

Forslag om lovfesting av krisesenter tilbudet



Høringsnotat

Forslag om lovfesting av krisesentertilbudet

Oktober 2008



BARNE- OG LIKESTILLINGSDEPARTEMENTET

Innholdsfortegnelse

SAMMENDRAG - HOVEDINNHold	5
1 INNLEDNING	6
1.1 BAKGRUNN	6
1.2 ARBEIDET MED HØRINGSNOTATET	7
1.3 AVGRENSNING	8
1.4 OPPBYGGING AV HØRINGSNOTATET	8
2 DAGENS KRISESENTERTILBUD	9
2.1 KRISESENTERTILBUDET OG BRUKERNE	9
2.2 NÆRMERE OM BRUKERE MED SÆRLIGE BEHOV OG TILRETTELEGGING	15
2.3 GEOGRAFISK DEKNING OG TILGJENGELIGHET	19
2.4 ORGANISERING OG DRIFT AV KRISESENTRENE	21
2.5 FINANSIERING OG KOSTNADER	22
3 DET ØVRIGE TJENESTETILBUDET TIL VOLDSUTSATTE	25
3.1 SOSIALTJENESTEN OG ARBEIDS- OG VELFERDSETATEN	25
3.2 HELSETJENESTEN	26
3.3 FAMILIEVERNET	28
3.4 BARNEVERNET	29
3.5 POLITI OG RETTSAPPARAT	30
3.6 ANDRE KOMPETANSEMILJØER OG TILBUD TIL VOLDSUTSATTE	32
4 LOVFESTING AV KRISESENTERTILBUDET – VURDERING OG FORSLAG	34
4.1 HVA SKAL LOVFESTES OG FORANKRING AV TILBUDET	34
4.2 KOMMUNENS ANSVAR OG INNHOLDET I KRISESENTERTILBUDET	38
4.3 MÅLGRUPPER FOR KRISESENTERTILBUDET	41
4.4 KVALITETEN I TILBUDET OG TILRETTELEGGING FOR ULIKE MÅLGRUPPER	49
4.5 ANDRE KVALITETSINDIKATORER FOR KRISESENTERTILBUDET	52
4.6 SAMORDNING AV TJENESTER	55
4.7 TAUSHETSPLIKT OG OPPLYSNINGSPLIKT	58
4.8 POLITIATTEST	61
4.9 INTERNKONTROLL OG KOMMUNALT TILSYN	63
4.10 STATLIG TILSYN	64
4.11 FORHOLDET TIL SVALBARD	66
5 ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER	67
5.1 SAMFUNNSØKONOMISKE KONSEKVENSER/NYTTENVIRKNINGER	67
5.2 ØKONOMISKE KONSEKVENSER FOR OFFENTLIGE BUDSJETTER	68
5.3 RAMMEFINANSIERING ELLER ØREMERKET TILSKUDD	70
5.4 ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER OG OVERGANGSORDNINGER	71
6 MERKNADER TIL DEN ENKELTE PARAGRAF I LOVUTKASTET	75
7 LOVUTKAST	80

Sammendrag - hovedinnhold

Barne- og likestillingsdepartementet sender med dette forslag om å lovfeste krisesentertilbudet på høring. Forslaget innebærer lovgivning og ny forvaltnings- og finansieringsordning for krisesentertilbudet til personer utsatt for vold i nære relasjoner. Forslaget er en oppfølging av Soria Moria-erklæringen, hvor det ble varslet at regjeringen vil lovfeste krisesentertilbudet.

Departementet foreslår at det utarbeides en egen lov som pålegger kommunen ansvar for å sørge for at personer utsatt for vold i nære relasjoner og medfølgende barn gis et godt og helhetlig krisesentertilbud.

Forslaget bygger på kjernetilbudet ved dagens krisesentre, og innebærer at kommunen skal sørge for at voldsutsatte gis helhetlig hjelp og oppfølging, herunder tilbud om:

- et krisesenter eller tilsvarende gratis heldøgns, trygt og midlertidig botilbud, og et gratis dagtilbud, hvor brukere mottar støtte og veiledning
- heldøgns råd og veiledning per telefon
- informasjon om rettigheter, bistand til kontakt med øvrig tjenesteapparat, og oppfølging i reetableringsfasen
- samordning av tjenester og individuell plan, dersom brukere har behov for langvarige og koordinerte tjenester
- kvalifisert tolk når situasjonen tilsier det

Krisesentertilbudet skal som i dag være et lavterskeltilbud, slik at personer utsatt for vold eller trusler om vold i nære relasjoner kan henvende seg direkte, uten timeavtale eller henvisning.

Departementet understreker at det er ansvaret for et nærmere definert tilbud som legges på kommunen, ikke krav om spesielle løsninger. Kommunen kan selv velge hvordan den vil organisere, drifte og lokalisere krisesentertilbudet. Departementet legger til grunn at det vil være behov for interkommunale løsninger og at kommunene i størst mulig grad vil inngå driftsavtaler med eksisterende krisesentre.

Forslaget inneholder også utkast til regler om taushetsplikt, opplysningsplikt og politiattest for personer som arbeider eller utfører tjenester for krisesentertilbudet.

Lovutkastet foreslår videre at kommunen skal føre internkontroll for å sikre at de virksomheter og tjenester som utgjør krisesentertilbudet, utfører sine oppgaver i samsvar med krav fastsatt i lov eller forskrift. Videre inneholder lovutkastet forslag til at det skal føres statlig tilsyn med kommunens oppfyllelse av nærmere definerte plikter.

Krisesentrene har vært drevet og drives fremdeles delvis som en frivillig virksomhet med beskjedne økonomiske rammer. Dersom det innføres en kommunal plikt i tråd med lovutkastet, anslås dette å føre til en samlet økning av kostnadene. Målsettingen er et krisesentertilbud med jevnere kvalitet, samt et godt, helhetlig og samordnet tilbud for brukere.

Dersom det innføres en kommunal plikt til å sørge for et krisesentertilbud, tilsier dette at midler til krisesentertilbudet går inn i kommunens rammetilskudd.

1 Innledning

Forslag om lovfesting av krisesentertilbudet gjelder innføring av en kommunal plikt til å sørge for at personer utsatt for vold i nære relasjoner gis helhetlig hjelp og oppfølging i form av et krisesentertilbud og samordning av tjenester for brukere.

Barne- og likestillingsdepartementet sender med dette på høring forslag om lovfesting av krisesentertilbudet. Høringsfristen er 15. januar 2009.

1.1 Bakgrunn

Vold i nære relasjoner er en alvorlig trussel mot liv og helse. Det er et sammensatt fenomen som spenner fra enkelthendelser til langvarig og omfattende mishandling. Vold i nære relasjoner rammer kvinner, menn og barn. Kvinner er i betydelig større grad enn menn utsatt for den mest alvorlige volden, der vedvarende bruk av psykisk og fysisk vold ofte kan inngå i et mer omfattende makt- og kontrollregime. I sin ytterste konsekvens kan vold i nære relasjoner føre til tap av menneskeliv. 20-30 prosent av alle drap begås av nåværende eller tidligere kjæreste, ektefelle eller samboer.¹ Drap i nære relasjoner rammer i hovedsak kvinner. Vold i nære relasjoner skal forebygges og bekjempes.

Krisesentrene har de siste 30 årene hatt en sentral rolle i arbeidet mot vold mot kvinner spesielt og vold i nære relasjoner generelt. De første krisesentrene i Norge hadde sitt utspring i kvinnebevegelsen på 1970-tallet. Krisesentrene vokste fram som private tilbud basert på idealer om kvinnefellesskap og søstersolidaritet. De fleste sentrene ble etablert i perioden 1980 til 1985 og var drevet av frivillige. I 1982 vedtok krisesentrene en ideologisk plattform som ser vold mot kvinner i et kjønns- og maktperspektiv. Religiøs og politisk uavhengighet og krav om full offentlig finansiering er sentrale elementer i plattformen. Diskusjoner rundt plattformen førte til en deling av krisesenterbevegelsen og i 1990 ble paraplyorganisasjonen Norsk Krisesenterforbund etablert. Krisesentersekretariatet ble stiftet i 1994.²

Krisesentrene er et vesentlig ledd i samfunnets bistand til voldsutsatte kvinner og deres barn. Dagens krisesentre er et lavterskeltilbud som tilbyr voldsutsatte kvinner og deres barn et beskyttet sted å bo i en overgangsfase. Sentrene tilbyr også samtaler og veiledning per telefon eller ved personlig oppmøte. Det er ingen krav til henvisning eller timeavtale. Krisesentrene drives etter prinsippet om hjelp til selvhjelp. Sentrene tilbyr ikke behandling, men veileder og assisterer brukerne i kontakten med andre deler av hjelpeapparatet. De fleste sentrene driver også informasjonsvirksomhet, og mange sentre arbeider for å øke det offentlige tjenesteapparatets kunnskap om vold i nære relasjoner.

¹ Handlingsplan Vendepunkt – Vold i nære relasjoner (2008-2011)

² Ifølge Jonassen og Stefansen er den mest markante forskjellen mellom de to krisesenterorganisasjonene, det kvinnepolitiske engasjementet som beskrives i plattformen til Krisesentersekretariatet. Jonassen og Stefansen (2003) *Ideologi eller profesjonstenkning? En statusrapport fra krisesentrene*. Kompetansesenter for voldsofferarbeid.

Det hersker alminnelig enighet om at krisesentrene gir et nødvendig tilbud som yter viktig hjelp og støtte til voldsutsatte kvinner og barn. I tidligere utredninger og Stortingsbehandlinger er behovet for og ønsket om å sikre krisesentertilbudet sterkt vektlagt. Krisesentervirksomheten er i hovedsak offentlig finansiert. Det offentlige tilskuddet er delt mellom stat og kommune.

I 2001 ble det oppnevnt et utvalg til å utrede problemstillinger omkring vold mot kvinner fra nåværende eller tidligere samlivspartner.³ Utvalget la frem en enstemmig innstilling 4. desember 2003; NOU 2003:31 *Retten til et liv uten vold. Menns vold mot kvinner i nære relasjoner*. Utvalget anbefalte at det utarbeides en egen krisesenterlov tilpasset sentrenes særpreg og tilbud.

I regjeringens tiltredelseserklæring, Soria Moria-erklæringen, står det at ”regjeringen vil lovfeste krisesentertilbudet.” Det fremgår også at ”regjeringen vil 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.” Regjeringen ønsker å tydeliggjøre at det er et offentlig ansvar å sikre at ofre for vold i nære relasjoner tilbys helhetlig og individuelt tilpasset hjelp og oppfølging, herunder et midlertidig botilbud i form av et krisesenter eller tilsvarende trygt oppholdssted.

Departementets forslag om å lovfeste krisesentertilbudet utdypes i dette høringsnotatet, og er en oppfølging av Soria Moria-erklæringen. Arbeidet med å utrede lovfesting av krisesentertilbudet er også en del av gjennomføringen av Vendepunkt – Handlingsplan mot vold i nære relasjoner (2008-2011).

1.2 Arbeidet med høringsnotatet

En interdepartemental arbeidsgruppe under ledelse av Barne- og likestillingsdepartementet med representanter fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Justis- og politidepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet har foretatt en intern utredning som ligger til grunn for høringsnotatet. Senter for Statlig Økonomistyring (SSØ) har deltatt i deler av utredningsprosessen.

Høringsnotatet baserer seg i hovedsak på utredninger og rapporter som NOU 2003:31 *Retten til et liv uten vold. Menns vold mot kvinner og barn*, Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress (2008) *Kunnskap - kvalitet - tilgjengelighet. En nasjonal utredning om krisesentrenes kompetanse og tilgjengelighet*, Statistisk sentralbyrå (2008 og 2007), *Rapportering fra krisesentrene 2007 og 2008*, samt Vista Utredning AS (2001) *Kostnadsmodell for krisesentre og incestsentre*; (2004) *Kostnader for krisesentre og incestsentre*; (2008) *Oppdatert kostnadsmodell for krisesentrene*. Referanser til andre dokumenter er oppgitt i fotnoter.

³ Utvalget ble bedt om å vurdere hvordan stillingen til kvinner utsatt for menns vold i nære relasjoner kan styrkes, blant annet gjennom forbedringer og innskjerping av lovverket, iverksettelse av forbedrede forebyggende tiltak, samt utvikling av tiltak for at de voldsutsatte kan bli møtt av offentlige instanser på en bedre måte.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Justis- og politidepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet, Sosial- og helsedirektoratet (Shdir), Helsetilsynet og Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) har bidratt med tekstinnspill. Norsk Krisesenterforbund og Krisesentersekretariatet har kommet med verdifulle innspill i prosessen.

1.3 Avgrensning

I NOU 2003:31 *Retten til et liv uten vold* anbefaler utvalget en rekke tiltak for å bedre hjelpe- og behandlingstilbudet til voldsutsatte kvinner og barn. Hovedmålet med dette høringsnotatet er å vurdere samt foreslå hvordan et offentlig ansvar for et krisesentertilbud kan lovfestes. Høringsnotatet omtaler derfor først og fremst juridiske og økonomiske virkemidler som kan bidra til å sikre et krisesentertilbud for personer utsatt for vold i nære relasjoner. Andre virkemidler vurderes i andre sammenhenger og omtales bare i den grad de er egnet til å belyse lovfestingen av krisesentertilbudet.

I høringsnotatet vurderes ikke tiltak for å bedre andre offentlige tjenester som har betydning for personer utsatt for vold i nære relasjoner. Det vises til handlingsplaner mot vold i nære relasjoner, tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og menneskehandel hvor det iverksettes tiltak for å bedre hjelpen til personer utsatt for vold i nære relasjoner. Nevnte handlingsplaner omfatter også tiltak for å øke kompetanse og samarbeid mellom ulike deler av tjenesteapparatet som retter seg mot personer utsatt for vold og overgrep.

Høringsnotatet omhandler ikke et tilbud til voldsutøvere. Krisesentrene er et tilbud til voldsutsatte, og departementet anser det ikke som hensiktsmessig å skulle endre dette. Det vises her til det pågående arbeidet med å etablere et landsdekkende hjelpe- og behandlingstilbud til voldsutøvere der Alternativ til vold (ATV) og familievernet har sentrale roller.

Tilbud og tiltak som gjelder håndtering av andre problemer i samlivet, som for eksempel rådgivning i forbindelse med samlivsbrudd og andre forhold som ikke kan relateres til vold, drøftes ikke i høringsnotatet. Det vises her til det pågående arbeidet med å styrke familievernet mv.

1.4 Oppbygging av høringsnotatet

Krisesentervirksomheten er ikke tidligere lovregulert. Dagens situasjon beskrives i de to følgende kapitlene. I kapittel to skildres de eksisterende krisesentrene og bruken av dagens krisesentertilbud. Kapittel tre gir en kort presentasjon av det øvrige tjenesteapparatet som kan være relevant for voldsutsatte. Kapittel fire inneholder departementets vurderinger og forslag til lovfesting av krisesentertilbudet. Her presenteres departementets forslag til hva som bør lovreguleres og hvordan dette kan gjøres. I kapittel fem vurderes økonomiske og administrative konsekvenser av forslaget. Kapittel seks inneholder merknader til de enkelte foreslåtte bestemmelsene. I kapittel syv følger utkast til lovforslag.

2 Dagens krisesentertilbud⁴

I dag er det 51 krisesentre fordelt på alle landets fylker. Krisesentrene har ulike former for eierskap og organisering. 11 sentre er kommunale eller interkommunale, mens de resterende 40 er private. Med unntak av to, er alle krisesentrene organisert i en av de to paraplyorganisasjonene. 34 sentre er organisert i Krisesentersekretariatet og 15 i Norsk Krisesenterforbund.

Det eksisterer per i dag ingen lov som regulerer krisesentrenes tjenester eller arbeidsområde. Barne- og likestillingsdepartementets rundskriv med retningslinjer for statstilskudd til krisesentre og voldtektssentre (Q-1) revideres årlig og regulerer til en viss grad krisesentrenes faglige innhold og oppgaver. Andre retningslinjer for krisesentertilbudet har krisesentrene i stor grad utviklet selv gjennom sine paraplyorganisasjoner. Krisesentersekretariatet har utarbeidet minimumsstandarder for innhold og hjelpetilbud hos sine medlemssentre, i tillegg til etiske retningslinjer og retningslinjer for taushetsplikt. Norsk Krisesenterforbund har utviklet yrkesetiske retningslinjer for sine medlemssentre.

2.1 Krisesentertilbudet og brukerne

”Krisentrenes opprinnelige visjon var at det voldsutsatte kvinner trengte, var et trygt husvære og støtte fra andre beboere og krisesentermedarbeidere. Man trodde dette ville være nok for å gjenvinne kontrollen over sitt liv”.⁵ Gjennom 30 års praksis har krisesentrene utviklet flere tilbud enn husvære og støtte til brukerne.

Basert på Vistas utredninger fra 2001, 2004 og 2008, Krisesentersekretariatets minimumsstandarder,⁶ samt NKVTS’ kartlegging av innholdet i krisesentertilbudet, kan vi sette opp følgende oversikt over kjernetilbudet til dagens krisesentre:

- Døgnåpent tilbud om råd og veiledning per telefon
- Trygt og midlertidig botilbud
- Dagtilbud – til tidligere brukere av botilbud og andre som har et trygt bosted
- Samtaletilbud, individuelt og i form av selvhjelpsgrupper
- Oppfølging i reetableringsfasen

⁴ Fremstillingen i dette kapittelet er basert på følgende rapporter: Kleven og Lien (2007) *Rapportering fra krisesentrene 2006*, Statistisk sentralbyrå; Hirsch og Nørgaard (2008) *Rapportering fra krisesentrene 2007*, Statistisk sentralbyrå; Jonassen, Sogn, Mathiesen Olsvik og Hjemdal (2008) *Kunnskap-kvalitet-tilgjengelighet. En nasjonal utredning om krisesentrenes kompetanse og tilgjengelighet*, Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress; Bredal og Orupabo (2008) *Et trygt sted å bo. Og noe mer. Evaluering av botilbudet til unge som bryter med familien på grunn av tvangsekteskap*. Institutt for samfunnsforskning., Bufdir (2007) *En kartlegging av krisesentrenes tilgjengelighet i Norge*. Tiltak 14 i handlingsplanen ”Vold i nære relasjoner” (2004 -2007), Nielsen (2007) *Er hjelpen nærmest? Kvinner som avvises ved krisesentrene i Norge*, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (upublisert), Jonassen og Stefansen (2003) *Ideologi eller profesjonstenkning? En statusrapport om krisesentrene*. Kompetansesenter for voldsofferarbeid. Krisesentrene og krisesenterorganisasjonenes årsrapporter for 2006. Referanser til andre rapporter og dokumenter er oppgitt i fotnoter.

⁵ Tove Smaadahl i Storberget, Braathen, Rømming, Skjørten og Aas-Hansen (red.) (2007) *Bjørnen sover. Om vold i familien*, Aschehoug.

⁶ Krisesentersekretariatet (2006) *Minimumsstandarder for krisesentrene*.

- Bistand til kontakt med og følge til hjelpeapparatet
- Utadrettet virksomhet i form av opplæring og informasjon om vold i nære relasjoner til publikum, hjelpeapparatet og offentlige myndigheter
- Særskilte tiltak for ulike brukergrupper

Kjernetilbudets omfang varierer fra senter til senter og en del sentre har også andre tilbud til voldsutatte.⁷ Hvilke tilbud det enkelte kriesesenter gir, avhenger blant annet av senterets økonomiske og organisatoriske rammebetingelser, og hvilke brukergrupper som oppsøker senteret. Hvor godt utbygd hjelpeapparatet er i de områdene kriesesenteret dekker, påvirker også senterets tilbud.

2.1.1 Døgnåpent tilbud om råd og veiledning på telefon

En viktig del av kriesesentrenes virksomhet er samtaler med personer utsatt for vold i nære relasjoner. De fleste kriesesentrene har et døgnkontinuerlig tilbud om råd og veiledning per telefon. Kriesesentrene skiller mellom krisetelefoner og andre typer telefonhenvendelser.⁸ Ifølge Statistisk sentralbyrås rapportering fra kriesesentrene for 2007 hadde kriesesentrene 13 796 registrerte krisetelefonhenvendelser.

2.1.2 Trygt og midlertidig botilbud

Alle landets kriesesentre gir et tilbud om midlertidig overnatting til voldsutsatte kvinner og medfølgende barn. I 2007 overnattet 1 797 kvinner på kriesesentrene og det ble til sammen registrert 2 234 opphold i løpet av året.⁹ Det totale antallet overnattingsdøgn var 62 509.¹⁰ Antall opphold på kriesesentrene har vært nokså stabilt fra midten av 1980-tallet frem til i dag. Gjennomsnittlig lengde på opphold har imidlertid steget fra rundt 20 døgn i 2003 til rundt 28 døgn i 2007. Alle beboere i 2006 var kvinner, i 2007 ble syv beboere registrert som menn.¹¹

I 2007 hadde 45 prosent av beboerne med seg barn, og for 1 420 barn ble det registrert totalt 1 766 opphold. Av alle oppholdene til barn var 20 prosent gjentatte opphold.¹² 26 prosent av beboere med barn dro tilbake til overgriper. Tilsvarende tall for beboere uten barn var 21 prosent. Kvinner med barn bodde i gjennomsnitt 29 døgn på kriesesenteret mot 27 døgn for kvinner uten barn. Tre prosent av barna var fem år eller yngre, 35 prosent var mellom seks og 12 år, mens 11 prosent av barna var 13 år eller eldre. Unntaksvis tar kriesesentrene imot barn under 18 år som ikke er i følge med mor eller annen omsorgsperson.

⁷ Noen kriesesentre er også incestsentre.

⁸ Med krisetelefoner forstås henvendelser der kontakten opprettes for første gang mellom en bruker og kriesesenteret, eller kontakt fra privatperson eller offentlige kontakter på vegne av brukeren. I tillegg registreres hendelser der nye situasjoner har oppstått, selv om brukeren har vært i kontakt med kriesesenteret tidligere.

⁹ Personer som overnatter på kriesesentrene en eller flere netter omtales som beboere. Med opphold menes de gangene beboerne overnattet på et senter.

¹⁰ Tilsvarende tall for 2006 er 1 899 beboere, 2 387 opphold og 59 014 oppholds-døgn. Det betyr en nedgang i antall beboere og antall opphold fra 2006 til 2007, men en økning i antall oppholds-døgn. Det betyr at beboerne oppholdt seg i snitt i flere døgn på kriesesentrene i 2007 enn i 2006.

¹¹ Tre av de syv som er registrert som menn var under 18 år, og dermed barn.

¹² Andel gjentatte opphold for barn har økt jevnt siden 2005, da var andel gjentatte opphold 11 prosent, mens den var 16 prosent i 2006.

Beboernes situasjon ved henvendelsen til krisesentrene

Statistisk sentralbyrås rapportering fra krisesentrene for 2007 viser at 92 prosent av beboerne hadde vært utsatt for gjentatte overgrep før de oppsøkte et krisesenter. Bare åtte prosent kom på grunn av en engangshendelse. 68 prosent av beboerne meldte om psykiske skader, mens 37 prosent oppga fysiske skader. 82 prosent oppga nåværende eller tidligere ektefelle, samboer eller kjæreste som overgriper. 15 prosent oppga at de hadde vært utsatt for flere enn én overgriper.

I 2007 hadde 58 prosent av krisesenterbeboerne etnisk minoritetsbakgrunn.¹³ Av disse rapporterte en av tre at overgriper hadde etnisk norsk bakgrunn. Beboere med etnisk minoritetsbakgrunn er gjennomgående yngre enn beboere uten etnisk minoritetsbakgrunn. Nærmere tre av fire krisesenterbeboere var under 40 år. En av 10 beboere på sentrene var 50 år eller eldre, to prosent var under 18 år.

Flertallet av krisesentrenes beboere står utenfor arbeidslivet. I 2007 var 32 prosent av beboerne i inntektsgivende arbeid (heltid eller deltid) mot to til tre ganger så mange blant kvinner i tilsvarende aldersgrupper i befolkningen totalt. Mange beboere er økonomisk avhengige av ektefelle eller samboer. Dette gjelder i noe større grad for beboere med etnisk minoritetsbakgrunn enn for beboere uten etnisk minoritetsbakgrunn. Blant beboere uten etnisk minoritetsbakgrunn mottok rundt halvparten stønad, trygd eller pensjon, mens dette bare gjelder 17 prosent av beboere med etnisk minoritetsbakgrunn.

Åpningstider og botidsgrense

Mens antall krisesentre har vært relativt stabilt siden midten av 1980-tallet, er åpningstiden for sentrene gradvis utvidet. De fleste krisesentre er bemannet hele eller tilnærmet hele døgnet. Åtte krisesentre oppgir at de ikke har bemanning hele døgnet. De sentrene som har begrensninger i åpningstiden kan kontaktes via telefon (bakvaktordning) eller via politiet. De fleste krisesentrene har en botidsgrense på tre måneder. Enkelte brukere benytter imidlertid overnattingstilbudet over en lenger periode på grunn av særlige forhold knyttet til bakgrunn eller overgrepshendelser. Lengden på oppholdet er ofte avhengig av boligmarkedet eller tilbudet om overgangsbolig fra kommunen. Mange, særlig kvinner med etnisk minoritetsbakgrunn, har vansker med å finne et sted å bo etter krisesenteroppholdet. Krisesenterorganisasjonene peker på den lange botiden til enkelte brukere som et problem.

Ni krisesentre disponerer til sammen 15 overgangsboliger. Med overgangsbolig menes en boligenhet som krisesenteret disponerer, der tidligere beboere kan bo i en mellomfase mellom opphold på krisesenteret og innflytting i egen bolig.¹⁴

Kostnader ved opphold

Krisesentrene skal være lett tilgjengelige. Det er derfor ikke tillatt å kreve betaling av brukerne, utover et mindre beløp til matutgifter.¹⁵ Barne-, ungdoms- og familiedirektoratets kartlegging fra 2006 viser at 28 krisesentre ikke krever betaling, mens de resterende sentrene tar betalt fra rundt 50 kroner til i overkant av 100 kroner per døgn i matpenger.

¹³ Andelen beboere med etnisk minoritetsbakgrunn fordelt på sentrene varierer fra 0 til 79 prosent.

¹⁴ Overgangsboligene er ikke inkludert i statistikken som viser beboere og overnattingsdøgn.

¹⁵ Rundskriv Q 1/2008, *Retningslinjer for statstilskudd til krisesentre og voldtektssentre*, Barne- og likestillingsdepartementet.

Krisesentrenes lokaler

De fleste krisesentrene holder til i større eneboliger eller leiligheter i boligstrøk i tettsteder eller byer. Enkelte sentre disponerer to boliger, som oftest et hus og en leilighet. De færreste av dagens krisesentre er bygget for formålet. Størrelsen på lokalene varierer fra en leilighet på 80 kvm med to soverom til en boligård på 2800 kvm boflate med 25 soverom. De fleste sentrene har fra to til fem soverom for beboere, og gjennomsnittet er 15 sengeplasser til beboere.

Krisesentrenes lokaler skal dekke brukernes boligbehov i en avgrenset periode. Så langt det er mulig får beboerne egne soverom, men ved enkelte sentre må brukene dele rom dersom det er mange beboere. Alle krisesentre har stue og kjøkken som kan disponeres av beboere. Som oftest er bad felles. 53 prosent av sentrene har ikke samtalerom og 82 prosent har ikke besøksrom. Ved de mindre sentrene er lokalene lite fleksible når det bor flere husstander på senteret. Dette gjelder både sanitære forhold, oppholdsrom og inne- og utendørs plass til barns aktiviteter. Små og dårlige lokaler kan være et reelt hinder for en god og effektiv drift. Når det gjelder tilrettelegging av krisesentrenes lokaler for brukergrupper med særskilte behov, omtales dette under 2.2.

Sikkerhetstiltak

I mange tilfeller fortsetter trusler om vold også etter at den voldsutsatte bryter ut av voldsrelasjonen. 42 av 51 sentre oppgir til Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet at de arbeider spesielt med brukernes sikkerhet. Dette innebærer tiltak for å ivareta brukernes fysiske sikkerhet på sentrene, samt å gi råd og informasjon om hvordan brukerne best kan beskytte seg mot truende overgrep i framtiden.

Mulige sikkerhetstiltak ved krisesentrene er ekstra sikring av dører og vinduer, videoovervåkning, lys- og bevegelsessensorer og alarmtilknytning til politiet. Andre sikkerhetstiltak er å følge truede kvinner til avtaler utenfor senteret, samt flytting til andre sentre ved spesielle behov for beskyttelse. Det kan også være behov for transport eller annen type sikring for at eventuelle barn skal kunne fortsette i barnehage eller på skole.

Et annet sikkerhetstiltak er at brukere kan være anonyme ovenfor hverandre, dersom de ønsker og har behov for dette. Dette har vært fast praksis ved krisesentrene for å sikre seg mot at uvedkommende får greie på hvor vedkommende befinner seg, og fremgår også av gjeldende krisesenterrundskriv.¹⁶ I 2006 hadde 25 krisesentre skjult adresse, 10 sentre delvis åpen adresse og 16 sentre åpen adresse. Ved alvorlige trusler kan det være behov for ulike tiltak i samarbeid med politiet. I 2007 hadde åtte prosent av kvinnene som bodde på krisesentrene voldsalarm.

Tall fra Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet viser at dagens krisesentre har svært varierende grad av fysisk sikring av lokaler. Flere sentre har få eller ingen sikkerhetstiltak, noen få sentre har svært godt sikrede lokaliteter, mens det store flertallet av sentre befinner seg et sted midt i mellom. Bredal og Orupabo (2008) viser også at det er stor variasjon i krisesentrenes sikkerhetstiltak ovenfor brukere.¹⁷

¹⁶ Barne- og likestillingsdepartementets Rundskriv Q-1/2008

¹⁷ Bredal og Orupabo (2008); *Et trygt sted å bo. Og noe mer. Evaluering av botilbudet til unge som bryter med familien på grunn av tvangsekteskap*. ISF

2.1.3 Dagtilbud

Krisesentrenes dagtilbud er for brukere som trenger råd og veiledning, eller som har behov for oppfølging etter opphold på sentrene. En omfattende del av krisesentrenes arbeid består av denne typen oppgaver. Antallet dagbrukere økte med 9,6 prosent fra 2003 til 2006, og tallet på dagbesøk steg med hele 41,7 prosent i samme periode. Årstatistikken for 2007 viser at 2 093 personer oppsøkte krisesentrene på dagtid og avla til sammen 7 693 registrerte dagbesøk. Dette er en nedgang på åtte prosent fra 2006.¹⁸ En tredjedel av dagbrukerne oppgir at de ikke har hatt kontakt med et krisesenter tidligere.

Statistisk skiller dagbrukere seg fra beboere på flere områder i 2007. Det er flere menn som er dagbrukere (95 personer) enn beboere (7 personer). Det er også en større andel uten etnisk minoritetsbakgrunn blant dagbrukere (57 prosent) enn blant beboere (42 prosent).¹⁹ Dette kan skyldes at kvinner uten etnisk minoritetsbakgrunn i større grad kjenner til dagtilbudet, samt at de har alternative overnattingsmuligheter. Språkbarrierer kan også føre til at personer med minoritetsbakgrunn i mindre grad oppsøker rådgivningstjenesten ved dagtilbudet. Sammenlignet med beboerne var dagbrukerne i snitt eldre og flere hadde barn. Flere dagbrukere (53 prosent) enn beboere (33 prosent) oppga å være enslige, separert, skilt eller flyttet fra samboer eller ektemann.

