. Dette betyr at det faktiske gjennomsnittet for alle 428 kommuner med 95 prosent sannsynlighet vil være mellom 5,9 prosent lavere eller høyere enn det vi rapporterer i våre analyser.

Krisesentersurveyen

For å få kunnskap om hvordan tilbudet i krisesentrene har utviklet seg etter innføringen av krisesenterloven, har vi gjennomført en spørreskjemaundersøkelse til krisesentrene som var i drift på undersøkelsestidspunktet, dvs. i 2013. Krisesentersurveyen ble sendt ut elektronisk til totalt 46 krisesentertilbud. Merk at Krisesenter for Sunnmøre er organisert i to separate tilbud, ett til kvinner og ett til menn. Dette gir totalt 47 mulige respondenter. Ved endt innsamling hadde 43 krisesentertilbud deltatt, noe som gir en total svarprosent på 96. Krisesentersurveyen ble i hovedsak utfylt av ledere ved krisesentertilbudet (93 prosent).

Den høye svarprosenten tilsier at dette datamaterialet er representativt for landets krisesentertilbud. Vi har derfor ikke beregnet feilmarginer for analyser basert på dette datamaterialet.

I surveyen til krisesentrene har vi stilt spørsmål på en del områder om situasjonen etter at loven er innført og om før loven ble innført. Når vi presenterer tabeller og figurer som rapporterer resultater fra 2009 og fra 2013 er det altså basert på krisesentrenes svar i 2013 om hvordan situasjonen var i 2009. Sammenlignet med et datamateriale samlet inn på to ulike tidspunkter,

²⁴ Formelen for feilmargin er gitt ved $1,96 * (\sqrt{0,25 / \text{antall deltakende kommuner}}) * (\sqrt{(\text{antall kommuner totalt} - \text{antall deltakende kommuner}) / \text{antall kommuner totalt}})$, hvor totalt antall mulige kommuner er 428.

innebærer vårt materiale noe mer usikkerhet, ettersom en forutsetning er at respondentene husker tilbake i tid.

Krisesenterstatistikk fra Sentio

I tillegg til de undersøkelsene vi selv har gjennomført, har vi benyttet oss av tilgjengelig statistikk om krisesentrenes virksomhet for å belyse utviklingstrekk etter innføringen av krisesenterloven. Sentio Research AS har siden 2007 samlet inn krisesenterstatistikk på vegne av Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet. Statistikken handler både om brukerne og selve krisesentrene. Vi har fått tilgang til rådata for årene 2008–2012, og har brukt disse i noen analyser. I tillegg vil vi enkelte steder referere til krisesenterstatistikk for 2013. Disse opplysningene er hentet fra publikasjonen Bufdir 2014, som står oppført i referanselisten.

Intervjudataene

For å få et nærmere innblikk i hvordan krisesentrene – leder og ansatte – har erfart situasjonen etter innføringen av loven og plasseringene av ansvaret for krisesentertilbudet hos kommunene, har vi gjennomført intervjuer ved åtte krisesenter. Disse er valgt ut med tanke på variasjon. Vi valgte å inkludere både store og mindre sentre og sentre som var medlemmer i begge de to paraplyorganisasjonene (Krisesentersekretariatet og Krisesenterforbundet), ettersom disse har representert ulike tilnærminger for krisesentervirksomheten. Hvilke sentre som inngår er anonymisert, med sikte på å få så frie innspill som mulig og å unngå at resultatene blir brukt som en evaluering av de konkrete sentrenes virksomhet, siden dette ikke er formålet med evalueringen.

Vi oppholdt oss to dager ved de fleste sentrene. Dette ga oss mulighet til å få et innblikk i sentrene virksomhet. Vi ble også vist rundt på alle sentrene, slik at vi fikk innblikk i den fysiske utformingen av lokalene og hva slags sikkerhetstiltak sentrene hadde.

Intervjuene med ledere og ansatte ble gjort separat for å få fram eventuelle forskjeller i vurderinger og erfaringer. Lederintervjuene ble gjennomført som individuelle intervjuer og varte cirka halvannen time. Ansattintervjuene ble gjennomført som fokusgruppeintervjuer med cirka en times varighet. En fordel ved å bruke fokusgruppeintervjuer er at man får innhentet erfaringer hos flere informanter gjennom ett intervju. Fokusgrupper er også godt egnet

til å få fram problemstillinger informantene er opptatt av, men som forskeren ikke har tenkt på i utgangspunktet.

Intervjuene både med ledere og ansatte ble, med ett unntak, gjennomført av to forskere. Intervjuguiden for begge intervjuformer var temabasert og utarbeidet med utgangspunkt i prosjektets problemstillinger. Hovedtemaer var historikken til krisesentrene (lederintervjuene), tilbudet til kvinner, menn og barn ved sentrene, bruk av tolk, samarbeid mellom krisesenteret og kommunene / det øvrige hjelpeapparatet og kompetanse. Fordi en viktig målsetting for oss var å kartlegge endringer etter at loven kom, var endringer i måten å arbeide på og vurderinger rundt krisesenterloven og dens betydning sentrale temaer i intervjuene. Vi gjorde opptak av intervjuene som senere ble transkribert.

Vi har også gjennomført intervjuer med 36 brukere ved syv av de åtte krisesentrene. Ved ett senter var det ingen brukere som meldte interesse for å delta. Dette var et lite senter og dermed et begrenset antall å rekruttere fra. Med unntak av ved to sentre, var vi to forskere som gjennomførte disse intervjuene.

De fleste vi intervjuet (26) var beboere ved sentrene, og de fleste var kvinner. Av de åtte mennene vi intervjuet, bodde tre på krisesenteret på intervjuetidspunktet. Flertallet av informantene (21 av 36) hadde innvandrerbakgrunn. Av de 15 informantene uten innvandrerbakgrunn var alle med unntak av én, dagbrukere. Dette er i tråd med utviklingen i retning av at det blant dagbrukere ved krisesentrene er et flertall etnisk norske, mens et flertall av beboerne har innvandrerbakgrunn (Jonassen og Skogøy 2010). I rapporten «Rapportering fra krisesentertilbudene 2013» (Bufdir 2014), oppgir Sentio at i 2013 hadde 48 prosent av dagbrukerne og 66 prosent av beboerne innvandrerbakgrunn.

Rekrutteringen til intervjuene foregikk slik at krisesentrene spurte brukerne om de ønsket å la seg intervju. Vi laget et informasjonsskriv på norsk og engelsk som krisesentrene formidlet videre til brukerne. Brukerintervjuene ble gjennomført som individuelle intervjuer. De fleste ble gjennomført på norsk eller engelsk, men krisesentrene bisto også med å ordne tolk i de intervjuene hvor det var behov for dette. Fem intervjuer ble gjennomført ved bruk av tolk (telefontolk eller tolk tilstede), mens syv intervjuer ble gjennomført på engelsk. Vi gjorde opptak av intervjuene som senere ble transkribert.

Forskningsetiske problemstillinger

Prosjektet har fått tilråding fra vårt personvernombud (NSD), og vi har fulgt vanlige forskningsetiske retningslinjer i gjennomføringen av prosjektet. Brukerne som ble intervjuet, fikk et skriftlig informasjonsskriv av kritesentrene, og intervjuet gikk gjennom dette sammen med brukerne i forkant av intervjuet. Informantene ga muntlig samtykke til deltakelse. Noen problemstillinger krever en nærmere redegjørelse.

Barn inngår ikke som informanter i denne studien, selv om de i loven er definert som brukere med selvstendige rettigheter. Øverlien mfl. (2009) er kritisk til at barn utelates som informanter i kritesenterstudier, og viser til at dette særlig skjer der yngre barn er involvert. De anfører blant annet at «... barnets stemme mister verdi som kilde til informasjon jo yngre barnet er» (s. 43). Vi er enig i at det er viktig å innhente barns egne erfaringer med kritesentertilbudet. Samtidig krever slike intervjuer god tilrettelegging og grundige forberedelser noe Øverlien og medforfattere også fremhever. Vi vurderte det ikke tilrådelig å intervju barn innenfor dette prosjektets rammer.

Også når det gjelder voksne brukere som informanter er etiske spørsmål viktige. Vi har vært opptatt av å ivareta informantene så godt som mulig i intervjusituasjonen ved å opptre med særlig aktsomhet. Vi valgte for eksempel ikke å stille informantene detaljerte spørsmål om deres voldserfaringer. Vi var også forsiktig med å gå tett innpå med spørsmål der vi tolket kroppsspråket til informantene slik at de helst ikke ønsket å snakke om spesifikke temaer. I store trekk handler dette om å være en sensitiv intervjuer i intervjusituasjonen.

Evalueringen gir også utfordringer rundt anonymisering knyttet til brukerintervjuene. Spesielt i forhold til mennene vi har intervjuet, har vi måttet stille særlig strenge krav til anonymisering, fordi antallet er så lite. Ansatte ved kritesentrene er også lovet full anonymitet i undersøkelsen. Vi fremstiller derfor resultatene på en måte som hindrer identifisering, blant annet ved ikke å nevne kjennetegn ved sentre, eller på andre måter røpe personsensitiv informasjon.

3 Kapasitet og tilgjengelighet

Tema for dette kapitlet er kapasitet og tilgjengelighet i krisesentertilbudene, herunder lovens krav om fritt krisesentervalg. Krisesenterloven fastsetter at krisesentrene skal være lavterskeltilbud. Dette forutsetter at krisesentertilbudene har plass til de som trenger hjelp, at de ikke stiller vilkår for oppholdet som bryter med loven, og at krisesentertilbudet ikke ligger for langt unna der voldsutsatte bor.

Tidligere studier (Jonassen og Stefansen 2003) viser at antall brukere ved krisesentrene har vært stabilt i en årrekke. En tolkning er at det har vært samsvar mellom bruk og kapasitet, selv om noen sentre har vært fulle i perioder. Dersom kapasiteten går ned, samtidig som behovet øker eller er stabilt, vil dette gi kapasitetsproblemer og fare for at voldsutsatte ikke får det tilbudet kommunene er forpliktet til å sikre. Utviklingen i bruken av krisesentrene og krisesentrenes kapasitet er derfor et viktig tema i evalueringen. Et annet spørsmål er geografisk nærhet til tilbudet. Lang reisevei kan medvirke til at tilbudet får mindre karakter av å være lavterskel – slik loven forutsetter. Også andre forhold kan innebære brudd med lovens intensjon om at krisesentertilbudene skal være lavterskeltilbud, for eksempel krav om at brukere må være hjemmehørende i en av kommunene som finansierer det aktuelle krisesentertilbudet.

Analysene i kapitlet belyser disse spørsmålene:

- Hva karakteriserer utviklingen i antall brukere i krisesentertilbudene i perioden 2008 til 2013?
- Hvor mange krisesentre er lagt ned etter innføringen av loven, og hva er konsekvensen av nedleggelsene for voldsutsatte?
- Er den samlede kapasiteten i krisesentertilbudene redusert, økt eller opprettholdt i perioden fra innføringen av loven?
- Hvor mange krisesentertilbud opplever kapasitetsproblemer, og hvordan håndteres disse?
- Er praksisen i kommunenes krisesentertilbud i tråd med kravet om fritt krisesentertilbud?

Utviklingen i bruken av krisesentrene 2008–2013

Tabell 3.1 gir en oversikt over utviklingen i bruken av krisesentrene i perioden 2008–2013, basert på tall fra Sentio Research.

Tabell 3.1 Oversikt over brukere ved krisesentrene. Antall årlig i perioden 2008–2013.

	År					
	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Beboere (første opphold)	1 746	1 878	2 075	1 974	2 046	2 028
<i>Kvinner</i>	1 742	1 869	2 038	1 895	1 929	1 915
<i>Menn</i>	4	9	37	79	117	111
<i>Barn</i>	1734	1506	1994	1725	1763	1746
Overnattingsdøgn totalt	116 228	122 034	138 978	128 510	144 604	133 041
<i>Kvinner</i>	64 120	68 876	71 642	63 090	72 485	67 730
<i>Menn</i>	61	154	1 424	2 443	4 664	3 854
<i>Barn</i>	52 047	53 004	64 850	61 095	66 130	59 969
<i>uten godtatt registrering</i>	0	0	1 062	1 882	1 325	1 488
Dagbrukere (første dagsbesøk)	2 286	2 096	2 278	2 082	2 192	2 302
<i>Kvinner</i>	2 205	2 016	2 187	1 926	1 972	2 055
<i>Menn</i>	81	80	91	156	220	247
Dagsbesøk totalt	7 310	7 546	8 154	8 566	8 491	9 490

Antall kvinnelige *beboere* ved sentrene har variert mellom 1742 (2008) og 2038 (2010) i perioden. Hovedbildet er imidlertid stabilitet i antall kvinnelige beboere. Antall mannlige beboere har økt fra fire i 2008 til 111 i 2013. Etter innføringen av loven i 2010 har det vært en tredobling av antallet mannlige beboere. Samtidig utgjorde mannlige beboere bare i underkant av seks prosent av det totale antallet beboere i 2013.

Barn er registrert med opphold når de er i følge med en omsorgsperson. Antall barn har vært stabilt i perioden fra 2008–2013. De aller fleste barn kommer i følge med mor. Før 2010 var det ikke registrert barn i følge med far. I 2010 var det registrert 11 barn i følge med far, i 2011 var det registrert 37 og i 2012 var det registrert 40 barn i følge med far. I rapporteringen fra krisesentrene fra 2013 (Bufdir 2014) kommer det fram at det i halvparten av de tilfellene hvor det følger med barn, er snakk om ett barn. Tilsvarende er det snakk om to barn i rundt 30 prosent av tilfellene, og svært få har mer enn tre barn med til krisesenteret ved opphold.

Antall kvinnelige *dagbrukere* har vært stabilt i perioden (ca. 2 000 årlig), men økende for menn: fra under 100 før loven ble innført til 247 i 2013. Antall besøk per dagbruker (uavhengig av kjønn) lå på 3,2 i 2008, 3,6 i 2009 og 2010, og har ligget jevnt på rundt fire etter at krisesenterloven ble innført, dvs. at hver dagbruker innebærer «mer jobb» for krisesentrene enn tidligere.

I tabell 3.2 gir vi en oversikt over antall opphold og gjennomsnittlig antall overnattingsdøgn per beboer i perioden 2008 til 2013.

Tabell 3.2 Antall opphold og antall overnattingsdøgn per beboer, årlig i perioden 2008–2013.

	År					
	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Ratio-forhold mellom antall opphold og antall beboere						
<i>kvinner</i>	1,6	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2
<i>menn</i>	1,0	1,0	1,1	1,2	1,1	1,2
<i>barn</i>	1,2	1,2	1,1	1,1	1,2	1,2
Gjennomsnittlig antall overnattingsdøgn per beboer						
<i>kvinner</i>	37	37	35	33	38	35
<i>menn</i>	15	17	38	31	40	35
<i>barn</i>	35	32	33	35	38	34

Også disse analysene peker mot stor stabilitet i bruken av krisesentrene. Antall opphold per beboer (innenfor samme år) har vært stabilt for kvinner siden 2009. Hver kvinnelig beboer har i gjennomsnitt 1,2 opphold. Ratioforholdet for menn og barn er det samme som for kvinner. Gjennomsnittlig antall overnattingsdøgn per kvinnelig beboer har også vært stabilt i perioden og har ligget mellom 38 (2012) og 33 (2011) døgn. Mønsteret er likt for barn. For menn ser vi en økning fra 15 døgn i 2008 til 40 døgn i 2012 og en reduksjon til 35 døgn i 2013. Gjennomsnittlig botid i krisesentertilbudene er altså lik for kvinner, menn og barn i 2013. Sammenligner vi med tidligere studier, kan vi se at den gjennomsnittlige botiden er økt betraktelig. I 2003 var gjennomsnittlig botid 18 døgn for kvinner og 21 døgn for barn (Jonassen og Stefansen 2003). Endringen speiler antakelig både endrede oppfatninger av hva slags bistand voldsutsatte trenger for å komme på beina, og problemer knyttet til reetablering i egen bolig, særlig for voldsutsatte kvinner med innvandrerbakgrunn. Det siste kommer vi tilbake til i kapittel 5.

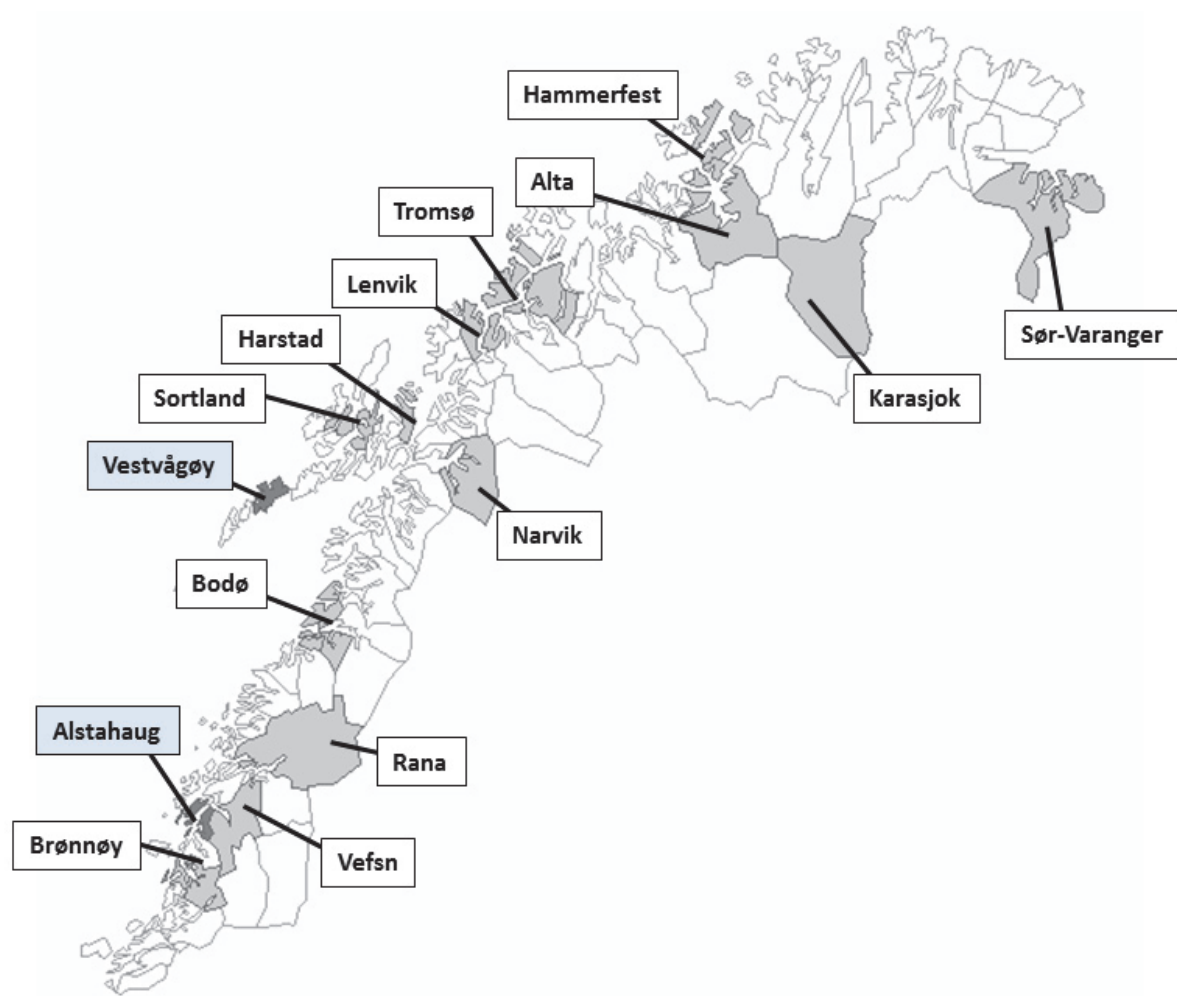
Utviklingen i antall krisesentre og antall plasser i krisesentrene

Antall krisesentre har vært stabilt i mange år før krisesenterloven. Jonassen og Stefansen (2003) viser for eksempel til at antall krisesentre varierte mellom 46 og 50 i perioden 1986 og 2003. Et viktig spørsmål i evalueringen er om kapasiteten i krisesentrene står i forhold til behovet. Et mål på kapasitet og tilgjengelighet er antall sentre som er i virksomhet. Tilgjengelighet handler også om geografisk avstand, og det er derfor viktig å kartlegge hvor i landet eventuelle nedleggelse av sentre skjer.

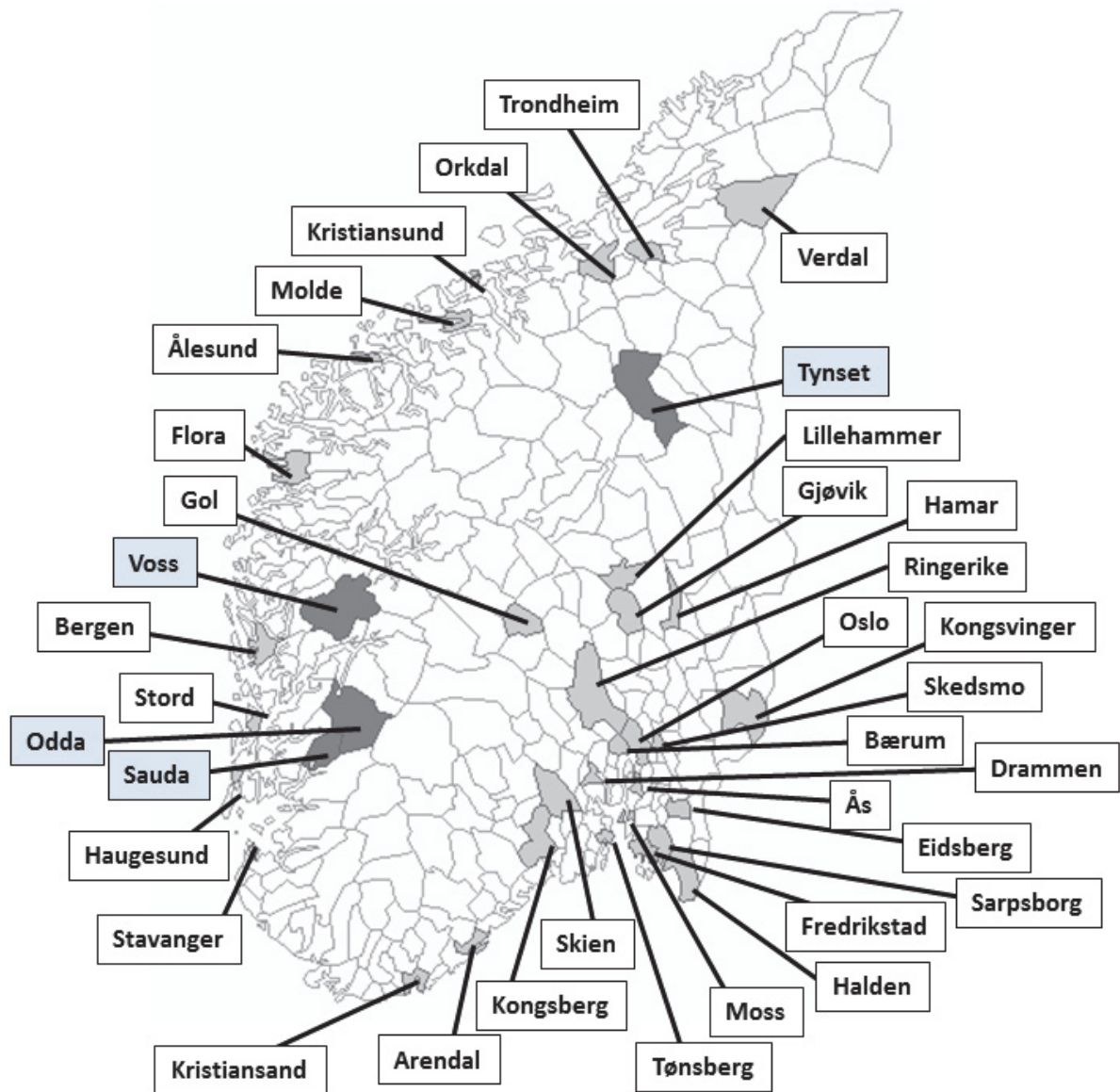
Krisesenterstatistikken vi har analysert, viser at antall krisesentre har gått ned i perioden 2008 til 2013. I 2008 var 50 krisesentre i drift, i 2013 var antallet 46. I 2013 og 2014 er ytterligere to sentre lagt ned, slik at antall sentre høsten 2014 er 44. Antall krisesentre per 2014 er altså lavere enn i 1986, da krisesentrene fortsatt var i en oppbyggingsfase.

I figur 3.1 og 3.2 gir vi oversikt over den geografiske plasseringen av krisesentre som har vært i drift i perioden 2008–2013. Krisesentre som er i drift per 2013, er markert med lys grå farge, krisesentre som er nedlagt, er markert med mørk grå farge.

Figur 3.1 Geografisk plassering av krisesentre i drift (lys grå) og nedlagte krisesentre (mørk grå) per 2013, i Nord-Norge.



Figur 3.2 Geografisk plassering av kritesentre i drift (lys grå) og nedlagte kritesentre (mørk grå) per 2013, i Sør-Norge.



I perioden 2008–2014 er det totalt seks krisesentre som er nedlagt, to i Nord-Norge og fire i Sør-Norge: Ytre Helgeland krisesenter i 2009, Nord-Østerdal krisesenter i 2011, Sauda og omland krisesenter i 2011, Lofoten krisesenter i 2012, Odda i 2013 og Voss i 2014.

Nedleggelsene av de seks sentrene innebærer lengre reisevei til et krisesenter for aktuelle brukere. Hvor mye lenger reiseveien blir, varierer. For befolkningen i Alstahaug kommune som huset Ytre Helgeland krisesenter, innebærer nedleggelsen at de må oppsøke krisesenter i nabokommunen Vefsn. Men for befolkningen i øykommunene utenfor Alstahaug, innebærer nedleggelsen at en reisevei som allerede var lang, er blitt seks mil lenger. En kikk på kartet i figur 3.2 viser også at nedleggelsen av Nord-Østerdal krisesenter i Tynset innebærer at befolkningen i et stort geografisk område får betraktelig lenger reisevei til nærmeste krisesenter. Det samme er tilfellet for befolkningen som soknet til Lofoten krisesenter i Vestvågøy, og som nå må reise til Vesterålen krisesenter i Sortland.

Basert på analyser av krisesenterstatistikken (tabell ikke vist) ser vi at de seks nedlagte sentrene er små sentre. Det siste året de var i virksomhet, hadde disse sentrene mellom 12 og to faste sengeplasser. I alt representerer nedleggelsen av disse sentrene et bortfall av 37 faste sengeplasser. Tre av sentrene hadde også svært få dagsbesøk det siste året de var i drift, to hadde tre dagsbesøk i løpet av året, og ett senter hadde ingen. De øvrige tre sentrene hadde betydelig flere dagsbesøk.

Et spørsmål som melder seg, er om bortfallet av de seks krisesentrene innebærer en reell kapasitetsreduksjon om man ser alle krisesentertilbudene under ett. Tabell 3.3 gir en oversikt over antall sengeplasser ved krisesentrene totalt i perioden 2008–2013 med utgangspunkt i krisesenterstatistikken.²⁵

²⁵ Før krisesenterloven kom var det ikke lovpålagt å ha et eget krisesentertilbud til menn. Det er derfor ikke noen selvstendig statistikk for krisesentertilbudet til menn før 2010. Etter at loven ble innført har det ifølge Sentios rapportering vært en noe uklar registreringspraksis for antall faste sengeplasser for menn. I 2011 var det for eksempel ett krisesentertilbud til menn som rapporterte totalt 300 faste sengeplasser, noe som kan skyldes at man brukte mye midlertidige løsninger. Vi har derfor valgt å ikke inkludere tilbudet til menn i tabell 3.3.

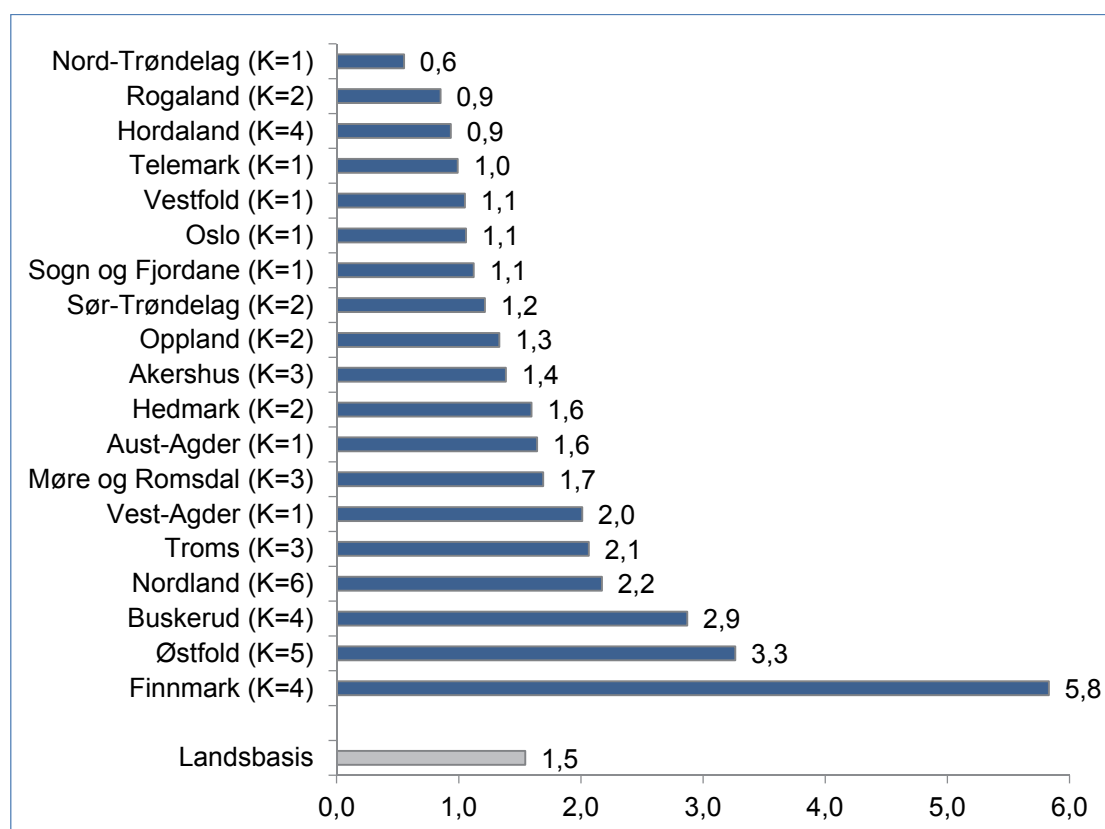
Tabell 3.3 Antall krisesentertilbud til kvinner, antall faste sengeplasser og gjennomsnittlig antall sengeplasser per krisesenter. Årlig i perioden 2008–2012.

År	Antall		Gjennomsnitt per krisesenter
	Krisesentertilbud	Sengeplasser	
2008	50	744	15
2009	50	799	16
2010	50	815	16
2011	47	768	16
2012	47	851	18

Tabellen viser at det har vært en økning i antall faste sengeplasser i krisesentertilbudene til kvinner i perioden 2008–2012. Antall faste sengeplasser har økt fra 744 i 2008 til 851 i 2012, dvs. en økning på 107 sengeplasser, eller 14 prosent. I gjennomsnitt er antall faste sengeplasser per senter økt fra 15 i 2008 til 18 i 2012. Denne økningen har altså skjedd parallelt med reduksjon i antall krisesentertilbud til kvinner. Resultatet er færre, men større, sentre.

Våre analyser tilsier altså at krisesentrenes kapasitet er omtrent den samme eller bedre i 2013 enn før innføringen av loven. Et spørsmål er imidlertid om det er stor geografisk variasjon i kapasiteten, slik at krisesentertilbudene er mer presset i noen deler av landet. Vi har undersøkt dette gjennom å benytte NKVTS' anbefaling om dekningsgrad som utgangspunkt, dvs. at i Norge bør dekningsgraden på familie plasser være 1,5 per 10 000 kvinner i dekningsområdet til det enkelte krisesentertilbudet (Jonassen mfl. 2008). Dette er en høyere dekningsgrad enn det som er foreslått i en rapport utgitt av Europarådet (Kelly og Dubois 2007, referert i Jonassen mfl. 2008). En familie plass forstås som kvinnen pluss 1,8 barn (gjennomsnittlig antall barn per kvinne ved krisesentertilbudet), totalt 2,8 individ. For 2007/2008 beregnet Jonassen mfl. at det var 4,2 sengeplasser per 10 000 kvinner i hele landet (18 år eller eldre). Dette tilsier at det er 4,2 sengeplasser per 10 000 / 2,8 (familiemedlemmer) = 1,5 familie plass per 10.000 på landsbasis og altså en dekningsgrad i tråd med den foreslåtte normen. Vi har brukt samme tilnærming som Jonassen mfl. (2008), hvor vi bruker familie plass = 2,8 individ, samt at vi definerer gjennomsnittlig antall barn per kvinne som 1,8. Antall sengeplasser er annerledes da vi bruker tall for 2012 (N=851). I figur 3.3 gir vi en oversikt over familie plasser per 10 000 kvinner etter fylke, mens tabell 3.4 viser det samme for landsdelene.

Figur 3.3 Antall familieplasser per 10 000 kvinner (18 år eller eldre) i 2012 fordelt på fylke (antall krisesentertiltak for kvinner er angitt i parentes).



Vi ser at det på landsbasis er 1,5 familieplasser per 10 000 kvinner, tilsvarende det som Jonassen mfl. beregnet for 2007/2008. Når vi bryter dette ned på fylkesnivå, ser vi at det er store forskjeller. Det er ni fylker som ligger over gjennomsnittet for landet, og disse varierer mellom 1,6 og 5,8 familieplasser. De 10 resterende fylkene har mellom 0,6 og 1,4 familieplasser per 10 000 kvinner.

Familieplasser sier noe om dekningsgrad, men ikke alt. Hva som er en god dekning, må også relateres til geografisk avstand. Finnmark kommer f.eks. godt ut med hensyn til familieplasser, men reiseavstandene i fylket er større enn lenger sør i landet.

Tabell 3.4 Oversikt over sengeplasser og familieplasser per 10 000 kvinner (18 år eller eldre) innbyggere etter landsdel og totalt på landsbasis i 2012.

Landsdel	Sengeplasser	Sengeplasser per 10 000	Kvinner 18 år eller eldre	Familieplasser per 10 000
Nord-Norge	139	7,5	184 215	2,7
Sørlandet	58	5,2	111 018	1,9
Østlandet	456	4,5	1 003 854	1,6
Vestlandet	150	3,0	499 594	1,1
Trøndelag	48	2,8	169 443	1,0
Hele landet	851	4,3	1 968 124	1,5

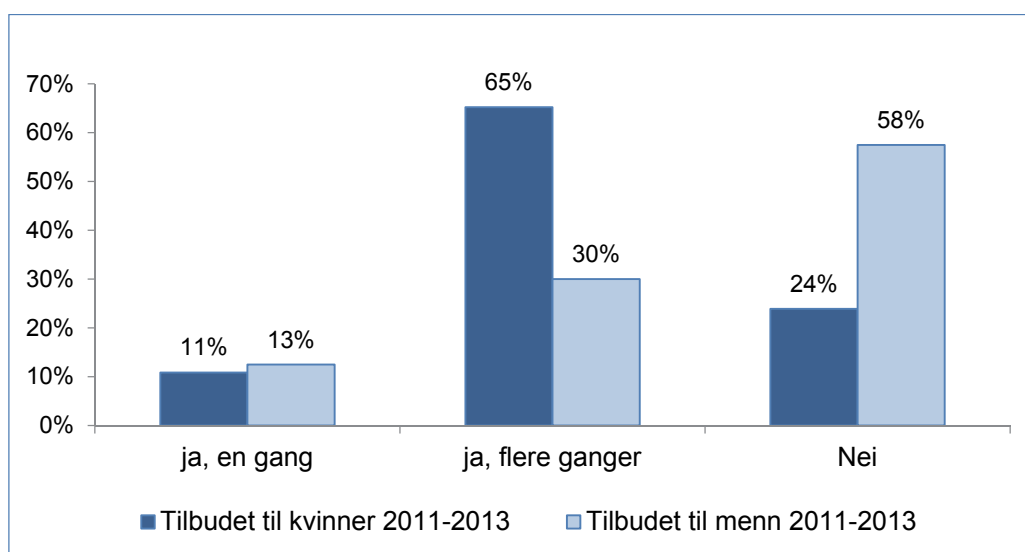
Ser man fordelingen av sengeplasser og familieplasser på landsbasis i forhold til de ulike landsdelene, kommer Nord-Norge best ut, mens Trøndelag har færrest antall sengeplasser.

Krisesentrene som lavterskeltilbud

Krisesentertilbudene skal være lavterskeltilbud. Dvs. at de skal kunne ta imot brukere som faller inn under målgruppen, når brukerne trenger bistand. Hvis krisesentertilbudene har vedvarende problemer med fullt belegg, kan det true tilbudet som lavterskeltilbud. Det kan føre til at voldsutsatte avvises fordi det ikke er plass.

Våre analyser viser at den samlede kapasiteten i krisesentertilbudene er økt, samtidig som antall beboere er stabilt. Dette betyr ikke at krisesentertilbudene ikke kan ha kapasitetsutfordringer i perioder. I krisesenterstatistikken finnes opplysninger om *hvor ofte* sentrene har opplevd å være fulle. Det er små årlige forskjeller i perioden 2011–2013, og vi viser derfor gjennomsnittlige andeler i figur 3.4 – både for krisesentertilbudene til kvinner og krisesentertilbudene til menn.

Figur 3.4 Antall ganger krisesentrene har vært fulle. Gjennomsnitt for perioden 2011-2013. Prosent.



To tredjedeler av krisesentertilbudene til kvinner rapporterer at de har vært fulle opptil flere ganger, mens tilsvarende andel for menn er ett av tre sentre. Vi ser at nær 60 prosent av krisesentrene med tilbud til menn aldri har vært fulle.

Da vi besøkte de åtte krisesentrene som inngår i den kvalitative delen i studien, var ingen av dem fulle. Samtidig var fullt belegg noe alle sentrene kunne relatere seg til. I intervjuene spurte vi både ledere og ansatte om hvordan de håndterte situasjonen når voldsutsatte henvendte seg og krisesenteret var fullt. Lederen ved et senter formulerte seg slik: «*Vi sier jo aldri nei. Vi tar alltid imot når det er behov*». Flere henviste til det at krisesenteret er et lavterskeltilbud og fortolket dette som at krisesentertilbudene ikke kan si nei til voldsutsatte som henvender seg. Et unntak er brukere som har tilleggspromblematikk, og som krisesentrene ikke kan gi et tilbud til. Hvordan krisesentertilbudene og kommunene håndterer slike situasjoner, og hva slags tilbud som gis til ulike brukergrupper, kommer vi tilbake til i kapittel 6. Det vi snakker om her, er «ordinære» brukere.

Vårt inntrykk er at krisesentertilbudene strekker seg langt for å ta imot brukere med behov for et botilbud selv om det er fullt belegg. Ved de fleste krisesentrene i vårt materiale rapporterte ledere og ansatte at de utnyttet kapasiteten ved sentrene maksimalt. Når de fikk henvendelser og alle rom var fylt opp, tok de også fellesarealene i bruk, og brukere ble flyttet sammen på samme

rom for en kortere periode. Enkelte sa også at de brukte tilbudet til menn til å plassere kvinner dersom mannstilbudet stod tomt og det var fullt på kvinneavdelingen. Dette ble imidlertid ikke gjort når det var menn i avdelingen, under henvisning til lovens krav om at botilbudet til menn og kvinner skal være atskilt. Generelt fortalte sentrene om en praksis der de enten henviser brukere videre til andre krisesentre eller forsøker å finne andre løsninger. Et av krisesentrene ga følgende eksempel på hva de gjorde hvis det var fullt: Den voldsutsatte fikk overnatte i stuen inntil krisesenteret fikk ordnet et alternativ dagen etter. De pleide da å kartlegge brukerens eget nettverk for å finne løsninger der. Hvis den voldsutsatte ikke hadde et eget nettverk, kontaktet de andre krisesentre. Var det umulig for den voldsutsatte å reise andre steder, hadde krisesenteret brukt pensjonat og hotell som løsninger. De hadde også i sjeldne situasjoner brukt hospits. Grøvdal m.fl. (2014) har intervjuet kommunalt ansatte. De viser til at enkelte ansatte hadde erfaring med at kapasiteten ved flere krisesentre var betydelig mindre, og at flere krisesentre ikke lenger hadde mulighet for å ta imot akutthenvendelser på kveld eller natt. Om så er tilfelle, og i hvor stort omfang, er vår studie ikke egnet til å si noe om og er noe som bør undersøkes nærmere.

Intervjuene tyder også på at sentre med stor pågang korter ned på oppholdstiden til beboerne for å håndtere kapasitetsutfordringer. Ved å korte ned på botiden kan krisesentrene frigjøre kapasitet. Et spørsmål vi ikke kan besvare, er om det å korte ned på botiden kan gå ut over kvaliteten på arbeidet og den individuelle tilpasningen som loven krever. Vet ett av de større sentrene vi besøkte, var vanlig botid for kvinner 4–6 uker. Mennene her bodde i gjennomsnitt noe lenger enn kvinnene. Her var praksisen overfor menn og kvinner ulik, fordi pågangen var større i kvinnetilbudet enn i mannstilbudet. I følge de ansatte ved dette senteret var 4–6 uker den tiden som trengtes for å få stabilisert den voldsutsatte i akutfasen og for å sette vedkommende i kontakt med hjelpeapparatet før hun eller han måtte ut og klare seg selv. Ved dette senteret la ansatte og ledere stor vekt på at krisesentertilbudet er et akutttilbud med lav terskel, og de forklarte at dette var årsaken til den relativt korte botiden ved senteret.

