



DET KONGELEGE
BARNE- OG LIKESTILLINGSDEPARTEMENT

Ot.prp. nr. 96

(2008–2009)

Om lov om kommunale krisesentertilbod
(krisesenterlova)

Innhald

1	Hovudinnhald og bakgrunn for proposisjonen	5	4	Ansvar for og forankring av krisesentertilbodet	32
1.1	Hovudinnhald	5	4.1	Eit kommunalt ansvar	32
1.2	Bakgrunnen for lovforslaget	6	4.1.1	Ei kommunal plikt til å sørge for eit krisesentertilbod	32
1.3	Høyringa	7	4.1.2	Synspunkt frå høyringsinstansane	33
1.3.1	Høyringsnotatet	7	4.1.3	Vurdering og forslag frå departementet si side	33
1.3.2	Samandrag av synspunkt frå høyringsinstansane	7	4.2	Lovforankring	34
2	Situasjonen i dag – omfanget av vald i nære relasjonar, krisesentertilbodet og anna hjelp til valdsutsette	9	4.2.1	Ei eiga lov eller integrering i eksisterande lovverk	34
2.1	Omfanget av vald i nære relasjonar	9	4.2.2	Synspunkt frå høyringsinstansane	34
2.2	Krisesenterverksemda	10	4.2.3	Vurdering og forslag frå departementet si side	34
2.2.1	Krisesentertilbodet i dag	10	4.3	Samarbeid mellom kommunane om krisesentertilbodet	34
2.2.2	Kven bruker krisesentra?	13	4.3.1	Utvikling av eit meir forpliktande samarbeid mellom kommunane	34
2.2.3	Geografisk dekning og behov for plassar	17	4.3.2	Synspunkt frå høyringsinstansane	36
2.2.4	Drift og finansiering av eksisterande krisesenter	18	4.3.3	Vurdering og forslag frå departementet si side	36
2.3	Andre delar av tenestetilbodet til valdsutsette	20	4.4	Utbygging og lokalisering av krisesentertilbodet	36
2.3.1	Sosialtenesta og arbeids- og velferdsetaten	20	4.4.1	Krisesenterplassar og behov	36
2.3.2	Helsetenesta	20	4.4.2	Synspunkt frå høyringsinstansane	36
2.3.3	Familievernet	22	4.4.3	Vurdering og forslag frå departementet si side	37
2.3.4	Barnevernet	22	5	Målgrupper for tilbodet	38
2.3.5	Politiet og rettsapparatet	23	5.1	Nærmare om kven tilbodet rettar seg mot	38
2.3.6	Andre tilbod til valdsutsette	24	5.1.1	Utsette for vald i nære relasjonar	38
3	Internasjonale forpliktingar og tilrådingar, og lovgiving i andre nordiske land	26	5.1.2	Synspunkt frå høyringsinstansane	40
3.1	Internasjonale konvensjonar og retningslinjer	26	5.1.3	Vurdering og forslag frå departementet si side	40
3.1.1	Oversikt over internasjonale forpliktingar som får verknader for lova om kommunale krisesentertilbod	26	5.2	Eit tilbod til valdsutsette kvinner og menn	40
3.1.2	Tilrådingar	29	5.2.1	Eit likeverdig tilbod til begge kjønn	40
3.2	Lovgiving om krisesentertilbod i andre nordiske land	30	5.2.2	Synspunkt frå høyringsinstansane	42
3.2.1	Danmark	30	5.2.3	Vurdering og forslag frå departementet si side	43
3.2.2	Sverige	30	5.3	Personar utan lovleg opphald i Noreg	43
			5.3.1	Vurdering av behovet for ein forskriftsheimel	43
			5.3.2	Synspunkt frå høyringsinstansane	44

5.3.3	Vurdering og forslag frå departementet si side	45	8.2	Tieieplikt	63
6	Innhald og kvalitet i krisesentertilbodet	46	8.2.1	Tieieplikt og høve til å gi informasjon vidare	63
6.1	Kva krisesentertilbodet skal omfatte ...	46	8.2.2	Synspunkt frå høyringsinstansane	65
6.1.1	Tenester og tiltak som inngår i eit krisesentertilbod	46	8.2.3	Vurdering og forslag frå departementet si side	65
6.1.2	Synspunkt frå høyringsinstansane	48	8.3	Politiattest	65
6.1.3	Vurdering og forslag frå departementet si side	49	8.3.1	Krav til politiattest	65
6.2	Spesielt om informasjonsverksemd retta utetter	50	8.3.2	Synspunkt frå høyringsinstansane	66
6.2.1	Informasjon om vald i nære relasjonar og om krisesentertilbodet	50	8.3.3	Vurdering og forslag frå departementet si side	66
6.2.2	Synspunkt frå høyringsinstansane	50	9	Internkontroll og tilsyn	67
6.2.3	Vurdering og forslag frå departementet si side	50	9.1	Kommunalt tilsyn	67
6.3	Nærmare om enkelte kvalitetskrav	51	9.1.1	Krav om internkontroll	67
6.3.1	Heimel for krav til fysisk sikring av lokala	51	9.1.2	Synspunkt frå høyringsinstansane	67
6.3.2	Heimel for kompetansekrav	51	9.1.3	Vurdering og forslag frå departementet si side	67
6.3.3	Synspunkt frå høyringsinstansane	52	9.2	Statleg tilsyn	68
6.3.4	Vurdering og forslag frå departementet si side	53	9.2.1	Behovet for statleg tilsyn	68
7	Kvalitet i tilbodet til enkelte brukargrupper	54	9.2.2	Synspunkt frå høyringsinstansane	69
7.1	Barn	54	9.2.3	Vurdering og forslag frå departementet si side	69
7.1.1	Barn som brukarar	54	10	Svalbard	70
7.1.2	Kvalitet i tilbodet til barna	55	10.1	Bruk av lova på Svalbard	70
7.1.3	Opplysningsplikt til barnevernet	56	10.1.1	Krisesentertilbod på Svalbard	70
7.2	Brukarar med etnisk minoritetsbakgrunn	58	10.1.2	Synspunkt frå høyringsinstansane	70
7.2.1	Tilrettelegging av tilbodet og tolketenester	58	10.1.3	Vurdering og forslag frå departementet si side	70
7.2.2	Synspunkt frå høyringsinstansane	59	11	Økonomiske og administrative konsekvensar	71
7.2.3	Vurdering og forslag frå departementet si side	59	11.1	Frå øyremerkt tilskot til rammefinansiering	71
7.3	Brukarar med nedsett funksjonsevne ..	59	11.2	Nærmare om overgangsordningar	71
7.3.1	Vurdering av krav til universell utforming og tilrettelegging av tilbodet	59	11.2.1	Tid til omstilling	71
7.3.2	Synspunkt frå høyringsinstansane	60	11.2.2	Synspunkt frå høyringsinstansane	72
7.3.3	Vurdering og forslag frå departementet si side	61	11.2.3	Vurdering og forslag frå departementet si side	73
8	Samordning av tenester, tieieplikt og politiattest	62	11.3	Meirutgifter som følge av lovforslaget	73
8.1	Samarbeid mellom krisesentertilbodet og andre tenester	62	11.3.1	Eit samla meirkostnadsoverslag	73
8.1.1	Samordning av tiltak ein føresetnad for eit godt hjelpetilbod	62	11.3.2	Synspunkt frå høyringsinstansane	74
8.1.2	Synspunkt frå høyringsinstansane	63	11.3.3	Vurdering og forslag frå departementet si side	75
8.1.3	Vurdering og forslag frå departementet si side	63	12	Merknader til dei enkelte paragrafane	76
				Forslag til lov om kommunale krisesentertilbod (krisesenterlova)	81
				Vedlegg	
			1	Oversikt over høyringsinstansar som har levert realitetsfråsegn	83



DET KONGELEGE
BARNE- OG LIKESTILLINGSDEPARTEMENT

Ot.prp. nr. 96

(2008–2009)

Om lov om kommunale krisesentertilbod (krisesenterlova)

*Tilråding frå Barne- og likestillingsdepartementet av 15. mai 2009,
godkjend i statsråd same dagen.
(Regjeringa Stoltenberg II)*

1 Hovudinnhald og bakgrunn for proposisjonen

1.1 Hovudinnhald

Barne- og likestillingsdepartementet legg med dette fram forslag til lov om kommunale krisesentertilbod. Forslaget er ei oppfølging av Soria Moria-erklæringa, der det står at regjeringa vil lovfeste krisesentertilbodet.

Bakgrunnen for forslaget er å tydeleggjere at det er eit offentleg ansvar å sørgje for at personar som er utsette for vald i nære relasjonar, får vern, hjelp og oppfølging. Krisesentra blir framleis delvis drivne som ei frivillig verksemd, og det er behov for å sikre dette tilbodet til brukarane. Departementet ønskjer at kommunane skal få ansvar for å sørgje for eit krisesentertilbod til alle utsette for vald i nære relasjonar. Bakgrunnen er at det kan betre samarbeidet mellom dei nødvendige akuttiltaka og den meir langsiktige oppfølginga som svært mange av dei valdsutsette treng.

Når det gjeld innhaldet i tiltaket, byggjer lovforslaget i stor grad på det tilbodet som i dag blir gitt av krisesentra, og som har vist seg å vere eit godt tilbod for kvinner utsette for vald i nære relasjonar. Det inkluderer heildøgns telefonteneste, eit trygt mellombels butilbod, eit tilbod for dagbrukarar,

retteleiing og nødvendig hjelp til å ta kontakt med andre og meir spesialiserte tenester, og oppfølging i ein reetableringsfase. Det skal vere eit lågterskeltilbod, gratis for brukarane og ein stad der dei kan rekne med å bli mottekne utan førehandsvarsling og utan tilvising frå andre instansar.

Barn som kjem til krisetilbodet saman med føresette, skal takast godt vare på. Erfaring viser at mange barn har opphald på krisesentra. Ny kunnskap om kva skadelege verknader valdsbruk kan ha på barn, gjer at lova legg stor vekt på at det skal givast eit godt tilbod til barna. Dette vil seie at det både skal takast omsyn til at kvardagslivet til barna bør haldast i vanleg gjenge så langt det lèt seg gjere, samtidig som ein må vurdere nøye korleis desse barna må følgjast opp som følgje av den valden dei har opplevd, og den familiesituasjonen dei er i.

Når krisesentertilbodet blir eit offentleg ansvar, er det også viktig at det kan møte behova til *alle* som er utsette for vald i nære relasjonar og som treng eit slikt tilbod. Vern mot valdsbruk ligg som ei særskild plikt i svært mange av dei internasjonale konvensjonane Noreg har ratifisert. Lova pålegg kommunane å vurdere korleis tilbodet kan utførmast slik at det også møter behova til valdsutsette som ikkje tilhøyrer majoritetsbefolkninga. Kvinner

frå etniske minoritetar er ei stor brukargruppe ved dei eksisterande krisesentra. Det blir derfor stilt krav i lova om at kommunane skal sørgje for nødvendig tolketeneste i tilknytning til tilbodet. Også andre grupper kan trenge særskild tilrettelegging for at dei skal få hjelp.

Tilrettelegginga gjeld også valdsutsette som krisesentertilbodet i dag ikkje når, og som derfor no ikkje får god nok hjelp. Menn som er utsette for vald i nære relasjonar, er ei slik gruppe. Lova pålegg kommunane å ha eit hjelpetilbod også til desse. Når det gjeld vald i nære relasjonar, er ikkje kjønnsnøytrale tiltak godt nok. Lova slår derfor fast at butilbod til kvinner og butilbod til menn skal vere skilde.

For å sikre kvaliteten på tilbodet til brukarane inneheld lova også føresegner om teieplikt, opplysningsplikt overfor barnevernet, krav til politiattest for tilsette, internkontroll og tilsyn.

Det er store forskjellar mellom norske kommunar. Det gjer at det ikkje er mogleg eller ønskjeleg å gi detaljerte reglar om korleis enkeltkommunar bør organisere tenestene sine. Dette gjeld også krisesentertilbodet. Lovforslaget vil krevje ei omstilling i norske kommunar, og ansvaret for tiltak for denne gruppa vil krevje ein gjennomgang av korleis det eksisterande hjelpeapparatet er tilpassa valdsutsette. Når det gjeld eit tiltak som eit krisesentertilbod, er det behov for omfattande samarbeid mellom kommunane. Mykje av kunnskapen om krisesenterdrift og om det å møte utsette for vald i nære relasjonar ligg i dag i dei eksisterande krisesentra, i vertskommunane og i ulike interesseorganisasjonar og kompetansemiljø. Departementet legg til grunn at det vil vere behov for utstrekt samarbeid kommunane imellom, og det blir viktig å byggje på den kompetansen som allereie finst.

Når kommunane blir pålagde å sørgje for eit krisesentertilbod i lovs form, følgjer det at dei økonomiske ressursane i samband med dette bør forvalta av kommunane. Lovforslaget vil derfor bli følgt opp av ein auke i rammetilskotet til kommunane, samtidig som det øyremerkte statstilskotet fell bort. Eit lovforslag som tek sikte på å betre tilbodet til brukarane og gi eit tilbod med jamnare kvalitet over heile landet, vil krevje ein auke i midlane til formålet totalt sett. Forslaget vil derfor bli følgt opp med nødvendige løyvingar. Til sist i proposisjonen er det teke med ein gjennomgang av kva ein reknar med at dette kjem til å koste over offentlege budsjett.

1.2 Bakgrunnen for lovforslaget

Vald i nære relasjonar er ein alvorleg trussel mot liv og helse. Det er eit samansett fenomen som spenner frå enkelthendingar til langvarig og omfattande mishandling. Vald i nære relasjonar rammar både kvinner, menn og barn. Kvinner er i vesentleg større grad enn menn utsette for den mest alvorlege valden, der bruk av psykisk og fysisk vald over tid ofte kan vere ein del av eit meir omfattande makt- og kontrollregime. I sin ytste konsekvens kan vald i nære relasjonar føre til tap av menneskeliv. Vald i nære relasjonar skal førebyggjast og motarbeidast.