2.1.4 Støtte, samtaletilbud og praktisk hjelp til beboere og dagbrukere

Brukere av krisesentrenes bo- og dagtilbud mottar ulike former for hjelp og støtte. Brukerstudier viser at krisesenterbrukerne særlig legger vekt på omsorgen og medmenneskeligheten de blir møtt med på sentrene, og det at noen tar seg tid til å lytte.²⁰

Samtaletilbudet ved krisesentrene består av ulike former for individuelle samtaler, gruppesamtaler og nettverksgrupper. 41 av 51 sentre hadde et tilbud om individuelle samtaler i 2007. I tillegg har 47 sentre utarbeidet rutiner for mottak av mor og barn, mens 39 sentre også hadde samtaler med mødre for å øke foreldrekompentansen. I 2007 var det 93 prosent av dagbrukerne og 81 prosent av beboerne som benyttet seg av tilbudet om individuelle samtaler. Når det gjelder konkret praktisk hjelp, fikk 16 prosent av beboerne hjelp til barnepass og hjelp til å finne bolig, og 11 prosent fikk hjelp til flytting.

Et viktig aspekt ved krisesentrene er muligheten voldsutsatte kvinner har for å møte andre kvinner i samme situasjon. Særlig på større sentre med høyt belegg har kvinnene anledning til å dra veksler på hverandres erfaringer og mestringsstrategier. På små steder er grunnlaget for å danne selvhjelpsgrupper og andre gruppeorienterte tilbud ikke til stede i samme grad.²¹ 18 av 51 sentre hadde

¹⁸ I gjennomsnitt besøkte en dagbruker krisesenteret 3,7 ganger. Det er omtrent det samme som i 2006.

¹⁹ Andelen dagbrukere uten etnisk minoritetsbakgrunn har gått ned fra 65 prosent i 2005 til 63 prosent i 2006.

²⁰ Jonassen (1989) *Kvinner hjelper kvinner. En evaluering av krisesentrene*, NIBR. Jonassen (2001) *Fra kompetanse til handling*, NIBR, Skogøy (2006) *De får meg til å føle at jeg hører til blant folk. Krisesentrenes arbeid med kvinner utsatt for menneskehandel*, Krisesentersekretariatet

²¹ Jonassen og Stefansen (2003) *Ideologi eller profesjonstenkning? En statusrapport om krisesentrene*, HiO-rapport nr 27/Kompetansesenter for voldsofferarbeid.

tilbud om selvhjelpsgrupper, og 15 sentre tilbud om nettverksgrupper i 2007. I 2007 oppga 10 prosent av beboerne og seks prosent av dagbrukerne å ha deltatt i slike grupper/nettverk.

I tillegg arrangerte åtte sentre ulike kurs for brukerne, mens 34 sentre drev med miljøarbeid, for eksempel i form av utflukter.

2.1.5 Hjelp til kontakt med det øvrige tjenesteapparatet

Mange krisesenterbrukere har behov for oppfølging utover det som krisesentrene kan og skal ivareta. En viktig del av krisesentrenes oppgaver består derfor i å hjelpe brukerne i kontakten med det øvrige tjenesteapparatet. I 2007 var det særlig fire instanser som krisesentrene henviste sine beboere til. 40 prosent av beboerne ble henvist til advokat, 36 prosent til sosialkontor, 31 prosent til politiet, 24 prosent til lege. Om lag 20 prosent av beboerne ble ikke henvist noe sted. Beboere med etnisk minoritetsbakgrunn får i større grad bistand i form av følge til hjelpeapparatet enn kvinner uten etnisk minoritetsbakgrunn (41 mot 26 prosent). Totalt oppga 36 prosent av beboerne at de fikk følge til det øvrige tjenesteapparatet, men dette kun gjaldt fem prosent av dagbrukerne.

En viktig forutsetning for at krisesentrene skal kunne gi god hjelp til sine brukere er kjennskap til og samarbeid med de øvrige hjelpetjenestene. Gjennom mange års arbeid har krisesentrene utviklet god kunnskap om rettigheter og rutiner i hjelpeapparatet. De fleste krisesentrene påtar seg rollen med å være koordinator og pådriver i forbindelse med hjelpetiltak for den enkelte bruker (47 av 51 sentre). Samarbeidet foregår oftest med enkeltpersoner i andre tjenester, selv om under halvparten av sentrene har formelle samarbeidsavtaler med disse.

20 av 51 krisesentre oppgir at de har formalisert samarbeid med andre aktører i hjelpeapparatet, for eksempel i form av faste møter. 16 krisesentre hadde formalisert samarbeid med politiet. Ellers har sentrene i størst grad formalisert samarbeid med barnevern, bistandsadvokat, legevakt, poliklinikk for barn og unges psykiske helse (BUP), barnehage/skolefritidsordning (SFO), helsesøster og arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV). Et fåtall sentre har slikt samarbeid med skole, flyktningkontor, voksenpsykiatri, Utlendingsdirektoratet (UDI), Regionale ressursentre om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging (RVTS) og andre helsetjenester enn de som er nevnt foran.

29 av 51 krisesentre deltar i ansvarsgrupper som gjelder egne brukere. Andre oppgaver og funksjoner i forhold til det øvrige hjelpeapparatet er utviklingsarbeid i form av prosjekter med konfliktråd, politiet og barne- og familieavdelingen i en kommune. Mange krisesentre er også representert i tverretatlige team som arbeider med vold i nære relasjoner. Andre instanser som deltar i slike team eller jevnlig møter mellom tjenester er politiet, familievern, barnevern, sosialkontor og helsetjenester.

Krisesentrene har opplysningsplikt til barnevernet. Det fremgår av barnevernloven § 6-4a at medarbeidere på private krisesentre som får driftskostnadene dekket av det offentlige, har opplysningsplikt som nevnt i § 6-4 annet ledd. Det innebærer at også krisesentrene skal gi opplysninger til kommunens barneverntjeneste når det er grunn til å tro at et barn blir mishandlet i hjemmet eller det foreligger andre former

for alvorlig omsorgssvikt. 45 av 51 sentre oppgir at de har etablert rutiner for kontakt med barnevernet. 18 prosent av krisesenterbrukerne ble henvist til barnevernet i 2007.

Krisesentrene må samhandle med instanser i like mange kommuner som brukerne representerer, og de fleste sentrene har mer enn én kommune å forholde seg til. Antall kommuner varierer fra en (Oslo) til 24 kommuner (Sogn og Fjordane). Dette kan være en utfordring i oppfølgingen av den enkelte bruker.

2.1.6 Oppfølging i reetableringsfasen

48 av 51 sentre hadde et tilbud om oppfølging av tidligere beboere i 2007. 46 sentre gir tilbud om oppfølgingssamtale, og 32 sentre bidrar med sosiale tiltak etter oppholdet ved senteret. 34 sentre har tilbud om hjemmebesøk.

2.1.7 Utadrettet virksomhet

I tillegg til den brukerorienterte virksomheten, driver krisesentrene også ulike former for utadrettet virksomhet som kan deles i følgende tre kategorier: 1) Informasjon og markedsføring av tilbudet til aktuelle brukergrupper, 2) Opplæring av og informasjon til ulike ledd i hjelpeapparatet og rettsvesenet, 3) Informasjon og holdningspåvirkning om vold i nære relasjoner rettet mot publikum og offentlige instanser.

2.2 Nærmere om brukere med særlige behov og tilrettelegging

Krisesentrene er i ulik grad tilrettelagt for forskjellige brukergrupper med særlige behov.

2.2.1 Medfølgende barn

Barn vil, med få unntak, komme til et krisesenter sammen med mor. Det er nesten like mange barn som voksne som bor på et krisesenter i løpet av et år; om lag 1400 barn og 1800 voksne. Flertallet av krisesentrene oppfatter i dag barn som en egen brukergruppe med egne problemer og behov, og flere sentre har de siste årene utviklet nye typer tiltak rettet mot barn. I 2007 hadde 88 prosent av landets krisesentre egne leke/aktivitetsrom, en fjerdedel hadde egne samtalerom og en fjerdedel egne utearealer for barn.

Nesten 80 prosent av krisesentrene oppgir at de har tilbud spesielt rettet mot barn. I 2007 hadde 44 av 51 sentre et tilbud om individuelle samtaler for barn, med eller uten mor til stede. Åtte sentre hadde gruppesamtaler med barn. Et flertall av sentrene organiserer fritidsaktiviteter for barna, som for eksempel kulturbesøk, turer og svømming. I 82 prosent av tilfellene var det krisesentrene selv som sto bak disse aktivitetene. Over halvparten av sentrene tilbyr bistand i forbindelse med samvær med far. I tillegg hadde enkelte krisesentre tilgang til egne barnehageplasser (12 prosent) og/eller avtale om egne skoleplasser (åtte prosent). En del sentre hadde skyssordning til skole (46 prosent) og/eller barnehage (40 prosent). 29 av 51 sentre fulgte opp barna etter avsluttet opphold på senteret, enten ved hjemmebesøk eller ved å aktivisere dem og danne nettverk rundt dem.

I 2007 hadde halvparten av krisesentrene egne ansatte som jobbet primært med barn. Av disse hadde flertallet (70 prosent) en egen ansatt, de øvrige har to ansatte. Årsverkene varierte fra 20 prosent til mer enn to fulle årsverk. 20 sentre hadde ansatte med minimum treårig høyskoleutdanning, mens 15 sentre hadde ansatte med kortere utdanning eller kurs. Barnefaglige ansatte bidrar med råd og veiledning og har ansvar for tilrettelegging av dagliglivets rutiner, omsorg, aktiviteter og andre tiltak for barn på krisesentrene. I mange tilfeller deltar de også i oppfølgingen av barna etter oppholdet.

2.2.2 Brukere med etnisk minoritetsbakgrunn

Kvinner med etnisk minoritetsbakgrunn er en økende brukergruppe ved krisesentrene.²² I 2007 utgjorde kvinner med etnisk minoritetsbakgrunn 58 prosent av beboerne, mot 51 prosent i 2005 og 45 prosent i 2003.

Fire femdel av krisesentrene hadde høsten 2007 satt i gang egne tiltak for kvinner med etnisk minoritetsbakgrunn. 40 av 51 krisesentre hadde et tilbud om opplæring i bruk av bank, post, etc. for fremmedspråklige. Rundt seks av ti sentre utarbeidet egne brosjyrer og andre former for presentasjon av krisetilbudet rettet mot denne gruppen.

Blant beboere med etnisk minoritetsbakgrunn var det 22 prosent som oppga å ikke snakke norsk, mens 34 prosent snakket litt norsk i 2007. De øvrige snakket godt norsk. Sammenlignet med 2006 er dette en økning i andel som ikke snakker norsk fra 15 prosent. Av beboere som hadde behov for tolk, brukte 24 prosent tolk, mens 11 prosent som hadde behov for tolk i kontakten med krisesentrene, ikke fikk tolkehjelp.

I 2007 rapporterte over halvparten av krisesentrene om at de hadde hatt behov for tolk uten å få tilgang til tolketjenester. Årsakene var blant annet for få tolker i enkelte språkgrupper, knapp tid til å få tak i tolk, at brukerne vegret seg for å bruke tolk eller økonomiske begrensninger. Kommunene dekker utgifter til tolketjeneste ved krisesentrene i begrenset grad. I 2007 dekket 26 prosent av kommunene utgifter til tolk, mens 36 prosent ikke dekket slike utgifter. 38 prosent av kommunene dekket tolkeutgifter "delvis".

Samisk krise- og incestsenter i Karasjok er et spesielt tilrettelagt tilbud for samisktalende brukere. Senteret tar i hovedsak i mot brukere fra de tre samarbeidskommunene, inkludert den finske grensekommunen Utsjok, men er åpen for å ta i mot brukere fra hele det samisktalende området (Sápmi). Daglig leder for senteret må være samisktalende, og det må alltid være personell til stede som behersker både samisk og norsk. Samisk krisesenter sier i sin årsrapport for 2005 at det samiske samfunnet tradisjonelt er mer lukket enn majoritetssamfunnet når det gjelder vold, mishandling og overgrep i familien. Terskelen for å oppsøke

²² I krisesenterstatistikken registreres kvinner med "utenlandsk bakgrunn".

Departementet har valgt å bruke betegnelsen kvinner med etnisk minoritetsbakgrunn. NOU 2003:31 *Retten til et liv uten vold* viser til at en økning av henvendelser fra kvinner med etnisk minoritetsbakgrunn kan skyldes at disse utgjør en økt andel av befolkningen, økt kunnskap om egne rettigheter og muligheter, større fokus på disse gruppenes situasjon i offentligheten, økt egenorganisering, samt lavere terskel for å akseptere vold.

krisesenteret kan dermed oppleves særlig høy for samiske brukere. Samisk krisesenter påpeker at det å bli møtt av krisesentermedarbeidere som snakker ens eget språk og kjenner ens kulturelle bakgrunn er av stor betydning for brukerne.

Tvangsekteskap

I 2007 oppga seks prosent av kvinner med etnisk minoritetsbakgrunn tvangsekteskap som hovedårsak til oppholdet ved krisesenteret.

Bredal og Orupabo (2008) ved Institutt for samfunnsforskning har evaluert botilbudet til unge som bryter med familien på grunn av tvangsekteskap.²³ Evalueringen viser at 12 krisesentre har tatt imot brukere utsatt for tvangsekteskap i løpet de siste årene. Av disse har de fleste kun hatt noen få brukere, mens en håndfull sentre har hatt et betydelig antall kvinner boende. Ifølge forskerne kan dette skyldes at disse sentrene regnes som spesielt egnede, enten fordi de på grunn av beliggenheten regnes som spesielt trygge for trusselutsatte kvinner, eller på grunn av sentrenes særskilte kompetanse. Ett krisesenter har opprettet et eget bokollektiv i tilknytning til krisesenteret for denne gruppen.

Til tross for betydelige fellestrekk med andre brukere og individuelle variasjoner, er det ifølge Bredal og Orupabo noen særtrekk som krisesentermedarbeiderne møter i arbeidet med tvangsekteskapsutsatte. Krisesentrene oppfatter at denne gruppen sliter spesielt med spiseproblemer og selvskading. Når det gjelder traumer og psykisk helse ellers, har de mye til felles med de øvrige brukerne. Et annet fellestrekk er at mange av kvinnene er svært unge, og at de har spesielle hjelpebehov. Mange har så stort hjelpebehov at deres behov kan komme i konflikt med krisesentrenes selvhjelpsideologi, i den forstand at krisesentrenes tilbud forutsetter at brukerne i stor grad skal klare seg selv i dagliglivet.

Menneskehandel for seksuell utnyttning

Menneskehandel er en relativt ny problemstilling for hjelpeapparatet i Norge. I 2005 ble ROSA-prosjektet opprettet. Prosjektet finansieres av Justis- og politidepartementet og administreres av Krisesentersekretariatet. Prosjektet koordinerer et landsdekkende tilbud med trygge oppholdssteder til personer utsatt for menneskehandel. Gjennom ROSA-prosjektet har krisesentrene fått en aktiv rolle i å bistå kvinner utsatt for menneskehandel.

Av de 90 førstegangshenvendelsene ROSA mottok i 2007, tok 37 personer imot tilbud om beskyttet bosted ved et krisesenter.²⁴ I løpet av første halvår i 2008 har ROSA mottatt førstegangshenvendelser fra 93 kvinner og 2 menn, hvorav 25 tok i mot tilbud om bistand og trygt oppholdssted. I alt har 20 krisesentre tatt i mot kvinner utsatt for menneskehandel.²⁵ Mange som er utsatt for menneskehandel blir boende i lang tid på krisesentrene på grunn av mangel på alternative tilbud. Gjennomsnittlig botid for kvinner utsatt for menneskehandel er 289 dager i 2008

²³ Bredal og Orupabo (2008) *Et trygt sted å bo. Og noe mer. Evaluering av botilbudet til unge som bryter med familien på grunn av tvangsekteskap*. ISF

²⁴ 17 av de 37 kvinnene hadde illegalt opphold. Etter inntaket var det 17 som søkte om refleksjonsperiode, seks var asylsøkere, to var innvilget opphold, fire var fra EØS-land og sju hadde allerede lovlig opphold på annet vis. Krisesentersekretariatet (2007) *Årsrapport 2007 ROSA*

²⁵ Krisesentersekretariatet (2008) *Halvårsrapport ROSA for perioden 1. Januar 2008 til 10. Juli 2008*.

mot 28 døgn for samtlige krisesenterbeboere i 2007. Lengste botid er i overkant av 18 måneder.²⁶

Ifølge ROSA-prosjektet er det knyttet mange utfordringer til det å kunne gi hjelp og oppfølging til denne gruppen. Lang botid kombinert med uforutsigbarhet i forhold til oppholdsstatus, helserettigheter og økonomi, har skapt nye utfordringer for krisesentrene.

2.2.3 Brukere med nedsatt funksjonsevne

Til sammen er det rapportert om 22 beboere med nedsatt bevegelsesevne fordelt på 15 krisesentre i 2007. Det er grunn til å anta at kvinner med funksjonsnedsettelse er underrepresentert i forhold til andre grupper. Dette kan dels skyldes manglende fysisk tilgjengelighet ved krisesentrene og dels mangel på informasjon til denne gruppen om krisesentrenes tilbud.

I 2007 rapporterer 55 prosent av krisesentrene at det ikke er mulig for en rullestolbruker å komme inn på senteret ved egen hjelp. 90 prosent av krisesentrene oppgir at lokalene er fordelt over flere etasjer, mens bare 10 prosent oppgir at det er installert en eller annen form for heis for rullestolbrukere.

Utover dette var seks krisesentre tilrettelagte for kvinner med sansemessige funksjonsnedsettelse. Av krisesentrene som ennå ikke var tilrettelagte for personer med funksjonsnedsettelse i 2006, hadde 23 sentre planer om å utbedre tilgjengeligheten.

2.2.4 Brukere med omfattende rus og/eller psykiske problemer

To av tre krisesentre oppgir at de har brukere med omfattende rus og/eller psykiske problemer. Krisesentrene er i prinsippet åpne for alle voldsutsatte, men de ulike sentrene har likevel forskjellig tilnærming til personer som har slik tilleggssproblematikk. Dette medfører at noen krisesentre avviser/henviser kvinner med omfattende rus og/eller psykiske problemer, eller henviser dem videre til annen instans.

I 2006 utarbeidet Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet en rapport om personer som avvises ved krisesentrene i Norge. I løpet av en registreringsperiode på tre måneder i 2005 ble 82 personer, hvorav 77 kvinner og to menn,²⁷ avvist eller henvist videre fra et krisesenter.²⁸ Kartleggingen konkluderer med at krisesentrene hvert år avviser minst 15 prosent av henvendelsene om overnatting. Dette tilsvarer om lag 355 avvisninger/henvisninger årlig.

Kvinnene i ovennevnte kartlegging ble avvist på bakgrunn av vurderinger gjort ved det enkelte krisesenter. De hyppigste avvisningsårsakene var store psykiske problemer (44 prosent), merkbare rusproblemer (28 prosent) eller at personen ikke hadde vært utsatt for fysisk eller psykisk vold (24 prosent). Tre fjerdedeler av de avviste oppfylte kriteriene for krisesentrenes målgrupper ved at de hadde vært

²⁶ Ibid.

²⁷ Kjønn er ikke oppgitt i tre av tilfellene.

²⁸ 75 prosent av disse ble avvist ved henvendelse, 25 prosent etter å ha bodd på krisesenteret i opptil 36 dager.

utsatt for ulike former for vold, overgrep eller andre alvorlige krenkelser. Når det gjaldt rusavhengige personer og personer med store psykiske problemer var årsaken til avvisning hensynet til andre brukere, og at de ansatte ikke følte seg kompetente til å håndtere de omfattende problemene mange av disse brukerne hadde.

2.2.5 Menn

Enkelte krisesentre har siden 1990-tallet gitt et avgrenset tilbud til menn. Denne bistanden består i de fleste tilfellene av råd og veiledning per telefon. I 2007 rapporterte sju sentre til NKVTS at de tar imot menn utsatt for vold i nære relasjoner for råd og veiledning på dagtid. I SSBs rapportering fra krisesentrene for 2007 utgjorde menn fem prosent av dagbrukerne. Her rapporteres det om 95 menn som til sammen var på 245 dagbesøk på 24 krisesentre.²⁹

Fire krisesentre tar imot menn også for overnatting. Ett senter oppgir at de kun tar inn menn utsatt for voldtekt og incest. De sentrene som tar i mot menn for overnatting har enten enheter som egen leilighet eller gjennomgangsbolig, eller de tar kun imot menn under gitte betingelser.

2.3 Geografisk dekning og tilgjengelighet

Krisesentrene er i all hovedsak etablert av privatpersoner, organisasjoner og gjennom lokale initiativ, ikke etter en landsomfattende plan. Det er dermed store forskjeller mellom fylker og innad i fylkene når det gjelder geografisk dekning. Det finnes krisesentre i samtlige 19 fylker, men antallet sentre i hvert fylke varierer fra ett til åtte. Seks av landets 19 fylker; Oslo, Vestfold, Sogn og Fjordane, Nord-Trøndelag og begge Agder fylkene, har ett krisesenter hver. Nordland fylke, som har flest, har åtte, mens Østfold har fem.

Det er også store fylkesvise variasjoner i bruken av krisesentrene, hvis en ser på oppholdsdøgn per år i forhold til befolkningens størrelse.

Vista Utredning AS (2008) har utarbeidet en fylkesvis oversikt som illustrerer forskjellen mellom fylkene basert på 2006-tall:

²⁹ Ifølge SSB hadde 20 av 51 sentre til sammen 118 menn på 345 dagbesøk i 2006. En tredjedel av disse var imidlertid barn under 18 år. Det hender at gutter som har bodd på krisesentrene sammen med sine mødre i ettertid oppsøker dagtilbudet.

Tabell 1**Krisesentertilbud og bruk fordelt på fylker³⁰**

Fylke	Befolkning	Plasser for kvinner	Opphold pr år	Innb/plass	Innb/opph	Opph/1.000 innb
Østfold	260 389	41	251	6 351	1 037	0,96
Akershus	501 125	28	268	17 897	1 870	0,53
Oslo	538 411	25	343	21 536	1 570	0,64
Hedmark	188 511	19	109	9 922	1 729	0,58
Oppland	152 065	12	65	12 672	2 339	0,43
Buskerud	276 364	46	220	6 008	1 256	0,80
Vestfold	222 104	12	86	18 509	2 583	0,39
Telemark	166 140	10	56	16 614	2 967	0,34
Aust-Agder	83 825	5	51	16 765	1 644	0,61
Vest-Agder	182 576	10	104	18 258	1 756	0,57
Rogaland	406 213	23	114	17 661	3 563	0,28
Hordaland	443 992	28	158	15 857	2 810	0,36
Sogn og Fjordane	106 650	8	31	13 331	3 440	0,29
Møre og Romsdal	242 890	21	115	11 566	2 112	0,47
Sør-Trøndelag	277 491	11	91	25 226	3 049	0,33
Nord-Trøndelag	128 694	12	33	10 725	3 900	0,26
Nordland	232 547	52	154	4 472	1 510	0,66
Troms	157 295	22	66	7 150	2 383	0,42
Finnmark	72 937	23	72	3 171	1 013	0,99
Sum/gjennomsnitt	4 640 219	408	2 387	11 373	1 944	0,51

Oversikten viser at antall innbyggere per plass varierer mellom i overkant av 3000 i Finnmark til 25 000 innbyggere per plass i Sør-Trøndelag. NKVTS på sin side viser til at antall innbyggere i de kommunene som krisesentrene betjener varierer mellom i underkant av 3000 innbyggere for krisesenteret i Karasjok til nesten 560 000 for Oslo krisesenter. De seks fylkene som kun har ett krisesentertilbud er blant de åtte fylkene som kommer dårligst ut når det gjelder sengekapasitet per 1000 innbyggere.

Hvor stort område krisesentrene skal betjene, varierer også betydelig. Noen sentre har et omland som strekker seg under to mil fra senteret, mens andre har en lengste avstand for brukerne på over 300 km. Det er tilsvarende variasjon i gjennomsnittlige reisetider til sentrene. Ifølge Vistas beregninger har 86 prosent av landets befolkning mindre enn en times reisetid til nærmeste krisesenter. I enkelte kommuner kan det være mer enn fire timers reisetid. De fleste av disse kommunene ligger i Nord-Norge.

Vertskommunene har forholdsvis flere brukere enn omegnskommunene, og bruken avtar med avstand fra et krisesenter. Dette gjelder særlig i forhold til dagbrukerne. Både Vista og NKVTS fant at nærhet til sentrene gir økt bruk. Unntaket er en del store krisesentre med korte avstander hvor antallet brukere per 1000 innbyggere er relativt lavt, samt krisesenteret i Kirkenes som har svært store reiseavstander, men likevel et høyt antall brukere per 1000 innbyggere. Antallet brukere per 1000 innbyggere er størst ved de sentrene som har færrest innbyggere å betjene. For de fleste sentrene er det relativt godt sammenfall mellom antall sengeplasser og antall brukere per 1000 innbyggere.

75 prosent av krisesentrene oppgir at de har vært fullt belagt en eller flere ganger i 2007.

³⁰ Vista Utredning AS (2008) *Oppdatert kostnadsmodell for krisesentrene* basert på 2006-tall fra krisesentrenes egne årsrapporter og rapportering til SSB for 2006.

2.4 Organisering og drift av krisesentrene

Krisesentrenes interne organisering har endret seg betraktelig i løpet av de siste 30 årene. Da krisesentrene startet opp, var de fleste medarbeiderne frivillige som arbeidet gratis. I dag har stadig flere krisesentre fast ansatte. Organisatorisk er de fleste krisesentrene på vei bort fra en flat struktur til en mer hierarkisk modell. De fleste krisesentrene har derfor en daglig leder.

2.4.1 Eie- og leieforhold

De fleste krisesentrene ble etablert av en krisesentergruppe som var ansvarlig for krisesenterdriften.³¹ Enkelte krisesentre ble imidlertid etablert av religiøse eller politiske organisasjoner som for eksempel krisesentrene i Fredrikstad og Skien. Per i dag er 11 sentre kommunalt drevet (åtte av disse er interkommunale selskaper), 12 er organisert som stiftelser og 28 er selvstendige organisasjoner.

De aller fleste krisesentrene, nesten 80 prosent, leier lokalene som krisesenteret holder til i. 70 prosent leier av kommunen, resten av private (19 prosent) eller en stiftelse (11 prosent).

I 2003 hadde tre fjerdedeler av sentrene et styre med ekstern representasjon, og ca. en fjerdedel av sentrene hadde både lokale politikere og representanter for det kommunale hjelpeapparatet i styret.³²

2.4.2 Medarbeidere - ordinært ansatte og frivillige

Til sammen arbeidet 914 personer ved landets 51 krisesentre høsten 2007. Halvparten av sentrene har fortsatt en ordning med "frivillige vakter", men har samtidig ordinært ansatte. Kun ett krisesenter har per i dag ingen ordinært ansatte.

Fra 1986 til 2007 har det vært en stadig nedgang i bruken av frivillige vakter, fra nærmere 3000 til i underkant av 500. Antallet medarbeidere med ordinær ansettelse har i samme periode økt fra rundt 100 til 400 personer. Sentrene har fra fire til 50 medarbeidere, med hovedtyngden mellom 10 og 19 medarbeidere. De frivillige medarbeiderne ved krisesentrene dekker ettermiddag, kveld og natt, og tar som regel få vakter i måneden. I 2007 utførte 481 frivillige medarbeidere totalt 109 årsverk.

Det arbeides mye deltid på krisesentrene. Av totalt nærmere 400 ansatte, arbeidet 65 prosent deltid i 2007. Antall årsverk i ordinære stillinger har økt fra om lag 150 i 1995 til 280 årsverk i 2007. 92 prosent av de ordinært ansatte arbeider i brukerrettede stillinger og åtte prosent i merkantile stillinger.

Miljøarbeiderstillingene utgjør flest årsverk ved krisesentrene med 41 prosent av de brukerrettede stillingene. Stillingene som daglig leder utgjør 30 prosent og

³¹ Krisesentergruppen brukes som betegnelse for den gruppen av kvinner som er involvert i krisesenterarbeidet på ulike måter

³² Jonassen og Stefansen (2003) *Ideologi eller profesjonstenkning? En statusrapport om krisesentrene*. Kompetansesenter for voldsofferarbeid.

stillingene som barneansvarlig medarbeider seks prosent. De 19 sentrene som har barneansvarlig medarbeidere, har fra en til seks personer i slike stillinger.³³ Åtte krisesentre rapporterer at de har mannlige ansatte, til sammen 13 menn hvorav tre frivillige vakter, to heltidsansatte og åtte deltidsansatte.

2.4.3 Medarbeidernes kvalifikasjoner og kompetanse

Krisesentrene ønsket opprinnelig ikke fagfolk på sentrene, men la vekt på personlig egnethet hos medarbeiderne. Den erfaringsbaserte kunnskapen var den viktigste forutsetningen for arbeidet. Dette har imidlertid endret seg de siste årene. Dersom vi ser på utviklingen i daglige lederes utdanningsnivå fra 1986 til 2007, finner vi at andelen personer med høyere utdanning har økt i takt med økningen i samfunnet generelt.³⁴ Andelen daglige ledere med høyere utdanning er nærmere tredoblet, fra 24 prosent i 1986 til 68 prosent i 2007. Utdanningsbakgrunnen er imidlertid sammensatt. Halvparten av lederne har fagutdanning i form av yrkesrettet utdanning innen sosial- eller helsefag, eller høyere utdanning innen fag som psykologi, pedagogikk, sosialantropologi eller statsvitenskap. Andre har utdanning innen økonomi, administrasjon og ledelse.

Av de 411 ansatte i ordinære stillinger i 2007, var 360 ansatt i brukerrettede stillinger. Av disse hadde 17 prosent ungdomsskole eller lavere utdanningsnivå, 33 hadde videregående skole, 38 prosent universitet/høgskole og 11 prosent annen utdanning. Utdanninger som gikk igjen var sosionom, barnevernspedagog, vernepleier, førskolelærer, lærer, spesialpedagog, sykepleier med og uten psykiatriutdanning, psykolog og psykotraumalog. Det fantes også ansatte med universitetsbakgrunn i sosiologi, statsvitenskap, sosialantropologi og økonomisk administrativ utdanning. Vel halvparten av de ansatte i de brukerrettede stillingene hadde erfaring fra sosial- eller helsefaglig arbeid.

I dag stiller halvparten av sentrene formelle krav om kompetanse innen relevante fag ved nyansettelser. Ifølge NKVTS mener flere daglige ledere at dette er særlig viktig for stillingen som barneansvarlig medarbeider.

2.5 Finansiering og kostnader

Krisesentrene er i hovedsak offentlig finansiert. Det offentlige tilskuddet til krisesentrene har siden 1981, kun med mindre endringer, vært delt mellom staten og kommunene, i noen tilfeller fylkeskommunene og private bidrag og gaver. Statstilskuddet dekket i utgangspunktet 50 prosent av driftsbudsjettet. I 2004 vedtok Stortinget at det statlige tilskuddet skulle økes til 80 prosent fra 2005. Bakgrunnen var et ønske om å prioritere og sikre krisesentervirksomheten.

