



Kostnader for krisesentre og incestsentre

Rapport mai 2004

Utarbeidet for Barne- og familiedepartementet



Forord

Denne rapporten er utarbeidet av Vista Utredning AS på oppdrag fra Barne- og familiedepartementet. Rapporten er skrevet av Finn Aslaksen, og Gerd Vollset har vært kontaktperson hos oppdragsgiver.

Arbeidet er basert på gjennomgang av årsmeldinger og annet materiale, samt samtaler med en del kontaktpersoner ved krisesentre og incestsentre. Vi vil takke alle for velvillighet til å svare på spørsmål, sende inn materiale osv.

Vista Utredning AS er ansvarlig for vurderinger og konklusjoner i rapporten.

Oslo mai 2004

Innhold

1. Bakgrunn.....	10
1.1. Problemstillinger og foreliggende kunnskap	10
1.2. Avgrensning av oppgaven.....	10
1.3. Arbeidsopplegg.....	11
2. Utviklingen av krisesentre og incestsentre	12
2.1. Utbredelsen av sentre	12
2.1.1. Krisesentre	12
2.1.2. Incestsentre	12
2.2. Bruk av sentrene	12
2.2.1. Bruk av krisesentrene.....	12
2.2.2. Bruk av incestsentre	16
2.3. Økonomi	17
2.3.1. Kostnadsutviklingen ved krisesentrene.....	17
2.3.2. Kostnadsutviklingen ved incestsentrene	17
2.3.3. Kostnadsdekning ved krisesentre og incestsentre.....	18
3. Barn på krisesenter.....	20
3.1. Innledning	20
3.2. Behovene til barn på krisesenter	20
3.3. Innhold i tilbudet til barn	21
3.3.1. Innledning	21
3.3.2. Innhold i tilbudet.....	22
3.4. Betydning for budsjett og kostnadsmodell	23
4. Tilbud til kvinner med minoritetsbakgrunn på krisesentre	25
4.1. Mange ulike problemstillinger	25
4.2. Behov for ressurser	25
4.3. Anslag på ekstra ressursbehov	27
4.4. Betydning for budsjett og kostnadsmodell	27
5. Frivillige.....	28
5.1. Frivilliges bidrag til krisesentre	28
5.1.1. Mange former for frivillig innsats.....	28
5.1.2. Dagens situasjon	28
5.1.3. Framtidig innslag av frivillig innsats	29
5.1.4. Innpassing i kostnadsmodellen	30

5.2.	Frivilliges bidrag til incestsentre.....	30
5.2.1.	Dagens situasjon	30
5.2.2.	Betydning for kostnadsmodell	31
6.	Oppdatering av kostnadsmodell.....	32
6.1.	Krisesentre	32
6.1.1.	Prinsipper for oppdatering	32
6.1.2.	Modellen fra 2001	32
6.1.3.	Oppgradering basert på pris- og kostnadsutvikling	33
6.1.4.	Justering på grunn av endringer	33
6.1.5.	Utvikling i avvik mellom modell og faktisk situasjon.....	33
6.2.	Incestsentre	33
6.2.1.	Modellen fra 2001	33
7.	Kostnader til krisesenter med minimumstilbud	35
7.1.	Innledning	35
7.2.	Mulige løsninger	35
7.3.	Realisme i minimumstilbud?	36
8.	Utfordringer knyttet til videre utvikling av krisetiltakene	37
8.1.	Krisesentre	37
8.2.	Incestsentrene.....	37

Sammendrag

Bakgrunnen for arbeidet er rapportene med kostnadsmodeller som ble laget i 2001

Denne rapporten omfatter en oppdatering av kostnadstall og kostnadsmodeller for krisesentre og incestsentre som ble presentert i 2001 basert på data fra 1999, samt drøfting av enkelte tema som kan tenkes å påvirke kostnadene og videre utvikling av sentrene:

- Økt andel barn på krisesentre
- Økt andel med fremmedkulturell bakgrunn på krisesentrene
- Muligheter for å gi krisesentertilbud etter et minimumstilbud i tynt befolkede områder
- Betydningen av frivillig innsats og støtte fra private til krise- og incestsentre

I lys av disse punktene er det drøftet om de foreslåtte kostnadsmodellene bør justeres, i tillegg til å oppdateres for generell prisstigning. Til slutt er det gitt en kort oversikt over dagens situasjon for krisesentre og incestsentre, og hva som synes å være utfordringene i tiden fremover.

Arbeidet er gjennomført på grunnlag av årsrapporter og statistikk fra sentrene samt samtaler med nøkkelpersoner.

Svak økning i bruk av sentrene

Bruken av krisesentre og incestsentre har økt moderat de siste årene. For krisesentrene er det snakk om ca 5 prosent målt i antall brukere. Andelen barn og andelen kvinner med fremmedkulturell bakgrunn øker ved krisesentrene. Blant de sistnevnte er det en betydelig andel som har vært gift med norske menn, ofte i en kort periode.

Indikatorene for bruk av incestsentrene (telefonhenvendelser, tall på brukere osv) indikerer også en viss økning. Det har vært en femdobling av andelen barn blant de som henvender seg til incestsentrene via telefon/e-post, men disse utgjør fortsatt en relativt liten andel av henvendelsene. Incestsentrene har i hovedsak brukere som har behov for å snakke med noen, men som ikke har et akutt behov for beskyttelse og/eller overnatting. Sentrene har derfor ikke tilbud om overnatting. Ett unntak er senteret i Vestfold. Her er antallet som overnatter doblet fra 1999 og var i 2003 oppe i 137.

De største incestsentrene (Oslo og Vestfold) har brukere fra hele landet. På grunn av liten dekning (5 fylker har ikke incestsenter) har flere incestsenter brukere fra et stort omland. Det er også tydelige tegn til at brukerne vurderer hvem de vil søke hjelp hos, og legger liten vekt på avstand i sin første kontakt med et incestsenter. Dette må imidlertid ikke tolkes slik at avstand er uten betydning. De som bruker sentrene oppsøker gjerne senteret jevnlig over en periode, og det er bare mulig når senteret er i overkommelig reiseavstand

Kostnadene har økt mer enn lønnsøkningen i kommunene

Kostnadene til drift av krisesentre økte med 39 prosent fra 1999 til 2003. For incestsentrene var økningen ca 30 prosent. For begge er ressursbruken i like stor grad et resultat av hva det er mulig å få av støtte, som den er et uttrykk for reelt ressursbehov. Den kommunale lønnsveksten i samme periode var i overkant av 21 prosent, slik at sentrenes kostnader reelt sett har økt. Den viktigste årsaken ser ut til å være at flere har fått pensjonsordninger. Men det er også noen bemanningsøkninger, blant annet knyttet til at flere av krisesentrene har fått ansatte som arbeider spesielt med barn.

Også andre kostnader har økt mer enn generell prisøkning. Det har ikke vært mulig å analysere årsakene til dette fullt ut, men i alle fall noe av økningen ser ut til å skyldes at kommunene har gått over til mer markedsbasert husleie.

Utenom Oslo dekker kommunene 42 prosent av kostnadene til krisesentre og 29 av kostnadene til incestsentre

Staten dekker 50 prosent av kostnadene til sentrene mens resten dekkes lokalt. Det er det lokale bidraget som utløser statstilskudd etter dagens tilskuddsordning. I Oslo, som har en åttendedel av krisesenterbrukerne og ca en tredjedel av incestsenterbrukerne, dekker kommunen den lokale delen. Eller i landet er bildet noe annerledes.

Kommunene dekker ca 42 prosent av kostnadene ved krisesentrene (utenom Oslo) mens resten dekkes av gaver/private og i en vis utstrekning (under 2 prosent) av fylkeskommuner. For incestsentrene dekker kommunene (når en ser bort fra Oslo) omkring 29 prosent av kostnadene. Fylkeskommuner og helseforetak dekker 13 prosent, mens andre dekker 8 prosent. Incestsentrene er altså nokså forskjellige fra krisesentrene når det gjelder sammensetningen av lokal støtte. De får en større andel av støtten fra instanser på regionalt nivå.

Omkring 90 prosent av landets kommuner støtter et krisesenter. Tilsvarende tall for incestsentre ser ut til å være omkring halvparten. Det er 4 fylker som ikke har incestsenter og her gir ingen av kommunene støtte. I mange av de fylkene som har incestsenter er det også relativt få kommuner som gir støtte.

Mange krisesentrene trenger bedre tilbud til barn

En del krisesentre har et utilfredsstillende tilbud til barn. Vi har gjort grove anslag som indikerer at 2/3 av behovet er dekket når vi forutsetter at tilbudet skal tilsvare det de krisesentrene har som har best tilbud til barn. Dette antas å tilsvare et ekstra ressursbehov på ca 10 millioner kroner årlig.

Når det gjelder økningen i barn som henvender seg til incestsentre består denne hovedsakelig i telefon og e-post henvendelser, og utløser ikke tilsvarende økt ressursbehov.

Kvinner med fremmedkulturell bakgrunn bor lenger på krisesentre enn etnisk norske

Andelen kvinner med fremmedkulturell bakgrunn på krisesentrene har økt de siste årene bortsett fra i Oslo, hvor andelen har vært svært høy lenge. Disse kvinnene trenger som regel lenger oppholdstid på sentrene. Oppholdstiden ser ut til å være omkring 5 døgn lenger enn for etnisk norske, men det er store variasjoner. En del brukere har behov for svært lang tid før de kan klare seg selv, men da er det også andre tilbud enn krisesentre aktuelle. Tall fra Oslo indikerer at hver bruker i denne gruppen anslagsvis koster ca 8.000 kroner mer enn etnisk norske brukere. Dette må ses i forhold til totale kostnader pr bruker på 10.000 – 50.000 kroner avhengig av sentrenes størrelse og gjennomsnittlig oppholdstid.

Dersom andelen kvinner med fremmedkulturell bakgrunn øker fra 25 prosent (anslag for 1999 – statistikk finnes ikke) til 35 prosent (anslag for dagens situasjon – statistikk er fortsatt dårlig, men den blir bedre) utgjør dette ca 1,5 millioner kroner årlig. Dette tilsvarer en kostnadsøkning på ca 1 prosent.

En del av ressursbehovet dekkes av frivillig arbeidsinnsats og gaver

Frivillige gjør en betydelig innsats i krisesentrene. Sentrene får også en del gaver, slik at de samlet kanskje har 15 – 20 prosent av ressursbehovet dekket av frivillige i form av arbeid eller økonomisk

støtte. Incestsentrene bruker i liten grad frivillig arbeidsinnsats, men en del sentre får betydelig økonomisk støtte fra private.

Kostnadsmodellen for krisesentre bør justeres

Kostnadsmodellen for krisesentre som ble beregnet på bakgrunn av tall fra 1999 indikerte et samlet behov på 140 millioner kroner for hele landet. Justert for lønnsvekst i kommunal sektor tilsvarer dette 172 millioner kroner i 2003. I tillegg er det altså spørsmål om barns behov og økt andel fremmedkulturelle bør føre til ytterligere justering av modellen. Det er videre et spørsmål om hvilken betydning frivillig innsats skal ha for modellen.

Selv om kostnadsmodellen for krisesentre som ble utviklet i 2001 tok utgangspunkt i bemanningen på sentre med relativt god bemanning, er behovet knyttet til barn ikke ivaretatt fullt ut i denne modellen. Vi har derfor anslått at kostnadene i modellen bør økes med ca 3 prosent. Som omtalt foran tilsier endringer i andel fremmedkulturelle en kostnadsøkning på 1 prosent.

I kostnadsmodellen som ble laget i 2001 var det forutsatt at frivillige skulle ha ordinær lønn, slik at utviklingen med økt bruk av ordinær lønn i stedet for frivillige som får ingen eller lavere betaling bare vil påvirke faktisk kostnadsutvikling, men ikke modellen. Verdien av gaver, på til sammen ca 7 prosent, er en del av regnskapene modellen er basert på, og påvirker heller ikke modellen.