Krisesentra har i dei siste tretti åra hatt ei sentral rolle i arbeidet mot vald i nære relasjonar. Dei første krisesentra i Noreg hadde utspring i kvinneverksla i 1970-åra. Krisesentra voks fram som private tilbod og var baserte på ideal om kvinnefellesskap og systersolidaritet. Dei fleste sentra blei etablerte i perioden frå 1980 til 1985 og blei drivne av frivillige. I 1982 vedtok krisesentra ei ideologisk plattform som ser vald mot kvinner i eit kjønns- og maktperspektiv. At krisesentra skal ha ei fri stilling religiøst og politisk, i tillegg til eit krav om full offentlig finansiering, er sentrale element i plattformen. Diskusjonar om plattformen førte til at krisesenterrørsla blei delt, og i 1990 blei paraplyorganisasjonen Norsk Krisesenterforbund etablert. Krisesentersekretariatet blei skipa i 1994.¹

Krisesentra er eit vesentleg ledd i den hjelpa samfunnet gir til valdsutsette kvinner og barna deira. Dei noverande krisesentra er eit lågterskeltilbod som tilbyr valdsutsette kvinner og barna deira ein trygg stad å bu i ein overgangsfase. Sentra tilbyr også samtalar og rettleiing per telefon eller ved personleg frammøte. Krisesentra er eit lågterskeltilbod. Tilbodet er gratis for brukarane, og det krevst ikkje tilvising. Krisesentra blir drivne etter prinsippet om hjelp til sjølvhjelp. Dei tilbyr ikkje behandling, men gir rettleiing og assisterer brukarane i kontakten med andre delar av hjelpeapparatet. Dei fleste sentra driv også informasjonsverksemd, og mange senter arbeider for å auke kunnskapen i det offentlege tenesteapparatet om vald i nære relasjonar. Krisesenterverksemda er i hovudsak offentlig finansiert. Det offentlege tilskotet er i dag delt mellom stat og kommune.

¹ Jonassen og Stefansen (2003) meiner at den mest markante forskjellen mellom dei to krisesenterorganisasjonane er det kvinnepolitiske engasjementet som kjem fram i plattformen til Krisesentersekretariatet. Jonassen og Stefansen (2003) *Ideologi eller profesjonstenkning? En statusrapport fra krisesentrene*. Kompetansesenter for voldsofferarbeid.

Det er allmenn semje om at krisesentra gir eit nødvendig tilbod som yter viktig hjelp og støtte til valdsutsette kvinner og barn. I tidlegare utgreiingar og stortingsbehandlinger er det lagt stor vekt på behovet for og ønsket om å sikre krisesentertilbodet.

Allereie i NOU 2003: 31 *Retten til et liv uten vold. Menns vold mot kvinner i nære relasjoner* tilrådde eit utval å lovfeste krisesentra i ei eiga krisesenterlov tilpassa særpreget til krisesentra og det tilbodet desse sentra gir.² Utgreiinga viste til at det var grunn til å vere uroleg med tanke på om kommunane ville prioritere å gi tilstrekkeleg økonomisk støtte til krisesentra så lenge dei ikkje utførte ei lovpålagd oppgåve. Kvinnevaldsutvalet meinte at lovfesting var nødvendig for å sikre eit meir føreseieleg og likeverdig krisesentertilbud på landsbasis. Det blei vidare framheva at det var behov for å auke kvaliteten på delar av krisesentertilbodet. Forslaget frå dette utvalet bygde på den føresetnaden at det var krisesentra som institusjonar som skulle lovregulerast. Utgreiinga frå utvalet blei send på ei omfattande høyring. Mange av høyringsinstansane støtta den gongen tilrådinga om å lovfeste krisesentra.

I tiltredingserklæringa til regjeringa, Soria Moria-erklæringa, står det at «regjeringen vil lovfeste krisesentertilbudet». Det går også fram av erklæringa 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».

Det lovforslaget som her ligg føre, tek som utgangspunkt at det først og fremst er eit krisesentertilbud som skal sikrast. Departementet ønskjer med lovfestinga å tydeleggjere at det er eit offentleg ansvar å sikre at kvinner, menn og barn som er utsette for vald i nære relasjonar, får tilbod om heilskapleg og individuelt tilpassa hjelp og oppfølging. Tilbodet må mellom anna omfatte eit krisesentertilbud og samordna oppfølging frå andre delar av hjelpeapparatet.

Det forslaget som blir lagt fram i denne proposisjonen, byggjer i det vesentlege på eit høyringsnotat frå oktober 2008.

1.3 Høyringa

1.3.1 Høyringsnotatet

Ei interdepartemental arbeidsgruppe under leiing av Barne- og likestillingsdepartementet, med representantar frå Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Justis- og politidepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet, gjennomførte ei intern utgreiing som låg til grunn for høyringsnotatet. Senter for Statleg Økonomistyring (SSØ) deltok i delar av utgreiingsprosessen. Norsk Krisesenterforbund og Krisesentersekretariatet har også komme med verdifulle innspel i prosessen. Arbeidet med å greie ut ei lovfesting av krisesentertilbodet har vore ein del av gjennomføringa av «Vendepunkt – Handlingsplan mot vold i nære relasjoner (2008–2011)».

Notatet med forslag til lovfesting av krisesentertilbodet blei sendt på høyring til alle kommunar i landet. Det blei vidare sendt til ei rad offentlege instansar, til alle krisesentra og paraplyorganisasjonane deira, til interesseorganisasjonar som arbeider med nærskyldte problemstillingar, og til ymse kompetansemiljø, mellom anna forskingsinstitusjonar. Høyringsfristen var 15. januar 2009.

1.3.2 Samandrag av synspunkt frå høyringsinstansane

Barne- og likestillingsdepartementet har motteke 136 realitetshøyringsfråsegner. 73 av fråsegnene kjem frå kommunar, 40 frå enkeltkommunar og 33 frå kommunar som har svart gjennom ulike regionale samarbeidsorgan.³ Blant kommunane er det særleg vertskommunar til eksisterande krisesenter som har uttalt seg.

Ei stor overvekt av høyringsinstansane støttar lovfesting av eit kommunalt ansvar for å sørge for eit krisesentertilbud, mellom dei 53 av kommunane, Kommunenes Sentralforbund Bedrift, fylkesmennene i Buskerud, Finnmark, Vestfold og Oslo/Akershus, krisesentra og paraplyorganisasjonane deira, Likestillings- og diskrimineringsombodet og Barneombodet. Same meining har ei rad kompetansemiljø og interesseorganisasjonar.

Skedsmo kommune er representativ for mange av dei kommunane som støttar forslaget:

«Skedsmo kommune har lang erfaring som vertskommune for og deltakelse i samarbeid om et krisesentertilbud, og mener at dette er et

² I 2001 blei det oppnemnt eit utval som la fram ei samrøystes innstilling 4. desember 2003. Utvalet hadde som mandat å vurdere korleis stillinga til kvinner utsette for vald utøvd av menn i nære relasjonar kan styrkjast, mellom anna gjennom forbevingar og innskjerping av lovverket, iverksetjing av forbeta førebyggjande tiltak og utvikling av tiltak slik at dei valdsutsette kan bli møtte av offentlege instansar på ein betre måte.

³ Sjå vedlegg 1 for oversikt over dei høyringsinstansane som har uttalt seg om realiteten i forslaget.

meget viktig tilbud for personer som er utsatt for vold i nære relasjoner. En lovfesting av dette tilbudet er positivt i den forstand at kommunene da ansvarliggjøres i forhold til å sikre et kvalitativt godt og tilgjengelig tilbud for målgruppen (...).»

Om lag 30 høyringsinstansar går mot forslaget om lovfesting av ei kommunal plikt, mellom dei Kommunenes Sentralforbund og 22 kommunar. Berre fire av desse kommunane er vertskommunar for krisesenter i dag. Fråsegna frå *Kommunenes Sentralforbund* er representativ også for dei kommunane som er usamde i forslaget:

«KS mener at krisesentrene er et viktig og godt tilbud til kvinner som er utsatt for vold i nære relasjoner. Nær sagt alle kommuner har avtale med et senter, og de siste årene har det vært en betydelig positiv kvalitetsheving av tilbudet. En

ytterligere utvikling av tilbudet til personer som er utsatt for vold i nære relasjoner, krever et utstrakt samarbeid mellom mange instanser, hvor kommunene har en opplagt og sentral rolle. Å stimulere til en positiv utvikling i kommunene – som igjen gir et bedre samlet tjenestetilbud til innbyggerne – krever mer dialogorienterte styringsmidler enn det en lovfesting bidrar med.»

Dei fleste av forslaga i høyringsnotatet fekk tilslutning frå dei høyringsinstansane som er positive til lovfesting av ei kommunal plikt, men det blei også presentert viktige motførestellingar på ein del område, mellom anna når det gjeld forslaga om ny finansieringsordning og kjønnsnøytral lovgiving. Det nærmare innhaldet i høyringsfråsegnene blir drøfta under dei enkelte hovudpunkta i proposisjonen.

2 Situasjonen i dag – omfanget av vald i nære relasjonar, krisesentertilbodet og anna hjelp til valdsutsette

2.1 Omfanget av vald i nære relasjonar

Vald i nære relasjonar er ei fellesnemning for relasjonar prega av valdsbruk der overgriparen og offeret er knytte til kvarandre gjennom familie- og slektskapsband eller på annan måte har nære band til kvarandre. Tidlegare blei dette omtalt som privat vald, og det fanst inga oversikt over kor utbreidd slik valdsutøving var. I dag er det allmenn semje om at samfunnet har eit ansvar for å medverke til å førebyggje og motarbeide bruk av vald i nære relasjonar. Dette har ført til auka merksemd og auka rapportering.¹ Sjølv om det stadig er fleire som melder frå, er det framleis mange som teier om det dei blir utsette for. Det kan vere ein langvarig prosess å vedgå at ein sjølv er eit valdsoffer. Vald i nære relasjonar er framleis tabulagt.

I mai 2005 presenterte Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) den første landsdekkjande omfangsundersøkinga om vald i parforhold i Noreg. Undersøkinga fann at i overkant av fem prosent av befolkninga hadde opplevd at ektemaken eller sambuaren minst éin gong hadde brukt fysisk makt det siste året. Det er ikkje store forskjellar mellom kvinner og menn når det gjeld å bli utsett for psykiske og fysiske overgrep frå ein partner. Men når ein ser alle former for vald og maktmisbruk i parforhold under eitt, er det prosentvis fleire kvinner enn menn som blir ramma. Kjønnforskjellane kjem klarast fram når det gjeld personar som har vore utsette for vald med stort skadepotensial frå noverande eller tidlegare partner i eit livsløpsperspektiv. Mange fleire kvinner enn menn blir påførte alvorlege fysiske og psykiske skadar som følgje av valdsbruken. Etter fylte 15 år har nesten éi av

ti kvinner opplevd at partnaren har brukt våpen, teke kvelartak eller banka hovudet hennar mot golvet eller mot ein gjenstand. Det same gjeld om lag éin av førti menn.²

Ei anna omfangsundersøking, gjennomført i 2007 blant 18- og 19-åringar i den vidaregåande skulen, viser at ni prosent hadde opplevd partnervald mot mor si gjennom oppveksten, og at fire prosent hadde opplevd partnervald mot far sin. Kvar tiande ungdom oppgav at dei gjennom oppveksten hadde sett eller høyrte minst éin av foreldra bli utsett for vald. Av denne undersøkinga går det også fram at barn er like utsette for grove fysiske krenkingar frå mødrer som frå fedrar.³

Valdsmålingar gjennomførte av Justisdepartementet i 2003, 2005 og 2008 gir også eit bilete av kor utbreidd det er med vald i nære relasjonar.⁴ I ei tilfeldig vald veke i 2008 blei det registrert 1357 meldingar til politiet og andre delar av hjelpeapparatet om vald i nære relasjonar. 274 barn under 18 år blei registrerte med eigne saker. Dette utgjør 20 prosent av meldingane og er dobbelt så mange som ved valdsmålinga i 2005. I tillegg til barn registrerte med eigne saker, budde 1382 barn i heimar der ein vaksen var utsett for fysiske og/eller psykiske overgrep.

I 2007 innrapporterte politidistrikta totalt 4844 familievaldssaker. Det omfattar både saker der den fornærma sjølv melde frå om forholdet, og saker der politiet oppretta sak ved offentleg påtale. 92 prosent av valdsutøvarane var menn, åtte prosent var kvinner. Blant dei fornærma var 83 prosent kvinner og 17 prosent menn.

¹ Merksemda har tidlegare særleg vore retta mot vald i parforhold. I dei siste åra har merksemda også retta seg mot barn som opplever vald, både direkte og indirekte, mot kjønnslemlesting og mot tvangsekteskap. Menneskehandel var eit ukjent omgrep for ålmenta for berre få år sidan. Her kan den utsette ofte ha ein nær relasjon til den som rekrutterer eller utnyttar vedkommande til prostitusjon eller andre seksuelle formål, til tvangsarbeid eller til tvangstenester, ved hjelp av truslar eller vald, jf. kapittel 5.1.

² Haaland, Clausen og Schei (red.) (2005) *Vold i parforhold – ulike perspektiver. Resultat fra den første landsdekkende undersøkelsen i Norge*. NIBR-rapport 3/05. Norsk institutt for by- og regionforskning.

³ Mossige og Stefansen (red.) (2007) *Vold og overgrep mot barn og unge. En selvrapporteringsstudie blant avgangselever i videregående skole*. NOVA-rapport 20/07. Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.

⁴ Målinga gir ikkje eit vitenskapleg eller representativt bilete av omfanget av vald i nære relasjonar, men er ei «puls måling» av korleis trykket på hjelpeapparatet er når det gjeld førespurnader om hjelp i samband med vald i nære relasjonar.

Drap er den mest brutale forma for valdsutøving. Tal frå Kripos viser at 32 personar blei drepne i 2007. Åtte av gjerningspersonane var noverande eller tidlegare partnar til offeret. I tiårsperioden 1997 til 2007 blei 76 kvinner og fem menn drepne av den noverande eller tidlegare partnaren sin. I 20–30 prosent av alle drap er det ein noverande eller tidlegare kjærast, ektemake eller sambuar som er gjerningsperson.⁵

I ein rapport frå Reform – ressurscenter for menn – kjem det fram at senteret i 2007 tok imot 45 meldingar frå menn som var utsette for vald i nære relasjonar. Mange fortalde om valdsbruk av alvorleg karakter.⁶ Krisesenteret for Nord-Østerdal, som også har hatt eit tilbod til menn gjennom mange år, har etter det eigne statistikkar viser, hatt 41 mannlege bebuarar i perioden frå 1994 til 2006. Det er mykje som tyder på at menn har ein svært høg terskel for å søkje hjelp.