Botiden varierer også mellom ulike brukergrupper. Krisesenterstatistikken viser at særlig beboere med innvandrerbakgrunn blir boende lengre, ofte på

grunn av problemer med å skaffe bolig. Dette kan skyldes manglende tilknytning til arbeidsmarkedet, spesielt for kvinner, og også lite nettverk utenfor familien. Lang botid for denne brukergruppen er en utfordring kritesentrene har hatt i årevis, også i årene før kritesenterloven. Flere av sentrene vi besøkte, fortalte at problemer med å skaffe bolig til denne gruppa var med på å binde opp kapasiteten ved sentrene. Ett av sentrene disponerte gjennomgangseiligheter. Ved flere av sentrene ønsket man seg en tilsvarende ordning. Enkelte sentre hadde fremmet forslag om gjennomgangseiligheter til kommunen, men de hadde fått til svar at ordningen ville være for kostbar.

Et annet kritesenter opplevde at de hadde fått økt pågang fordi det øvrige hjelpeapparatet ikke kjente godt nok til målgruppen for kritesentre og derfor henviste personer som ikke var voldsutsatte. Dessuten opplevde dette kritesentertilbudet større pågang av personer utenfor målgruppen som selv henvendte seg til kritesenteret, fordi det var blitt kjent at man kunne bo gratis på et kritesenter.

Disse erfaringene tyder på at kapasitetsproblemer i kritesentertilbudene kan ha sammensatte årsaker. Blant annet at manglende ansvarsfordeling mellom kritesentertilbudene og det øvrige kommunale hjelpeapparatet, gjør at beboere ikke sluses videre fra kritesentertilbudene. Vi kommer tilbake til problemstillinger knyttet til samordning av hjelpetjenester i kapittel 5.

Fritt valg av kritesenter

Loven fastsetter at voldsutsatte selv skal kunne bestemme fritt hvilket senter de vil henvende seg til. Dette fremgår tydelig av lovens forarbeider: «*I utgangspunktet skal ingen valdsusette avvisast ved eit butilbod eller eit dagtilbod.*»²⁶ Det fremheves dessuten «*at eit kritesentertilbod ikkje må avgrensast til brukarar som er busette i vertskommunen eller i samarbeidande kommuner. Det føreset at kommunane gir tilgang til tilbodet til andre enn egne innbyggjarar.*»

Det er heller ikke anledning til å kreve betaling for brukere eller fra offentlige tjenester, og brukerne skal kunne henvende seg uten timeavtale eller henvisning.

²⁶ Ot.prp. nr. 96 s. 48

Muligheten til fritt å kunne velge krisesenter er viktig for voldsutsatte som har behov for å bo på et annet senter enn der de bor av sikkerhetshensyn. Flere brukere vi intervjuet hadde valgt eller var blitt sendt til sentre andre steder i landet av hensyn til egen sikkerhet.

I surveyen til krisesentrene spurte vi om de ga tilbud til personer bosatt i andre kommuner enn den eller de som støtter krisesenteret. Av krisesentrene for kvinner svarte 86 prosent positivt, mens tallet var betraktelig lavere for krisesentrene for menn: 59 prosent. Svarene indikerer at det er ulik praksis krisesentrene imellom på dette punktet, og at det særlig er i tilbudene til menn at praksisen ikke er i tråd med lovens intensjon om fritt krisesentervalg.

I intervjuene med lederne og ansatte ved krisesentertilbudene ble brukernes mulighet til fritt krisesentervalg omtalt som et problem. Et større senter fortalte at de fikk svært mange henvendelser til sitt senter også fra andre kommuner, slik at de ikke kunne ta imot alle som ønsker å komme til senteret. De lot sikkerhetsmessige hensyn være avgjørende for inntak og praktiserte ikke mulighet til fritt valg av krisesenter. Ved et annet og mindre senter uttrykte lederen også bekymring for at brukere fra andre steder i landet skulle fylle opp plassene, slik at de risikerte å måtte avvise brukere fra hjemkommunen eller senterets samarbeidskommuner.

Enkelte ledere og ansatte pekte på at det kan være problemer å få for eksempel nødhjelp fra NAV i kommunen hvor krisesenteret holder til, dersom brukerne har sin bostedsadresse i en annen kommune. Høy terskel for å få stønad fra en annen kommunal hjelpeinstans kan dermed motvirke intensjonen om fritt krisesentervalg. Bufdir har påpekt at enkelte sentre krever garanti fra NAV og/eller trusselvurdering fra politiet når brukere henvender seg fra andre kommuner enn den kommunen krisesenteret tilhører (Bufdir 2014, s. 13). Dette blir gjort til tross for at kommunetilhørighet og oppholdsstatus ikke gir grunnlag for avvisning jf. loven §2 og lovens forarbeider. Bufdir viser også til en rapport fra NKVTS (Grøvdal mfl. 2014) hvor enkelte ansatte i det kommunale tjenesteapparatet opplever det som vanskeligere enn før å henvise brukere til krisesentre. Vi vet ikke om den typen krav vi har nevnt her, pålegges sentrene fra kommunenes side, eller om det er sentrene selv som setter kravene. Våre data gir imidlertid ikke empirisk grunnlag for å si noe nærmere om i hvilken utstrekning denne problemstillingen gjør seg gjeldende blant

krisesentrene. Som vi kommer tilbake til i avslutningskapitlet, er dette et område hvor det er viktig at kommunene og krisesentrene er klar over hva som er lovens krav. Bufdirs presiseringer av hva som er lovens krav, i den kommende veilederen til kommunene om arbeidet med krisesentertilbudet, er et godt tiltak.

Oppsummering

Det har vært stor stabilitet i antall kvinnelige brukere ved krisesentrene i perioden 2008–2013. I hele denne perioden har antall kvinnelige beboere ligget rundt 2000 per år, og tilsvarende for antall dagbrukere. Statistikken viser imidlertid at hver dagbruker kommer flere ganger enn før. Når det gjelder barn, er også antallet brukere stabilt. Bildet for menn er annerledes, det har vært en tredobling av antall mannlige beboere etter innføringen av loven. Likevel er antallet fortsatt lavt: litt over 100 mannlige brukere totalt per år. For menn er det også en økning i antall dagbrukere og antall besøk for dagbrukere.

Utviklingen i krisesentrenes kapasitet er sammensatt. Etter innføringen av loven er seks krisesentre lagt ned. Dette var seks små sentre, og nedleggelsene innebærer et bortfall av kun 37 sengeplasser. Samtidig har nedleggelsene medført betydelig lengre reisevei for de som tidligere soknet til de nedlagte sentrene. I landet som helhet er kapasiteten i krisesentertilbudene økt med over 100 sengeplasser i perioden 2008–2012, en økning på 14 prosent. Hvert krisesenter har i gjennomsnitt fått økt antall sengeplasser fra 15 i 2008 til 18 i 2012. Tendensen er en utvikling i retning av færre og større sentre, noe som står i motstrid til tanken om at krisesentertilbud må være nært der folk bor for å fungere som lavterskeltilbud.

Samlet sett er kapasiteten ved krisesentrene uendret og i tråd med Europarådets standard for dekningsgrad. Dekningen var 1,5 familieplasser både i 2007/08 og 2013. Men kapasiteten er svært ulik i de ulike fylkene, antall familieplasser varierer fra 0,6 til 5,8. Totalt er ti fylker under landsgjennomsnittet på 1,5 familieplasser per 10 000 kvinner.

Krisesenterstatistikken viser at 65 prosent av krisesentertilbudene til kvinner har hatt kapasitetsproblemer i den forstand at de har vært fulle flere ganger i løpet av perioden 2011–2013. Vi vet imidlertid ikke hvor lenge de har vært fulle, og hvor stort overbelegget har vært i de periodene de har vært

fulle. Et moment som henger sammen med kapasitetsproblemer, er botid. Gjennomsnittlig botid har økt betraktelig siden tidlig på 2000-tallet og er per i dag ca. fem uker – for alle brukergrupper. Samtidig er det stor variasjon mellom sentre og mellom brukergrupper – det siste henger sammen med behovet for individuell tilrettelegging og vurdering av behov.

I kapitlet har vi også, basert på intervjuene med ledere og ansatte ved et utvalg krisesentre, sett at statistikken ikke forteller hele historien om kapasitetsproblemer. Noen krisesentre har opplevd økt pågang fra potensielle brukere fordi det øvrige hjelpeapparatet ikke har nok kunnskap om hvem som er målgrupper for krisesentrene. Dette innebærer økt belastning for krisesentrene med å avgjøre hvem som kan gis et tilbud og ikke, og med å kanalisere brukere videre til andre deler av hjelpesystemet. Sentrene strekker seg samtidig langt for å gi tilbud til brukere med behov for beskyttelse selv når de er fulle – ut fra forståelsen om at de er et lavterskeltilbud for voldsutsatte som befinner seg i en krisesituasjon. Dersom kapasitetsproblemer på lang sikt fører til høyere terskel for å få et tilbud eller til en forringelse av tilbudet, må kommunene gjøre noe med dette.

En viktig side ved krisesentertilbudet som lavterskeltilbud er at brukere skal kunne velge krisesenter fritt. Praksisen ved en del krisesentertilbud er ikke i tråd med loven. Her er det nødvendig med en endring dersom kommunenes tilbud skal være i tråd med lovens krav.

4 Utviklingen i krisesentrenes økonomi og driftsform

Innledning

Tema for dette kapitlet er utviklingen i krisesentrenes økonomi og driftsform i perioden fra 2009 til 2013, dvs. fra like forut for til tre år etter at loven ble innført. Krisesentrenes økonomiske vilkår har vært en tilbakevendende diskusjon (Jonassen og Stefansen 2003; Ot.prp. nr. 96). Krisesentrene har siden starten vært avhengig av offentlige midler til driften, og det har vært stor variasjon sentrene imellom når det gjelder økonomi. Mange har også hatt en uforutsigbar situasjon, der de ikke har visst fra år til år om kommunene ville bevilge nok penger til driften.

Samtidig som loven ble innført, ble finansieringen endret: Myndighetene gikk bort fra direkte tilskudd til krisesenterdrift. I stedet fikk kommunene økt sine rammetilskudd. Begrunnelsen var at når kommunene ble pålagt å sørge for et krisesentertilbud, var det en naturlig følge at de økonomiske ressursene til formålet burde forvaltes av kommunene selv. Omleggingen ble begrunnet med at dette ville gi mer samsvar mellom det faglige og finansielle ansvaret for krisesentertilbudet. Man påpekte at over tid kan «*øyremerkete tilskot medverke til ei lite fornuftig og ineffektiv ressursutnyttig*»²⁷. Innlemmingen av statstilskuddet i kommunerammen medførte en omfordeling av midlene i forhold til tidligere. På denne bakgrunnen blir det viktig å undersøke hvordan kommunene bruker økningen i rammetilskuddet, og hvordan omleggingen har påvirket krisesentrenes økonomi. Spørsmålet er om kommunene istandsetter krisesentrene til å utføre et kvalitativt godt arbeid i tråd med lovens krav.

De fleste krisesentrene ble i sin tid startet av kvinnegrupper og ideelle stiftelser. Noen ble også startet av kommuner. Senere har andre driftsformer kommet til, som interkommunale løsninger. Krisesenterloven er i stor grad en styringsreform hvor kommunene overtar ansvaret for krisesentertilbudet. Det er derfor rimelig å tenke seg at loven allerede har hatt og på sikt vil føre til

²⁷ Ot.prp. nr. 96 (2008–2009), s. 71

endringer i driftsform. Ulike driftsformer gir blant annet ulike betingelser for samarbeidet mellom krisesenteret og det øvrige kommunale hjelpeapparatet.

I dette kapitlet belyser vi følgende spørsmål:

- Har kommunenes kostnader til krisesentertiltak økt etter innføringen av loven? I hvilken grad er det variasjon kommunene imellom når det gjelder kostnader til krisesentertiltak?
- Har overgangen til rammefinansiering bidratt til bedre eller dårligere økonomi ved krisesentrene?
- Har flere sentre blitt kommunale etter innføringen av loven, og er drift i form av stiftelser/organisasjoner i ferd med å fases ut?
- Hva er fordeler og ulemper med kommunal og «privat» drift av krisesentre, slik krisesentrene selv opplever det?

Kommunenes kostnader til krisesentertiltak

Fra Bufdir har vi fått oppgitt at økningen i rammetilskuddet til kommunene i forbindelse med endringen av finansieringsordningen for krisesentertiltak var 238 millioner kroner i 2011. Dette beløpet endrer seg årlig med en vekst på tre prosent. I tillegg har det vært en vekst i frie midler som en del av rammeoverføringene fra staten. For å si noe om kommunenes faktiske utgifter til krisesentertiltak, må man se hva de selv rapporterer. Vi stilte spørsmål om dette i kommunesurveyen, men det viste seg at kvaliteten på disse dataene på langt nær var god nok. Derfor var det mer hensiktsmessig å ta utgangspunkt i kommunenes rapportering til SSB, som er samlet i databasen KOSTRA. Alle kommuner må rapportere inn hva de faktisk har brukt til krisesentertiltak hvert år, og opplysningene er tilgjengelig fra SSB for perioden 2011–2013.

Krisesenterloven pålegger alle kommuner å sørge for et krisesentertilbud til befolkningen. Dette innebærer at kommunen enten må støtte et krisesenter økonomisk eller bygge opp alternative tiltak, slik loven åpner for.

I tabell 4.1 viser vi, med utgangspunkt i kommunenes rapportering til KOSTRA, fordelingen av de totale kommunale utgiftene til krisesentertilbudet etter fylke, samt gjennomsnitt per innbygger. Vi oppgir i samme tabell hva disse kostnadene beløper seg til i gjennomsnitt fordelt på antall innbyggere. Tabellen er sortert i synkende rekkefølge etter fylket med høyest utgifter til krisesentertilbudet i 2013.

Tabell 4.1 Totale kostnader (i antall 1 000) til krisesentertilbud i perioden 2011-2013 fra KOSTRA. Gjennomsnitt i NOK per innbygger etter fylke.

Fylke	Befolkning			Totale kostnader til krisesentertilbudet			Gjennomsnitt per innbygger		
	2011	2012	2013	2011	2012	2013	2011	2012	2013
Akershus	556	566	576	25 072	31 202	32 995	45	55	57
Østfold	278	282	285	22 611	23 609	26 462	81	84	93
Oslo*	613	624	634	22 442	23 273	24 341	37	37	38
Buskerud	265	269	272	18 682	25 218	22 335	70	94	82
Nordland	238	240	241	12 615	21 600	22 162	53	90	92
Møre og Romsdal	257	259	262	18 264	23 721	18 945	71	92	72
Hordaland	491	498	505	15 104	16 321	16 738	31	33	33
Hedmark	193	194	194	12 924	13 205	13 589	67	68	70
Finnmark	74	75	75	8 859	12 093	12 880	120	161	172
Oppland	187	187	188	11 508	12 771	12 810	62	68	68
Aust-Agder	111	113	114	6 569	7 117	11 889	59	63	104
Vestfold	236	239	241	9 426	11 429	11 841	40	48	49
Telemark	170	171	171	5 723	10 743	11 358	34	63	66
Sør-Trøndelag	298	303	306	10 462	12 606	11 089	35	42	36
Troms	135	136	162	5 721	7 294	10 121	42	54	62
Rogaland	429	438	445	4 518	5 856	7 249	11	13	16
Sogn og Fjordane	108	109	109	6 454	9 305	7 190	60	85	66
Vest-Agder	174	176	178	10 818	11 161	7 019	62	63	39
Nord-Trøndelag	133	134	135	4 771	3 926	4 256	36	29	32
Hele landet	4 946	5 013	5 093	232 543	282 450	285 269	53	65	66

* Utgiftene for Oslo er hentet fra Oslo krisesenter fordi KOSTRA-tallene var misvisende.

Vi ser at for 2011 var de totale kostnadene til krisesentertilbudet noe lavere enn hva økningen av rammetilskuddet tilsier. Differansen var om lag seks millioner. Kommunenes kostnader økte imidlertid med 21 prosent fra 2011 til 2012, og var i 2012 betydelig høyere enn økningen i rammetilskuddet (inkludert en årlig vekst på 3 prosent). Kostnadene fortsatte å øke i 2013, og samlet sett ser vi at kommunene på landsbasis bruker mer enn økningen i rammetilskuddet skulle tilsi. Tabellen viser også at det på landsbasis har vært en økning i utgiftene per innbygger fra 2011 til 2013. Her finner vi stor variasjon etter fylke: fra 16 kroner per innbygger (Rogaland) til 172 kroner (Finnmark) i 2013.

Vi har undersøkt om det er forskjeller mellom vertskommuner og samarbeidskommuner når det gjelder utgifter til krisesentertiltak. Analysene viser

at det er stor forskjell i totalutgifter, men at disse forsvinner når vi tar hensyn til antall innbyggere.

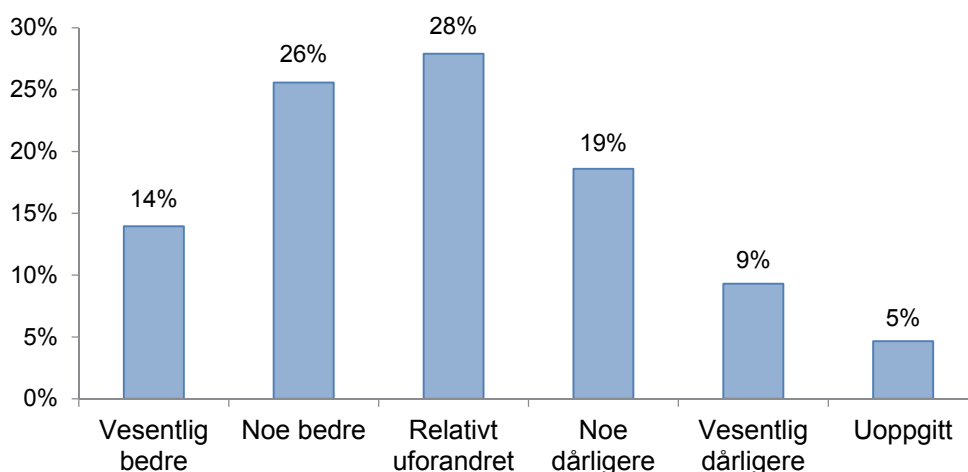
Vi har også sammenlignet kommunenes kostnader per innbygger innad i fylkene og finner at det er stor variasjon. Rogaland skiller seg ut med størst forskjell her. Kommunene bruker fra to til 54 kroner per innbygger. Merk at Rogaland var det fylket med laveste kostnader per innbygger på kommune-nivå. Nord-Trøndelag har de minste forskjellene mellom kommunene. Her varierer utgiftene fra 35 til 58 kroner per innbygger.

Krisesentrenes vurderinger av økonomiske rammevilkår

Vi har sett at kommunene samlet sett bruker mer til krisesentertilbud enn det økningen i rammetilskuddet fra staten tilsier. Kommunen har også økt sine utgifter år for år etter innføringen av loven. En nærliggende tolkning er at denne økningen har bidratt til å gi krisesentrene bedre økonomiske rammebetingelser, og dermed mulighet til å gjøre et kvalitativt godt arbeid i tråd med lovens krav. Samtidig innebar krisesenterloven krav om å opprette krisesentertilbud også for menn, med de utgifter til etablering og drift dette innebærer. En del av økningen i overføringene til krisesentertiltakene må derfor forventes å ha gått til dette formålet. Det er derfor ingen nødvendighet i at krisesentertilbudene til kvinner er blitt vesentlig styrket etter innføringen av loven og den nye finansieringsordningen.

I surveyen til krisesentrene ba vi lederne sammenligne den økonomiske situasjonen til krisesenteret i 2013 med situasjonen i 2009, dvs. før innføringen av loven. Her er det viktig å ta høyde for at mange forhold kan påvirke hvordan økonomien oppleves, og at spørsmålet er stilt slik at det er lederens subjektive vurdering av situasjonen som blir kartlagt – ikke om budsjettet rent faktisk er økt eller redusert i forhold til aktivitetsnivået / de oppgavene krisesenteret skal løse. Svarene til krisesentrene er vist i figur 4.1

Figur 4.1 Kri­sesen­ter­til­budets øko­nomi­ske si­tuas­jon i 2013 sam­men­lik­net med 2009. (N=43).



Svarene tegner et sammensatt bilde av utviklingen. Fire av ti kritesentre oppga at den økonomiske situasjonen var vesentlig eller noe bedre i 2013 sammen­ liknet med i 2009, mens nær seks av ti oppga at den var uforandret eller dårligere.

Vi ba også kritesentrene anslå hvordan ulike budsjettposter har utviklet seg etter innføringen av kritesenterloven. Svarene er vist i tabell 4.2.

Tabell 4.2 Endring i budsjettposter etter at kritesenterloven ble innført. Prosent. (N=43)

	Økt	Samme beløp	Redusert	Uoppgitt
Bemanning	63	21	16	0
Kompetanse for ansatte (utdanning, kurs)	28	42	30	0
Innkjøp/vedlikehold av sikkerhetsutstyr	28	63	9	0
Vedlikehold/utbedring av bygningen/lokalene	26	51	21	2
Aktiviteter for barn, turer o.l.	23	49	26	2
Vedlikehold/utbedring av uteområdet	23	51	19	7
Utstyr for barn, leker, tv, spill o.l.	21	53	23	2
Aktiviteter for beboere/turer o.l.	21	47	30	2
Ekstern veiledning	19	49	26	7
Utstyr for beboere	16	58	26	0

Jevnt over er det en noe større økning på de fleste budsjettpostene enn reduksjon, men for nær halvparten av sentrene rapporteres det om ingen endring. Det er en enkelt post som skiller seg ut med tanke på økning: *bemanning*. Nær to tredjedeler oppgir at utgifter til bemanning har økt i perioden etter

innføringen av loven. Vi ser også at posten for *innkjøp og vedlikehold av sikkerhetsutstyr* skiller seg ut ved å ha en liten reduksjon; ni prosent av sentrene oppgir å bruke mindre på *sikkerhetsutstyr* etter at krisesenterloven ble innført. Tre poster skiller seg ut ved en større reduksjon sammenliknet med økningen: *ekstern veiledning, aktiviteter for beboere og utstyr for beboere*. For disse postene oppgir henholdsvis 26, 30 og 26 prosent av sentrene at de har hatt en reduksjon i utgiftene i perioden fra innføringen av loven. Tabellen viser også at posten for *kompetanseheving for ansatte* er redusert for 30 prosent av sentrene per i dag sammenliknet med før krisesenterloven ble innført. Vi kommer tilbake til hvordan krisesentrene vurderer muligheten for kompetanseheving og faglig input i kapittel 9.

Tabellene over gir rom for ulike tolkninger. En konklusjon vi imidlertid kan trekke, er at det fremdeles varierer hva slags økonomiske betingelser krisesentertilbudene har. I denne sammenhengen er ikke variasjonen i seg det viktigste, men om kommunene gir krisesentertilbudene tilstrekkelige økonomiske rammer til at tilbudet kan oppfylle lovens krav.

Intervjuene vi har gjort med ledere og ansatte på et utvalg krisesentre, viser at loven og overgangen til rammefinansiering skapte en del uro for noen av krisesentrene, og at flere savner den gamle ordningen med direkte tilskudd. Intervjumaterialet indikerer også at det fortsatt hersker en del usikkerhet hos lederne rundt sentrenes fremtidige økonomiske situasjon. Dette tyder på at loven i alle fall ikke så langt har bidratt til den stabiliteten og forutsigbarheten som var noe av siktemålet med å lovfeste tilbudet i forbindelse med overgangen til rammefinansiering.

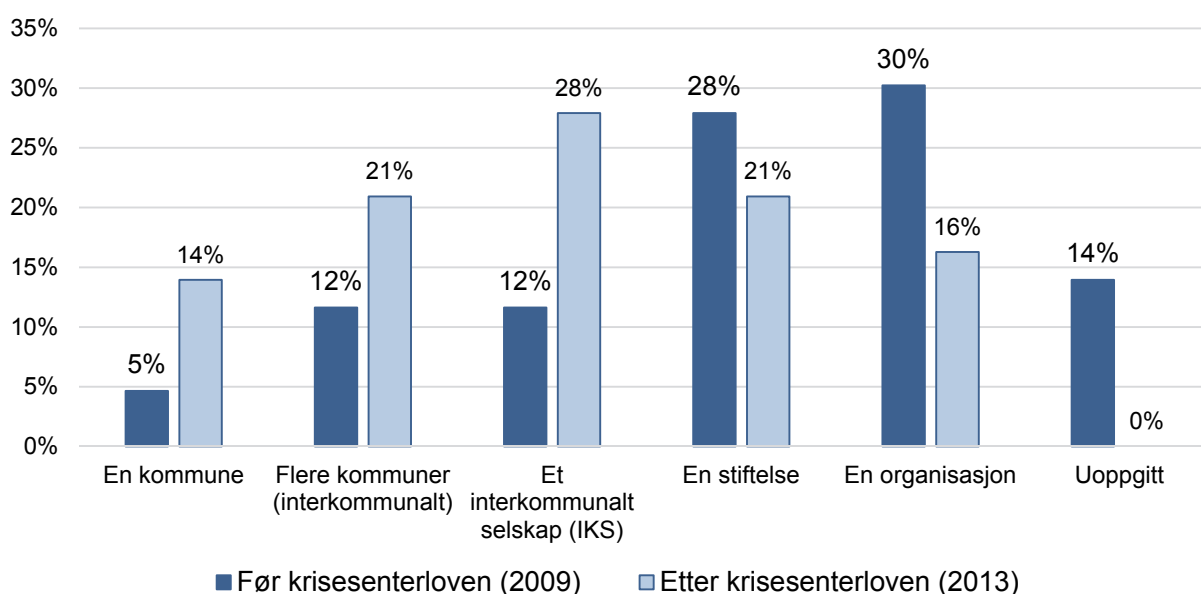
Endringer i driftsform

Krisesenterloven forankrer ansvaret for krisesentertilbudet i kommunene, men pålegger ikke kommunene å ha kommunalt drevne tilbud. Kommunene står fritt til å benytte eksisterende krisesentre, opprette nye tilbud eller integrere krisesentertilbudet i andre kommunale instanser. Som beskrevet ble de aller fleste krisesentre opprettet etter privat initiativ og drevet av kvinnegrupper. En kartlegging i 2002 (Jonassen og Stefansen 2003) viste at kun fem av 50 krisesentre på det tidspunktet var kommunalt drevet. Av de øvrige var 34 drevet av

krisesentergruppa, mens 11 var drevet av en stiftelse. Organisatorisk sett sto krisesentrene utenfor den offentlige tiltakskjeden på denne tiden.

En måte kommunene kan ta ansvaret for krisesentertiltakene på, er å overta driften, dvs. at virksomheten kommunaliseres. I spørreskjemaet til krisesentrene spurte vi hvilken driftsform de hadde året før innføringen av loven, i 2009, og på undersøkelsestidspunktet i 2013. Svarene er vist i figur 4.2.

Figur 4.2 Ansvarlig driver av krisesentertilbudet før og etter at krisesenterloven ble innført. Prosentandel.



Når vi sammenligner tallene for 2002 med tallene for 2009 (figur 4.2) ser vi at landskapet har endret seg. I 2009 ble over halvparten av krisesentrene drevet av en stiftelse (28 prosent) eller en organisasjon (30 prosent), mens kommunal drift gjaldt om lag en tredjedel av sentrene. I 2013 er bildet endret ytterligere: Til sammen to tredjedeler av krisesentrene oppga at de ble drevet av enten en kommune (14 prosent), flere kommuner i samarbeid (21 prosent) eller et interkommunalt selskap (28 prosent). Det har med andre ord skjedd en betydelig reduksjon i drift i form av stiftelser og organisasjoner til fordel for kommunal drift. For en majoritet av krisesentertilbudene er virksomheten organisatorisk sett innlemmet i kommunen.

En tolkning av denne ganske dramatiske endringen er at krisesentrene ikke lenger har den autonome posisjonen de tradisjonelt har hatt. De har gått fra (feministisk begrunnet) uavhengighet fra stat og kommune til organisatorisk innlemming. Denne utviklingen speiler for så vidt den generelle

utviklingen av velferdsstaten, hvor nye hjelpetilbud drevet fram av sosiale bevegelser etter hvert blir institusjonalisert og en del av det ordinære hjelpeapparatet (Stefansen 2006, Laugerud 2014).

Krisesenterloven har som utgangspunkt at innholdet i de eksisterende krisesentrene skal videreføres. Et spørsmål som kan reises – i forlengelsen av utviklingen vi har vist – er om kommunal driftsform har noen utilsiktede virkninger i så måte. Svaret på dette spørsmålet avhenger imidlertid av hva man oppfatter at et krisesenter er, og hva som er godt krisesenterarbeid. Våre besøk ved åtte krisentre gir mulighet til å belyse krisesentrenes vurderinger av ulike driftsformer. Av de åtte sentrene vi besøkte, var to kommunale, tre var drevet av interkommunale selskaper, og tre av stiftelser eller private organisasjoner. Fem av sentrene hadde endret driftsform etter at loven kom.

I intervjuene uttrykte både ledere og ansatte bekymring for at kommunal drift innebærer at krisesentrene ikke lenger er frie til selv å ta avgjørelser om drift, arbeidsmåter og innretting. Andre ulemper som ble nevnt, var at ansatte kunne bli mer engstelige for å gjøre feil, og at det å bli assosiert med kommunen kunne øke terskelen for at voldsutsatte tok kontakt, samt at muligheten til å jobbe kvinnepolitisk ble redusert.

Ansatte og ledere ved sentre som hadde gått fra å være drevet av stiftelser/organisjoner til å bli kommunale, nevnte også flere ulemper ved endringen i driftsform, blant annet økte rapporteringskrav og risikoen for økt byråkratisering. De viste til at ulike former for målstyring med hovedmål og delmål inngår i vanlige styringsverktøy i det offentlige. Noen ansatte og ledere ved sentre som var blitt kommunale, framhevet at ting nå tok lenger tid, og at driften av senteret er mer tungrodd. Noen ansatte pekte på at overgangen til kommunal drift hadde medført en kulturendring ved senteret, at de var blitt mer institusjonspreget.

Samtidig kom også mange fordeler ved kommunal drift fram i intervjuene. En fordel som ble fremhevet, var at kommunen tok over en del administrative personaloppgaver, arbeidsgiveransvaret og regnskapsføring. Dessuten fortalte ledere og ansatte som hadde blitt kommunale, at de hadde nytte av tilgangen til journalsystemer, samt systemer for lønn og regnskap. En annen endring var at de ansatte ikke lenger hadde ansvar for det praktiske

arbeidet i hus og hage, noe som nå ble ivaretatt av kommunen, og som frigjorde arbeidskapasitet hos ansatte.

En annen fordel som ble nevnt, var muligheten til å komme tettere på det resterende hjelpeapparatet og bli en del av en tjenestekjede i kommunen. Noen av lederne fremhevet at kommunal driftsform ga bedre innsikt i kommunens virksomhet, og at kommunen fikk bedre innsikt i krisesenterets virksomhet, noe flere av lederne så som nødvendig. For en av lederne bidro bedre kjennskap til kommunen til at hun så løsninger hun ellers ikke ville sett. Denne lederen deltok også i arbeidsgrupper i kommunen som følge av at krisesenteret var blitt kommunalt. En annen leder mente derimot at flere møter i det kommunale systemet gjorde henne mindre tilgjengelig for de ansatte. En tredje leder hadde opplevd en positiv endring ved eget senter etter det ble kommunalt, fordi det var blitt færre ansatte og større stillinger. Hun mente dette ga bedre kvalitet på tilbudet for den enkelte bruker.

Ledere og ansatte hadde altså blandede erfaringer med og synspunkter på det å være en del av det kommunale systemet. Noe som går igjen er imidlertid at den formaliseringen av driften som kommunal drift innebærer, står i motsetning til den friheten krisesentrene tradisjonelt har hatt – til å handle raskt og «ubyråkratisk» på vegne av brukerne og muligheten til å jobbe kvinnepolitisk. Økt formalisering vil samtidig være en naturlig følge av å innlemmes i et kommunalt apparat. En viktig forutsetning ved loven har imidlertid vært at tilbudet ikke skal svekkes gjennom lovfesting. Det er derfor viktig at kommunene legger til rette for at krisesentrene kan beholde så mye fleksibilitet som mulig også innenfor det kommunale systemet. Dette er en viktig forutsetning for at krisesentrene kan opprettholde den handlekraften som brukerne selv fremhever som en av de viktigste sidene ved krisesentertilbudet. Vi vil drøfte disse problemstillingene nærmere i avslutningskapitlet.

Oppsummering

Kapitlet har vist at landets fylker bruker mer på krisesentertilbud enn økningen i rammetilskuddet skulle tilsi. På landsbasis har det dessuten vært en økning i utgiftene per innbygger fra 2011 til 2013, men samtidig ser vi store fylkesvise variasjoner.

Fire av ti krisesentre rapporterer at deres økonomiske situasjon er bedre etter innføringen av krisesenterloven, mens nær seks av ti rapporterer at den økonomiske situasjonen er uforandret eller dårligere. At ikke flere krisesentre rapporterer om bedret økonomisk situasjon på tross av at kommunene bruker stadig mer til krisesentertiltak, kan henge sammen med to ting: dels at midlene har gått til å etablere mannstilbud, og dels at midlene for en stor del bindes opp av økte lønnskostnader som følge av ansettelser av kvalifisert personell i faste og fulle stillinger. Det økonomiske handlingsrommet til krisesentrene for øvrig kan derfor oppleves som uforandret (og relativt lite). En konklusjon er også at den nye finansieringsordningen så langt ikke har bidratt til den stabiliteten krisesentrene har etterlyst. Samtidig er ordningen ny, slik at bildet kan endre seg på sikt.

Allerede før krisesenterloven ble innført så vi en utvikling der private stiftelser og organisasjoner ble omgjort til kommunalt drevne krisesentre, noe som har fortsatt etter at loven kom. Kommunal drift gir kommunen sterkere styringsmuligheter overfor sentrene og kan gi større organisatorisk nærhet mellom krisesentrene og det øvrige kommunale tjenestetilbudet. Hvis dette skjer, er det i tråd med lovens intensjon om å sikre helhetlige tiltakskjeder for voldsutsatte og likeverdighet i tilbudet generelt og for ulike brukergrupper.

Ansatte og ledere ved krisesentrene vi besøkte, trakk fram både fordeler og ulemper ved kommunal drift. En ulempe som ble trukket fram av flere, var at formaliseringen av virksomheten som kommunal drift innebærer, kan stå i motsetning til den friheten krisesentrene tradisjonelt har hatt til å handle raskt og ubyråkratisk på vegne av brukerne – og til å jobbe kvinnepolitisk, noe som indikerer at endringer i driftsform også kan innebære en endring i kultur ved sentrene.

5 Krisesentertilbudet som en del av en helhetlig tiltakskjede

Innledning

En viktig hensikt med Krisesenterloven var å styrke krisesentrene som del av en helhetlig tiltakskjede. Det har lenge vært påpekt at tiltakskjedene for voldsutsatte har vært mangelfulle, og at det har vært stor variasjon i tilbudet i ulike deler av landet (se for eksempel Jonassen mfl. 2008). I forarbeidene til krisesenterloven fremgår det at sentrale begrunnelser for at man valgte å plassere ansvaret for krisesentertilbudet i kommunene, var nærhet til brukerne, samt muligheten til å organisere tilbudet på linje med andre hjelpetjenester i kommunen²⁸. Samarbeid med eksterne instanser omtales i forarbeidene som en forutsetning for at brukeren skal få den hjelpen han eller hun trenger, og slik sett kan samarbeid i seg selv anses som en nødvendig faktor for å sikre god kvalitet i tilbudene²⁹. Det understrekes videre at slikt samarbeid er krevende.

Tanken om helhetlig oppfølging innebærer både at tilbudet skal rette seg mot brukerens behov på ulike områder, men også at tilbudet skal ha sammenheng over tid, gjennom et forløp der reetablering er målet.

Den voldsutsattes beslutning om å oppsøke et krisesenter representerer starten på et slikt forløp. I den første fasen vil mange ha behov for få hjelp og støtte til å bryte ut av voldsrelasjonen. Brukere har behov for hjelpere som er lyttende, og som kan bidra til å kartlegge akutte og mer langsiktige behov. Mange trenger hjelp til å få vurdert voldssituasjonen, sikkerhetsspørsmål og fare for gjentakelse, og hjelp til planlegging for å redusere risikoen for å bli utsatt igjen. Noen trenger profesjonell helsefaglig hjelp til å bearbeide traumer, andre igjen trenger hjelp til å håndtere omsorgen for barna³⁰.

I loven stilles det opp noen krav til krisesentertilbudets innhold som berører de ulike fasene i oppholdet ved et krisesentertilbud. I lovens § 2 slås

²⁸ Ot.prp. nr. 96 (2008–2009), s. 32.

²⁹ Ot.prp. nr. 96 (2008–2009), s. 62.

³⁰ Ot.prp. nr. 96 (2008–2009), s. 46.

det fast at tilbudet skal gi brukerne støtte, veiledning og hjelp til å ta kontakt med andre deler av hjelpeapparatet i reetableringsfasen. Videre skal tilbudet inneholde råd og veiledning, herunder om andre hjelpetilbud og -tjenester slik at de brukerne som selv er i stand til det, eller som ikke hører inn under krisesentertilbudet, selv kan ta kontakt med andre tjenester. Disse kravene medfører at ansatte i krisesentertilbudene må ha kunnskap om, og innarbeide gode samarbeidsrelasjoner med, aktuelle instanser.

En målsetning for arbeidet på krisesentrene er at den voldsutsatte skal bli i stand til å reetablere seg. Kravet til *oppfølging i reetableringsfasen* er viktig fordi mange av brukerne møter store utfordringer i denne fasen. Det er kommunen som skal overta ansvaret for brukerens videre oppfølging, jf. § 4, men det er viktig at krisesentertilbudet er aktivt til stede for brukerne i en overgangsfase før kontakt med andre hjelpeinstanser er etablert. Det understrekes i forarbeidene til loven at krisesentertilbudene skal bidra til å formidle kontakt med det øvrige hjelpeapparatet, dvs. de kommunale tjenestene i den kommunen brukeren flytter til. I våre samtaler med ansatte og ledere framhevet de at en kritisk faktor i reetableringsfasen er om kommunene er i stand til å hjelpe beboere som ikke selv har mulighet til å skaffe ny bolig. Oppfølgingen som gis i reetableringsfasen, ikke bare når det gjelder bolig, men også når det gjelder støtte på andre områder, kan være det som skal til for at brukeren ikke flytter tilbake til en tilværelse med vold.

Loven understreker at det er kommunene som har ansvaret for den helhetlige oppfølgingen. Et sentralt spørsmål i dette kapitlet er om det har skjedd endringer etter innføringen av loven som tyder på at kommunene i større grad enn før tar dette ansvaret. I noen av analysene i dette kapitlet skiller vi mellom «vertskommuner» og «samarbeidskommuner». Vertskommuner har et krisesenter lokalisert i kommunen, mens samarbeidskommuner ikke har det.

Følgende problemstillinger blir belyst i det følgende:

- I hvilken grad gir krisesentertilbudene støtte, veiledning og hjelp, herunder oppfølging i reetableringsfasen?
- Er krisesentertilbudet blitt bedre integrert i de øvrige hjelpeinstansenes arbeid?

Hjelp, støtte og oppfølging med tanke på reetablering

I surveyundersøkelsen til krisesentrene stilte vi en rekke spørsmål om hvilke faste tilbud som ble gitt til kvinnelige beboere i 2009 og 2013, og til mannlige beboere i 2013. Spørsmålene dekker forhold som er nødvendig for å gi god støtte og hjelp under oppholdet på krisesenteret, og som peker framover mot reetablering og en fase hvor den voldsutsatte kan ha behov for bistand fra andre instanser. I tabell 5.1 viser vi andelen krisesentertilbud som oppga at de hadde de ulike tilbudene i 2009 og 2013 for kvinnetilbudene og i 2013 i mannstilbudene. Tabellen er sortert etter hvilke tilbud det var vanligst å gi i kvinnetilbudene i 2013.

Tabell 5.1 Faste tilbud til beboere under oppholdet på krisesenteret. Andel kvinnetilbud som gir tilbudet i 2009 og 2013 og andel mannstilbud som gir tilbudet i 2013. Prosent

	Kvinne- tilbudet 2009	Kvinne- tilbudet 2013	Manns- tilbudet 2013
Hjelp til å kontakte andre tjenester	90	100	92
Ene-samtaler	86	100	92
Hjelp til å finne bolig	86	100	87
Systematisk kartlegging av hjelpebehov	69	100	84
Følge til andre tjenester	86	98	84
Plan for oppfølging under oppholdet	64	95	66
Systematisk kartlegging av beskyttelsesbehov	71	95	82
Plan for oppfølging etter oppholdet	50	86	82
Tildeling av primærkontakt	55	81	79
Følge til visning	71	81	63
Advokatbistand på krisesenteret	57	79	58
Hjelp til å flytte	69	74	50
Tildeling av sekundærkontakt	21	36	32
Gruppesamtaler	33	36	13
Kurs/opplæring/arbeidstrening	17	17	8
Antall som har besvart spørsmålet (N)		42	38

Tabellen viser at både kvinne- og mannstilbudene gir beboerne hjelp og støtte under oppholdet på systematisk basis. Så godt som samtlige krisesentertilbud for kvinner kartlegger beboernes hjelpe- og beskyttelsesbehov, utarbeider en plan for oppfølging under oppholdet og tilbyr enesamtaler. Også tiltak med tanke på reetablering ser ut til å være på plass og integrert i krisesentrenes arbeidsmåte. Krisesentertilbudene til kvinner tilbyr hjelp til å kontakte andre

tjenester og følge til andre tjenester. Mange tilbyr også en plan for oppfølging etter oppholdet. Konkret bistand i form av hjelp til å finne bolig, følge til visning, hjelp til å flytte og advokatbistand på krisesenteret er også svært vanlig. Gruppesamtaler og kurs og lignende er mindre vanlig. Tabellen viser videre at det er flere krisesentre som har de ulike tilbudene i 2013 sammenlignet med i 2009.