Til sammen betyr dette at ”modellkostnadene” for 2003 er på 178 millioner kroner.

Ressursbruken til krisesentre er i overkant av 60 prosent av beregnet behov

I 1999 var det faktiske ressursforbruket i krisesentrene på ca 80 millioner kroner. Tallet økte til 111 millioner kroner i 2003. Dette betyr at ressursbruken i 1999 var på 57 prosent av beregnede behov, mens den i 2003 kom opp på 62 prosent av beregnet behov.

Endringer knyttet til barn og fremmedkulturelle ikke gir de helt store utslag. Hovedutfordringen er fortsatt å komme opp på et nivå som gir et tilbud tilsvarende det som er lagt til grunn i modellen. Avstanden dit er mye større enn virkningen av de nevnte endringer.

Det er ikke grunnlag for å justere modellen for incestsentre

For incestsentre ble det skissert en modell med ett senter i hvert fylke dimensjonert etter fylkets befolkning, samt noen riksdekkende funksjoner. Denne forutsetningen kan diskuteres, og det kan finnes andre løsninger, men modellen gir i alle fall en indikasjon på framtidig ressursbehov ved en noenlunde tilfredsstillende geografisk dekning.

Modellen viste et ressursbehov i 1999 på 55 millioner kroner. Dette tilsvarer 65 millioner kroner i 2003 når en korrigerer for generell prisøkning.

Vi har ikke identifisert utviklingstrekk som tilsier justeringer i denne modellen.

Incestsentrene bruker bare 40 prosent av beregnet behov hovedsakelig fordi dekningen geografisk er lav

Når en sammenstiller reelt forbruk med det som ble beregnet i modellen, ser en at ressursbruken i incestsentrene i 1999 bare var 36 prosent av modelltallene. Grunnen til at gapet er større her, er at modellen for disse sentrene forutsetter ett senter i hvert fylke. Det er altså ikke det enkelte senter som får så mye mindre, men mangelen på geografisk dekning som gir det store utslaget. Tallene var 20 millioner kroner og 55 millioner kroner. I 2003 var tilsvarende tall 26 millioner kroner og 65 millioner kroner. Det gir et forbruk på 40 prosent av modellberegningen. Det har altså vært en økning også her, men gapet er større enn for krisesentrene.

En må imidlertid være klar over at modellene bare er modeller, eller verktøy for å gjennomføre vurderinger av situasjonen. En bør likevel kunne si at de i alle fall gir indikasjoner på at det er langt fram til situasjonen er tilfredsstillende, særlig når det gjelder incest.

Et krisesenter med minimumstilbud kan tenkes teoretisk, men et lite brukt tilbud kan lett bli dårlig

Vi har videre sett på hvordan et krisesentertilbud som en minimumsløsning kunne settes sammen. Bakgrunnen er at det i mange distrikter er svært lang avstand til nærmeste krisesentre, og at det er mange indikasjoner på at nærhet gir økt bruk. Det er mulig å tenke seg et slikt tilbud, og også å gjennomføre kostnadsanslag, men vi er i tvil om det er realistisk å drive et tilbud når bruken er svært liten. Da blir tilbudet svært begrenset, og de som driver senteret får i mindre grad samlet erfaring. Vi har derfor ikke noen god løsning på problemet med lange avstander som en del opplever i dag. Økonomisk sett dreier det seg om i størrelsesorden en halv million kroner pr senter pr år. Selv om det skulle opprettes noen slike sentre, vil dette medføre relativt beskjeden økning i samlet ressursforbruk.

En del krisesentre har svært usikker økonomi, og noen områder mangler krisesentre

Enkelte krisesentre har hatt svært usikker økonomi, og sentrene har brukt mye ressurser på å skaffe tilstrekkelig finansiering. Dette gjelder et mindretall av sentrene, men for disse har det vært stor usikkerhet knyttet til fremtidig drift. Dette er et problem som ser ut til å vedvare.

Et annet problem er at en del områder har dårlig dekning og at avstand til sentre ser ut til å være viktig. Som nevnt over representerer ikke økt dekning med et minimumstilbud noe stort økonomisk løft samlet sett. Det er mer at det er vanskelig å finne en form på tilbudet som vil fungere tilfredsstillende. Her ligger det derfor en utfordring for den videre utvikling av sentrene.

For incestsentrene er utfordringene fremover knyttet til liten geografisk dekning og til stor usikkerhet omkring økonomi

Incestsentertilbudet er i dag ikke landsdekkende, ved at 4 fylker mangler et incestsenter. Selv om mange reiser langt for å oppsøke incestsentre, er det behov for nærhet bosted når brukere skal benytte et senter jevnlig over tid. Det er imidlertid lite trolig at det blir opprettet nye sentre med dagens finansieringsordning. Til det er usikkerheten dagens sentre har omkring økonomi for stor.

De fleste incestsentrene har en usikker økonomi, og de bruker mye tid og ressurser på å skaffe støtte til driften. Det ser ut til at usikkerheten er økende. Dette kan skyldes at:

- En del kommuner har trukket tilbake tilsagn om støtte på grunn av signaler om ny finansieringsordning.
- Støtte til incestsentre taper i kampen om kommunale ressurser.
- Usikkerhet omkring fordeling mellom fylker og helseregioner har forlenget beslutningsprosessen og gitt mindre støtte som resultat.
- Kommuner som gir støtte, har ønsket å støtte i forhold til "sine" registrerte brukere for å slippe å betale for brukere fra kommuner som ikke gir støtte.

Usikkerhet omkring økonomi er rapportert også for de to største sentrene – Oslo og Vestfold – som tidligere hadde en nokså stabil og forutsigbar økonomisk situasjon. Særlig vestfold har en usikker situasjon.

Flere forhold taler for at finansiering av krisesentre og incestsentre bør være forskjellig, og at incestsentrene bør ha en regionalt basert finansieringsordning

Et hovedtrekk er at incestsentrene har mer støtte regionalt enn krisesentrene, og mindre støtte fra kommuner. Også når det gjelder brukere har de en mer regional orientering, ved at brukere kommer fra et større omland. Kontaktflaten i forhold til offentlige etater ser også ut til å være mer rettet mot regionale instanser.

Dagens ordning med kommunal støtte gir en svært usikker situasjon når så få kommuner gir støtte. Dersom de kommunene som gir støtte i større grad enn i dag forlanger ordninger som sikrer at støtten ikke går til brukere fra kommuner som ikke gir støtte, vil finansieringen ikke "gå opp" uten at sentrene avviser andre brukere. Det er det vanskelig både etisk og praktisk å gjøre.

Situasjonen for incestsentrene er samtidig at det ikke på samme måte som for krisesentrene er initiert en diskusjon av framtidig finansiering. På grunn av den store usikkerheten mange incestsentre er i, haster det med å få i gang disse vurderingene. Her må man ta utgangspunkt i at krisesentre og incestsentre på mange måter er nokså ulike tilbud. For krisesentrene vil det trolig være sentralt å legge vekt på lokal tilknytning, dvs til kommunene, mens det for incestsentrene ut fra punktene det er pekt på over er mye mer aktuelt å tenke seg en regional løsning. Det framgår delvis av dagens situasjon, og delvis av at helsevesenet og barnevernet som incestsentrene har kontaktflate mot, har funnet regionale løsninger.

1. Bakgrunn

1.1. Problemstillinger og foreliggende kunnskap

Fremtidig finansiering?

Det diskuteres for tiden hvordan forvaltning av krisetiltakene (krisesentre og incestsentre) skal foregå, og herunder hvordan tiltakene skal finansieres. Når det gjelder krisesentre er det blant annet kommet innspill gjennom utredningen fra Kvinnevoldsutvalget (NOU 2003:31 "Retten til et liv uten vold").

I diskusjonene om kommuneøkonomien og statens tilskudd, har det også vært foreslått å innlemme krisetiltakene i rammetilskuddet til kommunene. Stortinget har imidlertid besluttet at støtten for 2004 skal være øremerket.

Forvaltning av krisetiltakene omfatter mer enn finansiering

Barne- og familiedepartementet samarbeider tett med andre departementer om et helhetlig forslag som skal gi forutsigbare rammevilkår for krisetiltakene. Dette kan omfatte både endringer i forvaltning og finansiering.

Som grunnlag for dette arbeidet er det blant annet behov for en oppdatert oversikt over krisetiltakenes økonomi og aktivitet.

Vista Utredning AS gjennomførte i 2001 analyser av økonomien for krisesentre og incestsentre, og utviklet enkle kostnadsmodeller. Disse var basert på regnskapstall og aktivitetstall fra 1999.

Grunnlag fra årsrapporter og utredning fra 2001

Både krisesentre og incestsentre utarbeider årsrapporter over både økonomi og aktivitet. I øyeblikket foreligger de fleste rapportene for 2002, og rapportene fra 2003 har begynt å komme. Det foreligger derfor grunnlag for å oppdatere og videreutvikle analysene som ble gjennomført på grunnlag av 1999-tall, med tallmateriale fra 2002/2003.

1.2. Avgrensning av oppgaven

Oppdatering av kostnadstall og kostnadsmodeller

Hensikten med denne rapporten er å oppdatere kostnadsmodellene som ble utviklet i 2001 på grunnlag av regnskapstall fra 1999. Det ble foreslått en nokså grov, men fullstendig modell for krisesentre, mens det for incestsentre ble gjennomført enkle regneeksempler basert på en tenkt dekning geografisk. Incestsentrene var vanskelige å analysere ut fra foreliggende tall og det var mer usikkerhet når det gjaldt hva man skulle legge til grunn for en kostnadsmodell.

I tillegg til å oppdatere kostnadsmodell har det vært ønskelig å oppdatere faktiske tall for ressursbruk og aktivitet ved sentrene med sikte på å analysere utviklingen og å se på hvordan utviklingen har vært i forhold til foreslått modell.

I tidligere utredning ble det pekt på at dekningen geografisk når det gjelder krisesentre er nokså ulik, og at nærhet til sentre gir økt bruk. Et aktuelt spørsmål er derfor om det kan tenkes minimumstilbud som lar seg etablere i de områdene som har dårligst dekning, og hva det i så fall ville koste.

Betydningen av frivillig innsats

Et annet spørsmål er hvordan frivillig innsats kan tenkes innpasset i en fremtidig aktivitet ved krisesentrene. Når det gjelder forhold som endrer seg, er det i første rekke pekt på at andelen barn øker, og at andelen kvinner med

minoritetsbakgrunn øker. Når det gjelder barn, er det også pekt på at tilbudet bør bli bedre ved mange sentre.

Når det gjelder incestsentre, har vi drøftet kort hvordan disse skiller seg fra krisesentrene, og hva som ser ut til å være utfordringene for utviklingen av incestsentrene i årene som kommer. Vi har også sett på fremtidige utfordringer for krisesentrene.

Arbeidet omfatter dermed følgende:

- Oppdatering av kostnadsbildet for krisesentre og incestsentre
- Generell oppdatering av kostnadsmodeller
- Drøfting av om kostnadsmodellen for krisesentre bør justeres av hensyn til
 - Ressursbruk til barn
 - Ressursbruk til brukere med minoritetsbakgrunn
 - Innsats fra frivillige
- Vurdering av mulige måter å gi et geografisk bedre krisesentertilbud på
- Fremtidige utfordringer for utviklingen av incestsentre og krisesentre.

1.3. Arbeidsopplegg

Årsmeldinger og regnskaper er benyttet som datagrunnlag. I tillegg er en del andre rapporter benyttet. Dette er angitt i teksten. Vi har også hatt samtaler med en del kontaktpersoner ved sentrene, samt Krisesentersekretariatet og Stiftelsen Fellesskap mot seksuelle overgrep- FMSO.