Når det gjeld tvangsekteskap og menneskehandel, finst det tal på registrerte meldingar berre i delar av hjelpeapparatet. I 2006 blei det registrert totalt 350 saker om tvangsekteskap, og desse sakene involverte 389 personar. Fleirtalet av sakene gjaldt jenter/kvinner mellom 15 og 25 år. Ein del menn søkte også hjelp, men primært i følgje med ein kvinneleg kjærast.⁷ I 2007 tok Rosa-prosjektet imot førstegangsmeldingar frå eller på vegner av 90 personar som ein reknar med var utsette for menneskehandel, av dei to menn og 88 kvinner.⁸

2.2 Krisesenterverksemda⁹

2.2.1 Krisesentertilbudet i dag

«Krisesentrenes opprinnelige visjon var at alt kvinner trengte, var et trygt husvære og støtte fra andre kvinnelige beboere og krisesentermedarbeidere.

Man trodde dette ville være nok for å gjenvinne kontrollen over sitt liv».¹⁰ Gjennom praksis i tretti år har krisesentra utvikla fleire tilbod til brukarane.

Det eksisterer i dag inga lov som regulerer tenestene eller arbeidsområdet til krisesentra. Rundskrivet frå Barne- og likestillingsdepartementet som gir retningslinjer for statstilskot til krisesenter og valdtektssenter, blir revidert årleg og regulerer til ein viss grad det faglege innhaldet i og oppgåvene til krisesentra. Andre retningslinjer for krisesentertilbudet har krisesentra utvikla sjølve gjennom paraplyorganisasjonane sine. Krisesentersekretariatet har utarbeidd minimumsstandardar for innhald og hjelpetilbod ved sine medlemssenter, i tillegg til etiske retningslinjer og retningslinjer når det gjeld teieplikt. Norsk Krisesenterforbund har utvikla yrkesetiske retningslinjer for sine medlemssenter.

I dag finst det 51 krisesenter, fordelt på alle fylke i landet. Krisesentra er ulike når det gjeld eigarskap og organisering. 11 senter er kommunale eller interkommunale, mens dei resterande 40 er private. Med unntak av to er alle krisesentra organiserte i ein av dei to paraplyorganisasjonane. 34 senter er organiserte i Krisesentersekretariatet og 15 i Norsk Krisesenterforbund.

Basert på den kunnskapen departementet har gjennom forvaltninga av statstilskotsordninga, årsrapportar frå krisesentra og fleire undersøkingar og utgreiingar utførte på oppdrag frå departementet, består det tilbodet krisesentra gir i dag, av desse elementa:

- Døgnope tilbod om råd og rettleiing per telefon
- Trygt mellombels butilbod
- Dagtilbod – til tidlegare brukarar av butilbodet og andre som ikkje har behov for butilbodet
- Samtaletilbod, individuelt og i form av sjølvhjelpsgrupper
- Hjelp til å ta kontakt med og følgje til hjelpeapparatet
- Oppfølging i reetableringsfasen

⁵ Justis- og politidepartementet (2008) *Vendepunkt – Handlingsplan mot vold i nære relasjoner (2008-2011)*.

⁶ Bredeesen Nordfjell (2008) *Menn utsatt for vold i nære relasjoner. En vurdering av omfang og hjelpebehov sett i lys av eksisterende forskning og Reformers erfaringer*. Reform.

⁷ 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.

⁸ Rosa står for «reetablering, oppholdssteder, sikkerhet, assistanse». *Årsrapport fra Rosa-prosjektet i 2007*. Krisesentersekretariatet.

⁹ Framstillinga er basert på desse rapportane: 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 – kapasitet. 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 «Handlingsplan mot 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; Vista Utredning AS (2001) *Forslag til kostnadsmodell for krisesentre og incestsentre*; Vista Utredning AS (2004) *Kostnader for krisesentre og incestsentre*; Vista Utredning AS (2008) *Oppdatering av kostnadsmodell for krisesentre*; årsrapportar for 2006 frå krisesentra og krisesenterorganisasjonane. Referansar til andre rapportar og dokument er oppgitt i fotnotar.

¹⁰ Tove Smaadahl i Storberget, Braathen, Rømming, Skjorten og Aas-Hansen (red.) (2007) *Bjørnen sover. Om vold i familien*. Aschehoug.

I tillegg driv sentra utoverretta verksemd i form av opplæring og informasjon om vald i nære relasjonar til publikum, hjelpeapparatet og offentlege styresmakter.

Kjernetilbodet til brukarane varierer frå senter til senter, og ein del senter har også andre tilbod til valdsutsette.¹¹ Kva tilbod det enkelte krisesenteret gir, er mellom anna avhengig av dei økonomiske og organisatoriske rammevilkåra til senteret, kor stort senteret er, og kva brukargrupper som oppsøker senteret. Kor godt utbygd andre delar av hjelpeapparatet er i dei områda krisesenteret dekkjer, påverkar også kva tilbod sentra gir.

Døgnope tilbod om råd og rettleiing per telefon

Ein viktig del av verksemda ved krisesentra er samtalar med personar som er utsette for vald i nære relasjonar. Dei fleste krisesentra har eit døgnkontinuerleg tilbod om råd og rettleiing per telefon.

Trygt mellombels butilbod

Alle krisesenter i Noreg gir eit tilbod om overnatting til valdsutsette kvinner og medfølgjande barn. Fire krisesenter tek imot menn for overnatting. Dei sentra som tek imot menn for overnatting, har anten eigne bueiningar, som leilegheit eller gjennomgangshusvære, eller dei tek berre imot menn under gitte vilkår.

Mens talet på krisesenter har vore relativt stabilt sidan midt i 1980-åra, er opningstida ved sentra gradvis blitt utvida. Dei fleste krisesenter er bemanna heile eller tilnærma heile døgnet. Åtte krisesenter oppgir at dei ikkje har bemanning heile døgnet. Dei sentra som har avgrensingar i opningstida, kan kontaktast gjennom telefon (bakvaktordning) eller via politiet. Dei fleste krisesentra har ei grense for butid på tre månader, men somme brukarar nyttar overnattingstilbodet gjennom ein lengre periode på grunn av særlege forhold knytte til bakgrunn eller overgrepshold. Lengda på opphaldet er ofte avhengig av bustadmarknaden eller av kva tilbod om overgangshusvære kommunen kan gi. Mange, særleg kvinner med etnisk minoritetsbakgrunn, har vanskar med å finne ein stad å bu etter eit opphald på eit krisesenter. Krisesenterorganisasjonane peikar på den lange butida til somme brukarar som eit problem.

Ni av krisesentra disponerer til saman 15 overgangshusvære. Med overgangshusvære er her meint ei bueining som krisesenteret disponerer,

der tidlegare bebuarar kan bu i ein mellomfase mellom opphald på krisesenteret og innflytting i eige husvære.¹²

Krisesentra skal vere lett tilgjengelege. Det er derfor ikkje tillate å krevje betaling av brukarane, utover eit mindre beløp for å dekkje utgifter til mat.¹³ Ei kartlegging gjennomført av Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet i 2006 viste at 28 krisesenter ikkje krev betaling, mens dei resterande sentra tek betalt frå ca. 50 kroner til i overkant av 100 kroner per døgn i matpengar.

Dei fleste krisesentra held til i større einebustader eller leilegheiter i bustadstrøk i tettstader eller byar. Somme senter disponerer to husvære, oftast eit hus og ei leilegheit. Dei færreste av dei eksisterande krisesentra er bygde for formålet. Storleiken på lokala varierer frå ei leilegheit på 80 m² med to soverom til ein bygard med 2800 m² buflate og med 25 soverom. Dei fleste sentra har frå to til fem soverom for bebuarar, og gjennomsnittet er 15 sengeplassar til bebuarar.

Lokala til krisesentra skal dekkje det behovet brukarane har for husvære i ein avgrensa periode. Så langt råd er får bebuarane eigne soverom, men ved somme senter må brukarane dele rom dersom det er mange bebuarar. Alle krisesenter har stove og kjøkken som bebuarane kan disponere. Bad er oftast felles. 53 prosent av sentra har ikkje samtalerom, og 82 prosent har ikkje besøksrom. Ved dei mindre sentra er lokala lite fleksible når det bur fleire husstandar på senteret; det gjeld sanitære forhold, opphaldsrom og plass til innandørs og utan-dørs aktivitetar for barn. Små og dårlege lokale kan vere eit reelt hinder for ei god og effektiv drift.

I mange tilfelle held truslar om vald fram også etter at den valdsutsette har brote ut av valdsrelasjonen. 42 av 51 senter oppgir at dei arbeider spesielt med å skape tryggleik for brukarane. Det inneber tiltak for å sikre den fysiske tryggleiken til brukarane på sentra, og å gi råd og informasjon om korleis brukarane best kan verne seg mot trugande overgrepssituasjonar i framtida. I 2007 hadde åtte prosent av dei kvinnene som budde på krisesentra, valdsalarm.

I 2006 hadde 25 krisesenter skjult adresse, 10 senter delvis open adresse og 16 senter open adresse. Det er også stor variasjon mellom sentra når det gjeld korleis lokala er sikra reint fysisk.

¹¹ Ein del krisesenter er også incestsenter.

¹² Overgangshusværa er ikkje inkluderte i statistikken som viser bebuarar og overnattingdøgn.

¹³ Rundskriv Q 1/2008 *Retningslinjer for statstilskudd til krisesentre og voldtektssentre*. Barne- og likestillingsdepartementet.

Dagtilbod

Det dagtilbodet krisesentra gir, er for brukarar som treng råd og rettleiing, eller som har behov for oppfølging etter opphald på sentra. Ein stor del av arbeidet ved krisesentra dreier seg om oppgåver av dette slaget. Denne verksemda har auka mykje i omfang i dei seinare åra, med eit unntak for utviklinga frå 2006 til 2007, då det var ein nedgang i talet på dagbesøk.

Støtte, samtaletilbod og praktisk hjelp til bebuarar og dagbrukarar

Brukarar av bu- og dagtilbod ved krisesentra tek imot ulike former for hjelp og støtte. Brukarstudiar viser at krisesenterbrukarane særleg legg vekt på den omsorga og medkjensla dei blir møtte med på sentra, og på at nokon tek seg tid til å lytte.¹⁴

Samtaletilbodet ved krisesentra består av ulike former for individuelle samtalar, gruppesamtalar og nettverksgrupper. 41 av 51 senter hadde eit tilbod om individuelle samtalar i 2007. I tillegg hadde 47 senter utarbeidd rutinar for mottak av mor og barn, mens 39 senter også hadde samtalar med mødrer for å auke foreldrekompetansen. I 2007 var det 93 prosent av dagbrukarane og 81 prosent av bebuarane som nytta tilbodet om individuelle samtalar. Når det gjeld konkret praktisk hjelp, fekk 16 prosent av bebuarane hjelp til barnepass og hjelp til å finne hussvære, mens 11 prosent fekk hjelp til flytting.

Eit viktig aspekt ved krisesentra er det høvet valdsutsette kvinner har til å møte andre kvinner i same situasjon. Særleg på større senter med mange bebuarar har kvinnene høve til å dra vekslar på dei erfaringane andre har, og dei meistringsstrategiane andre har nytta. På små stader er grunnlaget for å opprette sjølvhjelpsgrupper og andre gruppeorienterte tilbod ikkje til stades i same grad. 18 av 51 senter hadde tilbod om sjølvhjelpsgrupper, og 15 senter hadde tilbod om nettverksgrupper i 2007. I 2007 oppgav 10 prosent av bebuarane og seks prosent av dagbrukarane at dei hadde delteke i slike grupper/nettverk.

I tillegg arrangerte åtte senter ulike kurs for brukarane, mens 34 senter dreiv med miljøarbeid, til dømes i form av utflukter.

Hjelp til å ta kontakt med andre delar av tenesteapparatet

Mange krisesenterbrukarar har behov for oppfølging utover det krisesentra kan ta på seg. Ein viktig del av oppgåvene til krisesentra er derfor å hjelpe brukarane i kontakten med andre delar av tenesteapparatet. I 2007 var det særleg fire instansar krisesentra viste bebuarane til. 40 prosent av bebuarane blei viste til advokat, 36 prosent til sosialkontor, 31 prosent til politiet og 24 prosent til lege. Om lag 20 prosent av bebuarane blei ikkje viste til nokon annan instans for å ta imot spesiell hjelp.

Bebuarar med etnisk minoritetsbakgrunn får i større grad hjelp i form av følgje til hjelpeapparatet enn kvinner utan slik bakgrunn (41 mot 26 prosent). Totalt oppgav 36 prosent av bebuarane at dei fekk følgje til andre delar av tenesteapparatet. Dette gjaldt berre fem prosent av dagbrukarane.

Ein viktig føresetnad for at krisesentra skal kunne gi god hjelp til brukarane, er kjennskap til og samarbeid med andre hjelpetenester. Gjennom mange års arbeid har krisesentra utvikla god kunnskap om rettar og rutinar i hjelpeapparatet. Dei fleste krisesentra tek på seg rolla som koordinator og pådrivar i samband med hjelpetiltak for enkeltbrukarar (47 av 51 senter). Samarbeidet går oftast føre seg med enkeltpersonar i andre tenester, sjølv om ein del senter har formelle samarbeidsavtalar med desse tenestene.

20 av 51 krisesenter oppgir at dei har formalisert samarbeid med andre aktørar i hjelpeapparatet, til dømes i form av faste møte. 16 krisesenter hadde formalisert samarbeid med politiet. Elles har sentra mest formalisert samarbeid med barnevernet, bistandsadvokatar, legevakt, barne- og ungdomspsykiatriske poliklinikkar (BUP), barnehagar, skulefritidsordninga (SFO), helsesyster og arbeids- og velferdsetaten (NAV). Nokre få senter har slikt samarbeid med skular, flyktningskontor, vaksenpsykiatri, Utlendingsdirektoratet (UDI), regionale ressurscenter om vald, traumatisk stress og sjølvmoordsførebygging (RVTS) og andre helsetenester.

29 av 51 krisesenter deltek i ansvarsgrupper som gjeld eigne brukarar. Andre oppgåver og funksjonar i forhold til andre delar av hjelpeapparatet er utviklingsarbeid i form av prosjekt saman med konfliktråd, politiet og barne- og familieavdelinga i ein kommune. Mange krisesenter er også representerte i tverretatlege team som arbeider med vald i nære relasjonar. Andre instansar som deltek i slike team eller i jamlege møte mellom tenester, er politiet, familievernet, barnevernet, sosialkontor og helsetenester.