Tabellen viser at mannstilbudene i stor utstrekning gir det samme tilbudet som i kvinnetilbudene, og at det gjennomgående er et flertall av mannstilbud som tilbyr helt sentrale tiltak, som kartlegging av hjelpe- og sikkerhetsbehov og plan for oppfølging under oppholdet. Det samme gjelder viktige tiltak med tanke på reetablering, som hjelp til å kontakte andre tjenester, følge til andre tjenester og bistand knyttet til det å finne bolig. Tatt i betraktning at mannstilbudet er relativt nytt og foreløpig mindre benyttet enn kvinnetilbudet, synes det som en stor andel av sentrene har fått kjerne-tilbudene på plass også for menn.

Hovedinntrykket fra intervjuene med brukere var at de var svært tilfredse med oppfølgingstilbudet de fikk ved krisesentrene. Mange av brukerne trakk fram samtaletilbudet som særlig viktig. En kvinne ga uttrykk for å ha fått hjelp til å se og forstå sin egen situasjon: «Jeg har fått veldig mye hjelp til å forstå min egen situasjon, for det følte jeg at jeg ikke fikk så veldig mange andre steder. Å forstå hvor alvorlig det var. Og så var de veldig bevisste på at hvis jeg skal være en god mor, så må jeg selv ha det bra.»

Det å få hjelp til å ordne praktiske ting og bistand til å ta kontakt med det øvrige hjelpeapparatet var også noe som flere brukere framhevet som tilbud de satte stor pris på. Mange av brukerne fortalte hvordan de hadde fått hjelp til å ta og etablere kontakt med NAV, advokat, barnevern eller helsetjenesten. En kvinne fortalte for eksempel om hvordan en ansatt ved senteret hadde snakket med krisesenterets kontakt i NAV, og slik hadde hjulpet henne til å få overgangsstønad. Hun fortalte videre om hvordan hun selv var engstelig for å ta kontakt med offentlige instanser, men at krisesenteret hadde bidratt til å skape trygghet gjennom å fortelle henne at «du trenger aldri gå alene på noen møter, uansett hva det er, så er det bare å ringe, så kan noen her komme og være med deg.»

Mange av brukerne fortalte også at det var viktig å ha et tilbud om oppfølgingssamtaler etter at de flyttet ut, og at de benytter eller ønsker å

benytte dette. Noen uttrykte også at de ikke lenger føler behov for samtaler, fordi de har fått så god hjelp allerede: «Jeg trengte å få det ut og prate med noen. Men det ble mindre og mindre»

Våre funn peker altså i retning av at krisesentrene i stor utstrekning bidrar med den typen hjelp som loven krever for at voldsutsatte skal få god hjelp både under oppholdet og i reetableringsfasen. For at kommunen skal oppfylle kravet i loven om en helhetlig tiltakskjede og god hjelp i reetableringsfasen, må også det øvrige hjelpeapparatet inn i bildet.

Formalisert samarbeid med det øvrige tjenesteapparatet

Den mer helhetlige samordningen av krisesentertilbudene og det øvrige kommunale tjenestetilbudet er vanskelig å måle. Samordningen avhenger av konkrete samarbeidstiltak, personlige relasjoner, individuell kompetanse, formelle pålegg i lov eller forskrift, faglig veiledning, tillit til andre tjenester mv. I spørreskjemaet til krisesentrene spurte vi om noen forhold som samlet sett kan gi en indikasjon på om det formelle samarbeidet mellom krisesentertilbudene og øvrige kommunale tjenester har blitt mer omfattende etter at loven kom – slik loven forutsetter. Dette er samarbeid på tjenestenivå – som nettopp er viktig for at brukerne ved krisesentertiltakene skal få et helhetlig tilbud i reetableringsfasen. Senere, i kapittel 10, retter vi fokus mot samarbeid på et mer overordnet nivå, og på hvordan kommuneadministrasjonen forholder seg til krisesentertiltakene.

Fordi voldsutsatte som får assistanse fra krisesentrene, kan ha behov for bistand fra flere og ulike instanser, kartla vi tre typer av formelt samarbeid mellom krisesentertiltakene og kommunale instanser: skriftlige samarbeidsavtaler, faste samarbeidsmøter og faste kontaktpersoner. I tillegg spurte vi om krisesentrene hadde deltatt i arbeidet med individuell plan³¹ og i

³¹ Individuell plan (IP) kan også være et verktøy for samordning av tjenester for brukere med behov for langsiktig oppfølging. I Krisesenterloven § 4 andre ledd vises det til annet regelverk som lovfester individuelle planer som en rettighet for brukeren/pasienten. Eksempelvis pålegger bvl. § 3-2a barneverntjenesten en plikt til å utarbeide en individuell plan for barn med behov for langvarige og koordinerte tiltak. Krisesenterlovens § 4 pålegger imidlertid ikke krisesentrene å utarbeide individuelle planer for brukere. De kan imidlertid delta i arbeidet på initiativ fra andre instanser.

ansvarsgrupper. Disse to tiltakene har krisesentrene ikke ansvar for, men det kan være viktig å trekke krisesenteret inn i slikt samarbeid dersom det er voldsmed i bildet. Tabell 5.2 viser andelen krisesentertilbud som oppga at de hadde skriftlig samarbeidsavtale med ulike instanser i henholdsvis verts- og samarbeidskommunene i 2009 og 2013. Spørsmålene sier ikke noe om innholdet i samarbeidsavtalene eller hvilken betydning de har for det praktiske samarbeidet.

Tabell 5.2 Hvilke instanser i verts- og samarbeidskommunene har krisesentertilbudet skriftlig samarbeidsavtale med i 2009 og 2013. Prosent (N=43)

	Før loven kom (2009)			Etter at loven kom (2013)		
	Totalt	I verts-kommuner	I samarbeids-kommuner	Totalt	I verts-kommuner	I samarbeids-kommuner
NAV	3	5	2	10	9	12
Barneverntjeneste	6	5	7	21	28	14
Politi	2	2	2	8	12	5
Familievernkontor	3	5	2	8	9	7
Flyktningkontor	2	2	2	5	5	5
Andre tjenester	9	9	9	14	16	12

Tabellen viser at i 2009 hadde svært få krisesentre skriftlige samarbeidsavtaler med de ulike tjenestene. Andelen varierte mellom seks prosent (barnevern) og to prosent (politi og flyktningkontor). Kategorien «andre tjenester» var størst, med ni prosent. Ut fra intervjuer med ledere og ansatte antar vi at «andre tjenester» kan omfatte primærhelsetjenesten, terapeuter og advokatkontor.

Tabellen viser at andelen krisesentre med skriftlige samarbeidsavtaler med ulike tjenester har økt mellom 2009 og 2013, men altså fra et lavt nivå. Instansen som flest krisesentre hadde skriftlige samarbeidsavtaler med i 2013, var barnevernet. 21 prosent av sentrene hadde slike avtaler i 2013. Vi ser også at det er vanligere at krisesentrene har slike avtaler med barneverntjenesten i vertskommunen enn i samarbeidskommunene.

Et annet tiltak som kan bidra til bedre samarbeid mellom tjenester, er faste samarbeidsmøter, se tabell 5.3.

Tabell 5.3 Hvilke instanser i verts- og samarbeidskommunene har krisesentertilbudet faste samarbeidsmøter med i 2009 og 2013. Prosent (N=43).

	Før loven kom (2009)			Etter at loven kom (2013)		
	Totalt	Verts-kommuner	Sam-arbeids-kommuner	Totalt	Verts-kommuner	Sam-arbeids-kommuner
NAV	13	16	9	23	28	19
Barnevern	19	23	14	38	47	30
Politi	20	26	14	22	28	16
Familievernkontor	14	16	12	19	23	14
Flyktningkontor	6	9	2	10	12	9
Andre tjenester	23	30	16	27	37	16

Faste samarbeidsmøter er betydelig vanligere enn skriftlige samarbeidsavtaler, både i 2009 og 2013. Andelen krisesentre som har faste samarbeidsmøter har i likhet med formelle samarbeidsavtaler økt etter innføringen av loven. Men fortsatt er det vanligere at krisesentrene ikke har faste samarbeidsmøter med andre instanser, enn at de har det. Den største økningen har skjedd for NAV og barnevernet. En grunn til det siste kan være økt fokus på krisesentrens meldeplikt. I 2013 oppga henholdsvis 23 og 38 prosent at krisesenteret hadde faste samarbeidsmøter med disse instansene.

En siste indikator vi har kartlagt er om krisesentrene har faste kontaktpersoner i de ulike instansene og tjenestene, se tabell 5.4.

Tabell 5.4 Hvilke instanser i verts- og samarbeidskommunene har krisesentertilbudet faste kontaktpersoner hos i 2009 og 2013. Prosent (N=43).

	Før loven kom (2009)			Etter at loven kom (2013)		
	Totalt	Verts-kommuner	Sam-arbeids-kommuner	Totalt	Verts-kommuner	Sam-arbeids-kommuner
NAV	19	23	14	35	40	30
Barnevern	15	16	14	35	42	28
Politi	28	37	19	34	49	19
Familievernkontor	7	14	0	16	23	9
Flyktningkontor	5	7	2	8	12	5
Andre tjenester	21	23	19	28	33	23

Tabellen viser at det er en økning i andelen krisesentre som har faste kontaktpersoner hos alle instanser – og både i verts- og samarbeidskommuner. Politi,

NAV og barnevern er de instansene flest krisesentre har kontaktpersoner i. Men, fortsatt er det vanligere å ikke ha en fast kontaktperson enn å ha det.

Individuell plan (IP) kan også være et verktøy for samordning av tjenester for brukere med behov for langsiktig oppfølging. I lovens § 4 andre ledd vises det til annet regelverk som lovfester individuelle planer som en rettighet for brukeren/pasienten.³² Eksempelvis pålegger bvl. § 3-2a barneverntjenesten en plikt til å utarbeide en individuell plan for barn med behov for langvarige og koordinerte tiltak. Krisesenterlovens § 4 pålegger imidlertid ikke krisesentrene å utarbeide individuelle planer for brukere (jf. Ot.prp. nr. 96 (2008–2009), s. 78), men de kan delta i arbeidet på initiativ fra andre instanser. Vi har spurt krisesentrene om de har deltatt i utformingen av individuell plan. Svarene viste at i underkant av 30 prosent av sentrene har deltatt i utforming av individuell plan for brukere. De fleste (75 prosent) har deltatt i slikt arbeid for mellom en og fem brukere.

Ansvarsgrupper kan være et verktøy for samordning av tjenester. Ansvarsgrupper kan for eksempel etableres i tilknytning til arbeidet med individuell plan. For personer som har vært utsatt for vold i nære relasjoner og som har problemer relatert til dette, kan krisesenteret være en instans det er aktuelt å trekke inn i en ansvarsgruppe. Vi spurte krisesentrene om de hadde deltatt i ansvarsgrupper. Svarene viste at seks av ti krisesentre hadde deltatt i ansvarsgrupper rundt brukere bosatt i vertskommuner. Fire av ti sentre hadde deltatt i ansvarsgruppemøter for brukere bosatt i samarbeidskommuner. Videre fant vi ut at krisesentrene sjeldnere deltar i ansvarsgrupper i kommuner som ligger utenfor senterets dekningsområde, enn i verts- og samarbeidskommuner. Dette viser at nærhet til tjenesteapparatet der individuell plan og ansvarsgruppen er forankret, har betydning for krisesentrenes involvering.

Samlet viser våre analyser at det er blitt flere formaliserte og faste kontaktpunkter mellom krisesentrene og andre sentrale instanser. Barnevernet og NAV peker seg ut som de instansene der denne utviklingen er tydeligst.

³² Etter at krisesenterloven trådte i kraft har det kommet til flere nyere forskrifter og regler om individuelle planer, jf. Forskrift om individuell plan i NAV 2010 nr. 1462, Forskrift om habilitering og rehabilitering, individuell plan og koordinator 2011 nr. 1256, Helse- og omsorgstjenesteloven kapittel 7, Spesialisthelsetjenesteloven § 2-5, psykisk helsevernloven § 4-1 m.m.

Når det gjelder det formelle samarbeidet vi har kartlagt, er det vanskelig å si ut fra surveymaterialet om kvaliteten på samarbeidet også er blitt bedre og kommer brukerne til gode gjennom mer samordnede tiltak. Formelt samarbeid kan dreie seg om samarbeid uten veldig mye innhold. Vår tolkning, som også baserer seg på de kvalitative intervjuene med et utvalg kriesentre, er imidlertid at kriesentrene ser ut til å være mer integrert i den lokale hjelpekjeden en tidligere. Det motsatte, at de er mindre integrert enn før, virker lite sannsynlig.

En faktor som kan ha betydning for samarbeid mellom hjelpeinstanser, er taushetsplikt. En undersøkelse utført av NOVA (Stang mfl. 2012) om praktiseringen av reglene om taushetsplikt og opplysningsplikt innenfor ulike offentlige tjenester og forvaltningsnivåer, viste til dels omfattende kunnskapsmangel blant ansatte når det gjaldt rettsreglenes konkrete innhold. Særlig var vilkårene for å gjøre *unntak* fra taushetsplikten lite kjent. Manglende kunnskap om vilkårene for å gjøre unntak fra taushetsplikten i situasjoner der det er nødvendig å forebygge vold og overgrep, eller nødvendig for å skape en god og helhetlig, tverretattlig oppfølging av brukere, kan medføre at sentral informasjon ikke kommer videre, og at effektive tiltak ikke iverksettes. I verste fall kan det sette liv og helse i fare. Stortingsmeldingen om forebygging og bekjempelse av vold i nære relasjoner framhever også at «[t]ilbakemeldinger fra tjenesteapparatet tyder på at usikkerhet rundt bruken av reglene for taushetsplikt, opplysningsplikt og opplysningsrett i mange tilfeller kan virke hemmende på samarbeidet mellom de ulike aktørene i tjenesteapparatet»³³. NOVA-undersøkelsen viste imidlertid at ansatte selv ikke opplevde at det først og fremst var reglene og usikkerheten knyttet til dem som var hovedproblemet, men en gjensidig mangel på kunnskap om, og anerkjennelse av, de oppgavene ulike deler av hjelpeapparatet er pålagt. I tillegg viste undersøkelsen at personlige kontakter og relasjoner til andre etater virket motiverende og gagnende for samarbeidet, da terskelen for å ta kontakt ble lavere og mer uformell.

³³ Meld. St. (2012-2013): 124.

Ansatte og ledere erfaringer med samarbeid

I intervjuene med ledere og ansatte var det generelle bildet at samarbeidet med andre instanser var mer omfattende nå enn før loven ble innført. Flere mente at loven har gjort det lettere å få til konkrete avtaler, blant annet ved etablering av ordninger med faste kontaktpersoner i NAV og barnevernet. Dette mente de ansatte hadde ført til bedre informasjonsflyt, men også til bedre kompetanse i det øvrige hjelpeapparatet om krisesenterets virksomhet. Andre mente at økningen i samarbeid ikke var et resultat av loven i seg selv, men av lederens langvarige arbeid med å skape relasjoner til og bygge nettverk med andre hjelpeinstanser.

På noen sentre der ansatte opplevde å ha lite samarbeid med andre hjelpeinstanser, opplevde de at kommunene ikke tok ansvar for å tilrettelegge for samordning. Kommunen hadde for eksempel ikke opprettet rutiner som sikret at ulike instanser ivaretok sine ansvarsområder. Andre som opplevde lite samarbeid, mente at en årsak til dette kunne være at kommunene og det øvrige tjenesteapparatet hadde liten kjennskap til krisesentrene, deres arbeid, kompetanse og brukergruppe. Noen ledere og ansatte fortalte at de hadde erfart at det å drive systematisk informasjonsarbeid og å ha jevnlig møte med andre tjenester bidro til bedre samarbeid.

Disse erfaringene fra ansatte og ledere illustrerer at en ny lov i seg selv ikke nødvendigvis fører til endring, for eksempel i omfanget av samarbeid mellom instanser. En første forutsetning for at endringer skal kunne skje, er at innholdet i loven blir kjent for de aktørene den berører. En annen forutsetning kan være at en overordnet instans legger til rette for møtepunkter og samordning mellom tiltak. Vi kommer tilbake til kommunenes arbeid for å legge til rette for samarbeid i kapittel 10.

En annen forutsetning for endring i samarbeidsrelasjoner er at det øvrige hjelpeapparatet anerkjenner krisesenteret som en samarbeidspartner. Loven kan ha hatt en legitimeringsfunksjon for ansatte i møtet med andre tjenester, men det er ikke er noen automatikk i dette. Det er relevant her å minne om at i den tidlige fasen av krisesenterbevegelsens framvekst, var det et poeng for krisesentrene nettopp å ikke være en del av det ordinære hjelpetilbudet, og å ikke stille krav om formell kompetanse hos de ansatte. Utviklingen av krisesentrene har imidlertid gått mot økt profesjonalisering, men tidligere studier har vist at

variasjon mellom sentrene er stor (jf. Stefansen 2006). Det var også variasjon i graden av formell kompetanse blant ansatte på sentrene vi besøkte. Noen ansatte fortalte at de også etter loven opplevde at andre tjenester trakk krisesenterets kompetanse om vold i tvil, og at deres erfaringsbaserte kompetanse ikke ble tillagt samme vekt som formell kompetanse i det øvrige hjelpeapparatet. Ved andre sentre hadde de mer positive erfaringer, de opplevde å bli tatt mer seriøst i møtet med andre tjenester, og de så at dette førte til bedre samarbeid.

Flere ansatte trakk imidlertid fram at loven bidro til et større fokus på vold i nære relasjoner i samfunnet, og at på et overordnet nivå var dette positivt for anerkjennelsen av krisesentrenes arbeid.

Noen ansatte fortalte at de opplevde at de måtte mase for å få det øvrige hjelpeapparatet til å ivareta sine oppgaver, og at de endte med å løse oppgavene selv. Noen pekte på uklarheter i grensedragningen mellom krisesentrenes og andre instanser ansvarsområder. En leder viste til situasjoner hvor enkelte voldsutsatte barn trengte oppfølging fra BUP eller at voldsutsatte mødre med mange barn måtte få hjelp til å greie seg etter oppholdet på krisesenteret. Ifølge denne lederen endte krisesenteret opp med å gjøre mange oppgaver som i realiteten burde ivaretas av andre hjelpeinstanser. Denne uklarheten medførte også at mye av tiden for ansatte ved sentrene gikk med til å prøve å mobilisere hjelpeapparatet slik at det dermed ble mindre tid til å jobbe med den enkelte bruker. Flere ansatte var opptatt av gode rutiner for samarbeid, herunder at krisesenteret ikke skulle overta andre tjenesters funksjoner, men at det var en tydelig rolleavklaring i samarbeidet. Dette er viktig når vi vet at tydelig rolleavklaring er en suksessfaktor i tverrfaglig samarbeid (jf. Stefansen mfl. 2012).

Et spesielt utfordrende område for rolleavklaring gjaldt hvor langt krisesentrenes ansvar i reetableringsfasen strekker seg. Ansatte opplevde loven som uklar når det gjaldt hva som falt inn under «reetableringsfasen». Et spesielt sentralt spørsmål i ansvarsfordeling for reetablering, gjaldt bolig.

Bolig som flaskehals i reetableringsfasen

Boligspørsmålet er helt sentralt når det gjelder reetablering etter opphold ved krisesenteret. Sentios analyser av krisesenterstatistikken fra 2013 viser at 44 prosent av oppholdene endte med at beboer dro til egen bolig uten over griper

eller til en annen eller ny bolig, mens 17 prosent dro tilbake til overgriper etter endt opphold (Bufdir 2014, s. 56).

I forarbeidene henviser Barne- og likestillingsdepartementet til kommunenes generelle plikt til å bistå mennesker med å skaffe husvære der de ikke selv er i stand til det, og «legg derfor til grunn at kommunane vil leggje til rette for at valdsutsatte får hjelp til å skaffe seg husvære, der dette er det som hindrar reetablering, jf. Kommunane sitt ansvar etter sosialtenestelova, og forslaget § 4 om samordning av tenester.»³⁴.

Utfordringer med å skaffe bolig gjelder en stor andel av beboerne ved krisesentre. Forarbeidene refererte til statistikk som viser at brukere med innvandrerbakgrunn har spesielt store utfordringer med å skaffe seg bolig, og derfor i gjennomsnitt bor lengre ved krisesentrene enn beboere uten innvandrerbakgrunn³⁵. En grunn det pekes på, er svak tilknytning til arbeidsmarkedet og dermed dårlig økonomi.

Ledere og ansatte ved de åtte sentrene vi besøkte, fortalte at problemer med å finne bolig ofte forlenget oppholdet ved krisesenteret. For enkelte brukere resulterte dette i at de havnet på hospits etter oppholdet på krisesenteret, noe krisesentrene vurderer som en uheldig løsning. Ved enkelte sentere holdt de igjen barnefamilier så lenge som mulig for å unngå uheldige boligløsninger for barna. Enkelte sentre arbeidet målrettet med å ansvarliggjøre NAV i forhold til dette spørsmålet. Ved et senter fortalte lederen at de ga både beboere og NAV en måneds frist for å skaffe en bolig. Hensikten med denne tidsfristen var å ansvarliggjøre begge parter for å forhindre lang botid.

Det er lite som tyder på at problemene når det gjelder å hjelpe kvinner med reetablering i ny bolig har blitt redusert som en følge av loven. Juridisk rådgivning for kvinner, JURK, (Aase mfl. 2014) foreslår i en rapport en ordning med overgangsbolig for beboere ved krisesentre, etter modell fra Bergen kommune. JURK foreslår at kommunene forvalter boligen, men at de benytter seg av kompetanse og erfaringer fra krisesentrene. Kommunene må her ta ansvar og sikre at beboere ved krisesentre ikke blir tvunget til å flytte tilbake til overgriper, og heller ikke får lange opphold ved krisesentre som blir en stor

³⁴ Ot.prp. nr. 96 (2008–2008), s. 58.

³⁵ Ot.prp. nr. 96 (2008–2008), s. 58.

belastning for beboerne selv og deres eventuelle barn, samt for krisesenteret. Vi vil komme tilbake til spørsmål rundt bolig i avslutningskapitlet.

Oppsummering

Loven stiller krav om at brukerne skal få støtte, veiledning og hjelp til å ta kontakt med det øvrige hjelpeapparatet. Kapitlet har vist at både kvinne- og mannstilbudene gir beboerne hjelp og støtte under oppholdet på systematisk basis. Det har vært en betydelig økning i andelen sentre som har mange faste tilbud om oppfølging etter innføringen av loven. Så godt som samtlige krisesentertilbud for kvinner kartlegger beboernes hjelpe- og beskyttelsesbehov, utarbeider en plan for oppfølging under oppholdet og tilbyr enesamtaler. Også tiltak med tanke på reetablering ser ut til å være på plass og integrert i krisesentrene arbeidsmåte.

Et formål med loven var også å sikre samordning av tjenester rundt den voldsutsatte. Kapitlet har vist at krisesentrene svarer at de samarbeider mer med det øvrige tjenesteapparatet etter at loven ble innført. Andelen krisesentre med skriftlige samarbeidsavtaler med ulike tjenester har økt mellom 2009 og 2013, men det er fremdeles en liten andel som har slike avtaler. Barnevernet var den instansen som flest krisesentre hadde skriftlige samarbeidsavtaler med.

Faste samarbeidsmøter er betydelig vanligere enn skriftlige samarbeidsavtaler, og andelen krisesentre som har faste samarbeidsmøter har i likhet med formelle samarbeidsavtaler økt etter innføringen av loven. Den største økningen har skjedd for NAV og barnevernet. Det er imidlertid fortsatt vanligere at krisesentrene ikke har faste samarbeidsmøter med andre instanser, enn at de har det.

Det er også en økning i andelen krisesentre som har faste kontaktpersoner i andre offentlige instanser. Politi, NAV og barnevern er de instansene flest krisesentre har kontaktpersoner i, men fortsatt er det vanligere å ikke ha en fast kontaktperson enn å ha det.

Det er vanskelig å si ut fra surveymaterialet om kvaliteten på samarbeidet også er blitt bedre og kommer brukerne til gode gjennom mer samordnede tiltak. Formelt samarbeid kan dreie seg om samarbeid uten veldig mye innhold. Vår vurdering er likevel at krisesentrene ser ut til å være mer integrert i den lokale tiltakskjeden enn tidligere

Intervjumaterialet viser imidlertid at det er stor variasjon mellom sentrene når det gjelder erfaringer med samordning med det øvrige hjelpeapparatet i kommunen. Noen sentre opplever det fremdeles som utfordrende å få anerkjennelse som samarbeidspartner. Andre peker på at samarbeid med andre instanser er personavhengig. Samlet tyder undersøkelsen på at det i praksis i stor grad er opp til krisesentrene selv å få til et godt samarbeid med kommuner og tjenesteapparatet.

Erfaringene fra sentrene viser også at det er uklart hvor langt sentrenes ansvar i reetableringsfasen strekker seg. Et kritisk punkt her er bolig. Problemer med å skaffe ny bolig forlenger krisesenteroppholdet for mange beboere, og er en belastning både for beboere og sentrene. Erfaringene ved krisesentrene vi har snakket med, kan tyde på at det er behov for nærmere presiseringer om innholdet og rekkevidden av ansvaret for å gi et tilbud til brukerne i reetableringsfasen, spesielt når det gjelder boligspørsmålet. Vi kommer nærmere tilbake til dette spørsmålet i avslutningskapitlet.

6 Målgrupper og individuell tilrettelegging

Innledning

Loven slår fast at krisesentertilbudet skal være et lavterskeltilbud og rette seg mot kvinner, menn og barn utsatt for vold i nære relasjoner. Kommunene har plikt til å tilby alle voldsutsatte et krisesentertilbud. Dette innebærer imidlertid ikke nødvendigvis at tilbudet må gis ved krisesentrene. Kommunene kan i stedet velge å tilby voldsutsatte et tilbud gjennom andre kommunale tilbud, jf. formuleringen «tilsvarande tilbod» i loven. I tillegg presiserer loven at kommunene også skal sørge for et krisesentertilbud for voldsutsatte med tilleggsproblemer.

Temaet for dette kapitlet er om kommunene ivaretar alle grupper som i loven er definert som målgrupper for krisesentertiltak.

Loven definerer to nye målgrupper for tilbudet – menn og barn. Tilbudet til voldsutsatte menn var svært begrenset før loven. Som vist i kapittel 3 var det kun fire mannlige beboere i 2008, og ni i 2009, selv om noen krisesentre var åpne også for menn. I kapitlet redegjør vi for bakgrunnen for at menn ble definert som målgruppe i loven, og vi undersøker utviklingen av krisesentertilbudet til menn etter innføringen av loven.

Barn har gjennom hele krisesentrenes historie vært brukere i praksis, men barns rettslige stilling på sentrene var uavklart. Flere rapporter løftet fram bekymring for om krisesentertilbudene var godt nok tilpasset barns behov (jf. Øverlien mfl. 2009). Vi drøfter derfor utviklingen i tilbudet til barn etter innføringen av krisesenterloven i et eget kapittel, kapittel 8.

I dette kapitlet vier vi også dagbrukere som målgruppe oppmerksomhet. Som vist i kapittel 3 er dette en økende gruppe blant menn, og vi ser også en tendens til at dagbrukerne kommer flere ganger enn før. Tilgang til et dagtilbud kan være viktig for tidligere beboere i en reetableringsfase. Dagtilbud til barn berøres i kapittel 8 om barnetilbudet i krisesentrene.

Et viktig tema i dette kapitlet er krisesentertilbudet til særskilte grupper og grupper med tilleggsproblematikk, herunder voldsutsatte uten lovlig opphold i Norge, voldsutsatte med rusproblemer eller psykiske lidelser og voldsutsatte med funksjonsnedsettelse. I det følgende skal vi se nærmere på hvilke rettigheter særskilte grupper har etter krisesenterloven og annet lovverk og

deretter undersøke om tilbudet gis via krisesentrene, andre offentlige tilbud eller ikke i det hele tatt.

Loven har en egen bestemmelse om individuell tilrettelegging (§3). Her heter det at kommunen skal sørge for at tilbudet så langt det er mulig er lagt til rette slik at det kommer brukernes individuelle behov i møte. Kravet gjelder enten tilbudet gis i et eksisterende krisesenter eller som et alternativt tilbud.

Loven presiserer barns behov for individuell tilrettelegging spesielt, noe vi kommer tilbake til i kapittel 8 om barns status som brukere av krisesenter-tilbud. Loven fastsetter også at kommunen skal sørge for at brukere som har behov for det, får tilbud om kvalifisert tolk, og at kommunen skal sørge for kvalitetssikring, bestilling og betaling av tolketjenester. Vi har undersøkt om krisesentrene er istandsatt til å møte kravet om kvalifisert tolketjeneste, blant annet om de opplever å ha tilstrekkelige midler til formålet.

Dette kapitlet belyser følgende spørsmål:

- Hvordan har kommunene løst kravet om et krisesentertilbud til menn?
- Hva slags tilbud gir krisesentrene til dagbrukerne, og er tilbudet likt for kvinner og menn?
- Gir krisesentrene tilbud til kvinner og menn med tilleggspromblematikk i form av rus, psykiatri og behov for spesiell tilrettelegging på grunn av funksjonsnedsettelse?
- Har kommunene alternative tilbud til personer som ikke kan gis botilbud ved krisesentrene?
- Har krisesentrene mulighet til å benytte kvalifisert tolk for de brukerne som trenger det?

Menn som ny målgruppe

Forskning dokumenterer et større behov for krisesentertilbud til kvinner enn til menn. Det er et gjennomgående funn både i norsk og internasjonal litteratur at kvinner rammes av grov og gjentakende partnervold i betydelig større omfang enn menn (f.eks. Johnson 2008, Haaland, Claussen og Schei 2005, Pape og Stefansen 2004). Undersøkelser og erfaringer viser imidlertid at også menn er utsatt for vold i parforhold, både heterofile og homofile, og det er et

dokumentert behov for et tilbud til menn utsatt for menneskehandel, tvangs-ekteskap og æresrelatert vold. Forskere har pekt på at voldsutsatte menn har mange av de samme behovene som voldsutsatte kvinner (Bredal og Orupabo 2008, Bredesen Nordfjell 2008). I våre intervjuer på et utvalg krisesentre ble dette også framhevet av ansatte.

I utgangspunktet stilles de samme kravene til krisesentertilbudet for kvinner, menn og barn. Tilbudet skal være av god kvalitet, og det skal være sikkert. Botilbudet til kvinner og menn skal imidlertid være fysisk atskilt. Om dette sier Barne- og likestillingsdepartementet:

Departementet vil understreke at tanken bak ei kjønnsnøytral lovgivning ikkje har vore at kvinner og menn skal bu på same stad eller nytte dei same oppholdsromma. Separate butilbod for kvinner og menn var formulert som ein hovudregel i høyringsnotatet³⁶.

Etter høringsrunden valgte Barne- og likestillingsdepartementet også å ta inn et eksplisitt krav om at botilbudet til kvinner og menn skal være fysisk atskilt; «...*ettersom departementet reknar dette som ein særlig viktig kvalitet ved tilbodet*» (s. 43). I denne forbindelse ble det vist til at det var grunnleggende viktig å opprettholde tilbudet som et lavterskeltilbud.

Av de 169 kommunene som svarte på vår survey, oppga elleve kommuner at de ikke hadde eller ikke var tilknyttet et tilbud til menn. De øvrige kommunene må vi dermed anta har, eller er tilknyttet, et slikt tilbud. Vi vet ikke om kommunene som har svart at de *ikke* er tilknyttet et krisesenter til menn, gir alternative tilbud, men antar at svaret mest sannsynlig er nei.

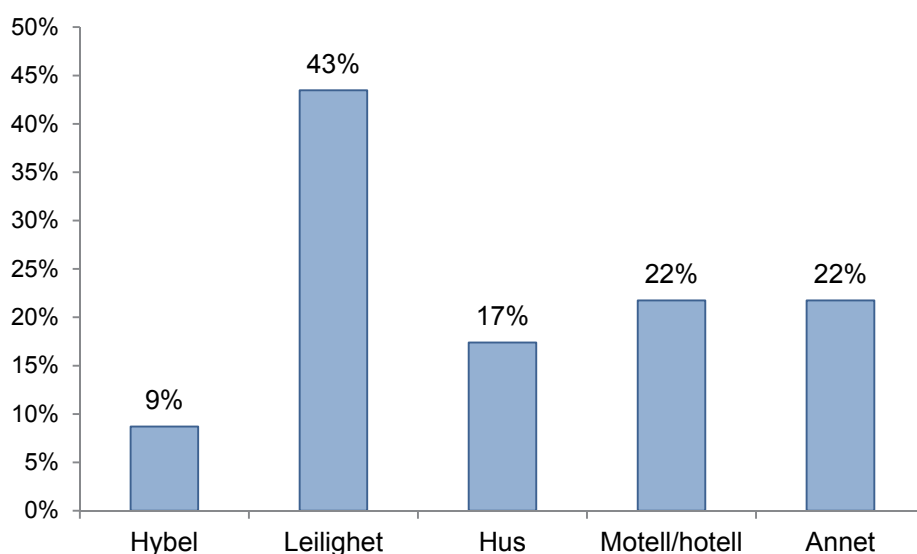
Etableringen av mannstilbud er i all hovedsak skjedd ved at eksisterende krisesenter for kvinner har etablert et tilbud til menn. Loven presiserer at tilbudet til kvinner og menn skal være atskilt, noe som kan løses på ulike måter. Vi har undersøkt hvordan tilbudene som er etablert for menn, er etablert, om dette er skjedd i tilknytning til – altså samlokalisert med – kvinnetilbudet, eller et annet sted, med de omkostningene dette har for driften og muligheten til å gi et likeverdig tilbud. Krisesentrene oppga at 14 av totalt 39 krisesentertilbud

³⁶ Ot.prp. nr. 96, s. 43.

til menn er lokalisert i samme bygning som tilbudet til kvinner, mens 23 er lokalisert i andre lokaler. For to tilbud mangler opplysningen.

I tilbudene som er lokalisert i en annen bygning enn kvinnetilbudet, blir det benyttet ulike kombinasjoner av lokaler. Figur 6.1 viser fordelingen av disse. Merk at kategoriene ikke er gjensidig utelukkende. Det enkelte tilbudet kan ha flere kombinasjoner av lokaler for å gi et krisesentertilbud til menn.

Figur 6.1 Type lokaler som brukes i botilbudet til menn (N=23). Prosentandel.



Mer enn halvparten av botilbudene til menn gis i leiligheter eller hybler. Et mindretall har etablert botilbud i egne hus. Nær hvert fjerde botilbud gis i form av rom i motell eller hotell, og en tilsvarende andel gis i form av andre løsninger.

Det at løsninger som hybler, leiligheter og rom i hotell og motell er vanlige, tyder på at en stor andel av mannstilbudene ikke er «krisesentre» i tradisjonell forstand, men heller tilbud som svarer til lovens formulering om andre «tilsvarende tilbud». Et krisesenter er tradisjonelt sett et «levende» hus, der det er bemanning på døgnbasis og der voldsutsatte nyter godt av fellesskap med andre. Tilbudene til menn ligner slik sett mer på det som på svensk kalles «skyddat boende» – som kan gis både innenfor et krisesenter eller i form av et rom eller en leilighet.

Spørsmålet om likeverdighet i tilbudet til menn og kvinner blir behandlet i Ot.prp. 96 pkt. 5.2.1 og lovens § 3 om at tilbudet skal være individuelt tilpasset. Loven sier ikke direkte at tilbudet til menn og kvinner skal være

likeverdig, men forarbeidene bruker begrepet likeverdig om tilbudet til kvinner og menn, jf. overskriften på pkt. 5.2.1 «Et likeverdig tilbud til begge kjønn». Det er imidlertid et krav i loven at tilbudet skal være helhetlig, trygt, av god kvalitet og individuelt tilrettelagt for alle brukergrupper. Disse kravene betyr ikke nødvendigvis at tilbudet skal være det *samme* til alle brukergrupper. Familie- og kulturkomiteens innstilling til Odelstinget (Innst. O. nr. 130 (2008–2009), som behandler Ot.prp. 96, understreket i tråd med dette at det avgjørende blir om tilbudet innholdsmessig dekker det reelle behovet til menn i regionen/kommunen, *slik at menn og kvinner får et likeverdig tilbud ut fra sine behov*. Kjønn er bare én av flere faktorer som skal tas i betraktning når tilbudet skal individuelt tilrettelegges.

Mens kvinnetilbudene er døgnbemannet, gjelder dette langt sjeldnere for mennene. Sentiodata fra 2013 viser at 40 av 46 kvinnetilbud hadde døgnbemanning, mens seks hadde bakvakt. For mannstilbud var tallet med døgnbemanning langt lavere, 19 av 42 tilbud, mens 14 sentre hadde bakvakt og ni sentre oppga at de verken hadde døgnbemanning eller bakvakt (Bufdir 2014, s. 35).

Som vist i kapittel 5, hadde mannstilbudene gjennomgående færre faste tilbud enn kvinnetilbudene.

Vi har tidligere antydnet at forskjellene mellom kvinne- og mannstilbudene har sammenheng med at mannstilbudene ofte er lokalisert et annet sted enn kvinnetilbudene. Tabell 6.1 under, viser en sammenligning av mannstilbud som er samlokalisert med kvinnetilbud, og mannstilbud som ikke er det, når det gjelder hva slags tilbud som gis på fast basis. Tabellen er sortert synkende etter tilbud som har høyest forekomst hos mannstilbud som er samlokalisert med et kvinnetilbud.

Tabell 6.1. Mannstilbudet i 2013 etter samlokalisering med kvinnetilbudet i 2013, prosentandel. (N=38)

	Samlokalisert med kvinnetilbudet i 2013	
	Ja	Nei
Systematisk kartlegging av beskyttelsesbehov	100	78
Hjelp til å kontakte andre tjenester	100	96
Ene-samtaler	100	96
Hjelp til å finne bolig	100	87
Systematisk kartlegging av hjelpebehov	92	87
Plan for oppfølging under oppholdet	92	83
Tilgang til PC/internett	92	70
Følge til andre tjenester	85	91
Tildeling av primærkontakt	77	83
Plan for oppfølging etter oppholdet	77	65
Advokatbistand på krisesenteret	77	52
Pass av barn	77	61
Følge til visning	62	70
Sosiale aktiviteter utenfor krisesenteret, turer o.l.	46	35
Hjelp til å flytte	46	57
Tildeling av sekundærkontakt	38	30
Felles måltider	31	9
Sosiale aktiviteter på krisesenteret	31	17
Gruppesamtaler	15	13
Andre faste tilbud	15	17
Kurs/opplæring/arbeidstrening	0	13

Enkelte kjernetilbud synes å være dekket uavhengig av samlokalisering, for eksempel enesamtaler, hjelp til å kontakte andre tjenester. I enkelte andre tilbud er det større variasjon, for eksempel advokatbistand og sosiale aktiviteter. For noen tilbud ser vi at tilbudet er bedre der det er atskilt løsning, dette gjelder for eksempel tildeling av primærkontakt, følging til visning og hjelp til flytting. Samlet sett er imidlertid inntrykket at det utgjør en forskjell om mannstilbudet er samlokalisert med kvinnetilbudet eller ikke.

Hvorfor det er forskjeller i fysisk standard og innhold i tilbudet til menn, kan belyses gjennom observasjoner og intervjuer ved de åtte krisesentrene vi besøkte. Ved flere av sentrene var mannstilbudet lokalisert et annet sted i lokalsamfunnet/byen enn kvinnetilbudet. Bemanningen ved disse tilbudene var lavere, og botilbudet var vanligvis ubemannet om nettene og i helgene. Kapasiteten var også lav, slik at tilbudet var sårbart i tilfelle flere menn skulle

komme til å oppsøke hjelp samtidig. Et sted hadde heller ikke fast overnattingsmulighet, men baserte behovet på hotellovernatting ved behov. Dette senteret hadde bare fast samtaletilbud til voldsutsatte menn. Da vi spurte hva de ansatte ved dette senteret tenkte om tilbudet til menn, svarte de:

Da tenker vi at (navngir kommune) som er vertskommunen ikke har oppfylt loven. De har ikke laget noe tilbud til menn (...) de tror at det ikke er noe stort behov for det. Men vi velger nå se det sånn at (...) etterspørselen vil sikkert komme når tilbudet er der.

Aktivitetstilbudet til menn var også mindre omfattende når det var lokalisert et annet sted enn kvinnetilbudet. Flere steder kunne heller ikke menn ta imot besøk i botilbudet.

Av de åtte mennene vi intervjuet, var det fire som på intervjutidspunktet oppholdt seg, eller tidligere hadde oppholdt seg, i separate botilbud. Mennene fortalte at de hadde få tilbud om aktiviteter, og at tilværelsen lett ble litt kjedelig, kanskje bare med en TV som underholdning. De fire mennene vi intervjuet som bodde eller hadde bodd på samlokaliserte tilbud, fortalte om mer positive erfaringer. Mennene hadde deltatt i felles aktiviteter og satte pris på det. En fortalte at han malte gjerder og bidro med arbeid sammen med andre ved senteret. Han fortalte også at de hadde vært flere menn som bodde der samtidig, og at de sammen hadde laget mat fra forskjellige kulturer, et initiativ som kom fra krisesenteret. En annen mannlig bruker fortalte om aktiviteter der de hadde reparert sykler, bygget ting og laget ting til barna. Aktivitetene bidro til et sosialt fellesskap med både menn og kvinner og var viktig for trivselen.

Tilbudet til dagbrukere

Krisesentrene skal ifølge lovens § 2, annet ledd, bokstav c, tilby et gratis dagtilbud. Ifølge lovens forarbeider vurderes dagtilbudet som viktig både for å nå ut til flere voldsutsatte, men også for å korte ned botiden ved krisesentrene (jf. Ot.prp. nr. 96 s. 47). Dagtilbudet kan også være viktig i en reetableringsfase. I det følgende vil vi belyse om kvinnelige og mannlige dagbrukere kan sies å få et likeverdig tilbud. En faktor som må tas i betraktning her, er at langt flere av krisesentertilbudene til kvinner enn krisesentertilbudene til menn gir

tilbud til dagbrukere i samme lokaler som botilbudet. Botilbudet og dagbrukertilbudet er oftere fysisk atskilt i krisesentertilbudene til menn.