2. Utviklingen av krisesentre og incestsentre

2.1. Utbredelsen av sentre

2.1.1. Krisesentre

Antall sentre er uendret

Det er 50 krisesentre her i landet. De fleste ble etablert i tiden 1980 til 1985. Antall sentre er uendret fra 1999 som var utgangspunkt for kostnadsmodellen som skal oppdateres nå. Grunnlaget for å arbeide med kostnadsmodell er derfor det samme nå som det var da tidligere modell ble utviklet.

2.1.2. Incestsentre

Det er nå 18 incestsentre i landet – 2 mer enn det var i 1999. De store sentrene er imidlertid de samme, med Oslo og Vestfold som de desidert største.

2.2. Bruk av sentrene

2.2.1. Bruk av krisesentrene

Vi har sett på utviklingen i bruk av sentrene på grunnlag av den statistikk sentrene leverer hvert år. Føringen av statistikk for bruk ble noe endret fra 2003, ved at det kom nye retningslinjer, som presiserer hvordan de enkelte former for bruk skal registreres, og som pålegger sentrene å registrere flere forhold enn tidligere.

Vi har sett på tallene for antall brukere, antall overnattinger og antall dagbrukere. Siden vi er bedt om å se spesielt på kostnader knyttet til barn og til fremmedkulturelle brukere, har vi forsøkt å få fram data spesielt om disse brukergruppene.

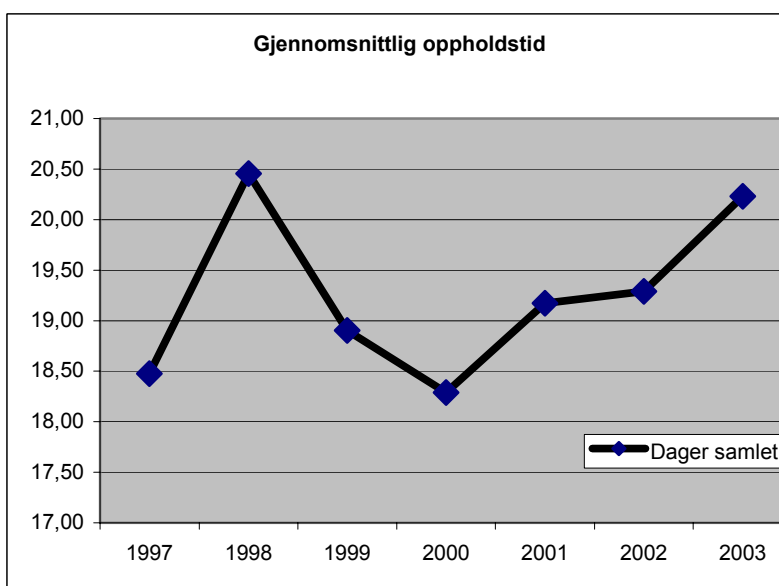
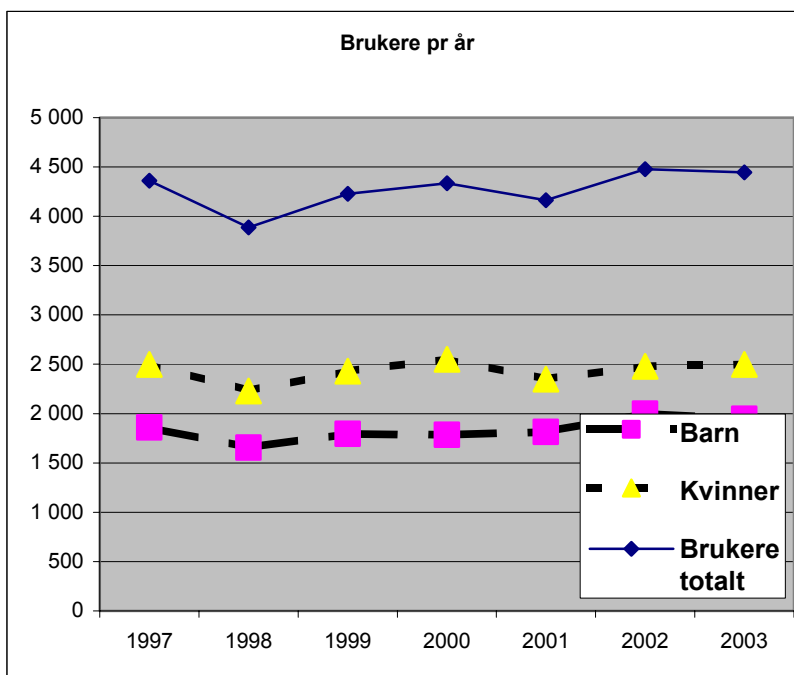
I rapporten fra Kvinnevoldsutvalget er utviklingen i bruk beskrevet på følgende måte:

Bruken av krisesentrene økte sterkt gjennom 1980-tallet mens krisesentrene var under utbygging, for så å flate ut i løpet av 90-tallet. Det har de siste årene vært en tendens til økt andel dagbrukere i forhold til tidligere år. Med dagbruker menes kvinner som ikke overnatter, men som kun bruker sentrenes tilbud på dagtid.

Det er store tilfeldige variasjoner fra år til år for det enkelte senter

Det må understrekes at det er store variasjoner i utviklingen fra år til år for de enkelte sentre. Den store tilfeldige variasjonen er kanskje ett av de viktigste trekkene ved utviklingen. Når tallene skal brukes til å beregne ressursbehov må en derfor være klar over at det vil være stor usikkerhet knyttet til å beregne ressursbehovet til de enkelte sentre på forhånd. Man kan ikke være sikker på at de ulikheter man observerer knyttet til de enkelte fylker og regioner vil vare. De kan være tilfeldige.

Bruken av krisesentrene har vært svakt økende de senere årene. Det var 4.360 brukere i 1997 og dette tallet økte med litt over 5 prosent til 2003. Utviklingen er vist i figuren på neste side.



Figur 1 Utvikling i bruk av krisesentre

Bruken øker

Figuren har to skalaer. Antall dager gjennomsnittlig oppholdstid er vist på aksene til venstre, mens tallet på brukere som overnatter er vist til høyre.

Figuren illustrerer at bruken av sentrene i hovedsak har vært stabil de siste årene, men med en liten økning når det gjelder andelen barn blant brukerne.

Oppholdstiden har også vært stabil, og ligger i underkant av 20 døgn. Den er i gjennomsnitt mellom ett og to døgn lenger for barn enn for voksne. Kvinner med barn blir altså værende noe lenger på sentrene enn kvinner uten barn.

Det er ellers et interessant trekk at oppholdstiden var litt lenger i 1998, som er det året i den viste tidsperiode hvor bruken var minst. Dette kan indikere at oppholdstiden ikke bare bestemmes av utenforstående forhold (muligheter for å skaffe bolig osv.), men også av belegget på sentrene.

År	Barn	Kvinner	Brukere totalt	Døgn barn	Døgn kvinner	Døgn totalt	Dager barn	Dager kvinner	Dager samlet
1997	1 860	2 500	4 360	37 980	42 580	80 560	20,42	17,03	18,48
1998	1 656	2 229	3 888	38 113	41 412	79 525	23,02	18,58	20,45
1999	1 794	2 430	4 227	36 851	43 051	79 902	20,54	17,72	18,90
2000	1 784	2 549	4 336	34 253	45 044	79 297	19,20	17,67	18,29
2001	1 814	2 348	4 163	37 663	42 158	79 821	20,76	17,95	19,17
2002	1 999	2 478	4 478	39 473	46 900	86 373	19,75	18,93	19,29
2003	1 948	2 498	4 446	41 419	48 519	89 938	21,26	19,42	20,23
Endring 1999-2003:	8,58 %	2,80 %	5,18 %	12,40 %	12,70 %	12,56 %	3,51 %	9,63 %	7,02 %

Flere brukere og økt andel barn Når vi ser nærmere på utviklingen fra 1999 som dannet grunnlag for den forrige kostnadsmodellen, ser vi at tallet på voksne brukere økte fra 2.430 til 2.498 i 2003, dvs med ca 3 prosent fra 1999 til 2003. Tallet på barn økte med ca 8,6 prosent og kom opp i 1.948 i 2002. Oppholdstiden økte både for voksne og barn. Hovedtrekket er imidlertid at det har vært en stabil utvikling, med små svingninger i ulike retninger.

Kvinnene som har barn bor naturlig nok like lenge som barna, og tallene betyr at de kvinnene som benytter sentrene som ikke har barn, har vesentlig kortere oppholdstid.

Tallet på dagbrukere har i følge statistikken økt kraftig. En del sentre fører imidlertid dagbesøk, og ikke dagbrukere, slik at samlet statistikk ikke er pålitelig. En del hadde ikke registrert dagbrukere i 1999. Dette skal være rettet opp med de nye rutinene fra 2003.

Tallet på dagbrukere øker Når en ser på registreringer fra sentre som åpenbart har registrert på samme måte i begge årene, er det imidlertid klare indikasjoner på at denne brukergruppen øker.

Ikke alle registrerer om brukerne har norsk eller utenlandsk opprinnelse Bare en mindre del av sentrene har hittil registrert om brukerne har en annen kulturell bakgrunn enn norsk. Dette spørsmålet er imidlertid også dekket av undersøkelsen som ble gjennomført av Kompetansesenter for voldsofferarbeid i 2002 som grunnlag for ”Ideologi eller profesjonstenkning?” (Wenche Jonassen) og data fra denne undersøkelsen supplerer bildet. Noen sentre har også fulgt utviklingen over flere år, slik at man har noen indikasjoner på utviklingen over tid.

I følge Jonassen varierer andelen kvinner med minoritetsbakgrunn på de enkelte sentre mellom 0 og 66 prosent. Seks sentre har mindre enn 10 prosent utenlandske brukere, mens fem sentre har mer enn 50 prosent utenlandske brukere. Av de sistnevnte er tre i store byer, mens de to andre er mindre sentre i grisgrendte strøk.

Ett av sentrene hadde i følge årsrapporten 10 brukere med utenlandsk bakgrunn i 2002. For 9 av disse var overgriperen norsk.

Ikke bare storbyer som har stor andel utenlandske brukere Andelen utenlandske brukere gjenspeiler i en viss grad at de større byene har en større andel fremmedkulturelle i befolkningen, men tallene for en del mindre sentre i mindre byer eller mer spredtbygde områder er såpass høye at man ikke kan si at dette med stor andel fremmedkulturelle er noe typisk

storbyfenomen. Det er i alle fall vanskelig å si at dette er så stabilt og tydelig at det bør gjenspeiles i fordelingen av ressurser, bortsett fra for Oslo, hvor andelen fremmedkulturelle er høy, og har vært det lenge.

En grunn til at også mindre sentre får relativt mange utenlandske brukere, kan være at kvinner som har vært gift med norske menn en kort periode er en økende gruppe. Denne gruppen er trolig ikke konsentrert til de større byene, men spredt mer jevnt over landet.

I 2001 hadde 235 av kvinnene med fremmedkulturell bakgrunn som benyttet krisesentrene vært gift med norske menn. Dette tilsvarer 10 prosent av alle kvinner som benyttet sentrene. Andelen var størst i Finnmark, med omkring 20 prosent.

Det er registrert en tilsvarende utvikling i Danmark, hvor 10 prosent av brukerne på krisesentre er i denne kategorien.

Andel utenlandske brukere øker Ved de sentre som har registrert andel utenlandske brukere over lengre perioder, ser det ut til at andel har vært økende, men kanskje har stabilisert seg de aller siste årene.

I Follo, hvor andelen utenlandske kvinner er registrert siden 1992, økte andelen fra 14 prosent i 1992 til ca 40 prosent i 2002. I 2003 har det imidlertid vært en nedgang.