¹⁴ 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.

Krisesentra har opplysningsplikt til barnevernet. Det går fram av barnevernlova § 6-4a at også medarbeidarar ved private krisesenter som får driftskostnadene dekte av det offentlege, har opplysningsplikt som nemnt i § 6-4 andre ledd. Det inneber at krisesentra skal gi opplysningar til barneverntenesta i kommunen når det er grunn til å tru at eit barn blir mishandla i heimen, eller dersom det er grunn til å tru at det ligg føre andre former for alvorleg omsorgssvikt. 45 av 51 senter opplyser at dei har etablert rutinar for kontakt med barnevernet. 18 prosent av krisesenterbrukarane blei viste til barnevernet i 2007.

Krisesentra må samhandle med instansar i like mange kommunar som brukarane representerer, og dei fleste sentra har kontakt med meir enn éin kommune. Dette kan vere ei utfordring når ein skal følgje opp enkeltbrukarar.

Oppfølging i reetableringsfasen

I 2007 hadde 48 av 51 senter eit tilbod om oppfølging av tidlegare bebuarar. 46 senter gir tilbod om oppfølgingssamtale, og 32 senter medverkar med sosiale tiltak etter eit opphald ved senteret. 34 senter har tilbod om heimebesøk.

Verksemd retta utetter

I tillegg til den brukarorienterte verksemda, driv krisesentra også ulike former for verksemd retta mot omverda. Dette arbeidet omfattar både informasjon om tilbodet til aktuelle brukargrupper og opplæring av og informasjon til andre instansar i hjelpeapparatet og rettsvesenet om korleis dei skal oppdage og møte personar som er utsette for vald i nære relasjonar. Det har også tradisjonelt vore ei viktig side av verksemda ved sentra å gi informasjon om og drive haldningsskapande arbeid mot vald i nære relasjonar, retta mot folk flest.

2.2.2 Kven bruker krisesentra?

Kontakt per telefon

Krisesentra skil mellom krisetelefonar og andre typar av telefonsamtalar. Ifølgje Statistisk sentralbyrå (SSB) si rapportering frå krisesentra for 2007 hadde krisesentra det året 13 796 registrerte krisetelefontalar.¹⁵

¹⁵ Med krisetelefonar er det meint telefonsamtalar der det for første gong blir oppretta kontakt mellom ein brukar og krisesenteret, eller tilfelle der ein privatperson eller nokon frå det offentlege tek kontakt på vegner av ein brukar. I tillegg registrerer ein hendingar der det har oppstått nye situasjonar, sjølv om brukaren har vore i kontakt med krisesenteret tidlegare.

Bebuarar og dagbrukarar

I 2007 overnatta 1797 kvinner på krisesentra, og det blei til saman registrert 2234 opphald dette året.¹⁶ Det totale talet på overnattingsdøgn var 62 509.¹⁷ Talet på opphald ved krisesentra har vore nokså stabilt frå midten av 1980-åra og fram til i dag, mens den gjennomsnittlege lengda på opphald har stige frå om lag 20 døgn i 2003 til om lag 28 døgn i 2007. Alle bebuarar i 2006 var kvinner. I 2007 blei sju bebuarar registrerte som menn. Tre av desse var under 18 år og dermed barn. Fire senter hadde menn over 18 år som bebuarar dette året.

I 2007 hadde 45 prosent av bebuarane med seg barn, og for 1420 barn blei det registrert totalt 1766 opphald. Av alle opphald til barn var 20 prosent opphald som gjentok seg.¹⁸ 26 prosent av bebuarane med barn drog tilbake til overgriparen. Tilsvarende tal for bebuarar utan barn var 21 prosent. Kvinner med barn budde i gjennomsnitt i 29 døgn på krisesenteret, mot 27 døgn for kvinner utan barn. 53 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 tek krisesentra imot barn under 18 år som ikkje er i følgje med mor eller nokon annan omsorgsperson.

Statistisk sentralbyrå si rapportering frå krisesentra for 2007 viser at 92 prosent av bebuarane hadde vore utsette for gjentekne overgrep før dei oppsøkte eit krisesenter. Berre åtte prosent kom på grunn av ei eingongshending. 68 prosent av bebuarane melde om psykiske skadar, mens 37 prosent oppgav fysiske skadar. 82 prosent oppgav den noverande eller tidlegare ektemaken, sambuaren eller kjærasten som overgripar. 15 prosent oppgav at dei hadde vore utsette for fleire enn éin overgripar.

I 2007 hadde 58 prosent av krisesenterbebuarane etnisk minoritetsbakgrunn.¹⁹ Av desse rapporterte éin av tre at overgriparen hadde etnisk norsk bakgrunn. Bebuarar med etnisk minoritetsbakgrunn er gjennomgåande yngre enn bebuarar med etnisk norsk bakgrunn. Nærmare tre av fire krisesenterbebuarar var under 40 år. Éin av ti bebuarar

¹⁶ Kvinner som overnattar på eit krisesenter ei eller fleire netter, blir omtalte som bebuarar. Med opphald er det meint kor mange gonger bebuarane overnatta på eit senter.

¹⁷ Tilsvarende tal for 2006 var 1899 bebuarar, 2387 opphald og 59 014 opphaldsdøgn. Det inneber ein nedgang i talet på bebuarar og talet på opphald frå 2006 til 2007, men ein auke i talet på opphaldsdøgn. Det vil seie at bebuarane oppheldt seg i snitt fleire døgn på krisesentra i 2007 enn i 2006.

¹⁸ Prosentdelen gjentekne opphald for barn har auka jamt sidan 2005. Då var det 11 prosent som hadde gjentekne opphald, mens det tilsvarende talet for 2006 var 16 prosent.

¹⁹ Prosentdelen bebuarar med etnisk minoritetsbakgrunn på sentra varierer frå 0 til 79.

på sentra var 50 år eller eldre, mens to prosent var under 18 år.

Fleirtalet av bebuarane ved krisesentra står utanfor arbeidslivet. I 2007 hadde 32 prosent av bebuarane inntektsgivande arbeid (heiltid eller deltid), mot to til tre gonger så mange blant kvinner i tilsvarende aldersgrupper i befolkninga sedd under eitt. Mange bebuarar er økonomisk avhengige av ektemaken eller sambuaren. Dette gjeld i noko større grad for bebuarar med etnisk minoritetsbakgrunn enn for bebuarar med etnisk norsk bakgrunn. Blant bebuarar med etnisk norsk bakgrunn tok om lag halvparten imot stønad, trygd eller pensjon, mens dette berre gjaldt 17 prosent av bebuarane med etnisk minoritetsbakgrunn.

Talet på dagbrukarar auka med 9,6 prosent frå 2003 til 2006, og talet på dagbesøk steig med heile 41,7 prosent i den same perioden. Årsstatistikken for 2007 viser at 2093 personar oppsøkte krisesentra på dagtid, med til saman 7693 registrerte dagbesøk. Dette var ein nedgang på åtte prosent frå 2006.²⁰ Ein tredel av dagbrukarane oppgir at dei ikkje har hatt kontakt med eit krisesenter tidlegare.

Statistisk skil dagbrukarar seg frå bebuarar på fleire område. Det er også relativt fleire med etnisk norsk bakgrunn blant dagbrukarane (57 prosent) enn blant bebuarane (42 prosent).²² Det kan komme av at kvinner med etnisk norsk bakgrunn i større grad har kjennskap til dagtilbodet, i tillegg til at dei har alternative løysingar når det gjeld overnatting. Også språkbarrierar kan føre til at personar med minoritetsbakgrunn i mindre grad enn personar med etnisk norsk bakgrunn oppsøker rådgivingstenesta ved dagtilbodet. Samanlikna med bebuarane var dagbrukarane i snitt eldre og fleire hadde barn. Fleire dagbrukarar (53 prosent) enn bebuarar (33 prosent) oppgav å vere einslege, separerte eller skilde, eller å ha flytta frå sambuar eller ektemann.

Det er også etter måten noko fleire menn som er dagbrukarar (95 personar) enn bebuarar (4 personar). Tala frå SSB viser at dei 95 mennene utgjorde fem prosent av dagbrukarane. Når det gjeld menn som er dagbrukarar, er informasjonen sprikjande. I Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress (NKVTS) si kartlegging frå 2007 oppgav sju senter at dei tek imot menn utsette for vald i nære relasjonar og gir dei råd og rettleiing på dagtid. SSB si rapportering frå krisesentra for 2007

viser at nærmare halvparten av sentra (24 av 51) hadde dagbrukarar som var menn.²²

Krisesentra er i varierende grad tilrettelagde for brukargrupper med særlege behov.

Barn

Gjennom eitt år er om lag 40 prosent av dei som bor på krisesentra barn. Barn vil som hovudregel komme til eit krisesenter saman med mor si. Fleirtalet av krisesentra oppfattar i dag barn som ei eiga brukargruppe med egne behov, og fleire senter har i dei siste åra utvikla nye tiltak for barn. I 2007 hadde 88 prosent av krisesentra her i landet egne leike-/aktivitetsrom, ein firedel hadde egne samtalerom, og ein firedel hadde egne uteareal for barn.

Nesten 80 prosent av krisesentra oppgir at dei har tilbod retta spesielt mot barn. I 2007 hadde 44 av 51 senter eit tilbod om individuelle samtalar med barn, med eller utan mora til stades. Åtte senter hadde gruppesamtalar med barn.

Eit fleirtal av sentra organiserer fritidsaktivitetar for barna, til dømes kulturbesøk, turar og symjing. I 82 prosent av tilfella var det krisesentra sjølve som stod bak desse aktivitetane. Over halvparten av sentra tilbød hjelp i samband med samvær med far. I tillegg hadde ein del krisesenter tilgang til egne barnehageplassar (12 prosent) og/eller avtale om egne skuleplassar (8 prosent). Somme senter hadde skyssordning til skule (46 prosent) og/eller barnehage (40 prosent). 29 av 51 senter følgde opp barna etter avslutta opphald på senteret, anten ved heimebesøk eller ved å aktivisere dei og danne nettverk rundt dei.

I 2007 hadde halvparten av krisesentra eigen/egne tilsette som arbeidde primært med barn. Av desse hadde fleirtalet (70 prosent) éin tilsett, dei andre to tilsette. Talet på årsverk varierte frå 20 prosent av eit årsverk til meir enn to fulle årsverk. 20 senter hadde tilsette med minimum treårig høgskuleutdanning, mens 15 senter hadde tilsette med kortare utdanning eller kurs. Barnefaglege tilsette gir råd og rettleiing og har ansvar for tilrettelegging av daglege rutinar, omsorg, aktivitetar og andre tiltak for barn på krisesentra. I mange tilfelle deltek dei også i oppfølginga av barna etter opphaldet.

²⁰ I gjennomsnitt besøkte ein dagbrukar krisesenteret 3,7 gonger. Det er om lag det same som i 2006.

²¹ Prosentdelen dagbrukarar med etnisk norsk bakgrunn gjekk ned frå 65 i 2005 til 63 i 2006.

²² Ifølgje SSB hadde 20 krisesenter til saman 118 menn på 345 dagbesøk i 2006, men ein tredel av dei 118 mennene var barn under 18 år. Ein del av forklaringa på dette kan vere at gutar som har budd på krisesenter saman med mødrene sine, i ettertid oppsøker dagtilbodet.

Brukarar med etnisk minoritetsbakgrunn

Kvinner med etnisk minoritetsbakgrunn er ei vek-sande brukargruppe ved krisesentra.²³ Denne grup-pa utgjorde 58 prosent av bebuarane i 2007, mot 51 prosent i 2005 og 45 prosent i 2003.

Fire femdelar av krisesentra hadde hausten 2007 sett i gang eigne tiltak for kvinner med etnisk minoritetsbakgrunn. 40 av 51 krisesenter hadde eit tilbod om opplæring i bruk av bank, post o.a. for framandspråklege. Om lag seks av ti senter hadde eigne brosjyrar og andre former for presentasjon av krisetilbodet retta mot denne gruppa.

Blant bebuarar med etnisk minoritetsbakgrunn var det i 2007 22 prosent som oppgav at dei ikkje snakka norsk, mens 34 prosent oppgav at dei snakka litt norsk. Dei resterande snakka godt norsk. Samanlikna med 2006 var dette ein auke i prosentdelen som ikkje snakka norsk, som då låg på 15 prosent. Når det gjeld behov for tolk, rekna ein i 2007 med at 65 prosent av brukarane med etnisk minoritetsbakgrunn ikkje hadde behov for tolk. Av dei resterande 35 prosent, som altså hadde behov for tolk, fekk om lag to tredelar hjelp av tolk, mens ein tredel ikkje fekk slik hjelp.

I 2007 rapporterte over halvparten av krisesentra om at dei hadde hatt behov for tolk utan å få tilgang til tolketenester. Årsakene var mellom anna for få tolkar i ein del språkgrupper, knapp tid til å få tak i tolk, at brukarane vegra seg for å bruke tolk, eller økonomiske avgrensingar. Kommunane dekkjer utgifter til tolketeneste ved krisesentra i avgrensa grad. I 2007 dekte 26 prosent av kommunane utgifter til tolk, mens 36 prosent ikkje dekte slike utgifter. 38 prosent av kommunane dekte tolkeutgifter «delvis».

Samisk krise- og incestsenter i Karasjok er eit spesielt tilrettelagt tilbod for samisktalande brukarar. Senteret tek i hovudsak imot brukarar frå dei tre samarbeidskommunane, inkludert den finske grensekommunen Utsjok, men er ope for å ta imot brukarar frå heile det samisktalande området (Sapmi). Den daglege leiaren ved senteret må etter retningslinjene for senteret vere samisktalande, og det må alltid vere personell til stades som meistrar både samisk og norsk. Det samiske krisesenteret seier i sin årsrapport for 2005 at det samiske samfunnet tradisjonelt er meir lukka enn majoritetssamfunnet når det gjeld vald, mishandling og overgrep i

familien. Terskelen for å oppsøkje krisesenteret kan dermed opplevast som særleg høg for samiske brukarar. Det samiske krisesenteret peikar på at det å bli møtt av medarbeidarar ved krisesenteret som snakkar eins eige språk og kjenner eins kulturelle bakgrunn, er svært viktig for brukarane.