2.5.1 Dagens finansieringsordning

Den statlige tilskuddsordningen for krisesentrene reguleres gjennom et årlig rundskriv fra Barne- og likestillingsdepartementet (Q-1). Tilskuddet forvaltes av Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet. Statstilskuddet på 80 prosent er betinget

³³ Fra 20 prosent stilling til to hele årsverk.

³⁴ Se SSBs statistikk: www.ssb.no/aarbok/tab/tab-184.html og www.ssb.no/histstat/aarbok/1995.pdf

av at vertskommunen, det vil si den kommunen krisesenteret er lokalisert i, godkjenner et budsjett som dokumenterer tilskudd tilsvarende 20 prosent av driftsutgiftene fra vertskommunen og eventuelt andre kommuner eller andre offentlige bidragsytere. Andre offentlige bidragsytere er noen fylkeskommuner og et par helseregioner. Det var vanligere før at disse ga noe støtte til krisesentrene. Krisesentrene mottar også noe støtte fra private. Private gaver utløser ikke statstilskudd.

Alle krisesentre må ha en vertskommune. De fleste sentrene har i tillegg flere omliggende kommuner som bidrar økonomisk til senteret. Enkelte sentre har mer enn 20 kommuner som bidragsytere. I 2007 bidro 406 av Norges 434 kommuner til krisesenterdrift. Antallet kommuner som bidrar har økt langsomt, men kontinuerlig, over tid. Beløpene de ulike kommunene bidrar med er imidlertid svært varierende.

Støtten fra den enkelte kommune fastsettes ofte etter en fordelingsnøkkel basert på de samarbeidende kommunenes innbyggertall. Noen steder brukes også en fast sum, eller en kombinasjon av disse to beregningsmåtene. Vertskommunen bidrar så å si alltid med betydelig mer enn samarbeidspartnerne. Knappt halvparten av sentrene har kommunale garantier for finansiering i flere år framover.

2.5.2 Kostnader ved dagens krisesentre

Utgiftene til krisesenterdriften er i 2008 anslått til totalt om lag 208 millioner - fordelt på 39 mill fra kommunene, 155 mill fra staten og 14 millioner i private gaver.³⁵

I 2001 ga Barne- og likestillingsdepartementet Vista Utredning AS i oppdrag å utrede en modell for totalkostnader for krisesentervirksomheten. På bakgrunn av krisesentrenes regnskap, aktiviteter og antall brukere, utviklet Vista Utredning AS en teoretisk angivelse for "et akseptabelt krisesentertilbud" og hva krisesentrene vil koste å drive per år. Beregningene av ressursbehovet var knyttet til de ulike delene av tilbudet - døgnåpen beredskap, opphold/mottak, tilbud til barn, tilbud til kvinner med etnisk minoritetsbakgrunn, dagbrukere, informasjonsvirksomhet, administrasjon mv, og at aktiviteten baserer seg på lønnet arbeid. Ressursbehovet angis grovt i kostnader til personell, lokaler og andre driftskostnader. Den første kostnadsmodellen baserte seg på regnskapstall for 1999. Siden har Vista Utredning AS fått i oppdrag å oppdatere kostnadsmodellen basert på 2003 regnskap, og på nytt med utgangspunkt i 2006 tall.

Ifølge disse beregningene lå de faktiske kostnadene i 1999 på 57 prosent av beregnet behov, i 2003 på 62 prosent og i 2006 på 75 prosent. Siden dette har driftskostnadene steget ganske mye fra 2006 til 2007, mens det er antatt en mer moderat økning fra 2007 til 2008. Dette indikerer at en oppdatering med regnskapstall for 2008 kan vise at kostnadene nå nærmer seg 90 prosent etter denne modellen. Det må presiseres at det tilbudet som ble lagt til grunn i 1999 neppe vil bli vurdert som et akseptabelt tilbud i dag. Rene oppdateringer av såpass gamle modeller kan derfor ikke brukes som mer enn en illustrasjon på at krisesentervirksomheten er preget av nøkternhet. Vista Utredning AS understreker

³⁵ Tallene er hentet fra statsbudsjettet 2008 og beregninger på bakgrunn av søknader om statstilskudd.

også usikkerheten i anslagene. Som vist i beskrivelsen av dagens tilbud, er kvaliteten på krisesentertilbudet ujevn. Den refererte metoden med modellberegninger er ikke egnet til å kartlegge avvikene på noen systematisk måte.

Krisesentrene er av svært ulik størrelse både med hensyn til lokaler og budsjett. Det har vært fremhevet at det synes å være et komplekst samspill mellom personfaktorer, organisatoriske og strukturelle rammer og den lokalpolitiske konteksten som virker inn på budsjettene til krisesentrene.³⁶ Det minste krisesenteret kan huse to familieenheter, det største har 25 soverom. Driftsbudsjettene varierer tilsvarende. I 2006 var driftsbudsjettet til det minste senteret 150.000 kroner og årsbudsjettet for det største senteret på 13,9 millioner kroner.

Dette gjør det vanskelig å styre virksomheten etter begreper som kostnad per bruker, per opphold eller oppholdsdøgn. Det kan synes som om sentre med høy døgnpris ligger på små steder med et lavt befolkningsgrunnlag og en tilsvarende liten søkning til krisesenteret. De kan allikevel forsvares i tilfeller hvor alternativet er svært lang reisetid for brukerne. Det vises til gjennomgangen av geografisk dekning og tilgjengelighet foran i kapitlet. Med Norges geografiske og befolkningsmessige utgangspunkt er det klart at det innenfor en tjeneste som tilbys på beredskapsbasis, vil måtte forekomme enhetskostnader som varierer mye.

³⁶ Jonassen og Stefansen (2003) *Ideologi eller profesjonstenkning? En statusrapport om krisesentrene*. Kompetansesenter for voldsofferarbeid.

3 Det øvrige tjenestetilbudet til voldsutsatte

Personer utsatt for vold i nære relasjoner er en sammensatt gruppe som har behov for en rekke ulike tjenester utover et krisesentertilbud.

3.1 Sosialtjenesten og arbeids- og velferdsetaten

Sosial og økonomisk utrygghet kan være en viktig barriere mot å bryte ut av en tilværelse med vold. Sosialtjenesten i kommunene og arbeids- og velferdsetaten, som sammen utgjør arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV), kan i den forbindelse ha en viktig trygghetsskapende funksjon i en overgangsfase.³⁷

Kommunens sosialtjeneste skal etter sosialtjenesteloven kapittel 3 utføre forskjellige generelle oppgaver.³⁸ Dette ansvaret omfatter forebyggende virksomhet, samarbeid med andre deler av forvaltningen og frivillige organisasjoner, arbeid for å sikre bolig for vanskeligstilte, samt informasjon om sosialtjenestens tilbud og sosiale forhold i kommunen. Sosialtjenesten skal videre gi opplysning, råd og veiledning som kan bidra til å løse eller forebygge sosiale problemer for den enkelte, jf. sosialtjenesteloven § 4-1. Kommunens ansvar omfatter som hovedregel alle som oppholder seg i kommunen.

Personer utsatt for vold i nære relasjoner kan oppleve å måtte flykte fra alt de eier. Ofte kan det å bryte ut av en voldssituasjon også medføre helt eller delvis bortfall av inntekt eller forsørging. Mange av krisesenterbrukerne står utenfor arbeidslivet. Selv for de som har vært økonomisk selvhjulpne før bruddet kan det være aktuelt å få økonomisk støtte til ekstrautgifter som følger av volden og bruddet.

Mange har også behov for hjelp til å finne bolig. Som vist i kapittel 2, er det særlig kvinner med etnisk minoritetsbakgrunn som kan ha vansker med å finne egnet bolig etter endt opphold på krisesenter. Sosialtjenesten skal medvirke til å skaffe boliger til personer som ikke selv kan ivareta sine interesser på boligmarkedet, herunder boliger med særlig tilpasning og med hjelpe- og vernetiltak for dem som trenger det på grunn av alder, funksjonshemming eller av andre årsaker, jf. sosialtjenesteloven § 3-4. Videre er sosialtjenesten forpliktet til å finne midlertidig husvære for dem som ikke klarer det selv, jf. sosialtjenesteloven § 4-5.

Andre økonomiske støtteordninger enn sosialstønad kan også være aktuelle. Arbeids- og velferdsetaten forvalter blant annet arbeidsmarkedsloven og folketrygdloven, og har ansvaret for å sikre rett ytelse til den enkelte. For eksempel kan personer som har utviklet helseproblemer i et mishandlingsforhold ha rett til trygdeytelser.³⁹ Kvinner med barn kan ved et samlivsbrudd ha rett til

³⁷ Etter lov om arbeids- og velferdsforvaltningen skal arbeids- og velferdsetaten og kommunene ha felles lokale kontorer, som dekker alle kommuner. NAV-kontoret skal ivareta oppgaver for arbeids- og velferdsetaten (tidligere Aetat og trygdeetaten) og som et minimum kommunens oppgaver etter sosialtjenesteloven kapittel 5 og 5A, jf. lov om arbeids- og velferdsforvaltningen § 13.

³⁸ Lov om sosiale tjenester av 13. desember 1991, nr. 81

³⁹ Det følger av folketrygdloven § 1-1 at folketrygdens formål er å gi økonomisk trygghet ved å sikre inntekt og å kompensere for særlige utgifter ved arbeidsløshet, svangerskap og fødsel, aleneomsorg, sykdom og skade, uførhet, alderdom og dødsfall.

overgangsstønad. Tilgang til økonomisk stønad kan være avgjørende for hvorvidt kvinnen opplever det som realistisk å bryte ut av et mishandlingsforhold. Andre igjen, som har vært i en situasjon av økonomisk avhengighet, kan ha behov for arbeidsmarkedsrettede tiltak og hjelp til å finne egnet arbeid.

3.2 Helsetjenesten

I NOU 2003:31 *Retten til et liv uten vold* beskrives voldens skadevirkninger og konsekvenser for helse. Her fremheves det at vold i nære relasjoner kan ha både kortsiktige og langsiktige fysiske og psykiske skadevirkninger. En studie fra Institutt for samfunnsmedisin i Bergen viser at kvinner på norske krisesentre har langt dårligere helse og livskvalitet enn soldater som deltok i Gulfkrigen og andre grupper som har opplevd trusler om død.⁴⁰

Helsetjenesten har en viktig rolle både gjennom å forebygge og å behandle skader som følge av vold i nære relasjoner. Helsevesenet skal foreta medisinsk diagnostikk og yte behandling, føre dokumentasjon på skader og andre forhold, samt foreta sporsikring. I tillegg skal helsevesenet gi oppfølging av psykiske skader, samt henvise til spesialisttjenester og/eller andre hjelpeinstanser. Helsevesenet har også en viktig funksjon som knytter seg til rettsapparatets behandling av saker om vold i nære relasjoner gjennom ansvaret for å utferdige såkalte rettsmedisinske erklæringer. Personer utsatt for vold i nære relasjoner kan ha behov for hjelp og tiltak fra både primærhelsetjenesten, som i hovedsak er et kommunalt ansvar, og spesialisthelsetjenesten.

3.2.1 Primærhelsetjenesten

Hvilke oppgaver som ligger under den kommunale helsetjenesten, er nærmere angitt i kommunehelsetjenesteloven § 1-3. Oppgavene er presentert i fem hovedpunkter. Disse punktene er 1) å fremme helse og forebygge sykdom, skade eller lyte, 2) diagnose og behandling av sykdom, skade eller lyte, 3) medisinsk habilitering og rehabilitering, 4) pleie og omsorg og 5) hjelp ved ulykker og andre akutte situasjoner. Videre har helsetjenesten plikt til å gi den som søker eller trenger helsehjelp ”de opplysninger vedkommende trenger for å ivareta sin rett, og se til at det ikke påføres unødig utgift, tap, tidsspille eller uleilighet”, jf. lovens § 2-1 andre ledd og pasientrettighetsloven § 3-2.

Landets kommuner skal sørge for nødvendig helsetjeneste til alle som bor eller oppholder seg i kommunen (kommunehelsetjenesteloven § 1-1). Kommunen skal planlegge, organisere og legge til rette for at kommunen, helsetjenesten og helsepersonell kan oppfylle rettslig bindende krav (§ 1-3a). Det følger av dette at kommunen må ha et faglig forsvarlig tilbud til ofre for overgrep og vold i nære relasjoner. Hver kommune har ansvaret for at primærhelsetjenesten fungerer som et lavterskeltilbud ved overgrep og vold i nære relasjoner.

⁴⁰ Alsaker 2008 *Quality of life among women who have experienced intimate partner violence. A one year follow-up study among women at Norwegian women's shelters*. Avhandling for dr. polit., Universitetet i Bergen.

Primærhelsetjenesten omfatter allmennlegetjeneste med legevaktsordning, fysioterapitjeneste, helsestasjonsvirksomhet, helsetjenester i skolen, hjemmesykepleie og kommunal jordmortjeneste.

Personer utsatt for vold i nære relasjoner kommer vanligvis først i kontakt med kommunale tjenester som fastlege eller legevakt. Alle innbyggere i Norge har tilbud om å velge en fastlege som har et forpliktende ansvar for deres helse. Fastlegen har en koordinatorfunksjon overfor sine pasienter, og må derfor holde seg orientert om hvilke tjenester og behandlingstiltak pasienten mottar. Fastlegen skal kunne ta initiativ til at voldsutsatte personer blir ivaretatt på en riktig måte ved å henvise til, samarbeide med eller bidra til å utløse rettigheter i andre tjenester.

Gjennom legevaktordningen behandler primærhelsetjenesten lettere skader som trenger akutt tilsyn, mens skader som trenger kirurgisk intervensjon eller vurdering henvises til interkommunale legevakter og/eller akuttmottak ved sykehus. Personer utsatt for vold i nære relasjoner kan også tilbys hjelp gjennom helsevesenets forebyggende programmer.

Helsestasjons- og skolehelsetjenesten skal utføre helsefremmende og forebyggende arbeid, og er et tilbud til barn- og unge fra 0 til 20 år, og til gravide som går til svangerskapskontroll ved helsestasjon. I henhold til forskrift om kommunens helsefremmende og forebyggende arbeid i helsestasjons- og skolehelsetjenesten § 2-1 skal tjenesten blant annet ha rutiner for samarbeid med fastlege, samt andre kommunale tjenester og spesialisthelsetjenesten. Helsestasjon- og skolehelsetjenesten har kontakt med nesten alle barn og deres familier, og kan bidra i samarbeidet om å følge opp barn som er utsatt for vold eller som er vitne til vold, og deres foresatte.

3.2.2 Spesialisthelsetjenesten og oppfølging av psykisk helse

Personer utsatt for vold i nære relasjoner kan bli behandlet i alle deler av spesialisthelsetjenesten. Spesialisthelsetjeneste omfatter tilbud både i og utenfor sykehus. For å bli behandlet i spesialisthelsetjenesten kreves det normalt henvisning fra primærhelsetjenesten.

De helsemessige plagene knyttet til vold og overgrep kan i noen tilfeller føre til behov for psykologisk behandling. Manglende behandling kan føre til seinvirkninger som utvikler seg til kroniske helseplager.⁴¹ Hvilket tilbud som er best egnet må vurderes i hvert enkelt tilfelle. Kortsiktige og langsiktige psykiske skadevirkninger etter vold gir ikke nødvendigvis behov for behandling innen psykisk helsevern. Kommunehelsetjenesten i hjemkommunen er sentral når det gjelder å gi den voldsutsatte oppfølging. For noen kan det være aktuelt å bruke supplerende tilbud fra for eksempel frivillige organisasjoner.⁴²

Pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT)

PPT utreder barn, gir faglige råd til lærere, ansatte i skolens fritidsordninger, barnehageansatte og foreldre, og skal drive forebyggende virksomhet. PPT skal ta seg av det enkelte barns spesielle behov, men også være innrettet mot skoler og

⁴¹ Skogøy (2008) *Arbeid med voldsutsatte kvinner med minoritetsbakgrunn*. NKVTS

⁴² Shdir (2007) *Overgrepsmottak – Veileder for helsetjenesten*.

http://www.shdir.no/publikasjoner/veiledere/overgrepsmottak_veileder_for_helsetjenesten_76584

barnehager på systemnivå. PPT er derfor sentral i å fange opp elever med overgrepssproblematikk i familien, og i å hjelpe skoler og barnehager slik at de er i stand til å oppdage og å forholde seg til disse elevene.⁴³

Poliklinikk for barn og unges psykiske helse (BUP)

Barn og unge som trenger spesialisthjelp fra psykisk helsevern henvises til BUP. BUP utreder og arbeider med familiesamspill, forebygging og behandling av barn. I tillegg kan veiledning av omsorgs- og støttepersoner i familie og nettverk være aktuelt. Videre skal BUP ivareta en øyeblikkelig hjelpfunksjon ved akutte kriser, samt gi veiledning til kommunale tjenester og instanser.

Distriktpsikiatriske sentre (DPS)

Voksne kan etter vold og overgrep trenge henvisning til DPS eller til privatpraktiserende terapeut. DPS kan gi tilbud om korttids døgnopphold, lengre tids behandling og rehabilitering ved døgnopphold, poliklinisk og ambulant behandling, dagbehandling, samt rådgivning og veiledning overfor kommunale tjenester, jf. St. prp. nr. 63 (1997-98) Om opptrappingsplan for psykisk helse (1999-2006). DPS skal også ha akuttberedskap for kriseintervensjon, mens øyeblikkelig hjelp etter lov om spesialisthelsetjenesten (§ 3-1) er lagt til de psykiatriske akuttavdelingene.

3.2.3 Overgrepsmottak

I løpet av 2008 vil det være etablert et overgrepsmottak i hvert fylke. Overgrepsmottakene skal tilby personer som har vært utsatt for seksuelle overgrep eller vold i nære relasjoner medisinsk og psykososial behandling, samt sikre rettsmedisinsk sporsikring. Overgrepsmottak ivaretar dermed både offerets behov for kortsiktig og langsiktig hjelp, og er viktig i forhold til å skaffe til veie nødvendig rettsmedisinsk informasjon til bruk i en eventuell straffesak. Overgrepsmottakene skal ha klare samarbeidsrutiner med instanser utenfor helsetjenesten, særlig sosialtjenesten, politi og rettsvesen. Overgrepsmottakene skal i utgangspunktet legges til interkommunale eller kommunale legevakter.⁴⁴

3.3 Familievernet

Familievernet er en statlig finansiert lavterskeltjeneste med familierelaterte problemer som sitt fagfelt. Enhver kan ta kontakt med familievernet og be om en samtaletime. Virksomheten er regulert i lov om familievernkontorer (1997). Tjenesten skal gi tilbud om behandling og rådgivning der det foreligger vansker, kriser eller konflikter i familien. I familievernet finnes omfattende kompetanse på behandling av samlivskonflikter, mekling og forebyggende familiearbeid.

Familievernet er den eneste delen av hjelpeapparatet som har familien som hovedarbeidsområde og parbehandling som spesialfelt. Tjenesten utgjør grunnstammen i hjelpetilbudet til familier i forbindelse med samlivsproblemer og konflikter i parforhold. Kjerneoppgavene består i behandling og rådgivning ved vansker, konflikter eller kriser i familien, samt mekling etter lov om ekteskap § 26

⁴³ Ibid.

⁴⁴ Ibid.

og barneloven § 51. Familievernet gir årlig tilbud til over 30 000 par og familier. Det finnes i dag 64 familievernkontorer i Norge.

To tredjedeler er offentlige kontorer under Barne-, ungdoms- og familieetaten, mens de øvrige er kirkelige. Andelen kirkelige kontorer har sunket de siste årene. Alle kirkelige kontorer har driftsavtale med (og blir fullfinansiert av) Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat). Både offentlige og kirkelige kontor omfattes av *lov om familievernkontorer*. Det er familievernkontorer i alle fylker.⁴⁵

Tilbud til par og familier med voldsproblematikk inngår i familievernkontorenes ordinære tilbud om behandling og rådgivning overfor par og familier. Familievernets tilbud til familier med voldsproblematikk har ulike former:

- parterapi, blant annet etter en metode spesielt utviklet i Norge for arbeid med par med barn som ønsker å leve sammen selv om en eller begge voksne har en voldelig atferd
- individuell terapi for voldsutsatte kvinner og barn
- gruppeterapeutisk tilbud til voldsutsatte kvinner
- traumbearbeiding for barn som har vært vitne til/utsatt for vold
- grupper for barn som har vært utsatt for/vitne til vold
- mor-barn-samtaler
- individualterapi for menn som utøver vold
- sinnemestringskurs for voldelige menn
- terapeutisk tilbud til voldsutøvende kvinner
- tverretatlige konsultasjonsteam sammen med fagteam, kommunalt barnevern, barnelege, helsestasjon mv. for bistand til kommunene
- tverretatlig samarbeid (med politiet, barnevernsvakt, krisesenter, Reform, mv.) med forebyggende siktemål og tidlig intervensjon i voldssaker
- undervisning og veiledning av samarbeidspartnere og andre deler av hjelpeapparatet

Ni familievernkontorer deltok i perioden 2004 – 2006 i prosjektet *Barn som lever med vold i familien*, som har vært ledet av Senter for Krisepsykologi og Alternativ til vold. Fokus har særlig vært på å utvikle tilbud til barn som har vært ofre for eller vitne til vold. Det har i tillegg blitt utarbeidet gruppeopplegg for voldsutøvere, grupper for voldsofre og en spesiell tilnærming med parterapi. Den spesialkompetanse som de ni familievernkontorene tilegnet seg i prosjektperioden blir nå videreformidlet til resten av tjenesten.

3.4 Barnevernet

Barn rammes av vold i nære relasjoner på ulike måter – enten ved selv å være direkte utsatt eller ved å leve i en situasjon der de ser og hører at mor blir utsatt for vold fra far. NOU 2003:31 *”Retten til et liv uten vold”* viser til en rekke skadevirkninger som kan ramme barn som utsettes for vold direkte eller indirekte. Adferdsvansker, emosjonelle vansker og kognitive problemer har vesentlig høyere

⁴⁵ En oversikt over landets familiekontorer finnes på: <http://www.bufetat.no/familie>.

forekomst hos barn som utsettes for direkte eller indirekte vold, enn hos barn som har vokst opp i familier uten vold.

Barnevernet har et sentralt ansvar for å ivareta barn som vokser opp i familier med vold. En av de viktigste oppgavene til barnevernet er tidlig forebyggende hjelp til barn og familier. Barnevernets ansvar, arbeidsoppgaver og tjenestetilbud er definert i barnevernloven.⁴⁶ Hovedoppgaven er å gi barn, unge og familier hjelp og støtte i vanskelige situasjoner. Barnevernet skal være en garanti for at alle barn og unge sikres omsorg, trygghet og utviklingsmuligheter, og skal beskytte barn mot omsorgssvikt og hindre at barn lider fysisk og psykisk overlast.

Det er det kommunale barnevernet som gjør vurderingen av om barnets oppvekstvilkår er gode nok, ut fra barnets totale omsorgssituasjon. Det å være utsatt for fysiske eller seksuelle overgrep, eller gjentatte ganger være vitne til vold i nære relasjoner, er grunnlag for undersøkelse og eventuell oppfølging fra barneverntjenesten. Et overordnet prinsipp for barnevernets arbeid er at tiltak som settes i verk skal være til barnets beste. Barnevernet skal først og fremst gi hjelp og støtte til foreldre slik at de selv skal kunne gi sine barn god omsorg. Hvis hjelpetiltakene ikke er nok for å dekke barnas behov, har barnevernet også et ansvar for å gripe inn. Det kan for eksempel være nødvendig å plassere barnet utenfor hjemmet for en kortere eller lengre periode. Dette kan skje med eller uten foreldrenes samtykke.

Barneverntjenestens oppgave vil også kunne være å gi råd og veiledning og bistå med å etablere kontakt med andre deler av hjelpeapparatet, for eksempel ved behov for behandling. Det går for øvrig fram av barnevernloven at barneverntjenesten skal samarbeide med andre sektorer og forvaltningsnivåer når dette kan bidra til å løse oppgaver som den er pålagt etter loven.⁴⁷ Barneverntjenesten tar ofte koordineringsansvaret i det tverrfaglige arbeidet rundt barn, unge og familier som mottar barneverntiltak.

3.5 Politi og rettsapparat

Politiet har en sentral rolle i samfunnets arbeid mot vold i nære relasjoner. Vold i nære relasjoner skiller seg fra andre voldssaker på flere måter. Offer og gjerningsperson har eller har hatt en nær relasjon, noe som kan gjøre at den voldsutsatte ikke ønsker å anmelde det som har skjedd. I tillegg skjer volden som oftest uten at det er vitner til stede. Disse forholdene er med på å stille særlige krav til politiets arbeid med slike saker, både når det gjelder den tekniske og taktiske etterforskningen, samt når det gjelder oppfølging av saken, særlig oppfølgingen av den voldsutsatte personen.

Politiets ansvar og forpliktelser kan oppsummeres i følgende tre punkter:

1. *Ivaretagelse av den voldsutsatte personen.* Det er viktig at politiet møter den voldsutsatte på en måte som skaper trygghet og tillit, uavhengig av om den voldsutsatte velger å anmelde forholdet eller vitne i en eventuell straffesak.

⁴⁶ Lov om barneverntjenester av 17. juli 1992 nr. 100.

⁴⁷ Lov om barneverntjenester av 17. juli 1992 nr. 100, § 3-2

Politiet skal også kunne sette personen i kontakt med andre deler av hjelpeapparatet.

2. *Etterforskning.* Politiet skal kunne gjennomføre en effektiv taktisk og teknisk etterforskning. I noen tilfeller vil den voldsutsatte personen benytte seg av sin rett etter straffeprosessloven § 122 til ikke å avgi forklaring i en eventuell straffesak. Av den grunn må etterforskningen gjøres så grundig at saken kan bringes for retten uten at den voldsutsatte vitner.
3. *Forebygge ny vold.* Det er en sentral oppgave for politiet å hindre at den voldsutsatte utsettes for ny vold. En grundig vurdering av risiko vil stå sentralt i dette arbeidet.⁴⁸

Når det gjelder sikkerhetstiltak knyttet til personer generelt og til ofre for vold i nære relasjoner spesielt, disponerer politiet en rekke virkemidler. Disse omfatter vitnebeskyttelse, fiktiv identitet, mobil voldsalarm, besøksforbud, adressesperre og en rekke rettslige beskyttelsestiltak.

Riksadvokaten ga den 23. juni 2008 ut et nytt rundskriv om familievold. Rundskrivet gir retningslinjer for behandlingen av slike saker og er et ledd i arbeidet med å bedre politiets og påtalemyndighetens innsats mot vold i nære relasjoner.

3.5.1 Familievoldskoordinatorer

En ordning med familievoldskoordinatorer i hvert av landets 27 politidistrikt ble etablert 1. juli 2002. Koordinatorene skal sørge for at den voldsutsatte og de pårørende møtes med forståelse, kunnskap og innsikt fra politiet, både menneskelig og politifaglig. Dette kan senke terskelen for å kontakte politiet og dermed bidra til flere anmeldelser. I tillegg til å være en ressursperson og ha en koordinatorfunksjon for politidistriktets samlede innsats for å redusere familievold, skal koordinatoren blant annet "være initierende i arbeidet med gode samarbeidsrutiner med andre etater, institusjoner og organisasjoner med tilknytning til voldsproblematikk".

Fra 2008 er politidistriktene pålagt en minstestandard der familievoldskoordinatorfunksjonen skal være en 100 % stilling. I de største politidistriktene skal det etableres egne team. Det er avgjørende at alle politidistrikt har tilstrekkelig kompetanse til å håndtere denne type saker og at voldsutsatte sikres bistand ved behov. Høsten 2007 og våren 2008 ble det gjennomført regionale samlinger for familievoldskoordinatorerne. En veileder for arbeidet vil bli ferdigstilt i løpet av 2008.

3.5.2 Bistandsadvokatordningen

Staten betaler utgifter til advokat når man har krav på bistandsadvokat.⁴⁹ Den voldsutsatte kan rådføre seg med bistandsadvokaten før det eventuelt inngis anmeldelse til politiet. Bistandsadvokaten kan gi støtte gjennom samtale med

⁴⁸ NOU 2003:31 *Retten til et liv uten vold. Menns vold mot kvinner i nære relasjoner*, Justis- og politidepartementet

⁴⁹ Se straffeprosessloven kapittel 9a.

fornærmede og være tilstede for den fornærmede før og etter avhør, og senere ved rettsoppmøte. De kan bistå med å skaffe annen hjelp og orientere vedkommende om gjennomføring og utvikling av straffesak. Bistandsadvokaten bistår under etterforskningen av saken og senere i retten, blant annet med å utforme erstatningskrav for den fornærmede.

I 2007 ble det gjennomført et prøveprosjekt med advokatbistand ved enkelte krisesentre/Dixi Ressurssentre i regi av Justis- og politidepartementet. Fra 2008 er denne ordningen utvidet til å kunne omfatte samtlige krisesentre og Dixi-sentre i landet. Det enkelte senter blir oppfordret til å sende inn søknad om støtte for å opprette advokatvakt ved sitt senter.

3.6 Andre kompetansemiljøer og tilbud til voldsutsatte

3.6.1 NKVTS og RVTS

Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress (NKVTS) ble etablert i januar 2004. Fem departementer står bak opprettelsen av senteret. Målet er å samle og styrke kompetanseområder om vold, familievold og seksuelle overgrep, flyktningers helse og tvungen migrasjon, stressmestring og kollektive belastningssituasjoner. Senterets oppgaver er forskning, utviklingsarbeid, utdanning, veiledning og rådgivning. NKVTS gir råd til fagfolk og virksomheter som har et spesielt ansvar for kompetanseoppbygging i regionene.

Det er videre etablert fem regionale ressursentre om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging (RVTS). Formålet med etableringen av sentrene er å styrke regional kompetanse på volds- og traumefeltet. De regionale ressursentrene skal bidra til bedre og mer helhetlige tjenester gjennom å bistå hjelpeapparatet med kompetanseutvikling, informasjon, veiledning og etablering av nettverk mellom relevante samarbeidsparter i hver region.

3.6.2 Barnehus

For å sikre et bedre hjelpe- og behandlingstilbud til barn utsatt for vold og seksuelle overgrep etableres det barnehus i alle helseregionene. I 2007 ble det etablert barnehus på Hamar og i Bergen. I løpet av høsten 2008 skal det etableres barnehus i Trondheim, Tromsø og Kristiansand. Barnehusene skal være sentre for å styrke kompetansen til de som arbeider med barn, og bedre samarbeidet mellom etater i forbindelse med overgrepssaker. De ansatte skal også gi råd og veiledning til foreldre, andre pårørende og lokale tjenester.

Barnehusene er selvstendige hus og ikke eksisterende institusjoner. Husene er utstyrt for dommeravhør, medisinske undersøkelser og har rom for samtale/terapi. Barnet skal få alle tjenestene i barnehuset, ikke sendes fra sted til sted. Barnehusene skal bygge opp kunnskap og kompetanse om overgrep mot barn på alle fagområder, slik at personalet kan gi råd og veiledning. Kompetansen skal utvikles i samarbeid med de regionale ressursentrene om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging.

3.6.3 Incestsentrene og incesttelefonen

Det er 20 incestsentre i Norge. Sogn og Fjordane er det eneste fylket som ikke har et eget senter. Sentrene er støttetilbud på dagtid til voksne som har opplevd seksuelle overgrep, og til pårørende til utsatte barn og unge. Flere incestsentre gir også et eget tilbud til barn og unge. Et par sentre har også et tilbud om overnatting til sine brukere. Fra 1. januar 2006 ble det innført samme finansieringsordning for incestsentrene som for krisesentrene, der 20 prosent tilskudd fra kommuner, fylkeskommuner og helseforetak utløser 80 prosent statlig tilskudd.