Ved samme senter økte andelen dagbrukere med utenlands opprinnelse fra ca 9 prosent til ca 17 prosent i samme tidsrom.

Dette mønsteret finner man også ved andre sentre. De utenlandske kvinnene er mindre representert som dagbrukere enn som ordinære brukere. De henvender seg også mindre på telefon.

Brukere med fremmedkulturell bakgrunn har lenger oppholdstid Det hevdes fra sentrene at kvinner med utenlandsk opprinnelse ofte får lengre botid på sentrene, på grunn av større problemer på boligmarkedet. I St.prp.nr 1 for 2003-2004 er det oppgitt at kvinner med innvandrerbakgrunn har en gjennomsnittlig botid på 50 dager. Vi er noe tvilende til at dette kan være gjennomsnittet for *alle* med innvandrerbakgrunn. Dette drøftes nærmere i kapittel 5.

I Oslo, hvor andelen brukere med fremmedkulturell bakgrunn er høy, var gjennomsnittlig oppholdstid for norske brukere de siste fire årene på 11,5 dager for kvinner og 14,4 dager for norske barn. For brukere med fremmedkulturell bakgrunn var tilsvarende tall 19,6 og 18,3 dager.

Noen vil ha behov for svært lang oppholdstid I Oslo har man også et bokollektiv for unge minoritetskvinner utsatt for tvangsekteskap eller vold i ekteskapet. Botiden for nyankomne var over 8 måneder, mens den for de som hadde bodd i Norge før ekteskapet var i underkant av 3 måneder. Ca to tredjedeler av de som bodde i kollektivet hadde først vært på krisesenter, mens de andre ble henvist fra ulike andre instanser.

Dette viser at noen grupper vil ha behov for svært lang botid før de kan bo for seg selv. I Oslo er det som nevnt et eget botilbud, noe som vil redusere gjennomsnittlig oppholdstid på krisesenteret (dersom det er ledige plasser i bokollektivet). I andre byer, hvor et slikt botilbud ikke finnes, kan behovene til disse gruppene blant de som har fremmedkulturell bakgrunn måtte dekkes på krisesenter og bidra til å forlenge gjennomsnittlig oppholdstid på senteret

vesentlig.

2.2.2. Bruk av incestsentre

Incestsentrene registrer antall henvendelser fordelt på kvinner, menn og barn, og har tall for dagbrukere. I tillegg registreres alder og overgrepssrelasjon. Sentrene gir en rekke tilbud, men som indikasjoner på bruk anser vi de som her er nevnt for de viktigste. Utviklingen med utgangspunkt i tall som er presentert i forbindelse med statsbudsjettet hvert år, er vist i tabellen nedenfor.

år	kvinner	menn	barn	Dagbrukere
1998	8 088	2 231	194	2 661
1999	9 557	2 681	231	9 912
2000	13 051	3 946	698	10 809
2001	13 357	2 911	934	8 739
2002				9 296

Tabellen angir en svak økning i bruken. Vi har også tall for noen sentre som viser en tilsvarende økning i 2003. Det er grunn til å legge merke til den store økningen i henvendelser fra barn. Disse utgjør fortsatt en liten andel av de samlede henvendelser, men tallet er femdoblet fra 1998.

For senteret i Vestfold, som også har overnetting, har det vært en sterk økning i antall som overnatter. Tallet ble omtrent doblet fra 1999 til 2003 og var i 2003 på 137 personer. Dette er et tilbud til seksuelt misbrukte og deres pårørende, som kommer til senteret i en krisesituasjon. Med krise menes her at den seksuelt misbrukte kommer til senteret for å komme ut av en overgrepssituasjon, eller kommer til senteret i en situasjon hvor vedkommende ikke selv mester sin livssituasjon med for eksempel stor angst, depresjon, selvmordstanker og lignende.

Tallet på dagbrukere ser ut til å ha vært stabilt ved incestsentrene.

Oslo og Vestfold er landsdekkende

Sentrene i Oslo og Vestfold har en ganske stor del av den samlede aktiviteten. De kan nesten sies å være landsdekkende, ved at de får brukere fra hele landet.

På dette punktet skiller incestsentrene seg ganske mye fra krisesentre, som har brukere som ofte er i en situasjon med akutt behov for å bruke senteret og hvor avstand til senteret er viktig. Incestsenterbrukerne består i mye større grad av brukere som har hatt behovet for å oppsøke et senter lenge, men som tenker seg godt om, og som velger å benytte det senter de har mest tillit til, også om avstanden geografisk kan være lang. Det må imidlertid samtidig påpekes at i den jevnlige bruken av sentret, vil avstand ha stor betydning.

Incestsentrene bruker sin kompetanse til å gi informasjon til ulike brukere innenfor skoleverket, helsevesenet og andre deler av hjelpeapparatet. For enkelte sentre kan slik aktivitet også være en inntektskilde (undervisning i skoleverket).

Når det gjelder utviklingen i bruk av sentrene må man ved vurdering av statistikken være klar over at omfanget av store deler av aktiviteten er styrt av hvor store ressurser man får tildelt. Får man mer ressurser, kan man sette i gang flere aktiviteter, og få registrert økt bruk. Et av sentrene skriver følgende i sin årsrapport: *"Vi har ikke annonsert senterets tilbud, da kapasiteten ved senteret har vært begrenset. Alt for mange telefoner går på svareren"*

allerede.”

2.3. Økonomi

2.3.1. Kostnadsutviklingen ved krisesentrene

Utgiftene har økt med 39 prosent

Samlede utgifter til sentrene økte fra ca 80 millioner kroner i 1999 til 111 millioner kroner i 2003. Det vil si at økningen var på 39 prosent. Den generelle kostnadsøkningen på kommunale lønninger (deflator) har i samme periode vært på 21 prosent. Det vil si at kostnadsveksten for krisesentrene har vært forholdsmessig høy.

I 1999 utgjorde lønningene 74 prosent av kostnadene, kostnader til lokaler 15 prosent og andre driftskostnader 11 prosent. Kostnadene utenom lønn var utgjorde altså 26 prosent.

I 2003 ser det ut til at lønn bare vil utgjøre 69 prosent, mens de andre kostnadene nå utgjør en større andel. Denne endringen er registrert på grunnlag av halvparten av årsmeldingene for 2003. For 2003 har vi ikke registrert fordelingen mellom kostnader til lokaler og andre driftskostnader. Vi antar imidlertid at kostnadene til lokaler kan ha økt noe mer enn de øvrige kostnader, siden noen flere trolig betaler leie til vertskommunen, samtidig som noen har flyttet i nye lokaler.

	1999	2003	Økning	Økning i prosent
Lønn	60 mill	77 mill	17 mill	29 %
Andre driftskostnader	20 mill	34 mill	14 mill	65 %
Sum	80 mill	111 mill	31 mill	39 %
Lønn andel	74 %	69 %		

Selv om lønnskostnadene har vokst mindre enn de øvrige driftskostnadene, har disse også vokst mer enn lønnsveksten generelt innenfor kommunesektoren, som det er naturlig å sammenlikne med. Dette kan skyldes følgende forhold:

- Det har vært en liten bemanningsøkning ved noen sentre, blant annet ved at flere har fått barnarbeider.
- Flere har fått pensjonsordning.
- Flere går over til fast ansettelse i stedet for betaling for vakter, noe som kan gi økte lønnskostnader. Vaktene får trolig også mer betaling.

Antakelsen vår om økning i utgifter til lokaler er basert på to forhold:

- Noen sentre har byttet lokaler og fått økte kostnader til lokaler av den grunn.
- I noen av vertskommunene er beregningsreglene for beregning av kommunal leie endret, slik at leien er mye mer markedsorientert. Tidligere var en del sentre subsidiert gjennom en husleie som var langt under markedspris.

2.3.2. Kostnadsutviklingen ved incestsentrene

Økning på 30 prosent

Kostnadene ved incestsentrene økte fra ca 20 millioner kroner i 1999 til 26 millioner kroner i 2003. Økningen her har altså vært mindre enn for

krisesentrene ved at den er på ca 30 prosent.

Her må man være klar over at ca en tredjedel av ressursene går til Støttesenter mot incest for kvinner i Oslo. Oslo er altså ganske dominerende både når det gjelder tallet på brukere og bruk av ressurser.

Økningen er også for incestsentrene større enn den generelle lønnsveksten i kommunen. I alle fall noe av grunnen ser ut til være innføring av pensjonsordninger.

2.3.3. Kostnadsdekning ved krisesentre og incestsentre

Staten har i hele det tidsrom vi har sett på, dekket 50 prosent av kostnadene både ved krisesentre og incestsentre. Tre sentre har fått tilskudd via en prøveordning med dekning via rammetilskudd, men dette endrer ikke på hovedtrekket.

Det er imidlertid forskjeller på hvordan den andre halvparten av kostnadene dekkes. Oslo er nokså dominerende, og har en høyere kommunal dekning enn de andre fylkene, både for krisesentre og incestsentre, så vi har vist tall både for landet samlet, og for landet utenfor Oslo og Oslo for seg.

For krisesentre har vi grovt beregnet en fordeling som vist i tabellen nedenfor

Område	Stat	Kommuner	Fylker	Andre
Hele landet	50,0 %	41,8 %	1,8 %	6,4 %
Landet utenom Oslo	50,0 %	41,1 %	1,9 %	7,0 %
Oslo	50,0 %	49,4 %	0,0 %	0,6 %

Kommunene dekker altså ca 42 prosent, fylkeskommunene i underkant av 2 prosent og andre 6-7 prosent. Dette består i hovedsak av gaver og egenbetaling fra brukere.

For incestsentre ser tilsvarende tabell ut på følgende måte:

Område	Stat	Kommuner	Fylker	Andre
Hele landet	50,0 %	34,0 %	10,0 %	6,0 %
Landet utenom Oslo	50,0 %	29,0 %	13,0 %	8,0 %
Oslo	50,0 %	50,0 %	0,0 %	0,0 %

Kommunene dekker 29 prosent av kostnadene til incestsentre utenom Oslo

Kommunene dekker en vesentlig mindre del av kostnadene når det gjelder incestsentre. Det er færre kommuner som dekker, og de dekker også en mindre andel. Fylker og helseregioner er her slått sammen, siden det i noen fylker har vært gjort avtaler mellom fylkeskommunene og helseregionene om deling av kostnadene. I noen fylker har helseregionene nesten tatt over for fylkeskommunen.

Også her består bidragene fra andre av gaver og av betaling fra brukere. Noen incestsentre har ganske betydelige bidrag fra private.

Incestsentrene får støtte fra regionale instanser

Sammenlignet med krisesentrene har incestsentrene en mye svakere lokal ressurstilgang. Ressurstilgangen fra kommunene ser også ut til å være variabel og uforutsigbar. Det er derimot en betydelig regional ressurstilgang, ved at fylkeskommuner og helseforetak gir støtte.

Er støtten til incestsentre i ferd med å avta?

Drøftinger mellom de ulike regionale støttespillere om hvem som skal gi støtte ser ut til å ha skapt usikkerhet for mange sentre. Det er også noen som har hatt

ekstra store problemer med å skaffe støtte det siste året, slik at den observerte trenden med en viss økning kan være i ferd med å snu.

3. Barn på krisesenter

Ønsker om å styrke tilbudet til barn

3.1. Innledning

Det er i flere sammenhenger pekt på behovet for å styrke tilbudet til barn på krisesentre. Dette er uttrykt av barne- og familieministeren (ref) og dette er trukket fram i innstillingen fra Kvinnevoldsutvalget. Det ønskes styrket tilbud til barn, og at barn møtes på egne premisser.

Problemstillingen er ikke ny, og den har blant annet vært undersøkt gjennom et prosjekt ved Oslo krisesenter¹.