Tvangsekteskap

I 2007 oppgav seks prosent av bebuarane tvangsekteskap som hovudårsak til opphaldet ved krisesenteret.

Institutt for samfunnsforskning (ISF) har evaluert butilbodet til unge som bryt med familien på grunn av tvangsekteskap.²⁴ Evalueringa viser at 12 krisesenter har teke imot brukarar utsette for tvangsekteskap i dei siste åra. Av desse har dei fleste hatt berre nokre få slike brukarar, mens ei handfull senter har hatt nokså mange kvinner som har vore i ein slik situasjon, buande. Dette kan komme av at desse sentra blir rekna som spesielt eigna, anten fordi dei på grunn av lokaliseringa blir rekna som særleg trygge for trusselutsette kvinner, eller fordi sentra har ein særskild kompetanse. Eitt krisesenter har oppretta eit eige bukollektiv for denne gruppa i tilknytning til krisesenteret.

Trass i mange fellestrekk med andre brukarar, og trass i individuelle variasjonar, er det visse særtrekk som krisesentermedarbeidarane møter i arbeidet med dei unge som er utsette for tvangsekteskap. Ifølgje krisesentra slit denne gruppa spesielt med eteforstyrningar og sjølvskading. Når det gjeld traume og psykisk helse elles, har dei mykje til felles med dei andre brukarane. Eit anna fellestrekk er at mange av kvinnene er svært unge, og at dei har spesielle hjelpebehov. Mange har så stort hjelpebehov at det kan komme i konflikt med sjølvhjelpsideologien til krisesentra, i den forstand at tilboda ved krisesentra føreset at brukarane i stor grad skal greie seg sjølve i dagleglivet.

Menneskehandel med sikte på seksuell utnytting

Menneskehandel er ei relativt ny problemstilling for hjelpeapparatet i Noreg. I 2005 blei Rosa-prosjektet oppretta. Prosjektet blir finansiert av Justis- og politidepartementet og administrert av Krisesentersekretariatet. Prosjektet koordinerer eit landsdekkjande tilbod med trygge opphaldsstader til kvinner som er utsette for menneskehandel. Gjen-

²³ I krisesenterstatistikken registrerer ein kvinner med «utlandsk bakgrunn». Departementet har valt å bruke nemninga «kvinner med etnisk minoritetsbakgrunn». Sjå kapittel 7.2 for nærmare utgreiing om kven departementet meiner denne gruppa omfattar.

²⁴ 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.

nom Rosa-prosjektet har krisesentra fått ei aktiv rolle når det gjeld å hjelpe kvinner som er blitt utsette for menneskehandel.

Av dei 90 som vende seg til prosjektet for første gong i 2007, tok 37 personar imot tilbod om verna husvære ved eit krisesenter.²⁵ Første halvår 2008 var det 93 kvinner og to menn som for første gong vende seg til prosjektet, og av dei tok 25 imot tilbod om opphaldsstad. I alt har 20 ulike krisesenter teke imot kvinner utsette for menneskehandel. Denne gruppa blir ofte buande lenge på krisesentra på grunn av mangel på alternative tilbod om husvære. Gjennomsnittleg butid for kvinner utsette for menneskehandel er 289 dagar.²⁶

Rosa-prosjektet gir uttrykk for at det er mange utfordringar knytte til det å kunne gi hjelp og oppfølging til denne gruppa. Lang butid kombinert med uvisse når det gjeld opphaldsstatus, helserettar og økonomi, har skapt nye utfordringar for krisesentra.

Brukarar med nedsett funksjonsevne

Til saman blei det i 2007 rapportert om 22 bebuarar med nedsett funksjonsevne fordelt på 15 krisesenter. Det er grunn til å tru at kvinner med ulike funksjonsnedsetjingar er underrepresenterte i forhold til behovet. Det kan dels komme av at krisesentra er lite tilgjengelige for denne gruppa, dels av mangel på informasjon til kvinner med nedsett funksjonsevne om kva tilbod som finst ved krisesentra.

I 2007 rapporterte 55 prosent av krisesentra at det ikkje var mogleg for ein rullestolbrukar å komme inn på senteret ved eiga hjelp. 90 prosent av krisesentra oppgav at lokala var fordelte over fleire etasjar, mens berre 10 prosent oppgav at det var installert ei eller anna form for heis for rullestolbrukarar.

Utover dette var seks krisesenter tilrettelagde for kvinner med sansemessige funksjonsnedsetjingar. Av dei krisesentra som i 2006 enno ikkje var tilrettelagde for personar med funksjonsnedsetjingar, hadde 23 senter planar om å gjere sentra lettare tilgjengelege for denne gruppa.

Brukarar med omfattande rusproblem og/eller psykiske problem

To av tre krisesenter oppgir at dei har brukarar med omfattande rusproblem og/eller psykiske problem. Krisesentra er i prinsippet opne for alle valdsutsette, men dei ulike sentra har ulik tilnærming til personar som har slike tilleggssproblem. Somme krisesenter avviser kvinner med omfattande rusproblem og/eller psykiske problem, eller dei viser dei vidare til ein annan instans.

I 2006 utarbeidde Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet ein rapport om personar som blir avviste ved krisesentra i Noreg.²⁷ I ein registreringsperiode på tre månader i 2005 blei 82 personar avviste ved eller viste vidare frå eit krisesenter.²⁸ Kartlegginga konkluderer med at krisesentra kvart år avviser minst 15 prosent av dei som ber om overnatting. Det svarer til om lag 355 avvisingar/tilvisingar årleg.

Kvinnene i den ovannemnde kartlegginga blei avviste på bakgrunn av vurderingar gjorde ved det enkelte krisesenteret. Dei mest vanlege årsakene til avvising var store psykiske problem (44 prosent), merkbare rusproblem (28 prosent) eller at personen ikkje hadde vore utsett for fysisk eller psykisk vald (24 prosent). Tre firedelar av dei avviste oppfylte kriterier for målgruppene til krisesentra ved at dei hadde vore utsette for ulike former for vald, overgrep eller andre alvorlege krenkingar. Når det gjaldt rusavhengige personar og personar med store psykiske problem, var årsaka til avvising omsynet til andre brukarar, og at dei tilsette ikkje følte seg kompetente til å handtere dei omfattande problema mange av desse brukarane hadde.

Valdsutsette som ikkje oppsøker krisesenter

Dersom ein samanliknar talet på kvinner som er utsette for vald, med talet på kvinner som bruker eksisterande krisesenter, er det mykje som tyder på at mange valdsutsette kvinner ikkje oppsøker krisesentra. Forsking i Noreg og internasjonalt viser at valdsutsette kvinner med høgre utdanning, yrkesaktive kvinner, lesbiske og kvinner med nedsett funksjonsevne i liten grad nyttar overnattingstilbodet ved krisesentra.²⁹ Det kan ha samanheng med

²⁵ 17 av dei 37 kvinnene oppheldt seg illegalt i Noreg. Etter inn-taket var det 17 som søkte om refleksjonsperiode, seks var asylsøklarar, to hadde fått innvilga opphald, fire var frå EØS-land, og sju hadde allereie lovleg opphald på anna vis.

²⁶ Krisesentersekretariatet (2008) *Halvårsrapport ROSA* for perioden 1. januar 2008 til 10. juli 2008.

²⁷ Nielsen (2007) *Er hjelpen nærmest? Kvinner som avvises ved krisesentrene i Norge*. Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (upublisert).

²⁸ 75 prosent av desse blei avviste då dei vende seg til senteret, 25 prosent etter å ha budd på krisesenteret i opptil 36 dagar.

²⁹ NOU 2003: 31 *Retten til et liv uten vold. Menns vold mot kvinner*.

kor tilgjengelege krisesentra er, og med kvaliteten og innhaldet i tilbodet i forhold til dei behova desse potensielle brukargruppene har. Ei anna sannsynleg årsak er at dei har andre bu- og meistringsalternativ, og dermed ikkje har behov for å bu på eit krisesenter.³⁰

Mange valdsutsette menn oppsøker ikkje dei krisesentra som finst i dag, for det er allment kjent at dei fleste krisesentra ikkje tek imot menn. Samtidig er det ikkje oppretta eit tilsvarande tilbod til valdsutsette menn. Reform – ressurscenter for menn – meiner at den psykososiale situasjonen til menn framstår som svært lik den som er skildra for kvinner som er utsette for vald i nære relasjonar. Reform meiner at for å kunne hjelpe menn og gutar som søker hjelp, må det etablerast og gjerast kjent eit spesifikt tilbod for denne gruppa, samtidig som ein arbeider for å redusere tabu knytte til denne valden. Reform viser til at omfanget av vald mot menn i nære relasjonar tilseier at det er eit behov for å utvikle eit tilbod til menn.³¹

2.2.3 Geografisk dekning og behov for plassar

Krisesentra er i all hovudsak etablerte av privatpersonar og organisasjonar gjennom lokale initiativ, ikkje etter ein landsomfattande plan. Det er store forskjellar mellom fylke og internt i fylka når det gjeld talet på krisesenterplassar i forhold til kor stor befolkning dei skal dekkje.

Det finst krisesenter i alle dei 19 fylka i landet, men talet på senter i kvart fylke varierer frå eitt til åtte. Seks av dei 19 fylka i landet – Oslo, Vestfold, Sogn og Fjordane, Nord-Trøndelag og dei to Agderfylka – har eitt krisesenter kvar. Nordland fylke har heile åtte senter, mens Østfold har fem. Dette gir også store variasjonar i beredskapen i ulike delar av landet målt i talet på sengeplassar per innbyggjar. Ytterpunkta er krisesenteret i Sør-Trøndelag, som har eit oppland på om lag 25 000 innbyggjarar per plass, mens det tilsvarande talet i Finnmark er 3000.

Det er også store variasjonar frå fylke til fylke i bruken av krisesentra om ein ser på opphald per år i forhold til innbyggjartalet. Tal for 2006 viser at talet på opphald per 1000 innbyggjarar varierer sterkt

mellom fylka, frå lågast i Nord-Trøndelag, med 0,26, til høgst i Østfold, med 0,96 opphald per 1000 innbyggjarar.³²

Kor stort område krisesentra skal dekkje, varierer også temmeleg mykje. Somme senter har eit omland der den lengste avstanden for potensielle brukarar er under to mil frå senteret, mens andre har ein lengste avstand for brukarane på over 30 mil. Det er tilsvarande variasjon i den gjennomsnittlege reisetida til sentra. Vista har komme fram til at 86 prosent av alle innbyggjarar i landet har ei reisetid på mindre enn ein time til nærmaste krisesenter, mens nær 99 prosent kan nå eit senter innanfor ei reisetid på tre timar. Dei fleste som har så lang reisetid, bur i Nord-Noreg.

Vertskommunane har relativt sett fleire brukarar enn dei omliggjande kommunane, og bruken minkar med avstanden frå eit krisesenter. Dette gjeld særleg i forhold til dagbrukarane. Både Vista og NKVTS fann at nærleik til sentra fører til auka bruk. Unntaka er ein del store krisesenter med korte avstandar der talet på brukarar per 1000 innbyggjarar er relativt lågt. Eit unntak er også krisesenteret i Kirkenes, der reiseavstandane er svært lange, men der det likevel er svært mange brukarar per 1000 innbyggjarar. Talet på brukarar per 1000 innbyggjarar er størst ved dei sentra som har færrest innbyggjarar å dekkje.

75 prosent av krisesentra oppgir at dei hadde fullt belegg éin eller fleire gonger i 2007.³³

Det er vanskeleg å gi eit estimat over kor mange personar det er som kan ha behov for eit krisesentertilbud. Europarådet tilrår éin familieplass per 10 000 kvinner i dekningsområdet til eit krisesenter.³⁴ I Noreg svarer ein familieplass til sengeplassar til 2,8 personar (1 kvinne og 1,8 barn). Med ei gjennomsnittleg dekning på 1,5 familieplassar per 10 000 kvinner på landsbasis ligg Noreg godt an i forhold til den europeiske norma.

³⁰ Departementet har gitt NKVTS i oppdrag å setje i verk ei undersøking om årsakene til endringar i brukarsamansetjinga ved krisesentra, knytt til kva behov for informasjon, hjelp og oppfølging ulike brukargrupper måtte ha. Rapporten vil ligge føre hausten 2009.

³¹ Bredeesen Nordfjell (2008) *Menn utsatt for vold i nære relasjonar. En vurdering av omfang og hjelpebehov sett i lys av eksisterende forskning og Reformers erfaringer*. Reform.

³² Vista Utredning AS (2008) *Oppdatering av kostnadsmodell for krisesentre*.

³³ Vista Utredning AS (2008) *Oppdatering av kostnadsmodell for krisesentre*.

³⁴ Kelly & Dubois (2008) *Combating violence against women: minimum standard for support services*. Council of Europe.

2.2.4 Drift og finansiering av eksisterande krisesenter

Organisering og drift

Den interne organiseringa av krisesentra har endra seg nokså mykje gjennom dei siste tretti åra. Då krisesentra starta opp, var dei fleste medarbeidarane frivillige som arbeidde gratis. I dag har stadig fleire krisesenter fast tilsette. Organisatorisk er mange krisesenter på veg bort frå ein flat struktur til ein meir hierarkisk modell; dei fleste har såleis ein dagleg leiar.

Dei fleste krisesentra blei etablerte av ei krisesentergruppe som var ansvarleg for drifta.³⁵ Somme krisesenter blei etablerte av religiøse eller politiske organisasjonar, det gjeld til dømes krisesentra i Fredrikstad og Skien. Per i dag er 11 senter kommunalt drivne (åtte av desse er interkommunale selskap), 12 er organiserte som stiftelsar, mens 28 er sjølvstendige organisasjonar.

Dei aller fleste krisesentra, nesten 80 prosent, leiger dei lokala krisesenteret held til i. 70 prosent leiger av vertskommunen, resten av private (19 prosent) eller av ein stiftelse (11 prosent).

I 2003 hadde tre firedelar av sentra eit styre med ekstern representasjon, og om lag ein firedel av sentra hadde både lokale politikarar og representantar for det kommunale hjelpeapparatet med i styret.

Til saman arbeidde 914 personar ved dei 51 krisesentra her i landet hausten 2007. Halvparten av sentra har framleis ei ordning med «frivillige vakter», men har samtidig ordinært tilsette. Berre eitt krisesenter har per i dag ingen ordinært tilsette.