På samme måte som for botilbudet til henholdsvis kvinner og menn har vi stilt krisesentrene spørsmål om det faste tilbudet til dagbrukere. Kvinne-tilbudene svarte på spørsmål om tilbudet i 2009 til 2013, mens manns-tilbudene svarte på spørsmål om det faste tilbudet i 2013. Svarene er vist i tabell 6.2.

Tabell 6.2 Faste tilbud til kvinnelige og mannlige dagbrukere ved krisesentertilbudet i 2009 og 2013. Prosent.

	Kvinne-tilbudet 2009	Kvinne-tilbudet 2013	Manns-tilbudet 2013
Enesamtaler	86	100	92
Hjelp til å kontakte andre tjenester	86	100	87
Følge til andre tjenester	76	90	50
Tilgang til PC/internett	60	86	63
Hjelp til å finne bolig	74	86	68
Advokatbistand på krisesenteret	52	69	58
Følge til visning	60	69	55
Sosiale aktiviteter på krisesenteret	50	62	18
Sosiale aktiviteter utenfor krisesenteret, turer o.l.	48	60	34
Pass av barn	55	57	50
Hjelp til å flytte	52	50	37
Gruppesamtaler	21	31	5
Andre faste tilbud	21	21	16
Kurs/opplæring/arbeidstrening	12	14	8
Antall som har besvart spørsmålet (N)		42	38

Som vi ser av tabellen, har alle krisesentrene tilbud om enesamtaler til kvinnelige dagbrukere, og alle sentrene sier at de hjelper kvinnelige dagbrukere med å ta kontakt med andre tjenester. Også før loven var dette relativt vanlig, 86 prosent av sentrene oppga at de hadde tilbud om dette til kvinnelige dagbrukere i 2009. Nitti prosent av sentrene oppgir at de følger kvinnelige dagbrukere som har behov for det, til andre tjenester, og nesten like mange, 86 prosent, oppgir at de hjelper til med å finne bolig. Over halvparten av sentrene oppga også at de hjelper dagbrukere med barnepass. I likhet med tilbudet til beboere har kvinnelige dagbrukere fått flere faste tilbud etter at loven trådte i kraft i 2010.

Tilbudet til kvinnelige dagbrukere er altså jevnt over bedre i 2013 enn i 2009. I likhet med oversikten over tilbudet til beboere (tabell 5.1.), ser vi at det er relativt store forskjeller på innholdet i tilbudet til kvinnelige og mannlige dagbrukere. Tilbud om enesamtaler og hjelp til å kontakte andre tjenester tilbys mannlige dagbrukere på mange av sentrene (hhv. 92 og 87 prosent). De andre tilbudene vi har spurt om, er betraktelig vanligere i kvinnetilbudene enn i mannstilbudene, og det er særlig stor forskjell i andelen som tilbyr sosiale aktiviteter og i tilbud om å bli fulgt til andre tjenester. Samlet sett er altså tilbudet til kvinnelige dagbrukere bedre enn tilbudet til mannlige dagbrukere. En mulig forklaring på forskjellene kan være at mannlige dagbrukere kan ha andre behov enn kvinnelige dagbrukere. Vi antar imidlertid at forskjellene både henger sammen med at tilbudet er under oppbygging og at det ikke er blitt prioritert i samme grad som tilbudet til kvinner – kanskje delvis av praktiske årsaker.

Personer uten lovlig opphold i Norge

Før krisesenterloven trådte i kraft ble det ikke stilt krav om at brukeren måtte ha lovlig opphold i Norge. Barne- og likestillingsdepartementet vurderte behovet for å ta inn en forskriftshjemmel i krisesenterloven som ville gitt adgang til å begrense krisesentertilbudet for personer uten lovlig opphold eller avskjære disse fra et slikt tilbud. På bakgrunn av departementets og stortingskomiteens klare forutsetning om at det eksisterende tilbudet ikke skulle forringes eller eksisterende brukergrupper ikke utelates som følge av ny lov, ble en slik forskriftshjemmel forkastet. Det vil også være i strid med krisesentrenes historiske grunnlag dersom formelle kriterier skulle hindre voldsutsatte personer i å oppsøke hjelp.

I praksis har det, ifølge forarbeidene, vist seg at det er behov for et slikt tilbud også til personer uten lovlig opphold, for eksempel i tilfeller der voldsutsatte kvinner rømmer fra sine ektemenn etter at de begge har fått endelig avslag på søknad om asyl. Utlendingsloven § 53 b gir i utgangspunktet rett til opphold på selvstendig grunnlag for personer som bryter ut av et mishandlingsforhold, men det forutsetter at kvinnen (som det oftest er) blir ansett troverdig når hun forteller om vold og mishandling. Loven slår fast at krisesentertilbudet er et lavterskeltilbud til alle som er utsatt for vold i nære

relasjoner, uavhengig av formell oppholdsstatus. Det finnes ingen oversikt over hvor mange av krisesenterbrukerne som ikke har lovlig opphold i Norge.

I surveyundersøkelsen ble krisesentrene spurt om de gir tilbud til personer med uklart oppholdsstatus i Norge. Svarene indikerer at ikke alle gjør det. Av kvinnetilbudene svarte 77 prosent positivt, og av mannstilbudene svarte 52 prosent positivt (tabell ikke vist). En streng tolkning her vil være at en fjerdedel av kommunene som benytter kvinnetilbudene, og nær halvparten av kommunene som benytter mannstilbudene, bryter loven. Vi må imidlertid ta høyde for at krisesentertilbudene kan ha svart ut fra om de har hatt beboere uten lovlig opphold eller ikke – altså om de har gitt tilbud til denne brukergruppen eller ikke.

Personer med rusproblemer og psykiske lidelser

En brukergruppe som reiser spesielle utfordringer for krisesentrene, er voldsutsatte med rusproblemer eller omfattende psykiske lidelser. En rapport fra Bufdir fra 2006 viste at omtrent 15 prosent av de som henvendte seg til krisesentrene for overnatting, ble avvist eller henvist videre. Av disse hadde 44 prosent store psykiske problemer, mens 28 prosent hadde merkbare rusproblemer (Meld. St. 15 (2012–2013), s. 68).

Forarbeidene viser til at det i 2007 var 34 krisesentre som rapporterte at de hadde brukere med rusproblemer og alvorlige psykiske problemer. Forarbeidene refererte også til forskning som viser at de eksisterende krisesentrene ikke alltid er et egnet tilbud for kvinner med omfattende rusproblemer eller psykiske lidelser, selv om erfaring tilsier at de er mer utsatt for vold enn gjennomsnittet (Ot.prp. nr. 96 (2008–2009), s. 60). Dette henger blant annet sammen med opplevelsen av trygghet for andre brukere, ikke minst barn. Voldsutsatte med rusproblemer eller alvorlige psykiske lidelser har samtidig rett til et tilrettelagt tilbud etter annet lovverk, og kommunen er ansvarlig for å skaffe det; innenfor eller utenfor krisesentermodellen.

Før loven kom var det kjent at enkelte sentre har avvist brukere med problemer knyttet til rus eller psykiatri av hensyn til de andre beboerne ved sentrene, men dette har vært en omdiskutert praksis. Det har stått i kontrast til den tradisjonelle krisesentertanken om at alle skal få et tilbud – ingen skal avvises, men eventuelt hjelpes videre i systemet.

I spørreskjemaet til krisesentrene spurte vi om krisesenteret kunne gi et tilbud til brukere med tilleggsproblematikk i form av rus og psykiske problemer. Svarene er vist i tabell 6.3, separat for tilbud til kvinner og menn.

Tabell 6.3 Andel krisesentertilbud for henholdsvis kvinner og menn som oppgir å ta imot voldsutsatte med ulike typer tilleggsproblematikk. Prosent.

	Tilbud til kvinner	Tilbud til menn
Med kjent rusproblematikk	14	11
Som er psykisk syke	16	9

Når det gjelder rusproblematikk og psykisk sykdom viser tabellen at dette er grupper som i liten grad kan få et tilbud i de eksisterende krisesentertilbudene. Dersom kommunen ikke kan gi disse gruppene et alternativt tilbud, er det et brudd med lovens intensjon.

Vår intervjuundersøkelse ved et utvalg krisesentre viste også at det er forskjellig praksis mellom sentrene i hvordan de forholder seg til voldsutsatte med rus- og psykiske problemer. Det er også forskjeller mellom sentrene i hvorvidt de tolket det å gi et tilbud til disse gruppene som sitt ansvar, eller om de definerte dette som en oppgave som kommunen må løse på andre måter enn gjennom krisesentrene.

I forarbeidene understrekes kommunens ansvar for å tilrettelegge for at krisesentrene kan henvise personer som ikke kan gis et tilbud i krisesenteret til andre instanser:

Dersom det viser seg at vedkommande har behov for anna hjelp enn det eit krisesenter kan tilby, og/eller utgjer ein fare for andre brukarar eller medarbeidarar, skal ein sørgje for at vedkommande blir vist vidare til relevante instansar. Departementet vil i denne samanhengen peike på at kommunane har ansvar for å sikre plass i institusjon eller husvære med heildøgns omsorgsteneste når det er behov for det. Vidare føreset departementet at kommunen vil sørgje for gode rutinar for samarbeid slik at eit krisesenter/butilbod kan vise valdsutsette vidare til instansar som kan gi dei relevant oppfølging og eventuelt behandling. (Ot.prp. nr. 96 (2008–2009), s. 60)

Vi spurte krisesentrene hvordan de håndterte situasjonen for personer med rus- eller psykiske problemer dersom personen ikke kan gis et tilbud i krisesenteret. For kvinner svarte tre fjerdedeler av krisesentertilbudene at de kontakter en offentlig instans. Tilsvarende andel for menn var to tredjedeler. Noen få sentre har svart at de henviser eller følger brukeren til et annet krisesenter. I tillegg kommer en «annet»-kategori som er noe større for menn enn for kvinner (32 vs. 18 prosent). Vi vet ikke hva som ligger bak disse svarene. Uansett peker våre resultater i retning av ulik praksis hos sentrene, trolig fordi de har ulike betingelser for å håndtere personer med tilleggsproblematikk og fordi det varierer om hjelpeapparatet i kommunene er istandsatt til å gi et tilbud.

I surveyen til kommunene stilte vi et spørsmål som hadde til hensikt å fange opp om kommunen har en beredskap for å ivareta personer som er utsatt for vold i nære relasjoner, og som har problemer med rus eller psykisk sykdom. Kommunene ble bedt om å angi om disse gruppene kunne få et tilbud i krisesenteret eller om kommunen sørget for et alternativt botilbud. Av kommunene i vårt utvalg svarte rundt en fjerdedel at de ikke hadde eller ikke visste om de hadde et trygt botilbud for voldsutsatte kvinner med rusproblematikk. En tilsvarende andel svarte det samme for voldsutsatte kvinner med psykiske problemer. For menn i disse gruppene er andelen kommuner som ikke har eller ikke vet om de har et tilbud, enda høyere og nærmere 40 prosent. Både for menn og kvinner er disse andelene høyere i samarbeidskommuner enn i vertskommuner, og samarbeidskommunene oppgir langt oftere enn vertskommunene at de ikke vet om kommunen har et tilbud.

Vi vet at det noen steder er igangsatt prosjekter og utviklingsarbeid for å bedre ivareta personer i aktiv rus som er voldsutsatt og trenger et krisesentertilbud. Blant annet har Norsk krisesenterforbund gjennomført et prosjekt i Folloregionen.³⁷ Vi har ikke hatt anledning til å se nærmere på disse prosjektene som del av denne evalueringen, men det er viktig at erfaringene fra slike prosjekter dokumenteres, slik at de kan komme andre kommuner til nytte.

³⁷ Se http://www.norskkrisesenterforbund.no/filemanager/download_file/file/661139.pdf/Samling%20i%20Kolben%202022.%20desember%202013.pdf

Personer med funksjonsnedsettelse

En annen gruppe som møter en høy terskel ved krisesentrene, er personer med nedsatt funksjonsevne. Hvordan krisesentrene kan tilrettelegges for å ivareta denne gruppen har vært en tilbakevendende diskusjon (Jonassen og Stefansen 2003, Gundersen mfl. 2014). Nedsatt funksjonsevne omfatter både fysiske, psykiske og kognitive funksjoner.³⁸ Lov om forbud mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne³⁹ forbyr diskriminering på grunn av faktisk, antatt, tidligere eller framtidig nedsatt funksjonsevne. Med diskriminering menes direkte og indirekte (og usaklig) forskjellsbehandling. Diskriminerings- og tilgjengelighetslovens § 12 krever at «offentlige virksomheter» skal arbeide aktivt og målrettet for å fremme universell utforming innenfor virksomheten. Dette omfatter også kommunenes krisesentertilbud, og innebærer at tilbudene utformes slik at kan benyttes av flest mulig⁴⁰.

Gjennom krisesenterloven er kommunene pålagt å gi personer utsatt for vold i nære relasjoner et krisesentertilbud uavhengig av eventuell tilleggsproblematikk. Kommunene kan velge om de ønsker å bruke krisesentertilbudet eller finne andre løsninger innenfor de øvrige kommunale tjenestene.

NOVA har gjennomført et eget forskningsprosjekt om tjenestetilbudet til personer med funksjonsnedsettelse som er utsatt for vold i nære relasjoner (Gundersen mfl. 2014). Prosjektet var basert på et omfattende datamateriale, som i tillegg til de surveyene som ligger til grunn for foreliggende rapport (krisesenter- og kommunesurveyen) omfatter en casestudie av seks krisesentre, strukturerte telefonintervjuer med representanter for 16 kommuner, seks regionale politikamre og fire volds- og overgrepsmottak. Det ble også sendt ut et spørreskjema til alle landets sentre mot incest og seksuelle overgrep. Vi gjengir her hovedresultatene fra denne studien, og henviser lesere som ønsker en mer detaljert framstilling, til rapporten fra dette prosjektet.

Det har lenge vært kjent at det er få brukere med funksjonsnedsettelse ved krisesentrene. En åpenbar årsak har vært at få sentre har vært tilrettelagt for

³⁸ Ot.prp. nr. 44 (2007–2008) Om lov om forbud mot diskriminering på grunna av nedsatt funksjonsevne (diskriminerings- og tilgjengelighetsloven).

³⁹ Diskriminerings- og tilgjengelighetsloven av 2013 § 5.

⁴⁰ Ot.prp. nr. 96 (2008–2009), s. 60.

personer med funksjonsnedsettelse (Jonassen og Stefansen 2003). Gundersen mfl. (2014) oppgir at andelen brukere med funksjonsnedsettelse har vært stabil de senere årene, og har ligget på mellom seks og syv prosent i årene 2009–2012. Brukere med funksjonsnedsettelse skiller seg fra andre brukere ved å ha vært eksponert for vold over lengre tid og ved at de er eldre. Gundersen mfl. (2014: 9) skriver om dette: «De som har vært i et langvarig voldelig forhold, rapporterer oftere om både fysiske og psykiske skader. Dette indikerer at personer med funksjonsnedsettelse ikke oppsøker hjelp før volden erfarer som både fysisk og psykisk skadelig, og at de venter lenger før de oppsøker hjelp». Å ha en funksjonsnedsettelse synes å innebære noen tilleggsbelastninger for personer som utsettes for vold i nære relasjoner – hvilket tilsier at hjelpeapparatet må ha en særlig årvåkenhet når det gjelder denne gruppen. Gundersen mfl. (2014: 8) viser også til at personer med funksjonsnedsettelse kan være særlig sårbare for å bli utsatt for vold eller overgrep hvis de er avhengige av hjelp og assistanse. Slik avhengighet kan gi en.

Hovedkonklusjonen i rapporten er at tjenestetilbudet til volds- og overgrepsoffer personer med funksjonsnedsettelse har store mangler, og at svært lite synes å ha bedret seg i løpet av de siste ti årene. Gundersen mfl. (2014: 8) skriver videre:

Tidligere anbefalte tiltak som oppfølging og veiledning for å heve bevissthets- og kompetansenivået hos ansatte i hjelpetjenestene, organisatoriske tiltak i form av en tverretattlig samordning, og tydeligere ansvarsfordeling mellom de ulike tjenestene, synes i liten grad å ha blitt fulgt opp. Lovfestingen av krisesentertilbudet synes heller ikke å ha ført til store endringer i tilbudet.

På den positive siden finner denne studien at det har vært en økning i antall krisesentertilbud som er tilrettelagt for personer med fysisk funksjonsnedsettelse. I 2007 var 18 av 50 krisesentre tilrettelagt for denne gruppen. I 2013 gjaldt dette 32 av 47 krisesentre. Av disse var bare syv universelt utformet. Som tilbud har krisesentrene imidlertid noen begrensninger. Gundersen m.fl. (2014) påpeker at krisesentertilbudet er et lavterskeltilbud der beboere forventes å kunne klare seg selv når det gjelder innkjøp av mat, matlaging og til en viss grad også renhold. Personer med funksjonsnedsettelse kan trenge mer

hjelp enn andre, men det varierer hvor mye hjelp krisesentrene gir. Undersøkelsen tyder samtidig på at de ansatte strekker seg langt i de få tilfellene der de har brukere som trenger ekstra hjelp. En utfordring der hvor sentre ikke er spesielt tilrettelagt, er sikkerhet, særlig ved behov for evakuering ved brann eller andre akutte situasjoner. Funnene tilsier at det kan være behov for alternative tiltak for personer med nedsatt funksjonsnedsettelse.

Undersøkelsen viser videre at kommunene ofte ikke vet om krisesenteret kommunen bruker er tilrettelagt for personer med ulike funksjonsnedsettelser. 40 prosent av kommunene svarer også at de ikke vet om de har alternative og trygge botilbud til voldsutsatte personer med funksjonsnedsettelse som ikke kan få et tilbud på krisesenteret. Studien viser imidlertid at vertskommuner har bedre oversikt og oftere stiller krav til krisesenteret om tilrettelegging for personer med funksjonsnedsettelse, enn samarbeidskommuner. Et nedslående funn var at det i intervjuer med representanter for samarbeidskommuner kom fram at flere antok at ansvaret for å sørge for at krisesentertilbudet var tilrettelagt for personer med nedsatt funksjonsevne lå hos krisesenteret eller hos vertskommunen.

Undersøkelsen konkluderer med at kommunene ikke oppfyller kravene i krisesenterloven.

For å bøte på de manglene undersøkelsen har identifisert, foreslår Gundersen mfl. (2014: 134–137) flere tiltak. Disse omfatter blant annet opplæring av tjenesteutøvere, universell utforming av krisesentre, samt mer og tilrettelagt informasjon om krisesentertilbud og andre tiltak.

Bruk av tolk

For en del brukere med innvandrerbakgrunn kan språk være en utfordring som krever individuell tilrettelegging. Det fremgår av krisesenterloven § 3, tredje ledd at:

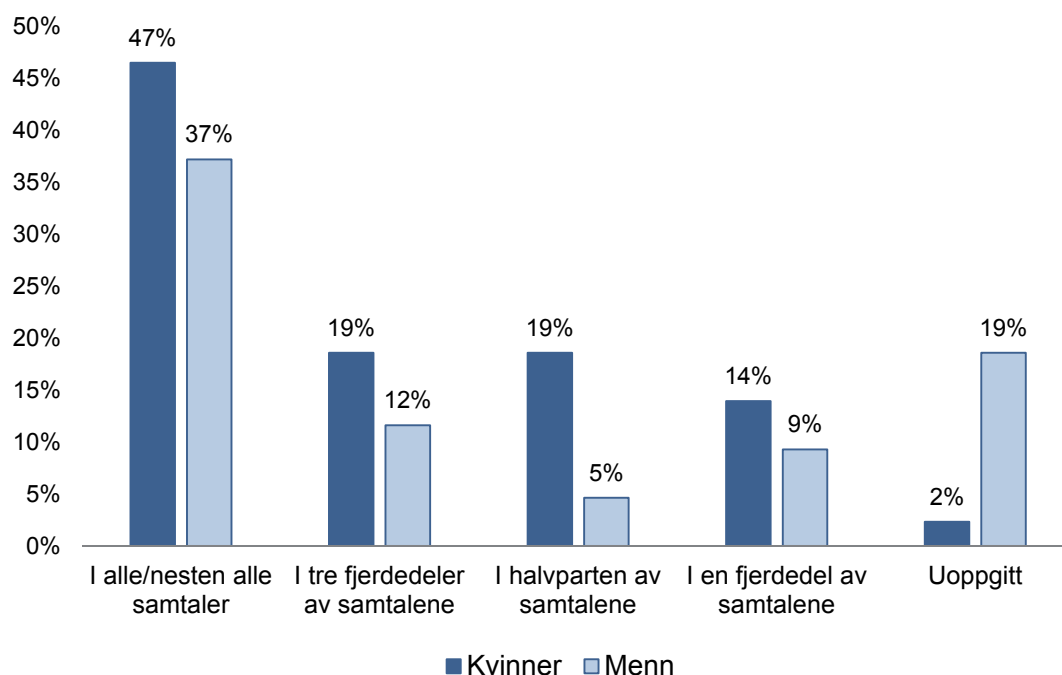
Kommunen skal sørge for at brukarar av bu- og dagtilbodet får tilgang til kvalifisert tolk dersom det er nødvendig for at dei skal få eit fullgodt tilbod. Kommunen skal sørge for rutinar for kvalitets-sikring, bestilling og betaling av tolketenester.

Kravet er viktig med sikte på individuell tilrettelegging og ivaretagelse av den enkelte brukers rettigheter, med andre ord et likeverdig tilbud til brukere som har en annen språkbakgrunn enn norsk. Tolkere må ha godkjent tolkeutdanning, jf. § 3. Det skal benyttes tolkere med kvalifikasjoner som tilfredsstillende kravene til oppføring i Nasjonalt tolkeregister. Forarbeidene framhever at en bruker også kan ha behov for tolk av andre grunner enn språk, eksempelvis døvetolk⁴¹.

Vi spurte kasesentrene om de hadde skriftlige rutiner for bruk av tolk før og etter loven kom. 19 sentrene (44 prosent) med tilbud til kvinner sa at de hadde slike rutiner i 2009, mens 31 sentre (72 prosent) har slike rutiner i 2013 (tabell ikke vist).

Vi spurte også om de benyttet tolk i faste samtaler hvor en kvinnelig eller mannlig bruker trengte dette (figur 6.2).

Figur 6.2 Hvor ofte brukes tolk i faste samtaler / avtalte samtaler for kvinnelige og mannlige brukere med behov for tolk. Prosent.



Figur 6.2 viser at omtrent halvparten av sentrene bruker tolk i nesten alle faste samtaler med kvinner, mens færre, 37 prosent, bruker det i nesten alle samtaler med menn.

⁴¹ Ot.prp. nr. 96 (2008-2009), s. 78

Vi stilte også krisesentrene spørsmål om hvordan bruk av tolk foregår. Svarene viser at bruk av tolk som regel foregår per telefon (74 prosent), mens kun fem krisesentre (12 prosent) opplyser om at tolken er fysisk tilstede ved behov (tabell ikke vist). En fjerdedel av krisesentrene oppga at de har større behov for tolketjenester enn det det er midler til i budsjettet (tabell ikke vist).

Intervjuene med ledere og ansatte avdekket også at kommunene har ulik praksis når det gjelder betaling av tolketjenester. For noen sentre inngår det i driftsbudsjettet, mens andre får utgifter til tolk dekket via et eget budsjett i kommunen. Ulik betalingsordning for tolketjenester kan medføre at tolketilbudet vil variere mellom sentrene, og at det dermed ikke vil tilfredsstille hverken kravene til likeverdighet eller kravene til nødvendig individuell tilpasning. Redusert eller begrenset bruk av tolk som følge av for store utgifter vil også kunne påvirke kvaliteten i tilbudet til minoritetsbrukere.

Alle lederne vi intervjuet fortalte at de brukte tolk når det var behov for det, men at de alltid gjorde vurderinger om bruk, som for eksempel viktig formell informasjon, viktige avgjørelser eller viktige skjemaer. De fortalte også at det var vanlig å bruke tolk når de skulle snakke med brukeren om hva som hadde skjedd.

Enkelte pekte på utfordringer rundt bruk av tolk. Et eksempel som ble nevnt var at tolketjenesten manglet tolker som dekker enkelte brukeres språkområder. Et annet eksempel var at det manglet kompetanse i forbindelse med barnesamtaler. Noen sentre valgte av den grunn å ikke å bruke telefontolk for å kommunisere med små barn.

Praksisen ved sentrene tyder altså på at sentrene oppfyller kravet i lovens § 3, om å gi brukerne tilgang til kvalifiserte tolketjenester, og at de også strekker seg langt i å ta individuelle hensyn til den enkelte brukers trygghet og sikkerhet. Samtidig gir våre data indikasjoner på at kommunene ikke har sørget for utarbeidelse av rutiner for bestilling og betaling av tolketjenester etter lovens § 3, annet ledd.

21 av brukerne vi intervjuet var født utenfor Norge, men av disse hadde bare fem erfaringer med tolk ettersom de behersket enten norsk, andre skandinaviske språk eller engelsk. (Noen av intervjuene foregikk med tolk, se metodekapittel). De fortalte at de hadde brukt tolk i forbindelse med administrative

spørsmål, for eksempel kontakt med NAV, advokat, politiet og flyktningkontoret og ved utfylling av skjemaer, offentlige dokumenter osv. En bruker fortalte for eksempel at hun i en periode hadde behov for tre til fire samtaler med krisesenteret hver dag. I en slik situasjon ville det ikke være mulig å bruke tolk i alle sammenhenger verken praktisk eller økonomisk. Kun en var blitt tilbudt tolk, men hadde valgt å ikke bruke det fordi hun var redd for egen sikkerhet med tanke på risiko for gjenkjennelse. Alle som hadde erfaring, uttalte seg positivt om tolketjenester.

Oppsummering

Krisesenterloven definerer tre målgrupper for tilbudet; kvinner, menn og barn. Menn og barn er nye målgrupper i loven. Endringer i tilbudet til barn blir diskutert samlet i kapittel 8.

Samlet viser undersøkelsen at loven har ført til at kommunene har etablert krisesentertilbud for menn, som gradvis har blitt bedre. Undersøkelsen viser samtidig at tilbudet til mannlige beboere er dårligere både hva gjelder fysisk standard og innhold enn tilbudet til kvinner. Våre data tyder også på at sentrene med samlokaliserte tilbud i større grad greier å gi et likeverdig tilbud til menn og kvinner enn sentre som har atskilte tilbud. Samtidig må vi ta høyde for at tilbudet til menn er under oppbygging mange steder, og ikke har funnet sin endelige form. Krisesenterloven er ment å sikre at menn får et tilbud som står i forhold til menns behov. Det betyr ikke nødvendigvis at tilbudet skal være det *samme*. Det avgjørende blir om tilbudet innholdsmessig dekker det reelle behovet til menn i regionen/kommunen, slik at menn og kvinner får et likeverdig tilbud ut fra sine behov. Analysene i kapitlet har vist at krisesentertilbudet til menn i hovedsak ikke gis i form av mulighet til å bo på et krisesenter. I hovedsak tilbys menn opphold i hybler, leiligheter og hoteller. Spørsmålet om samlokaliserte tilbud er en vei å gå for å sikre likeverdige tilbud, drøfter vi nærmere i avslutningskapitlet.

Vi vet ikke i hvilken utstrekning krisesentrene tar imot voldutsatte med uklar oppholdsstatus, men det kan se ut som om praksisen varierer. Uansett understreker diskusjonen rundt oppholdsstatus hvor viktig det har vært å opprettholde krisesentrene som et lavterskeltilbud. Både krisesenterloven og diskrimineringslovgivningen gir voldsutsatte med tilleggsproblematikk krav på beskyttelse enten gjennom krisesentrene eller andre tilsvarende tilbud. Vi har

sett at brukere med tilleggsproblematikk i form av rus og psykiatri i stor grad henvises videre til andre tilbud. Et spørsmål er da om de får hjelp med utgangspunkt i at de er voldsutsatte. Dessuten har vi sett at både praksis og oppfatninger om tilrettelegging for disse brukerne er noe forskjellig ved sentrene.

Vi har gjengitt resultatene fra studien til Gundersen mfl. (2014) om tjenestetilbudet til personer med funksjonsnedsettelse som er utsatt for vold i nære relasjoner. Dette er en gruppe med særlig sårbarhet for utsatthet for vold og for langvarig voldseksponering. Derfor trenger de særlig bistand. Gundersen mfl. dokumenterer imidlertid at tjenestetilbudet er mangelfullt, og at kommunene ikke oppfyller kravene i krisesenterloven når det gjelder denne gruppen. Forskerne foreslår flere tiltak for å bøte på manglene som er identifisert, blant annet opplæring og universell utforming av bygninger og informasjonsmateriell.

For en del brukere med innvandrerbakgrunn kan språk være en utfordring som krever individuell tilrettelegging. Kommunen plikter å tilby kvalifisert tolk dersom det er nødvendig for at brukere skal få et fullgodt krisesentertilbud. Kravet er viktig med sikte på individuell tilrettelegging og ivaretagelse av den enkelte brukers rettigheter. Praksisen ved sentrene tyder på at de oppfyller kravet i lovens § 3 om å gi brukerne tilgang til kvalifiserte tolketjenester, og at de også strekker seg langt i å ta individuelle hensyn til den enkelte brukers trygghet og sikkerhet. Samtidig gir våre data indikasjoner på at kommunene ikke har sørget for utarbeidelse av rutiner for bestilling og betaling av tolketjenester etter lovens § 3, annet ledd. At en fjerdedel av sentrene oppgir at budsjettet for tolketjenester ikke dekker behovet, tilsier også at kommunene ikke alltid stiller nok ressurser til rådighet for dette formålet.

7 Fysisk standard og sikkerhet

Innledning

Krisesenterloven stiller ikke direkte krav til den fysiske standarden ved tilbudet. Ifølge loven skal krisesenterlokalene dekke det behovet brukerne har for husvære i en avgrenset periode. Dette skal så langt som mulig skal omfatte egne soverom til beboerne, samtidig som det åpnes for at det ved noen sentre kan være behov for å dele rom i perioder med mange brukere. Det vises også til at små og trange lokaler kan være et hinder for god og effektiv drift⁴².

Krav til standard er imidlertid knyttet til kravet om at tilbudet skal være trygt, og til kravet om kvalitet i tilbudet, herunder individuell tilrettelegging samt annet lovverk (for eksempel bygningsloven og brannforskrifter osv.). Tidligere undersøkelser av krisesentrene har vist forskjeller i sikkerhetsnivå mellom sentrene på landsbasis (jf. Jonassen mfl. 2008). Sikkerheten i tilbudet er et av kvalitetskriteriene som fremheves i den europeiske standarden som anbefales for tjenester til voldsutsatte kvinner (jf. Kelly og Dubois 2007). Sikkerhet er også et av to kvalitetskriterier som nevnes i forarbeidene og fremheves som en viktig forutsetning for et godt krisesentertilbud⁴³.

Kravet om et trygt tilbud innebærer for eksempel at lokaler skal være sikret, og at tilbudet til kvinner og menn skal være fysisk atskilt. At tilbudet til menn og kvinner skal være fysisk atskilt, medfører i praksis at kvinner og menn ikke skal bo sammen eller ha felles oppholdsrom. Det er en grunnleggende forutsetning for et godt krisesentertilbud, ifølge forarbeidene, at kvinner kan kjenne seg trygge på at de slipper å møte og forholde seg til fremmede menn i en krisesituasjon⁴⁴.

Reglene om taushetsplikt, jf. § 5, har stor betydning for brukernes opplevelse av trygghet. Etter krisesenterloven gjelder en utvidet taushetsplikt i forhold til forvaltningsloven §§ 13 flg. ved at også fødested, fødselsdato, personnummer og statsborgerskap, siviltilstand, yrke, bosted, arbeidssted og

⁴² jf. Ot.prp. nr. 96 (2008-2009), s. 11.

⁴³ Ot.prp. nr. 96 (2008-2009), s. 46.

⁴⁴ Ot.prp. nr. 96 (2008-2009), s. 51.

andre opplysninger som kan røpe at noen har vært i kontakt med tilbudet, omfattes av taushetsplikten. Videre er det viktig at brukerne kan være anonyme overfor hverandre hvis de ønsker det.

Mot denne bakgrunnen belyser vi følgende spørsmål i dette kapitlet:

- Har den fysiske standarden i krisesentertilbudene blitt bedre etter innføringen av loven, og er det forskjeller mellom krisesentertilbud som tilsier behov for tiltak?
- Har sikkerheten ved krisesentertilbudet blitt bedre etter at loven kom, og er det forskjeller mellom krisesentertilbud som tilsier behov for tiltak?
- Hvordan opplevde brukerne sikkerheten ved sentrene?

Fysisk standard

Den fysiske utformingen av krisesentertilbudet har betydning både for kvaliteten på botilbudet til brukerne og for arbeidsforholdene til de ansatte. Et av spørsmålene vi stilte til krisesentrene var om lokalene var egnet for formålet. For kvinnetilbudene oppga 70 prosent at lokalene var egnet til formålet. Tilsvarende andel for mannstilbudene var 49 prosent. Dette henger antakelig sammen med at mannstilbudene i de fleste tilfeller er etablert som «satellitter» og lokalisert i bygninger som har andre formål enn tiltak for voldsutsatte, slik vi beskrev i kapittel 6.

Krisesentrene ble også bedt om å ta stilling til totalt 15 forhold ved den fysiske standarden ved krisesentertilbudet, og om disse stemte for situasjonen i 2009 og i 2013 for kvinner, og for menn i 2013. Tabell 7.1 gir en oversikt over de krisesentrene som har svart bekreftende på spørsmålene. Tallene viser også hvordan disse forholdene har endret seg fra 2009 til 2013 for tilbudet til kvinner. Tabellen er sortert synkende etter de forholdene hvor det var flest krisesentre som oppga problemer i 2009.

Tabell 7.1 Krisesentrene vurdering av fysiske forhold i botilbud til kvinner i 2009 og i 2013 (N=43), og botilbud til menn (N=39) i 2013. Prosent.

	Kvinne-tilbud 2009	Kvinne-tilbud 2013	Manns-tilbud 2013
Lokalene/deler av lokalene trenger utbedring/vedlikehold	83	64	31
Det er lytt mellom rommene	69	64	33
Det er for få bad/toaletter	67	50	13
Lokalene er for trange / det er for dårlig plass	62	45	26
Det er for få kjøkken / for lite kapasitet i kjøkkenet	62	48	18
Barn har ikke tilgang til skjermede rom for lekselesing	52	36	44
Lokalene har ikke god nok sikkerhet	50	33	33
Beboerrommene er for små	48	36	18
Ungdom har ikke tilgang til egne ungdomsrom	48	43	44
Utearealene har ikke god nok sikkerhet	40	36	28
Utearealene trenger utbedring/vedlikehold	38	21	8
De ansatte har ikke tilgang til egne kontor/møterom	31	17	31
Barn har ikke tilgang til egne rom/arealer for lek og atspredelse	26	17	44
Utearealene er for små	19	19	0
Lokalene mangler uteareal	12	10	33

Tabellen viser at de fleste forhold ved den fysiske standarden i kvinnetilbudene har endret seg i positiv retning siden innføring av loven. Dette indikerer at noe av økningen i kommunenes utgifter til krisesentertiltak nettopp har gått til å utbedre den fysiske standarden på krisesentrene. Samtidig oppgir fortsatt to av tre kvinnetilbud at lokalene eller deler av lokalene trenger utbedring eller vedlikehold. En tilsvarende andel oppgir at det er lytt mellom rommene og halvparten at det er for få bad og toaletter, for dårlig kapasitet i kjøkken og generelt for trangt. Når det gjelder forholdene for barn, er det også en tydelig forbedring, men fortsatt svarer vel en tredjedel av krisesentrene at barn mangler et skjermet rom for lekselesing, og fire av ti sentre oppgir at de ikke har egne rom for ungdom. Vi ser videre at det har vært liten endring av forhold som berører utearealene. Samlet viser tabellen en positiv utvikling, men at det fortsatt er behov for forbedringer.

Det er rimelig å anta at dårlig kvalitet på bygningsmassen kan ha betydning for kvaliteten på tilbudet. På den ene siden signaliserer dårlig kvalitet og vedlikehold at voldsutsatte ikke er prioritert. Trange lokaler kan også føre til unødig friksjon mellom beboere og vanskelige arbeidsforhold for de ansatte. Hva som er en god nok standard og om det er mange krisesentre som ikke

holder denne, er vanskelig å si på bakgrunn av denne studien. En forsiktig konklusjon er at kommunene må påregne økte utgifter til krisesentrenes lokaler i framtiden. Dette henger også sammen med at det vil være høy slitasje på lokalene – særlig i krisesentre med mange brukere.

Standarden på lokalene som mannstilbudene disponerer, er jevnt over bedre. Her rapporterer kun en tredjedel at det er behov for utbedring og vedlikehold. Det er også langt færre manns- enn kvinnetilbud som har problemer med at lokalene er trange eller har for liten kapasitet når det gjelder kjøkken og bad. Situasjonen for barn er derimot dårligere, noe vi kommer tilbake til i kapittel 8.

Vi ser også at om lag en tredjedel av mannstilbudene mangler uteareal. Hva slags uteareal de øvrige tilbudene har, vet vi lite om, men vi kan, basert på de krisesentrene vi har besøkt som ledd i studien, anta at det er stor variasjon og at få tilbud har skjermede utearealer. Forholdene når det gjelder uteareal er altså betydelig dårligere i mannstilbudene enn i kvinnetilbudene, noe som også innebærer at forholdene er ulike for barn som kommer i følge med henholdsvis far eller mor.

Fysisk sikring av krisesentrene

Myndighetene har utarbeidet en informasjonsbrosjyre om sikkerhet i krisesentre som retter seg mot ansatte i krisesentrene samt det øvrige hjelpeapparatet (Bufdir 2013). I denne brosjyren dekkes en rekke forhold, både det vi fokuserer på her, som handler om fysisk sikring, og tiltak i regi av politi og rettsvesen som voldsalarm, kontakt- og besøksforbud. Brosjyren omtaler også arbeid med brukere, og betydningen av å bevisstgjøre brukere om hva som kan øke risikoen for en trusselsituasjon.

Vi ba krisesentrene om å ta stilling til 19 forhold ved sikkerheten ved botilbudet i 2009 og i 2013. De fleste av tiltakene handler om det som er omtalt i brosjyren om sikkerhet som skallsikring, dvs. tiltak for å sikre et byggs fasade. I brosjyren omtales tiltak som å sikre dører med sikkerhetslås, porttelefon og overvåkningskamera ved inngangsdør, hindre innsyn fra gateplan, og oversiktlig og skjermet adkomst og uteområde for barn.

Tabell 7.2 gir en oversikt over hvilke forhold ved sikkerheten som krisesentrene vurderer har endret seg fra 2009 til 2013 for kvinnetilbudene og for

2013 for mannstilbudene. Tabellen er sortert synkende etter de sikkerhetstiltakene flest kvinnetilbud oppga for 2013.

Tabell 7.2 Har krisesentertilbudet følgende sikkerhetstiltak? Andel som har svart positivt. Botilbud til kvinner i 2009 og i 2013 (N=43), og botilbud til menn (N=39) i 2013. Prosent.

	Kvinne- tilbud 2009	Kvinne- tilbud 2013	Manns- tilbud 2013
Låste inngangsdører	74	95	64
Sjekkliste for regelmessig kontroll av sikkerhetstiltak (låste dører, elektronisk utstyr mm)	53	84	41
Krav om taushetserklæring for brukere	60	84	59
Kameraovervåking av inngangsdører	44	81	36
Rutine for gjennomgang av sikkerhetstiltak med brukere	51	81	56
Opplyst uteområde	53	77	46
Porttelefon for inngangsdør	47	70	31
Skjermet uteområde	53	70	33
Skjermet/hemmelig adresse	63	60	46
Andre sikkerhetstiltak	30	51	13
Låsbare vinduer	40	51	36
Sikring av opptak fra kameraovervåking	19	47	26
Bærbart sikkerhetsutstyr for ansatte	19	47	28
Direkte alarm til vaktelskap	30	47	28
Kameraovervåking av bygningen	26	44	23
Doble dører/slusing	21	28	15
Innvendig alarm/kontaktsystem for brukere	9	26	15
Direkte alarm til politiet	7	7	3
Avtale med politiet om daglig sjekkrunde	2	2	0

Tabellen viser at de fleste forholdene knyttet til sikkerhet har endret seg i positiv retning i kvinnetilbudene. Kameraovervåking av inngangsdører er det forholdet som har endret seg mest. Merk at flere forhold som har endret seg mye fra 2009 til 2013, var svært mangelfulle i utgangspunktet. I 2009 oppga 44 prosent at de hadde kameraovervåking av inngangsdører, mens hele 81 prosent svarer bekreftende på dette forholdet i 2013. To forhold som dreier seg om kontakt med politiet, hadde ikke endret seg i perioden: avtale med politiet om daglig sjekkrunde og direkte alarm til politiet. Henholdsvis syv og to prosent av krisesentrene rapporterte at de hadde dette i både 2009 og 2013. Det er kun ett forhold som rapporteres lavere i 2013 enn i 2009: skjermet eller

hemmelig adresse. Her ser vi en endring fra at 63 prosent i 2009, til 61 prosent i 2013.

Tabellen viser også at krisesentrene uten unntak rapporterer at botilbudet til kvinner er bedre sikret enn botilbudet til menn. De største forskjellene gjelder *kameraovervåking av inngangsdører*, samt *sjekkliste for regelmessig kontroll av sikkerhetstiltak (låste dører, elektronisk utstyr og lignende)*. Det er minst forskjell for tiltak som involverer direkte alarm til politiet og sjekkrunde, men disse tiltakene er lite brukt både for kvinne- og mannstilbudene.