For å kunne vurdere hva en ønsket styring av tilbudet vil kreve av ressurser, må en i prisnippet legge følgende til grunn:

- Vurdering av hvilke behov hos barn som benytter krisesenter som skal dekkes av ressurser knyttet til senteret.
- Beskrivelse av hvilke tilbud det er nødvendig å utvikle for å dekke de behov man mener krisesentertilbudet bør dekke.
- Kunnskap om dagens tilbud både når det gjelder hva det omfatter og hvilke ressurser som brukes.

Det viser seg at det er nokså stor usikkerhet knyttet til alle disse tre punktene. Det er derfor ikke mulig å gi noe enkelt og entydig svar på spørsmålet om fremtidig behov for ressurser. Vi har imidlertid forsøkt å drøfte disse problemstillingene på en slik måte at vi kan legge grunnlag for en analytisk vurdering av disse spørsmålene og et grunnlag for en videre diskusjon av tilbudets innhold og ressursmessige konsekvenser.

Dekning av barns behov på et krisesenter er en del av senterets totale tilbud, og vil delvis dekkes av ressurser som også har andre oppgaver. Det er derfor verken enkelt eller særlig meningsfullt å beregne hva barnas behov isolert sett koster. Vi antar at det mest relevante i denne sammenhengen vil være å beskrive hvilke oppgaver det er rimelig at dekkes, og å drøfte hvor stort ressursbehov en styrking av tilbudet utløser, sett i forhold til dagens ressursbehov.

3.2. Behovene til barn på krisesenter

”Per i dag er det ikke gjennomført større studier av hvilke behov barn ved norske krisesentre har, men få synes å være uenige om at innsatsen rettet mot barna på krisesentrene bør styrkes”²

Mangler kunnskap om barns behov

Vi har altså et noe mangelfullt kunnskapsgrunnlag for å kunne drøfte disse problemstillingene. Vi er imidlertid nødt til å ta utgangspunkt i foreliggende kunnskap, selv om det medfører større usikkerhet i vurderingene. Vi har skilt mellom

¹ Tiltak for barn på Oslo krisesenter - xxx

² Wenche Jonassen og Kari Stefansen: Ideologi eller profesjonstenkning? HiO-rapport 2003 nr 27/Kompetansesenter for voldsofferarbeid

- Praktiske behov, og
- Behov for terapi/behandling

De førstnevnte er knyttet til barn generelle behov for trygghet, bolig som dekker barns behov knyttet til bolig, muligheter for lek, kontakt med lekekamerater, skole, barnehage osv. Selv om det forutsettes at mødre på krisesentre tar seg av egne barn, vil det også være et tilsynsbehov knyttet til at mor må besøke ulike instanser i hjelpeapparatet, trenger tid for seg selv osv.

Her skal teksten trekkes sammen., og det er foreløpig ikke margtekster

De sistnevnte behovene er knyttet til at barn som har vært utsatt for vold, eller vært vitne til vold, kan ha behov for å terapeutisk behandling. Det er i flere undersøkelser (ref) pekt på at disse barna kan ha hjelpebehov når dette gjelder psykisk helse, og at de har forhøyet risiko for å møte adferdsproblemer eller psykiske problemer senere.

På samme måte som for voksne brukere, må man drøfte hvilke tilbud det er mest hensiktsmessig at krisesenteret gir, og hvilke som eventuelt bedre kan dekkes av andre tilbud i hjelpeapparatet. De mer praktiske behovene er av en slik karakter at det er mest naturlig at krisesenteret dekker dem, mens behov knyttet til terapi/behandling i større grad kan dekkes av andre instanser.

Når det gjelder de voksne brukerne, er det mange indikasjoner på at krisesentrene også dekker mange av de behandlingsmessige behovene bedre enn det øvrige hjelpeapparatet. Selvhjelpsprinsippet som er tilpasset de voksnes situasjon, gir mange positive effekter, samtidig som tilbudet i det øvrige hjelpeapparatet er mangelfullt.

Det er imidlertid ikke sikkert at denne vurderingen kan overføres på barnas behov. Krisesentrenes tilbud er i utgangspunktet primært utformet for voksne brukere og deres behov, og barnas behov bør kanskje i større grad dekkes av andre hjelpeinstitusjoner. På den annen side er det også mangler ved det offentlige hjelpetilbudet for barn, på tilsvarende måte som for voksne.

Et annet forhold som taler for å søke å dekke de behandlingsmessige behovene utenfor krisesenteret, er at barna vil ha behov også etter at de er flyttet fra krisesenteret.

Det bør utvikles mer kunnskap til støtte for de vurderingene man må foreta på disse områdene og bildet kan bli mer nyansert etter hvert. I denne rapporten har vi tatt utgangspunkt i at det i hovedsak er barns mer praktiske behov som skal dekkes på krisesentre. På en del områder vil imidlertid skillet mellom de ulike behov være uklart, og tilbud kan dekke begge deler.

3.3. Innhold i tilbudet til barn

3.3.1. Innledning

”Det finnes ingen oppdatert oversikt over hvilke tilbud de enkelte sentrene i Norge har for barn, eller hvordan aktuelle tilbud fungerer” (Jonassen og Stefansen, 2003).

Uklart hva tilbudet til barn egentlig er i dag

Vi vet hvilke sentre som har egen barnearbeider, og noe om hva de gjør ut fra årsmeldingene. En del sentre har dessuten oppgitt hvilke lokaler de har for barn, særlig dersom de har etablert nye tilbud. Det er dessuten mulig å gi en

slags opplisting av hvilke tilbud det kan være behov for å opprette, ut fra de behov man vet barna har.

Når en skal vurdere hvilke tilbud det i praksis er aktuelt for ulike sentre å opprette, må en imidlertid huske på at mange av sentrene er små, og har et fåtall barn boende samtidig. På 4 av 5 sentre vil det i gjennomsnitt være mindre enn 5 barn til stede samtidig. Erfaringene fra prosjektet på slutten av 1990-tallet på Oslo krisesenter, som har 15 – 20 barn samtidig er derfor ikke direkte overførbare til mindre sentre.

Samtidig er det store tilfeldige variasjoner i hvor mange barn som oppholder seg på de enkelte sentre. Det gjør at det ikke er hensiktsmessig å etablere et statisk tilbud tilpasset et bestemt antall barn. Det er heller ikke hensiktsmessig å etablere tilskuddsordninger som baseres på hvor mange barn det enkelte senter "normalt" har. Selv om man klarer å definere et tilbud og knytte kostnadstall til dette, må man altså være reflektert i forhold til hvordan man brukes tallene.

3.3.2. Innhold i tilbudet

Barneperspektiv

Generelt sett kan man si at alle sentre bør ha et barneperspektiv, ved at de anerkjenner barn som brukere med egne behov, og at alle medarbeidere er innforstått med dette, og ivaretar dette i kontakten med barn og voksne. Det kan ikke bare være en eventuell barnearbeider som har ansvar for barna.

Vi har tatt utgangspunkt i de praktiske behovene, men ser at krisesentrene også bør være oppmerksomme på behovene for mer behandlingsrettede tilbud, og som et minimum bidra til at slike behov blir undersøkt og eventuelt dekket av andre hjelpetilbud.

Vi har videre basert vår beskrivelse og gruppering av tilbud på at beskrivelsen skal kunne legges til grunn for ressursvurdering. De mer "usynlige" delen av tilbudet, som består i at man i alle ledd ivaretar barnas behov, uten at dette dermed kommer fram som egne *tiltak* er derfor ikke omtalt. Vi har ut fra dette gruppert tiltakene på følgende måte:

- Tilretteleggelse for en ordinær og strukturert hverdag. Dette omfatter blant annet å kunne benytte skole og barnehage, samt å delta i fritidsaktiviteter – dvs noe av det nettverk barna hadde fra før.
- Tilsynsbehov som ikke kan dekkes av mor fordi mor skal besøke hjelpeapparatet, trenger tid for seg selv osv.
- Bygningsmessige behov knyttet til barn.
- Bistand og støtte til lek, fritidsaktiviteter osv.
- Tilrettelegging for samvær med far.
- Samtale og informasjon
- Støtte til foreldre

Normal og strukturert hverdag

I det første punktet er skole og barnehage sentralt. Dersom avstanden er overkommelig, vil det være best å benytte samme skole eller barnehage som tidligere. I så fall vil behovet ressurser være knyttet til transport og i noen

tilfeller følge til og fra skole/barnehage.

Dersom det ikke er mulig å benytte tidligere skole/barnehage, er det behov for å etablere kontakt med ny institusjon. Også da vil det være behov for transport og følge, men også bistand til etablering og kontakt.

Det samme gjelder også fritidsaktiviteter. Siden oppholdet på krisesenter for de fleste vil være relativt kort – i størrelsesorden under en måned – er opprettholdelse av tidligere tilbud som nevnt å foretrekke, men dere kan gi betydelige transportutgifter.

Tilsyn Tilsynsbehovet kan være betydelig. Kvinner på krisesentre må ofte ha kontakt med i størrelsesorden 10 offentlige hjelpetilbud (for kvinner med fremmedkulturell bakgrunn er tallet høyere) og dette skaper et tilsynsbehov.

Det kan også være behov for tilsyn av barn som avlastning.

Plass De bygningsmessige behov er knyttet til at barna skal kunne leke, de skal kunne være for seg selv, de skal kunne ta i mot besøk osv. Dette setter krav til størrelse og utforming av lokalene.

Barna trenger bistand til lek og fritidsaktiviteter. Dette kan være lek, turer og utflukter, leksehjelp osv. Erfaringene fra Oslo krisesenter viste at barna ble gående mye inne i helgene og det ble etablert et tilbud i samarbeid med Røde Kors.

Samvær med far Dersom barna skal ha samvær med far, må krisesenteret legge til rette for det, og kanskje bistå med å hente og bringe osv. Det kan også være aktuelt at det er tilsyn under selve samværet.

Samtaler Ressursbruk til samtaler er knyttet til at barna trenger informasjon om hva som skjer, og de trenger å få fortelle sin historie. For eldre barn er det også aktuelt med gruppesamtaler. Dette er imidlertid et tilbud som bare lar seg gjennomføre ved de største sentrene, fordi det krever at et visst antall barn i aktuell aldersgruppe er til stede samtidig.

Disse tilbudene grenser mot det vi foran kalte ”terapeutiske tilbud” og som vi i utgangspunktet ikke forslo å inkludere i selve krisesenteraktiviteten. Vi tror imidlertid at de tilbudene det er snakk om her, vil være mulige å tilby gjennom kvalifisert bemanning på sentrene, og at det er hensiktsmessig at dette foregår i regi av sentrene. Eventuelle behov for mer behandling som måtte avdekkes gjennom aktivitetene, bør imidlertid søkes dekket av det øvrige hjelpeapparatet.

Det siste punktet – støtte til foreldre – er knyttet til at kvinnene vil ha behov for å diskutere sin nye situasjon, og hvordan forholdet til barna best kan ivaretas.

3.4. Betydning for budsjett og kostnadsmodell

Med utgangspunkt i drøftingen av resursbehov knyttet til barn, er det to spørsmål som skal besvares:

- Hva vil det koste å oppgradere tilbudet til barn til et ønsket nivå?
- Bør kostnadsmodellen justeres?

Dersom man skal oppgradere tilbudet til barn til det de som har satset mest på barn har gjort, må flere sentre ha egne barnearbeidere, og barn må i større grad behandles som egne brukere. (bedre formulering). På mindre sentre vil det ikke være aktuelt å tilsette egen barnearbeider, men en kan tenke seg at en kjøper denne tjenesten som deltid fra fagfolk i andre offentlige etater, eller noen av de ansatte kan ha dette som en del av sitt arbeid.