Frå 1986 til 2007 har det vore ein stadig nedgang i bruken av frivillige vakter, frå nærmare 3000 til i underkant av 500. Talet på medarbeidarar med ordinær tilsetjing har i den same perioden auka frå ca. 100 til ca. 400 personar. Sentra har frå fire til 50 medarbeidarar, med hovudtyngda mellom 10 og 19 medarbeidarar. Dei frivillige medarbeidarane ved krisesentra dekkjer ettermiddag, kveld og natt, og tek som regel få vakter i månaden. I 2007 utførte 481 frivillige medarbeidarar totalt 109 årsverk.

Det blir arbeidd mykje deltid på krisesentra. Av totalt nærmare 400 tilsette arbeidde 65 prosent deltid i 2007. Talet på årsverk i ordinære stillingar auka frå om lag 150 i 1995 til 280 i 2007. 92 prosent av dei ordinært tilsette arbeider i brukarretta stillingar, åtte prosent i merkantile stillingar.

Miljøarbeidarstillingane utgjer flest årsverk ved krisesentra, med 41 prosent av dei brukarretta stillingane. Stillingane som dagleg leiar utgjer 30 prosent og stillingane som barneansvarleg medarbeidar 6 prosent. Dei 19 sentra som har barneansvarlege medarbeidarar, har frå ein til seks personar i slike stillingar.³⁶ Åtte krisesenter rapporterer at dei har mannlege tilsette, til saman 13 menn, av dei tre frivillige vakter, to heiltidstilsette og åtte deltidstilsette.

Krisesentra ønskte opphavleg ikkje fagfolk på sentra, men la vekt på at medarbeidarane måtte ha dei rette personlege eigenskapane for å kunne utføre arbeidet. Den erfaringsbaserte kunnskapen var den viktigaste føresetnaden for arbeidet. Dette har endra seg i dei siste åra. Om vi ser på utviklinga i utdanningsnivået til daglege leiarar frå 1986 til 2007, finn vi at prosentdelen personar med høgre utdanning har auka i takt med auken i utdanningsnivået i samfunnet generelt.³⁷ Prosentdelen daglege leiarar med høgre utdanning er nærmare tredobla, frå 24 prosent i 1986 til 68 prosent i 2007. Utdanningsbakgrunnen er likevel samansett. Halvparten av leiarane har fagutdanning i form av yrkesretta utdanning i sosial- eller helsefag, eller dei har høgre utdanning i fag som psykologi, pedagogikk, sosialantropologi eller statsvitskap. Andre har utdanning i økonomiske fag, administrasjon og leiing.

Av dei 411 tilsette i ordinære stillingar i 2007 var 360 tilsette i brukarretta stillingar. Av desse hadde 17 prosent ungdomsskule eller lågare utdanningsnivå, 33 hadde vidaregåande skule, 38 prosent universitet/høgskule og 11 prosent anna utdanning. Utdanningar som gjekk att, var sosionom, barnevernspedagog, vernepleiar, førskulelærer, lærar, spesialpedagog, sjukepleiar med og utan psykiatriutdanning, psykolog og psykotraumalog. Det fanst også tilsette med universitetsbakgrunn i sosiologi, statsvitskap, sosialantropologi og økonomisk-administrative fag. Vel halvparten av dei tilsette i dei brukarretta stillingane hadde erfaring frå sosial- eller helsefagleg arbeid.

I dag stiller halvparten av sentra formelle krav om kompetanse i relevante fag ved nyttilsetjingar. Fleire daglege leiarar meiner at dette er særleg viktig for stillinga som barneansvarleg medarbeidar.

Finansiering og kostnader

Krisesentra er i hovudsak offentleg finansierte. Det offentlege tilskotet til krisesentra har sidan 1981,

³⁵ «Krisesentergruppe» blir brukt som nemning for den gruppa av kvinner som er involvert i krisesenterarbeidet på ulike måtar.

³⁶ Frå 20 prosent stilling til to heile årsverk.

³⁷ Sjå statistikk frå SSB: www.ssb.no/aarbok/tab/tab-184.html og www.ssb.no/histstat/aarbok/1995.pdf.

med berre mindre endringar, vore delt mellom staten og kommunane, i somme tilfelle fylkeskommunane, og private bidrag og gåver. Statstilskotet dekte i utgangspunktet opptil 50 prosent av driftsbudsjettet. I 2004 vedtok Stortinget at det statlege tilskotet skulle aukast til 80 prosent frå 2005. Bakgrunnen var eit ønske om å prioritere krisesenterverksemda og gi ho ein tryggare økonomisk situasjon.

Den statlege øyremerkte tilskotsordninga for krisesentra blir regulert gjennom eit årleg rundskriv frå Barne- og likestillingsdepartementet (Q-1). Tilskotet blir forvalta av Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet. Statstilskotet på 80 prosent blir gitt på vilkår av at vertskommunen, det vil seie den kommunen krisesenteret ligg i, godkjenner eit budsjett som dokumenterer tilskot tilsvarende 20 prosent av driftsutgiftene frå vertskommunen og eventuelt andre kommunar eller andre offentlege bidragsytarar. Andre offentlege bidragsytarar er i dag nokre få fylkeskommunar og eit par helseregionar. Det var vanlegare før at slike offentlege organ gav noko støtte til krisesentra. Krisesentra får også noko støtte frå private. Private gåver utløyser ikkje statstilskot.

Alle krisesenter må ha ein vertskommune. Dei fleste sentra har i tillegg fleire omliggjande kommunar som er med på å støtte senteret økonomisk. Somme senter har meir enn 20 kommunar som bidragsytarar. I 2007 gav 406 av dei 434 kommunane i Noreg støtte til krisesenterdrift. Talet på kommunar som gir støtte, har auka langsamt, men kontinuerleg, over tid. Dei beløpa dei ulike kommunane støttar verksemda med, varierer mykje.

Mange av krisesentra har etter kvart fått i stand meir systematiske økonomiske bidrag frå omliggjande kommunar. Støtta frå kvar enkelt kommune blir ofte fastsett etter ein fordelingsnøkkel basert på innbyggjartala i dei samarbeidande kommunane. Somme stader bruker ein også ein fast sum, eller ein kombinasjon av desse to måtane å rekne på. Vertskommunen yter så å seie alltid vesentleg meir enn samarbeidspartnarane. Knappt halvparten av sentra har kommunale garantiar for finansiering i fleire år framover.

I 2008 blei utgiftene til krisesenterdrifta kalkulerte til totalt om lag 208 millionar – fordelt på 19 prosent frå kommunane, 75 prosent frå staten og 7 prosent i private gåver.³⁸ Statsrekneskapen for 2008 viser at dei statlege utgiftene var på i underkant av

159 millionar. Det inneber at kommunane ytte nesten 40 millionar.³⁹

I 2001 gav Barne- og likestillingsdepartementet Vista Utredning AS i oppdrag å utarbeide ein modell for totalkostnader for krisesenterverksemda. På bakgrunn av rekneskapar, aktivitetar og talet på brukarar ved krisesentra utvikla Vista Utredning AS eit teoretisk omfang på «eit akseptabelt krisesentertilbud» og fann ut frå dette ut kva det ville koste å drive krisesentra per år. Overslaga over ressursbehovet var knytte til dei ulike delane av tilbodet – døgnopen beredskap, opphald/mottak, tilbod til barn, tilbod til kvinner med etnisk minoritetsbakgrunn, dagbrukarar, informasjonsverksemd, administrasjon osv., og hadde som føresetnad at aktiviteten baserer seg på lønt arbeid. Ressursbehovet blei grovt delt i kostnader til personell, kostnader til lokale og andre driftskostnader. Den første kostnadsmodellen bygde på rekneskapstal for 1999. Sidan har Vista Utredning AS fått i oppdrag å oppdatere kostnadsmodellen basert på rekneskapar frå 2003 og på nytt med utgangspunkt i rekneskapstal frå 2006.

Etter desse overslaga låg dei faktiske kostnadene i 1999 på 57 prosent av det kalkulerde behovet, i 2003 på 62 prosent og i 2006 på 75 prosent. Driftskostnadene steig nokså mykje frå 2006 til 2007, mens ein reknar med ein meir moderat auke frå 2007 til 2008. Dette indikerer at ei oppdatering med rekneskapstal for 2008 kan vise at kostnadene no nærmar seg 90 prosent etter denne modellen. Det må presiserast at det tilbodet som blei lagt til grunn i 1999, neppe vil bli vurdert som eit akseptabelt tilbod i dag. Reine oppdateringar av såpass gamle modeller kan derfor ikkje brukast som meir enn ein illustrasjon på at krisesenterverksemda er prega av nøktern ressursbruk. Vista Utredning AS understrekar også kor usikre overslaga er. Som vist i utgreiinga om kva tilbod som finst i dag, er kvaliteten på krisesentertilbodet ujamn. Den refererte metoden med utrekningar baserte på modeller høver ikkje til å kartleggje avvika på nokon systematisk måte.

Krisesentra er svært ulike når det gjeld storleiken, både med omsyn til talet på sengeplassar og med omsyn til budsjett. Det har vore framheva at det ser ut til at eit komplekst samspel mellom personfaktorar, organisatoriske og strukturelle rammer og den lokalpolitiske konteksten verkar inn på budsjetta til krisesentra. Det minste krisesenteret kan huse to familieeiningar; det største har 25 sove-

³⁸ Tala er henta frå statsbudsjettet for 2008, og utrekningar på bakgrunn av søknader om statstilskot.

³⁹ Det ligg enno ikkje føre tal for private gåver for 2008. Inkludert i desse tala er også tilskot til to valdtektssenter.

rom. Og driftsbudsjetta varierer frå 150 000 for drift av det minste senteret til 13,9 millionar for det største (tal frå 2006).

Det kan synast som om senter med høg døgnpris per plass ligg på små stader med eit lågt befolkningsgrunnlag og lita søking til krisesenteret. Dette må kunne forsvareast i tilfelle der alternativet er svært lang reiseveg for brukarane. Det gjeld ikkje minst fordi det er påvist ein samanheng mellom nærleik til eit krisesenter og kor lett det er å oppsøkje eit. Med det geografiske og befolkningsmessige utgangspunktet Noreg har, er det klart at einingskostnadene vil variere etter måten mykje innanfor ei teneste som blir tilboden på beredskapsbasis.

2.3 Andre delar av tenestetilbodet til valdsutsette

2.3.1 Sosialtenesta og arbeids- og velferdsetaten

Dersom ein kjenner seg sosialt og økonomisk utrygg, kan det vere ein sterk barriere mot å bryte ut av eit tilvære prega av vald. Sosialtenesta i kommunane og arbeids- og velferdsetaten, som saman utgjer arbeids- og velferdsforvaltninga (NAV), kan i denne samanhengen ha ein viktig funksjon når det gjeld å skape økonomisk tryggleik i ein overgangsfase.⁴⁰

Sosialtenesta i kommunen skal etter sosialtenestelova kapittel 3 utføre ein del generelle oppgåver.⁴¹ Ansvaret omfattar førebyggjande verksemd, samarbeid med andre delar av forvaltninga og med frivillige organisasjonar, arbeid for å sikre husvære for vanskelegstilte, og å gi informasjon om dei tilboda sosialtenesta gir, og om sosiale forhold i kommunen. Sosialtenesta skal vidare gi opplysning, råd og rettleiing som kan medverke til å løyse eller førebyggje sosiale problem for den enkelte.⁴² Kommunen sitt ansvar omfattar som hovudregel alle som oppheld seg i kommunen.

Personar som er utsette for vald i nære relasjonar, kan oppleve å måtte flykte frå alt dei eig. Ofte

kan det å bryte ut av ein valdssituasjon også føre til heilt eller delvis bortfall av inntekt eller forsørging. Mange av krisesenterbrukarane står utanfor arbeidslivet. Jamvel for dei som har vore økonomisk sjølvhjelppte før brotet, kan det vere aktuelt å få økonomisk støtte til ekstraavgifter som følgjer av valden og brotet.

Mange har også behov for hjelp til å finne husvære. Som vist i kapittel 2, er det særleg kvinner med etnisk minoritetsbakgrunn som kan ha vanskar med å finne eit høveleg husvære etter avslutta opphald på eit krisesenter. Sosialtenesta skal hjelpe til med å skaffe husvære til personar som ikkje sjølv kan ta vare på sine eigne interesser på bustadmarknaden, mellom anna å skaffe husvære med særleg tilpassing og med hjelpe- og vernetiltak for dei som treng det på grunn av alder, funksjonshemming eller av andre årsaker.⁴³ Vidare har sosialtenesta plikt til å finne mellombels husvære for dei som ikkje greier det sjølv.⁴⁴

Andre økonomiske støtteordningar enn sosialstønad kan også vere aktuelle. Arbeids- og velferdsetaten forvaltar mellom anna arbeidsmarknadslova og folketrygdlova, og har ansvaret for å sikre rett yting til den enkelte. Til dømes kan personar som har utvikla helseproblem i eit mishandlingsforhold, ha rett til trygdeytningar.⁴⁵ Kvinner med barn kan ved eit samlivsbrot ha rett til overgangsstønad. Tilgang til økonomisk stønad kan vere avgjerande for om kvinna opplever det som realistisk å bryte ut av eit mishandlingsforhold. Andre som har vore i ein situasjon der dei har vore økonomisk avhengige, kan ha behov for arbeidsmarknadsretta tiltak og hjelp til å finne høveleg arbeid.

2.3.2 Helsetenesta

Helsetenesta spelar ei viktig rolle når det gjeld å førebyggje og behandle skadar som følgjer av vald i nære relasjonar. Ein studie viser at kvinner på norske krisesenter har mykje dårlegare helse og livskvalitet samanlikna med soldatar som deltok i Golfkrigen, og samanlikna med andre grupper som har opplevd å vere i livsfare.⁴⁶

⁴⁰ Etter lov 16. juni 2006 nr. 20 om arbeids- og velferdsforvaltning (arbeids- og velferdsforvaltningslova) skal arbeids- og velferdsetaten og kommunane ha felles lokale kontor, og kontora skal dekkje alle kommunar. NAV-kontoret skal utføre oppgåver for arbeids- og velferdsetaten (tidlegare Aetat og trygdeetaten) og som eit minimum dei kommunale oppgåvene etter sosialtenesteloven kapittel 5 og 5A, jf. arbeids- og velferdsforvaltningslova § 13.

⁴¹ Jf. lov 13. desember 1991 nr. 81 om sosiale tjenester m.v. (sosialtenestelova).

⁴² Jf. sosialtenestelova § 4-1.