En årsak til forskjellene i sikkerhetsnivå kan være at botilbudet til menn oftere er midlertidige lokaler, f.eks. leiligheter og hotell. En annen mulig forklaring på den store forskjellen mellom sikkerhetstiltakene ved manns- og kvinnetilbudene, kan skyldes at trusselbildet er forskjellig for kvinner og menn. Vi spurte krisesentrene om en rekke forhold som knytter seg til trusler mot botilbudet i 2013 (tabell 7.3).

Tabell 7.3 Har krisesenteret opplevd følgende truende situasjoner i 2013? Andel som har svart positivt for hhv. kvinne- og mannstilbudene. Prosent.

	Kvinne-tilbud	Manns-tilbud
Truende telefoner	47	12
Voldsutøvere som har oppholdt seg utenfor krisesenteret	37	9
Voldsutøvere som har forsøkt å trenge seg inn i lokalene	5	5
Voldsutøvere som har klart å trenge seg inn i lokalene	0	2
Andre truende situasjoner	16	5
Å tilkalle politiet på grunn av en truende situasjon	42	7
Totalt (N)	43	39

Tabellen viser at trusselsituasjoner er langt mer vanlig ved botilbudet til kvinner enn til menn. Det er i hovedsak muntlige trusler via telefon som dominerer. I alt hadde 49 prosent av krisesentrene opplevd slike trusler i 2013. Men også en stor andel krisesentre (42 prosent) hadde opplevd truende situasjoner som krevde assistanse fra politiet. Nær to av tre botilbud til kvinner rapporterer også at voldsutøveren har oppholdt seg utenfor krisesenteret. Bildet som skisseres for botilbudet for menn, skiller seg sterkt fra dette; her er trusselnivået gjennomgående lavere. 12 prosent av botilbudene til menn rapporterer at de har hatt truende telefoner, og en av ti rapporterer at voldsutøveren har oppholdt seg utenfor krisesenteret.

På spørsmål til krisesentrene om politiet hadde vurdert sikkerhetstiltakene rundt botilbudet, svarte 56 prosent av kvinnetilbudene og 30 prosent av mannstilbudene at dette var gjort. Vi stilte også spørsmål om hvordan trusselsituasjoner ble håndtert i både tilbudet til kvinner og menn (tabell 7.4).

Tabell 7.4 Håndtering av trusselsituasjoner ved krisesenterets botilbud. Andel av kvinne- (N=43) og mannstilbudene (N=39) som har svart positivt. Prosent.

	Kvinne-tilbud	Mannstilbud
Skriftlig instruks/rutine for håndtering av ulike trusselsituasjoner	88	58
Skriftlig instruks/rutine for evakuering av ulike trusselsituasjoner	70	49
Gjennomført øvelser for ulike trusselsituasjoner i løpet av 2013	26	23

Nær ni av ti av botilbudene til kvinner svarte at de hadde skriftlig instruks eller rutine for håndtering av ulike trusselsituasjoner, mens sju av ti hadde skriftlig instruks eller rutine for evakuering ved trusselsituasjoner. Andelen som hadde gjennomført øvelser knyttet til disse rutinene i løpet av 2013, var lavere, om lag en fjerdedel. For botilbudet til menn svarer nær 60 prosent at de har skriftlig instruks eller rutiner for håndtering av trusselsituasjoner, og i underkant av halvparten oppgir å ha rutiner for evakuering ved trusselsituasjoner. I underkant av en fjerdedel svarer at de har gjennomført øvelser av slike rutiner i løpet av 2013.

Ivaretakelsen av sikkerheten er helt grunnleggende for krisesentrene som tiltak og ikke minst for den enkelte bruker. Et godt samarbeid med politiet er derfor viktig, og alle de åtte krisesentrene vi besøkte, fortalte om et godt samarbeid med politiet. Flere fortalte at politiet kom på kort varsel hvis det var noe, og de opplever at tilkallinger fra krisesenteret er høyt prioritert. Noen steder patruljerer også politiet regelmessig eller på spesiell forespørsel fra sentrene. Disse erfaringene kan reflektere det systematiske arbeidet i politiet med å bygge opp kompetansen om vold i nære relasjoner, bl.a. ordningen med familievoldskoordinatorer.

De 36 brukerne vi intervjuet, opplevde seg truet i ulik grad. Noen opplevde at de var svært trusselutsatt, mens for andre var det ikke snakk om en akutt trusselsituasjon, noe som synes å ha betydning for hvordan de vurderer sikringstiltakene ved sentrene. Flere av de som ikke selv var akutt trusselutsatt,

fremhevet likevel betydningen av sikkerhetstiltakene, fordi de visste at andre beboere ved senteret opplevde trusler og dermed trengte sikringstiltakene.

Samtlige brukere følte seg trygge på krisesenteret. Tryggheten framsto som svært viktig for alle brukerne vi intervjuet, og fremheves av flere som det aller viktigste ved tilbudet. Tryggheten gir ro til å komme til hektene og mulighet til å finne veien videre. En kvinne fortalte:

Før jeg kom hit så sov jeg så dårlig, bekymret meg hele tiden over barna og hva jeg skulle gjøre. Når jeg kom hit, så kunne jeg sove så godt, så utrolig godt. Var så utslitt når jeg kom hit, og når jeg kom hit følte jeg meg sikker for første gang på lenge.

Noen av mennene fremhevet det å få fred som det viktigste ved sikkerhetstiltakene. En sa:

Det var det som var det viktigste for meg, å kunne ha en plass som jeg visste jeg kunne være i fred på. Og det fikk jeg. Jeg hadde ingen forventninger, bortsett fra at jeg visste at det skulle være en plass som jeg kunne være trygg på.

Ingen av disse mennene var truet på livet, men opplevde psykisk trakassering fra partnerne sine.

På spørsmål om hva som gjorde at de følte seg trygge, ble låste dører og kameraer trukket frem, samt vektorordninger og adgangskontroll. Også de andre beboerne er med på å fremme en trygghetsfølelse for flere.

De fleste, men ikke alle, opplyste at de ansatte ved krisesenteret hadde har hatt en gjennomgang av sikkerhetsopplegget ved senteret med dem når de kom dit, herunder fått informasjon om branninstrukser. Noen hadde imidlertid måtte sette seg inn i instruksene på egen hånd. Et par kvinnelige beboere ved samme senter påpekte utilstrekkelig sikring av uteområdet. Den ene hadde opplevd at en voldsutøver hadde kommet seg inn og truet en av beboerne ved senteret. Noen få viste til at de låste dørene kunne gi tilbudet et klaustrofobisk preg:

Det føles jo litt som å være i fengsel, at vi på en måte er innenfor fire vegger og de som på en måte kanskje skulle vært her, de er utenfor på en måte og lever sitt liv, det er veldig rart.

Denne kvinnen pekte på paradokset at det er den voldsutsatte som bærer byrden av voldsutøverens handlinger.

Flere uttrykte at det var viktig for deres opplevelse av trygghet at de ansatte fulgte dem til møter med andre instanser, og når de skulle gjøre dagligdagse ting utenfor senteret som å gå på butikken. Dette ble fremhevet som særlig viktig i den første fasen etter ankomst. Enkelte fremhevet også viktigheten av at ingen måtte få vite at de var på krisesenter. Også senterets beliggenhet ble fremhevet av noen som viktig. For eksempel at det ikke ligger isolert, men blant annen bebyggelse, og for noen var hemmelig adresse viktig. Det ble samtidig pekt på at hemmelig adresse kunne være en utfordring, for eksempel når barna var på besøk hos venner og foreldrene skulle kjøre dem hjem.

Ivaretagelse av sikkerheten er også et spørsmål i forbindelse med reetablering etter et opphold ved et krisesenter. Enkelte av beboerne sto på terskelen til å forlate senteret og etablere seg i egen leilighet. Noen uttrykte at de ikke var særlig bekymret for egen sikkerhet, blant annet fordi de flyttet til et annet fylke og opplevde det som lite sannsynlig at voldsutøveren ville oppsøke dem der. Andre gruet seg til å måtte klare seg på egen hånd uten den beskyttelsen som oppholdet på senteret ga. Disse skulle imidlertid få oppfølging fra politiet blant annet for å vurdere om det var nødvendig med voldsalarm eller andre tiltak. Enkelte av dagbrukerne fortalte om et fortsatt høyt trusselnivå. Et eksempel var der en kvinne var truet i Norge og familien var truet i den voldsutsattes opprinnelsesland. Denne kvinnen hadde et sikkerhetsopplegg rundt seg hvor politiet var involvert og krisesenteret hadde bidratt med råd i denne prosessen.

Flere viste til at de ansatte ved sentrene bidro til å gjøre dem trygge gjennom sin tilstedeværelse, og også fordi de hadde tillit til dem. Siden tallet på mannlige beboere er begrenset og tilbudet for mange er atskilt fra botilbudet til kvinnene er det ikke uvanlig at menn oppholder seg alene i krisetilbudet. Man kan tenke seg at dette er ekstra belastende hvis mannen samtidig er svært trusselutsatt. Av surveydataene (tabell 7.2), så vi også at sikkerheten er dårligere ivaretatt i mannstilbudene sammenliknet med kvinnetilbudene.

Ingen av de åtte mennene vi intervjuet ga imidlertid uttrykk for en slik belastning. De uttrykte derimot at de opplevde å være trygge. Dette gjaldt selv der mennene bodde i tiltak som var samlokalisert med andre velferdstilbud og

hvor tilgangen til bygget var åpent på dagtid. Våre data baserer seg på intervjuer med et lite antall mannlige beboere og vi kan derfor ikke utelukke at svakere sikring av tilbudet kan representere en sikkerhetsrisiko for menn ved krisesentrene. Når vi tar i betraktning at mannstilbudet også omfatter medfølgende barn, er det særlig grunn til å styrke sikkerheten ved tilbud der denne ikke er tilstrekkelig ivaretatt.

Samlet tyder våre resultater på at sikkerheten i krisesentrene er blitt bedre etter innføringen av loven, men at det fortsatt er stor variasjon mellom krisesentre når det gjelder hva slags tiltak de har. Disse variasjonene kan dels henge sammen med økonomi og hva slags mulighet krisesentrene har hatt til opprusting av utstyr. Men våre besøk på et utvalg krisesentre tyder også på at krisesentrene har hatt ulikt fokus på rutiner rundt sikkerhet og kan ha ulik oppfatning av hva som er viktig for at krisesentrene skal være sikre. Et eksempel er spørsmålet om hemmelig adresse. Noen krisesentre mener dette er helt nødvendig, mens andre er mer opptatt av å sikre selve krisesenteret, ut fra tanken om at det alltid vil være mulig for voldsutøveren å ta rede på adressen. Et annet kontroversielt spørsmål er hvor mye sikkerhetsutstyr som skal finnes inne på sentrene, for eksempel om de ansatte skal bære med seg alarm og annet sikkerhetsutstyr. Noen krisesentre oppfatter dette som viktig, andre mener det gjør at beboerne blir usikre – altså at utstyret virker mot sin hensikt. Variasjonen krisesentrene imellom kan tyde på at ytterligere reguleringer enn den loven gir per i dag, bør vurderes, dette er noe vi kommer tilbake til i avslutningskapitlet.

Ytterligere regulering kan innebære økte utgifter for kommunene når de må ta igjen etterslep og mangler. Dette vil særlig ramme kommuner som har knyttet seg til et krisesenter der det er store mangler sammenlignet med kommuner som har knyttet seg til et mer oppgradert krisesenter. På den annen side vil et oppgradert krisesenter i en del tilfeller bety at kommunene allerede har investert i sikkerheten ved krisesenteret.

I den omtalte brosjyren «sikkerhet i krisesentertilbudet» (Bufdir 2013) rettes fokus også mot tiltak som ikke innebærer økte utgifter – men som kan øke bevisstheten hos ansatte om hva som kan utgjøre sikkerhetsrisiko og hvilke rutiner som kan motvirke risiko. Dette er et viktig tema; sikkerhet må være integrert i det løpende arbeidet ved krisesentrene.

Oppsummering

Analysene i dette kapitlet har vist at utviklingen går i retning av forbedret fysisk standard etter innføringen av loven. Det er imidlertid fremdeles rom for forbedringer i den fysiske standarden ved mange sentre, hvilket innebærer at kommunene må påregne økte utgifter til dette i tida som kommer. Et viktig spørsmål er om den fysiske standarden er god nok med tanke på barns rett til et kvalitativt godt tilbud.

Analysene har vist at den fysiske sikkerheten ved lokalene i kvinnetilbudene er blitt bedre etter at loven kom, spesielt kameraovervåkning av inngangsdørene. Samtidig ser vi en nedgang i bruk av hemmelig adresse som sikringstiltak. Det er forskjeller i sikkerheten i tilbudene til kvinner og menn, dels fordi mennene er plassert i leiligheter som i mindre grad er tilpasset formålet. Samtidig ser trusselnivået ut til å være høyere for brukere i kvinne- enn i mannstilbudene. Men her må det tas forbehold om at erfaringsgrunnlaget for mannstilbudet per i dag er begrenset. Et poeng i denne sammenhengen er at dårligere sikkerhet i mannstilbudet også rammer eventuelle medfølgende barn.

Brukerne framhever trygghet som det helt sentrale ved krisesenter-tilbudet. Et positivt funn er at både kvinnelige og mannlige brukere av krisesentrene opplever seg trygge. Brukerne framhever betydningen både av fysisk sikring, individuelle sikkerhetstiltak slik som å bli fulgt til andre tjenester og tryggheten i at de ansatte og andre brukere er der for dem hvis noe skulle skje.

8 Barn som brukere av krisesentertilbud

Innledning

Lovens § 3 stiller krav om god ivaretagelse av barn på krisesenter, tilpasset barnets særlige behov. Barns selvstendige status som brukere av krisesentre kom med innføringen av loven. God ivaretagelse av barn innebærer ifølge forarbeidene at tilbudet til barn i størst mulig grad blir lagt til rette slik at det enkelte barnet får dekt sine behov ut fra alder og personlighet. God ivaretagelse innebærer også at barnets rettigheter etter annet lovverk blir ivare tatt, herunder for eksempel rett til helsehjelp, bistand i forbindelse med oppfølging av skole, barnehage og liknende⁴⁵.

Årlig bor ca. 2000 barn på et krisesenter. I tillegg kommer noen barn sammen med foreldre som er dagbrukere. De fleste av barna som bor på krisesentre, er små: om lag halvparten av barna er fem år eller yngre (Bufdir 2014).

Undersøkelser av barns situasjon på krisesentre før loven ble innført viste at det var behov for å forbedre tilbudet for barn som oppholder seg på krisesentre (Solberg 2001, Øverlien mfl. 2009). Et hovedproblem som disse studiene pekte på var at barns faktiske og rettslige stilling som brukere av krisesentrene var uavklart. Et sentralt formål med loven var derfor å styrke barns stilling i krisesentertilbudene ved å understreke at barn er selvstendige brukere med individuelle rettigheter under oppholdet i tilbudet, ikke bare personer som følger med en voksen bruker.

Barn kommer til krisesentre i hovedsak sammen med mor, men et mindre antall barn kommer også sammen med far. Antall barn som kommer sammen med far, har økt år for år etter innføringen av loven: I 2010 kom 11 barn i følge med far, i 2011 kom 37 barn og i 2012 var antallet 40. Barn som kommer med far, må etter loven oppholde seg i mannstilbudet, på grunn av kravet om atskilt tilbud for kvinner og menn. Hvordan mannstilbudet er lokalisert i forhold til kvinnetilbudet, vil derfor ha betydning for i hvilken grad barn i følge med far vil kunne dra nytte av tilbudet til barn som gis i krisesentre for kvinner.

⁴⁵ Ot.prp. nr. 96, s. 78

Selv om foreldrene har hovedansvaret for den daglige omsorgen for barnet, vil foreldre som kommer med barn til et krisesenter, ofte befinne seg i en akutt og kaotisk situasjon der evnen til å yte god omsorg kan være svekket. Loven styrker barnets rettslige stilling ved å presisere at det er kommunen som bærer ansvaret for at barns rettigheter og behov blir ivaretatt når de oppholder seg på krisesenter. Den daglige oppfølgingen av barnet under oppholdet på krisesenteret skal ivaretas av krisesenteret og den av foreldrene som bor på senteret, i samarbeid med andre relevante hjelpeinstanser som for eksempel BUP, barnevern og helsetjenesten. Kravet til god ivaretagelse av barn skal ses i sammenheng med barns rettigheter etter annet regelverk, blant annet barnekonvensjonen⁴⁶.

I tillegg til at barn på krisesenter har de samme rettighetene som andre barn, har de også særlige behov ut fra den vanskelige livssituasjonen de er i. Barn som har vært eksponert for vold, kan ha behov for ulike aktivitetstilbud for å få tankene bort fra volden, eller et samtaletilbud. Barn kan videre ha behov for bistand fra andre hjelpetjenester for oppfølging på lengre sikt, eller mer spesialisert terapeutisk oppfølging. Dette stiller krav til ansattes kompetanse når det gjelder innsikt i og kunnskap om voldsutsatte barns situasjon. Det krever også kunnskap om barns rettigheter etter annet lovverk å kunne følge opp dette på en god måte, og det krever kunnskap om hjelpeapparatets organisering⁴⁷.

Det overordnede spørsmålet i dette kapitlet er om tilbudet til barn som oppholder seg på krisesenter, tilfredsstillende lovens krav om god ivaretagelse av barn, om barn som kommer i følge med far får et likeverdig tilbud med barn som kommer med mor, og om tilbudet til barn generelt har blitt bedre etter at loven ble innført. Mer konkret svarer kapitlet på følgende spørsmål:

- Hvordan har utviklingen av tilbudet til barn vært etter at loven kom? Hvilke tilbud er videreført, og hvilke tilbud er nye?
- Hvordan har utviklingen av den barnefaglige kompetansen ved tilbudene vært etter at loven ble innført?
- Får alle barn et likeverdig tilbud?
- Har antall meldinger fra krisesentrene til barnevernstjenesten økt etter innføringen av loven?

⁴⁶ Ot.prp. nr. 96, s. 55.

⁴⁷ Ot.prp. nr. 96, s. 55.

Tilrettelegging for barn

Fysisk standard og tilbud om aktivitet inngår i departementets presisering av hva som ligger i god ivaretagelse av barn:

Barn som oppheld seg på eit krisesenter eller tilsvarende har behov for egne leike- og aktivitetsrom og trygge uteareal. I tillegg bør det finnast eit eigna rom der ein kan ta imot besøk av venner, så sant tryggleiksforholda tillet det. Det at faste rutinar som barnehage, skule og fritidsaktivitetar blir førte vidare så framti det er moglig, kan vere viktig for mange.⁴⁸

I krisesentersurveyen stilte vi flere spørsmål som gjaldt den fysiske tilretteleggingen av tilbudet for barn. Disse tallene er rapportert også i den generelle oversikten over tilbudet ved krisesentrene i forrige kapittel, men i tabellen her (tabell 8.1) framhever vi forhold som er spesielt relevante for ivaretagelse av barn.

Tabell 8.1 Krisesentrenes vurdering av fysiske forhold som gjelder tilbud til barn, i botilbud til kvinner i 2009 og i 2013 (N=43), og botilbud til menn (N=39) i 2013. Prosent.

	Kvinnetilbud 2009	Kvinnetilbud 2013	Mannstilbud 2013
Barn har ikke tilgang til skjermede rom for lekselesing	52	36	44
Ungdom har ikke tilgang til egne ungdomsrom	48	43	44
Barn har ikke tilgang til egne rom/arealer for lek og atspredelse	26	17	44

Tabellen viser at det er en bedring når det gjelder å tilrettelegge for at barn får egnede rom eller steder der de kan drive på med ulike aktiviteter, gjerne sammen med andre barn eller ungdom. Endringen er størst når det gjelder tilgang til rom for lekselesing: 52 prosent av sentrene hadde ikke dette i 2009, i 2013 er andelen som ikke har dette tilbudet, redusert til 36. Om lag en fjerdedel av sentrene hadde ikke tilbud om egne lekerom eller arealer for lek i 2009. I 2013 var andelen sentre som ikke hadde slike arealer, redusert til 17 prosent. Det var bare en liten reduksjon i andelen sentre som ikke hadde egne ungdomsrom, fra 48 til 43 prosent.

Krisesentrene rapporterer at i underkant av halvparten av mannstilbudene ikke har rom spesielt tilrettelagt for barn eller ungdom. Den største

⁴⁸ Ot.prp. nr. 96 s. 55

forskjellen kommer fram i forskjellen mellom tilgang til lekerom i manns- og kvinnetilbudet. Samlet sett er det flere av mannstilbudene enn av kvinnetilbudene som har mangler hva gjelder fysisk tilrettelegging av tilbudet til barn. I kapittel 7 om fysisk standard på tilbudet viste vi også at det er flere manns- enn kvinnetilbud som mangler uteareal, noe som også vil forringe tilbudet til barn som kommer i følge med far. Vi kommer tilbake til spørsmålet om likeverdighet i tilbudet til barn som kommer til krisesenteret i følge med fedre og mødre.

I likhet med voksne har barn krav på helhetlig hjelp og oppfølging under oppholdet på krisesenteret og i reetableringsfasen. Barne- og likestillingsdepartementet framhevet ordningen med egne barneansvarlige på krisesentrene som en god organisatorisk løsning for å styrke tilbudet til barn. Det ligger en føring i forarbeidene om at det er en fordel at ansatte har barnefaglig kompetanse, men det er ikke et eksplisitt krav om dette. Surveyen til krisesentrene viste at andelen sentre som har en stilling som barneansvarlig, har økt fra 53 prosent i 2009 til 86 prosent i 2013, altså en betydelig forbedring.

Arbeidet til de barnefaglige ansvarlige retter seg både mot barna, omsorgspersonen, andre ansatte ved senteret og samarbeidsinstanser. De ansatte som har ansvar for kontakten med og tilbudet til barnet på senteret, har også ansvaret for kontakt og samarbeid med aktuelle hjelpetjenester⁴⁹. I surveyen stilte vi krisesentrene spørsmål om hvilken oppfølging de hadde som spesielt rettet seg mot barn. Resultatene gjengis i tabell 8.2.

Materialet viser at tilbudet til barn i kvinnetilbudene er betraktelig forbedret i perioden. Mens 47 prosent av sentrene tildelte barn i kvinnetilbudet primærkontakt i 2009, gjaldt dette 81 prosent av sentrene i 2013. Omtrent like stor økning finner vi andelen sentre som kartlegger hjelpebehovet for barn i kvinnetilbudet: 44 prosent gjorde dette i 2009, mens 86 prosent rapporterte at de gjorde det i 2013. Nær 9 av 10 sentre rapporterte at de i 2013 kartlegger barnas beskyttelsesbehov og utarbeider en plan for oppfølging under oppholdet. Dette er nær en fordobling fra før loven ble innført. Det er også en økning i sentre som lager en plan for oppfølging *etter* oppholdet, selv om dette er mindre vanlig – 65 prosent i 2013, mot 37 prosent i 2009.

⁴⁹ Ot.prp. nr. 96, s. 55

Tabell 8.2 Tilbudet til barn i botilbudet til kvinner og menn. Andel som har svart positivt. Botilbud til kvinner i 2009 og i 2013 (N=43), og botilbud til menn (N=39) i 2013. Prosent.

	I botilbudet til kvinner		I botilbudet til menn
	2009	2013	2013
Tildeling av primærkontakt	47	81	67
Tildeling av sekundærkontakt	19	30	21
Systematisk kartlegging av hjelpebehov	44	86	67
Systematisk kartlegging av beskyttelsesbehov	49	91	72
Plan for oppfølging under oppholdet	44	91	70
Plan for oppfølging etter oppholdet	37	65	56
Ene-samtaler	56	88	74
Gruppesamtaler	12	28	16
Sosiale aktiviteter på krisesenteret	70	86	53
Sosiale aktiviteter utenfor krisesenteret	67	88	65
Andre faste tilbud	28	42	14
Gjennomsnitt i prosent	43	71	52

Mannstilbudene har gjennomgående færre tilbud til barn enn kvinnetilbudene. Når vi vurderer disse resultatene, må vi samtidig ha in mente at for en god del krisesentre er erfaringsgrunnlaget lite når det gjelder barn som kommer i følge med fedre; enkelte sentre har ingen erfaring med mannlige brukere i følge med barn. Vi kan derfor anta at en del av krisesentrene har svart hypotetisk, det vil si hvorvidt de vil komme til å gi ulike tilbud til barn som kommer i følge med far. En majoritet av mannstilbudene rapporterer at barn som kommer i følge med far, tildeles en primærkontakt (67 prosent), at krisesenteret foretar en gjennomgang av hjelpebehov (67 prosent) og beskyttelsesbehov (72 prosent), at det utarbeides en plan for oppfølging under oppholdet (70 prosent), og at barn får tilbud om enesamtaler (74 prosent). Tatt i betraktning av at tilbudet til menn fortsatt er under utvikling, er dette positive resultater. Samtidig viser tabellen at tilbudet til barn som kommer i følge med far, er dårligere enn tilbudet til barn som kommer i følge med mor, når det kommer til sosiale aktiviteter både i og utenfor krisesenteret. Tabellen viser også at barn som kommer i følge med far i mindre grad nyter godt av andre typer tilbud som krisesentrene kan ha til barn. Vi spurte krisesentrene om de har faste og egen tilbud til barn som kommer i følge med mødre og fedre som er dagbrukere. Også her finner vi en forskjell: 56 prosent av kvinnetilbudene har et slikt tilbud, mot 41 prosent av mannstilbudene.

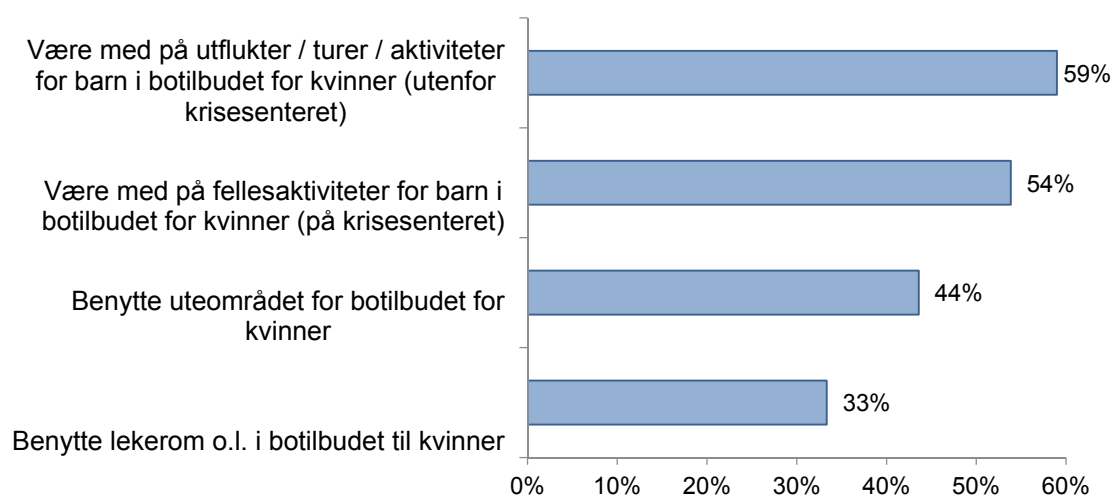
Barn i følge med far

Survey materialet viser altså at tilbudet til barn som kommer i følge med far, er mindre omfattende enn tilbudet til barn som kommer i følge med mor. Det er flere mulige årsaker til at det er slik; det kan skyldes at barn sjelden kommer i følge med far. I intervju materialet kommer det fram at flere av sentrene har liten eller ingen erfaring med at barn kommer sammen med sine fedre. Flere forklarte at et mer begrenset tilbud til barn i manntilbudet handlet om at det er så få menn som er beboere ved krisesentrene og enda færre med barn.

Et mindre omfattende tilbud til barn som kommer sammen med far, kan også være en indirekte følge av kravet om atskilt botilbud for kvinner og menn. I kapittel 6 så vi at mange mannlige beboere blir plassert i leiligheter og andre midlertidige løsninger, og disse botilbudene vil i mindre grad være tilrettelagt for fedre i følge med barn.

En måte å sikre bedre tilrettelagte forhold til barn på kan altså være å gi barn som kommer sammen med sine fedre, mulighet til å benytte samme lokaler som barn som kommer sammen med mødre. Figur 8.1 viser omfanget av slike ordninger ved krisesentrene.

Figur 8.1 Adgang for barn i botilbudet for menn til å være med på aktiviteter og benytte fasiliteter i botilbudet for kvinner. Prosent.



Figur 8.1 viser at mange krisesentre lar barn i mannstilbudene være med på ulike aktiviteter. 59 prosent oppga at barn i mannstilbudet kan være med på utflukter og turer, 54 prosent oppga at barn i mannstilbudet kan være med på

fellesaktiviteter i botilbudet for kvinner, mens 44 prosent oppga at de kan bruke uteområdet, og 33 prosent at de kan benytte lekerom og lignende i botilbudet for kvinner. I hvilken grad slike ordninger avhenger av at de atskilte tilbudene til menn og kvinner er lokalisert på samme sted, er noe uklart. Flere steder var det slik at de voldsutsatte mennene ikke skulle vite hvor krisesenteret for kvinner var lokalisert – noe som vil gjøre det vanskelig også for barn som kommer i følge med fedre, å nyte godt av det tilbudet som finnes i kvinnetilbudet. Selv om mange krisesentre får til løsninger der barn som kommer i følge med fedre, kan bli med på tilbud i regi av kvinnetilbudet, er det også et stort mindretall som opplyser at tilbudene er atskilte også for barna. To tredjedeler av krisesentrene svarer for eksempel at barn som bor i et mannstilbud, ikke kan benytte lekerom og lignende i kvinnetilbudet.

Samarbeid med barnevernstjenesten

I kapittel 5, om barnevernet som del av tiltakskjede, drøftet vi samarbeid med barnevernet og andre tiltak mer generelt. Det følgende avsnittet dreier seg om de sidene av krisesentrenes samarbeid med barnevernstjenesten som handler om meldinger og taushetsplikt.

Med innføringen av krisesenterloven ble hjemmelen for krisesentrenes opplysningsplikt til barneverntjenesten flyttet fra barnevernloven – tidligere § 6-4a som dermed ble opphevet – til krisesenterlovens § 6. Barneverntjenesten har en lovpålagt plikt til å samarbeide med andre relevante etater og tjenester, jf. bvl. § 3-2. Kommunene har etter krisesenterlovens § 4 plikt til å sørge for at voldsutsatte får en helhetlig oppfølging gjennom samordning av krisesentertilbudet med andre tjenestetilbud.

Når det gjelder krisesentrenes opplysningsplikt til barneverntjenesten, så reguleres denne av både krisesenterlovens § 6 andre ledd og av bvl. § 6-4 andre ledd. Vilkårene for opplysningsplikten til barneverntjenesten er at det er grunn til å tro at et barn blir utsatt for mishandling eller annen alvorlig omsorgssvikt i hjemmet, herunder tvangsekteskap og kjønnslemlestelse⁵⁰, eller at det er risiko for utnyttelse av barn til menneskehandel. Det kreves kun at man har

⁵⁰ Ved kjønnslemlestelse gjelder egne regler blant annet om plikt til å anmelde en slik sak til politiet, jf. kjønnslemlestelsesloven § 2. Loven gjør det straffbart å unnlate å anmelde.

'grunn til å tro', noe som er et lite strengt vilkår. Det er ikke nødvendig for krisesentrene å dokumentere sin bekymring; det er barneverntjenestens oppgave å dokumentere om det er behov for tiltak etter barnevernloven. Loven krever imidlertid at bekymringen må dreie seg om svært alvorlige forhold. Dersom krisesentrene *rutinemessig* melder til barnevernet utelukkende på grunnlag av at mor tar med seg barn til senteret, er det et brudd på taushetsplikten med mindre det først innhentes et informert samtykke fra mor. Det er en utbredt feiloppfatning at alle saker vedrørende barn på sentrene skal meldes til barneverntjenesten. Våre intervjuer viser at noen krisesentre rutinemessig innhenter samtykke fra mor før de eventuelt kontakter barnevernet (men uten at materialet gir nærmere informasjon om hvilke krav som stilles til et informert samtykke). Forutsatt at slikt samtykke ikke gis, har krisesentrene ikke anledning til å sende bekymringsmeldinger når vilkårene om opplysningsplikt i § 6 foreligger, med mindre det foreligger andre vilkår for lovbestemte unntak fra taushetsplikt, for eksempel etter forvaltningsloven § 13 b nr. 5. Motsatt er det heller ikke slik at krisesentrene må innhente samtykke for å kunne melde til barneverntjenesten dersom vilkårene i § 6 foreligger. Det er viktig å understreke at dersom vilkårene i § 6 først er oppfylt, går opplysningsplikten alltid foran taushetsplikten.

Situasjonen blir en annen dersom mor (eller far) og barn *flytter tilbake til voldsutøver* etter endt opphold på krisesenter⁵¹. Da vil det kunne oppstå en situasjon som utløser opplysningsplikten etter krisesenterloven § 6, fordi det er risiko for at barnet kommer til å bli utsatt for vold. Plikten inkluderer tilfeller hvor barnet selv ikke er direkte utsatt, men erfarer vold mellom foreldre/omsorgspersoner. At foresatte har søkt hjelp i krisesentertilbudet, kan medvirke til å øke risikoen for nye overgrep. Opplysningsplikten gjelder ikke nødvendigvis og i alle tilfeller. Det skal alltid foretas en konkret, individuell vurdering av vilkårene for opplysningsplikten dersom ikke annet grunnlag for videreformidling av opplysninger til barneverntjenesten foreligger (samtykke, andre lovbestemte unntak). Det ble vurdert å innføre en skjerpet opplysningsplikt i krisesenterloven, ved å gjøre opplysningsplikten automatisk dersom en bruker flytter tilbake til en voldelig partner med barnet. Departementet avsto

⁵¹ Jf. Ot.prp. 96 (2008–2009), s. 57.

likevel fra å innføre en slik skjerpet opplysningsplikt da man mente at bestemmelsen i bvl. § 6-4 andre ledd jf. tidligere § 6-4 a dekket denne situasjonen godt nok, og det ville kunne tenkes situasjoner der frivillige hjelpetiltak kunne ha vært tilstrekkelig.

Opplysningsplikten til barnevernet påhviler den enkelte ansatte i krisesentertilbudene. I alvorlige tilfeller kan manglende aktivitet for å avverge straffbare forhold være straffbart etter straffelovens § 139 (avvergerplikten). Opplysningsplikten går foran taushetsplikten, og hensynet til barnet går foran hensynet til foreldrene. Det foreligger et rundskriv som gir veiledning: Barnevernet og taushetsplikten, opplysningsretten og opplysningsplikten (Q-24/2005).

SSBs statistikk viser at antall undersøkelsessaker i barneverntjenesten som følge av bekymringsmeldinger fra krisesentrene har økt etter innføringen av loven. I 2008 registrerte statistikkbanken 138 undersøkelsessaker basert på meldinger fra krisesentre, mens tallet i 2012 var 271.⁵² Det totale antallet bekymringsmeldinger til barneverntjenesten har imidlertid økt i den samme perioden.

Krisesentrenes egne rapporteringer til Sentio viser at for beboere i krisesentertilbud som har barn under 18 år, ble det sendt bekymringsmelding fra krisesentertilbudet i forbindelse med 24 prosent av førstegangsoppholdene (Bufdir 2014, s. 78). Også her kan meldingene både gjelde barn som er i følge med en forelder på krisesenteret, og barn som er hjemmeboende. Sentios analyser viste at andelen var den samme i 2011, men fire prosentpoeng høyere enn i 2012. Vi har ikke tilgang på tilsvarende data fra før loven trådte i kraft, og vi kan derfor ikke si noe om disse dataene viser den samme økningen som SSB-dataene.

Krisesenterstatistikken for 2013 viste også at totalt 200 beboere med barn under 18 år dro tilbake til overgriper etter sitt første opphold på krisesentertilbudet (Bufdir 2014, s 79). I Bufdirs rapport oppgis det at bekymringsmelding ble sendt til barnevernet for 47 prosent av disse barna. Dette innebærer et brudd på krisesentrenes opplysningsplikt.⁵³

⁵² Disse opplysningene er hentet fra <https://www.ssb.no/statistikkbanken> og per september 2014 var tabellene kun oppdatert per 2012. Undersøkelsessaker er registrert etter innholdet i meldingen og hvem som startet saken. Tallene her er hentet fra tabellnummer 09082.

⁵³ Se også <http://www.bufetat.no/nyheter/Krisesentre-bryter-opplysningsplikten-/>,

Ansatte og brukeres erfaringer med tilbudet til barn

Alle de åtte sentrene vi besøkte hadde ulike aktivitetstilbud til barna, for eksempel tilbud om å dra på bowling, kino, badeland osv. Dette var tilbud som de ansatte sier at barna setter stor pris på, og at det bidrar til at de trives godt når de er på senteret. Ved et senter bidro frivillige i Redd Barna og Røde kors med aktiviteter 2–3 ganger i uken. Dette var aktiviteter som barna kunne delta på uten at foreldrene var med, slik ble det også en avlastning for foreldrene. I tillegg arrangeres det bursdager. Bursdager med venner utenfra krisesenteret lot seg imidlertid ikke gjennomføre alle steder, for eksempel der sentrene har hemmelig adresse. Flere steder ble også barna brakt til og fra ulike aktivitetstilbud slik at de fikk opprettholdt hobbyer og fritidstilbud mens de var på senteret.

Flere ledere og ansatte var også opptatt av den fysiske tilretteleggingen for barn med lekeapparater osv. ute og inne. Alle sentrene vi besøkte hadde innendørs lekearealer for barna. Enkelte sentre har også egne rom der ungdom kunne ha venner på besøk. Samtidig var det sentre som ikke tillot barna (eller de voksne) å ta imot besøk. Dette var særlig sentrene som hadde hemmelig adresse.

Enkelte viste til at krisesenterlokalene er lite egnet for lekselesing. Andre steder var dette i mindre grad en problemstilling, dels på grunn av bedre tilrettelagte lokaler, men også fordi barna i større grad gjorde lekser og fikk leksehjelp ved SFO eller gjennom andre tilbud i lokalmiljøet.

Ved de fleste sentrene vi besøkte fortalte de ansatte at barna får et selvstendig samtaletilbud, i tråd med det surveydataene viste (jf. tabell 8.2). Både den barnefaglige ansatte og andre ansatte hadde samtaler med barna. Ved ett senter var det praksis at alle barna skulle ha fem individuelle samtaler. Dette senteret praktiserte også obligatoriske samtaler for voksne. Dersom barnet skulle til avhør ved Statens barnehus eller det var andre behandlingsinstanser som var involvert i forhold til barnet, var krisesenteret mer forsiktig med å gjennomføre samtaler med barna. Dette er i tråd med lovens forarbeider hvor det presiseres at krisesenteret ikke skal overta andre instansers ansvar for barna⁵⁴. Ved et annet senter snakket kontaktpersonene for både mor og barn

⁵⁴ Ot.prp. nr. 96.

med mor, og noen ganger snakker begge kontaktpersonene også med barna. I disse tilfellene hadde begge kontaktpersoner sosialfaglig utdanning.

Enkelte sentre hadde samtalegrupper for barn og unge hvor de gikk gjennom temaer. Gruppen ble satt sammen av barn på bakgrunn av alder og hva de har erfart. Et eksempel på et tema som blir tatt opp i disse gruppene, er hvordan det er å leve med vold i familien. Tanken bak tilbudet er at barna skal forstå at de ikke er alene om sine erfaringer, men at også andre barn har opplevd liknende.

Av brukerintervjuene går det frem at de jevnt over hadde svært positive erfaringer med hvordan barna hadde opplevd tilværelsen mens de bodde på krisesenteret. Flere fortalte at barna hadde hatt reaksjoner som følge av volden da de kom til senteret. At barna får god hjelp og har det bra, er derfor viktig for at foreldrene skal se at barna blir godt ivaretatt, men også for at foreldrene skal slippe å bekymre seg og kan fokusere på egen situasjon.

Flere satte spesielt pris på aktivitetene som barna fikk være med på, at de så at barna blomstret opp og ble glade, at redselen forsvant og at barna fikk være barn igjen. En sier: «... *mitt helhetsinntrykk er at de har hatt det helt supert.*» En annen sier: «*Hun er kjempefornøyd. Hadde hun fått bestemme, så hadde vi vel bodd her for alltid.*» Flere forteller at barna har blitt venner med andre barn på senteret, og at de også har fått svært god kontakt med de ansatte.

Noen brukere omtalte samtaletilbudet til barna. På bakgrunn av intervjuene fikk vi inntrykk av at det ikke var vanlig å gi et eget samtaletilbud til de barna som var under fire år. På den annen side fortalte flere om at de ansatte lekte med og observerer barna samt samspillet mellom barna og mor/far. Enkelte fortalte også at de hadde hatt en dialog med barnefaglig ansvarlig om hvorvidt de ansatte skulle snakke med barna om volden.

Oppsummering

En av målsetningene med å ta barn inn som egen brukergruppe i loven var å sikre et godt tilbud, og loven stiller krav om at barn skal ivaretas på en god måte mens de er på krisesentre.

Kapitlet har vist at krisesentre i større grad legger til rette for barn etter at loven kom. Flere krisesentre har reservert rom spesielt til barn, for eksempel lekerom og rom til lekselesing. Flere gir tilbud om individuelle samtaler for

barn, og flere har tilbud om sosiale aktiviteter både på og utenfor sentret som er spesielt rettet mot barn. De kvalitative intervjuene med ledere og ansatte viser også at krisesentrene er opptatt av å yte god hjelp til barn. Brukerintervjuene bekrefter også at tilbudet til barn er viktig for foreldrene. Det er viktig at barna får god hjelp og får aktiviteter som normaliserer hverdagen. God hjelp til barna fungerer også som indirekte hjelp til foreldrene – de kan slippe av og nyttiggjøre seg tilbudene de får for egen del.