10 millioner ekstra?

Vi har veldig grovt anslått omfanget til ca 1 barnearbeider pr 50 barn. Det tilsvarer ca 25 millioner kroner på årsbasis. I dag vil vi anslå at ca 2/3 av dette behovet er dekket.

Behovet i dagens situasjon er altså på ca 10 millioner kroner. *Det må understrekes at dette er anslag med stor usikkerhet.* Vi finner det imidlertid likevel hensiktsmessig å angi tall så langt det lar seg gjøre.

Det neste spørsmålet er altså om dette er innbygget i den foreslåtte kostnadsmodellen. En nærmere gjennomgang viser at dette behovet neppe er ivaretatt fullt ut i modellen. Modellen bør justeres med ca 10 årsverk. Det tilsvarer økning i lønnsutgiftene på ca 4 prosent.

4. Tilbud til kvinner med minoritetsbakgrunn på krisesentre

4.1. Mange ulike problemstillinger

Kvinnene med minoritetsbakgrunn består av mange nokså ulike grupper. De kan være:

- Innvandrere tilknyttet det etablerte innvandremiljøet enten ved at de har bodd her lenge, eller kommer hit i forbindelse med ekteskap.
- Flyktninger og asylsøkere.
- Utenlandske kvinner som gifter seg med norske menn.
- Kvinner som er knyttet til prostitusjon/menneskehandel

Uensartet gruppe

Dette betyr at fremmedspråklige ikke er en ensartet gruppe. Kvinnene kan være svært ulike når det gjelder bakgrunn, botid i Norge, årsak til at de må benytte krisesenter osv. Uansett vil mange ha behov for mer ressurser enn norske kvinner på et krisesenter. De økte behovene kan være knyttet til praktiske behov som tolk osv. men også til mer grunnleggende behov for informasjon og veiledning for å kunne møte de utfordringer den nye livssituasjonen medfører.

4.2. Behov for ressurser

Stor variasjon i behovene

Ressursbehovet knyttet til kvinner med minoritetsbakgrunn varierer svært mye. Noen har korte opphold på krisesentre, og flytter i en del tilfeller tilbake til ektemann, gjerne som følge av press/megling fra familien. Disse utløser ikke noe spesielt høyt ressursbehov ved krisesenteret.

I den andre enden av skalaen har man kvinner som bryter med ektemann og kanskje også med familien, og som har lite nettverk og liten erfaring i å klare seg selv og liten kunnskap om det norske samfunnet. I en del tilfeller har disse også et beskyttelsesbehov, ved at de er truet.

Kvinnene i denne gruppen vil kreve store ressurser før de kan klare seg på egenhånd. Det har vært gjennomført et prosjekt for denne gruppen ved Oslo Krisesenter³. Kvinnene ble etablert i et bokollektiv utenfor selve krisesenteret. Erfaringen er her at de som var nyankomne til landet hadde behov for 8 måneders opphold, mens behovet for de som hadde bodd i Norge før ekteskap ble inngått var på 3 måneder. Dette bistandsbehovet er imidlertid nokså sammensatt, og det må vurderes hvor mye av det som det vil være naturlig å regne inn som et krisesenterbehov. Støtte til boligetablering er for eksempel et kommunalt ansvar knyttet til gjennomføringen av boligpolitikk.

Kvinner med tilsvarende bistandsbehov må man også regne med at kommer til andre sentre, selv om antallet naturlig nok er høyest i Oslo. Dessuten bidrar nok Oslos størrelse og kompleksitet innenfor det offentlige hjelpeapparatet til at ressursbehovet vil noe høyere i Oslo enn på mindre steder. Man må imidlertid regne med at noen av de som oppsøker sentrene vil ha slike

³ Fra krisesenter til eget lokalmiljø, Sigrun Nilsen og Lisa Ormset Prøis, Oslo Krisesenter 2002

omfattende bistandsbehov. Ved andre sentre har man neppe bokollektiv som alternativ for denne gruppen.

Stor variasjon i behovene

Kvinner med minoritetsbakgrunn som oppsøker krisesentre kan på denne bakgrunn ha svært ulikt behov for bistand, og en må regne med at det vil være en fordeling fra relativt små behov, til behov som er langt mer omfattende enn de gjennomsnittlige behov som registreres.

Det er ikke samlet kunnskap systematisk om fordelingen på dette området.

I forhold til etnisk norske, kan brukere med utenlandsk opprinnelse ha behov for mer ressurser på følgende områder:

- Oversettelse – tolketjenester
- Flere møter med hjelpeapparatet
- Større behov for generell informasjon og veiledning
- Lengre botid
- Mer krevende barn
- Større behov for oppfølging etter utflytting fra krisesenteret

Tolketjenester

Det første punktet er et nokså åpenbart behov, siden mange kan lite norsk, enten fordi de nylig er ankommet, eller fordi de i liten grad har vært i kontakt med det norske samfunnet. I den situasjonen kvinnene er i, er det viktig å sikre at det ikke oppstår misforståelser på grunn av språk. Det er også generelt viktig å sørge for oversettelse for å vise at man tar brukerne alvorlig.

Nesten dobbelt så mange møter med hjelpeapparatet

Utenlandske kvinner har behov for å oppsøke flere deler av hjelpeapparatet enn de etnisk norske. Tall fra Oslo viser at tallet på møter i gjennomsnitt er 10 for de norske, og 17 for de som har utenlandsk bakgrunn. De må som regel ha bistand til møtene, og dette representerer derfor et helt tydelig ekstra ressursbehov.

Manglende kunnskap om det norske samfunnet gir tilleggsbehov knyttet til informasjon og veiledning som de etnisk norske ikke har.

Vanskeligere å skaffe bolig

Botiden for kvinner med utenlandsk opprinnelse er lenger enn for de etnisk norske. Det skyldes at de utenlandske har større problemer på boligmarkedet.

På samme måte som utenlandske kvinner vil kreve noe mer ressurser enn etnisk norske, vil barna til kvinnene også kreve mer ressurser dersom de ikke har tilpasset seg det norske samfunnet. For en del barn er imidlertid tilpasningsproblemene mindre enn for mødrene, dersom de har vært i Norge lenge nok, og har gått på norsk barnehage, skole osv.

Oppfølging etter utflytting

Behovet for oppfølging og støtte også etter utflytting fra krisesenteret, kan også være større for en del av kvinnene med minoritetsbakgrunn. Det skyldes at det trenger mer tid til å tilpasse seg det norske samfunnet, og trenger bistand til mange praktiske forhold.

4.3. Anslag på ekstra ressursbehov

Vi har anslått følgende ekstrabehov for ressurser knyttet til utenlandske kvinner (kroner pr bruker):

Ekstra tolketjeneste	400
Flere møter med hjelpeapparatet (10 timer)	2.000
Behov for mer informasjon og veiledning (4 timer)	800
Lengre botid (5 dager á 500)	2500
Mer behov for ressurser til barn	1.000
Til sammen	6.700

Til sammen utgjør dette ca 6.700 kroner pr bruker.

Dette må ses i sammenheng med en kostnad pr bruker på fra 18.000 kroner i Oslo, til 30.000 – 40.000 kroner på mindre sentre.

4.4. Betydning for budsjett og kostnadsmodell

Det er på tilsvarende måte som når det gjelder ressursbehov til barn to spørsmål som må besvares:

- Hvordan påvirker endringene i andel minoritetskvinner utgiftene i dag?
- Hvilke eventuelle justeringer bør legges inn i kostnadsmodellen?

På det første spørsmålet kan vi benytte beregningen over direkte. Dersom en forutsetter at andelen kvinner med minoritetsbakgrunn øker fra 30 til 35 prosent, betyr dette en økning på ca 100 kvinner. Det betyr i så fall at utgiftene på landsbasis øker med ca 700.000 kroner, eller i størrelsesorden 0,5 prosent.

Det finnes ikke data for andelen kvinner med minoritetsbakgrunn i 1999, men vi antar at den var på ca 25 prosent. Dersom den er på 35 prosent i dag, betyr dette økte kostnader på ca 1,5 millioner kroner årlig. I kostnadsmodellen tilsvarer dette ca 1 prosent økning.

5. Frivillige

5.1. Frivilliges bidrag til krisesentre

5.1.1. Mange former for frivillig innsats

Tradisjon for frivillig innsats

Etableringen av krisesentrene var basert på frivillig innsats, og det er fortsatt et betydelig innslag av frivillig innsats ved mange sentre, selv om en del av gått over fra frivillige vakter til ansatte i faste stillinger. Krisesentrene ligger i grenselandet mellom offentlig og privat tilbud og med en blanding av frivillig innsats og offentlig dekket ressursbruk. Selv om utviklingen går i retning av at en større del av ressursbruken blir betalt som ordinær lønn, vil det også i fremtiden være frivillig innsats. Dette kan være ønskelig både for å utløse ressurser og innsats fra private, og for å øke bevisstheten om behovene krisesentrene dekker.

I denne rapporten om kostnadsutvikling er problemstillingen dels å beskrive hva den frivillige innsatsen koster, og dels å drøfte hvilken betydning frivillig innsats har for kostnadsmodellen. Som bakgrunn for dette har vi også kort beskrevet utviklingen i bruk av frivillige.

Det er mange former for frivillig innsats bak krisesentertilbudet:

- Frivillige som tar vakter ved sentre
- Bidrag fra enkeltpersoner og foreninger til enkelte oppgaver.
- Gaver i form av utstyr eller penger.

Det førstnevnte punktet er det desidert viktigste, og er basert på selve grunntanken bak etableringene av sentrene. Vaktene har etter hvert fått betaling, og de er også i økende grad ansatt på ordinære vilkår i arbeidslivet, slik at de får trygderettigheter, pensjon osv.

Bidrag fra enkeltpersoner eller foreninger består som regel i bistand til enkelte aktiviteter. Ett eksempel er å ta barn med på utflukter. Men også tidligere beboere deltar med ulike former for bistand til andre brukere etter at de er flyttet ut.

Gaver

En del krisesentre får gaver fra enkeltpersoner, bedrifter og foreninger. Dette kan være pengestøtte, utstyr eller andre ting som bidrar til å bedre tilbudet ved sentrene.

5.1.2. Dagens situasjon

Frivillig arbeidsinnsats

På 80-tallet var ca 2.700 kvinner engasjert som frivillige ved krisesentre. Arbeidet ble utført gratis eller mot en symbolsk betaling. I dag har de fleste betaling, men det er store variasjoner. Noen får bare kjøregodtgjørelse, mens andre har en godtgjørelse tilsvarende en ordinær timelønn. Mange har en fast betaling pr vakt, på for eksempel 200 – 400 kroner.

Det er svært vanskelig å anslå verdien av denne innsatsen i forhold til om sentrene skulle betale ordinær lønn for arbeidet. Undersøkelsene i 2001 viste at

det i mange tilfeller ikke var så stor forskjell på lønnsutgiftene ved sentre med stort innslag av frivillige vakter, og sentre med bare fast ansatte. Vi har veldig grovt anslått verdien av arbeidet til 5 – 10 millioner kroner årlig.

Tallet på frivillige går ned

Tallet på frivillige er gått ned til ca 700. Flere sentre melder om problemer med å skaffe nok frivillige. Det er liten nyrekruttering, og vaktens gjennomsnittsalder øker.

Dersom dagens utvikling med liten rekruttering fortsetter, vil flere sentre få problemer med å dekke behovet for vakter. Dersom dette søkes løst ved høyere godtgjørelse, vil innsatsen fra frivillige vakter bety lite for kostnadene til krisesentrene.

Frivillig innsats fra andre

En del tidligere brukere yter en del bistand, men det er vanskelig å angi omfanget.