Med statlig støtte ble det høsten 2006 etablert en landsdekket hjelpetelefon for incestutsatte. Hjelpetelefonen er døgnåpen og driftes av incestsenteret i Vestfold. En evaluering av incestsentrenes tilbud, organisering og samarbeid med det øvrige hjelpeapparatet skal gjennomføres i høsten 2008/våren 2009. Evalueringen vil også omfatte incesttelefonen. I forbindelse med evalueringen skal spørsmålet om lovfesting av tilbudet vurderes.

3.6.4 Dixi Ressurssentre

Det finnes to Dixi Ressurssentre i Norge, ett i Oslo og ett i Stavanger. Sentrene arbeider for å hjelpe voldtekts ofre og deres pårørende, spre informasjon om senskader og følgeskader, samt drive holdningsskapende arbeid. Dixi-sentrene arbeider etter metoden hjelp til selvhjelp, og er et supplement til det offentlige hjelpeapparatet. Sentrene gir informasjon og støtte til voldtektsutsatte og deres familier, og er behjelpelige med å opprette Dixi samtalegrupper for både voldtatte og deres pårørende. I tillegg driver sentrene holdningsskapende informasjonsarbeid i forhold til bl.a. hjelpeapparat, skoler og samfunnet for øvrig. Sentrene er proaktive med hensyn til innlegg og debatt i media, oppsøkende virksomhet, kampanjer og markeringer. Dixi-sentrene finansieres på samme vis som krisesentrene med 20 prosent kommunal støtte og 80 prosent statlig støtte.

3.6.5 Alternativ til vold

Det eksisterer noen spesialiserte tilbud som tilbyr behandling til kvinner utsatt for vold. Partnerprosjektet, som drives i regi av Alternativ til Vold (ATV), er et samtaletilbud til partnere eller tidligere partnere til de mannlige klientene ved ATV. ATV har også et omfattende tilbud til voldsutøvere, og har i 2008 et behandlingstilbud i åtte norske byer. Fire nye tilbud skal etableres i 2009. ATV samarbeider med NKVTS om forskning og kunnskapsutvikling.

3.6.6 Reform – ressurscenter for menn

Reform ressurscenter er et nasjonalt kunnskapsmiljø om menn. Virksomheten skal fremme menns perspektiver i den offentlige debatten om likestilling og kjønnsroller. Ressurssentret initierer og deltar i en rekke ulike prosjekter rettet mot menn, både nasjonalt og internasjonalt, samt bistår menn lokalt med ulike hjelpetilbud. Reform er organisert som en stiftelse og mottar sin økonomiske grunnbevilgning over statsbudsjettet fra Barne- og likestillingsdepartementet. Reform har etablert en mannstelefon som er betjent av personer som har god kunnskap og lang erfaring i å snakke med menn som befinner seg i en vanskelig livssituasjon. Reform gir også et tilbud om sinnemestringskurs for menn.

4 Lovfesting av krisesentertilbudet – vurdering og forslag

Gjennomgangen av dagens situasjon i kapittel 2 og 3 viser at det er et behov for å øke kvaliteten på deler av krisesentertilbudet, og å bedre samordning mellom ulike tjenester.

Departementets hovedmål er å sikre et godt og helhetlig krisesentertilbud til personer utsatt for vold i nære relasjoner. Lovfesting av krisesentertilbudet kan bidra til å sikre at dette tilbudet finnes i alle deler av landet, og understreke at krisesentertilbudet er en del av det helhetlige helse-, sosial- og omsorgstilbudet til voldsutsatte.

4.1 Hva skal lovfestes og forankring av tilbudet

Som nevnt i kapittel 1 vil regjeringen lovfeste krisesentertilbudet. Regjeringen ønsker å tydeliggjøre at det er et offentlig ansvar å sikre at ofre for vold i nære relasjoner tilbys helhetlig og individuelt tilpasset hjelp og oppfølging, herunder et midlertidig botilbud i form av et krisesenter eller tilsvarende trygt oppholdssted.

I NOU 2003:31 *Retten til et liv uten vold*, anbefalte utvalget å lovfeste krisesentrene i en egen krisesenterlov. Det ble vist til at det var grunn til bekymring for om kommunene vil prioritere krisesentrene så lenge disse ikke utgjør en lovpålagt oppgave. Utvalget understreket at lovfesting er nødvendig for å sikre et mer forutsigbart og likeverdig krisesentertilbud på landsbasis. Videre ble det fremhevet at det er behov å øke kvaliteten på deler av krisesentertilbudet. Dette innbefattet både den faglige kvaliteten på den hjelpen som tilbys, tilgjengeligheten for brukerne i form av rimelig nærhet til tjenestetilbudet og standarden på lokalene. Det ble forutsatt at det ville være mulig å ivareta krisesentrenes ideologiske mangfold og deres unike posisjon som lavterskeltilbud.

Utvalget anbefalte at Statens barne- og familievern (nå Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet) ble gitt forvaltningsansvaret for krisesentrene. Det ble vist til at vold i nære relasjoner var et problem som ble møtt med liten forståelse og ofte manglende kompetanse i store deler av kommune-Norge. Utvalgets forslag bygget på forutsetningen om at det var krisesentrene som skulle lovreguleres. Mange av høringsinstansene støttet anbefalingen om å lovfeste krisesentrene.

Det er, som vist i kapittel 2, store forskjeller i krisesentrenes geografiske fordeling, økonomiske rammebetingelser, organisering, brukergrunnlag og hvor omfattende tilbudet er til brukerne. Det er ikke gitt at dagens krisesenterstruktur er optimal, verken for dagens behov eller fremtidens. Det er derfor vanskelig å lovfeste dagens krisesentre som institusjoner. Departementet har kommet frem til at det først og fremst er et krisesentertilbud som skal sikres. Dette er også i tråd med Soria-Moria erklæringen som sier at regjeringen vil lovfeste krisesentertilbudet. Samtidig vil departementet understreke at det er viktig å ivareta det rike erfaringsgrunnlaget, kompetansen og engasjementet som krisesentrene har opparbeidet.

4.1.1 En kommunal plikt til å sørge for et krisesentertilbud

Det er viktig at krisesentertilbudet har nærhet til brukerne, og at det er organisert på samme nivå som sentrale tjenester som retter seg mot voldsutsatte. Kommunen har allerede ansvar for å sørge for mange av de helse- og sosialtjenestene som krisesenterbrukere har behov for, jf. kapittel 3. Dette tilsier at et lovfestet ansvar for et helhetlig krisesentertilbud til personer utsatt for vold i nære relasjoner også blir lagt til kommunen.

Ettersom støtte til krisesentrene ikke har vært en lovpålagt oppgave, har kommunen stått fritt til å støtte et krisesenter eller ikke. I 2007 bidro 94 prosent av landets kommuner med økonomisk støtte til driften av et eller flere krisesentre.⁵⁰ Dette utgjør en økning fra 379 kommuner i 2002 til 406 kommuner i 2007. Det siste tiåret har også sett en økning i antall offentlige krisesentre. I 2007 var om lag hvert fjerde krisesenter kommunalt eller interkommunalt.⁵¹ Dette tyder på at et stadig større antall kommuner ser på krisesentervirksomheten som et viktig supplement til kommunens øvrige sosial- og helsetjenester.

Dersom kommunen får plikt til å sørge for et krisesentertilbud, vil alle kommuner måtte drøfte hvordan de kan løse oppgaven. Dette gjelder også de kommunene som per i dag ikke gir støtte til drift av noe krisesenter. I prosessen med å gjennomføre lovpålegget i kommunene må også det øvrige kommunale hjelpeapparatets rutiner for å avhjelpe problemet vold i nære relasjoner, gjennomgås. Undersøkelser viser at de fleste som oppsøker et krisesenter for første gang, har vært i kontakt med en eller flere kommunale hjelpetjenester tidligere uten at volden har blitt tematisert eller fanget opp som problem.⁵² Slik kan lovpålegget i seg selv bidra til å øke oppmerksomheten om vold i nære relasjoner og det offentliges ansvar for å følge opp personer som kan være utsatt for vold. Dette kan også føre til mer effektiv tjenesteproduksjon.

Etter en samlet vurdering har departementet kommet frem til at et krisesentertilbud bør ha en lokal forankring som en del av det kommunale tiltaksapparatet. Departementet legger til grunn at kommunen i utviklingen av krisesentertilbudet vil ta initiativ til å utvikle gode samarbeidsrutiner mellom kommunale, fylkeskommunale, regionale og statlige instanser som yter tjenester som kan ha betydning for personer utsatt for vold i nære relasjoner. Det vises her særlig til instanser og tjenesteytere beskrevet i kapittel 3. Departementet mener at dette vil føre til et bedre tilbud til personer utsatt for vold i nære relasjoner, økt kompetanse og samordning mellom tjenestene i kommunen og mellom kommunene.

Det er betydelige forskjeller mellom kommunene med hensyn til størrelse og organisering. Dette gjør det vanskelig å gi detaljerte bestemmelser om hvordan kommunen bør organisere sine tjenester, herunder krisesentertilbudet. Departementet er av den oppfatning at det er kommunen som har kunnskap om og

⁵⁰ Oversikt over hvilke kommuner som finansierer hvilke sentre finnes i Hirsch og Nørgaard (2008) Rapportering fra krisesentrene 2007, Statistisk sentralbyrå på side 46-47.

⁵¹ Jonassen og Stefansen (2003) *Ideologi eller profesjonstenkning? En statusrapport om krisesentrene*. Kompetansesenter for voldsofferarbeid; Hirsch og Nørgaard (2008) *Rapportering fra krisesentrene i 2007*, Statistisk sentralbyrå

⁵² Jonassen og Eidheim (2001), *Den gode vilje, Mishandlede kvinners erfaringer med hjelpeapparatet*, Norsk institutt for by- og regionalforskning

forutsetninger for å vurdere hvordan den mest hensiktsmessig kan utvikle krisesentertilbudet i tråd med lokale forhold og prioriteringer, samtidig som det tas hensyn til nasjonale føringer.

Kommunen kan selv drive krisesentertilbudet, etablere interkommunalt samarbeid og/eller kjøpe tjenestene av private aktører. Kommunen kan velge å lokalisere hele krisesentertilbudet på ett og samme sted, eller finne ulike lokaliserings- og organisasjonsløsninger for de ulike elementene i tilbudet. Det er forutsatt at kommunen organiserer krisesentertilbudet på en hensiktsmessig måte basert på voldsutsattes behov, øvrig tjenestetilbud i kommunen og kommunens størrelse.

Kommunenes ansvar for helse- og sosialtjenester er dels regulert i sosialtjenesteloven og dels i kommunehelsetjenesteloven. Både kommunehelsetjenesteloven og sosialtjenesteloven bygger på at kommunen har frihet til å organisere sine helse- og sosialtjenester innenfor de generelle rammene og kravene til organisering etter kommuneloven.⁵³ Departementet mener at dette også bør gjelde dersom kommunen får en plikt til å sørge for et krisesentertilbud.

På denne bakgrunn foreslår departementet at det ikke stilles nærmere krav til kommunen om hvordan den skal organisere tilbudet, men at kommunen pålegges et ansvar for å sørge for et nærmere definert tilbud, som foreslått i kapittel 4.2.

Selv om forslaget innebærer at kommunen står fritt til å velge hvordan den vil utvikle og organisere krisesentertilbudet, legger departementet til grunn at kommunene i størst mulig grad vil inngå driftsavtaler med eksisterende krisesentre slik at det blir kontinuitet i virksomheten og kompetansen på krisesenterdrift ivaretas. Departementet legger videre til grunn at det vil være behov for et samarbeid mellom kommunene, slik situasjonen også er i dag. Ved interkommunale løsninger kan særlig mindre kommuner etablere et mer kompetent og bærekraftig tilbud.⁵⁴

4.1.2 Hjemling i eksisterende lovverk eller i egen lov

Sosialtjenesteloven

Kommunenes støtte til de eksisterende krisesentrene har i hovedsak blitt bevilget med henvisning til kommunens forpliktelser etter sosialtjenesteloven. Dette kan være et argument for å innlemme kommunens plikt til å sørge for et krisesentertilbud i denne loven. Sosialtjenesteloven regulerer allerede drift av institusjoner for heldøgns omsorg, omfanget av sosiale tjenester og vilkår for å få slik hjelp.⁵⁵ Et annet argument kan være at vold i nære relasjoner ofte vil utløse rettigheter etter sosialtjenesteloven, og mange av sosialtjenestene vil være aktuelle for brukere av krisesentertilbudet. I tillegg inneholder denne loven særreguleringer ovenfor bestemte grupper, som for eksempel rusmisbrukere.

Hjemling i sosialtjenesteloven vil imidlertid medføre at søknad om tildeling av plass på krisesenter/botilbud må følge de alminnelige regler for tildeling av sosiale

⁵³ Jf. lov 11. juni 1993 nr. 85 om endringer i særlovgivningen for kommuner og fylkeskommuner.

⁵⁴ I kapittel 5 ses det nærmere på interkommunalt samarbeid og forholdet til dagens krisesentre.

⁵⁵ Jf. sosialtjenesteloven kapittel 4 og 7.

tjenester. Dette kan føre til at personer som er i akutt krise, ikke vil få tilbud om et trygt botilbud i tide.

Etter sosialtjenesteloven er tildeling av tjenester enkeltvedtak som kan føre til avslag, og hvor brukerens rettigheter skal sikres gjennom klageadgang på vedtaket. Dette kan vanskelig oppfylle intensjonen for et krisesentertilbud, som er at brukere med akutt behov for hjelp mottar dette umiddelbart, uten unødige spørsmål. Det kan også være komplisert for klageinstansen å vurdere det umiddelbare trusselbildet, og om kommunens skjønn er rimelig.

Kommunehelsetjenesteloven

Kommunen har også ansvar for å sørge for nødvendige helsetjenester for personer som oppholder seg i kommunen. Et argument som taler for en plassering i kommunehelsetjenesteloven er at de alminnelige bestemmelsene i kapittel 1 er bygd opp på en måte som kan egne seg i forhold til hjemling av krisesentertilbudet. Lovens systematikk er imidlertid lagt opp slik at enkeltgrupper ikke skal fremheves. I utgangspunktet gjelder loven for alle. Dette er hovedargumentet mot å innlemme et særskilt tilbud til personer utsatt for vold i nære relasjoner i kommunehelsetjenesteloven. Det kan virke urimelig å fremheve én årsaksfaktor som behovsgrunnlag fremfor andre.

Selv om vold i nære relasjoner ofte medfører helseskader som må behandles, er ikke behandlingen av skader et krisesentertilbuds primæroppgave. Voldstrusler er også en hyppig årsak til å oppsøke et krisesenter. Et krisesentertilbud har ikke som primæroppgave å behandle, men har som hovedoppgave å forebygge ytterligere vold og skader ved å gi brukere beskyttelse og støtte til å bryte ut av voldsrelasjonen. Det er derfor ikke hensiktsmessig at det bare er helsepersonell som utfører tjenester ved krisesentertilbudet.

I tillegg arbeides det for tiden med oppfølgingen av NOU 2004:18 *Helhet og plan i sosial- og helsetjenestene* (Bernt-utvalget) hvor det foreslås å slå sammen deler av lov om sosiale tjenester og kommunehelsetjenesteloven til en felles kommunal helse- og sosialtjenestelov. Dette arbeidet gjør det lite ønskelig å foreta endringer i sosialtjenesteloven og kommunehelsetjenesteloven på nåværende tidspunkt.

Annen lovgivning

Departementet har også vurdert om det finnes annen lovgivning på tilgrensende områder, men har ikke funnet annet lovverk velegnet for å utvides med bestemmelser om kommunens ansvar for et krisesentertilbud.

Egen lov

Etter nærmere vurdering har departementet kommet frem til at det bør utarbeides en egen lov; "Lov om krisesentertilbud til personer utsatt for vold i nære relasjoner". Fordelen ved å regulere krisesentertilbudet i en egen lov er at loven kan få en utforming som tilpasses dette tilbudet spesielt, og som vil være oversiktlig for dem som skal anvende loven i praksis. En egen lov vil også delvis være i tråd med forslaget i NOU 2003:31 *Retten til et liv uten vold*.

Departementets forslag

Departementet foreslår at kommunen gis plikt til å sørge for at personer utsatt for vold i nære relasjoner gis helhetlig hjelp og oppfølging i form av et krisesentertilbud og at denne plikten nedfelles i egen lov, jf. kapittel 7. Forslag til

formålsbestemmelse er nedfelt i lovutkastets § 1. Nærmere forslag om hva kommunes plikt skal bestå i, beskrives i det følgende.

4.2 Kommunens ansvar og innholdet i krisesentertilbudet

Personer utsatt for vold i nære relasjoner har forskjellige behov alt etter hvilken livssituasjon de er i. Behovet for hjelp vil også variere etter om behovet oppstår før, under eller etter at personen har brutt ut av voldsrelasjonen. En utfordring i forhold til utforming av et krisesentertilbud til personer utsatt for vold i nære relasjoner er at dette er en sammensatt gruppe som trenger et mangfold av tilbud. Det vises her til NOU 2003:31 *Retten til et liv uten vold* som har drøftet dette grundig.

Selv om det er forskjeller mellom krisesentrene når det gjelder hvilke tilbud som gis, har flertallet av krisesentrene et felles kjernetilbud som ligger til grunn for virksomheten, jf. kapittel 2. Det er departementets syn at dette kjernetilbudet bør videreføres til brukernes beste. Departementet foreslår derfor at det må bli kommunens ansvar å sørge for at voldsusatte gis et krisesentertilbud som omfatter kjernetilbudet ved dagens krisesentre:

➤ **Et døgnåpent tilbud om råd og veiledning på telefon (telefonvakt)**

Erfaringer viser at mange voldsutsatte har behov for å komme i kontakt med hjelpeapparatet på kvelds- og nattestid, i helger, ved høytider og i ferier. Det kan være mange telefonhenvendelser fra en og samme person, før vedkommende bestemmer seg for å bryte ut av et voldsforhold.

Departementet anser dette tilbudet som viktig, og foreslår derfor at kommunen skal sørge for et døgnåpent tilbud om råd og veiledning på telefon. Dette for å sikre at voldsutsatte har et sted å henvende seg per telefon, og som holder åpent alle dager i året, hele døgnet.

➤ **Et krisesenter eller tilsvarende trygt og midlertidig døgnåpent botilbud, og et dagtilbud hvor brukerne mottar støtte, veiledning og oppfølging**

Personer utsatt for vold i nære relasjoner trenger ofte hjelp og støtte til å bryte ut av voldsforholdet. Det å oppsøke et krisesenter kan for mange være det første steget i denne prosessen. I den første fasen vil voldsutsatte ha behov for hjelpere som er lyttende, og som kan bidra med å kartlegge både øyeblikkelige og mer langvarige behov. Mange trenger hjelp til å få vurdert voldsituasjonen, fare for gjentakelse av volden, fare for liv og helse, herunder planlegging med sikte på reduksjon av risiko. En del trenger støtte og hjelp til å håndtere de følelsesmessige traumene ved forholdet. Videre kan brukere ha behov for avlastning med barn. Omsorgspersoner vil ofte være i en krisesituasjon som kan gjøre omsorgen for barn midlertidig vanskelig. Alle trenger informasjon og noen har behov for følge til politi og ulike hjelpeinstanser, samt praktisk bistand til å søke om sosial stønad, voldsalarm, besøksforbud, finne ny bolig mv.

Botilbud

Et krisesenter eller tilsvarende trygt botilbud hvor brukerne mottar støtte, veiledning og oppfølging er et nødvendig tilbud for personer som har behov for fysisk sikkerhet i en akutt og midlertidig fase. Akutt behov for et sikkert botilbud

kan også oppstå når som helst på døgnet. Departementet mener derfor at kommunen skal ha ansvar for å sørge for et krisesenter eller tilsvarende trygt og midlertidig døgnåpent botilbud til personer utsatt for vold i nære relasjoner.

Europarådet er i ferd med å utrede minimumsstandarder for hjelpetilbudet til voldsutsatte kvinner og deres barn. Her anbefales det at krisesenterbrukere får en samtale/et intervju innen 24 timer etter ankomst. Videre anbefales det at en behovsundersøkelse fullføres innen 3-7 dager etter ankomst.⁵⁶

I likhet med dagens situasjon mener departementet at et krisesenter eller tilsvarende trygt botilbud bør være et midlertidig tilbud, hvor både boform og oppfølging er ment å dekke behovene i en krisesituasjon. Siden det kan være en stor belastning for kvinner, og særlig barn, å bo på et krisesenter over en lengre periode, bør et opphold være så kort som mulig. Departementet legger til grunn at kommunen bidrar til at de som har behov for bolig etter endt opphold, får hjelp til dette raskets mulig. Det vises her til omtalen av sosialtjenesten i kapittel 3 i høringsnotatet. Etter departementets vurdering bør imidlertid ingen voldsutsatte kastes ut av et krisesenter/botilbud før det er funnet et alternativt trygt botilbud av mer permanent karakter.

Departementet legger til grunn at kommunen vil videreføre og utvikle tiltak og aktiviteter for beboere på et krisesenter/botilbud som er tilpasset lokale forhold og den enkeltes behov. Det kan for eksempel organiseres selvhjelps- og nettverksgrupper der antall beboere eller dagbrukere er stort nok. Dette er en av de tjenestene kvinner og barn sier de har stor nytte av. Videre kan det organiseres ulike kurs og arbeidstreningssprosjekter.⁵⁷

Dagtilbud

Krisesentrenes dagtilbud har utviklet seg over tid og er i dag en viktig og integrert del av virksomheten. Statistisk sentralbyrås rapportering fra krisesentrene viser at det er flere dagbrukere enn beboere, og det er et økende antall brukere som kun henvender seg til dagtilbudet. Dagtilbudet favner om personer utsatt for vold i nære relasjoner som ikke har behov for et botilbud, enten fordi de ennå ikke har kommet seg ut av voldsrelasjonen, fordi de har et midlertidig trygt bosted som foretrekkes fremfor et krisesenter, eller fordi de ikke deler bolig med voldsutøver. Erfaring viser at dagtilbudet er viktig for mange etter endt opphold på et krisesenter. Det er flere kvinner uten etnisk minoritetsbakgrunn og flere menn som er dagbrukere enn beboere ved dagens krisesentre. Departementet anser det som nødvendig å pålegge kommunen et ansvar også for å sørge for et dagtilbud. Dette for å nå ut til en større del av gruppen voldsutsatte. Samtidig kan et dagtilbud få ned oppholdstiden på et krisesenter/botilbud.

Lavterskeltilbud

I NOU 2003:31 *Retten til et liv uten vold* ble det fremhevet at en viktig betingelse for at et hjelpetilbud skal fungere godt, er at den som oppsøker tilbudet ikke skal være nødt til å legitimere eller dokumentere sitt behov for hjelp. Slike krav kan medføre at den voldsutsatte raskt mister motet, med den konsekvens at volden

⁵⁶ Kelly og Dubois (2007) *Developing minimum standards for violence women support services: An exploratory study. Summary and findings*. Council of Europe.

⁵⁷ Det vises her til krisesentre som i dag har utviklet denne type tiltak for brukere.

fortsetter. Utvalget understreket viktigheten av at krisesentrene er et lavterskeltilbud.

Departementet er enig i at krisesentertilbudet skal være et lavterskeltilbud. I likhet med dagens praksis og føringer gitt i rundskriv Q-1/2008, mener departementet at krisesentertilbudet skal være gratis og uten egenbetaling for tjenestene, med unntak av mat til kostpris. Et lavterskeltilbud innebærer videre at enkeltpersoner kan henvende seg direkte til tilbudet. Departementet er av den oppfatning at det ikke skal kreves henvisning, timeavtale eller opereres med ventelister. På denne bakgrunn mener departementet at forvaltningslovens bestemmelser om enkeltvedtak ikke skal gjelde ved inntak og tildeling av plass ved et krisesenter/botilbud og et dagtilbud. Dette for å sikre at personer som har akutt behov for et krisesenter/botilbud eller dagtilbud, skal få dette i tide. For øvrig vil forvaltningsloven gjelde på vanlig måte.

Dersom et krisesenter/botilbud og et dagtilbud skal være et lavterskeltilbud, anbefaler departementet at personer ikke avvises på grunn av plassmangel, med mindre det kan gis et tilbud som er minst like egnet. Noen voldsutsatte vil henvende seg til et krisesenter/botilbud i en annen kommune enn bostedskommunen blant annet på grunn av sikkerhetssituasjonen. For å kunne opprettholde et lavterskeltilbud også til denne gruppen, forutsetter departementet at også voldsutsatte som ikke bor i kommunen får tilgang til et krisesenter/botilbud. Et godt krisesentertilbud krever derfor en viss kapasitet og beredskapsplanlegging.

➤ **Informasjon om og bistand til kontakt med øvrig tjenesteapparat**

Mange personer utsatt for vold i nære relasjoner har behov for informasjon om tjenester og ytelser fra offentlige og private instanser som kan ha betydning for å bedre deres livssituasjon. Dette kan omfatte legetjeneste, spesialisthelsetjeneste, politi, advokat, NAV, barnevern, skole, barnehage, boligkontor mv. Departementet finner det nødvendig å pålegge kommunen et ansvar for å sørge for at brukere av et krisesenter/botilbud og dagtilbud får informasjon om offentlige og private tjenester som er av betydning for å bedre den voldsutsattes situasjon, og bistand til kontakt med det øvrige tjenesteapparatet. Dette for å sikre at brukere med behov for hjelp og oppfølging utover det som et krisesenter/botilbud og dagtilbud kan tilby, blir videreformidlet til ansvarlige instanser. Informasjonen bør gis i en form som er tilpasset brukerens individuelle forutsetninger som alder, erfaring, kultur og språkbakgrunn. Den som gir informasjonen bør så langt som mulig sikre at brukeren har forstått innholdet og betydningen av opplysningene. Det kan oppstå behov for tolk, jf. kapittel 4.4.2.

➤ **Oppfølging i reetableringsfasen**

Krisesentrenes erfaring viser at mange voldsutsatte har behov for tett oppfølging i reetableringsfasen. Dette kan for enkelte være avgjørende for at de ikke vender tilbake til voldsrelasjonen. Departementet mener derfor at kommunen også skal sørge for at brukere får tilbud om oppfølging i reetableringsfasen. Dette kan for eksempel bestå av oppfølgingssamtaler, hjemmebesøk og sosiale tiltak. Oppfølging i reetableringsfasen kan også gis i form av et dagtilbud som for eksempel kan organisere selvhjelpsgrupper og støttenettverk, hvor voldsutsatte har anledning til å dra veksler på hverandres erfaringer og mestringsstrategier.

➤ **Utadrettet informasjonsvirksomhet om krisesentertilbudet**

Krisesentrene har hittil brukt virksomhetens egne ressurser på å opplyse og informere om sin virksomhet og voldsproblematikk generelt, både ovenfor publikum, potensielle brukere og det øvrige tjenesteapparatet. Det kan være særlig viktig å spre informasjon til instanser som ikke uten videre opplever voldsproblematikken som spesielt relevant, som for eksempel hjemmehjelpere, fysioterapeuter, tannleger eller lærere.⁵⁸ Disse kan ha en viktig rolle i å avdekke vold og informere om krisesentertilbudet til personer som kan være utsatt for vold i nære relasjoner. Det bør derfor legges stor vekt på å gjøre krisesentertilbudet kjent i hele tjenesteapparatet.

Etter sosialtjenesteloven og kommunehelsetjenesteloven har kommunen plikt til å drive generell forebyggende virksomhet og individuell veiledning overfor enkeltpersoner. Etter kommuneloven § 4 skal kommunen drive aktiv informasjon om sin virksomhet. Dette vil særlig gjelde når kommunen får ansvar for et nytt tilbud. Departementet foreslår på denne bakgrunn at det ikke inntas en egen bestemmelse om veilednings- og informasjonsplikt i den nye loven. Dette følger av den eksisterende veilednings- og informasjonsplikten i kommuneloven § 4.

Departementets forslag

Departementet foreslår at kommunen skal sørge for at personer utsatt for vold i nære relasjoner gis helhetlig hjelp og oppfølging i form av et krisesentertilbud. Presisering av den lovpålagte plikten er nedfelt i lovutkastets § 2.

4.3 Målgrupper for krisesentertilbudet

Utgangspunktet er at målgruppen for krisesentertilbudet skal være personer utsatt for vold i nære relasjoner. Dette er som vist i kapittel 2 en svært sammensatt gruppe. Spørsmålet er hvem som kan defineres som utsatt for vold i nære relasjoner, og om et krisesentertilbud skal være åpent for alle grupper som kan være utsatt for vold i nære relasjoner.

4.3.1 Definisjon av vold i nære relasjoner

Mye av det som i dag kalles vold ble oppfattet på andre måter for noen generasjoner siden i Norge. Vold har tradisjonelt vært forbundet med fysiske handlinger som slag og spark, men forståelsen av hva vold er har endret seg. En ofte sitert definisjon av vold lyder; *”vold er enhver handling rettet mot en annen person, som gjennom denne handlingen skader, smerter, skremmer eller krenker, får den andre personen til å gjøre noe mot sin vilje eller slutter å gjøre noe den vil.”*⁵⁹

Det finnes ingen entydig og allmenngyldig definisjon på vold i nære relasjoner. Basert på definisjonen av vold over, legger departementet følgende åpne definisjon til grunn: *Med vold i nære relasjoner menes alle former for vold eller trusler om vold fra en nærstående person.*

⁵⁸ NOU 2003:31 *Retten til et liv uten vold*

⁵⁹ Isdal (2000), *Meningen med volden*. Kommuneforlaget AS (s. 36)

Volden kan omfatte alt fra fysisk vold, seksuelle overgrep og kjønnslemlestelse, til psykisk vold, inkludert trusler om vold, til sosial vold med isolasjon eller begrensning av kontakter og vold i form av kontroll med økonomiske ressurser. En nærstående person kan være den voldsutsattes nåværende eller tidligere ektefelle, samboer eller kjæreste og dennes familie/slekt, den voldsutsattes familie/slekt, et medlem av samme husstand eller en person som har omsorg for den voldsutsatte. En nær relasjon innebærer at de involverte partene har eller har hatt et nært forhold til hverandre, hvor det ofte foreligger følelsesmessig involvering, gjensidige forpliktelser og/eller avhengighet.

Vold i nære relasjoner har ofte blitt betegnet som vold i hjemmet, vold i familien og vold i parforhold. De siste årene har oppmerksomheten i økende grad rettet seg mot barn som er vitne til vold, tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og menneskehandel. Dette omtales ofte som den private volden, i motsetning til vold som skjer i det offentlige rom. Til forskjell fra tilfeldig vold fra en fremmed så har en voldsutøver med nær relasjon til voldsofferet, pågående kontakt med offeret. Denne tilgangen gjør at voldsutøver før, under og etter et brudd kan utøve kontroll over voldsofferets daglige gjøremål samt påvirke fysisk og emosjonell fungering.