Både surveymaterialet og intervjumaterialet viser at barn som kommer i følge med far, får et innholdsmessig dårligere tilbud enn barn som kommer i følge med mor. Resultatene viser også at kravet om atskilt tilbud til kvinner og menn har negative konsekvenser for barn som kommer i følge med far, og at sentre som har atskilt løsning lokalisert til samme bygninger, lettere kan gi barn som kommer sammen med fedre eller mødre, et likeverdig tilbud. Foreløpig gjelder ikke problemstillingen et høyt antall barn, men krisesenterstatistikken viser at et økende antall menn kommer med barn.

I kapitlet har vi også sett at andelen sentre som har en egen barneansvarlig, har økt betydelig etter innføringen av loven. I 2009 hadde rundt halvparten av sentrene en slik stilling, mens dette gjaldt for 86 prosent av sentrene i 2013.

Et viktig spørsmål som gjelder ivaretagelsen av barn ved krisesentre, er krisesentrenes samarbeid med andre hjelpetiltak. Barnevernstjenesten er en viktig samarbeidsinstitusjon for krisesentrene. I kapitlet har vi vist at antallet meldinger til barneverntjenesten sendt fra krisesentre har økt i perioden etter at loven ble innført. Vi har også løftet fram problemstillinger som gjelder taushets- og opplysningsplikt. Vi kommer nærmere tilbake til behov for presiseringer av lovverket i avslutningskapitlet.

9 Kompetanse og faglig utvikling

Innledning

I henhold til krisesenterloven skal:

Kommunen (...) sørge for god kvalitet på tilbudet, mellom anna ved at dei tilsette har kompetanse til å ta vare på dei særskilte behova til brukarane (jf. lovens § 2, fjerde ledd).

Kompetanse hos ansatte blir slik definert som et kriterium for kvalitet i tilbudet i loven.

I sin innstilling argumenterte Barne- og likestillingsdepartementet for at kommunene selv har de beste forutsetningene for å vurdere kompetansebehovene, og at man burde være forsiktig med å stille spesifikke krav særlig av hensyn til utkantkommunene (jf. Innst. O nr. 130 (2008–2009)). Samtidig har loven en forskriftshjemmel som åpner for å kunne stille nærmere krav til kompetanse. I proposisjonen nevnes krav til daglig leders kompetanse, til ansatte i brukerrettede stillinger og den barnefaglige kompetansen ved senteret. Det er per i dag ikke utarbeidet slike forskrifter.

Tidligere studier viser en utvikling i retning av at økt formalisert kompetanse ved sentrene har preget krisesentrene lenge før loven kom (Jonassen og Stefansen 2003, Jonassen mfl. 2008). Tidligere la sentrene vekt på likemannsarbeid. Erfaringsbasert kompetanse og personlig egnethet var det sentrale, og det eksisterte en oppfatning om at:

Personer med utdanning innen helse- og sosialfeltet kunne arbeide ved sentrene, men ikke praktisere faget sitt» (Jonassen og Skogøy 2010 s.36).

Kompetanseheving i krisesentrene har vært målsetting i flere handlingsplaner om vold i nære relasjoner⁵⁵. Myndighetene har også igangsatt et

⁵⁵ Se for eksempel Vendepunkt – Handlingsplan mot vold i nære relasjoner 2008–2011, Justis- og politidepartementet.

kompetansehevingsopplegg gjennom RVTs rettet mot krisesentrene.⁵⁶ Når vi undersøker endringer i den formelle kompetansen i krisesentrene, er det derfor ikke rimelig å vurdere et høyere kompetansenivå utelukkende som et resultat av loven, men derimot som at loven har bidratt til å forsterke en utvikling som har pågått lenge.

I innstillingen vises det også til anbefalingene fra Jonassen mfl. (2008), som blant annet framhever at ansatte bør ha kunnskap om å møte mennesker i krise, mulige reaksjoner, virkninger av voldsbruk og andre tilstander som følger med det å være voldsutsatt, kunnskap om hvor voldsutsatte kan få hjelp, og hva slags hjelp som er mulig å få.

I dette kapitlet drøfter vi i hvilken grad krisesentertilbudet oppfyller kravene til kvalitet ved at de ansatte har den faglige kompetansen som kreves, og i hvilken grad nivået på formell faglig kompetanse ved sentrene har økt. Vi vil for eksempel spesielt diskutere i hvilken grad krisesentrene har kompetanse når det gjelder noen av krisesentrenes nyere brukergrupper – minoritetspråklige kvinner, menn og barn.

Følgene problemstillinger blir belyst i dette kapitlet:

- Har den formelle kompetansen i krisesentrene økt etter at loven ble innført?
- Stilles det høyere kompetansekrav i krisesentrene etter loven enn før?
- Hvilke tilbud får ansatte i form av opplæring ved nyansettelser, veiledning og muligheter for kompetanseheving?
- Hvilke behov for kompetanseheving ser ledere og ansatte?
- Hvordan vurderer brukerne de ansattes kompetanse?

⁵⁶ Kompetanseutviklingen for krisesentrene er et nasjonalt program i regi av Regionalt ressurscenter om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging (RVTs), som tilbys ansatte ved samtlige av landets krisesentre. Oppdraget ble gitt til RVTs med RVTs Øst i prosjektlederrollen første gang i 2009–2010. Opplegget består av en nasjonal konferanse over tre dager. Hvert enkelt RVTs er i tillegg ansvarlig for å følge opp krisesentrene i sin region. Dette innebærer blant annet årlige regionale samlinger (Årsmelding RVTs Øst 2012 og 2013). En oversikt vi har fått fra Bufdir viser at antall deltakere på RVTs Østs nasjonale samlinger er økt år for år siden oppstarten. I 2013 samlet programmet 121 deltakere fra til sammen 37 krisesentre.

Formell kompetanse før og etter loven

Når vi i det følgende skal undersøke endringer i formell kompetanse etter at loven trådte i kraft, er det viktig å være klar over at krisesentrene har hatt ulike betingelser for å møte lovens i alle fall delvis eksplisitte krav om at ansatte skal ha relevant formell kompetanse. Variasjonen på dette området på de åtte sentrene vi besøkte, illustrerer dette poenget: Ett senter hadde kun ufaglærte ansatte i de brukerrettede stillingene, som alle hadde vært ansatt siden før loven ble innført. Andre sentre hadde mange frivillige vakter før loven kom, og da senteret ble omgjort til en kommunal virksomhet i forbindelse med loven, ansatte man utelukkende personer med høyere utdanning.

I surveyen til krisesentrene har vi undersøkt hvilke type stillinger de hadde ved sentrene før og etter at loven ble innført, og hva slags krav til kompetanse som ble stilt til disse stillingene. Tabell 9.1 viser ulike stillingstyper og hvorvidt krisesentrene hadde disse før og etter at krisesenterloven ble innført.

Tabell 9.1 Andel krisesentre med ulike stillingstyper i 2009 og 2013. Prosent

	2009	2013
Barneansvarlig	53	86
Fagansvarlig beboere	28	53
Fagansvarlig for dagtilbud	26	42
Fagansvarlig for telefontilbud	16	28
Annen spesialisering, brukerrettet stilling	19	40
Totalt antall krisesentre	43	

Vi ser at andelen krisesentre som har faglige og spesialiserte stillinger har økt fra 2009 til 2013. Det har vært nær en dobling av sentre som rapporterer at de nå har en fagansvarlig for beboere. Den stillingstypen som har økt mest etter at loven kom, er «annen spesialisering», noe som peker i retning av en mer generell utvidelse i ulike typer av stillinger. Barneansvarlig er den stillingen som de fleste oppgir at de hadde før og etter at loven kom. Denne stillingstypen har økt fra 53 til 86 prosent. Dette kan knyttes til det økte fokuset på barn som brukere av krisesentertilbudet.

En annen inngang til spørsmålet om kompetanse i krisesentrene er utdanningsnivå. Vi spurte om høyeste utdanningsnivået for daglig leder per 2013. Svarene er vist i tabell 9.2.

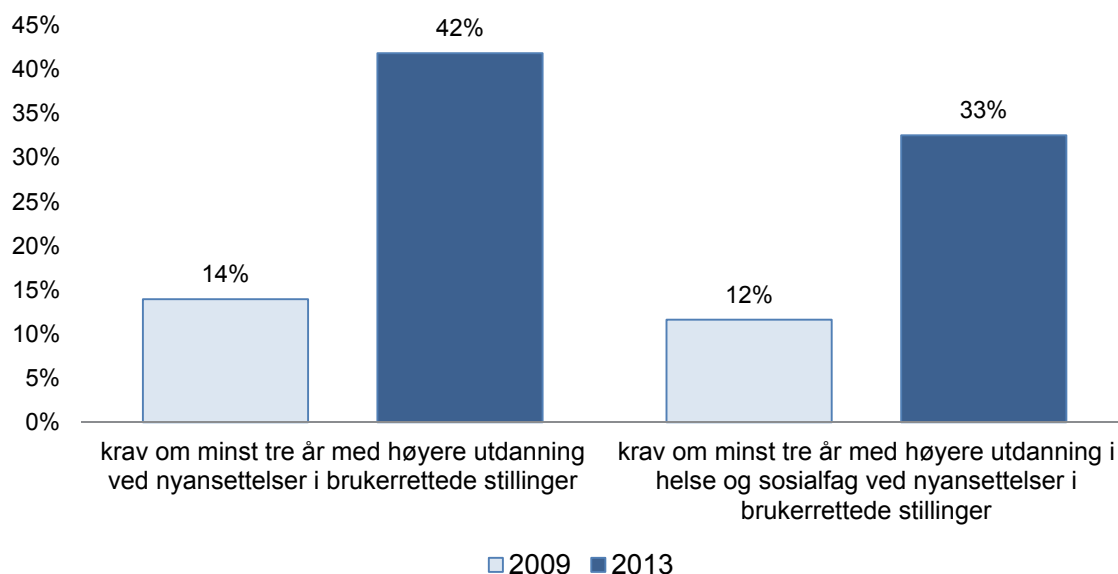
Tabell 9.2 Høyeste utdanningsnivå for daglig leder ved krisesentertilbudet i 2013. Prosent.

	2013
Videregående	14
3-årig høgskole eller universitetsutdanning	37
5-årig høgskole eller universitetsutdanning	19
Kurs/videreutdanning e.l.	16
Uoppgitt	14
Totalt antall krisesentre	43

På dette spørsmålet har vi ikke data som viser utvikling over tid. Når til sammen 56 prosent av de daglige lederne ved krisesentrene har 3- eller 5-årig høyere utdanning, forsterker dette likevel inntrykket av at krisesentrene nå jevnt over ansetter folk med høy formell kompetanse. De daglige ledernes utdanningsnivå er kartlagt tre ganger tidligere. I 1986 hadde 24 prosent utdanning på høgskole- eller universitetsnivå, i 2002 var andelen økt til 62 prosent (Jonassen og Stefansen 2003) og i 2008 var den økt ytterligere til 68 prosent (Jonassen mfl. 2008). Forskjellen mellom vår studie og Jonassen og medarbeideres studie fra 2008 kan antakelig forklares ved at vi har kartlagt fullført utdanning. Våre funn tyder på at utdanningsnivået hos lederne ved krisesentrene ikke har økt vesentlig etter innføringen av loven – fordi det allerede var høyt.

Vi har også spurt krisesentrene om utdanningskrav ved nyansettelser i brukerrettede stillinger i 2009 og 2013 (se figur 9.1).

Figur 9.1 Utdanningskrav ved nyansettelser i brukerrettede stillinger i 2009 og 2013. Prosent.



Her viser resultatene at krisesentrene stiller høyere krav til utdanning i 2013 sammenlignet med før loven ble innført. I 2013 stiller 42 prosent av sentrene krav om minst tre års høyere utdanning ved nyansettelser i brukerrettede stillinger, mot 14 prosent i 2009. Den samme trenden ser vi når vi har bedt krisesentrene presisere om de krever en helse- eller sosialfaglig høyere utdanning. 33 prosent av sentrene rapporterte at de stilte dette kravet i 2013, mens 12 prosent av sentrene rapporterer at de stilte dette kravet i 2009. Utviklingen går med andre ord klart i retning av økt profesjonalisering. Dette fører til større andel ansatte med utdanning, se tabell 9.3.

Tabell 9.3 Andel ansatte i brukerrettede stillinger som hadde minst 3 år høyere utdanning i 2009 og 2013. Prosent.

	2009	2013
Ingen	12	2
Omtrent en fjerdedel	47	26
Omtrent halvparten	21	33
Omtrent tre fjerdedeler	12	28
Alle	7	12
Uoppgitt	2	0
Totalt antall	43	

Tabellen viser at andelen sentre uten ansatte med formell kompetanse har gått markert ned: Fra 12 prosent i 2009 til to prosent i 2013. Samlet oppga nær 75 prosent av sentrene at minst halvparten av de ansatte i brukerrettede stillinger har minst tre års høyere utdanning i 2013. 40 prosent av krisesentrene rapporterte om samme situasjon for 2009.

Utviklingen går i samme retning for utdanningsnivået hos barneansvarlige ved krisesentrene (se tabell 9.4).

Tabell 9.4 Høyeste utdanningsnivå for barneansvarlig ved krisesentertilbudet i 2009 og 2013. Prosent

	2009	2013
Ingen utdanning	5	0
På videregående nivå	9	9
På høgskole/universitetsnivå	60	81
Hadde ikke slik stilling	14	5
Uoppgitt	12	5
Totalt antall	43	

60 prosent av sentrene rapporterte at de hadde en barneansvarlig med utdanning på høghole/universitetsnivå i 2009, mens 81 prosent rapporterte at de hadde det i 2013. At en såpass høy andel av sentrene hadde barnefaglig ansvarlig med høy utdanning også i 2009, tyder på at dette er en relativt ny stillings-type ved sentrene der man har ansatt personer med spesialisert kompetanse helt fra starten. Det er også verdt å merke seg at andelen sentre som ikke har en stilling som barneansvarlig, er redusert fra 14 prosent i 2009 til fem prosent i 2013.

Utviklingen går også i retning av mer spesialisert kompetanse hos de ansatte. Tabell 9.5 gir en oversikt over om krisesentrene har ansatte med spesiell kompetanse om ulike brukergrupper i 2009 og 2013.

Tabell 9.5 Har krisesenteret ansatte med spesiell kompetanse om ulike brukergrupper i 2009 og 2013 (N=43). Prosent.

	2009	2013
Menn utsatt for vold i nære relasjoner	7	47
Personer med minoritetsbakgrunn som utsettes for vold i nære relasjoner	47	65
Tvangsekteskap/æresrelatert vold	37	56
Menneskehandel	40	60
Kjønnslemlestelse	28	35
Personer med nedsatt funksjonsevne som opplever vold	16	33
Personer med psykisk utviklingshemming som opplever vold	7	14

For samtlige kategorier i tabellen ser vi at det har vært en økning. Den største endringen finner vi for kompetansen på menn som er utsatt for vold i nære relasjoner: Syv prosent av krisesentrene rapporterte at de hadde ansatte med slik spesialisering i 2009, mens 47 prosent oppga at de hadde det i 2013. Krisesentrene har også fått mer av andre typer av spesialkompetanse i perioden: For eksempel oppga 60 prosent av sentrene at de hadde ansatte med kompetanse om menneskehandel i 2013, en økning på 20 prosent fra 2009.

Mulighet til kompetanseutvikling og veiledning

I hvilken grad kan de ansatte få utviklet kompetansen sin samt få faglig oppdatering? Vi ba krisesentrene vurdere hvordan muligheten for kompetanseutvikling og faglig oppdatering er for ansatte i ulike stillingskategorier i 2009 og 2013. Svarene er vist i tabell 9.6.

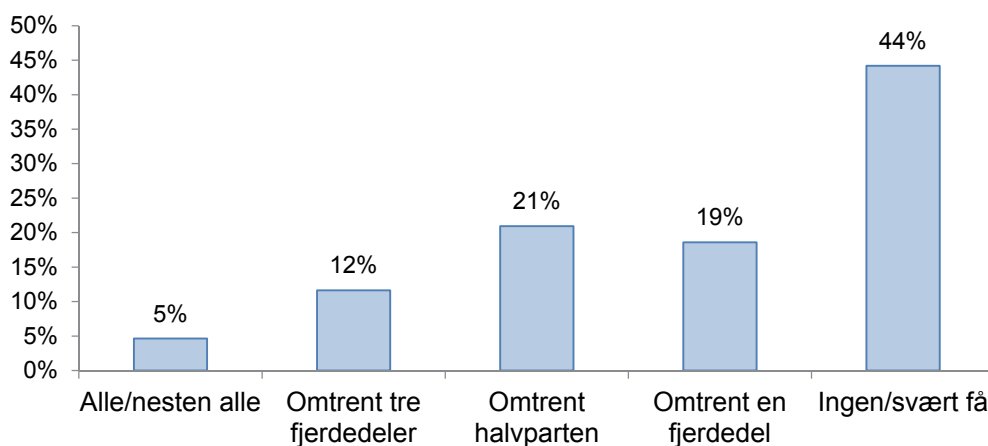
Tabell 9.6 Mulighet for kompetanseutvikling og faglig oppdatering for ansatte i ulike stillinger i 2009 og 2013 (N=43). Prosent.

	Daglig leder		Brukerrettede stillinger		Barneansvarlig	
	2009	2013	2009	2013	2009	2013
God	65	70	65	70	60	72
Verken god eller dårlig	23	19	23	21	14	19
Dårlig	5	9	2	5	0	2
Ikke aktuelt/uoppgitt	7	2	9	5	26	7

Tabellen viser at en større andel av både ledere, ansatte og barneansvarlige har god mulighet for kompetanseutvikling og faglig oppdatering i 2013 sammenliknet med 2009. Samtidig ser vi av tabellen at det også er noen flere kriesentre som oppgir at situasjonen har blitt dårligere i 2013. I kapittel 4 så vi at i budsjettpostene var kompetanseheving for ansatte redusert med 30 prosent sammenliknet med før kriesenterloven ble innført. Dette kan indikere at situasjonen jevnt over er bedre, men at ved noen sentre er kompetanseheving lavere prioritert enn tidligere. Dette kan henge sammen med det økte utdanningsnivået hos de ansatte, slik at behovet vurderes som lavere.

For ansatte i brukerrettede stillinger ser vi at 44 prosent av kriesentrene rapporterer at det er ingen eller svært få som har hatt mulighet til å delta på bl.a. eksterne kurs i 2013 (figur 9.2).

Figur 9.2 Deltakelse på eksterne kurs, opplæringsstilbud, fagdager og lignende i 2013. Prosentandeler for ansatte i brukerrettede stillinger.



Figuren viser at ved 38 prosent av sentrene har halvparten eller flere av de ansatte i brukerrettede stillinger deltatt på en eller annen form for faglig oppdatering i 2013.

Vi spurte krisesentrene om rutiner for opplæring av nyansatte som går utover minimumsopplæring i form av opplæringsvakter og lignende. Totalt 35 sentre (81 prosent) rapporterte om slike rutiner, og de fleste oppga at de har intern veiledning (86 prosent) samt eget opplæringsprogram (66 prosent). En mindre andel (34 prosent) oppga at de hadde en mentorordning (analyse ikke vist).

De fleste krisesentrene har både før og etter loven hatt faste rutiner for veiledning av ansatte i brukerrettede stillinger; 84 prosent i 2013 mot 51 prosent i 2009. Vi spurte også om sentrene hadde en eksternt tilknyttet veileder, og 56 prosent av sentrene oppga at de hadde ekstern veileder i 2013. Den vanligste fagbakgrunnen for veilederen var psykolog (42 prosent), men også sosionom/barnevernspedagog var vanlig (29 prosent). Veiledningen foregikk i 2013 med en hyppighet på en gang per måned (42 prosent) eller sjeldnere (46 prosent). Det vanligste var at veiledningen tok form av både gruppe- og individuell veiledning (50 prosent), men kun gruppeveiledning var også vanlig (30 prosent).

Nye kompetansebehov

Besøkene på de åtte krisesentrene viste at det er forskjeller mellom sentrene i måten de jobber med brukerne på, og hva de ulike sentrene legger mest vekt på. Dette er også beskrevet i tidligere litteratur (f.eks. Jonassen og Eidheim 2001). Enkelte sentre er opptatt av å bli oppfattet som et trygt «hjem» for brukerne. Andre er mer opptatt av fagligheten i arbeidet som tilbys. Faglighet betyr da å tilrettelegge tilbudet og til enhver tid fokusere på den fasen i forløpet som den voldsutsatte befinner seg i. Noen var også opptatt av at det har vært en endring i forståelsen av hva faglighet innebærer ved krisesentrene. Ifølge de ansatte ved et senter var krisesenteret tidligere kun et sted å være og der man først og fremst var opptatt av beskyttelsen. I dag har de i større grad fokus på hva volden gjør med den voldsutsatte, og hvilke konsekvenser det har for brukerens muligheter videre.

Flere ansatte og ledere ved de åtte sentrene vi besøkte ga uttrykk for behov for mer kompetanse. Noen av disse behovene kan knyttes direkte til innføringen av loven, mens andre reflekterer den generelle utviklingen mot mer profesjonalisering, som vi har beskrevet ovenfor. Flere nevnte nye brukergrupper og brukere med mer komplekse hjelpebehov. Både ansatte og ledere etterlyste flerkulturell kompetanse, samt kunnskap om rettigheter etter utlendingsregelverket og økt kunnskap om systemene rundt brukerne. Enkelte etterlyste flere ansatte med flerkulturell bakgrunn ved sentrene, blant annet fordi de da ville være mindre avhengig av tolketjenester.

Flere nevnte spesielt skjemaveldet knyttet til utlendingsregelverket som vanskelig å håndtere for de ansatte. Samtidig reiste noen ansatte spørsmål om hvor mye spesialkompetanse man kan forvente at de ansatte ved krisesentrene skal ha om de andre hjelpesystemene. En sier:

...jeg tenker også at vi skal heller ikke være spesialist på det NAV driver med da, eller UDI eller noen andre. Det må jo være grenser for hva vi skal ha greie på da.

Dette berører også grensedragningen mellom krisesentrenes og andre instansers ansvarsområder, noe vi går nærmere inn på i neste kapittel.

Blant de nye kompetansebehovene som kan relateres til loven, er f.eks. kunnskap om det kommunale systemet. Dette ble trukket fram av flere, både ansatte og brukere.

Det er også rimelig å forvente at kravet om krisesentertilbud til menn på landsbasis vil utløse et kompetansebehov. Flere fortalte at dette hadde gjort ansatte usikre, særlig i i startfasen. Ved ett senter hadde de invitert REFORM (Ressurssenter for menn) til å holde kurs. Samtidig fortalte lederen at de syntes det gikk greit etter at den første usikkerheten var tilbakelagt. Selv opplevde ikke hun at det var store forskjeller i å hjelpe voldsutsatte kvinner og menn. Lederen ved et annet senter oppga også at reaksjonsmønstrene hos menn og kvinner er nokså like. De ansatte ved dette senteret hadde imidlertid vært på kurs og hadde lest seg opp. En leder ved et tredje senter opplevde at få mannlige beboere ga begrensede muligheter til å akkumulere kompetanse. Den ansatte med koordineringsansvar for tilbudet til menn hadde derfor hospitert ved et annet senter hvor de hadde et bredere erfaringsgrunnlag med mannlige beboere.

Andre ansatte framhevet forskjellen mellom voldsutsatte kvinner og menn:

Jeg tror veldig at det handler om en bevissthet om at det kan kanskje være vanskeligere i forhold til stigma, eller den type sosiale sperrer (...) som gjør at det faktisk kan være litt tyngre [for menn] å fortelle om det.

Samtidig var hun usikker på om det er forskjell i den hjelpen de kan gi ved senteret. Meningene var imidlertid delte ved samme senter.

Kompetansebehovene som ansatte og ledere gir uttrykk for sammenfaller langt på vei med anbefalingene fra Jonassen mfl. (2008). Samtidig kan noen kompetansebehov relateres til innføring av krisesenterloven, slik som kunnskap om det kommunale systemet og menn som voldsutsatte.

Brukernes erfaringer med ansattes kompetanse

Brukerne vi intervjuet framhevet kvaliteter ved hjelpen de fikk som kan knyttes både til formell og erfaringsbasert kompetanse. Dette er kjent også fra tidligere studier (f.eks. Jonassen og Eidheim 2001: 161). Mange brukere snakket om verdien av at de ansatte kjenner til hjelpeapparatet rundt, vet hvordan det fungerer og hva andre tjenester kan bidra med, og også det at de selv ofte hadde erfaring fra å ha jobbet i andre hjelpetjenester:

Er man i en vanskelig situasjon og ikke vet hva man skal gjøre, så er det alltid noen her som har peiling.

Flere pekte også på at krisesenteret har kompetanse de ikke finner andre steder. En bruker sa det slik:

Familievernkontoret kan jeg sitte og prate [med] og ja, de skjønner at det har vært vanskelig, men jeg får ikke konkrete råd og tips som jeg får her.

Ansattes kunnskap om voldsutsatthet og vanlige reaksjoner på vold ble høyt verdsatt av mange ansatte. En bruker sa:

Jeg får litt mer bekreftelse på hvordan han er og hvordan han på en måte fortsetter og fortsetter den psykologiske volden (...) som

han gjør da. Men det ser de veldig godt her, for det har de mye erfaring med, og har peiling på akkurat den type saker.

En annen bruker fortalte hvordan hun i et gruppetilbud fikk gjennomgått en rekke kjennetegn ved psykisk vold og at dette bidro til å bevisstgjøre henne på hva hun hadde vært utsatt for. Flere brukere ga også uttrykk for at de verdsatte de ansattes kompetanse om sikkerhetstiltak (for eksempel råd om besøksforbud og voldsalarm).

Betydningen av konkrete råd fremheves også av en annen som forteller om forskjellen mellom det å møte psykologen og det å møte krisesenteret. Om møtet med psykologen sa han: «*Han bare hørte på meg... (...) Men da jeg kom hit (...) de hjalp meg, jeg tror de har skikkelig god erfaring*». Flere fortalte også at når de kommer til krisesenteret, ser de bare problemene, men at de ansatte der hjelper dem til å se mulighetene. Den løsningsorienterte kompetansen, kunnskapen om hva volden er og gjør med mennesker, og forståelsen av hva den enkelte trenger i situasjonen vedkommende er i, er alle elementer som oppleves som svært nyttige for brukerne.

Oppsummering

Loven stiller krav om at kvaliteten i tilbudet skal være god, og presiserer at de ansatte skal ha den kompetansen som er nødvendig for å yte god hjelp.

Våre analyser viser at den formelle kompetansen ved sentrene har økt etter innføringen av loven, en utvikling som var godt i gang allerede før innføringen. Andelen krisesentre som har faglige og spesialiserte stillinger har økt, og andelen ansatte med utdanning på høyskole- og universitetsnivå har økt vesentlig både på ledernivå og i brukerrettede stillinger. Fortsatt er det imidlertid krisesentre som har en lav andel ansatte med høyere utdanning.

Intervjuene viser også at både ansatte og ledere er positive til utviklingen med økende formell kompetanse. Samtidig ser vi fortsatt spor av diskusjonen om formell og erfaringsbasert kompetanse som var mer fremtredende ved krisesentrene tidligere. For lederne fungerer loven som en støtte i argumentasjonen både internt ved sentrene og eksternt mot kommunene.

Loven, sammen med utviklingen på feltet, har utløst nye kompetansebehov. Ansatte og ledere etterlyser flerkulturell kompetanse, kunnskap om

rettigheter for eksempel etter utlendingsregelverket, økt kunnskap om systemene rundt brukerne, samt kunnskap om menn som voldsutsatte. Flere opplever imidlertid at forskjellene i måten å hjelpe menn og kvinner på ikke er så forskjellig.

De fleste ansatte i brukerrettede stillinger tilbys opplæring og veiledning som regel av en ekstern veileder. Muligheten til faglig oppdatering og veiledning er noe bedret siden 2009, men det er også en større andel enn tidligere som rapporterer om en nedgang.

De ansattes kompetanse nyter stor tillit hos brukerne. De fremhever ansattes kunnskap om volden og dens implikasjoner, deres systemkunnskap, løsningskompetanse og kompetanse på sikkerhet. Brukerne forteller at ansattes løsnings- og handlingsorienterte kompetanse er noe de opplever som unikt ved krisesentertilbudet.

10 Kommunenes oppfølging av krisesentertilbudet

Innledning

Loven fastslår at det er kommunene som er lovens pliktsubjekt og som har plikt til å sikre at kravene til krisesentertilbudet i krisesenterloven blir oppfylt. Kommunene har full frihet til å organisere tilbudet slik de selv ønsker, så lenge de nevnte grunnkravene til innhold og kvalitet er oppfylt, sett i forhold til brukernes behov⁵⁷. Kommunene kan velge å benytte et eksisterende krisesenter som ledd i arbeidet, etablere alternative tilbud, eller ivareta lovens krav gjennom det ordinære tiltaksapparatet. Som vi har vist tidligere, har kommunene valgt å benytte eksisterende krisesentre som kjernen i krisesentertilbudet.

I dette kapitlet undersøker vi hvordan kommunene følger opp de kravene i loven som retter seg direkte mot kommunenes administrative nivå. Vi vil også i disse analysene skille mellom «vertskommuner» og «samarbeidskommuner». Vertskommuner har et krisesenter lokalisert i kommunen, mens samarbeidskommuner ikke har det. I kapitlet vil vi undersøke om det er systematiske forskjeller mellom vertskommuner og samarbeidskommuner når det gjelder både det generelle arbeidet med vold i nære relasjoner og den formelle oppfølgingen av krisesenteret kommunen bruker.⁵⁸

Loven har konkrete bestemmelser med formål å sikre at kravene i loven følges opp. §8 inneholder en bestemmelse om internkontroll, mens statlig tilsyn fra Fylkesmannen er regulert i lovens §9. Det påligger kommunene å følge opp og utbedre svikt og mangler i tilbudet, manglende finansiering eller andre forhold som bidrar til at tilbudet ikke tilfredsstiller lovens krav.

De foregående kapitlene har vist at mens mange av de kravene som loven stiller er oppfylt eller i ferd med å bli oppfylt, er det fremdeles en del mangler når det gjelder integrering av krisesentrene i det øvrige hjelpeapparatet. Et viktig spørsmål i dette kapitlet er derfor om kommunen har tatt et helhetlig

⁵⁷ Ot.prp. nr. 96, s. 77.

⁵⁸ Fire av kommunene har ikke oppgitt om de er verts- eller samarbeidskommune, disse er utelatt fra analysene.

ansvar for arbeidet mot vold i nære relasjoner, slik det ble forutsatt da loven ble innført. Det er også tydelig at det fremdeles er utfordringer når det gjelder kommunenes oppfølging av voldsutsatte i reetableringsfasen. Som vist i kapittel 5, knytter dette seg blant annet til problemer med å skaffe bolig. Det overordnede spørsmålet dette kapitlet skal bidra til å svare på, er derfor hvilke aktører som er drivere i utviklingen av krisesentertilbudet etter innføringen av loven: Er det kommunene som fra et administrativt nivå som følger krisesentrenes virksomhet tett, og slik sørger for utviklingen ved sentrene? Eller er det heller slik at det er krisesentrene selv som i størst grad forholder seg til loven og kravene den stiller og sørger for å tilfredsstille disse – enten krisesentrene er kommunale eller private?

Følgende problemstillinger belyses i dette kapitlet:

- Hvordan jobber kommunene med vold i nære relasjoner generelt, og med krisesentertiltakene spesielt?
- Har loven bidratt til at kommunene har tatt et helhetlig grep om arbeidet med vold i nære relasjoner?
- Hvordan følger kommunene opp informasjon om krisesentertilbudet?
- Hvordan følger kommunene opp krisesentertiltakene, og i hvilken grad gjennomfører Fylkesmannen tilsyn med kommunenes arbeid?

Av kommunene som deltok i vår survey er 27 vertskommuner og 138 samarbeidskommuner. Som nevnt i metodekapitlet, var svarraten blant kommunene i surveyen kun 40 prosent. I det følgende er det viktig å ha dette i mente på to måter: På den ene siden innebærer det at det er mer usikkert om vi kan trekke generaliserende slutninger på grunnlag av studien. På den andre siden kan vi kanskje betrakte den lave svarprosenten som et funn i seg selv: En lav interesse for å svare på en spørreundersøkelse om kommunenes oppfølging av krisesentrene, kan tyde på at kommunen i liten grad driver slik oppfølging. At svarprosenten er særlig lav blant samarbeidskommunene, peker mot at arbeidet med vold i nære relasjoner kan være mer prioritert der hvor det lenge har vært et krisesenter i kommunen.

Kommunenes generelle arbeid mot vold i nære relasjoner

I forarbeidene til loven uttrykkes en tydelig forventning om at innføringen av Krisesenterloven skulle medføre at kommunene tok ansvar for samarbeid og samordning mellom tjenester som voldsutsatte kan trenge bistand fra. Blant annet heter det at:

Departementet legg til grunn at kommunane i utviklinga av krisesentertilbudet vil ta initiativ til å utvikle gode samarbeidsrutinar mellom kommunale, fylkeskommunale, regionale og statlege instansar som yter tenester som kan vere relevante for personar som er utsette for vald i nære relasjonar ⁵⁹.

I forarbeidene til loven ble det også forutsatt at hver kommune foretok en gjennomgang av det eksisterende hjelpetilbudet til voldsutsatte i sine kommuner i forbindelse med at de fikk ansvaret for krisesentertilbudet. I det følgende skal vi se i hvilken utstrekning kommunene har fulgt opp disse føringene.

Vi spurte videre om kommunene har foretatt en gjennomgang av hvilket tilbud de hadde til personer som var utsatt for vold i nære relasjoner, slik det er forutsatt i krisesenterlovens forarbeider. 59 prosent av vertskommunene og 34 prosent av samarbeidskommunene svarte at de hadde foretatt en slik gjennomgang (tabell ikke vist). Kommunene som ikke har foretatt en slik gjennomgang, kan ha unnlatt å gjøre det fordi de har ment at de allerede hadde god oversikt over tilbudet, eller fordi de visste at de ikke hadde et tilbud og derfor mente at en gjennomgang ikke ble ansett som nødvendig. Det kan imidlertid også bety at det å gå igjennom eget tilbud ikke har vært en prioritert oppgave i kommunene.

Vi spurte også kommunene om de har en egen koordinator for arbeidet med vold i nære relasjoner. Resultatene er vist i tabell 10.1.

⁵⁹ Ot.prp.96 (2008–2009). s. 32.

Tabell 10.1 Har kommunen en koordinator for arbeidet mot vold i nære relasjoner? Prosent.

	Totalt antall kommuner	Verts-kommuner	Samarbeids-kommuner
Ja	21	28	19
Nei	70	55	74
Vet ikke	9	17	7
Antall (N)	169	29	140

Å ha en egen koordinator for arbeidet mot vold i nære relasjoner er relativt uvanlig, kun 21 prosent av kommunene i utvalget oppgir at de har dette. Andelen er høyere i vertskommuner enn i samarbeidskommuner (henholdsvis 30 og 20 prosent). Det er også en relativt høy andel som svarer at de ikke vet om kommunen har en koordinator, 17 prosent blant vertskommunene og sju prosent blant samarbeidskommunene.

Kommunene kan sette i verk ulike tiltak for å øke bevisstheten og kunnskapen om vold i nære relasjoner i tjenesteapparatet – noe som kan virke positivt inn på samarbeidet rundt voldsutsatte. Vi ba kommunene oppgi om de hadde gjennomført en fagdag, distribuert skriftlig materiell og tilbudt ansatte i kommunale tjenester kurs eller lignende om vold i nære relasjoner (tabell 10.2).

Tabell 10.2 Har kommunen gjennomført ulike tiltak rettet mot kommunale tjenester? Prosent.

	Totalt antall kommuner	Verts-kommuner	Samarbeids-kommuner
Gjennomført en fagdag e.l. om vold i nære relasjoner for ansatte i kommunale tjenester	46	59	43
Distribuert skriftlig materiell om vold i nære relasjoner	71	66	72
Tilbudt ansatte i kommunale tjenester kurs e.l. om vold i nære relasjoner	53	69	49
Antall (N)	169	29	140

Tre fjerdedeler av kommunene har distribuert skriftlig materiell om vold i nære relasjoner, og om lag halvparten har tilbudt ansatte i kommunale tjenester kurs eller lignende om temaet. En tilsvarende andel har gjennomført en fagdag eller lignende om vold i nære relasjoner for ansatte i kommunale tjenester. Flere vertskommuner enn samarbeidskommuner har gjennomført en fagdag eller tilbudt ansatte kurs eller lignende. Å distribuere skriftlig materiell er omtrent like vanlig i samarbeidskommuner som i vertskommuner.

Handlingsplaner er et verktøy kommunene kan bruke for å sikre koordinering av innsatsen mellom de kommunale instansene, ulike botilbud og eventuelle behandlingstilbud. Vi spurte kommunene om de hadde en egen handlingsplan mot vold i nære relasjoner. Resultatene er vist i tabell 10.3.

Tabell 10.3 Har kommunen en handlingsplan mot vold i nære relasjoner? Prosent.

	Totalt antall kommuner	Vertskommuner	Samarbeidskommuner
En kommunal handlingsplan	21	48	15
En interkommunal handlingsplan	7	3	8
Både en kommunal og en interkommunal handlingsplan	2	0	2
Ingen av delene	54	31	59
Vet ikke/uoppgitt	16	17	16
Antall (N)	169	29	140

I alt er det 30 prosent av kommunene som oppgir at de har en handlingsplan mot vold i nære relasjoner. Det vanligste er å ha en kommunal handlingsplan (21 prosent), men noen (7 prosent) oppgir å ha en interkommunal handlingsplan, eller både en kommunal og en interkommunal handlingsplan (2 prosent). Å ha en slik handlingsplan er langt vanligere i vertskommuner (51 prosent) enn i samarbeidskommuner (23 prosent).

Det er også verd å merke seg at det er en relativt høy andel av de som har fylt ut skjemaet for kommunen som har svart at de ikke vet om kommunen, har en handlingsplan mot vold i nære relasjoner eller som har latt være å svare på spørsmålet. Dette gjelder hver sjettede kommune, og det er ingen forskjell mellom vertskommuner og samarbeidskommuner.

Kommuner som ønsker å utarbeide en handlingsplan mot vold i nære relasjoner, kan bruke en mal som myndighetene har utarbeidet og anbefaler. Det er også mulig for kommunene å få råd fra RVTSS (Regionalt ressurscenter om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging) og å samarbeide med et krisesenter-tilbud. Vi har spurt kommunene som hadde en handlingsplan mot vold i nære relasjoner, om de har gjort noe av dette (tabell ikke vist). Nær halvparten av kommunene som hadde en handlingsplan (N=50), hadde brukt myndighetenes mal. En tilsvarende andel hadde samarbeidet med et krisesentertilbud, og en av tre hadde fått råd fra RVTSS. Vertskommuner hadde oftere samarbeidet med et krisesentertilbud sammenlignet med samarbeidskommuner (henholdsvis 80 og

43 prosent). Svarene kan være en indikasjon på at det er lite kjent blant kommunene at det finnes en mal for handlingsplaner på dette feltet, og at kommunen kan få bistand fra RVTS og fra krisesentrene i arbeidet med en slik plan.

Kommunene som hadde en handlingsplan mot vold i nære relasjoner ble også bedt om å angi hva planen omfattet (tabell 10.4).

Tabell 10.4 Innholdet i kommunens handlingsplan (for kommuner som har egen handlingsplan mot vold i nære relasjoner). Antall og prosent.

	Alle kommuner med handlingsplan	Verts-kommuner	Samarbeids-kommuner
Tiltak for å koordinere arbeidet.	78	87	74
Tiltak for å fremme tverretatlig samarbeid	76	80	74
Beskrivelse av kommunale tjenesters ansvar og oppgaver.	74	67	77
Tiltak for å øke kompetansen i det kommunale tiltaksapparatet	70	80	66
Beskrivelse av krisesenterets ansvar og oppgaver	66	67	66
Rutiner for evaluering/oppfølging av planen	66	67	66
Tiltak for å fremme samarbeid mellom krisesentertilbudet og kommunalt tjenesteapparat	54	80	43
Tiltaket individuell plan (IP)	42	40	43
Tiltak for å ivareta personer som avvises av krisesentertilbudet	28	20	31
Antall (N)	50	15	35

De fleste handlingsplanene omfatter virkemidler som har til hensikt å sikre et helhetlig tilbud til voldsutsatte, som en beskrivelse av tiltak for å koordinere arbeidet (78 prosent), tiltak for å fremme tverretatlig samarbeid (76 prosent), beskrivelse av tjenestenes ansvar og oppgaver (74 prosent) og tiltak for å øke kompetansen hos ansatte i tjenestene (70 prosent). Færre planer omfatter virkemidler som kan knyttes til krisesenterlovens krav om individuell tilrettelegging, som tiltaket individuell plan (42 prosent) og tiltak for å ivareta personer som avvises av krisesentertilbudet (28 prosent). Forskjellene mellom vertskommuner og samarbeidskommuner er små, med ett unntak: i vertskommunenes handlingsplaner er tiltak for å fremme samarbeid mellom

kommunens tjenesteapparat og krisesentertilbudet oftere med, enn i handlingsplanene til samarbeidskommuner (henholdsvis 80 og 43 prosent).

Vi spurte også kommunene som hadde handlingsplaner om hvilke grupper voldsutsatte som var omfattet av dem. Resultatene er vist i tabell 10.5. Svarene kan være en indikasjon på hvordan kommunene definerer sitt ansvar for ulike brukergrupper.

Tabell 10.5 Hvilke grupper voldsutsatte omfattes av handlingsplanen (for kommuner som har handlingsplan mot vold i nære relasjoner). Antall og prosent.

	Alle kommuner med handlingsplan	Verts-kommuner	Sam-arbeids-kommuner
Barn utsatt for vold i nære relasjoner	84	87	83
Kvinner utsatt for vold i nære relasjoner	80	80	80
Menn utsatt for vold i nære relasjoner	64	60	66
Personer utsatt for tvangsekteskap/æresrelatert vold	44	47	43
Personer utsatt for kjønnslemlestelse	40	33	43
Personer med fysisk funksjonsnedsettelse	36	33	37
Personer med psykisk utviklingshemming	36	27	40
Personer utsatt for menneskehandel	28	27	29
Antall (N)	50	15	35

De fleste handlingsplanene omfatter i første rekke kjernegruppene for tilbudet, kvinner (80 prosent), menn (64 prosent) og barn (84 prosent). Vold som ikke knyttes til disse kjernegruppene, er i mindre grad omfattet av handlingsplanene. Dette gjelder personer utsatt for kjønnslemlestelse (40 prosent), personer med fysisk funksjonsnedsettelse, psykisk utviklingshemming (begge 36 prosent) og personer utsatt for menneskehandel (28 prosent).