⁴³ Jf. sosialtenestelova § 3-4.

⁴⁴ Jf. sosialtenestelova § 4-5.

⁴⁵ Det følgjer av lov 28. februar nr. 19 om folketrygd (folketrygdlova) § 1-1 at formålet med folketrygda er å gi økonomisk tryggleik ved å sikre inntekt og å kompensere for særlege utgifter ved arbeidsløye, svangerskap og fødsel, aleineomsorg, sjukdom og skade, uførleik, alderdom og dødsfall.

⁴⁶ 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.-graden. Universitetet i Bergen.

Hovudoppgåva til helsetenesta er å yte nødvendig helsehjelp. I pasientrettslova er helsehjelp definert som «handlingar som har forebyggjende, diagnostisk, behandlende, helsebevarende, rehabiliterende eller pleie- og omsorgsformål og som er utført av helsepersonell».⁴⁷ Skadar og andre forhold som er vesentlege for den som får helsehjelp, og for den helsehjelpa som blir gitt, skal dokumenterast.⁴⁸ Kvinner, menn og barn som er utsette for vald i nære relasjonar, kan ha behov for hjelp og tiltak både frå primærhelsetenesta, som i hovudsak er eit kommunalt ansvar, og frå spesialisthelsetenesta, som dei regionale helseføretaka er ansvarlege for.

Primærhelsetenesta

Kommunane skal sørgje for at alle som bur eller oppheld seg i kommunen, har tilgang til nødvendige helsetenester.⁴⁹ Kva oppgåver som ligg under den kommunale helsetenesta, er nærmare presisert i kommunehelsetenestelova.⁵⁰ Kommunen skal planleggje, organisere og leggje til rette for at kommunen, helsetenesta og helsepersonell kan oppfylle rettsleg bindande krav.⁵¹ Det følgjer av dette at kommunen må ha eit fagleg forsvareg tilbod til offer for overgrep og vald i nære relasjonar. Kvar kommune har ansvaret for at primærhelsetenesta fungerer som eit lågterskeltilbod i samband med overgrep og vald i nære relasjonar.

Primærhelsetenesta omfattar allmennlegeteneste med legevaktordning, fysioterapiteneste, helsestasjonsverksemd, helsetenester i skulen, heimesjukepleie og kommunal jordmorteneste.

Kvinner som er utsette for vald i nære relasjonar, kjem vanlegvis først i kontakt med kommunale tenester som fastlegetenesta eller legevakta. Alle innbyggjarar i Noreg har fått tilbod om å velje ein fastlege som har eit forpliktande ansvar for helsa deira. Fastlegen har ein koordinatorfunksjon overfor pasientane sine, og må derfor halde seg orientert om kva tenester og behandlingstiltak pasienten tek imot. Fastlegen skal kunne ta initiativ til at valdsutsette personar blir tekne vare på på ein adekvat måte ved å vise til, samarbeide med eller medverke til å utløyse rettar i andre tenester.

Gjennom legevaktordninga behandlar primærhelsetenesta lettare skadar som treng akutt tilsyn, mens skadar som treng kirurgisk intervensjon eller vurdering, blir viste til interkommunale legevakter og/eller akuttmottak ved sjukehus. Personar som er utsette for vald i nære relasjonar, kan også få tilbod om hjelp gjennom førebyggjande program i helsestellet.

Helsestasjons- og skulehelsetenesta skal utføre helsefremjande og førebyggjande arbeid, og er eit tilbod til barn og unge frå 0 til 20 år og til gravide som går til svangerskapskontroll ved ein helsestasjon. I samsvar med forskrifta om kommunen sitt helsefremjande og førebyggjande arbeid i helsestasjons- og skulehelsetenesta § 2-1 skal tenesta mellom anna ha rutinar for samarbeid med fastlege, med andre kommunale tenester og med spesialisthelsetenesta. Helsestasjons- og skulehelsetenesta har kontakt med nesten alle barn og familieane deira, og kan arbeide førebyggjande og delta i samarbeid om å følgje opp barn som er utsette for vald eller er vitne til vald, og dei føresette til desse barna.

Spesialisthelsetenesta og oppfølging av psykisk helse

Personar som er utsette for vald i nære relasjonar, kan bli behandla i alle delar av spesialisthelsetenesta. Spesialisthelsetenesta omfattar tilbod både i og utanfor sjukehus. For å bli behandla i spesialisthelsetenesta krevst det normalt tilvising frå primærhelsetenesta.

Helseplagene som er knytte til vald og overgrep, kan i somme tilfelle føre til behov for psykologisk behandling. Manglande behandling kan føre til seinverknader som utviklar seg til kroniske helseplager. Kva tilbod som høver best, må vurderast i kvart enkelt tilfelle. Kortsiktige og langsiktige psykiske skadeverknader etter vald gir ikkje nødvendigvis behov for behandling i det psykiske helsevernet. Kommunehelsetenesta i heimkommunen står sentralt når det gjeld å gi den valdsutsette oppfølging.

Pedagogisk-psykologisk teneste (PPT) lagar utgreiingar om barn, gir faglege råd til lærarar, tilsette i skulen sine fritidsordningar, barnehage tilsette og foreldre, og skal drive førebyggjande verksemd. PPT skal ta seg av spesielle behov som det enkelte barnet måtte ha, men også vere innretta mot skular og barnehagar på systemnivå. PPT står derfor sentralt i arbeidet med å fange opp elevar med problem knytte til overgrep i familien, og i arbeidet med å hjelpe skular og barnehagar slik at dei blir i stand til å oppdage og ta seg av desse elevane på ein god måte.

⁴⁷ Jf. lov 2. juli 1999 nr. 63 om pasientrettigheter (pasientrettslova) § 1-3 bokstav c.

⁴⁸ Jf. lov 2. juli 1999 nr. 64 om helsepersonell m.v. (helsepersonellova) §§ 39 og 40.

⁴⁹ Jf. lov 19. november 1982 nr. 66 om helsetjenesten i kommunen (kommunehelsetenestelova) § 1-1.

⁵⁰ Jf. kommunehelsetenestelova § 1-3.

⁵¹ Jf. kommunehelsetenestelova § 1-3a.

Barn og unge som treng spesialisthjelp frå det psykiske helsevernet, blir viste til barne- og ungdomspsykiatrisk poliklinikk (BUP). BUP lagar utgreiingar og arbeider med samspel i familien og med å førebyggje og behandle psykiske lidingar hos barn. I tillegg kan det vere aktuelt å rettleie omsorgs- og støttepersonar i familie og nettverk. Vidare skal BUP ha ein strakshjelp-funksjon ved akutte kriser, og dessutan gi rettleiing til kommunale tenester og instansar.

Etter å ha vore utsette for vald og overgrep kan vaksne trenge tilvising til eit distriktspsykiatrisk senter (DPS) eller ein til privatpraktiserande terapeut. DPS kan gi tilbod om korttids døgnopphald, behandling over lengre tid og rehabilitering ved døgnopphald, poliklinisk og ambulant behandling, og dagbehandling. I tillegg skal DPS gi råd og rettleiing til kommunale tenester.⁵² DPS skal også ha akuttberedskap for kriseintervensjon, mens strakshjelp etter spesialisthelsetenestelova § 3-1 er lagd til dei psykiatriske akuttavdelingane.

Overgrepsmottak

Ved utgangen av 2008 var det etablert overgrepsmottak i alle fylke. Overgrepsmottaka skal tilby personar som har vore utsette for seksuelle overgrep eller vald i nære relasjonar, medisinsk og psykososial behandling. Overgrepsmottak kjem dermed offeret sitt behov for både kortsiktig og langsiktig hjelp i møte, og er også viktige når det gjeld å skaffe til veges nødvendig rettsmedisinsk informasjon til bruk i ei eventuell straffesak. Overgrepsmottaka skal ha klare samarbeidsrutinar med instansar utanfor helsetenesta, særleg med sosialtenesta, politiet og rettsvesenet. Overgrepsmottaka skal i utgangspunktet leggjast til interkommunale eller kommunale legevakter.⁵³

2.3.3 Familievernet

Familievernet er ei statleg finansierte lågterskelteneste med familierelaterte problem som arbeidsområde. Kven som helst kan ta kontakt med eit familievernkontor og be om ein samtaletime. Verksamda er regulert i lov om familievernkontorer (1997). Tenesta skal gi tilbod om behandling og rådgiving der det er vanskar, kriser eller konflikhtar i ein familie. I familievernet finst det omfattande kompetanse på behandling av samlivskonflikhtar,

mekling og konfliktførebyggjande arbeid innanfor familiar.

Det finst i dag 64 familievernkontor i Noreg. Familievernet gir årleg tilbod til over 30 000 par og familiar. Det er familievernkontor i alle fylke, og tilbodet er gratis.⁵⁴

Tilbod til par og familiar med valdsproblem høyrer inn under dei tilboda familievernkontora gir om behandling og rådgiving overfor par og familiar. Tilbodet omfattar ulike former for hjelp:

- parterapi
- individuell terapi for valdsutsette kvinner og barn
- gruppeterapeutisk tilbod til valdsutsette kvinner
- behandling av traume hos barn som har vore vitne til eller sjølv vore utsette for vald
- grupper for barn som har vore utsette for eller vore vitne til vald
- mor-barn-samtalar
- individualterapi for menn som utøver vald
- sinnemeistringskurs for valdelege menn
- terapeutisk tilbod til valdsutøvande kvinner

Ni familievernkontor deltok i perioden 2004–2006 i prosjektet «Barn som lever med vold i familien», som var leidd av Senter for Krisepsykologi i Bergen og Alternativ til vold. I prosjektet var ein særleg oppteken av å utvikle tilbod til barn som har vore offer for eller vitne til vald. Det blei i tillegg utarbeidd gruppeopplegg for valdsutøvarar og for valdsoffer, og det blei utarbeidd ei spesiell tilnærming med parterapi. Den spesialkompetansen som dei ni familievernkontora tileigna seg i prosjektperioden, blir no vidareformidla til resten av tenesta.

2.3.4 Barnevernet

Det ansvaret barneverntenesta har, og dei arbeidsoppgåvene og tiltaka som ligg til denne tenesta, er definert i barnevernlova.⁵⁵ Hovudoppgåva er å førebyggje og hjelpe. Barneverntenesta skal prøve å avdekkje omsorgssvikt, åtferdsproblem, sosiale problem og emosjonelle problem så tidleg at ein kan unngå varige problem, og setje inn tiltak i forhold til dette.⁵⁶ Barneverntenesta skal også gi råd og rettleiing til barn og foreldre som vender seg til tenesta. Barneverntenesta skal samarbeide med andre sektorar og forvaltningsnivå når det kan medver-

⁵² St.prp. nr. 63 (1997–1998) *Om opptrappingsplan for psykisk helse (1999–2006)*.

⁵³ Sosial- og helsedirektoratet (2007) *Overgrepsmottak – Veileder for helsetjenesten*.

⁵⁴ Ei oversikt over alle familiekontor i landet finst her: <http://www.bufetat.no/familie>.

⁵⁵ Jf. lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnevernlova).

⁵⁶ Jf. barnevernlova § 3-1.

ke til å løyse oppgåver som tenesta er pålagde etter lova.

Eit overordna prinsipp for arbeidet til barnevernet er at tiltak som blir sette i verk, skal vere til det beste for barnet. Dersom barn og foreldre deira har ulike interesser og behov, skal omsynet til barnet vere avgjerande.

Ei rad offentlege instansar og profesjonelle yrkesutøvarar har opplysningsplikt til barneverntenesta dersom det er grunn til å tru at eit barn er utsett for fysiske eller seksuelle overgrep, eller utsett for andre former for alvorleg omsorgssvikt, mellom anna å bli eksponert for vald i nære relasjonar.⁵⁷ Sjå også punkt 7.1.3. Det er barneverntenesta som, på bakgrunn av ei bekymringsmelding, vurderer om det skal setjast i verk tiltak etter barnevernlova. Etter barnevernlova § 4-6 andre ledd kan det gjerast akuttvedtak om å plassere barnet utanfor heimen dersom det er fare for at barnet blir vesentleg skadelidande ved å bli verande i heimen. Det kan vere tilfellet dersom barnet opplever vald i heimen. Etter barnevernlova § 4-12 bokstav c kan fylkesnemnda vedta å overta omsorga for eit barn dersom barnet blir mishandla eller utsett for andre alvorlege overgrep i heimen. Ein kan ikkje vedta overtaking av omsorga dersom det kan skapast tilfredsstillande forhold for barnet i heimen gjennom hjelpetiltak. Dette inneber at ein først må ha vurdert og funne hjelpetiltak nyttelause, eller ha prøvd ut hjelpetiltak.

Barneverntenesta tek ofte koordineringsansvaret i det tverrfaglege arbeidet retta mot barn, unge og familiar som tek imot barneverntiltak.

2.3.5 Politiet og rettsapparatet

Politiet har ei sentral rolle i det arbeidet samfunnet driv mot vald i nære relasjonar. Vald i nære relasjonar skil seg frå andre valdssaker på fleire måtar. Ofret og gjerningspersonen har eller har hatt ein nær relasjon, noko som kan gjere at den valdsutsette ikkje ønskjer å melde frå om det som har skjedd. I tillegg skjer valden oftast utan at det er vitne til stades. Desse forholda stiller særlege krav til det arbeidet politiet gjer med slike saker når det gjeld den tekniske og taktiske etterforskinga, og særleg når det gjeld oppfølginga av den valdsutsette personen.

Det ansvaret og dei pliktene som ligg til politiet, kan oppsummerast i desse punkta:

- *Å ta vare på den valdsutsette personen.* Det er viktig at politiet møter den valdsutsette på ein

måte som skaper tryggleik og tillit, uavhengig av om den valdsutsette vel å melde forholdet eller vitne i ei eventuell straffesak. Politiet skal også kunne setje personen i kontakt med andre delar av hjelpeapparatet.

- *Etterforsking.* Politiet skal kunne gjennomføre ei effektiv taktisk og teknisk etterforsking. I somme tilfelle vil den valdsutsette personen nytte seg av den retten vedkommande har etter straffeprosesslova § 122 til ikkje å forklare seg i ei eventuell straffesak. Rundskrivet frå Riksadvokaten om familievald gir retningslinjer for behandling av slike saker og er eit ledd i å betre den innsatsen politi- og påtalemakta gjer mot vald i nære relasjonar.⁵⁸
- *Å førebyggje ny vald.* Det er ei sentral oppgåve for politiet å hindre at den valdsutsette blir utsett for ny vald. Ei grundig vurdering av risikoen vil stå sentralt i dette arbeidet.