I motsetning til tvangsekteskap og kjønnslemlestelse, faller ikke menneskehandel uten videre inn under begrepet vold i nære relasjoner. Ifølge straffeloven § 224 omfatter menneskehandel personer som ved bruk av vold, trusler, misbruk av sårbar situasjon eller annen utilbørlig atferd utnyttes til prostitusjon eller andre seksuelle formål, tvangsarbeid eller tvangstjenester, herunder tigging, mv. Mange av dem som er utsatt for menneskehandel er også utsatt for vold i nære relasjoner. Personer utsatt for menneskehandel er ofte rekruttert av en nærstående person som for eksempel kjæreste, familie eller slekt. Enkelte utvikler også et kjæresteforhold til den som utnytter dem, for eksempel en hallik. Mange har også vært utsatt for vold eller trusler om vold fra foreldre, tidligere partnere o.a., både før og etter at de kom i en menneskehandelssituasjon. Sammenlignet med vold i parforhold, er personer utsatt for tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og menneskehandel ofte utsatt for vold og kontroll fra flere personer.

4.3.2 Omfang av vold i nære relasjoner

I mai 2005 presenterte Norsk institutt for by- og regionsforskning (NIBR) den første landsdekkende omfangsundersøkelsen i Norge om vold i parforhold. Undersøkelsen viste at i overkant av fem prosent av både kvinner og menn hadde opplevd at ektefelle eller samboer minst en gang hadde anvendt fysisk makt i løpet av det siste året. Når alle former for vold og maktmisbruk sees under ett, er det en høyere andel kvinner enn menn som rammes. Kjønnforskjellene kommer sterkest til uttrykk når det gjelder personer som har vært utsatt for vold med stort skadepotensial fra nåværende eller tidligere partner i et livsløpsperspektiv.⁶⁰ Etter fylte 15 år har nesten 1 av 10 kvinner opplevd at partner har anvendt våpen, tatt kvelertak eller banket hode mot gulv eller gjengstand. Det samme gjelder om lag 1 av 40 menn.⁶¹

⁶⁰ Stort skadepotensial omfatter kvelertak, bruk av våpen, hode banket mot gulv eller gjenstand mv.

⁶¹ Haaland, Clausen og Schei, red. (2005) *Vold i parforhold – ulike perspektiver. Resultater fra den første landsdekkende undersøkelsen i Norge*. Norsk institutt for by- og regionsforskning. NIBR-rapport nr 3/05.

En annen omfangsundersøkelse foretatt i 2007 blant rundt 7000 18-19-åringene i videregående skole, viser at sju prosent i løpet av oppveksten har opplevd partnervold mot mor, og to prosent har opplevd partnervold mot far.⁶² Justis- og politidepartementets måling av antallet henvendelser til politiet og deler av hjelpeapparatet i en tilfeldig valgt uke i 2003 og 2005, viste at det var rundt 1000 henvendelser fra kvinner som opplevde vold i nære relasjoner. I samme uke ble nærmere 2000 barn berørt av vold og trusler fra personer de hadde nære bånd til.

I 2007 innrapporterte politidistriktene totalt 4 844 familievoldssaker. Dette omfatter saker hvor fornærmede selv anmelder forholdet, og saker hvor politiet oppretter sak ved offentlig påtale. 92 prosent av gjerningspersonene var menn og åtte prosent kvinner. Blant de fornærmede utgjorde 83 prosent kvinner og 17 prosent menn.⁶³ Drap og selvdrap er den mest brutale formen for vold i nære relasjoner. Tall fra Kripos viser at 32 personer ble drept i 2007. Åtte av gjerningspersonene var offerets nåværende eller tidligere partner. I perioden 1997 til 2007 ble 76 kvinner og fem menn drept av sin nåværende eller tidligere partner.

I en rapport fra Reform – Ressurssenter for menn - fremkommer det at senteret mottok 45 henvendelser i 2007 fra menn utsatt for vold i nære relasjoner. Reform slår fast at for å kunne hjelpe menn og gutter til å søke hjelp må det etableres og gjøres kjent et spesifikt tilbud for denne gruppen, samtidig som det arbeides for å redusere tabuer knyttet til denne volden. Det er mye som tyder på at menn utsatt for vold i nære relasjoner har en svært høy terskel for å søke hjelp.⁶⁴ Krisesenteret for Nord-Østerdal har ifølge egne statistikker hatt 41 mannlige beboere i til sammen 436 døgn i perioden 1994 til 2006.

Når det gjelder tvangsekteskap og menneskehandel eksisterer kun tall på registrerte henvendelser i deler av hjelpeapparatet. I 2006 ble det registrert totalt 350 saker om tvangsekteskap, som berørte 389 personer. Flertallet av saker gjaldt jenter/kvinner, og mellom 67 og 90 prosent var mellom 15 og 25 år. En del menn søkte også hjelp, men primært i følge med en kvinnelig kjæreste.⁶⁵ I 2007 mottok ROSA-prosjektet førstegangshenvendelser fra eller på vegne av 90 personer som antas å være utsatt for menneskehandel, hvorav to menn og 88 kvinner.⁶⁶

4.3.3 Behov for krisesentertilbud og antall sengeplasser

Det er vanskelig å gi et estimat av antall personer som kan ha behov for et krisesentertilbud. I henhold til overnevnte omfangsundersøkelser er behovet for et krisesentertilbud størst for kvinner og medfølgende barn.

⁶² Mossige og Stefansen red (2007) *Vold og overgrep mot barn og unge. En selvrapporteringsstudie blant avgangselever i videregående skole*. NOVA rapport 20/07

⁶³ Politidirektoratet, www.ido.no/no/Vold-og-Trakasering/Vold-i-naere-relasjoner

⁶⁴ Bredesen Norfjell (2008) *Menn utsatt for vold i nære relasjoner En vurdering av omfang og hjelpebehov sett i lys av eksisterende forskning og Reformers erfaringer*. Reform rapport

⁶⁵ Bredal og Orupabo (2008) *Et trygt sted å bo. Og noe mer. Evaluering av botilbudet til unge som bryter med familien på grunn av tvangsekteskap*. ISF

⁶⁶ Rosa-Rosjektet (2008) *Årsrapport fra Rosa-Prosjektet i 2007*. Krisesentersekretariatet.

Det eksisterer lite kunnskap om menns behov for et krisesentertilbud, og det stilles særlig spørsmål ved menns behov for et skjermet botilbud. Departementet har derfor gitt NKVTS i oppdrag å iverksette en undersøkelse om vold og overgrep mot menn i nære relasjoner og deres hjelpebehov.

Europarådet er i ferd med å utrede minimumsstandarder for hjelpetilbudet til voldsutsatte kvinner og deres barn. Som minimumsstandard for dekningsgrad, anbefales én familie plass per 10 000 kvinner i et krisesenters dekningsområde.⁶⁷ I Norge tilsvarer en familie plass sengeplasser til 2,8 personer (1 kvinne og 1,8 barn). I forhold til den europeiske normen ligger Norge relativt godt an med en gjennomsnittlig dekning på 1,5 familie plasser per 10 000 kvinner på landsbasis.⁶⁸

De geografiske og befolkningsmessige forutsetningene i Norge tilsier at minstenormen bør ligge høyere enn forslaget som drøftes i Europarådet. På bakgrunn av NKVTS utredningen anbefaler departementet en minstenorm på minimum 1,5 familie plasser per 10 000 kvinner i det enkelte krisesenter/botilbuds dekningsområde.

4.3.4 Nåværende og potensielle brukergrupper ved dagens krisesentre

Dersom en sammenlikner antall personer som har vært utsatt for vold i nære relasjoner og antall brukere av dagens krisesentre, tyder mye på at et stort antall voldsutsatte ikke oppsøker krisesentrene. Det har vært reist spørsmål om hvorfor potensielle brukergrupper ikke oppsøker krisesentrene.

Kvinner som ikke oppsøker krisesentrene

I NOU 2003:31 *Retten til et liv uten vold* vises det til forskning i Norge og internasjonalt, som tyder på at voldsutsatte kvinner med høyere utdanning, yrkesaktive kvinner, lesbiske og kvinner med nedsatt funksjonsevne i liten grad benytter seg av overnattingstilbudet ved krisesentrene. Dette kan ha sammenheng med krisesentrenes kvalitet og innhold i forhold til disse potensielle brukergruppens behov. Det kan også henge sammen med manglende tilgjengelighet til et krisesenter i nærområdet. En annen sannsynlig årsak er at de har andre bo- og mestringsalternativer. På denne bakgrunn har NKVTS fått i oppdrag å iverksette en undersøkelse om årsakene til endringer i brukersammensetningen ved krisesentrene, knyttet til ulike brukergruppers behov for informasjon, hjelp og oppfølging. Rapporten vil foreligge høsten 2009.

Kvinner med særskilte behov

Det stilles spørsmål ved hvorvidt dagens krisesentre er tilpasset alle brukergrupper. Dette gjelder særlig kvinner utsatt for menneskehandel og kvinner med tilleggspromblematikk som omfattende psykiske problemer eller store rusproblemer.

De undersøkelser som er foretatt, viser at krisesentrene blir ansett som et viktig og velfungerende tilbud til kvinner som har et akutt behov for et trygt botilbud, og

⁶⁷ Kelly og Dubois (2007) *Developing minimum standards for violence women support services: An exploratory study. Summary and findings*. Council of Europe.

⁶⁸ Jonassen et al. (2008) *Kunnskap – kvalitet – tilgjengelighet. En nasjonal utredning om krisesentrenes kompetanse og tilgjengelighet*, NKVTS

erfaringer tilsier at krisesentrenes ordinære sikkerhetstiltak i de aller fleste tilfeller av menneskehandel og tvangsekteskap er tilstrekkelige også for disse gruppene.⁶⁹

En utfordring er at mange blir boende lenge på et krisesenter. Lang botid fører til at noen krisesentre vegrer seg for å ta i mot flere kvinner utsatt for menneskehandel fordi plassen ofte blir bundet opp over lang tid. Av 84 personer utsatt for menneskehandel, bodde 35 kvinner på et krisesenter i over tre måneder og 11 kvinner i over 12 måneder.⁷⁰ Kvinner med etnisk minoritetsbakgrunn som er utsatt for vold fra ektefelle eller partner bodde også i snitt i flere døgn (34 døgn i 2007), enn beboere uten etnisk minoritetsbakgrunn (21 døgn i 2007). Evalueringer av krisesentrene viser at det ikke er et ideelt bosted over tid. Tilbudet er ikke innrettet med tanke på langtidsboende.⁷¹

I forbindelse med gjennomføringen av Handlingsplan mot menneskehandel (2006-2009) og Handlingsplan mot tvangsekteskap (2008-2011) vurderer regjeringen ulike løsninger for å etablere utfyllende botilbud til personer utsatt for tvangsekteskap og menneskehandel.

NOU 2003:31 *Retten til et liv uten vold* og NKVTS (2008) *Utredning om krisesentrenes kompetanse og tilgjengelighet* fremhever at dagens krisesentre ikke er et egnet tilbud for kvinner med omfattende rus og psykiske problemer, selv om de erfaringsmessig er svært utsatte for vold. Krisesentrene har verken tilstrekkelig bemanning eller den kompetanse som kreves for å gi disse gruppene god nok oppfølging. Sikkerhetsaspektet og hensynet til øvrige brukere tilsier at disse gruppene ikke bør få opphold på et krisesenter, særlig der barn er tilstede, ifølge ovennevnte utredninger. I 2007 var det 34 krisesentre som rapporterte at de hadde brukere med tilleggsproblematikk som rus- og psykiske problemer.

Kvinner uten lovlig opphold i Norge

En av årsakene til at kvinner utsatt for menneskehandel ofte blir boende lenge på et krisesenter er knyttet til deres oppholdsstatus. I 2007 hadde 17 av 37 kvinner utsatt for menneskehandel illegalt opphold i Norge. Etter inntaket i Rosa prosjektet søkte de om refleksjonsperiode.⁷²

Det er også andre kvinner uten gyldig oppholdstillatelse eller lovlig opphold i Norge som kan befinne seg på et krisesenter. Dette kan være kvinner (både asylsøkere og utlendinger som har søkt om oppholdstillatelse, for eksempel ved familieinnvandring) som har fått endelig avslag fra Utlendningsnemda og har oversittet utreisefristen. Det kan også være visumpliktige kvinner som har oversittet visumperioden og fremmet søknad om oppholdstillatelse i Norge.⁷³

⁶⁹ Skogøy (2006a) *De får meg til å føle at jeg hører til blant folk. Krisesentrenes arbeid med kvinner utsatt for menneskehandel*. Krisesentersekretariatet. Dyrli og Berg (2008) *Menneskehandelens ofre – fra utnyttning til myndiggjøring*. NTNU. Bredal og Orupabo (2008) *Et trygt sted å bo. Og noe mer. Evaluering av botilbudet til unge som bryter med familien på grunn av tvangsekteskap*. Institutt for samfunnsforskning

⁷⁰ Krisesentersekretariatet (2008) *Bistand og trygge oppholdssteder for kvinner utsatt for menneskehandel*. Årsrapport 2007 ROSA.

⁷¹ Jf. referanser i fotnote 59.

⁷² I tillegg var seks asylsøkere, to innvilget opphold, fire fra EØS-land og sju hadde allerede lovlig opphold på annet vis Krisesentersekretariatet (2007) *Årsrapport 2007 ROSA*

⁷³ Departementet gjør oppmerksom på at fremsettelse av søknad om oppholdstillatelse ikke gjør oppholdet lovlig.

Barn

Barns status på krisesentrene er en svært aktuell problemstilling. Fra det første krisesenteret startet opp har barn bodd sammen med mor på krisesenter, men barn har ikke alltid vært ansett som en egen brukergruppe med egne problemer og behov. NOU 2003:31 *Retten til et liv uten vold* understreker behovet for å bedre tilbudet til barn på krisesentrene. Senere studier viser at flere sentre de siste årene har utviklet nye typer tiltak rettet mot barn.⁷⁴ Likevel er det behov for å videreutvikle tilbudet til barn. Departementet har derfor gitt NKVTS i oppdrag å utrede barns status ved dagens krisesentre.

Menn på krisesentrene

Reform påpeker i sin rapport at mange menn ikke oppsøker et krisesenter fordi det er allment kjent at de fleste krisesentre ikke tar i mot menn som beboere.⁷⁵

Om krisesentre bør være åpne for voldsutsatte menn, har vært et diskusjonstema over lengre tid. I løpet av de siste årene har Norsk Krisesenterforbund uttrykt et ønske om å åpne krisesentrene for menn, og fire av deres medlemssentre gir et botilbud til menn under gitte betingelser. Krisesenterforbundet understreker at krisesentrenes lokaliteter må legges til rette slik at den enkeltes fysiske og psykiske integritet sikres. Her vises det til erfaringer fra medlemssentre som har egen leilighet som kan brukes av menn. Krisesentersekretariatet ønsker ikke å åpne eksisterende krisesentrene for menn. Blant argumentene som fremmes i denne sammenheng er at det kan være vanskelig å avgjøre om en mann som henvender seg til krisesenteret er voldsutsatt eller om han er en overgriper som leter etter sitt offer. Krisesentersekretariatet fremhever også at hensynet til kvinner som har klare restriksjoner på samvær mellom kjønn, tilsier at det skal være adskilte tilbud for menn og kvinner. Krisesentersekretariatet sier seg enig i at voldsutsatte menn kan ha behov for hjelpetiltak, men er av den oppfatning at et eventuelt tilbud til menn må opprettes uavhengig av de eksisterende krisesentrene. Krisesentersekretariatets syn er i tråd med det pågående arbeidet i Europarådet, der det understrekes at krisesentrene må være kjønnsdelt, hvor de fleste sentrene kun tar i mot kvinner og har kvinner som ansatte, samtidig som det gis et tilsvarende tilbud til menn.⁷⁶

Et annet diskusjonstema er menn som ansatte ved krisesentrene. Menn som ansatte vil kunne være viktig i forhold til barn som bor på et krisesenter/botilbud. Menn som ansatte kan være et nyttig korrektiv til mannsrollen barn kjenner fra et hjem med en voldelig far. Samtidig vil menn som ansatte medføre problemer for kvinner som har klare religiøse restriksjoner for samvær mellom kjønn. Departementet har gitt NKVTS i oppdrag å undersøke hvordan dagens krisesenterbrukere ser på mannlige ansatte ved krisesentrene.

4.3.5 Målgrupper for et fremtidig krisesentertilbud

Likestilling mellom kvinner og menn er et viktig mål som alle reformforslag skal vurderes i forhold til. Gjennom å lovfeste krisesentertilbudet vil det offentlige få en

⁷⁴ Bufdirs tilgjengelighetsrapport (2007), Jonassen et al. (2008) *Kunnskap – kvalitet -tilgjengelighet. En nasjonal utredning om krisesentrenes kompetanse og tilgjengelighet*, NKVTS.

⁷⁵ Bredeisen Norfjell (2008) *Menn utsatt for vold i nære relasjoner En vurdering av omfang og hjelpebehov sett i lys av eksisterende forskning og Reformers erfaringer*. Reform rapport

⁷⁶ Kelly og Dubois (2007) *Developing minimum standards for violence women support services: An exploratory study. Summary og findings*. Council of Europe.

plikt til å sørge for et krisesentertilbud. Departementet mener derfor at loven må være kjønnsnøytral, slik at kommunens plikt til å sørge for et krisesentertilbud også gjelder menn utsatt for vold i nære relasjoner.

Imidlertid medfører ikke forslaget at kvinner og menn må bo sammen. Sikkerhetshensyn, hensynet til brukere med restriksjoner på samvær mellom kjønn, samt hensynet til det underliggende premisset om at kommunene vil bruke de eksisterende krisesentrene som hovedleverandør av tilbudet, tilsier at menn og kvinner bor atskilt. Departementet er av den oppfatning at det vil forringe kvaliteten på tilbudet for mange brukere dersom alle krisesentre/botilbud åpnes for menn. Departementet anbefaler at kommunen som hovedregel sørger for at voldsutsatte kvinner og menn ikke bor sammen. Det bør således gis adgang til at et krisesenter/botilbud kan avvise/henvise voldsutsatte menn.

I utgangspunktet skal ingen grupper avvises ved et krisesentertilbud. Hver bruker bør få en individuell vurdering av sin situasjon og behov. Det bør likevel gis adgang til å avvise voldsutsatte kvinner som utgjør en fare andre brukere eller medarbeidere, og personer som har behov for annen hjelp enn det et krisesenter/botilbud eller et dagtilbud kan tilby. Departementet vil understreke at dersom et krisesenter/botilbud aviser en person, bør det sørges for at personen videreformidles til rette instans, som for eksempel et krisesenter/botilbud for voldsutsatte menn, psykiatrisk institusjon eller rusinstitusjon mv.

Utgangspunktet er at lovutkastets bestemmelser om tjenester og tiltak gjelder for alle som oppholder seg i Norge. Det stilles ingen vilkår om norsk statsborgerskap, at oppholdet er av en viss varighet, eller tilknytning i form av arbeid eller utdanning, for å kunne oppsøke et krisesenter.

Departementet legger videre til grunn at det er oppholdskommunen som er ansvarlig for å yte hjelp. Med oppholdskommune menes det sted en person oppholder seg, enten vedkommende er bosatt der eller oppholder seg der rent midlertidig. Departementet mener at det ikke bør gis adgang for en kommune å nekte hjelp ved å henvise en person til vedkommendes bostedskommune.

I forskrift til lov om sosiale tjenester er sosialtjenestelovens anvendelse begrenset i forhold til personer som ikke har lovlig opphold i Norge (§ 1-1). Departementet vurderer derfor behovet for å innta en tilsvarende begrensning i denne loven. Det kan synes inkonsekvent dersom norske myndigheter på den ene side skal fatte et vedtak som medfører at personen må forlate Norge, og på den annen side lovfester et krisesentertilbud som i utgangspunktet skal gjelde *alle* som har blitt utsatt for vold i nære relasjoner og deres medfølgende barn.

I lovutkastet forslår departementet at kommunen skal sørge for et tilbud om oppfølging i reetableringsfasen. Departementet legger videre til grunn at kommunene skal bidra til at de som har behov for det skal få raskest mulig hjelp til å finne alternativ bolig til et krisesenter etter endt opphold. Dette fører til dilemmaer i forhold til personer uten lovlig opphold. Departementet legger derfor til grunn at det ikke vil være aktuelt å starte bosettingsarbeid for personer som ikke har gyldig oppholdstillatelse i Norge. Dette kan medføre at enkelte av de aktuelle brukerne i noen tilfeller kan få en uforholdsmessig lang botid ved et krisesenter.

Krisesentertilbudet er først og fremst ment som et lavterskeltilbud, hvor et midlertidig botilbud i utgangspunktet skal dekke behov i en krisesituasjon. Et absolutt krav om lovlig opphold vil i enkelte situasjoner kunne føre til urimelige resultater. Dette følger av ulovfestede nødrettsbetraktninger. For å oppnå en ensartet praksis, vil det sannsynligvis være behov for nærmere retningslinjer om innholdet og omfanget av hjelpen til voldsutsatte uten lovlig opphold i Norge.

I vurderingen av kommunens ansvar for å sørge for et krisesentertilbud til voldsutsatte uten lovlig opphold er det mange avveininger som må foretas. Departementet forslår derfor at spørsmål om eventuelle begrensninger i forhold til voldsutsatte uten lovlig opphold utredes nærmere. Departementet vurderer på denne bakgrunn om loven bør inneholde en forskriftshjemmel hvor Kongen kan gi forskrifter som begrenser kommunens ansvar for å sørge for deler av krisesentertilbudet til personer som ikke har lovlig opphold i Norge. Departementet vil avvente høringsinstansenes syn, før det konkluderer i dette spørsmålet.

Uansett om barn anses som primærbrukergruppe eller sekundærbrukergruppe, vil barn alltid komme sammen med en omsorgsperson til et krisesenter/botilbud eller et dagtilbud. Dette kan for eksempel være barnets mor eller samboer av barnets far. Departementet mener det er nødvendig å beskytte barn og at medfølgende barn må anses som en viktig brukergruppe for et fremtidig krisesentertilbud. I departementets forslag til formålsparagraf nevnes det derfor særskilt at lovens formål er å sikre et godt og helhetlig tilbud også til medfølgende barn. Hva dette kan innebære, utdypes nærmere under 4.4.1.

I utviklingen og organiseringen av krisesentertilbudet bør kommunene tilstrebe fleksible løsninger for å kunne gi et godt nok krisesentertilbud til ulike målgrupper. Hvordan dette gjøres, vil avhenge av lokale forhold. Kommunen bør særlig vurdere om det er behov for å opprette et større spekter av alternative botilbud, som gjør at enkeltpersoner og familier for eksempel kan bo i skjermede enheter.

Det er som vist knyttet spørsmål til menns behov for et krisesentertilbud. Det er vanskelig å anslå behovet for et krisesenter/botilbud til menn. Når behovsanalysen foreligger, bør kommunene særlig vurdere hvordan botilbudet best kan tilpasses både kvinner og menn, uten at dette skal gå utover sikkerheten og de kvinner som har særskilte religiøse eller kulturelle restriksjoner på samvær med menn. En mulig løsning kan være å ha en sikker leilighet i beredskap hvor kommunen sørger for at voldsutsatte menn får tilsvarende støtte og oppfølging som på et krisesenter/botilbud for kvinner. En annen mulighet er at kommunene går sammen om å etablere et beredskapstilbud til menn. Departementet anbefaler at kommunens krisesentertilbud først og fremst innrettes for kvinner og medfølgende barn, men at kommunen har en leilighet i beredskap som kan brukes av menn.

Departementets forslag

Departementet foreslår at kommunens plikt til å sørge for et krisesentertilbud skal omfatte alle personer utsatt for vold i nære relasjoner, uavhengig av alder, kjønn, etnisk bakgrunn, funksjonsevne, seksuell orientering, livssyn eller religiøs tilhørighet. Forslaget til målgrupper for krisesentertilbudet er nedfelt i lovutkastets § 1.

Departementet forutsetter at kommunen som hovedregel sørger for at voldsutatte kvinner og menn ikke bor sammen. Departementet anbefaler videre at hver bruker får en individuell vurdering av situasjon og behov. Dersom det viser seg at brukeren kan utgjøre en fare for andre brukere eller medarbeidere, eller personen har behov for annen hjelp enn det et krisesenter/botilbud (eller et dagtilbud) kan tilby, bør det gis adgang til at et krisesenter/botilbud kan avvise denne personen. Kommunen bør opprette rutiner for samarbeid slik at et krisesenter/botilbud kan videreformidle vedkommende til et alternativt botilbud.⁷⁷

4.4 Kvaliteten i tilbudet og tilrettelegging for ulike målgrupper

En viktig kvalitetsindikator for et godt og helhetlig krisesentertilbud er at tilbudet er tilrettelagt for alle brukergrupper. Barn, personer med etnisk minoritetsbakgrunn og nedsatt funksjonsevne har særskilte behov som bør ivaretas.

4.4.1 God ivaretagelse av medfølgende barn

Det er godt dokumentert at det kan ha alvorlige skadevirkninger for et barn å bli utsatt for vold og overgrep, enten direkte eller som vitne til vold. Det vises til NOU 2003: 31 *Retten til et liv uten vold*, der det går fram at barn som er vitne til vold, er utsatt for tilsvarende skadevirkninger som dem som blir direkte utsatt for volden.

Barn som lever med vold i familien har de samme behovene som andre barn. I tillegg har de behov for å bearbeide traumatiske erfaringer. Utredninger viser at barn som lever i familier med vold har behov for et fristed hvor de kan utvikle seg og få tankene vekk fra den volden de har opplevd. Barn som er utsatt for, eller som har vært vitne til vold, har også behov for et samtaletilbud. Dette krever innsikt hos både foresatte og medarbeidere ved et krisesenter/botilbud og et dagtilbud om barns vilkår og virkelighet. Det krever også kunnskap om rettigheter i forhold til barnevernet og det øvrige hjelpe-, kontroll- og rettsapparatet, samt faglig innsikt i barns mestrings- og overlevelsestrategier. Barn som oppholder seg på et krisesenter eller tilsvarende trygt botilbud har behov for lokaler som er tilrettelagt for deres aktiviteter. Egne lekerom og aktivitetsrom, samt trygge uteareal som er sikret mot mulig overgriper, er derfor behov som bør dekkes. I tillegg bør det være et egnet rom til å ta imot besøk av venner der sikkerhetsforholdene tillater dette. Det at faste rutiner som barnehage, skole og fritidsaktiviteter opprettholdes, kan for mange være viktig.⁷⁸

Etter departementets vurdering er det grunnleggende at barneperspektivet er i fokus i utviklingen av krisesentertilbudet. Barn som kommer til et krisesenter/botilbud kan ha erfaringer som gjør dem sårbare for psykiske, emosjonelle og atferdsmessige vansker. Det å sikre et godt tilbud til barn på et krisesenter/botilbud vil både være en nødvendig hjelp til barn og familier i krise,

⁷⁷ Gjennom Handlingsplan mot vold i nære relasjoner, "Vendepunkt", har RVTS Sør fått i oppdrag å utarbeide forslag til rutiner for avvisning og henvisning av voldsutsatte som ikke kan bo på et krisesenter.

⁷⁸ NOU 2003:3 *Retten til et liv uten vold*, Justis- og politidepartementet. Jonassen, Sogn, Mathiesen Olsvik og Hjemdal (2008) *Kunnskap-kvalitet-tilgjengelighet. En nasjonal utredning om krisesentrenes kompetanse og tilgjengelighet*, Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress.

og kan være en forebyggende faktor i forhold til helseproblemer, vold i nære relasjoner og kriminalitet. Dette innebærer at medfølgende barn får støtte og oppfølging på et krisesenter/botilbud, på et dagtilbud og i reetableringsfasen. Samtidig vil foresatte få støtte til å ivareta sine omsorgsoppgaver. Det er her særlig viktig å vurdere utøvers omsorgskompetanse. Voldsutøver mangler ofte forståelse for og tanker om eventuelle skader på barna, og kan derfor ha vanskelig for å prioritere behovene og tryggheten til barn foran sitt eget liv og sine egne behov. Den voldsutsatte representerer i de aller fleste saker en større trygghet for barna enn voldsutøver. Det vises her til Barne- og likestillingsdepartementets informasjonshefte om *Barnefordelingssaker der det er påstander om vold*.⁷⁹

Hvilke tiltak og aktiviteter som iverksettes avhenger av barnets alder, behov og omsorgssituasjon. Oppfølging av barn bør fortrinnsvis skje i regi av foresatte, i samarbeid med et krisesenter/botilbud og andre relevante instanser. Et krisesenter eller tilsvarende botilbud bør ikke overta foresattes ansvar eller oppgavene til barnefaglige instanser som for eksempel BUP, PPT og barnevernet. For å sikre et godt og helhetlig krisesentertilbud, bør det skapes faglige nettverk og samarbeidsordninger mellom et krisesenter/botilbud og instanser som arbeider med barn og foresatte i skolen, barnehagen, helsetjenesten, sosialtjenesten, barneverntjenesten, mv.

Ifølge opplæringsloven § 2-1 har barn og unge plikt til grunnskoleopplæring, og rett til en offentlig grunnskoleopplæring. Departementet anser det som særs viktig at barn som bor på et krisesenter/botilbud får opprettholdt et undervisningstilbud. Dersom sikkerhetssituasjonen tilsier at barna ikke kan opprettholde sitt ordinære skoletilbud, må det legges til rette for alternative løsninger. Barn som har behov for transport til skole eller barnehage på grunn av sikkerhetssituasjonen eller lang reisevei, bør derfor få tilbud om skoleskyss.⁸⁰ Samtidig er det nødvendig at barn får tilbud om fritidsaktiviteter og at det legges til rette for barns lek.

Halvparten av dagens krisesentre har barneansvarlige som har som oppgave å tilrettelegge for aktiviteter og bidra med omsorg og veiledning. Mange deltar også i oppfølgingen av barna etter oppholdet. I samråd med mor kan de også henvise til behandling utenfor krisesenteret ved behov.⁸¹ En ordning med egne barneansvarlige ved et krisesenter/botilbud vurderes å være en viktig organisatorisk løsning for å styrke tilbudet til barn.

Departementet mener at det bør være kommunens ansvar å sørge for god ivaretagelse av barn. En slik generell bestemmelse gir ingen detaljert anvisning om hvordan barn skal ivaretas, utover det som følger av innholdet i krisesentertilbudet.

⁷⁹ Barne- og likestillingsdepartementet (2008) *Informasjonshefte, Barnefordelingssaker der det er påstander om vold. Psykologfaglig informasjon til dommere, advokater og sakkyndige*.

⁸⁰ Skoleskyssordningen gir elever i 1. årstrinn rett til gratis skoleskyss dersom elever bor mer enn to kilometer fra skolen. Elever i 2.-10. årstrinn som bor mer enn fire kilometer fra skolen har også rett til gratis skoleskyss, jf. opplæringsloven § 7-1.

⁸¹ I denne sammenheng kan det nevnes at det eksisterer praktiske problemer når det gjelder barns rett til behandling. Ifølge pasientrettighetsloven skal begge foreldre som har foreldreansvar gi samtykke til helsehjelp, dersom barnet er under 16 år. I dag har en far med foreldreansvar rett til å nekte behandling av sitt barn. Dette problemet er beskrevet i NOU 2008:9 *Med Barnet i Fokus*. Departementet har barnelovutvalgets forslag på høring og vurderer om det bør foretas endringer i barneloven og pasientrettighetsloven, slik at barn gis rett til helsebehandling, selv om samtykke fra begge foreldre ikke foreligger.