Kommunenes informasjonsarbeid

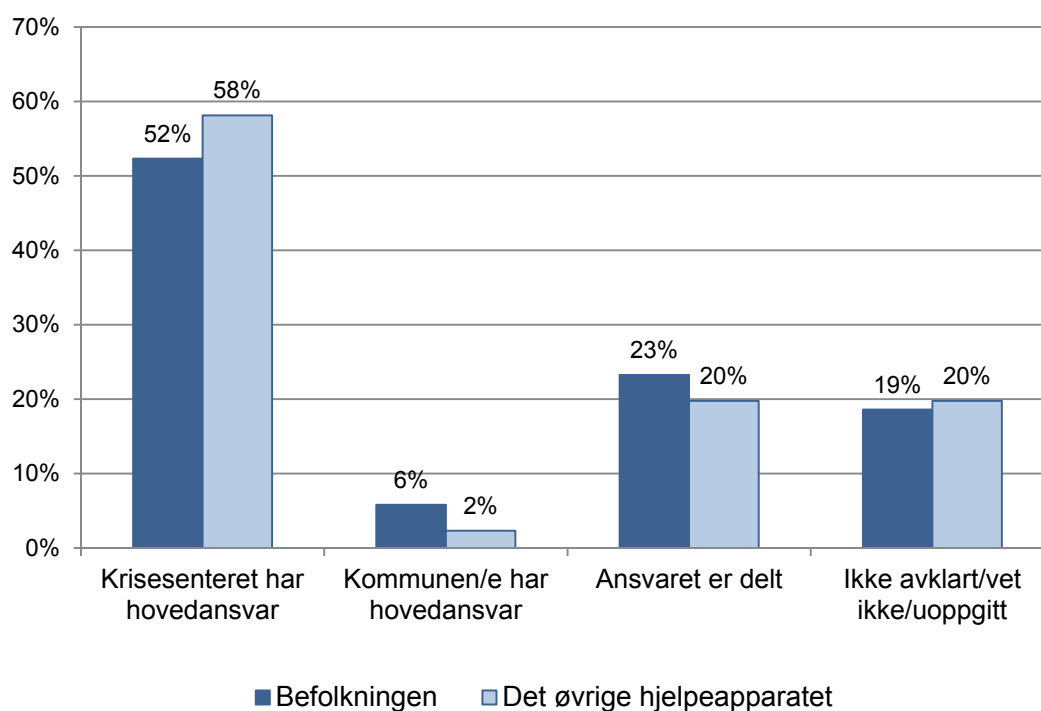
I Meld. St. 15 (2012–13), kapittel 6.11 om informasjon og hjelpetilbud, presiseres det at det er viktig at voldsutsatte får informasjon om rettigheter og om hvilke hjelpetilbud som finnes, for å kunne forebygge og avdekke vold. Med henvisning til artikkel 13 i Europarådskonvensjonen om forebygging og bekjempelse av vold mot kvinner og vold i nære relasjoner, vises det til statens plikt til å sørge for bred informasjon til allmennheten om tilgjengelige tiltak for å forebygge vold mot kvinner og vold i nære relasjoner. Det vises videre til

at god informasjon om tilgjengelige hjelpetilbud er et viktig tiltak for å få flere til å søke hjelp, og at dette fordrer et aktivt opplysningsarbeid, som for eksempel kan skje via telefontjenester, nettsider og gjennom skriftlig materiell.

Krisesentrene har så lenge de har eksistert brukt ressurser på opplysning og informasjon om krisesentertilbudet og om vold mot kvinner generelt. I henhold til kommuneloven § 4 skal kommuner og fylkeskommuner drive aktiv informasjon om sin virksomhet. Nå som kommunene har fått ansvar for å ha et krisesentertilbud, omfatter plikten også informasjonsarbeid. Denne plikten understrekes av Barne- og likestillingsdepartementet i proposisjonen, det det står «...at å informere om krisesentertilbudet er ein særskilt viktig del av kommunen sitt ansvar»⁶⁰. I krisesenterloven er det spesifisert at kommunene skal sørge for å gi brukerne informasjon om rettigheter og bistand til kontakt med øvrig tjenesteapparat, og tilbud om oppfølging i reetableringsfasen. Publikumsinformasjonen bør være god og lett tilgjengelig og tilrettelagt for ulike brukergrupper.

Vi stilte krisesentrene spørsmål om hvem som hadde ansvar for å informere om krisesentertilbudet. Resultatene ser vi av figur 10.1 under.

Figur 10.1 Ansvar for å informere befolkningen og tjenesteapparatet om krisesentertilbudet. Prosent.



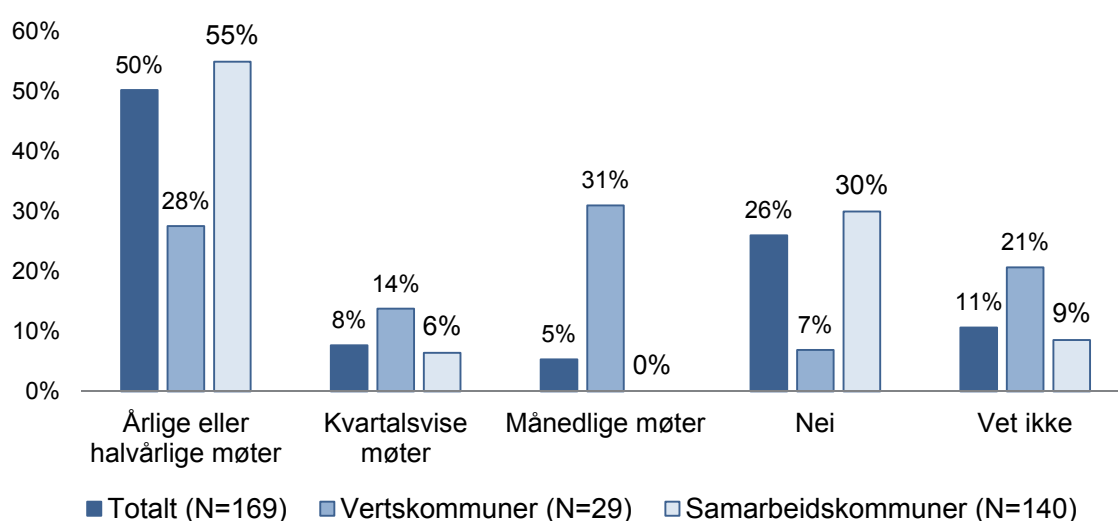
⁶⁰ Ot.prp. nr. 96 s. 50.

Som figur 10.1 viser, svarer i overkant av halvparten av krisesentrene at det er senterets ansvar å informere befolkningen og det øvrige hjelpeapparatet. Rundt en femtedel svarer at informasjonsansvaret er delt mellom kommunene og krisesentret. Kun noen svært få krisesentre svarer at det er kommunene som har hovedansvaret for å informere befolkningen og øvrig tjenesteapparat. Om krisesentre har svart på hvem som faktisk tar ansvar eller hvem som rent formelt har ansvar, vet vi ikke. For noen krisesentre kan det være slik at kommunen har avtalt med sentret at de tar seg av informasjonsarbeidet. Tabellen tyder likevel på at kommunene i stor grad overlater ansvaret for å informere om krisesentertilbudet til krisesentrene – uten at dette nødvendigvis er avtalt formelt. At et relativt høy andel av krisesentrene – 20 prosent – oppgir at de ikke vet om det er senteret eller kommunen som har ansvar for å informere er en indikasjon på dette.

Kommunenes administrative oppfølging av krisesentrene

En måte kommunene kan sørge for at tilbudet som kommunen har, oppfyller loven, er ved å ha administrative møter med krisesentrene. Slik kontakt vil være et tillegg til samarbeidet mellom krisesentrene og de ulike tjenestene i kommunen, som vi belyste i kapittel 5. Vi har spurt kommunene om hva slags administrativ kontakt de har med krisesentertilbudet.

Figur 10.2 Administrative møter mellom kommunen og krisesentertilbudet. Prosent.

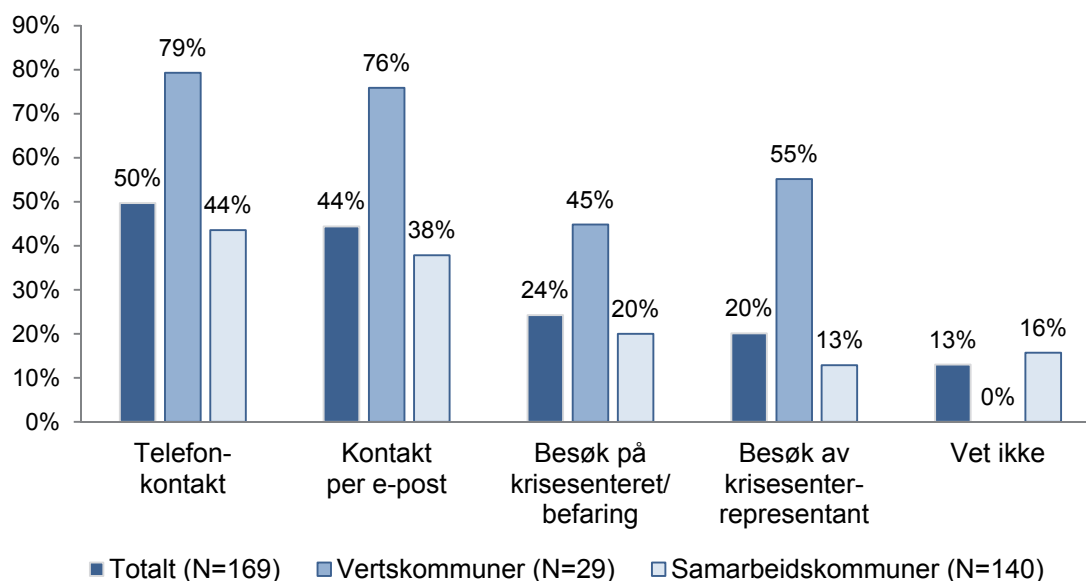


Halvparten av kommunene oppgir at de har årlige eller halvårlige møter med krisesentertilbudet, og kun 13 prosent møtes oftere (kvartalsvis eller månedlig). Det er videre en betydelig andel kommuner som ikke har jevnlig administrativ kontakt med krisesenteret for kommunens befolkning. Mer enn hver tredje kommune svarer at de ikke har møter (26 prosent) eller at de ikke vet om de har møter (11 prosent).

Kontakten er tettere mellom krisesentertilbudet og vertskommunene sammenlignet med samarbeidskommunene. Blant samarbeidskommunene oppgir nær hver tredje at de ikke har administrative møter med krisesentertilbudet. Tilsvarende andel blant vertskommunene er sju prosent.

Vi spurte også om kommunen har hatt annen kontakt med krisesentertilbudet i løpet av 2013. Svarene er vist i figur 10.3.

Figur 10.3 Annen kontakt mellom kommunen og krisesentertilbudet i 2013. Prosent.



Halvparten av kommunene har hatt kontakt med krisesenteret på telefon, noe færre hadde hatt kontakt per e-post. En fjerdedel hadde vært på besøk eller befaring på krisesenteret, og hver femte kommune hadde hatt besøk av en representant for krisesentertilbudet. De mer tidskrevende formene for kontakt og de som vil gi best innsikt i driften ved krisesentrene, skjer altså i liten grad. Det er videre stor forskjell i kontakthyppheten mellom verts- og samarbeidskommunene og krisesentertilbudet. Vertskommunene oppgir i langt større

grad at de har hatt kontakt med krisesentertilbudet, sammenlignet med samarbeidskommunene. Vertskommunene benytter også i langt større utstrekning de mer tidskrevende formene for kontakt. Blant vertskommunene oppga 45 prosent at de hadde vært på besøk eller befarings på krisesenteret i løpet av 2013. Tilsvarende tall for samarbeidskommuner var 20 prosent. Videre oppga 55 prosent av vertskommunene at de selv hadde hatt besøk av en representant for krisesenteret. Tilsvarende andel blant samarbeidskommunene var 13 prosent.

Internkontroll og tilsyn

Kommunene er også pålagt å følge opp krisesentrene gjennom internkontroll og å sikre at virksomheten utføres i samsvar med lovens krav. Kommunen må kunne redegjøre for hvordan denne plikten oppfylles. I forarbeidene fremgår det at Barne- og likestillingsdepartementet i liten grad har lagt føringer på hvilke oppgaver og rutiner som skal omfattes av internkontrollen ut fra lokale variasjoner i kommunene⁶¹.

Vi spurte kommunene om de hadde gjennomført internkontroll med krisesentertilbudet for kommunens befolkning etter 2009 – altså i treårsperioden fra loven ble innført til vår undersøkelse ble gjennomført. Svarene fra kommunene er vist i tabell 10.6.

Tabell 10.6 Har kommunen gjennomført internkontroll med krisesentertilbudet etter 2009? Prosent.

	Totalt antall kommuner	Vertskommune	Samarbeidskommune
Ja	17	41	12
Nei	49	24	54
Vet ikke/uoppgitt	34	34	34
Antall (N)	169	29	140

I alt har kun 17 prosent av kommunene gjennomført internkontroll med krisesentertilbudet etter 2009. Halvparten svarer at de ikke har hatt en slik internkontroll, mens en tredjedel av kommunene ikke vet om det har vært

⁶¹ Ot.prp. nr. 96 s. 67.

gjennomført en slik kontroll. Vi ser at det stor forskjell mellom verts- og samarbeidskommunene: vertskommunene (41 prosent) har i langt større grad enn samarbeidskommunene (12 prosent) gjennomført internkontroll med krisesentertilbudet.

Etter lovens § 9 skal fylkesmannen føre tilsyn med krisesentervirksomheten i kommunene. Bestemmelsen viser til kommuneloven § 10 A som inneholder felles regler om rammer, prosedyrer og virkemidler for statlig tilsyn med kommunesektoren. Behovet for tilsyn med krisesentrene begrunnes slik i forarbeidene:

Krisesentertilbudet vil vere ein del av det sosial- og omsorgstilbudet kommunen yter til ei utsett gruppe. Tilsynsinstituttet har vist seg å vere nyttig for slike grupper. Omsyn til likebehandling tilseier at også brukarar av krisesentertilbudet bør få den tryggleiken som ligg i at det fins eit tilsyn⁶².

Tilsynet skal også omfatte private aktører som utfører oppgaver for kommunen. Fylkesmannen må drive tilsynsvirksomheten overfor kommunen, men må også ha tilgang til det krisesenteret kommunen benytter. Barne- og likestillingsdepartementet har utarbeidet en veileder for fylkesmennenes tilsyn.⁶³ Her framheves det at siden kommunene har frihet til å organisere tilbudet slik de ønsker, må det gjøres lokale tilpasninger av tilsynet. Det understrekes at fylkesmannen ikke skal føre tilsyn med det enkelte krisesenter, men med hvordan kommunen oppfyller sin plikt til å sørge for at det finnes et slikt tilbud.

Utgangspunktet for tilsynet skal være de krav loven stiller til innholdet i krisesentertilbudet, og hvordan kommunen sørger for at disse kravene innfris: § 2 krav til tilbudet, § 3 individuell tilrettelegging, § 4 samordning av tjenester og § 8 internkontroll. Eksempelvis nevnes at før man kan konkludere med at tilbudet er trygt, må kommunen «foreta en konkret helhetsvurdering av om botilbudet til kvinner og menn er fysisk atskilt, og om krisesentertilbudet er tilstrekkelig fysisk sikret» (s. 14). Når det gjelder individuell tilrettelegging,

⁶² Ot.prp. nr. 96 (2008-2009), s. 68.

⁶³ Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet: Fylkesmannens tilsyn med krisesentertilbudet. Veileder for fylkesmennene, Q-1177 B, 2010.

framhever veilederen barns behov og at kommunen har «ansvaret for å sørge for at krisesentertilbudet ser barnas spesielle behov og at de er i stand til å ivareta dem på en god måte» (s. 15).

Det er fylkesmannen som tilsynsmyndighet som velger metode og framgangsmåte for tilsynet (stikkprøver, dokumentanalyser, intervjuer etc.). Det vil også være opp til fylkesmannen å bestemme hva som skal være tema for tilsynet, og velge et tema på grunnlag av eventuell fare for svikt og den kjennskap han/hun ellers har til kommunen som krisesentermyndighet, blant annet på bakgrunn av henvendelser fra brukere eller andre med negative erfaringer.

Vi spurte kommunene om Fylkesmannen hadde gjennomført tilsyn med kommunens krisesentertilbud etter 2009, altså i treårsperioden fra loven ble innført til vi gjennomførte vår undersøkelse. Svarene er vist i tabell 10.7.

Tabell 10.7. Har Fylkesmannen gjennomført tilsyn med kommunens krisesentertilbud etter 2009? Prosent.

	Totalt antall kommuner	Verts-kommune	Samarbeids-kommune
Ja	12	24	9
Nei	46	45	46
Vet ikke/uoppgitt	43	31	45
Antall (N)	169	29	140

Kun 12 prosent av kommunene i utvalget oppga at Fylkesmannen hadde gjennomført tilsyn med kommunens arbeid med krisesentertilbud etter 2009. Merk at det er en høy andel som svarer at de ikke vet eller som ikke svarer i det hele tatt. Dette gjelder spesielt for samarbeidskommunene.

For å få nærmere innsikt i hva slags avvik Fylkesmannens tilsyn kan avdekke, har vi sett på et utvalg tilsynsrapporter. Fylkesmannen i Finnmark gjennomførte tilsyn med fire kommuner i perioden 2011–2013 (Loppa, Gamvik, Kautokeino og Lebesby). Tilsynet omfattet kommunenes oppfyllelse av krisesenterlovens §§ 2, 3, 4 og 8. For to av kommunene ble det påpekt avvik. Avviket for den ene kommunen gjaldt følgende områder: Kommunen hadde ikke planlagt hvordan det helhetlige krisesentertilbudet skulle fungere i praksis. Det forelå ikke plan for samarbeid, målsettinger eller fastsatt møttestruktur for samarbeid mellom krisesenter og kommune. Videre hadde kommunen ikke

gjennomført noen kontrolltiltak med krisesentertilbudet, det var verken iverksatt evalueringer eller gjennomført interne revisjoner. Det ble framhevet at kommunen ikke kjente innholdet i tilbudet ved krisesenteret, og at kommunen ikke stilte krav til kvalitet og kompetanse ved krisesenteret. Kommunen hadde heller ikke sikret et krisesentertilbud som var døgn- og helårsåpent.

Avviket for den andre kommunen gjaldt følgende forhold: at kommunen ikke hadde planlagt hvordan det helhetlige tilbudet skulle fungere, kommunen stilte ikke krav til kvalitet og kompetanse ved krisesenteret, kommunen hadde ikke gjennomført noen kontrolltiltak med krisesentertilbudet og ikke sikret et døgn- og helårsåpent tilbud. Videre pekte fylkesmannen på at kommunen ikke hadde lokaler som sikret at tilbudet til menn og kvinner var fysisk atskilt. Menn ble henvist til å bo på hotell med tilsyn fra de ansatte ved krisesenteret. Kommunen kunne heller ikke her redegjøre for hvordan barn i følge med menn ble ivaretatt. Videre var krisesenteret heller ikke tilrettelagt for personer med nedsatt funksjonsevne.

Ved den tredje kommunen ble det ikke påpekt direkte avvik, men fastslått at kommunen «har et forbedringspotensial» når det gjaldt å planlegge hvordan det helhetlige krisesentertilbudet skulle fungere i praksis, og når det gjaldt å kontrollere om tilbudet fungerer i samsvar med gjeldende regelverk.

Fylkesmannen i Oslo og Akershus gjennomførte tilsyn i to kommuner i 2012 (Ås og Bærum). Tilsynet omfattet krisesenterlovens §§ 2, 3, 4 og 8. Det ble ikke gjort funn som representerte avvik ved disse to kommunenes oppfyllelse av loven.

Fylkesmannen i Aust-Agder gjennomførte tilsyn med Tvedestrand kommune i 2012. Tilsynet omfattet bare krisesenterlovens § 8 om internkontroll. Her ble det konkludert med at Fylkesmannen ikke fant det sannsynliggjort at kommunen hadde et internkontrollsystem som tilfredstilte lovens krav, og ga pålegg om retting. Det ble bemerket at Tvedestrand kommune hadde basert seg på et system som var avhengig av at vertskommunen på eget initiativ ga tilbakemelding til kommunen/samarbeidsutvalget ved avvik. Fylkesmannen kunne ikke se av innhentet dokumentasjon at kommunen hadde et system for å følge opp eventuelle avvik og hvem som har ansvaret for dette. Fylkesmannen hadde heller ikke fått dokumentasjon på at samarbeidsutvalgsmøter ble avholdt i tråd med samarbeidsavtalen.

Utlstrekkelig helhetlig kommunal planlegging og tilrettelegging for samarbeid er altså gjengangere i Fylkesmannens tilsynsrapporter. Disse funnene samsvarer godt med det vi har vist i dette og i foregående kapitler, nemlig at mange kommuner ser ut til å være nokså lite aktive når det gjelder både å sikre at krisesentertilbudet oppfyller lovens krav, og når det gjelder å aktivt integrere krisesentrene i det øvrige hjelpeapparatet.

Kommunenenes vurderinger av loven

Lover har ulik grad av presisjonsnivå. Krisesenterloven er, slik vi diskuterte i innledningen, lite spesifikk blant annet når det gjelder det konkrete innholdet i tilbudet, hva som er god kvalitet, og hva som er god sikkerhet. På de to siste områdene er det av den grunn åpnet for at det kan utarbeides forskrift. På andre områder er loven mer utvetydig, dette gjelder blant annet kravet til fysisk atskilt tilbud til kvinner og menn, og kravene til internkontroll og tilsyn. For å få et inntrykk av hvordan kommunene vurderer loven som styringsmiddel, ba vi kommunene angi om de oppfattet ulike forhold som er regulert i loven som tilstrekkelig spesifiserte eller ikke. Svarene kan gi en indikasjon på forhold som kommunene kan trenge å få ytterligere spesifisert – enten i form av lov eller forskrift eller i veiledere og informasjonsmateriell. Tabellen er sortert synkende, slik at de forholdene flest kommuner anser som tilstrekkelig spesifisert, kommer øverst.

Tabell 10.8 Kommunenenes vurdering av om forhold ved krisesenterloven er tilstrekkelig spesifisert. Prosent.

	Kommuner
Målgrupper for tilbudet	65
Separat botilbud til kvinner og menn	64
Brukernes sikkerhet	49
Innholdet i tilbudet til voksne beboere	46
Ansattes kompetanse	45
Fysisk utforming av lokalene	42
Innholdet i tilbudet til voksne dagbrukere	42
Individuell tilpasning av tilbudet	39
Innholdet til barn	37
Samordning av tjenester til brukerne	31
Krisesenterets deltakelse i arbeid med individuell plan (IP)	25
Antall (N)	169

Om lag to tredjedeler av kommunene i vårt utvalg mener loven er tilstrekkelig spesifisert når det gjelder målgrupper for tilbudet og separat botilbud til kvinner og menn. For de øvrige forholdene vi har spurt om er andelen under 50 prosent. Mer enn halvparten av kommunene mener altså at loven ikke er tilstrekkelig spesifisert når det gjelder viktige sider ved krisesentertilbudet som brukernes sikkerhet, ansattes kompetanse, og innholdet i tilbudet til både dagbrukere og beboere. Viktige krav i loven, som et godt tilbud til barn, samordning av tjenester og individuell tilpasning er det enda færre kommuner som opplever som tilstrekkelig spesifisert.

Vi ba også krisesentrene vurdere de ulike forholdene i tabell 10.8. Krisesentrene svarer svært likt som kommunene, men det er en noe høyere andel som svarer at lovens krav til innholdet i tilbudet – både til voksne og barn – er tilstrekkelig spesifisert. Sammenfallet i vurderinger tyder på at det kan være behov for presiseringer av flere av forholdene som er regulert i loven. Ett tiltak som antakelig vil være nyttig, er veilederen om krisesentertilbud som Bufdir jobber med og som utgis i 2015. Denne vil rette seg mot kommunenes arbeid og vil inneholde presiseringer av lovens krav og eksempler på gode tiltak i kommunene.

Oppsummering

I dette kapitlet har vi undersøkt i hvilken grad kommunene følger opp krisesentertilbudet administrativt. Utgangspunktet har vært at de tidligere kapitlene har vist at krisesentertilbudet jevnt over utvikler seg i positiv retning med tanke på å tilfredsstille lovens krav, men at utviklingen ser ut til å være drevet fra krisesentrene, og i mindre grad fra kommunene. Dette kommer særlig til uttrykk ved at samarbeidet mellom krisesentrene og andre hjelpetiltak fremdeles er mangelfullt. Det overordnede spørsmålet i dette kapitlet har vært om dette funnet gjenspeiles i kommunenes egen rapportering av hvordan de følger opp sitt krisesentertilbud.

Svaret er langt på vei ja. Analysene i kapitlet har vist at under halvparten av kommunene har foretatt en gjennomgang av tilbudet til personer utsatt for vold i nære relasjoner, som forutsatt i forarbeidene til loven. Det er også få kommuner (21 prosent) som har en koordinator for arbeidet mot vold i nære relasjoner. På den annen side har mange kommuner gjennomført ulike tiltak

rettet mot de ansatte i ulike tjenester, som å gjennomføre en fagdag om vold i nære relasjoner. Samtidig har kun en tredjedel av kommunene i vårt utvalg utarbeidet en handlingsplan mot vold i nære relasjoner. Det helhetlige ansvaret som kommunene er gitt for arbeidet mot vold i nære relasjoner, ser det ut til at mange kommuner foreløpig ikke har tatt helt på alvor.

Vi har også undersøkt ansvaret for informasjonsarbeidet i kommunene med utgangspunkt i data fra krisesentrene. Analysene viser at det i all hovedsak er krisesentrene som tar ansvar for å informere om krisesentertilbudet.

Kontaktpunkter mellom kommunen og krisesenteret er viktig for god dialog og samarbeid. Våre data viser at kontakten mellom kommunene og krisesentrene, varierer og at nær en tredjedel ikke har jevnlig kontakt eller vet om slik kontakt skjer. Om lag halvparten av kommunene oppgir å ha årlige eller halvårlige møter, og kun en liten andel møter krisesenteret oftere.

Resultatene viser dessuten at det er liten grad av kontroll av krisesentertilbudet. Kun 18 prosent av kommunene oppgir at de har gjennomført internkontroll med krisesentertilbudet etter 2009, og 12 prosent av kommunene oppgir at de har hatt tilsyn av Fylkesmannen etter 2009. Vår gjennomgang av et utvalg tilsynsrapporter viser at den vanligste svakheten tilsyn avdekket var manglende planlegging av hvordan det helhetlige krisesentertilbudet skal fungere i kommunen.

Samlet viser våre analyser at selv om det pågår styrking av samarbeidet mellom kommunen og krisesentertilbudet, preges bildet fortsatt av situasjonen slik den var før loven kom: at samarbeidskommunene er mindre engasjerte i krisesentrene enn vertskommunene. Dette kan tilsi at det er behov for økt innsats for å sikre at *alle* kommunene tar sitt lovpålagte ansvar, og ikke bare primært vertskommunene slik situasjonen er nå. Samtidig må det tas hensyn til at kommunene har hatt kort tid til å implementere krisesenterloven, og at lovens krav kan oppfattes som vanskelig å styre etter. Veilederen som Bufdir vil gi ut i 2015 vil kunne være en hjelp i så måte.

11 Konklusjoner og anbefalinger

Hovedkonklusjoner

Det overordnede spørsmålet i rapporten er om krisesentertilbudet i kommunene oppfyller lovens krav til godt og helhetlig tilbud for kvinner, menn og barn. Vi finner at dette i stor grad er tilfelle for tilbudet som gis til voldsutsatte av krisesentrene, på sentrene, og særlig tilbudet i krisesentre for kvinner. Gjennomgående viser undersøkelsen at det har skjedd forbedringer på sentrale områder som fysisk standard og sikkerhet, samt rutiner for oppfølging under oppholdet og i reetableringsfasen. Undersøkelsen har også vist at sentrene arbeider mer systematisk med å ivareta barn på en god måte, og den har vist at den formelle kompetansen til ansatte har økt.

Tidligere studier har vist at disse utviklingstrekkene var tydelige også før loven ble innført. Særlig tydelig var en utvikling i retning av formelle kvalifikasjoner hos ansatte, men også mer omfattende psykososial hjelp til brukere (Jonasson og Stefansen 2003, Jonassen mfl. 2008, Jonassen og Skogøy 2010). Slik kan man si at loven har bidratt til å forsterke og gi ekstra legitimitet til pågående utviklingstrekk i feltet.

Evalueringen viser videre at de fleste kommunene har sørget for å ha et krisesentertilbud til menn. Mannstilbudene er i all hovedsak drevet i regi av eksisterende krisesentertilbud til kvinner. Tilbudet til menn er fortsatt i en oppbyggingsfase, og er ikke fullgodt alle steder. Der hvor tilbudet til menn har mangler, går dette også ut over eventuelle medfølgende barn. Kommuner som ikke har et mannstilbud, oppfyller ikke lovens krav om tilbud verken til menn eller barn. I vårt utvalg gjelder dette 11 av 169 kommuner, dvs. seks prosent.

Overordnet er det imidlertid vår konklusjon at kommunene er i ferd med å oppfylle lovens krav om å ha et krisesentertilbud av god kvalitet til *kjernebrukerne* – kvinner, menn og barn. Dette tilbudet fungerer som et lavterskeltilbud hvor voldsutsatte kan komme uten henvisning. Samtidig er flere sentre lagt ned de senere årene, noe som har økt reiseveien til nærmeste krisesenter betraktelig for befolkningen i disse områdene. I disse områdene er det mer tvilsomt om kommunene oppfyller lovens krav om at krisesentertilbudet skal ha god tilgjengelighet.

For at kommunene skal oppfylle lovens krav til krisesentertilbud, må de ha et tilbud som går ut over det som kan gis i krisesentrene. Vi finner at kommunenes krisesentertilbud til grupper med *tilleggsproblematikk* ikke oppfyller lovens krav. Her ser det ut til at lite har skjedd etter innføringen av loven (jf. Gundersen m.fl. 2014). Dette gjelder voldsutsatte med rus- og/eller psykiske problemer, samt voldsutsatte med funksjonsnedsettelse. Disse gruppene får ofte ikke et tilbud i krisesentrene, og undersøkelsen har vist at kommunene i liten grad har oversikt over eller har utviklet tilbud til disse gruppene. Her mangler det koordinerende tenkning, økonomisk og faglig avklaring og oppfølging. Vår konklusjon er at kommunenes krisesentertilbud til voldsutsatte med tilleggsproblematikk ikke oppfyller lovens krav. Kommunene har ikke satt de ordinære krisesentrene i stand til å ivareta disse gruppene, og det er uklart hva slags alternative tilbud – hvis noen – kommunene selv gir.

Evalueringen har også vist at kommunene ikke er i mål med å samordne hjelpetiltak for voldsutsatte i en sammenhengende tiltakskjede, og at ansvarsforholdene i reetableringsfasen fortsatt er uklare. Samtidig er det viktig å merke seg at samarbeidet med barneverntjenesten har blitt tettere, noe som er viktig for å ivareta barns rettigheter.

Evalueringen har også vist at kommunene jevnt over ikke har foretatt en gjennomgang av sitt eget arbeid med tiltak mot vold i nære relasjoner, slik det ble forutsatt i lovens forarbeider, for å kunne gi et helhetlig og samordnet tilbud. Kommunene ser gjennomgående heller ikke ut til å ta ansvar for å informere om krisesentertilbudet. Undersøkelsen tyder videre på at det er lite administrativ kontakt mellom mange kommuner og de krisesentrene de er knyttet til, og vi har sett at få kommuner har gjennomført internkontroll med sine krisesentre og det øvrige krisesentertilbudet. Svakheter, mangler og feil som svekker tilbudene blir dermed vanskelig å oppdage og utbedre.

Vår konklusjon er at krisesenterloven ikke ser ut til å ha ført til at kommunene har tatt det helhetlige og koordinerende ansvaret som myndighetene forutsatte da loven ble innført. Dette bildet er imidlertid ikke entydig. Vi finner at *vertskommuner* gjennomgående har et tettere samarbeid med krisesentertilbudene enn *samarbeidskommuner*, et mønster som også er vist i tidligere undersøkelser⁶⁴. Vår undersøkelse gir grunnlag for å forstå

⁶⁴ Ot.prp. nr. 96 (2008–2009).

implementeringen av krisesenterloven som *en pågående prosess* der kommunene og krisesentertilbudene sammen finner ut av hvordan samarbeidet skal ta form, og gjensidig bidrar til å videreutvikle og styrke dette. For å forstå variasjonen mellom samarbeids- og vertskommuner, er det viktig å huske på at både krisesentre og kommuner startet på denne prosessen med helt ulike utgangsposisjoner. Det er naturlig at det å over tid ha hatt et krisesenter i kommunen, skaper et annet forhold til tilbudet enn om det befinner seg i en kommune langt unna.

Noen sentre har historisk ønsket å holde avstand til det ordinære hjelpeapparatet, andre sentre har blitt etablert som kommunale eller interkommunale selskap eller hjelpetiltak. Fra før vet vi at integrasjon og samordning mellom hjelpetiltak lettere skjer når tiltakene er organisatorisk like (Lorentzen 1994). Tilsvarende er det trolig at samarbeid og samordning lettere finner sted mellom personer fra samme profesjonsgruppe som kanskje har felles erfaringer og kunnskapsbasis gjennom å ha vært tilsatt i det offentlige hjelpeapparatet, noe Lorentzen (1994) omtaler som «faglig integrasjon». Når en økende andel av de krisesenteransatte tilhører hjelpeapparatets kjerneprofesjoner, er det trolig at stadig flere vil ha egen erfaring fra andre offentlige instanser – og at dette vil bidra til å styrke samarbeidet mellom ansatte i krisesentrene og andre offentlige instanser.

Selv om integrasjon og samarbeid handler om hvordan profesjonsgrupper og tiltak er i stand til å samhandle, vil det likevel være av stor betydning hvordan kommunene følger opp krisesentertilbudet. Manglende oppfølging vil kunne være en hemsko for integrasjon av krisesentrene i det øvrige kommunale hjelpetilbudet, og tilsvarende vil en aktiv kommune kunne være en pådriver. Ikke minst medfører en passiv kommune at tilbudet til voldsutsatte med tilleggspromblematikk og voldsutsatte med funksjonshemninger ikke blir forbedret slik at det oppfyller lovens krav.

Vurderinger og anbefalinger

Samlet har evalueringen vist at kommunenes arbeid med krisesentertilbudet er på riktig vei, men at det også er et stykke igjen til lovens krav er nådd – på noen områder. Nedenfor vil vi gå nærmere inn på de enkelte punktene i

konklusjonen og komme med anbefalinger om tiltak som kan tenkes å bidra til en bedre oppfyllelse av kravene.

Hva det innebærer å tilfredsstillere lovkravene, er likevel ikke helt enkelt å fastslå. Kriesesenterloven er på mange måter utformet som en rammelov som oppstiller noen nokså generelt utformede minimumskrav til innholdet i kriesesentertilbudene, og pålegger kommunene ansvaret for å sikre disse. Forarbeidene er relativt sparsomme når det gjelder den konkrete tolkningen av lovens ulike kriterier og begreper. Det er flere grunner til at loven ikke detaljregulerer organiseringen av og innholdet i kriesesentertilbudene. For det første skal det være rom for kommunene til selv å organisere tilbudet som ledd i det kommunale selvstyret. For det andre er det ikke tilbudene som sådan, men kommunenes ansvar for dem, loven regulerer. Videre skal tilbudene kunne tilpasses den enkelte brukerens individuelle behov, og behovene varierer. Det kan likevel være rom for noen klargjøringer i lov og/eller forskrift, og vår undersøkelse viser at det er behov for presiseringer for å sikre en høyere grad av lovoppfyllelse. Hvorvidt slike presiseringer bør inntas i selve lovteksten eller i forskrifter, er et skjønnsspørsmål. Per i dag inneholder loven ingen generell forskriftshjemmel. Det anbefaler vi at den bør få. I dag åpner loven for at det utarbeides forskrifter når det gjelder krav til kompetanse (§ 2), og vedrørende politiattest (§ 7).

Strukturen på delkonklusjonene og anbefalingene følger oppbygningen av rapporten.

HAR LOVEN UTFORDRET KRISESENTRENE'S POSISJON SOM TILBYDERE?

Før loven ble innført ble det uttrykt bekymring for formuleringen i loven om å lovfeste kriesesentertilbudet, og ikke kriesesentrene. Bekymringen var at loven kunne føre til at andre aktører ville ta over som tilbydere, og at eksisterende og godt etablerte kriesesentre ville måtte nedlegges. Våre analyser har vist at kriesesentrene fortsatt er den viktigste aktøren i det totale kriesesentertilbudet som gis i kommunene. Vi har ikke informasjon om at alternative tilbud finnes, og det er derfor lite som tyder på at kriesesentrene blir utkonkurrert som tilbydere i kommunene. Vår studie viser at det i all hovedsak er kriesesentrene som drifter også kriesesentertilbudet for menn, enten det er samlokalisert med tilbudet for kvinner eller ikke. Hovedbildet er altså at kommunene søker å oppfylle kravene i kriesesenterloven gjennom å overta eller knytte seg til et eksisterende

krisesenter. Lovens intensjon om å videreføre det eksisterende krisesentertilbudet kan slik foreløpig sies å være oppfylt.

Det er likevel grunn til å merke seg at en økende andel krisesentre har gått fra å være stiftelser eller organisasjoner til å bli kommunale eller interkommunale tiltak eller selskap. Vi vet lite om hva som forårsaker disse endringene, og i hvilken grad de kan knyttes til loven. Det er også usikkert hvilke konsekvenser endringene i driftsform har for den videre utviklingen av krisesentertilbudet, og om det på sikt kan føre til at krisesentrenes særpreg som hjelpetilbud endres.

Anbefaling:

Vi anbefaler at myndighetene igangsetter videre forskning på utviklingen når det gjelder krisesentrenes driftsform, særlig hva ulike former for kommunal drift betyr for krisesentertilbudet. Vi kommer tilbake til dette som et tema for videre forskning.

HAR LOVEN BIDRATT TIL STØRRE ØKONOMISK TRYGGHET OG FORUTSIGBARHET FOR KRISESENTRERNE?

En målsetting med loven var å bidra til større økonomisk trygghet og forutsigbarhet for krisesentrene ved overgangen til rammefinansiering. Samlet sett bruker kommune mer på krisesentertilbud enn rammefinansieringen tilsier, og kommunene har avsatt mer til krisesentertilbud hvert år etter innføringen av loven. Førti prosent av krisesentrene oppgir at de har fått en bedret økonomisk situasjon etter innføringen av loven. Samtidig oppgir et flertall av krisesentrene at økonomien har vært uforandret eller blitt dårligere i perioden.

At mange krisesenter har fått større budsjetter enn de hadde før loven ble innført, innebærer ikke nødvendigvis at økonomien er blitt bedre. Det å oppfylle lovens krav kan i seg selv innebære økte utgifter, for eksempel ved at man ansetter folk med høyere kompetanse, eller fordi man etablerer egne manns-tilbud og egne tilbud til mennenes barn. For enkelte sentre har det også vært kostbart å måtte oppgradere sikkerhetstiltakene og den fysiske standarden som ledd i å oppnå god kvalitet i tilbudet. Selv om Staten forsøkte å kompensere for økte utgifter med ekstrabevilgninger i overgangen mellom den gamle og den nye finansieringsordningen, sier enkelte sentre at de har fått et mer begrenset økonomisk handlerom etter innføringen av loven. Lovens intensjon om å bidra

til større økonomisk trygghet og forutsigbarhet kan derfor bare delvis sies å være oppfylt.

Anbefaling:

Utfordringen med uforutsigbarhet i økonomien er åpenbart ikke løst ved lovfestingen av tilbudet. Dette har trolig sammenheng med at tilskuddsordningen er endret, og at det ikke er øremerkede midler til tilbudet. Kommunenes handlingsrom gir ikke tilbudene tilstrekkelig økonomisk trygghet. Et alternativ vil være å gå tilbake til øremerkede tilskudd. Det er også mulig at økonomisk forutsigbarhet i driften vil kunne sikres bedre ved en statlig overtakelse, men dette er det for tidlig å vurdere foreløpig. Våre data gir ikke grunnlag for konkrete anbefalinger på dette punkt. Vi nøyer oss med å peke på at en del av tilbudene har utfordringer knyttet til økonomi, noe som kan få konsekvenser for kvalitet og innhold i tilbudet. Det er behov for tiltak som sikrer større grad av forutsigbarhet. Vi anbefaler at dette utredes nærmere.

ER KRISESENTERTILBUDET VIDEREFØRT SOM ET LAVTERSKELTILBUD FOR MÅLGRUPPENE?

En hensikt med loven har vært å sikre at krisesentertilbudet fortsetter å være et lavterskeltilbud over hele landet. I dette ligger blant annet at voldsutsatte ikke skal trenge henvisning for å kunne oppsøke tilbudet, at tilbudet skal være gratis og døgnåpent, og at tilbudet ikke må ligge så langt unna der man bor at avstanden i seg selv utgjør et hinder for å bruke det. Det innebærer også at alle voldsutsatte som trenger et krisesentertilbud, skal få det, uavhengig av kommunetilhørighet eller oppholdsstatus etter utlendingsloven. Det innebærer også at voldsutsatte med tilleggspromblematikk har rett til et krisesentertilbud eller tilsvarende tilbud.