Det er vanskelig å angi omfanget av frivillig innsats fra foreninger osv. Mange av sentrene beskriver slik innsats i årsrapportene, men omfanget er uklart. Innsatsen er neppe stor i forhold til samlet ressursbruk, men kan utgjøre et viktig supplement til sentrenes egen ressursbruk.

Vi har ikke nok kunnskap om utviklingen av omfanget av denne type frivillig innsats.

Gaver

Gaver består både av pengegaver og utstyr. Det er derfor vanskelig å anslå samlet omfang. Vi har ut fra årsmeldingen for en del sentre registrert at gaver dekker fra 0 til 22 prosent av budsjettet. Vi anslår gjennomsnittet til ca 5 prosent. Noen av sentrene med høyest utgifter får også store gaver, mens andre driver uten. Noen sentre med svært lave utgifter og stram økonomi får heller ikke gaver.

Dersom antakelsen om at sentrene får dekket ca 5 prosent av utgiftene ved gaver, utgjør dette 5 – 6 millioner kroner på årsbasis.

Vi har ikke analysert utviklingen i denne type bidrag.

5.1.3. Framtidig innslag av frivillig innsats

Problemstillinger

Spørsmålene man står overfor er i hovedsak følgende:

- Hva skal man forutsette at frivillige bidrar med i fremtiden?
- Hvordan skal frivillig innsats gjenspeiles i kostnadsmodellen?

Man trenger ikke nødvendigvis har svar på det første for å kunne si noe om det sistnevnte, men det kan være nyttig å se kort på hva som kan synes aktuelt.

Fremtidig frivillig innsats

Ved at det både er en sterk nedgang i antallet som arbeider som frivillige, samtidig som godtgjørelsen for slikt arbeid i økende grad får karakter av ordinær lønn, synes det lite aktuelt å forutsette at denne innsatsen rent økonomisk vil bety mye for krisesentrene i fremtiden.

Den øvrige frivillige bistanden regner vi med at vil fortsette, og at det også vil være behov for denne bistanden selv om sentrenes kjerneoppgaver forutsettes dekket gjennom offentlige midler. Det vil alltid være oppgaver som kan utføres av frivillige, og som sentrene vil ha bruk for.

Vi antar at det blant annet kan være aktuelt å bistå brukere på forskjellig måte – dette gjelder særlig tidligere beboere som kan ønske å gjøre en slik innsats. Videre vil det være oppgaver knyttet til barn, også om sentrene har egen bemanning knyttet til barn. Det kan være utflukter, følge til skole osv.

Den frivillige bistanden i form av gaver vil det også være behov for. Selv om de primære behov forutsettes dekket av offentlige midler, vil det være behov for gaver. Her er det en parallell til offentlige sykehus, hvor for eksempel barneavdelingene får en del gaver, selv om tilbudet i utgangspunktet er et hundre prosent offentlig tilbud.

5.1.4. Innpassing i kostnadsmodellen

I modellen som ble foreslått i 2001 ble det forutsatt at vaktene hadde ordinær lønn og at frivillighet eller fast ansatte bare var et spørsmål om tilknytningsform. Det er allerede aksept for å dekke lønnsutgiftene til sentre med bare fast ansatte, og ut fra en likhetsbetraktning kan man ikke forutsette at enkeltsentre forutsettes å dekke utgiftene til personale gjennom frivillig innsats.

Dett betyr egentlig at det er opp til det enkelte senter hvordan det vil tilknytte personalressursene, men at beregningsgrunnlaget i kostnadsmodellen er det samme.

Vi foreslår en tilsvarende betraktning legges til grunn for annen frivillig innsats. Det betyr at de behov som dekkes, regnes inn i grunnlaget for beregning av kostnader, men at sentrene gjerne må bruke frivillige og ta i mot gaver.

En slik betraktning vil ikke hindre frivillig innsats, siden behovene vil være større enn det kostnadsmodellen dekker. Den dekker helt nøkterne og primære behov, og det vil hele tiden oppstå behov ut over dette.

Konklusjonen er altså at kostnadsmodellen forutsettes å omfatte ordinære utgifter, men at man ikke legger inn forutsetninger om at frivillig innsats skal inngå i beløpene man kommer fram til. Frivillig innsats bør være et tillegg som er ønskelig, men ikke strengt tatt nødvendig for å dekke de ordinære behovene ved krisesentre.

Dersom frivillig innsats i form av gaver og utførelse av oppgaver fortsetter som nå - men uten frivillige vakter - anslår vi verdien av slik innsats til å ligge på 5 prosent av samlede utgifter.

5.2. Frivilliges bidrag til incestsentre

5.2.1. Dagens situasjon

Det største senteret (Oslo) har ikke økonomiske bidrag fra private/andre. I resten av landet dekker private 8 prosent av kostnadene. Det vil si at de dekker

16 prosent av de *lokale* kostnadene.

Bruken av frivillig arbeidskraft er liten. Vi har registrert at noen har nevnt at frivillige tar enkelte arbeidsoppgaver, som deler av renhold osv. Sammenlignet med krisesentrene er imidlertid innslaget av frivillig innsats i form av arbeid svært lite.

5.2.2. Betydning for kostnadsmodell

Siden frivillig bistand i hovedsak kommer i form av penger, inngår denne i de beregninger som er gjort i den enkle kostnadsmodellen som ble utarbeidet.

Bistanden beløper seg til et par millioner kroner i året for incestsentrene.

6. Oppdatering av kostnadsmodell

6.1. Krisesentre

6.1.1. Prinsipper for oppdatering

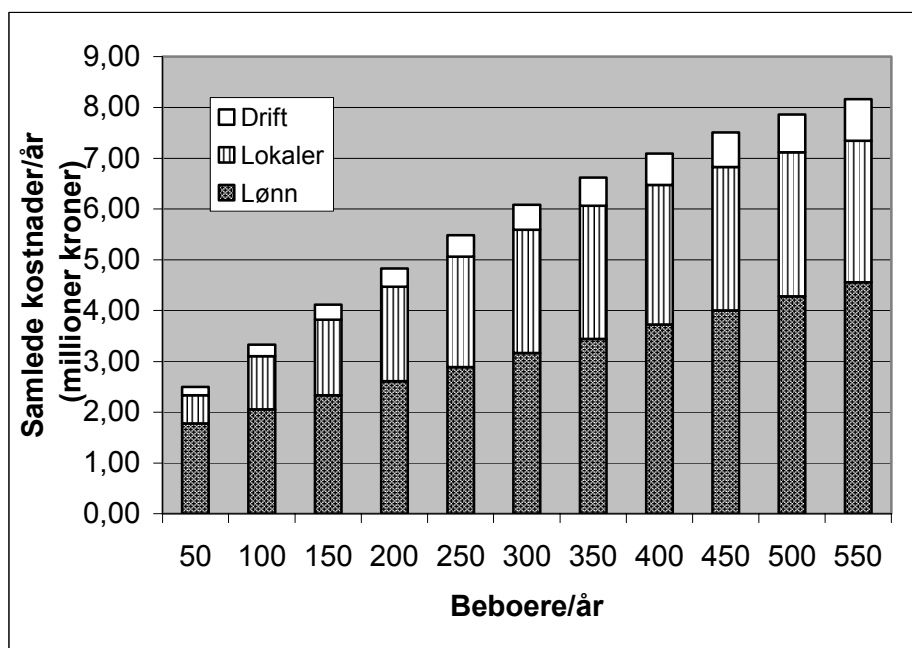
Modellen som ble utviklet i 2001 basert på data fra 1999, var ikke et gjennomsnitt av daværende ressursbruk. Den var en teoretisk angivelse av hva krisesentre ville koste pr år basert på en del forutsetninger om standard på bemanning, lokaler osv. I praksis lå ressursforbruket i 1999 betydelig under det angitte nivået, i hovedsak fordi mange hadde lavere lønnskostnader på grunn av bruk av frivillige, og fordi lokalene enten var for dårligere, eller ble subsidiert av kommunen (eller begge deler).

For å oppdatere modellen fra 2001 har vi gjort følgende:

- Beskrevet modellen fra 2001
- Oppdatert kostnadstallene i henhold til kommunal lønnsvekst.
- Trukket inn virkningen av forhold vi har vurdert foran (barn, fremmedkulturelle og frivillig innsats)
- Vurdert utviklingen av faktiske kostnader i forhold til modellen. Det vil si hvor stort avvik mellom modellens teoretisk beregnede kostnader og faktisk situasjon det var i 1999, og hvor stort avvik det var i 2002.

6.1.2. Modellen fra 2001

Modellen fra 2001 var basert på regnskap fra 1999 og ble presentert i form av figuren nedenfor.



Figur 2 Årlige kostnader samlet

Ved å anvende modellen på de faktiske tall fra 1999, ble det beregnet at

Kommunal lønnsvekst på 21 prosent fra 1999 til 2003

kostnadene årlig ville ligge på ca 140 millioner kroner, mot ca 80 millioner som var faktisk forbruk i 1999. Forskjellen skyldtes i første rekke lønnsutgifter og utgifter til lokaler.

6.1.3. Oppgradering basert på pris- og kostnadsutvikling

Utgiftene i kommunal sektor har fra 1999 til 2003 hatt en vekst på ca 21 prosent. Det vil si at de stipulerte utgiftene på ca 140 millioner i året, øker til ca 172 millioner for 2003, og til ca 178 millioner for 2004.

6.1.4. Justering på grunn av endringer

Som vist foran, bør modellen justeres opp for bedre å ivareta behovet for ressurser knyttet til barn. Dette tilsier 3 prosent økning i kostnadene.

Økning i andelen fremmedkulturelle er anslått å representere et økt ressursforbruk på ca 1 prosent av samlet behov. Anslaget er usikkert fordi tallene for endringer i andel er usikre og fordi anslagene over tilleggsbehov også er usikre.

Til sammen tilsier dette at modellen bør oppjusteres med ca 4 prosent i tillegg til justering for pris/lønnsvekst. Det betyr at samlet beløp i 2003 etter modellen blir på 178 millioner kroner, og at dette øker til 183 millioner kroner i 2004.

6.1.5. Utvikling i avvik mellom modell og faktisk situasjon

Utgiftene i krisesentrene var i 2003 på ca 111 millioner kroner. Det betyr at avstanden mellom den teoretisk beregnede modellen og faktiske utgifter er redusert. I 1999 utgjorde den reelle ressursbruk 57 prosent av modellberegningene, mens andelen i 2003 er kommet opp i 62 prosent.

6.2. Incestsentre

6.2.1. Modellen fra 2001

Modellen fra 2001 ble i sammendraget i rapporten beskrevet på følgende måte:

	Kostnader	Lite fylke	Middels fylke	Stort fylke
	Personal	1 575 000	1 890 000	2 205 000
	Drift	300 000	400 000	500 000
	Lokaler	200 000	300 000	400 000
	Sum kostnader/år	2 075 000	2 590 000	3 105 000
En del behov dekkes sentralt	De sentrale instanser skal dekke behovet for døgnåpen telefon, veiledning og støtte til lokale sentre, samt informasjon til omverdenen, internasjonal representasjon og informasjonsflyt mellom sentrene. En del av disse funksjonene dekkes i dag av sentrene i Oslo og Vestfold.			
	Vi har forutsatt at ressursbehovet til sentrene i Oslo og Vestfold forblir som i dag og at dekning av nye felles behov vil koste et par millioner kroner i året.			

Samlet gir dette kostnader på ca 50 millioner i året. Det ble antatt at det var behov for sentrale instanser i tillegg, slik at samlet ressursbehov ble på 55-60 millioner i året.

Behov for 70 millioner kroner i

Når en nå skal oppdatere disse beregningene, kan en bruke utviklingen i

2003 dersom alle fylker skal ha eget incestsenter

kommunal lønnsutvikling på samme måte som for krisesentrene. Fra 1999 til 2003 betyr dette at sentre i alle fylker gir kostnader på ca 55 millioner kroner i året, pluss 6 – 12 millioner kroner til sentrale tiltak.