Bestemmelsen er utformet slik at et krisesenter/botilbud ikke påtar seg oppgaver som ligger utenfor deres kompetanse og som best kan ivaretas av andre tjenester.

Departementets forslag

Departementet foreslår å lovfeste kommunens plikt til å sørge for god ivaretagelse av medfølgende barn, jf. lovutkastets § 2 fjerde ledd.

4.4.2 Personer med etnisk minoritetsbakgrunn

Som vist er over halvparten av dagens krisesenterbrukere kvinner og barn med etnisk minoritetsbakgrunn. Jonassen og Eidheims brukerundersøkelse (2001) viste at mange har behov for tolk, informasjon både om det norske samfunnet og egne rettigheter, et sosialt nettverk, praktisk hjelp i forhold til følge til hjelpeapparatet, mv.

Som vist i kapittel 2, oppga 22 prosent av beboere med etnisk minoritetsbakgrunn i 2007 at de ikke snakket norsk, mens 34 prosent snakket litt norsk. Sammenliknet med tallene fra 2006 utgjør dette en økning i andelen som ikke snakker norsk. Det vil være behov for å benytte tolketjenester både for å kunne motta informasjon om disse brukernes hjelpebehov, for å kunne gi informasjon om hjelpetiltak, og for å sikre at den informasjon som blir gitt blir forstått.

Departementet mener at det er avgjørende at personer med etnisk minoritetsbakgrunn som har behov for tolk, får tilgang til tolketjenester på et krisesenter/botilbud og dagtilbud. Det dreier seg om en særlig sårbar gruppe, hvor god kommunikasjon kan ha stor betydning for tilgang til tjenester. Særlig viktig er det at et lavterskeltilbud har adgang til tolk, fordi kommunikasjon ved hjelp av tolk på et tidlig tidspunkt kan være kostnadseffektivt på lang sikt, da det kan bety at man raskere finner gode hjelpetilbud og løsninger. Departementet foreslår derfor at tilgang til kvalifisert tolk skal være en individuell rett, med klageadgang etter forvaltningsloven, dersom en anmodning om bruk av tolk blir avslått.

Retten til å bruke tolk er nevnt i blant annet utlendingsloven § 81. Det fremgår også av forskrift om pasientjournal § 11 at forholdene skal legges til rette for ”fremmedspråklige”. Ordet tolk er ikke nevnt uttrykkelig i forvaltningsloven eller i forskriftene. I saker der det er en språkbarriere må det likevel kunne forutsettes at en saksbehandler må tilkalle kvalifisert tolk for å kunne etterleve informasjons- og veiledningsplikten, og partenes rett til å bli hørt i saken, jf. §§ 11, 16 og 17. Sektormyndighetene og kommunene har et selvstendig ansvar for å utvikle en god forvaltningspraksis innenfor sine ansvarsområder, herunder rutiner for kvalitetssikring, bestilling og betaling av tolketjenester.

Departementets forslag

Departementet foreslår at den enkelte bruker skal ha rett til kvalifisert tolk når situasjonen tilsier det, og at kommunen skal ha rutiner for kvalitetssikring, bestilling og betaling av tolketjenester. Forslaget er nedfelt i lovutkastet § 5.

Departementet ønsker ikke å gi en nærmere spesifisering av når det skal benyttes tolk i selve lovteksten (jf. når situasjonen tilsier det), da det uansett ikke kan gis en uttømmende liste over situasjoner. Det må vurderes konkret hvilke situasjoner som

utløser denne retten, men hensynet til brukerens mulighet til å uttrykke sine behov og motta nødvendig informasjon og veiledning må veie tyngst.

4.4.3 Personer med nedsatt funksjonsevne

Personer med nedsatt funksjonsevne utsatt for vold i nære relasjoner har også særskilte behov for et tilrettelagt krisesentertilbud. Dette omfatter blant annet tilrettelegging for bevegelses-, hørsels- og synshemmede. Selv om det arbeides med en utbedring av den fysiske tilgjengeligheten ved flere av dagens krisesentre, gjenstår det en god del oppgradering.⁸²

I forslaget til ny plan- og bygningslov er det foreslått krav til universell utforming av både ny og eksisterende bebyggelse som er rettet mot allmennheten. For eksisterende bebyggelse er det foreslått en skrittvis og prioritert tilnærming. Det vil si at det over tid fastsettes krav til enkelte bygningskategorier i egne forskrifter, for eksempel til eksisterende krisesentre. De konkrete reglene om skjerpede krav til tilgjengelighet vil bli gitt i de tekniske forskriftene til plan- og bygningsloven. Ny plan- og bygningslov antas å tre i kraft 1. juli 2009.

Den nye diskriminerings- og tilgjengelighetsloven trer i kraft 1. januar 2009. Etter § 9 om plikt til universell utforming skal en offentlig virksomhet rettet mot allmennheten arbeide aktivt og målrettet for å fremme universell utforming. Denne aktivitetsplikten vil også gjelde et krisesentertilbud. Kravet innebærer at hovedløsningen i de fysiske forholdene skal være slik at virksomhetens alminnelige funksjon skal kunne benyttes av flest mulig. Plikten gjelder med mindre den anses som en uforholdsmessig byrde for virksomheten.

Ved vurderingen av uforholdsmessig byrde skal det legges vekt på tilretteleggingens effekt for å nedbygge funksjonshemmende barrierer, hvorvidt virksomhetens alminnelige funksjon er av offentlig art, sikkerhetsmessige hensyn og vernehensyn.

Etter departementets vurdering er det ikke behov for å stille ytterligere krav om fysisk tilrettelegging for personer med nedsatt funksjonsevne, utover hva som følger av annet lovverk.

4.5 Andre kvalitetsindikatorer for krisesentertilbudet

Fysisk sikring av lokaler, medarbeideres kompetanse og geografisk tilgjengelighet er også ansett som viktige kvalitetskriterier for et godt og helhetlig krisesentertilbud.

⁸² Når det gjelder eksisterende krisesentrene, består foreliggende kunnskap av egenvurderinger sentrene har gjort i forbindelse med spørreundersøkelser som dekker en rekke forhold, se Bufdir (2007) *En kartlegging av krisesentrenes tilgjengelighet i Norge*. Tiltak 14 i handlingsplanen "Vold i nære relasjoner" (2004 -2007), Jonassen, Sogn, Mathiesen Olsvik og Hjemdal (2008) *Kunnskap-kvalitet-tilgjengelighet. En nasjonal utredning om krisesentrenes kompetanse og tilgjengelighet*", Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress, Bufdir (2008) *Questback- undersøkelse fra krisesentrene*.

4.5.1 Fysisk sikring av lokaler og øvrige sikkerhetstiltak

I NOU 2003:31 *Retten til et liv uten vold* vises det til at volds og trusselutsatte først og fremst har behov for sikkerhet og trygghet. Som vist i kapittel 2, har dagens krisesentre svært varierende grad av fysisk sikring av lokaler og det er stor variasjon i krisesentrenes sikkerhetstiltak ovenfor brukere.

Risiko- og sikkerhetsvurderinger er først og fremst politiets ansvar, og mange krisesentre har et godt samarbeid med politiet. I likhet med dagens situasjon forutsetter departementet at et krisesenter/botilbud konsulterer politiet i situasjoner der det for en kortere eller lengre periode er behov for særlige sikringstiltak.

I andre land er det utarbeidet felles risikovurderingsverktøy for krisesentre og andre hjelpeinstanser.⁸³ Departementet mener at spørsmålet om sikkerhet i større grad bør bli et tema for debatt, erfaringsutveksling og metodeutvikling både i forhold til krisesentertilbudet og andre involverte aktører.

Etter departementets syn skal brukere og ansattes trygghet og sikkerhet prioriteres i gjennomføring av alle tiltak. Et krisesenter eller tilsvarende trygt botilbud må derfor være forsvarlig sikret. Departementet anbefaler at spørsmålet om eventuelle krav til fysisk sikring av lokaler, utredes nærmere. Det bør særlig vurderes om det er behov for å stille krav til for eksempel forsvarlig sikring av dører og vinduer, videoovervåkning med lys og bevegelsessensorer tilpasset bygningstype og beliggenhet, og eventuell alarmtilknytning til politiet.

4.5.2 Formal og realkompetanse

NOU 2003:31 *Retten til et liv uten vold* understreker at kunnskap og kompetanse er en viktig forutsetning for at de berørte i en voldssituasjon skal bli møtt på en god måte.

NKVTS (2008) har vurdert hvilken kompetanse som bør finnes på et krisesenter sett i lys av de oppgavene tilbudet skal ivareta. Det anbefales at medarbeidere bør ha kunnskap om å møte mennesker i krise, mulige reaksjoner, voldens virkninger og andre tilstander som følger med det å være utsatt for vold i nære relasjoner. Medarbeidere bør også ha kunnskap om hvor voldsutsatte kan få hjelp og hvilken type bistand det er mulig å motta. Det understrekes at medarbeidere ikke nødvendigvis har behov for utdanning i behandlingsmetoder, men de bør ha kunnskap nok til å bli i stand til å identifisere ulike tilstander hos brukerne, slik at de kan formidles videre til rette instanser. Medarbeider bør derfor også ha samarbeidskompetanse.

NKVTS anbefaler at de personer som skal inneha stillingen som daglig leder av et krisesenter bør ha utdanning fra høgskole eller universitet, helst forankret i helse- eller sosialfaglige utdanninger. Samtidig bør de ha kunnskap om administrasjon og ledelse. Det understrekes at slike krav bør komme over tid. Mange av dem som i dag er engasjert i denne type stillinger, innehar realkompetanse etter mange års erfaringer fra krisesenterarbeid. Den erfaringsbaserte kunnskapen bør ivaretas.

⁸³ Eksempelvis har enkelte krisesentre i Sverige tatt i bruk et risikovurderingsverktøy utviklet av voldsforskeren Hans Ekbrand. I Storbritannia benyttes såkalte Multi-Agency Risk Assessment Conferences (MARAC).

Sammen med formalkompetanse og uformell kompetanse bør personlig egnethet være et kriterium ved tilsetting av medarbeidere ved krisesentrene. I minimumsstandarden utviklet for Europarådet anbefales det at det er minimum en ansatt per krisesenter som er barnefaglig kvalifisert.⁸⁴

På bakgrunn av kunnskap om konsekvenser av å bli utsatt for vold i nære relasjoner, er departementet enig med NKVTS i at medarbeidere ved et krisesentertilbud bør ha kompetanse på å møte mennesker i krise. Departementet er også enig i at daglig leder bør ha relevant formal og realkompetanse. Sett i lys av at barn utgjør nesten halvparten av brukere ved dagens krisesentre, vurderer departementet om det bør stilles krav til barnefaglig kompetanse i form av minimum treårig relevant høyskoleutdanning.

Argumenter mot å innføre eventuelle kompetansekrav er at staten ikke bør innføre pålegg for kommunen om bestemte måter å løse en oppgave på.⁸⁵ Det bør derfor ikke innføres regler om at kommunesektoren må ansette særskilt definert personell eller sørge for nødvendig opplæring og etterutdanning. Det vises her til at når kommunesektoren er tillagt ansvaret for å løse en oppgave, så vil kommunene også være ansvarlige for å ansette nødvendig og tilstrekkelig personell med relevant kompetanse. Det har også vært fremhevet at det kan være vanskelig for kommunen å rekruttere personer med nødvendig kompetanse, som f.eks. i barnehagesektoren.⁸⁶

Etter en nærmere vurdering av ulike hensyn, mener departementet at hensynet til brukeres behov for å bli møtt av et kompetent krisesentertilbud bør veie tyngst. Departementet er av den oppfatning at det bør gis en forskriftshjemmel som muliggjør at det eventuelt kan stilles kompetansekrav på sikt. En forskriftsregulering kan bidra til å sikre at brukere som er i en sårbar situasjon blir møtt på en adekvat måte, uavhengig av hvem som driver/eier et krisesenter/botilbudet og dagtilbud. En slik hjemmel kan eventuelt utformes etter mal fra barnevernlovens forskrift om krav til kvalitet og internkontroll i barneverninstitusjoner § 5.

4.5.3 Geografisk dekning

Det er store forskjeller mellom dagens krisesentre når det gjelder geografisk dekning. Lang avstand til et krisesenter/botilbud kan være et problem i en akutt situasjon. Det kan også være et problem for brukere å opprettholde tidligere aktiviteter som arbeid, skole, barnehage og fritidsaktiviteter. Samtidig kan lang reiseavstand føre til at det kan være vanskelig å oppsøke det øvrige tjenesteapparatet i hjemstedskommunen, og vanskeliggjøre samarbeidet mellom et krisesentertilbud og tjenesteapparatet i nærmiljøet til brukerne. På den andre siden kan det for noen brukere være en fordel at det er avstand til krisesentertilbudet, fordi det kan oppleves som en belastning at "alle" i lokalmiljøet vet hvor tilbudet

⁸⁴ Kelly og Dubois (2007) *Developing minimum standards for violence women support services: An exploratory study. Summary and findings*. Council of Europe.

⁸⁵ Jf. Kommunal- og regionaldepartementet (2007) *Statlig styring av kommunesektoren – veileder for arbeidet med tiltak og reformer som berører kommuner og fylkeskommuner*.

⁸⁶ Jf. barnehageloven med tilhørende forskrift om adgang til å søke dispensasjon fra utdanningskravet.

ligger og hvem som benytter seg av dette. Det kan også være en fordel at et krisesenter/botilbud er av en viss størrelse for å kunne gi flere og bedre tjenester til brukerne.

Utredninger viser at god dekning både i form av korte reiseavstander og i form av god kapasitet med hensyn til antall senger per 1000 innbyggere ser ut til å øke bruken av krisesentrene.⁸⁷

Geografi og befolkningsgrunnlag i deler av Norge gjør at noen må finne seg i lengre reiseavstand til et krisesenter/botilbud. Kommunen bør selv vurdere dekningsgrad som sikrer et godt nok krisesentertilbud. Det vises her til punkt 4.3.3. En mulig løsning kan være å utvikle fullfunksjons krisesenter/botilbud på større steder, kombinert med lokale hjelpere og ambulerende tilbud i spredtbygde strøk.⁸⁸ Her kan for eksempel kommunen ha en beredskapsleilighet med lokale overnattingsmuligheter, og lokale personer som kan bistå med transport til et krisesenter og oppfølging i reetableringsfasen.

Departementet anser det ikke som hensiktsmessig å stille krav til geografisk dekning og tilgjengelighet. Det er departementets oppfatning at kommunen har best forutsetning for å vurdere (re)lokaliseringsbehov.

Departementets forslag

Departementet foreslår at kommunen skal sørge for at det er god kvalitet på tilbud etter denne lov, og at det gis forskriftshjemmel hvor departementet kan stille krav til kompetanse og til fysisk sikring av lokaler, jf. lovutkastets § 3.

4.6 Samordning av tjenester

Både voldusatte kvinner, menn og barn kan ha behov for hjelp og tjenester fra forskjellige etater og ulike forvaltningsnivåer. Som vist i kapittel 3 har ulike instanser og tjenester forskjellige roller og oppgaver når det gjelder voldsutsatte personer. Dersom ansvarsfordelingen er uklar mellom tjenester, øker risikoen for at tjenestene ikke ivaretar brukerens behov. Samarbeid på tvers av profesjoner, faggrenser, instanser og forvaltningsnivåer er derfor en forutsetning for et godt og helhetlig krisesentertilbud. Slikt samarbeid er krevende og undersøkelser viser at mange krisesenterbrukere har opplevd å bli kasteballer mellom ulike hjelpere og tjenester. Dette er en unødvendig tilleggsbelastning for brukeren og dårlig ressursutnyttelse. Departementet anser det som nødvendig å presisere at kommunen har ansvar for å sørge for samordning av tjenester for brukerne av krisesentertilbudet.

I NOU 2003:31 *Retten til et liv uten vold* foreslår utvalget at samarbeid mellom instanser presiseres i relevant lovverk og nedfelles i kommunens helse- og sosialplaner. Videre anbefaler utvalget at slikt samarbeid forankres på ledernivå i

⁸⁷ Vista Utredning AS (2001, 2004, 2008) *Kostnadsmodell og oppdatert kostnadsmodell for krisesentrene*. Jonassen, Sogn, Mathiesen Olsvik og Hjemdal (2008) *Kunnskap-kvalitet-tilgjengelighet. En nasjonal utredning om krisesentrenes kompetanse og tilgjengelighet*”, Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress

⁸⁸ Jonassen og Stefansen (2003) *Ideologi eller profesjonstenkning? En statusrapport fra krisesentrene*. Kompetansesenter for voldsofferarbeid.

èn etat, hvor denne besitter tilstrekkelige ressurser, kompetanse og tilgjengelighet til å ivareta dette ansvaret.

Prinsippet om samarbeid er allerede nedfelt i en rekke relevante lover, blant annet barnevernloven, sosialtjenesteloven, kommunehelsetjenesteloven og politiloven.⁸⁹ I henholdsvis barnevernloven, sosialtjenesteloven og kommunehelsetjenesteloven er det gitt lignende bestemmelser om at den enkelte tjeneste skal samarbeide med andre deler av forvaltningen og private organisasjoner.

Av sosialtjenesteloven følger det at sosialtjenesten skal samarbeide med andre sektorer og forvaltningsnivåer når dette bidrar til å løse oppgavene sosialtjenesten er pålagt. Sosialtjenesten er pålagt et klargjøringsansvar hvor andre deler av forvaltningen yter mangelfull hjelp til enkelte med særlig hjelpebehov. Sosialtjenesten bør også holde andre etater og politikere orientert om problemer som krever samordnede løsninger.⁹⁰

Helsetjenesten skal medvirke til at helsemessige hensyn blir ivaretatt av andre offentlige organer hvis virksomhet har betydning for helsetjenestens arbeid. I likhet med i sosialtjenesteloven er slik medvirkning eksemplifisert som råd, uttalelser og deltagelse i plan- og samarbeidsorganer.⁹¹

Barneverntjenesten skal samarbeide med andre sektorer og forvaltningsnivåer når dette kan bidra til å løse oppgaver som den er pålagt etter barnevernloven.⁹² Det fremgår av forarbeidene til bestemmelsen at dette også omhandler samarbeid i enkeltsaker.⁹³ Samarbeidsplikten for barneverntjenesten gjelder i den grad slikt samarbeid kan bidra til å løse oppgaver som barneverntjenesten er pålagt etter barnevernloven. Det er således ikke en lovpålagt plikt om å samarbeide for at andre tjenester skal kunne løse oppgaver etter det regelverket som gjelder for disse tjenestene. Innenfor rammen av taushetspliktsbestemmelsene kan det imidlertid samarbeides når det er hensiktsmessig for å gi barnet riktige tjenester.

På denne bakgrunn foreslår departementet at det utformes en tilsvarende lovhjemmel hvor kommunen også får en plikt til å samordne tjenester for brukere av krisesentertilbudet. I likhet med gjeldende regelverk i sosialtjenesteloven og kommunehelsetjenesteloven foreslår departementet ikke et nærmere innhold i hva denne plikten innebærer.

Regjeringen har nylig nedsatt et offentlig utvalg som skal utrede hvordan en bedre kan samordne tjenester for utsatte barn og unge. Utvalget skal særlig utrede hvordan de kommunale tjenestene kan organiseres mer systematisk og hvordan en kan få til et mer forpliktende samarbeid mellom kommunale tjenester. I tillegg skal utvalget se på hvordan samarbeidet kan bedres mellom kommunale og statlige tjenester som gir hjelp til utsatte barn og foreldre. Utvalget skal legge frem en NOU innen utgangen av 2009. Oppfølgingen av denne NOUen vil ha stor betydning også for barn og foresatte som er brukere av krisesentertilbudet.

⁸⁹ Jf. politiloven § 2 nr. 6

⁹⁰ Jf. sosialtjenesteloven §§ 3-2 og 3-3

⁹¹ Jf. kommunehelsetjenesteloven § 1-4 andre ledd

⁹² Jf. barnevernloven § 3-2 andre ledd

⁹³ Jf. særmerknaden til § 3-2 i Ot.prp. nr. 44 1991-92 om lov om barneverntjenester.

4.6.1 Individuell plan

I gjeldende regelverk er det også gitt andre bestemmelser som har betydning for samarbeid mellom tjenester og koordinering av tiltak for brukere. Etter helse- og sosiallovgivningen vil personer som har behov for langvarige og koordinerte helse- og/eller sosialtjenester, ha rett til individuell plan.⁹⁴ Den del av kommunens helse- eller sosialtjeneste som brukeren/tjenestemottakeren først er i kontakt med, har en selvstendig plikt til å sørge for at arbeidet igangsettes, uavhengig av om tjenestemottaker mottar eller har mottatt bistand fra andre deler av tjenesteapparatet, jf. forskriften § 6.

Formålet med planen er blant annet å bidra til helhetlige, koordinerte og individuelt tilpassede tjenestetilbud.⁹⁵ Utarbeiding av en individuell plan forutsetter at de aktuelle instansene samarbeider der det er nødvendig. Aktuelle instanser bør trekkes inn i samarbeidet om utarbeidelse av en felles overordnet individuell plan, og andre tjenester vil, avhengig av forholdene, ha plikt til å samarbeide etter eget regelverk. Samtidig skal individuell plan sikre at det til enhver tid er én tjenesteyter som har hovedansvaret for oppfølging av tjenestemottakeren. En slik løsning er ment å gi tjenestemottaker større forutsigbarhet og trygghet i møte med offentlige etater. Et vedtak om å gi eller ikke gi en individuell plan er et enkeltvedtak. Dette innebærer at forvaltningslovens bestemmelser for enkeltvedtak kommer til anvendelse, slik at det kan klages over et eventuelt avslag.

1. januar 2005 kom det en ny forskrift om individuell plan, som avløste den gamle forskriften fra 2001. Den tidligere forskriften var hjemlet i helselovgivningen, mens den nye er hjemlet i både helselovgivningen og sosiallovgivningen.

Selv om kommunens plikt til å sørge for individuell plan følger av gjeldende lovgivning, er det etter departementets vurdering behov for å klargjøre at brukere av krisesentertilbudet skal få tilbud om individuell plan. Erfaringer fra krisesentrene viser at det hersker ulik fortolkning i forskjellige kommuner om krisesenterbrukere også omfattes av individuell plan. Departementet foreslår derfor at det lov hjemles at kommunen skal sørge for at brukere av krisesentertilbudet som har behov for langvarige og koordinerte tjenester, skal få tilbud om å få utarbeidet individuell plan.

Den individuelle planen supplerer krisesentertilbudet ved at tjenester som ikke inngår i krisesentertilbudet, men som dekker brukerens behov for tjenester etter helse- og sosiallovgivningen, blir tatt inn i plandokumentet. Den individuelle planen kan inkludere krisesentertilbudet, men vil altså ha et videre formål. Det vises til forskrift om individuell plan etter helselovgivningen og sosialtjenesteloven, samt til Sosial- og helsedirektoratets veileder for individuell plan.⁹⁶

Det er opp til kommunen hvordan samordning av tjenester for brukere av krisesentertilbudet organiseres. Kommunene kan sikre samordning av tjenester på

⁹⁴ Jf. kommunehelsetjenesteloven § 6-2a og sosialtjenesteloven § 4-3a. Jf. også forskrift av 23. desember 2004 nr 1837 om individuell plan etter helselovgivningen og sosialtjenesteloven og Veileder til forskrift om individuell plan.

⁹⁵ Jf. forskrift om individuell plan § 2.

⁹⁶ http://www.shdir.no/publikasjoner/veiledere/individuell_plan___veileder_87804

flere måter. Departementet anbefaler at kommunene i sine organisasjonskart og delegasjonsreglement synliggjør krisesentertilbudets plass og funksjon i organisasjonen. Dette forutsettes videre gjort kjent både innad i organisasjonen og utad til kommunens innbyggere. De virksomhetene som kommunen har lagt ansvaret til bør ha rutiner som viser hvordan personer utsatt for vold i nære relasjoner skal ivaretas, både internt og i samhandling med andre virksomheter.

Kommunale eller interkommunale handlingsplaner er et annet tiltak som kan bidra til samordning mellom tjenestene. Slike handlingsplaner kan integreres i kommunens plan- og styringssystemer. Som et tiltak i regjeringens handlingsplan mot vold i nære relasjoner (2008-2011) "Vendepunkt" utarbeider NKVTS, i samarbeid med de regionale ressursentrene om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging (RVTS), en mal for kommunale/interkommunale handlingsplaner mot vold i nære relasjoner. Et utkast til mal vil forligge høsten 2008. RVTS'ene skal legge til rette for og bistå kommuner som ønsker å utvikle lokale handlingsplaner på dette området.

Kommunen kan også vurdere muligheten for en kommunal koordinatorfunksjon, tilsvarende politiets familievoldskoordinatorer eller forsøket med koordinerende tillitspersoner som gjennomføres i forbindelse med *Opptrappingsplanen for rusfeltet*. En slik koordinator kan yte veiledning, formidle informasjon som brukere trenger for å ivareta sine rettigheter, og sørge for at henvendelser og behov fra brukerne blir formidlet videre til rette instans. Videre kan koordinatoren få ansvar for at en brukers individuelle plan utarbeides og gjennomføres til avtalt tidsperiode med aktuelle/nødvendige tiltak/tjenester og instanser/aktører.

Departementets forslag

Departementet foreslår at kommunen skal sørge for samordning av tjenester for brukere av krisesentertilbudet, og at voldsutsatte med behov for langvarige og koordinerte tjenester får tilbud om individuell plan. Forslaget er nedfelt i lovutkastet § 4 og er utformet i samsvar med gjeldende regelverk i sosial- og helselovgivningen.

4.7 Taushetsplikt og opplysningsplikt

Det er viktig at det eksisterer et tillitsforhold mellom personer utsatt for vold i nære relasjoner og krisesentertilbudet. Opplysninger i saker der personer har vært utsatt for vold i nære relasjoner vil ofte være både personlige og svært sensitive. Mange voldsutsatte vegrer seg for å ta kontakt med hjelpeapparatet, og erfaring viser at mange forsøker å skjule volden de har vært utsatt for. Et tillitsforhold er en forutsetning for åpenhet, dialog og samarbeid mellom den voldsutsatte og medarbeidere som utfører tjenester eller arbeid for et krisesentertilbud.

Tillitsforholdet avhenger blant annet av at den enkelte kan stole på at det medarbeiderne sitter med av personlige opplysninger ikke blir videreformidlet til andre. På den andre siden kan videreformidling av personopplysninger være nødvendig for at ulike tjenesteytere skal kunne samarbeide for å sikre et mest mulig samordnet tilbud. Gjeldende regler for opplysningsplikt og taushetsplikt gir rammer som skal sørge for at den enkeltes rettsikkerhet og personvern blir ivarettatt i de ulike tjenestene.

Den taushetsplikten som krisesentrene har i dag, varierer med om krisesenteret er drevet av offentlige eller private. De kommunale og interkommunale krisesentrene er omfattet av den forvaltningsmessige taushetsplikten etter forvaltningsloven §§ 13-13f. De private krisesentrene er ikke underlagt forvaltningslovens taushetsplikt, men Rundskriv Q-1/2008 stiller krav til sentrene som omfattes av tilskuddsordningen, slik at *"alle som arbeider i krisesentre skal ha taushetsplikt og må undertegne taushetsløfte. Private sentre regulerer taushetsplikten i avtale. Unntak for taushetsplikten skal ikke være mer omfattende enn den opplysningsplikten krisesentrene har til barnevernet."* Private krisesentre som vurderer at de behandler personopplysninger, faller også inn under regelverket i personopplysningsloven. Profesjonsutøvere ved krisesentrene kan også være omfattet av profesjonsbestemt taushetsplikt. Alle er omfattet av avvergelsesplikten etter straffelovens § 139. Dersom et krisesenter registrerer personopplysninger om brukerne, vil behandlingen av opplysningene også reguleres av personopplysningsloven.⁹⁷ I tillegg har Krisesentersekretariatet utarbeidet taushetspliktbestemmelser for sine medlemssentre og de fleste sentrene har egne regler for taushetsplikt.

Dersom krisesentertilbudet blir en lovpålagt kommunal oppgave, vil taushetsplikten følge direkte av forvaltningsloven. Dette innebærer at enhver som utfører tjeneste eller arbeid for et krisesentertilbud, har taushetsplikt etter forvaltningsloven §§ 13 til 13 e, og at overtredelse straffes etter straffeloven § 121. Taushetsplikten gjelder også for private rettssubjekter dersom de på vegne av kommunen treffer enkeltvedtak eller gir forskrift.

Den forvaltningsmessige taushetsplikten er en generell taushetsplikt som i prinsippet gjelder for alle som utfører tjenester eller arbeid for offentlige forvaltningsorganer, jf. forvaltningsloven § 13. Det er imidlertid begrensinger i den forvaltningsmessige taushetsplikten som åpner for kommunikasjon og samarbeid.⁹⁸ Den profesjonsbestemte taushetsplikten, også kalt den yrkesmessige taushetsplikten, er en spesiell, skjerpet taushetsplikt for enkelte profesjoner. Denne taushetsplikten, som følger av bestemmelser i ulike profesjonslover, åpner i mindre grad for kommunikasjon og samarbeid enn den forvaltningsmessige taushetsplikten.⁹⁹

Etter departementets mening er det behov for å ta inn en bestemmelse om taushetsplikt i loven for å tydeliggjøre og sikre at alle som utfører arbeid på lovens områder omfattes av den samme taushetsplikten, også de private rettssubjekter som kommunen inngår avtale med.

Voldsofre er en sårbar gruppe, og det kan derfor være behov for å ha strengere taushetsbestemmelser enn det som følger av forvaltningsloven for å beskytte voldsutsatte i best mulig grad. Slike skjerpede taushetsbestemmelser finnes i sosialtjenesteloven og barnevernloven. Sosialtjenesten og barnevernet kan ikke gi opplysninger til andre forvaltningsorganer om *"en persons forbindelse med*

⁹⁷ Lov av 14. april 2000 nr. 31.

⁹⁸ Jf. forvaltningsloven, §§ 13a, 13b, og 13d.

⁹⁹ Helsetjenesten har taushetsplikt etter reglene i helsepersonelloven § 21. Barneverntjenesten og sosialtjenesten har taushetsplikt etter henholdsvis bvl. § 6-7 og sotjl. § 8-8. Familievernet har taushetsplikt etter familievernkontorloven §§ 5 og 5a.

organet”, ”avgjørelser som er truffet” eller ”lovbrudd”, med mindre brukeren selv samtykker.

Departementet anser det som viktig at det blir gitt en tilsvarende streng taushetsplikt i denne loven, av hensyn til brukeres sikkerhet og graden av sensitive opplysninger. Departementet foreslår derfor at taushetsplikten også skal omfatte fødested, fødselsdato, personnummer, statsborgerforhold, sivilstand, yrke, bopel, arbeidssted eller andre opplysninger som kan røpe at noen har vært i kontakt med tilbudet. Dette betyr at unntakene i forvaltningsloven § 13b ikke gjelder.

Departementet foreslår videre at opplysninger til andre forvaltningsorganer, jf. forvaltningsloven § 13 b nr. 5 og 6, bare kan gis når dette er nødvendig for å fremme tilbudets oppgaver, eller for å forebygge vesentlig fare for liv eller alvorlig skade for noens helse. Dette forslaget samsvarer også i stor grad med sosialtjenesteloven og barnevernloven.

Departementet fremmer også forslag om at fylkesmannen kan bestemme at opplysninger skal være undergitt taushetsplikt, selv om foresatte har samtykket i at de gjøres kjent, dersom barns interesser tilsier det. Dette forslaget er i samsvar med barnevernloven § 6-7.