Siden loven trådte i kraft er fem krisesentre lagt ned. Krisesentrenes lokalisering var før loven ikke basert på helhetlige og planmessige vurderinger, men på lokale initiativ. Slik sett er det ikke rimelig å vurdere nedleggelsene hovedsakelig som utilsiktede virkninger av loven. I stedet har undersøkelsen vår vist at kapasiteten på landsbasis har økt, og på nasjonalt nivå oppfyller tilbudet fortsatt den anbefalte nasjonale standarden om 1,5 familieplasser per 10 000 kvinner (jf. Jonassen mfl. 2008).

Voldsutsatte i de områdene der nedleggelse har skjedd, har imidlertid fått lengre reisevei til nærmeste krisesentertilbud. For dem representerer nedleggelsene en svekkelse av tilbudet. Lengre reisevei hever terskelen for å oppsøke et krisesentertilbud og er ikke i tråd med at tilbudet skal opprettholdes som et lavterskeltilbud. På landsbasis er det også fortsatt områder med lav krisesenterdekning, noe som innebærer at lovens intensjon om at tilbudet også skal være geografisk likeverdig, ikke er godt nok oppfylt.

Et formål ved loven er å sikre at kommunene skal ha et tilbud til alle som er utsatt for vold i nære relasjoner, også til personer som har alvorlige rusproblemer eller alvorlige psykiske problemer. Våre undersøkelser tyder også på at det hersker usikkerhet blant fagfolk i ulike etater om hvor i systemet disse brukerne egentlig hører hjemme, og vi har vist at krisesentertilbudene har ulike strategier og rutiner for hvordan de skal håndtere brukergruppene med tilleggsbelastninger. Mens noen sentre tar inn «alle», avviser andre sentre slike brukere og forsøker å sluse dem videre i systemet.

Undersøkelsene viser videre at det også varierer i hvilken grad kommunene har et godt nok tilrettelagt tilbud til personer utsatt for vold som har fysiske funksjonsnedsettelse, herunder fysisk tilpasning av lokaler til rullestolbrukere og tilgang på døvetolk.

Anbefaling:

Buudir har fra 2014 fått i oppgave av BLD å følge med på krisesentertilbudet i kommunene. Et område vi anbefaler at Buudir særlig vurderer utviklingen i, er krisesenterdekningen i landet som helhet. Buudir bør også vurdere om det er behov for tiltak der dekningen er for dårlig, både for manns- og kvinnetilbudet. Erfaringen så langt er at kommunene ikke har etablert nye krisesentre for å oppfylle loven, men heller velger å knytte seg til eksisterende tilbud. Antakelig tilsier dette at kommunene selv neppe vil etablere nye krisesentre uten ytterligere bistand eller pålegg fra statlige myndigheter.

Når det gjelder voldsutsatte med tilleggsproblematikk, bør kommunene oppfordres til å gjennomgå sine rutiner slik at krisesentre og andre hjelpe-tjenester vet hvor de skal henvise voldsutsatte som ikke kan få et tilbud på krisesentrene. Kommunene må ta ansvar for å informere relevante instanser om rutinene for henvisning av disse gruppene. Her kan veilederen om

kommunenes ansvar i henhold til krisesenterloven som Bufdir vil publisere i 2015, komme til stor nytte.

Når det gjelder krisesentertilbud for voldsutsatte med funksjonsnedsettelse, viser vi til rapporten til Gundersen mfl. (2014) som anbefaler en kombinasjon av tiltak som omfatter kompetanseheving og oppfølging fra kommunene. Dersom krisesentertilbudet til denne gruppen skal ivaretas innenfor ordinære krisesentre, må sentrene få tilgang på nødvendige ressurser og pålegg om å tilrettelegge for mennesker med funksjonsnedsettelser, slik enkelte sentre i dag har gjort, men ikke alle.

HAR MANNLIGE VOLDSUTSATTE FÅTT ET TILFREDSSTILLENDE KRISESENTERTILBUD PÅ LANDBASIS?

Så godt som alle kommuner oppgir at de har et krisesentertilbud til menn. Våre analyser har imidlertid vist at botilbudet til mannlige voldsutsatte flere steder er mangelfullt, og at de ikke oppfyller lovens krav til god kvalitet. Praksisen med at menn henvises til hotellrom, er ikke i tråd med lovens krav til et sikkert og bemannet tilbud. At menn ikke kan få et botilbud i helger eller om kvelden, er heller ikke i tråd med at tilbudet skal være døgnåpent.

Manglene i mannstilbudene ser ut til å være en direkte konsekvens av kravet i loven om at tilbudene til menn og kvinner skal være fysisk atskilt i § 2 femte ledd. Dette er et absolutt krav, og i fylkesmennenes tilsyn defineres det som at avvik hvis krisesentrene ikke har lokaler som kan tilby fysisk atskillelse av kvinner og menn. Krisesentrene har løst dette ulikt. Noen steder er manns- og kvinnetilbudene samlokaliserte, men er fysisk atskilte ved at mannstilbudet er i en egen og avlåst avdeling. Andre steder er mannstilbudet lokalisert i andre lokaler og langt unna kvinnetilbudet. Vår undersøkelse har vist at det å gjennomføre kravet til atskillelse i en del tilfeller innebærer *brudd på andre krav i loven* som kravet til kvalitet, herunder individuell tilrettelegging, trygghet/sikring av lokaler, kravet til døgnåpen tjeneste og ellers likeverdighet i tilbudet til menn. Utfordringene ser ut til å være størst der hvor mannstilbudet er lokalisert et annet sted enn kvinnetilbudet. Undersøkelsen har også vist at det å gjennomføre fysisk atskillelse i enkelte situasjoner ikke bare innebærer en forskjellsbehandling av kvinner og menn, men også en forskjellsbehandling av *barna*, fordi kvinnenes barn får et bedre tilbud med flere felles aktiviteter enn mennenes barn. Mennenes isolerte tilværelse i

krisesentertilbudet får dermed direkte konsekvenser for barnas situasjon og for kvaliteten i tilbudet til disse barna.

Anbefaling:

Vi anbefaler at myndighetene gjør en grundig vurdering av hvordan lovgivers intensjon om et likeverdig krisesentertilbud til menn kan oppfylles. Vi skisserer i det følgende ulike alternativer som kan sikre at også voldsutsatte menn får et kvalitativt godt og helhetlig krisesentertilbud, men uten å ta stilling til de ulike alternativene. Vi mener det er viktig at det gjennomføres en konsekvensutredning før eventuelle endringer iverksettes.

1) Et alternativ er å *utbedre alle mannstilbudene til samme kvalitative standard som kvinnetilbudene*. Skal lovens krav oppfylles, må kommunene tilrettelegge for et tilbud som har døgnåpne enheter med tilgjengelig bemanning på døgnbasis. I tillegg må sikringstiltakene bli bedre. Dette vil også sikre et godt tilbud til barn som kommer i følge med menn. Videre må det sosiale tilbudet til menn utvikles, og man må vurdere ulike måter å inkludere mennenes barn på i samvær med kvinnenes barn (våre informanter nevner arrangementer som grillkvelder, nissefester osv. for kvinner med barn, men der menn med barn ikke har adgang). Det siste kan innebære at man må åpne for en unntaksbestemmelse i loven. Dette vil gjøre det mulig for eksempel for den ene mannlige brukeren og hans barn å inkluderes i det sosiale fellesskapet med kvinnene og deres barn, dersom de øvrige brukerne samtykker i det. En slik løsning vil samtidig være usikker for de mannlige brukerne ved at mennene (og deres barn) ikke vil være sikret et like godt tilbud dersom de kvinnelige brukerne ikke samtykker, eller det av andre grunner ikke gis dispensasjon.

En åpenbar innvending mot det å oppruste alle mannstilbudene til å bli reelle krisesentre for menn, vil være at det kan bli uforholdsmessig kostbart – tatt i betraktning at det foreløpig er få mannlige brukere. I 2013 snakker vi om 111 mannlige beboere mot cirka 2000 kvinnelige beboere ved landets krisesentre.

2) Et annet alternativ er *sentraliserte krisesentertilbud til menn*. En mulighet, som også flere ansatte ved krisesentrene har foreslått, er å etablere færre, men godt utrustede og døgnåpne enheter for menn – altså egne krisesentre for

menn. Gjennom en slik løsning ville man unngå situasjonen som noen menn opplever i dag – at de blir sittende alene og isolerte i leiligheter, på hybler, hotellrom eller avdelinger på grunn av det lave antallet mannlige beboere.

Ulempen med en samlokalisering av menn fra et større geografisk område er at reiseveien vil bli lengre, noe som ikke minst vil gå ut over eventuelle medfølgende barn som må forlate sitt lokalmiljø med barnehage, skole, venner og fritidsaktiviteter. Større og sentraliserte enheter vil altså kunne heve terskelen for å oppsøke et krisesenter, men det vil samtidig legge til rette for et kvalitativt bedre innhold i tilbudet, også sosialt. Det at terskelen vil bli hevet, er spesielt uheldig med tanke på at noen menn allerede i utgangspunktet opplever terskelen for å oppsøke et krisesenter som veldig høy, blant annet fordi krisesentre er tiltak som tradisjonelt har vært rettet mot kvinner, og fordi det knytter seg et enda større samfunnsmessig tabu til det å være mann og voldsutsatt, enn til det å være voldsutsatt kvinne.

3) Et tredje alternativ er å *fjerne kravet i loven om atskilt tilbud*. En av begrunnelsene for det absolutte kravet til atskilt løsning i loven er at det vurderes som en forutsetning for kvinners opplevelse av et trygt tilbud. Noen få sentre har erfaringer med felles lokaler for kvinner og menn før innføringen av loven. Erfaringene fra disse sentrene har vært at det å gi menn et tilbud ikke nødvendigvis er uforenlig med å gi et trygt og på andre måter godt tilbud til kvinner. Tvert imot har noen av de kvinnelige brukerne satt pris på å kunne treffe menn som selv var voldsutsatte og som forsto deres situasjon. Samtidig knytter dette erfaringsgrunnlaget seg til et lite antall sentre. Det kan derfor ikke uten videre legges til grunn at ett felles tilbud vil kunne fungere godt alle steder. Dersom det skal bli anledning til å ha et felles tilbud, må loven endres på dette punktet.

Ulempene ved et felles tilbud for kvinner og menn ble drøftet i høringsforslaget og som ledd i den politiske debatten før innføringen av loven. En ulempe som ble nevnt, var at det for en del kvinner med innvandrerbakgrunn vil kunne være komplisert å skulle omgås menn under oppholdet på krisesenteret. Denne gruppen utgjør som nevnt et flertall av kvinnelige beboere ved krisesentrene i dag. Et annet argumentet som ble nevnt, var risikoen for at den voldsutøvende kvinnen eller mannen skal kunne oppsøke senteret og gi seg ut for å være utsatt, og dermed oppnå kontakt med den voldsutsatte. Et tredje

argument var at felles krisesentertilbud til menn og kvinner ville endre kjernen i krisesentrenes innhold, nemlig kvinnefelleskap som en kilde til hjelp til selvhjelp.

Fordi kravet til fysisk atskilthet medfører brudd på flere andre bestemmelser i loven, er det likevel behov for å vurdere kravet til fysisk atskilthet på nytt. Samtidig har vi sett at det er positive og negative sider ved alle de skisserte alternativene, noe som understreker behovet for konsekvensutredning før endringer gjøres. Målet må være å komme fram til en løsning som sikrer voldsutsatte menn og deres barn et likeverdig tilbud som det kvinner får, samtidig som den ivaretar hensynet til alle brukergrupper.

ER DEN FYSISKE STANDARDEN BLITT BEDRE OG ER SIKKERHETEN VED KRISESENTRENE GOD NOK TIL AT TILBUDET ANSES TRYGT?

Loven krever at tilbudet skal være trygt, men stiller ingen konkrete krav når det gjelder fysisk standard på tilbudet. Likevel viser undersøkelsen at de fysiske forholdene er blitt bedre ved sentrene på landsbasis i perioden fra 2009 til 2013. Samtidig er det mange sentre som fortsatt har for små rom hvor det er lytt til naborommet samt manglende kapasitet når det gjelder kjøkken og bad. Flere sentre rapporterer også om behov for rom til ungdom og romløsninger som passer for lekselesing. Begge disse punktene er sentrale forutsetninger for at barn og unge skal kunne opprettholde sine daglige rutiner og for at kommunene skal kunne tilby barn og unge individuelt tilrettelagte tilbud slik kommunene er pålagt etter loven.

Lovens målsetning om å sikre et trygt tilbud ser ut til å være oppfylt når en ser på krisesentrene samlet, men også her er det variasjon. Analysene våre har også vist at sikkerheten er generelt dårligere i mannstilbudene enn i kvinnetilbudene. Selv om menn ser ut til å være mindre trusselutsatt som gruppe, vil det også blant menn som kommer til et krisesenter være personer som er sterkt truet. For at kravet om et trygt tilbud skal være oppfylt, må sikkerheten i mannstilbudet forbedres. Et viktig poeng er at manglende sikkerhet ikke bare rammer mennene, men også eventuelle medfølgende barn.

Anbefaling:

Det er en svakhet ved loven at den ikke stiller mer konkrete krav til sikkerheten ved sentrene, og vi anbefaler at det utarbeides en forskrift om dette, slik loven

åpner for. Bufdir (2013) har utarbeidet en veileder om sikkerhet ved krisesentrene som kan være til nytte for kommunene, og det er viktig at denne tas i bruk.

Noen krisesentre har betydelig etterslep når det gjelder fysisk standard og sikkerhet. Dette er økonomisk krevende oppgaver som det haster med å utbedre. Tilbudene til menn er også i en del tilfeller lokalisert i bygninger som ikke er særlig egnet for formålet, og hvor det er vanskelig å få til en god nok sikring. Vi anbefaler at myndighetene vurderer om en tilskuddsordning kan bidra til fortløpende – slik at krisesentrene kan få en akseptabel standard og sikkerhet raskt.

BLIR BARN IVARETATT PÅ EN GOD MÅTE?

Et viktig formål med loven var å sikre god ivaretagelse av barn. Loven pålegger kommunene å sikre at barn som kommer i følge med sine omsorgspersoner blir ivaretatt på en god måte, herunder at barns rettigheter etter annet regelverk blir overholdt. Selv om forholdene for barn på krisesentre var i ferd med å bli bedret før loven kom, tyder vår undersøkelse på at loven har hatt en positiv betydning for barns situasjon på krisesentrene. Denne forbedringen har også å gjøre med det generelt økte fokuset på barn som egne rettssubjekter, barns deltakelse og barns behov, parallelt med en stadig økende kunnskap om virkningene for barn av å leve med vold i familien. Barn må sies å ha fått en forbedret stilling i krisesentrene etter at loven kom.

Undersøkelsen viser at krisesentrenes kontakt med barnevernet er blitt bedre, hyppigere og mer formalisert etter innføringen av loven, og at antallet bekymringsmeldinger fra sentrene til barnevernet har økt. Undersøkelsen viser at opplysningsplikten til barnevernet tolkes ulikt på krisesentrene. Enkelte krisesentertilbud praktiserer en automatisk opplysningsplikt til barneverntjenesten i alle saker, noe som er i strid med lovens ordlyd og med taushetsplikten. Når det gjelder opplysningsplikten til barneverntjenesten i § 6, så er den omtalt i den nye veilederen om krisesentertilbud som kommer i 2015.

Situasjonen til barn som kommer i følge med *fedre*, representerer imidlertid et unntak i dette positive bildet om en bedret situasjon for barn på krisesentre. Antallet barn som kommer i følge med far, er foreløpig lavt, men for de barna dette gjelder, vil et dårlig botilbud for far ha konsekvenser for

hvorvidt de blir ivaretatt på en god måte. Dette gjelder spesielt der tilbudet til menn og kvinner ligger på ulike steder, og der tilbudet til barn er lokalisert i kvinnetilbudet.

Anbefaling:

Kravet om god ivaretagelse av barn synes langt på vei innfridd, og vår undersøkelse gir ikke grunnlag for å foreslå endringer i lovens § 3. Det bør imidlertid presiseres i en forskrift hva god ivaretagelse av barn mer konkret innebærer. Dette kan knyttes til minimumskravene til god kvalitet. Det bør også vurderes å forskriftsfeste at krisesentrene skal ha en barnefaglig ansvarlig.

Bufdir bør også gi veiledning til krisesentrene om hvordan sentrene ivaretar barn som kommer i følge med far. Bufdir bør i tillegg registrere og overvåke utviklingen i antall barn som kommer i følge med far.

HAR OPPFØLGING UNDER OPPHOLDET OG I REETABLERINGSFASEN BLITT MER HELHETLIG?

Loven sier at krisesentertilbudet skal gi brukerne helhetlig oppfølging gjennom samordning av tiltak mellom krisesentertilbudet og andre deler av tjenesteapparatet. Dette innebærer at krisesentertilbudet skal gi brukerne støtte, veiledning og hjelp til å ta kontakt med andre deler av hjelpeapparatet mens de oppholder seg på krisesenteret, og krisesentertilbudet skal bidra med oppfølging i reetableringsfasen.

Utviklingen etter innføringen av loven går klart i retning av at flere krisentre enn tidligere ser ut til å tilby flere ulike og mer omfattende former for bistand, slik som organiserte samtaler og individuelle planer for oppholdet og reetableringsfasen.

Undersøkelsen viser at det formelle samarbeidet mellom krisesentre og barnevern har blitt mer omfattende etter loven, men at det fremdeles er mange krisesentre som ikke har slikt formalisert samarbeid. Omfanget av uformelt samarbeid er vanskelig å måle, men intervjuene fra krisesentrene viser at mange ansatte og ledere ved sentrene ikke opplever å bli inkludert i samarbeid med andre hjelpetiltak.

Et viktig spørsmål er hvor langt krisesentrenes ansvar strekker seg i reetableringsfasen. Her tyder undersøkelsen på at det er mye uklarhet. Mange krisesentre opplever utfordringer med å få det øvrige hjelpeapparatet på banen

for sine brukere, særlig når det gjelder å skaffe ny bolig. Boligspørsmålet er kritisk både med tanke på å unngå at voldsutsatte flytter tilbake til overgriper, og med tanke på å redusere belastningen ved lange opphold ved krisesentre både for beboere, ofte med barn, og for krisesentrene.

Anbefaling:

Innholdet i tilbudet er nødvendigvis skjønnsmessig formulert i § 2 andre ledd: «støtte, veiledning og hjelp til å ta kontakt med andre deler av tjenesteapparatet». Presiseringene i bokstavene a-d gir imidlertid anvisning på et mer konkret innhold: gratis, helårs, heldøgns, trygt og midlertidig botilbud.

Hva som menes med «midlertidig», er heller ikke presisert. Det er en utfordring i praksis at enkelte brukere bor svært lenge i krisesentertilbudet. Det bør kanskje vurderes om loven, eller eventuelt en forskrift, bør oppstille en veiledende norm for maksimum botid, uten at det skal føre til at folk blir kastet ut, men slik at det kan fungere som en retningslinje for når det øvrige hjelpeapparatet må være parat til å ta et større ansvar. Dette vil ha særlig betydning for de krisesentertilbudene som opplever størst pågang. Forslaget til JURK (Aase mfl. 2014) om etablering av overgangsboliger bør vurderes nærmere.

Når det gjelder oppfølging i reetableringsfasen, bør det også presiseres i en forskrift hva slags oppfølging som kan eller bør gis, og over hvor lang tid etter utflytting. Også her bør det, slik vi ser det, oppstilles noen veiledende normer. Videre bør det innarbeides i forskrift et krav til en plan for slik oppfølging.

HAR KOMMUNENE TATT TILSTREKKELIG ANSVAR FOR Å SIKRE KRISESENTERTILBUDET?

Undersøkelsen tyder på at mange kommuner ikke har sørget for god kontakt mellom ulike hjelpetiltak, og at det til en viss grad blir personavhengig hvilke relasjoner som finnes mellom krisesentre og andre hjelpetiltak. Bildet er imidlertid variert, og noen kommuner ser ut til å følge opp krisesentrene tett. Noen kommuner ser også ut til å ha gjort et arbeid for å knytte krisesentrene tettere til det øvrige hjelpeapparatet. Det mangler imidlertid fremdeles mye arbeid på å utarbeide handlingsplaner for arbeid mot vold i nære relasjoner, og på å informere befolkningen om krisesentertilbud.

Anbefaling:

Kommunene har behov for presiseringer av hvordan krisesentertilbudet skal utformes for å tilfredsstille lovkravene. Veilederen som kommer vil avhjelpe dette. Det vil likevel kunne være til hjelp for kommunene å få flere presiseringer av loven gjennom forskrifter. Vi anbefaler som nevnt at det tas inn *en generell forskriftshjemmel i loven*, og at det utarbeides forskrifter på områder med særlig stor betydning for kvaliteten i tilbudet, for å få på plass et forsvarlig krisesentertilbud i alle kommunene. Vår vurdering er at følgende områder peker seg ut: sikkerheten i tilbudene, gjennomføring av kravet til fysisk atskilthet, krav til kompetanse, herunder barnefaglig kompetanse, botid og innholdet i oppfølgingen i reetableringsfasen. Forskrifter på disse områdene vil tydeliggjøre kommunenes ansvar for å istandsette krisesentrene til å gjøre en god jobb.

Dersom det på sikt viser seg at kommunene ikke evner å ta tilstrekkelig ansvar for å videreutvikle og styrke krisesentertilbudet og sikre et likeverdig tilbud over hele landet, med god kvalitet, til alle relevante målgrupper, vil det melde seg et spørsmål om staten bør overta kommunenes ansvar for krisesentertilbudene, slik at lovens § 2 endres. Dette er blitt gjort med barneverninstitusjonene. Et annet relevant tiltak som er statlig drevet, er barnehusene. Det er mulig at forhold som økonomisk forutsigbarhet i driften vil kunne sikres bedre ved en statlig overtakelse. Det samme kan gjelde for kvaliteten og tilgjengeligheten – helhet og likeverdighet – i tilbudet. Vår vurdering er at det er for tidlig å konkludere med hensyn til dette spørsmålet nå. Bufdir bør følge nøye med på hvordan kommunene håndterer sitt ansvar for krisesentrene og eventuelt utrede dette spørsmålet på et senere tidspunkt.

Videre forskning

Innføringen av loven medfører en ny fase for krisesentrene. Denne evalueringen gjør en svært avgrenset undersøkelse av hvordan loven påvirker utviklingen av krisesentrene spesielt og krisesentertilbudet generelt. Avslutningsvis løfter vi derfor fram noen temaer for videre forskning. En bemerkning i den forbindelse er at forskning om krisesentre i norsk sammenheng ofte har tatt form av utredninger, og vært deskriptiv. Etter vårt skjønn bør forskningen om krisesentre og hjelp til voldsutsatte ha en sterkere teoriforankring, og ha som

ambisjon å bidra til den teoretiske utviklingen. Dette fordrer større prosjekter og mer langsiktighet i forskningen.

AUTONOMI ELLER KOMMUNAL INTEGRASJON FOR KRISESENTRERNE?

Uavhengighet fra myndighetene har vært et av grunnprinsippene i krisesenterbevegelsen. I dag er bildet et annet. Et spørsmål for videre forskning er om den kommunaliseringen vi har beskrevet innebærer at krisesentrene mister sitt særpreget som et hjelpetiltak med utspring i en sosial bevegelse. Forskning om krisesentrenes utvikling kan også omhandle krisesenterbevegelsens rolle som kvinnepolitisk aktør, og hvordan denne rollen påvirkes av kommunaliseringen av krisesentrene.

KRISESENTERTILBUD FOR MENN – KONSEKVENSER FOR FORSTÅELSE AV VOLD I NÆRE RELASJONER?

Krisesentertilbud for menn er en nyvinning i norsk sammenheng, og utvider forståelsen av hva slags fenomen vold i nære relasjoner er. Foreløpig er erfaringsmaterialet lite og forskningen sparsom. Etableringen av krisesentertilbud til menn bør følges opp av forskning om menn utsatt for vold i nære relasjoner.

BARN PÅ KRISESENTRER

Forskning om barn på krisesentre er viktig. Her har Øverlien (2011, 2012a, 2012b, 2013) gjort viktig arbeid de senere årene, men temaet er ikke uttømt. Samarbeid mellom barnevern og krisesentre bør inngå i forskning om barn på krisesentre.

KRISESENTRERNE SOM FLERKULTURELT HJELPETILBUD

Kvinner med innvandrerbakgrunn har blitt den største gruppen beboere på krisesentrene. Jonassen og Skogøy (2010) anbefaler med utgangspunkt i sin studie av denne nye brukergruppen og krisesentrenes håndtering av den, at man må undersøke nærmere hvordan krisesentrene møter denne gruppen. Denne studien har ikke gått inn i spørsmålet om kravet om et individuelt tilpasset tilbud er oppfylt med tanke på denne sammensatte gruppen. Dette bør utforskes nærmere.

Summary

This report analyzes trends in the development of shelter services after the implementation of the The Shelter Act, dated 19 June 2009. The Act was implemented on 1 January 2010. NOVA prepared this report as a commission for the Norwegian Directorate for Children, Youth and Family Affairs. The objective has been to assess whether shelter services have developed according to the requirements of the Act, since it came into effect. The task has also been to assess whether the law has had the intended effect, and if it is necessary to alter the law or use other measures to reach the authorities' objective of providing good and comprehensive assistance to victims of violence. The report's conclusion and recommendations are based on analyses of a range of both qualitative and quantitative data.

The purpose of the The Act was to continue and strengthen the provision of shelter services to the population. The authorities wanted to ensure nationwide provision of good quality shelter services for all victims of violence. The Act makes it obligatory for all municipalities in Norway to provide shelter services to their inhabitants. The financial scheme changed simultaneously, so that the shelters' finances would become more predictable. This implies that the state appropriations to shelter services have been included in the municipal budgets; the local authorities are thus responsible for 100 per cent of the operating expenses for shelter services in the country. The Act imposed legal requirements regarding content and the quality of the services. The law also defined two new user groups, men and children, and stated that the services offered were to be customized to the individuals' needs.

The evaluation has shown that most municipalities now contribute to financing the provision of shelter services for both men and women, as the law requires. The shelters are still the main providers of shelter services in the municipalities'. Shelters most often run the shelter services for men. The main picture is that the municipalities seek to fulfill the requirements in the Act, by acquiring or connecting with existing shelters.

The main question in this report is if the municipalities' shelter services are on the right track towards fulfilling the Act's requirements for good and

comprehensive services to the target groups defined by the law. One of the evaluations main conclusions is that this usually is the case for services provided by the shelters while the victims of violence are in the shelters.

Interviews with victims of violence at the shelters also show that they in general are very satisfied with the help they receive during their stay. Especially, they experience feeling safe, seen and understood. However, the evaluation indicates that not all of the objectives, with transferring the responsibility for the shelter services to the municipalities, were achieved. The municipalities' assistance to victims of violence with additional problems like addictions, mental problems and / or disabilities, do not comply with the law's requirements. These groups do not receive much assistance from shelter services.

Our study shows that the municipalities neither have knowledge about the available shelter services to these groups, nor have developed services to assist these groups. The evaluation has also shown that the municipalities have not reached the finish line in regards to coordinating a cohesive chain of assistance to victims of violence, and that the responsibilities in the rehabilitation phase are unclear.

However, there are variations, and some municipalities seem to follow-up the shelters closely. Some municipalities seem to have strived to connect the shelter services closely to other existing services. However, a lot of work is still needed to make action plans against domestic violence and informing the population about what the shelter services can offer.

One of the objectives of the law was to contribute to *increased financial security and predictability* for the shelters through the transition to framework financing. Overall, the municipalities spend more on the shelters than expected by the financial framework. The municipalities have allocated more money to the shelter each year since the implementation of the law. Forty percent of the shelters report an improvement in their financial situation since the introduction of the Act. Concurrently the majority of the shelters state that their financial situation is the same or has become worse during this period. The intent was that the law should contribute to better financial security and predictability, has therefore only partially been achieved.

One of the purposes with the law has been to ensure that the shelters continue to be services with a low- threshold, all over the country. This

implies, amongst other things: that victims of violence do not need a referral to seek assistance, that access to assistance should not be so far away from where people live that the distance itself becomes an obstacle for seeking help, and that the services should be available at all hours, and free. An implication of this is that anybody in need of shelter services are entitled to such aid, irrespectively of his or her affiliation or residency status in Norway. Subsequently, victims of violence with additional problems are also entitled to shelter services.

The study has shown that the nationwide capacity has increased. On the national level, the services meet the standard of 1.5 family places per 10.000 female inhabitants. Even though, six shelters have closed during the latter years. Consequently, the individual victim in the areas where shelters closed, have to travel much further to reach the nearest shelter. Increased travel distance heightens the threshold for seeking assistance, and is not in accordance with the idea that shelter services are to be low- threshold services. On a national level, there are still areas with low coverage of shelter services, thus the Act's objective of geographic equality has not been achieved.

One intention of introducing the Act was to ensure that all municipalities assist all victims of violence in close relationships, also persons with serious drug problems or mental problems. Our study suggests that the professionals in different public services also are unsure about where these users belong in the system. We have shown that the shelter services apply different strategies and have different routines regarding how to handle users with additional problems. While some shelters accept "all people", other shelters reject them and try to pass them on through the system.

The evaluation also shows variations between the municipalities regarding how well their services are adapted to the needs of disabled victims of violence, including whether their facilities are accessible for wheelchair users and access to interpreters for the deaf. Also in such matters, the shelters must have access to the necessary resources and be instructed to make adjustments like some, but not all, shelters have.

One intention with the Act was to ensure shelter services also for male victims of violence. Almost all municipalities state that they have shelter

services for men. Our analyses though, have shown a lack of compliance with the law regarding the availability of housing for men.

Referring men to hotel rooms is not in accordance with the safety or the staffing requirements of the Act. That men cannot get housing during weekends or in evenings is not in accordance with the requirement of accessibility at all hours either.

Our study has shown that the requirement that men and women be kept separate, actually leads to breaches in other aspects of the Act's requirements, such as quality; customization of services, security, securing premises, 24-hour accessibility and other aspects of equality in the services to men. We have also shown that physical separation of men and women, in some cases, not only discriminates between men and women. Their children are also discriminated, because the women's children get a better offer with more activities than the men's children.

The law has safety requirements, but does not specify any physical standard. Despite this, our study shows an improvement in the standard of housing after the introduction of the Act. However, many centers still have inadequate premises, also concerning the provision of quality services for children. Overall, the shelters seem to fulfill the aim of being safe places. Although our analyses show, that shelters for men in general are less safe than shelters for women. Lack of security does not only affect men, but also any accompanying children.

An important aim of the Act was to ensure safeguarding children. Our study suggests that the law has had a positive impact on children's situation in shelters. The study also shows that the shelters' contact with the Child Welfare Services has become more formalized since the Act was introduced, and that there has been an increase in the number of reports from the shelters to the Child Welfare Services. The situation for children accompanied by their fathers, however, represents an exception from this positive trend. The number of children arriving with their father is currently low, but it is important to be aware that it has increased since the introduction of the Act.

Since the introduction of the Act, more shelters have provided a larger scope of comprehensive services, such as; organized consultations, making individual plans during stays and planning for the rehabilitation phase.

However, there are still variations between services provided by the shelters; this applies more to the services to men than those to women.

The law states that shelter services shall follow the users up comprehensively, by coordinating assistance between shelter services and other parts of the public service agencies. This implies that shelter services shall provide users with; support, guidance and assist in contacting other services during their stay at the shelter, and that the shelter services will contribute during the rehabilitation phase. The scope of formal cooperation between shelters and other services has increased, but there are still major challenges to achieving coordination between services and agencies. There is also great variation in this regard.

The study also shows that formal cooperation between shelters and the Child Welfare Services has become more common, but many shelters still have not formalized such cooperation. It is difficult to measure the extent of informal cooperation, but interviews show that many employees and managers at the shelters do not get included in cooperation between services.

Another important question is how far the shelters responsibilities go into the rehabilitation phase. The study indicates that there is a lot of uncertainty. Many shelters face challenges engaging other services and agencies with their users, especially when it comes to acquiring housing. Housing is critical both in terms of avoiding that the victim moves back to the abuser, and with respect to reducing the burden of extended stays in shelters for both residents, who often have children, and the shelters.

One purpose with the Act has been to secure high quality shelter services, including by having qualified employees with the necessary skills to meet the needs of the victims of violence. Our assessment is that this goal is being, or is about to be fulfilled. The proportion of employees with a college or university degree is high, and we see that especially the larger shelters have specialized positions, e.g. a majority of them now have professionals responsible for children.

Recommendations

Our overall assessment is that the Act has contributed to a strengthening of the municipalities' assistance to female, male and child victims of violence.

The implementation of the Act is still in an early stage, and we assume that there will be changes in areas, where the services are not fully developed.

Although, there are still reasons to suggest measures – both alterations to the Act and other types of measures that can support the municipalities' efforts to offer qualitative and encompassing assistance. We recommend national authorities to:

- Consider a general regulation that will permit more specified regulation of the content of the services, e.g. by using minimum standards.
- Consider an assistance scheme, so that lags in physical standards and security quickly can be rectified. Such a scheme can also be used to establish services for males in suitable premises.
- Consider whether the geographical placement of shelters is in accordance with the principle that shelters are low-threshold services, and consider reopening or establishing shelters in regions with low coverage. One should also explore alternative financing options.
- Review new solutions for assisting men.
- Review different shelter models, for victims of violence who also have additional problems
- Follow-up previous recommendations for improving services to victims of violence with disabilities. cf. Gundersen et al. (2014)
- Initiate research that allows for studies of the development of shelters over time, and provide possibilities for theory-based and theory-generating research.

Referanser

- Aase, E. N., S. S. Afgan, T. S. Husevåg, S. Løveid, S. Skoglund, S. Dybvig og M. B. K. Hodne (2014). *Krise etter endt opphold på krisesenteret – en rapport om hvordan dette kan unngås*. Juridisk rådgivning for kvinner (JURK).
- Ahnfelt, E. (1987). *Kvinnemishandling – fra privat problem til offentlig ansvar. En dagsordenbyggingprosess*. Hovedfagsoppgave, Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo.
- Bakketeig, E. (2012). Å belyse kompleksitet ved å kombinere ulike metoder. I: Frønes, I. og Backe Hansen, E. (red.). *Metoder og perspektiver i barne- og ungdomsforskning* (s. 263–281). Oslo: Gyldendal akademisk.
- Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (2010). Fylkesmannens tilsyn med krisesentertilbudet. Veileder for fylkesmennene, Q-1177 B.
- Bredal, A. og Orupabo, J. (2008). *Et trygt sted å bo. Og noe mer. Evaluering av botilbudet til unge som bryter med familien på grunn av tvangsekteskap*. Oslo: Institutt for samfunnsforskning, rapport 2008:7.
- Bredesen Nordfjell, O. (2008). Menn utsatt for vold i nære relasjoner. En vurdering av omfang og hjelpebehov sett i lys av eksisterende forskning og Reformers erfaringer, Oslo: Reform – ressursenter for menn.
- Brückner, M. (2001). Reflections on the reproduction and transformation of gender differences among women in the shelter movement in Germany. *Violence Against Women*. 7(7), 760–778.
- Buudir (2013). Sikkerhet i krisesentertilbudet. En informasjonsbrosjyre for kommuner, fylkesmenn, krisesentertilbud og samarbeidspartnere.
- Buudir (2014). Rapportering fra krisesentertilbudene 2013.
- Eduards, M. (1997). The women's shelter movement. I: Gunnell G., Eduards, M. og Rönnblom, M. (red.) *Towards a new democratic order. Women's organizing in Sweden in the 1990s*, Stockholm, Publica.
- Grøvdal, Y., Saur, R., og Skaalerud, A. R. (2014). *En velvillig og oppmerksom tilhører: Mennesker som har vært utsatt for vold og deres møte med hjelpeapparatet og politiet*. Oslo: Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress, rapport 2/2014.
- Gundersen, T., Madsen, C. og Winsvold, A. (2014). *Tjenestetilbudet til voldsutsatte personer med nedsatt funksjonsevne*. Oslo: NOVA, rapport nr. 14.
- Haaland, T., Claussen, S. og Schei, B. (red.). (2005). *Vold i parforhold – ulike perspektiver*. Norsk institutt for by- og regionforskning, rapport 2005:3.

- Høringsnotat oktober 2008. Forslag om lovfesting av krisesentertilbudet. Oslo: Barne- og likestillingsdepartementet.
- Innst. O. nr. 130 (2008–2009). Innstilling fra familie- og kulturkomiteen om lov om kommunale krisesentertilbud (krisesenterlova).
- Jeffner, S. (1997) *“Liksom våldtäkt, typ”*: om betydelsen av kön och heterosexualitet för ungdomars förståelse av våldtäkt, Uppsala, Uppsala Universitet, Dr.grads-avhandling.
- Johnson, M. P. (2008). *A typology of domestic violence*. Boston: Northeastern University Press.
- Jonassen, W. og Eidheim, F. (2001). *Den gode vilje. Mishandlede kvinners erfaringer med hjelpeapparatet*. Oslo: NIBR. Rapport nr. 1.
- Jonassen, W. og Skogøy, E. (2010). *“Et hjem for oss et hjem for deg”*. En studie om endringer i brukersammensetningen og bruk av krisesentrene. Oslo: Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress. Rapport nr. 1/2010.
- Jonassen, W. og Stefansen, K. (2003). *Ideologi eller profesjonstenkning? En statusrapport om krisesentrene*. Oslo: HiO/Kompetansesenter for voldsofferarbeid. Rapport nr. 27.
- Jonassen, W., Sogn, H., Olsvik, V. M., og Hjemdal, O. K. (2008). *Kunnskap – kvalitet – kapasitet. En nasjonal utredning om krisesentrenes kompetanse og tilgjengelighet*. Oslo: Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress. Rapport nr. 2/2008.
- Justis- og beredskapsdepartementet (2012). Handlingsplan mot vold i nære relasjoner 2012.
- Justis- og beredskapsdepartementet (2013). Et liv uten vold – Handlingsplan mot vold i nære relasjoner 2014–2017.
- Justis- og politidepartementet (2007). Vendepunkt – handlingsplan mot vold i nære relasjoner 2008 – 2011.
- Kelly, L. og Dubois, L. (2007). *Developing minimum standards for violence against women support services: An exploratory study. Summary of findings*. Strasbourg: Council of Europe.
- Laugerud, S. (2014). Juss og juks – igjen? Om uavhengighet og likestilling i krisesenterloven. *Tidsskrift for kjønnsforskning*. 38(3–4), 287–301.
- Lorentzen, H. (1994). *Frivillighetens integrasjon. Staten og de frivillige velferdsprodusentene*, Oslo: Universitetsforlaget.
- MacMillan, L. (2001). Women’s anti-violence organizations in Sweden and the U.K. I: Eriksson, M., Nenola, A. og Nilsen, M. M. (red.) *Kön och våld i Norden: rapport från en konferens i Køge, Danmark, 23– 24. november 2001*, Gender

- and violence in the Nordic countries: report from a conference in Køge, Denmark, 23–24. November 2001, København, Nordisk Ministerråd.
- Meld. St. 15 (2012–2013). Forebygging og bekjempelse av vold i nære relasjoner – Det handler om å leve. Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet.
- NOU 2003:31. (2003). Retten til et liv uten vold. Oslo: Justis- og politidepartementet.
- Ot.prp. nr. 96 (2008–2009). Om lov om kommunale krisesentertilbud (krisesenterlova). Barne- og likestillingsdepartementet.
- Panzer, P. G., Philip, M. B. og Hayward, R. A. (2000). Trends in domestic violence service and leadership: Implications for an integrated shelter model. *Administration and policy in Mental Health*. 27(5), 339–352.
- Pape, H. og Stefansen, K. (2004). Den skjulte volden? En undersøkelse av Oslo-befolkningens utsatthet for trusler, vold og seksuelle overgrep. Oslo: NKVTS/NOVA.
- RVTS Øst (2012). Årsmelding.
- RVTS Øst (2013). Årsmelding.
- Solberg, A. (2001). *Fokus på unge brukere på krisesenter*. NIBR-notat 2001:111 Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Stang, E. G., Aamodt, H. A., Sverdrup, S., Kristofersen, L. B. og Winsvold, A. (2012). *Taushetsplikt, opplysningsrett og opplysningsplikt. Regelkunnskap og praksis*, NOVA rapport nr. 3/2013.
- Stefansen, K. (2006). Krisesentrene i Norge – fra sosial bevegelse til profesjonaliserte hjelpetiltak. *Nordisk sosialt arbeid*. 26(1), 27–38.
- Stefansen, K., Gundersen, T. og Bakketeig, E. (2012). *Barnehusevalueringen 2012. Delrapport 2: En undersøkelse blant barn og pårørende, jurister og politifolk, samt ledere og ansatte*. Oslo: NOVA Rapport 9/12.
- Sverdrup, S. (1999). Evaluering av lover med en pliktdel og en rettighetsdel. *Retfærd*, nr. 1/1999.
- Thoresen S. og Hjemdal T.K. (red.) (2014). *Vold og voldtekt i Norge – En nasjonal forekomststudie av vold i et livsløpsperspektiv*. NKVTS
- Tutty, L. M. (1999). Residents' view of the efficacy of shelter services for assaulted women. *Violence Against Women*. Vol.5, 898–925.
- Øverlien, C. (2011). Abused women with children or children of abused women? A study of conflicting perspectives at women's refuges in Norway. *Child & Family Social Work*. 16(1), 71–80.
- Øverlien, C. (2012a). *Våld i hemmet – barns strategier*. Malmø: Gleerups.

- Øverlien, C. (2012b). Narrating the good life – children in shelters for abused women talk about the future. *Qualitative Social Work* 11(5), 470–485.
- Øverlien, C. (2013). The Children of Patriarchal Terrorism. *Journal of Family Violence* 28(3), 277–287.
- Øverlien, C., Jacobsen, M., og Evang, A. (2009). *Barns erfaringer fra livet på krisesenter. En landsomfattende studie om flukten, oppholdet og forestillinger om fremtiden*. Oslo: Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress, rapport nr. 2/2009.