Denne beregningen tilsier at man har et tilbud som bruker ca 40 prosent av de ressurser bruk av den foreslåtte kostnadsmodellen tilsier.

7. Kostnader til krisesentre med minimumstilbud

7.1. Innledning

Det er mange indikasjoner på at nærhet til et krisesenter gir økt bruk. Behovet for å være nær et senter kan være knyttet til ulike behov:

- Behov for nærhet til et senter i en oppbruddssituasjon. Det vil si problemstillinger knyttet til transportavstander osv.
- Behov for nærhet til et senter for å kunne bruke senteret som et dagtilbud.
- Barns behov for å kunne opprettholde kontakt med skole, barnehage osv.

Sentre i spredtbygde områder vil bli lite brukt

Utfordringen er å kunne dekke behovene i områder med lang avstand til dagens krisesentre, innenfor akseptable kostnader. Mange av områder med lang avstand til krisesentre i dag har også liten befolkning, og et krisesenter vil uansett bli lite brukt. Det gjelder både ved akutt behov og ved behov for dagtilbud. Når det gjelder det sistnevnte kan slike tilbud også bestå i ulike gruppeaktiviteter som man trenger et visst minimum av deltakere til for at de skal la seg gjennomføre.

Vi har på denne bakgrunn drøftet kort noen teoretiske modeller med sikte på å kunne anslå et mulig ressursbehov og dermed ha et grunnlag for å angi hvilke kostnader det vil være knyttet til å gi et bedre tilbud geografisk.

7.2. Mulige løsninger

Vi har sett på de tre behovene som er angitt over hver for seg, og drøftet til slutt om de kan la seg kombinere.

Behovet for et senter lokalt i en oppbruddssituasjon kan tenkes dekket ved at det finnes en beredskapsleilighet lokalt, samt personale som kan stille opp ved behov. Det har tidligere også vært opprettet lokale krisetelefoner, men vi anser at behovet for et sted å henvende seg på telefon kan dekkes av eksisterende sentre. Da vil man få kostnader til å ha en leilighet (eller flere) i beredskap, og tilsvarende kostnader til beredskap for personale.

Vi har veldig grovt anslått at man klarer seg med en leilighet som koster 12.000 kroner pr måned, eller 150.000 kroner i året. Hvis dette samtidig er steder som har 5 brukere i året, og er bebodd i halve året, anslår vi behovet for å være følgende:

Utgift	Kroner
Husleie	150 000
Beredskapsvakt	100 000
betjening ved behov	200 000
Sum	450 000

Dette er ca halvparten av kostnadene til de minste sentrene som drives i dag.

Et dagtilbud kan etableres ved at personale fra nærliggende sentre reiser ut til de ulike distrikter og arbeider for eksempel en dag i uka. Et slikt tilbud vil i så fall koste ca 100.000 kroner pr år. Det forutsettes et lavt antall brukere.

Behovet for beredskapsbolig kan muligens koples med andre tilsvarende behov i kommunene, slik at kostnadene til lokaler kan reduseres.

Beregningen forutsetter imidlertid at de som benytter tilbudet, kan være alene på senteret. Det vil ikke alltid være mulig eller hensiktsmessig og et slikt tilbud vil bare dekke behovet til en del av de potensielle brukerne.

7.3. Realisme i minimumstilbud?

Teoretisk mulig, og behovet er til stede

Som vist foran, kan en teoretisk sett klare å skissere en form for minimumstilbud. Ut fra den observerte sammenhengen mellom bruk og avstand til nærmeste krisesenter er det heller ingen tvil om at det vil være behov på flere steder for et krisesentertilbud.

Blir tilbudet godt nok?

Spørsmålet er imidlertid om et slikt tilbud blir godt nok, og om det vil bli aktivitet nok til at man vil ha tilstrekkelig erfaring, sosialt liv osv. Mange av tilbudene ved et krisesenter som til sammen gjør at dette er et godt tilbud for mange, er nemlig av en slik karakter at det må være en viss minimumsaktivitet for at de skal la seg realisere. Et minimumstilbud vil derfor både i form av bredden på tilbudet og når det gjelder erfaringen hos de som betjener senteret være dårligere rustet enn et større senter.

Vi er derfor i tvil om minimumsløsninger lar seg gjennomføre i praksis. Man har hatt noen lignende løsninger på mindre steder, men mange av disse har vært lite stabile. Vi er usikre på om dette utelukkende skyldes økonomiske forhold, eller om det også har andre årsaker.

8. utfordringer knyttet til videre utvikling av krisetiltakene

8.1. Krisesentre

Usikkerhet

En del av krisesentrene sliter med usikker økonomi, og de bruker mye tid på å sikre økonomien. Selv om modellen som er brukt for å beregne framtidige behov kan sies å være teoretisk, gir den nokså klare indikasjoner på at ressursbehovet ikke blir dekket samlet sett.

For små ressurser

Både de som direkte har vært nedleggingstruet, men også en del andre krisesentre har så lavt ressursforbruk at de ligger langt under det som er beregnet som et rimelig behov. utfordringene er derfor både å gjøre situasjonen sikrere for de som i dag er preget av stor usikkerhet, og på lengre sikt å bringe ressurstilgangen opp på det nivå som er beregnet som nødvendig for et rimelig godt tilbud.

Manglende geografisk dekning

Det er videre en utfordring knyttet til den dårlige geografiske dekningen i enkelte områder. Samlet sett er dette av nokså marginal betydning økonomisk, men det kan være vanskelig å drive et tilstrekkelig godt tilbud når aktiviteten blir så lav som den må bli for et minimumstilbud i et tynt befolkete område. utfordringen her består i å finne løsninger som sikrer brukerne nærhet og som samtidig gir tilfredsstillende kvalitet.

8.2. Incestsentrene

Manglende geografisk dekning

Fire fylker har ikke incestsenter. Selv om erfaring viser at mange reiser langt for å komme i kontakt med et senter, vil jevnlig bruk være vanskelig dersom det ikke er mulig å reise til og fra på dagen, helst i løpet av kvelden.

Det ligger derfor en stor utfordring i å få etablert en bedre geografisk dekning av incestsentre. De vansker de eksisterende sentre har med finansiering indikerer at etablering av nye vil være vanskelig, og at man ikke kan regne med dette med dagens finansieringsordning.

Behov for tilbud om overnatting?

Det er videre et spørsmål om det er behov for større utbredelse av tilbudet om overnatting, eller om dette behovet kan dekkes av andre tilbud. Økningen som er registrert i Vestfold kan indikere at behovet kan være betydelig, men siden et slikt tilbud ikke finnes i store deler av landet, er kunnskapen om dette behovet begrenset.

Økende usikkerhet

De fleste sentrene har stor usikkerhet knyttet til økonomien, og de bruker mye tid og ressurser på å sikre tilstrekkelig lokal støtte. Usikkerheten ser ut til å ha økt de siste årene, og også de to største sentrene – Vestfold og Oslo – melder om usikkerhet knyttet til økonomi. Problemene er størst i Vestfold.

Usikkerheten for sentrene er blant annet knyttet til følgende forhold:

- En del kommuner har trukket tilbake tilsagn om støtte på grunn av signaler om ny finansieringsordning.
- Støtte til incestsentre taper i kampen om kommunale ressurser.
- Usikkerhet omkring fordeling mellom fylker og helseregioner har forlenget beslutningsprosessen og gitt mindre støtte som resultat.

- Kommuner som gir støtte, har ønsket å støtte i forhold til ”sine” registrerte brukere for å slippe å betale for brukere fra kommuner som ikke gir støtte.

Situasjonen med at bare noen kommunen yter støtte til et tilbud alle bruker, er på lang sikt uholdbar

Vi tror det er spesiell grunn til å være oppmerksom på det siste punktet. Det innebærer at kommuner vegrer seg for å betale når de ser at de også bidrar til en aktivitet som betjener brukere fra kommuner som ikke yter støtte. I en presset økonomisk situasjon blir det vanskeligere og vanskeligere for kommunene å akseptere å betale for ”gratispassasjerer”. Det er samtidig både etisk og praktisk vanskelig for sentrene å nekte brukere fra ikke-betalende kommuner støtte når de henvender seg. En slik situasjon er overkommelig for krisesentertilbudet, hvor bare noen få av de minste kommunene unnlater å støtte. For incestsentrene er det imidlertid i mange tilfeller bare halvparten av kommunene i nedslagsfeltet som yter støtte.

På lengre sikt er det trolig bare realistisk å regne med at tilbudet kan opprettholdes dersom enten langt større andel kommuner yter støtte, eller at ansvaret for støtte flyttes til andre instanser på regionalt eller statlig nivå.

Usikkerhet omkring framtidig finansiering reduserer lokal støtte

Det er videre grunn til å peke på de gjensidige virkningene av at det er usikkerhet om hvordan sentrene skal finansieres i fremtiden. Forventninger om en ny ordning har bidratt til at kommuner har opplevd økt usikkerhet og trukket sine tilsagn om støtte. Dette påvirker i sin tur sentrene.

Økonomisk sett har sentrene i Oslo vært i en særstilling. Disse får tildelt alle lokale ressurser fra kommunen, og aktiviteten har vært knyttet til en kommunal handlingsplan. Sentrenes rolle har altså vært inne i det kommunale plansystemet, og de har dermed også hatt en budsjettmessig legitimering.

De andre sentrene har et mye mer sammensatt bilde når det gjelder lokal støtte. Mye av støtten kommer fra regionale instanser (fylker og helseforetak) og situasjonen er i øyeblikket i endring, noe som skaper ekstra usikkerhet.

Tilknytning til offentlige plandokumenter er viktig

Øvrige sentres aktivitet ser også i mye mindre grad ut til å være knyttet til offentlige planer, noe som gjør situasjonen mer labil og tilfeldig. Det er imidlertid rapportert om et par tilfeller hvor støtte er lagt inn i kommunenes langtidsprogram. Det gir en mer forutsigbar situasjon selv om beløpene selvsagt kan justeres årlig. Det er derfor behov for å synliggjøre mål og tiltak knyttet til incestsentre bedre i det offentlige planverket hos de instanser som gir støtte, og det vil være en fordel om formen på dette kunne bli mer ensartet. Dette gjelder nokså generelt for alle slags tiltak, men incestsentrene ser ikke ut til å bli tilstrekkelig ivaretatt på denne måten fordi de ligger i grenselandet mellom offentlige tiltak og frivillig/privat innsats.

Når det gjelder sammensetning av brukere, er incestsentrene mye mindre lokale enn krisesentrene ved at omlandet er større, og brukerne, i alle fall i sin første kontakt med sentrene, legger mindre vekt på avstand.

Det haster med å starte en diskusjon om finansiering av incestsentre

Krisesentrenes framtidige stilling er tatt opp av Kvinnevoldsutvalget og således spilt inn i den offentlige debatten. Det samme gjelder ikke incestsentrene.

Problemen til noen sentre med å skaffe midler for 2004 indikerer imidlertid at det haster også for incestsentrene med å finne en mer stabil plattform for

Mye peker i retning av en regional løsning for incestsentrene

framtidig drift.

Både bruken av sentrene og sammensetningen av dagens finansiering av de andelene som ikke kommer fra staten, peker i retning av regionale løsninger både for organisering og ressurstildeling. Dette betyr ikke at modellen som er omtalt foran med kostnadsberegning knyttet til hvert fylke er feil som grunnlag for å beregne ressursbehov, men det kan tenkes at fylkesnivået i enkelte tilfeller kan gi for små enheter til å utvikle et godt tilbud.

Her må man se på hvordan blant annet helsevesen og barnevern er organisert, og se om incestsentrene kan passes inn i dette bildet.