Departementets forslag

Departementet foreslår en skjerpet taushetsplikt for medarbeidere ved et krisesentertilbud. Forslag til taushetspliktsbestemmelse er nedfelt i lovutkastets § 7.

4.7.1 Opplysningsplikt til barnevernet

I henhold til gjeldene rett er den eneste lovbestemmelsen som omhandler både offentlige og private krisesentre, opplysningspliktsbestemmelsene som er nedfelt i barnevernloven.

I dag har offentlige myndigheter opplysningsplikt til barneverntjenesten i henhold til barnevernloven § 6-4, mens opplysningsplikten til medarbeidere ved private krisesentre er hjemlet i barnevernloven § 6-4 a. Med disse bestemmelsene har lovgiver signalisert at hensynet til beskyttelse av barnet veier tyngre enn det tillitsbruddet en slik meldeplikt kan innebære overfor barnets mor.

Barnevernloven gir § 6-4 gir offentlige myndigheter pålegg om opplysningsplikt til barnevernet, uten hinder av taushetsplikt, når det er grunn til å tro at barn blir utsatt for vold i hjemmet, eller når det har skjedd alvorlig omsorgssvikt. Opplysningsplikten omfattes både av eget tiltak og etter pålegg fra barneverntjenestene. Det følger direkte av ordlyden i § 6-4 at organisasjoner og private som utfører oppgaver for kommunene likestilles med offentlige myndigheter.

Opplysningsplikten til barnevernet er i tillegg til barnevernloven også nedfelt i særlover, som familievernloven og helsepersonelloven. Dette er begrunnet med pedagogiske hensyn. Dette hensynet bør også gjelde ved lovfesting av krisesentertilbud.

Departementets forslag

Departementet foreslår at opplysningsplikten til barnevernet reguleres i denne loven. Dette betyr at opplysningsplikten vil omfatte det samme som i dag og at barnevernlovens § 6-4 a oppheves. Forslag til opplysningspliktsbestemmelse er nedfelt i lovutkastets § 9.

4.8 Politiattest

Det finnes i dag ingen regler som gir arbeidsgiver adgang til å utelukke en søker til en stilling på et krisesenter, eller fremskaffe opplysninger om en søker har forbrutt seg mot straffelovens volds- og overgrepbestemmelser. Derimot finnes det flere lovbestemmelser som stiller krav om politiattest for personer som jobber med barn og unge i andre virksomheter, jf. barnevernloven § 6-10, barnehageloven § 20, utlendingsloven § 97 og Ot.prp. nr 86 (2005-2006) Om lov om endringer i helsepersonelloven, sosialtjenesteloven og i enkelte andre lover.¹⁰⁰ Hovedbegrunnelsen for å innføre krav om politiattest i nevnte lover er å beskytte barn mot vold og overgrep.

Det er få personer som har anmerkninger om vold og seksuelle overgrep på sin politiattest. Det skyldes at vold og ulike overgrep sjelden anmeldes, påtales og straffes. Antallet står ikke i forhold til antatte overgrep og et krav om politiattest vil ikke avdekke mørketall. En politiattest uten anmerkninger om vold og overgrep, er derfor ingen garanti for at vedkommende ikke er en overgriper eller for at personen er egnet til å ha oppgaver ovenfor voldsutsatte, herunder barn og unge. Hensynet til den straffedes personvern, hans eller hennes muligheter for resosialisering og innskrenkede muligheter på arbeidsmarkedet, taler i mot et omfattende krav om politiattest.

Etter en samlet vurdering mener departementet at det bør innføres krav om politiattest for medarbeidere ved et krisesenter/botilbud. Formålet er å forebygge vold og overgrep, samt alvorlig skadelig innflytelse, ved å hindre at brukere får tilknytning til personer som kan være uegnet til å ha oppgaver ovenfor brukere. Departementet er av den oppfatning at hensynet til brukeres trygghet og sikkerhet må veie tyngst. Samtidig tilsier sammenhengen i lovverket, når det gjelder krav til politiattest for personer som arbeider med barn, at det også bør stilles krav om politiattest for medarbeider ved et krisesenter/botilbud.

Departementet mener at en politiattest vil kunne gi brukere av et krisesenter/botilbud, særlig barn og unge, en viss beskyttelse mot seksuelle og andre alvorlige fysiske og psykiske overgrep. Det blir derfor sentralt å balansere det overordnede beskyttelseshensynet, slik at personvernens hensynet, resosialiseringshensynet og ressursensynet ivaretas så langt det er mulig.

Departementet legger til grunn at kravet om å fremvise politiattest bare skal gjelde for personer man faktisk har til hensikt å ansette eller tildele oppgaver som muliggjør vold og overgrep ovenfor brukere av et krisesenter/botilbud. Det skal ikke kreves at søkere legger fram slik attest på et tidligere stadium i

¹⁰⁰ Forslaget til lovendringer i helsepersonelloven, sosialtjenesteloven mv. ble vedtatt 22. desember 2006 og bestemmelsene om krav til politiattest trådte i kraft 1. april 2007.

ansettelsesprosessen. Arbeidsgiver eller andre som får kjennskap til opplysninger fra politiattesten vil ha taushetsplikt om disse opplysningene.

Plikten bør heller ikke omfatte personer som sporadisk utfører generelle tjenester for et krisesenter/botilbud og som ikke vil være alene med brukere. Dette kan for eksempel gjelde vaktmestertjenester eller rengjøringspersonale.

Ved innføring av krav om politiattest for medarbeidere ved et krisesenter/botilbud, må det vurderes om kravet også skal gjelde for dem som allerede arbeider ved et krisesenter. Det kan hevdes at en konsekvens av forslaget bør være at medarbeidere ved dagens krisesentre må legge frem attest. I barnevernloven, barnehageloven og utlendingsloven er det valgt den løsning at kravet om politiattest bare skal gjelde for dem som blir ansatt etter at bestemmelsen har trådt i kraft. Dette på bakgrunn av at en tilbakevirkende kraft vil medføre en rekke praktiske vansker, blant annet knyttet til konsekvensene for etablerte ansettelsesforhold. I samsvar med barnevernloven foreslår departementet at bestemmelsen ikke skal ha tilbakevirkende kraft. Kravet om politiattest bør derfor bare gjelde ovenfor personer som ansettes/tildeles oppgaver etter at bestemmelsen har trådt i kraft. Departementet foreslår også en forskriftshjemmel for å utdype hvordan kravet om politiattest kan gjennomføres i praksis.

Departementet foreslår at politiattesten skal vise om vedkommende er siktet, tiltalt, har vedtatt forelegg eller er dømt for overtredelse av straffelovens volds- og overgrepbestemmelser, som omfatter §§ 192, 193, 194, 195, 196, 197, 199, 200 annet ledd, 201, 201a, 202, 203, 204, 204 a, 219, 222, 224, 227, 228, 229, 231, 233 og lov om forbud mot kjønnslemlestelse. Attesten skal ikke være eldre enn tre måneder. Dersom en person har vedtatt forelegg eller er dømt for nevnte overtredelser av straffeloven, skal han eller hun være utelukket fra å utføre arbeid ved et krisesenter/botilbud.¹⁰¹

Departementet vurderer også om politiattesten bør vise om vedkommende er dømt, siktet eller tiltalt for straffbare forhold vedrørende besittelse, bruk og omsetning av narkotiske stoffer eller medikamenter, og grove ran. Det vises her til det pågående arbeidet med å gjennomgå og harmonisere regelverket om krav om politiattest for personer som skal ha oppgaver knyttet til mindreårige.

Våren 2006 opprettet Barne- og likestillingsdepartementet en interdepartemental arbeidsgruppe som har foretatt en helhetlig gjennomgang av krav om politiattester for personer som skal ha oppgaver ovenfor barn og unge. Justisdepartementet sendte ut arbeidsgruppens forslag i *Høringsnotat - politiattest for personer som skal ha oppgaver knyttet til mindreårige* våren 2007. Her foreslås det at det skal innføres en mer enhetlig regulering av ordningene med politiattester for personer som skal utføre oppgaver ovenfor mindreårige. Det foreslås å innføre felles bestemmelser i lovgivningen som regulerer utferdigelse av politiattest som regulerer politiattestenes formål, adgang til å kreve politiattest og politiattestens innhold. Det foreslås videre at hjemmelsgrunnlaget for politiattest på det enkelte området fortsatt reguleres i særlovgivningen.

¹⁰¹ Justisdepartementet arbeider med ny spesiell del til straffeloven. Når denne foreligger må henvisning til nevnte bestemmelser også justeres.

Dersom det blir en helhetlig organisering som foreslått i *Høringsnotat - politiattest for personer som skal ha oppgaver knyttet til mindreårig*, vil dette få konsekvenser for både hvordan bestemmelsen skal utformes og for innholdet i bestemmelsen om politiattest i forslag til lov om krisesentertilbud.

Departementets forslag

Departementet foreslår at det innføres krav om politiattest for personer som skal ansettes eller tildeles oppgaver som muliggjør vold og overgrep mot brukere ved et krisesenter/botilbud, og videre en forskriftshjemmel for å utdype kravet. Jf. forslag til krav om politiattest nedfelt i lovutkastets § 8.

4.9 Internkontroll og kommunalt tilsyn

Kommunene er pålagt å føre kontroll med egen virksomhet. Dette følger av kommunelovens bestemmelser om at kommunestyret har det øverste tilsynsansvaret for sin forvaltning. Videre fremgår ordningene med kommunal egenkontroll av §§ 23 og 77.

I Ot.prp. nr. 70 (2002-2003) Om lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m. uttales det ”*Selv om administrasjonssjefen etter kommuneloven i dag ikke eksplisitt er pålagt å etablere internkontroll, må det regnes som fast praksis at administrasjonssjefen har ansvar for etablering av internkontroll i administrasjonen.*” Kommunen forutsettes således å ha etablert et internkontrollsystem for hele sin virksomhet.

I andre særlover for kommunal virksomhet, som sosialtjenesteloven, kommunehelsetjenesteloven og barnevernloven, er kommunen eksplisitt pålagt å føre internkontroll med virksomhetene. Internkontroll og lignende kvalitetssikringssystemer har på disse områdene vært i bruk over flere år. Plikten til å føre internkontroll innen barnevernet, helse- og sosialtjenesten fremgår av barnevernloven §§ 2-1, sosialtjenesteloven § 2-1 og 5-10 og kommunehelsetjenesteloven § 1-3a. Her defineres internkontroll som systematiske tiltak som skal sikre at virksomhetens aktiviteter planlegges, organiseres, utføres og vedlikeholdes i samsvar med krav fastsatt i lovgivningen.

Internkontrollplikt for kommunen innebærer at kommunen selv må utarbeide et system som dokumenterer hvordan krav som er stilt i lov og forskrift blir overholdt. Internkontroll innebærer videre at kommunen beskriver virksomhetens hovedoppgaver og hvordan ansvar, oppgaver og myndighet er fordelt i kommunen. En internkontrollplikt forutsetter at arbeidstakerne har tilgang til aktuelle lover og forskrifter, og tilstrekkelig kunnskap og ferdigheter innenfor fagområdet.

Departementet er av den oppfatning at dersom det klargjøres at kommunen har en internkontrollplikt i forhold til krisesentertilbudet, så vil dette bidra til å gi kommunen oversikt og kunnskap om hvordan den etterlever regelverket. Egenkontrollen kan medføre en bevisstgjøring i kommunen, og kan gi en oversikt over områder hvor det er fare for svikt eller mangel på oppfyllelse av myndighetskrav. Tidlig avdekking av avvik gir mulighet for rask oppretting av mangler, samtidig som det kan forhindre fremtidige overtredelser av lovgivningen. På denne måten retter internkontroll søkelys også på oppfølging og forbedring.

Internkontroll innebærer således et pålegg til kommunen om en systematisk kvalitetssikring av egen virksomhet. Dersom det klargjøres at kommunen har internkontrollplikt i forhold til krisesentertilbudet, vil dette bidra til en harmonisering av regelverket rettet mot kommunens egenkontrollarbeid. Departementet mener på denne bakgrunn at det bør presiseres at kommunen har en internkontrollplikt i forhold til krisesentertilbudet.

Departementet foreslår at internkontrollplikten for kommunen også her skal være avgrenset til å gjelde kommunens ansvar og oppgaver etter loven. Etter departementets vurdering er det lite ønskelig å legge sentrale føringer på hvilke deler av oppgavene som kommunen skal føre egenkontroll med gjennom internkontroll. Dette henger sammen med at den enkelte kommunes internkontroll skal tilpasses virksomhetens størrelse, aktiviteter og risikoforhold, og ha det omfang som er nødvendig for å etterleve lovens krav. Forskjellene mellom kommunene gjør det vanskelig å gi detaljerte bestemmelser om hvilke krav som bør stilles til kommunens internkontrollarbeid. Kommunen har best kunnskap om og forutsetninger for å vurdere hvor svakhetene kan ligge. Den kan dermed sette i verk tiltak på de områder og i den form og det omfang som er nødvendig.

Departementets forslag

Departementet foreslår en bestemmelse som presiserer at kommunen skal føre internkontroll for å sikre at virksomheter som utgjør krisesentertilbudet, utfører oppgavene sine i samsvar med krav fastsatt i lov eller forskrift. Forslaget er nedfelt i lovutkastets § 9.

4.10 Statlig tilsyn

Det har hittil ikke vært ført tilsyn med krisesentrene. NOU 2003:31 *Retten til et liv uten vold* anbefaler at det etableres retningslinjer for tilsynsansvar. Departementet har vurdert behovet for å innføre statlig tilsyn dersom kommunen blir pålagt å sørge for et krisesentertilbud.

Brukere av krisesentertilbudet er i en sårbar situasjon, på lik linje med brukere av kommunale sosial- og helsetjenester og barneverntjenester. Tilsynsinstituttet har vist seg å være virksomt for nevnte grupper. Rettferdighetsbetraktninger skulle tilsi at brukere av krisesentertilbudet får tilsvarende rettigheter.

Krisesentertilbudet vil inngå som en del av kommunens sosial- og omsorgstilbud til en utsatt gruppe. Et hensiktsmessig statlig tilsyn kan redusere risikoen for skade på liv og helse. Statlig tilsyn kan også bidra til å forebygge og avdekke kommunale lovbrudd og avvik fra myndighetskravene i loven.

I NOU 2004: 17 *Statlig tilsyn med kommunesektoren* mener utvalgets flertall at hensynet til det kommunale folkestyret og omfanget av de andre kontroll- og påvirkningsmåtene tilsier at statlig tilsyn med kommunesektoren bør reduseres. Gitt at det eksisterer en rekke andre kontrollordninger og påvirkningsmuligheter som er egnet til å påvirke, overvåke og sikre at kommunene oppfyller sine lovpålagte plikter, og at kommunene er demokratisk styrte enheter i vårt politiske

system, blir det spørsmål om statlig tilsyn på det enkelte område er et nødvendig og hensiktsmessig virkemiddel for å sørge for oppfølging av loven.¹⁰²

Departementet har foretatt en risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS) for å vurdere om andre kontroll- og påvirkningsmekanismer er tilstrekkelige for å sikre at kommunen oppfyller sin lovpålagte plikt. Gjennomgangen viser at den enkeltes rettssikkerhet på dette området ikke vil kunne ivaretas fullt ut gjennom klageordninger, offentlige ombud eller andre rapporterings- og kontrollmekanismer. Det er også sannsynlig at det kan skje lovbrudd på dette området, ved at kommunen ikke gir et helhetlig krisesentertilbud, ikke ivaretar brukere og/eller medfølgende barn, og gir forsvarlig oppfølging og samordning av andre tjenester som den enkelte har behov for fra kommunen. Eventuelle lovbrudd vil få alvorlige konsekvenser for den enkeltes rettssikkerhet, liv og helse og for samfunnsøkonomien. I lys av de særlige sårbare gruppene som personer utsatt for vold i nære relasjoner utgjør, er departementet av den oppfatning at ressursbruken til tilsynet er liten i forhold til nytten.

Etter en samlet vurdering foreslår departementet at det innføres tilsyn med kommunens ansvar for å sørge for et krisesentertilbud. Det er sterke rettsikkerhetsmessige og driftsmessige hensyn som taler for at det bør være lovhjemlet tilsyn også på dette området.

Kommunelovens kapittel 10 A gir retningslinjer for statlig tilsyn med kommuner og fylkeskommuner.¹⁰³ Av proposisjonen og innstillingen til denne følger det at rettsgrunnlaget for statlig tilsyn med kommunesektoren skal være todelt. Områder for statlig tilsyn med kommunesektoren, dvs. hvilke områder det kan føres tilsyn med, skal følge av særlovgivningen. Hvordan tilsynet skal gjennomføres mv. skal reguleres i kommuneloven. Dette betyr at det ikke skal være regler i særlovgivningen om hvordan tilsynet skal gjennomføres, tilsynets innhold, sanksjoner, mv.

Bestemmelsene i kapittel 10 A omfatter kommunens eller fylkeskommunens oppfyllelse av lovpålagte plikter enten oppfyllelsen skjer i egen regi eller ved kjøp av tjenester fra andre (tjenesteavtaler) eller på annen måte. Tilsynet vil således også gå ut på å se til at kommunen eller fylkeskommunen oppfyller sine forpliktelser gjennom bruk av private tjenestetilbydere, interkommunale selskaper mv. Der tjenesteutøveren er en annen enn kommunen eller fylkeskommunen selv, vil den enkelte kommune eller fylkeskommune, etter et pålegg om retting av et forhold, ha plikt til å sørge for at tjenesteutøveren gjør det som er nødvendig for å oppfylle pålegget på vegne av kommunen eller fylkeskommunen.

Departementet mener at ansvaret for et tilsyn bør legges til fylkesmannen. Da vil tilsynet kunne bli utført av en instans som allerede har god kompetanse på tilsynsmetodikk og langvarige erfaringer å bygge på fra tilliggende fagområder som sosial-, helse- og barneverntjenesten. Felles tilsynsmyndighet fremmer også hensynet til god samordning.

¹⁰² NOU 2004: 17 *Statlig tilsyn med kommunesektoren*. Kommunal- og regionaldepartementet

¹⁰³ Lov 25. september 1992 nr. 107 (kommuneloven), i kraft fra 1. mars 2007

Det legges opp til at tilsynshjemmelen utformes i tråd med det pågående arbeidet med å gjennomgå statlig tilsyn og tilsynshjemlene i regi av Kommunal- og regionaldepartementet.

Departementets forslag

Departementet foreslår lovhjemlet tilsyn med kommunens ansvar for å sørge for et godt og helhetlig krisesentertilbud. Forslaget er nedfelt i lovutkastets § 10.

4.11 Forholdet til Svalbard

I dag er det ikke et krisesentertilbud på Svalbard. Bosatte på Svalbard kan i dag henvende seg til alle krisesentre på fastlandet. Det følger av Svalbardloven § 2 at offentligrettslig lovgivning ikke gjelder for Svalbard. I familievernkontorloven og barnevernloven er det gjennom forskrift bestemt at lovene også gjelder på Svalbard. Departementet mener at det bør åpnes for en tilsvarende mulighet i denne loven.

Departementet mener at det bør gis en forskriftshjemmel for Kongen til å gi loven anvendelse på Svalbard. Hvordan tilbudet eventuelt skal utformes og dimensjoneres må vurderes nærmere. Det bør derfor gis adgang til å fastsette særlige regler som tar hensyn til de stedlige forholdene. Dersom loven skal gjøres gjeldene for Svalbard, kan det være aktuelt å legge oppgaven til Longyearbyen lokalstyre for Longyearbyen arealplanområdet. For det øvrige Svalbard har man ikke noe tilsvarende organ, og man måtte i så fall finne andre løsninger.

Departementets forslag

Departementet foreslår en forskrifthjemmel for Kongen til å gi loven anvendelse for Svalbard. Forslaget er nedfelt i § 11.

5 Økonomiske og administrative konsekvenser

En vurdering av økonomiske og administrative konsekvenser må gjøres på bakgrunn av de krav som stilles i den endelige utformingen av regelverket – både i lov og eventuelle forskrifter. Departementets forslag er at kommunen skal få ansvar for å sørge for et nærmere definert krisesentertilbud. Forslaget innebærer at det først og fremst er et krisesentertilbud som skal lovfestes, ikke krisesentrene som institusjoner. Departementet legger til grunn at kommunen i størst mulig grad vil inngå driftsavtaler med eksisterende krisesentre og har derfor tatt utgangspunkt i dagens krisesentre i vurderingen av økonomiske og administrative konsekvenser.

5.1 Samfunnsøkonomiske konsekvenser/nyttevirkninger

Krisesentertilbudet er en nødvendig del av tiltakskjeden som personer utsatt for vold i nære relasjoner må møtes med. Høringsforslaget er basert på målet om å sikre et godt og helhetlig krisesentertilbud til personer utsatt for vold i nære relasjoner. Listen over positive konsekvenser/nyttevirkninger av et slikt tilbud kan gjøres lang. De positive bidragene til samfunnet og dermed til samfunnsøkonomien kan bli redusert vold, færre langvarige skadevirkninger, reduserte helseskader og større trygghet for de utsatte, bedre og mer effektiv bruk av allerede eksisterende lokale hjelpetilbud, for å nevne noen sannsynlige konsekvenser.

Det er utviklet metoder for å kunne sette verdier og regne på slike effekter. Helseeffekter og trivselseffekter kan anslås ved å summere ulike slutteffekter i form av kvalitetsjusterte leveår (QALY)¹⁰⁴ eller en summering av leveår med full livskvalitet som går tapt (DALY)¹⁰⁵. QALY-metodikken er hovedsakelig anvendt i helsesektoren som et mål på hvilken effekt ulike typer helsetiltak har.

Som følge av et bedret krisesentertilbud vil flere kunne oppleve økt livskvalitet. Her kan man bruke QALY for å verdsette: En kan anta at personer utsatt for vold i nære relasjoner har en redusert livskvalitet målt i QALY på for eksempel 0,2. Et godt krisesentertilbud kan forkorte tiden med redusert livskvalitet.

Det eksisterer ikke et tilstrekkelig datagrunnlag for å analysere hva som er effekten av det eksisterende tilbudet. Det blir derfor vanskelig å vurdere eksakte nytteeffekter av en lovfesting av krisesentertilbudet og det å legge ansvaret for tilbudet til kommunen. Departementet har ikke funnet det nødvendig å gå videre inn i denne typen utredning i høringsnotatet, da det er vanskelig å kvantifisere effekten. Dersom krisesentertilbudet utvikles i tråd med lovutkastet, antar departementet at dette vil føre til at tilbudet blir kvalitativt bedre i de aller fleste deler av landet enn i dag.

¹⁰⁴ Quality-adjusted life years

¹⁰⁵ Disability-adjusted life years

5.2 Økonomiske konsekvenser for offentlige budsjetter

Krisesentrene har vært drevet og drives fremdeles delvis som frivillig virksomhet med trange økonomiske rammer. Det er derfor rimelig å anta at dersom krisesentertilbudet blir en lovpålagt kommunal oppgave i tråd med lovutkastet, vil det kreve økte bevilgninger. Det er som vist store forskjeller mellom krisesentrene både når det gjelder omfang av tilbud til brukere og økonomiske rammebetingelser.

Utgiftene til krisesenterdriften er i 2008 anslått til totalt om lag 194 millioner over offentlige budsjetter – fordelt på 39 millioner fra kommunene og 155 millioner fra staten.¹⁰⁶ Skal totalkostnadene for krisesenterdriften beregnes, må også private gaver regnes inn. Denne oversikten finnes ikke for 2008 før endelig regnskap foreligger. I 2007 dekket private gaver rundt syv prosent av virksomheten, noe som utgjorde om lag 14 millioner kroner.

Det har vært en forholdsvis stor vekst i sentrenes driftsutgifter de siste årene. Utgiftsveksten skyldes blant annet en langvarig utvikling i retning av mindre bruk av frivillige vakter med lav vaktgodtgjørelse og overgang til flere ordinære stillinger med mer ordnede ansettelsesforhold. Mye av veksten har også gått til å gi ansatte ordnede pensjonsforhold og til bygningsmessige forbedringer. Det er delvis tatt igjen etterslep som følge av manglende vedlikehold og utbedringer, inkludert økte utgifter på grunn av flytting til nye lokaler.¹⁰⁷

Dersom det innføres en kommunal plikt til å sørge for et krisesentertilbud til personer utsatt for vold i nære relasjoner der tilbudet til brukerne i hele landet skal tilfredsstille de mer bestemte lov- og forskriftskrav som er foreslått i dette høringsnotatet, vil dette føre til en økning av utgiftene knyttet til å gi et krisesentertilbud.

Departementet har foretatt en foreløpig beregning av merkostnader med utgangspunkt i de enkelte konkrete elementene i høringsforslaget for å kunne antyde størrelsesorden på behovet for økte ressurser. Mer nøyaktige anslag vil være avhengig blant annet av den endelige utforming av lov og eventuelle forskrifter.

Nedenfor følger en kort gjennomgang av hvilke enkeltelementer det er tatt hensyn til i de beregningene som ligger til grunn for anslagene.

Større utgifter til personale

Den største enkelte utgiftsøkningen vil være knyttet til økte utgifter til ansatte. I mange år har det vært en utvikling i retning av flere ordinært ansatte og færre frivillige medarbeidere ved krisesentrene. Mens det i 1986 var om lag 100 ansatte og 3000 frivillige vakter som arbeidet ved landets krisesentre, er det i dag om lag 500 frivillige og 400 ansatte. SSB har beregnet at de frivillige vaktene utgjorde til sammen 109 årsverk og at de ansatte utførte til sammen 276 årsverk.

Kostnadene vil øke med en overgang fra frivillige vakter med en lav økonomisk godtgjørelse til ordinært ansatte med tarifflønn. Dersom det tas utgangspunkt i at

¹⁰⁶ Inkludert noe mindre tilskudd fra fylkeskommuner og enkelte helseregioner

¹⁰⁷ Bygger på Vista Utredning AS og Bufetats analyser av budsjettene

ordningen med frivillige erstattes fullt ut med ordinært ansatte, vil dette øke de årlige driftskostnadene med et sted mellom 35 til 40 millioner kroner årlig.

Ifølge NKVTS anser krisesentrene selv at det er behov for flere årsverk for å gi et godt nok tilbud. Til sammen anslår de et behov på mer enn 100 hele årsverk/stillingshjemler. Dette gir en indikasjon på at mange sentre ønsker en markert styrking av stillingshjemler for ordinært ansatte.

En del krisesentre understreker også viktigheten av de frivillige vaktens innsats. Det kan være behov for en strategi fra kommunenes side for å bevare deler av dagens innslag av frivillig innsats. Dette er et forhold som overlates til lokale løsninger. Det kan her være verdt å påpeke at mange kommuner har utstrakt erfaring med å mobilisere og organisere frivillig arbeid i andre deler av sosialsektoren. Her kan samarbeidet mellom kommunene og dagens krisesentre gi gode mellomløsninger med kvalitetsheving som resultat.

En hensikt ved lovfestingen er å bedre tilbudet til medfølgende barn. Halvparten av dagens sentre har i dag en eller flere medarbeidere med barnefaglig ansvar. Dette gjelder de største sentrene. Et styrket tilbud til barn vil sannsynligvis innebære ansatte som har oppfølging av barn som hovedoppgave. Med flere faste ansatte vil dette være lettere å prioritere.

Økt kompetanse

I lovutkastet foreslås det å gi departementet en forskriftshjemmel der det kan stilles krav til kompetanse hos ansatte ved et krisesenter eller tilsvarende trygt og midlertidig botilbud (§ 3).

Et aktuelt krav kan f.eks. være at leder skal ha relevant høyere utdanning i helse- og sosialfag. Halvparten av lederne har ikke slik utdanning i dag, men 70 prosent av lederne har høyere utdanning hvis vi inkluderer all høyere utdanning, blant annet administrasjon, ledelse og økonomi.¹⁰⁸ Det kan muligens også være aktuelt å stille krav til spesielle kvalifikasjoner for ansatte med ansvar for barn. Departementet legger til grunn at slike krav blir utformet slik at de i liten utstrekning får store konsekvenser i form av et økt lønnsnivå.

Det bør imidlertid legges opp til et kompetanseløft for alle medarbeidere ved krisesentre/botilbud som har personer utsatt for vold i nære relasjoner som målgruppe - blant annet innenfor temaer som traumer, særlig sårbare grupper mv. Denne type kompetanseutvikling har krisesentrene i liten grad hatt økonomisk mulighet til hittil. Departementet har tatt initiativ til utvikling av et opplæringsprogram for kompetanseheving av krisesentermedarbeidere som etter planen skal være klart til bruk i 2010. Det må gis rom til at ansatte kan delta i en slik kompetanseheving.

Fysisk sikring av lokaler

Forslaget til lovtekst (§ 3) inneholder også en hjemmel for eventuelt å kunne gi forskrifter om sikring av lokaler til krisesentervirksomhet. Dette kan kreve investeringsmidler.

¹⁰⁸ Jonassen, Sogn, Mathiesen Olsvik og Hjemdal (2008) *Kunnskap-kvalitet-tilgjengelighet. En nasjonal utredning om krisesentrenes kompetanse og tilgjengelighet*, Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress.

Annet

Andre foreslåtte bestemmelser i lovutkastet som vil føre til merutgifter i forhold til dagens budsjetter, er bestemmelsen om tolketjeneste (§ 5), tilsynsbestemmelsen (§ 10) og at det må avklares hva som trengs for at også menn skal kunne få dekket sine eventuelle hjelpebehov, se nærmere omtale punkt 4.3.4. Her viser departementets anslag årlige merkostnader fra 1-3-millioner kroner på hvert av områdene. I en omstillingsperiode vil departementet anta at implementering av loven vil føre til noe økte administrasjonskostnader for kommunene.

Departementets samlede vurdering

Det er knyttet usikkerhet til kostnadsberegningene. Departementets foreløpige beregning gir netto merkostnader beregnet til om lag 45 millioner kroner i økte årlige utgifter. I tillegg vil det komme noen omstillingskostnader (engangskostnader) og investeringsutgifter, usikkert anslått til henholdsvis 13 millioner og 5 millioner. Dette dekker nettoøkningen i utgiftene beregnet samlet for både statlige og kommunale budsjetter. I den grad høringsrunden fører til endringer i lovutkastet, vil dette få konsekvenser også for kostnadene.

5.3 Rammefinansiering eller øremerket tilskudd

Krisesentrene som institusjoner er i overveiende grad private. Når krisesentrene etter hvert har blitt nesten fullt ut offentlig finansiert, skyldes dette at de har gitt et tilbud som de fleste etter hvert har innsett er nødvendig, men som de færreste kommuner har påtatt seg å drifte selv. Dette til tross for kommunens mer generelle forpliktelser etter sosial- og helselovgivningen. Når Storting og regjering har ønsket å sikre befolkningen dette tilbudet, har det skjedd gjennom det øremerkede statstilskuddet.

Det foreliggende høringsnotatet foreslår at dette nå skal gjøres gjennom å lovfeste krisesentertilbudet, hvor kommunen blir pålagt å sørge for et nærmere definert tilbud. Når kommunene blir pålagt å sørge for et krisesentertilbud, følger det at de økonomiske ressursene også bør forvaltes av kommunene. Dette medfører en fornyet diskusjon om dagens finansieringsordning for krisesentertilbudet.

Øremerking av statlige tilskudd innebærer at staten legger sterke føringer på hvilke tiltak og oppgaver som skal prioriteres i kommunesektoren. Dette gir staten en høy grad av kontroll med utviklingen av tjenesteproduksjonen i kommunesektoren. Isolert sett kan øremerking bidra til en rask måloppnåelse innenfor enkeltområder. I et mer langsiktig og helhetlig perspektiv kan øremerkede tilskudd bidra til en lite fornuftig og effektiv ressursutnyttelse. Ved øremerkede statlige tilskudd vil kommunene i mindre grad ha insitamenter til å vurdere effektivisering av tjenesteproduksjonen. Omfattende bruk av øremerkede tilskudd fører til administrativt merarbeid for hele den offentlige sektoren, og spesielt for kommunene, fordi det som regel er knyttet søknads- og rapporteringsarbeid til de øremerkede tilskuddene.

Rammefinansiering innebærer generelt at kommunene gjennom inntektssystemet får tildelt statlige rammetilskudd gjennom et system basert på objektive kriterier som skal speile kommunenes behov for midler ut fra størrelsen på kommunen, befolkningens sammensetning mv. Formålet er at fordelingen av tilskuddene skal bidra til at ulike kommuner skal kunne gi et likeverdig tjenestetilbud til innbyggerne. Det innebærer at midlene kan disponeres fritt innenfor gjeldende lover og regelverk.

En slik finansieringsordning er i tråd med det generelle prinsippet for finansiering av kommunesektoren. Rammefinansiering bidrar til det kommunale selvstyret med lokalpolitiske beslutninger. Rammefinansiering kan også bidra til god kostnadskontroll og sikre mer effektiv bruk av offentlige ressurser. Rammefinansiering er administrativt lite krevende både for staten og kommunen, og gir rom for lokalt tilpassede systemer. Kommunene kan prioritere sine ressurser mest mulig i samsvar med variasjoner i lokale forhold og behovet for ulike typer tjenester.

Det er alminnelig enighet om og i tråd med regjeringens politikk, at lovpålagte kommunale oppgaver skal rammefinansieres. Statlige øremerkete bevilgninger til kommunale oppgaver bør bare gis unntaksvis. Unntakene kan forekomme i spesielle utbyggingsperioder når sentrale myndigheter ønsker en rask oppbygging av noe nytt eller når det skal gis tilskudd til tiltak som bare er aktuelle for få lokalsamfunn. Ingen av disse forholdene gjelder krisesentertilbudet. Alle kommuner skal i henhold til lovutkastet ha en beredskap for personer som blir utsatt for vold i nære relasjoner; både akutte kriseløsninger og oppfølging. Totalt sett er også utbyggingen fullført i den forstand at antall sengeplasser på landsbasis synes å stemme med dagens behov. Dette selv om bedre tilgjengelighet, som vurderes i høringsnotatet, kan endre dette bildet noe.

Departementet mener på denne bakgrunn at krisesentertilbudet ved en lovfesting bør gå fra å være finansiert 80 prosent av en statlig øremerket bevilgning og 20 prosent av kommunenes frie midler, til å finansieres gjennom rammetilskuddet. Dette gir samsvar mellom faglig og finansielt ansvar.

5.4 Administrative konsekvenser og overgangsordninger

5.4.1 Kommunene som forvaltere av et krisesentertilbud

De fleste norske kommuner er for små til at det er rasjonelt å ha et eget krisesentertilbud i form av et krisesenter eller tilsvarende trygt oppholdssted, dagtilbud, telefonvakt mv i hver kommune. Lovutkastet forutsetter et samarbeid mellom kommunene og interkommunale løsninger, slik situasjonen også er i dag. Men dette samarbeidet må utvikles og bli mer forpliktende enn i dag.

Kommuneloven kapittel 5 har fått nye bestemmelser om vertskommunesamarbeid. De nye bestemmelsene, som trådte i kraft i 2007, er tatt inn i §§ 28 a – 28 k i kommuneloven. Disse reglene etablerer en mer hensiktsmessig lovregulering av interkommunalt samarbeid om kommunale kjerneoppgaver. Lovverket inneholder ulike typer modeller for interkommunale samarbeid, bl.a. en vertskommunemodell, samarbeid etter kommuneloven § 27 og etter lov om

interkommunale selskap, som alle kan være aktuelle samarbeidsmodeller for drift av et krisesentertilbud.

Et hovedmål for innføringen av de nye bestemmelsene i kommuneloven har vært at den lovregulerte vertskommunemodellen skal gjøre det forsvarlig å overføre beslutningsmyndighet også når det gjelder offentlig myndighetsutøvelse. Bakgrunnen for dette er å gjøre det mulig å bygge opp fagmiljøer i områder av landet hvor den enkelte kommune hver for seg har vanskelig for å etablere den type kompetanse som kreves for å utføre hele registeret av kommunale oppgaver. Det er lagt til grunn at den enkelte kommune fortsatt skal beholde det formelle ansvaret for lovpålagte oppgaver, også der beslutningsmyndighet er overført til en vertskommune. Etablering av vertskommunesamarbeid skal være frivillig. Til grunn for samarbeidet skal ligge en samarbeidsavtale. Loven stiller nærmere krav til hva en slik avtale som et minimum skal inneholde. Avtalen kan også regulere andre forhold enn de som er obligatoriske.

Departementet legger til grunn at kommunene drøfter utviklingen av krisesentertilbudet i sin kommune med vertskommuner og eksisterende krisesentre. Vertskommunene vil stå overfor nye økonomiske utfordringer i driften av *sitt* krisesentertilbud når midlene legges inn i rammene. De vil bli avhengige av at alle kommuner som utgjør et oppland for krisesentertilbudet bidrar med en langsiktig forpliktende økonomisk andel. De samarbeidende kommunene må også trekkes inn i driften på en mer helhetlig måte enn det som ofte er tilfellet i dag, når disse kommunene skal oppfylle forpliktelser som følger av lovutkastet.

Samarbeidskommuner kan hittil ha undervurdert kostnadene ved drift av et krisesentertilbud i sitt tilskudd til vertskommunen. Videre må avtalene gi rom for at bruk av tilbudet skal være gratis. Det betyr at kommunene bør legge økonomiske gjennomsnittsbetraktninger til grunn i sine bidrag, slik at kommunene slipper krevende administrasjon knyttet til enkeltpersoners bruk av sentrene i ettertid.

Noen av kommunene som ikke er vertskommuner har ikke vært nødt til å involvere seg i utformingen av selve tilbudet. Med lovforslaget om kommunens plikt mener departementet at det legges til rette for at alle kommuner tar en gjennomgang av hvilket tilbud de har som kan hjelpe personer utsatt for vold i nære relasjoner og hvordan dette møter brukernes behov, eventuelt hvordan det kan forbedres, både med tilpasninger i kommunens eksisterende helse- og sosialtjeneste eller ved et mer utstrakt samarbeid med andre – både andre kommuner og for eksempel krisesentrene.

Ved innlemming av et øremerket tilskudd har det tidligere vært en femårig overgangsordning i inntektssystemet. Overgangsordningen i inntektssystemet skulle sikre at kommunene ble kompensert for de inntektsendringer som følger av innlemming av øremerkede tilskudd, og oppgaveendringer og systemendringer gjennomføres gradvis over en fem års periode. Kompensasjonen reduseres med 20 prosent av den opprinnelige differansen hvert år overgangsordningen gjelder. Det tar fem år fra første året tilskuddet innlemmes (eventuelt trekkes ut) til hele prosessen er ferdig. Overgangsordningen gjaldt separat for hvert enkelt tilskudd og skjermet altså virksomheten på den sektoren det gjaldt for raske omlegginger.

Fra 2009 innføres et nytt inntektsgarantitilskudd som erstatter dagens overgangsordning. Inntektsgarantitilskuddet tar utgangspunkt i endringen i det totale rammetilskuddet fra ett år til det neste, i stedet for å se på effekten av hver innlemming av øremerkede tilskudd, systemendringer, oppgaveendringer eller andre forhold. Inntektsgarantitilskuddet utformes slik at ingen kommuner skal ha en beregnet vekst i rammetilskuddet fra et år til det neste som er lavere enn 300 kroner under beregnet vekst på landsbasis, i kroner per innbygger (før finansiering av selve overgangsordningen). Kommuner med en lav vekst i rammetilskuddet vil med inntektsgarantitilskuddet motta kompensasjon uavhengig av hva den lave veksten skyldes. Ordningen finansieres ved et likt trekk per innbygger i alle landets kommuner, og finansieringen vil variere fra år til år. En slik finansieringsmodell er enkel å forstå og beregne, og er i samsvar med hvordan øvrige tilskudd i inntektssystemet finansieres.

Med inntektsgarantitilskuddet vil små endringer raskt få gjennomslag, mens det tar lengre tid før større endringer med betydelige omfordelingsvirkninger får fullt gjennomslag. Denne ordningen er enklere og mer forutsigbar for kommunene enn dagens overgangsordning, og skjermer i større grad kommunene mot plutselig svikt i rammetilskuddet fra det ene året til det neste. Innføringen av et inntektsgarantitilskudd vil gi et mer helhetlig sikkerhetsnett for store endringer i kommunenes rammetilskudd. For den enkelte kommune vil det være mulig å anslå maksimalt avvik fra landsgjennomsnittlig vekst fra et år til det neste.

Statstilskuddet til krisesentertilbudet er et lite tilskudd i denne sammenheng, og omfordelingseffektene av endringer blir forholdsvis små for de fleste av kommunene. Rammetilskuddet som helhet vil bli lite påvirket av å innlemme dette øremerkede tilskuddet, men økonomien i en liten kommune med et stort krisesenter kan med den nye ordningen bli betydelig påvirket.

Departementets vurdering er at kommunene gjennom ansvaret for et fullverdig krisesentertilbud til innbyggerne sine – et ansvar som må løses gjennom samarbeid mellom kommunene, etter en omstillingsperiode også vil kunne oppnå et bedre fungerende helhetlig tilbud når det gjelder å bruke sitt ordinære tiltaksapparat overfor personer utsatt for vold i nære relasjoner.

5.4.2 Ivaretagelse av eksisterende krisesentre og utvikling av tilbudet

Kunnskap om krisesenterdrift og voldsproblematikk ligger i dag i vesentlig grad i de eksisterende krisesentrene, deres paraplyorganisasjoner og i mange av de kommunene som er vertskommuner for krisesentre. Denne kunnskapen må ivaretas og videreføres gjennom et nært samarbeid mellom kommunene og de eksisterende krisesentrene. Samarbeidet om krisesentrene har for mange av de kommunene som ikke har vært vertskommuner hatt et lite forpliktende og tilfeldig preg. Krav til en rask og for omfattende omstilling av krisesentervirksomheten kan innebære en fare for kvaliteten på tilbudet. Det vil undergrave selve målet med lovutkastet som er å sikre et godt og helhetlig krisesentertilbud til personer utsatt for vold i nære relasjoner, uansett hvor i landet de bor.

Departementet forutsetter derfor at dagens eksisterende krisesentre blir en viktig samarbeidspartner for kommunene i omstillingsperioden. Forslagene i dette høringsnotatet gir retningen for på hvilke felt departementet mener deler av dagens tilbud bør få en kvalitetsheving. Det kan derfor danne utgangspunktet for dialogen.

Spesielt når det gjelder områdesamarbeid og lokalisering, mener departementet at kommunenes kunnskap er viktig. Krisesentrene har som beskrevet tilpasset seg en mer sammensatt brukergruppe i løpet av årene. Departementet mener at en tett dialog mellom kommuner og krisesentre kan føre til at det på sikt kan bli en bedre dekning av kvalitativt gode tilbud på landsbasis, som er noe bedre tilpasset brukernes behov enn det som er tilfelle i dag.

6 Merknader til den enkelte paragraf i lovutkastet

Til § 1

Bestemmelsen omhandler formålet med loven.

Lovens formål er å sikre at personer utsatt for vold eller trusler om vold i nære relasjoner har tilgang til et godt og helhetlig krisesentertilbud.

Med et godt krisesentertilbud menes at tilbudet har kompetanse på å ivareta personer utsatt for vold i nære relasjoner, at tilbudet er forsvarlig sikret, lett tilgjengelig og tilrettelagt for brukerne. Med helhetlig krisesentertilbud menes at krisesentertilbudene ses i sammenheng og samordnes med andre tjenestetilbud i kommunen. Krisesentertilbudet kan bestå av flere elementer. Kommunens lovpålagte plikt er listet opp i § 2.

Målgruppen for krisesentertilbudet er både kvinner og menn utsatt for vold i nære relasjoner. Barn som kommer i følge med en omsorgsperson skal anses som en viktig brukergruppe.

Med vold menes alle former for vold eller trusler om vold. Volden kan omfatte alt fra fysisk vold, seksuelle overgrep, kjønnslemlestelse, til psykisk vold med trusler om vold, til sosial vold med isolasjon eller begrensning av kontakter og vold i form av kontroll med økonomiske ressurser.¹⁰⁹

Med nære relasjoner menes relasjoner hvor de involverte har eller har hatt et nært forhold til hverandre, og hvor det ofte foreligger gjensidige forpliktelser og/eller avhengighet. Dette kan omfatte den voldsutsattes nåværende eller tidligere ektefelle, samboer eller kjæreste og dennes familie/slekt, den voldsutsattes familie/slekt, et medlem av samme husstand eller en person som har omsorg for den voldsutsatte. Barn som er vitne til vold, og personer som trues med eller som er utsatt for tvangsekteskap vil altså være omfattet av loven. Personer utsatt for menneskehandel kan også omfattes av loven. Loven omfatter ikke et tilbud til voldsutøvere.

Til § 2

Bestemmelsen omhandler kommunens ansvar og elementene i krisesentertilbudet.

Bestemmelsen understreker at det er ansvaret for et nærmere definert tilbud som legges på kommunen, ikke krav om spesielle løsninger. Kommunen kan selv velge hvordan den vil drive og organisere tilbudet. Kommunen kan inngå interkommunalt samarbeid. Kommunen kan velge å lokalisere hele krisesentertilbudet på ett og samme sted, eller finne ulike lokaliserings- og organisasjonsløsninger for de ulike elementene i tilbudet. Døgntåpen telefon kan for eksempel være lokalisert et annet sted enn botilbudet. Det er forutsatt at kommunen organiserer krisesentertilbudet på en hensiktsmessig måte basert på voldsutsattes behov, øvrig tjenestetilbud i kommunen og kommunens størrelse/ressurser.

¹⁰⁹ Shdir Veileder for volds- og overgrepsmottak (2007).

Bestemmelsens *første ledd* slår fast at det er kommunen som har ansvar for å sørge for at personer som bor eller oppholder seg midlertidig i kommunen gis helhetlig hjelp og oppfølging, herunder tilgang til et krisesenter eller tilsvarende botilbud, og et dagtilbud, hvor brukerne mottar støtte og veiledning.

Et krisesenter eller tilsvarende botilbud er ment for dem som blir utsatt for vold eller trusler om vold og som har et akutt behov for et midlertidig og trygt botilbud. Botilbudet skal være tilgjengelig 24 timer i døgnet alle dager i året. Det er ikke tillatt å kreve betaling for oppholdet, med unntak av matutgifter til kostpris. Et krisesenter/botilbud bør innrettes slik at voldsutsatte kvinner som hovedregel ikke bor sammen med voldsutsatte menn.

Dagtilbudet er ment å nå personer utsatt for vold i nære relasjoner som trenger støtte, råd og veiledning, men som ikke har behov for et offentlig tilbud om et krisesenter/botilbud. Dagtilbudet er også ment for tidligere brukere av et krisesenter/botilbud som har behov for tett oppfølging i reetableringsfasen.

Bestemmelsens *andre ledd* pålegger kommunen å sørge for at det finnes et tilbud om telefonvakt som er åpen 24 timer i døgnet, alle dager i året. Telefontilbudet er ment for voldsutsatte som trenger et sted å henvende seg til for å få hjelp, informasjon og veiledning. Personer som henvender seg til telefonvakten kan være anonyme.

Tredje ledd pålegger kommunen å sørge for at personer utsatt for vold i nære relasjoner gis informasjon om og bistand til kontakt med øvrig tjenesteapparat, og et tilbud om oppfølging i reetableringsfasen.

Med informasjon om øvrig tjenesteapparat menes her opplysninger om tjenester og ytelser fra offentlige og private instanser som kan ha betydning for å bedre den voldsutsattes situasjon. Sistnevnte kan omfatte legetjenester, spesialisthelsetjenester, politi, advokat, NAV, barnevern, skole, barnehage, boligkontor mv. Informasjonen bør gis i en form som er tilpasset brukerens individuelle forutsetninger som alder, erfaring, kultur og språkbakgrunn. Den som gir informasjonen bør så langt som mulig sikre at brukeren har forstått innholdet og betydningen av opplysningene. Det kan oppstå behov for tolk, jf. forslag til § 6 om kvalifisert tolk.

Oppfølging i reetableringsfasen kan gis i form av et dagtilbud som for eksempel kan organisere selvhjelpsgrupper og støttenettverk, hvor voldsutsatte har anledning til å dra veksler på hverandres erfaringer og mestringsstrategier. Oppfølging kan også gis i form av individuelle samtaler, hjemmebesøk og sosiale aktiviteter mv.

Bestemmelsens *fjerde ledd* pålegger kommunen å sørge for at medfølgende barn blir godt ivaretatt på et krisesenter/botilbud, et dagtilbud og i reetableringsfasen.

Med barn menes her alle personer som ikke har fylt 18 år. Med god ivaretagelse av barn menes at tilbudet er tilrettelagt for barn og at det iverksettes tiltak i samarbeid med barnets omsorgsperson, og ved behov andre relevante instanser som for

eksempel skole, barnehage, barneverntjenesten, heletjenesten, sosialtjenesten, mv. Det må her særlig vurderes om voldsutøver har omsorgskompetanse.¹¹⁰

Bestemmelsens *femte ledd* omhandler saksbehandlingsregler for tildeling av tjenester fra krisesentertilbudet.

Krisesentertilbudet skal være et lavterskeltilbud for personer utsatt for vold eller trusler om vold. Med lavterskeltilbud menes at det ikke kreves timeavtale eller henvisning fra lege, sosialtjeneste, politi eller andre. Dette innebærer at den som opplever seg selv som utsatt for vold eller trusler om vold kan henvende seg direkte til et krisesentertilbud. Etter denne bestemmelsen vil ikke forvaltningslovens bestemmelser om enkeltvedtak gjelde ved inntak og tildeling av plass ved et krisesenter/botilbud og dagtilbud. Bestemmelsen tilsvarer dagens praksis og regler nedfelt i rundskriv Q 1/2008 *Retningslinjer for statlig tilskudd til krisesentre og voldtektssentre*.

Til § 3

Bestemmelsen omhandler mulige kvalitetskrav som kan stilles i forskrift til kommunen og virksomheter eller tjenester som utgjør kommunens krisesentertilbud.

Bestemmelsen understreker kommunens ansvar for å sørge for at personer utsatt for vold i nære relasjoner møter et tilgjengelig, kompetent og trygt krisesentertilbud, som har brukernes behov i fokus.

Det er foreslått en forskrifthjemmel, slik at det på sikt kan stilles krav til kompetanse og til fysisk sikring av lokaler.

Når det gjelder krav om fysisk tilgjengelighet for personer med nedsatt funksjonsevne, vises det til reglene i plan- og bygningsloven og diskriminerings- og tilgjengelighetsloven.

Til § 4

Bestemmelsen omhandler samordning av tjenester og tilbud om individuell plan.

Bestemmelsens *første ledd* gir kommunen plikt til å sørge for samordning av tjenester for brukere av krisesentertilbudet. Det er opp til kommunen hvordan samordning av tjenester for brukere av krisesentertilbudet organiseres. Når kommunen er gitt en plikt til å sørge for samordning av tjenestene, er det forutsatt at andre tjenester og instanser samarbeider. Det vises her til sosialtjenesteloven §§ 3-2, 3-3, kommunehelsetjenesteloven § 1-4 og barnevernloven § 3-2 som inneholder regler for samarbeid mellom instanser og samordning av tjenester.

Bestemmelsens *andre ledd* klargjør at brukere av krisesentertilbudet skal få tilbud om individuell plan, dersom de har behov for langvarige og koordinerte tjenester. Det følger av bestemmelsen at den det angår skal delta i utformingen av den individuelle planen. Dette innebærer at kommunen skal sørge for å informere og rådføre seg med brukeren, og at forholdene legges til rette for at brukeren får sagt sin mening i forbindelse med utformingen av individuell plan.

¹¹⁰ Jf. kap 4 Vold og foreldrenes omsorgskompetanse i Barne- og likestillingsdepartementets informasjonshäfte om Barnefordelingsaker der det er påstander om vold (2008).

Det følger av bestemmelsens første ledd at kommunen skal samarbeide med andre tjenesteytere om planen for å bidra til et helhetlig tilbud for den det gjelder. Den individuelle planen supplerer krisesentertilbudet ved at tjenester som ikke inngår i krisesentertilbudet, men som dekker brukerens behov for tjenester etter helse- og sosiallovgivningen, blir tatt inn i plandokumentet. Den individuelle planen kan inkludere krisesentertilbudet, men vil altså ha et videre formål.¹ Det vises til kommunehelsetjenesteloven § 6-2a og sosialtjenesteloven § 4-3a og til forskrift av 23. desember 2004 nr 1837 om individuell plan etter helselovgivningen og sosialtjenesteloven, samt veileder til forskrift om individuell plan.

Til § 5

Bestemmelsen omhandler rett til kvalifisert tolk for den enkelte bruker av krisesentertilbudet, og kommunens plikt til å sørge for rutiner for kvalitetssikring, bestilling og betaling av tolketjenester.

Bestemmelsen gir brukeren av krisesentertilbudet, som ikke kan kommunisere forsvarlig med den som gir råd, støtte og veiledning til brukeren, rett til tolk i visse situasjoner. Det må vurderes konkret hvilke situasjoner som utløser denne retten, men hensynet til brukerens mulighet til å uttrykke sine behov og motta nødvendig informasjon og veiledning må være avgjørende.

Med kvalifisert tolk menes her en upartisk person med kvalifikasjoner som tilfredsstiller kravene til oppføring i Nasjonalt tolkeregister, og som benyttes som muntlig mellomledd i en samtale mellom personer som ikke snakker samme språk. For enkelte språk der det ikke finnes kvalifisert tolk som definert ovenfor, bør best mulig kvalifisert tolk likevel kunne benyttes. Barn skal ikke benyttes som tolk.

Til § 6

Bestemmelsen omhandler krav om politiattest og hva attesten skal inneholde.

Bestemmelsen er utformet etter mal fra utlendingsloven § 41, barnevernloven § 6-10 og forslag til felles bestemmelse om politiattestens innhold i Justisdepartementets høringsnotat om politiattest for personer som skal ha oppgaver knyttet til mindreårige. Det vises til de generelle merknadene i punkt 4.8.

Til § 7

Bestemmelsen omhandler taushetsplikt.

Bestemmelsen tilsvare bestemmelsen i barnevernloven § 6-7 og sosialtjenesteloven § 8-8. Se merknader i punkt 4.7.

Til § 8

Bestemmelsen omhandler opplysningsplikt til barnevernet og beskriver unntak fra taushetspliktsbestemmelsen i § 7.

Bestemmelsen tilsvare dagens bestemmelse i barnevernloven § 6- 4 og 6-4a og slår fast at alle som utfører tjenester eller arbeid vet et krisesentertilbud, herunder for organisasjoner som utfører tjenester for kommunen etter denne loven, skal være oppmerksom på forhold som kan føre til tiltak fra barneverntjenesten.

Til § 9

Bestemmelsen omhandler krav om internkontroll.

Bestemmelsen er utformet etter mal fra barneloven § 2-1 annet ledd. Det vises til de generelle merknadene i punkt 4.9.

Til § 10

Bestemmelsen omhandler tilsyn med kommunens ansvar etter denne lov.

Fylkesmannen skal føre tilsyn med at kommunen utfører de oppgaver som loven pålegger kommunen ” å sørge for”. For øvrig gjelder de vanlige reglene om statlig tilsyn med kommunene etter kommuneloven kap. 10 A.

Til § 11

Bestemmelsen omhandler lovens anvendelse på Svalbard.

I utgangspunktet vil denne loven ikke gjelde på Svalbard, med mindre det er særskilt fastsatt i forskrift, jf. Svalbardloven § 2. Bestemmelsen tilsvarer dagens bestemmelse i familievernkontorloven § 14 og gir forskriftshjemmel for Kongen til å gi loven anvendelse på Svalbard med adgang til å fastsette særlige regler under hensyn til de stedlige forholdene.

Til § 12

Bestemmelsen omhandler ikrafttredelse og overgangsregler.

Departementet kan gi nærmere overgangsregler i forskrift. Det vises her til drøftelser i punkt 5.4.

Til § 13

Bestemmelsen omhandler endring i annen lov.

Barnevernloven § 6.4a foreslås opphevet fordi den blir overflødig ved vedtagelsen av § 8 i denne lov.

7 Lovutkast

LOV OM KRISESENTERTILBUD TIL PERSONER UTSATT FOR VOLD I NÆRE RELASJONER (KRISESENTERLOVEN)

§ 1 Formål

Lovens formål er å sikre et godt og helhetlig krisesentertilbud til personer utsatt for vold i nære relasjoner og til medfølgende barn.

Med vold i nære relasjoner forstås alle former for vold eller trusler om vold fra en nærstående person.

§ 2 Kommunens ansvar

Kommunen skal sørge for at personer utsatt for vold i nære relasjoner og medfølgende barn gis helhetlig hjelp og oppfølging, herunder tilbud om et krisesenter eller tilsvarende gratis heldøgns, trygt og midlertidig botilbud, og et gratis dagtilbud, hvor brukerne mottar støtte og veiledning.

Kommunen skal sørge for et heldøgns tilbud om råd og veiledning per telefon.

Kommunen skal sørge for å gi brukerne informasjon om rettigheter og bistand til kontakt med øvrig tjenesteapparat, og tilbud om oppfølging i reetableringsfasen.

Kommunen skal sørge for god ivaretagelse av medfølgende barn.

Enkeltpersoner kan henvende seg direkte til et krisesenter/botilbud og et dagtilbud. Kommunen skal sørge for at det ikke kreves henvisning, timeavtale eller opereres med ventelister. Forvaltningslovens bestemmelser om enkeltvedtak gjelder ikke etter denne bestemmelsen.

§ 3 Kvaliteten i tilbudet

Kommunen skal sørge for at det er god kvalitet på tilbud etter denne lov.

Departementet kan gi forskrift om krav til kompetanse og til fysisk sikring av lokaler.

§ 4 Samordning av tjenester

Kommunen skal sørge for samordning av tjenester for brukere av tilbud etter denne loven.

Kommunen skal sørge for at den som har behov for langvarige og koordinerte tjenester skal få tilbud om individuell plan. Planen skal utformes i samarbeid med brukeren.

Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om hvem tilbudet gjelder for, og om planens innhold.

§ 5 Rett til tolk

Den enkelte bruker har rett til kvalifisert tolk når situasjonen tilsier det.

Kommunen skal sørge for rutiner for kvalitetssikring, bestilling og betaling av tolketjenester.

§ 6 Politiattest

Den som skal ansettes eller tildeles oppgaver som muliggjør vold og overgrep mot brukere på et krisesenter eller tilsvarende botilbud, skal legge fram politiattest.

Politiattesten skal vise om vedkommende er siktet, tiltalt, har vedtatt forelegg eller er dømt for overtredelse av straffeloven §§ 192, 193, 194, 195, 196, 197, 199, 200 annet ledd, 201, 201a, 202, 203, 204, 204 a, 219, 222, 224, 227, 228, 229, 231, 233, og lov om forbud mot kjønnslemlestelse. Attesten skal ikke være eldre enn tre måneder.

Den som har vedtatt forelegg eller er dømt for overtredelser av de nevnte straffebud er utelukket fra å utføre arbeid ved et krisesenter/botilbud.

Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om gjennomføringen av kravet om politiattest, herunder om oppbevaring av attestene.

§ 7 Taushetsplikt

Enhver som utfører tjeneste eller arbeid etter denne loven har taushetsplikt etter forvaltningsloven §§ 13 til 13 e. Overtredelse kan medføre straff etter straffeloven § 121.

Taushetsplikten gjelder også fødested, fødselsdato, personnummer, statsborgerforhold, sivilstand, yrke, bopel, arbeidssted eller andre opplysninger som kan røpe at noen har vært i kontakt med tilbudet.

Opplysninger til andre forvaltningsorganer, jf. forvaltningsloven § 13 b nr. 5 og 6, kan bare gis når dette er nødvendig for å fremme tilbudets oppgaver, eller for å forebygge vesentlig fare for liv eller alvorlig skade for noens helse. Dersom et barns interesser tilsier det, kan fylkesmannen bestemme at opplysninger skal være undergitt taushetsplikt, selv om foresatte har samtykket i at de gjøres kjent.

§ 8 Opplysninger til barneverntjenesten

Enhver som utfører tjeneste eller arbeid etter denne loven, skal i sitt arbeid være oppmerksom på forhold som kan føre til tiltak fra barneverntjenestens side.

Uten hinder av taushetsplikt skal medarbeidere etter denne lov, av eget tiltak gi opplysninger til barneverntjenesten når det er grunn til å tro at et barn blir mishandlet i hjemmet eller det foreligger andre former for alvorlig omsorgssvikt, jf. lov om barneverntjenester § 4-10, § 4-11 og § 4-12. Det samme gjelder når et barn har vist vedvarende alvorlige atferdsvansker, jf. samme lov § 4-24. Medarbeidere plikter også å gi slike opplysninger etter pålegg fra de organer som er ansvarlige for gjennomføringen av lov om barneverntjenester.

Etter pålegg fra disse organer plikter enhver som utfører tjeneste eller arbeid etter denne loven i forbindelse med sak som fylkesnemnda skal avgjøre etter lov om barneverntjenester §§ 4-19, 4-20 og 4-21, også å gi de opplysninger som er nødvendige for å kunne vurdere om en flytting tilbake til foreldrene, eller samvær med dem, vil kunne føre til en situasjon eller risiko for barnet som nevnt i lov om barneverntjenester §§ 4-10, 4-11 eller 4-12.

§ 9 Internkontroll

Kommunen skal føre internkontroll for å sikre at de virksomheter og tjenester som utgjør krisesentertilbudet, utfører oppgavene sine i samsvar med krav fastsatt i lov eller forskrift. Kommunen må kunne gjøre rede for hvordan den oppfyller denne plikten.

§ 10 Tilsyn

Fylkesmannen fører tilsyn med lovligheten av kommunens oppfyllelse av plikter pålagt etter §§ 2, 3, 4, 5 og 9 i denne lov.

Reglene i kommuneloven kapittel 10 A om lovlighetstilsyn, innsyn, pålegg og samordning gjelder for tilsynsvirksomheten etter første ledd.

§ 11 Lovens anvendelse på Svalbard

Kongen kan gi forskrifter om lovens anvendelse på Svalbard.

§ 12 Ikrafttredelse og overgangsregler

Loven trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer.

Departementet kan i forskrift gi nærmere overgangsregler.

§ 13 Endring i andre lover

Med virkning fra lovens ikrafttredelse gjøres følgende endringer i andre lover:
Barnevernloven § 6-4a oppheves.

--

Utgitt av :
Barne- og likestillingsdepartementet

Trykk: Departementenes servicesenter
10/2008 - opplag 800