Når det gjeld tryggingstiltak, disponerer politiet ei rad verkemiddel. Desse omfattar vern av vitne, fiktiv identitet, mobil valdsalarm, besøksforbod, adressesperre og ei rad rettslege vernetiltak.

Familievaldskoordinatorar

Ei ordning med familievaldskoordinatorar i kvart av dei 27 politidistrikta her i landet blei etablert 1. juli 2002. Koordinatorane skal sørge for at den valdsutsette og dei pårørande blir møtte med forståing, kunnskap og innsikt frå politiet si side, både menneskeleg og politifagleg. Det kan senke terskelen for å kontakte politiet og dermed medverke til at fleire forhold blir melde. I tillegg til å vere ein resursperson og ha ein koordinatorfunksjon for den samla innsatsen politidistriktet gjer for å redusere familievald, skal koordinatoren mellom anna vere initierande i arbeidet med gode samarbeidsrutinar med andre etatar, institusjonar og organisasjonar med tilknytning til valdsproblematikk.

Frå 2008 er politidistrikta pålagde ein minstandard der denne funksjonen skal vere fylt av ein person i full stilling. I dei største politidistrikta skal det etablerast eigne team.

Bistandsadvokatorordninga

Staten betaler utgifter til advokat når ein har krav på bistandsadvokat.⁵⁹ Den valdsutsette kan rådføre seg med bistandsadvokaten før ho eventuelt mel-

⁵⁷ Jf. barnevernlova § 6-4.

⁵⁸ Rundskriv 3/2008 *Familievald*, RA 08-348. Riksadvokaten.

⁵⁹ Jf. lov 22. mai 1981 nr. 29 om rettergangsmåten i straffesaker (straffeprosesslova) kapittel 9a.

der frå om valdsbruken til politiet. Bistandsadvokaten kan gi støtte gjennom samtale med den fornærma og ved å vere til stades for den fornærma før og etter avhøyr, og seinare ved frammøte i retten. Bistandsadvokaten kan hjelpe til med å skaffe anna hjelp og orientere vedkommande om gjennomføringa og utviklinga av ei straffesak. Bistandsadvokaten står til teneste under etterforskinga av saka og seinare i retten, mellom anna med å utforme erstatningskrav for den fornærma.

I 2007 blei det gjennomført eit prøveprosjekt med hjelp frå advokat ved ein del krisesenter/Dixi Ressurssenter i regi av Justis- og politidepartementet. Frå 2008 er denne ordninga utvida slik at ho kan omfatte alle krisesenter og Dixi-senter i landet. Kwart enkelt senter blir oppmoda om å sende inn søknad om støtte slik at ein kan opprette advokatvakt ved senteret.

2.3.6 Andre tilbod til valdsutsette

Barnehus

For å sikre eit betre hjelpe- og behandlingstilbod til barn som er utsette for vald og seksuelle overgrep, blir det etablert barnehus i alle helseregionane. Det er blitt etablert barnehus i Hamar, Bergen (2007) og Kristiansand (2008). Det blei tidleg i 2009 også etablert barnehus i Trondheim og Tromsø. Barnehusa skal vere senter der ein kan heve kompetansen til dei som arbeider med barn, og skal betre samarbeidet mellom ulike etatar i samband med overgrepssaker. Dei tilsette skal også gi råd og rettleiing til foreldre, andre pårørande og lokale tenester.

Barnehusa er sjølvstendige institusjonar. Husa er utstyrte for dommaravhøyr og for medisinske undersøkingar, og har rom for samtale/terapi. Barnet skal få alle dei tenestene det har behov for, i barnehuset, ikkje bli sendt frå stad til stad. Barnehusa skal byggje opp kunnskap og kompetanse om overgrep mot barn på alle fagområde, slik at personalet kan gi råd og rettleiing. Kompetansen skal utviklast i samarbeid med dei regionale ressursentra om vald, traumatisk stress og sjølvmoordsførebygging.

Incestsentra og incesttelefonen

Det er 20 incestsenter i Noreg. Sogn og Fjordane er det einaste fylket som ikkje har eit eige senter. Sentra gir tilbod om støtte på dagtid til vaksne som har opplevd seksuelle overgrep, og til pårørande til utsette barn og unge. Fleire incestsenter gir også eit eige tilbod til barn og unge. Noen senter har også eit tilbod om overnatting til brukarane. Frå 1. janu-

ar 2006 blei det innført same finansieringsordning for incestsentra som for krisesentra, der 20 prosent tilskot frå kommunar, fylkeskommunar og helseføretak utløyser 80 prosent statleg tilskot.

Med statleg støtte blei det hausten 2006 etablert ein landsdekkjande hjelpetelefon for incestutsette. Hjelpetelefonen er døgnopen og blir drifta av incestsenteret i Vestfold.

Ei evaluering av tilbodet ved incestsentra og av korleis slike senter er organiserte og samarbeider med andre delar av hjelpeapparatet, blir gjennomført hausten 2008/våren 2009. Evalueringa kjem også til å omfatte incesttelefonen.

Dixi Ressurssenter

Det finst to Dixi Ressurssenter i Noreg, eitt i Oslo og eitt i Stavanger. Sentra arbeider for å hjelpe valdtektsoffer og deira pårørande, spreie informasjon om seinskadar og følgeskadar etter valdtekt, og drive haldningsskapande arbeid. Dixi-sentra arbeider etter metoden «hjelp til sjølvhjelp» og er eit supplement til det offentlege hjelpeapparatet. Sentra gir informasjon og støtte til valdtektsutsette og familiane deira, og hjelper til med å opprette Dixi-samtalegrupper både for valdtekne og for pårørande. I tillegg driv sentra haldningsskapande informasjonsarbeid retta mot hjelpeapparatet, skular og samfunnet elles. Sentra er aktive når det gjeld å skrive innlegg og delta i debattar i media, drive oppskjande verksemd og setje i gang kampanjar og markeringar. Dixi-sentra blir finansierte på same måten som krisesentra, med 20 prosent kommunal støtte og 80 prosent statleg støtte.

Alternativ til Vold

Det eksisterer ein del spesialiserte tilbod som tilbyr behandling til kvinner som er blitt utsette for vald. Partnerprosjektet, som blir drive i regi av Alternativ til Vold (ATV), er eit tilbod om samtale retta mot partnarar eller tidlegare partnarar til dei mannlege klientane ved ATV.

ATV er primært eit tilbod til valdsutøvarar og hadde i 2008 behandlingstilbod i åtte norske byar. Fire nye tilbod skal etter planen etablerast i 2009.

Reform – ressursenter for menn

Reform – ressursenter for menn – er eit nasjonalt kunnskapsmiljø om menn. Verksemda skal fremje det mannlege perspektivet i den offentlege debatten om likestilling og kjønnsroller. Ressurssenteret initierer og deltek i ei rad ulike prosjekt retta mot menn, både nasjonalt og internasjonalt, og hjelper

menn lokalt med ulike tilbod. Reform har etablert ein mannstelefon som er bemanna av personar som har god kunnskap og lang erfaring med å snakke

med menn som er i ein vanskeleg livssituasjon, til dømes i eit forhold prega av vald. Reform gir også tilbod om sinnemeistringskurs for menn.

3 Internasjonale forpliktingar og tilrådingar, og lovgiving i andre nordiske land

3.1 Internasjonale konvensjonar og retningslinjer

3.1.1 Oversikt over internasjonale forpliktingar som får verknader for lova om kommunale krisesentertilbud

Nedanfor følgjer ei kort oversikt over internasjonale instrument som er særleg relevante i samband med utforminga av krisesenterlova. Oversikta er ikkje uttømmende.

Den europeiske menneskerettskonvensjonen, FNs konvensjon om sivile og politiske rettar og FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettar

Den europeiske menneskerettskonvensjonen av 1950, FNs konvensjon om sivile og politiske rettar av 1966 og FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettar av 1966 blei inkorporerte i norsk lovgiving gjennom menneskerettslova og gjeld såleis som norsk lov. Det same gjeld FNs konvensjon om barnerettane av 1989, som blei inkorporert i menneskerettslova i 2003.¹ Etter forrangsføresegna i menneskerettslova skal dei konvensjonane som er inkorporerte, gå føre anna lovgiving ved motstrid.

Den europeiske menneskerettskonvensjonen krev at retten til liv blir verna ved lov, og forbyr tortur og umenneskeleg og nedverdiggande behandling eller straff (artikkel 2 og 3). Etter praksis frå den europeiske menneskerettsdomstolen inneber dette at statane blir pålagde aktivt å hindre at menneske blir utsette for behandling i strid med desse føresegnene. Praksis frå domstolen tilseier at forbodet mot tortur og umenneskeleg eller nedverdiggande behandling også omfattar handlingar utførte til dømes av eit familiemedlem.

Eit krisesentertilbud er eit tiltak for å førebyggje at liv og helse blir sett i fare som følgje av bruk av vald mot kvinner, menn og barn i nære relasjonar. Den europeiske menneskerettskonvensjonen regulerer retten til familie- og privatliv, men gir ikkje rett til eit familieliv som utset andre medlemmer av familien for skade eller fare (artikkel 8). Ein kan derfor med heime i lov gjere nødvendige inngrep i familielivet, mellom anna for «å førebyggje uorden eller kriminalitet» eller for «å verne andre sine rettar og fridommar», til dømes den enkelte sin rett til vern mot valdsbruk og overgrep. Konvensjonen inneheld også eit generelt forbod mot diskriminering (artikkel 14). Rettane etter konvensjonen skal sikrast utan diskriminering på noko grunnlag «slik som kjønn, rase, hudfarge, språk, religion, politisk eller anna oppfatning, nasjonalt eller sosialt opphav, tilknytning til ein nasjonal minoritet, eigedom, fødsel eller annan status». Dette inneber at kommunen sitt ansvar for eit tilbud om krisesenter eller tilsvarande tilbud må omfatte *alle* som har vore utsette for vald i nære relasjonar.

Etter FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettar forpliktar statane seg til å sikre at kvinner og menn får lik rett til å nyte godt av alle rettar som er fastsette i konvensjonen (artikkel 3). Etter artikkel 10 skal ekteskap berre inngåast «med dei framtidige ektefellane sitt frie samtykke». Føresegna inneheld såleis eit forbod mot tvangsekteskap. Artikkelen forbyr også økonomisk og sosial utnytting av barn og ungdom, og inneheld eit forbod mot barnearbeid «som er skadeleg for moralen eller helsa deira, som set livet deira i fare, eller som mest sannsynleg kjem til å hemme den normale utviklinga deira». Denne føresegna er også relevant i forhold til menneskehandel, medrekna barneprositusjon.

Også FNs konvensjon om sivile og politiske rettar inneheld eit forbod mot diskriminering (artiklane 2 og 26) og føresegner om rett til liv og om vern mot tortur, mot brutal, umenneskeleg eller nedverdiggande behandling og mot slaveri og tvangsarbeid (artiklane 6–8). Vidare inneheld også denne konvensjonen eit forbod mot tvangsekteskap (artikkel 23 nr. 3).

¹ Jf. lov 21. mai 1999 nr. 30 om menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettslova).

FNs konvensjon om barnerettane

Barn sine rettar etter barnekonvensjonen av 1989, til dømes retten til vern mot vald og overgrep (artikkel 19), skal respekterast utan omsyn til kva rase, hudfarge, kjønn, språk, religion, politisk eller anna oppfatning barnet eller foreldra har, og utan omsyn til nasjonalt, etnisk eller sosialt opphav, eigedomsforhold, funksjonshemming, fødsel eller annan status. Dette går fram av artikkel 2 i barnekonvensjonen – forbodet mot diskriminering. Under «annan status» kjem til dømes seksuell orientering hos foreldra og opphaldsstatusen. Barn er også verna under artikkel 14 i den europeiske menneskerettskonvensjonen, som inneheld eit tilsvarende forbod mot diskriminering.

Etter barnekonvensjonen skal omsynet til kva som gagnar barnet mest, vere eit grunnleggjande omsyn ved alle handlingar som vedkjem barn, anten dei blir utførte av offentlege eller private velferdsorganisasjonar, domstolar, administrative styresmakter eller lovgivande organ (artikkel 3 nr. 1). Dette inneber at eit krisesentertilbud der barn kjem saman med ein forelder, må utformast på ein måte som sikrar omsynet til barna sine interesser og behov.

Retten til liv utgjer sjølve fundamentet for alle menneskerettar. Artikkel 6 i barnekonvensjonen omfattar ikkje berre barnet sin rett til liv og til å overleve, men også barnet sin rett til å utvikle seg. Med den kunnskapen vi har i dag om kor skadelege og i somme tilfelle livstrugande verknader valdsbruk kan ha for barn, vil ei lovfesting av krisesentertilbudet medverke til å sikre dei rettane barn har etter denne føresegna.

Etter artikkel 8 i den europeiske menneskerettskonvensjonen har barn og foreldre rett til vern mot inngrep i eller krenkingar av familie- og privatlivet sitt. Domstolen har i fleire saker presisert at foreldre ikkje kan gjere krav på vern under artikkel 8 dersom familielivet kan skade helsa og utviklinga til eit barn. Dette gjeld også i spørsmål om samvær. Når det gjeld barn sin rett til privatliv, har domstolen behandla fleire saker der barn er blitt utsette for krenkingar av den fysiske eller psykiske integriteten gjennom valdsbruk, mishandling eller seksuelle overgrep. Slike krenkingar inneber eit brot mot barnet sin rett til privatliv. Alvorlege krenkingar og grov omsorgssvikt kan også vere eit brot på føresegnene i artikkel 3 – vernet mot tortur og mot umenneskeleg eller nedverdiggjande behandling. I slike tilfelle har domstolen tolka artikkel 3 slik at statane har plikt til å setje i verk tiltak for å verne barnet.

Retten til deltaking er eit anna av hovudprinsippa i barnekonvensjonen. Eit barn har rett til å uttale seg og bli høyrd i alle samanhengar som vedkjem barnet, og synspunkta til barnet «skal ha slik vekt som svarer til det alders- og modningssteget barnet står på». For barn på krisesenter inneber desse føresegnene at dei har rett til å få relevant informasjon om kva rettar dei har, og om den faktiske situasjonen, og at dei har rett til å uttale seg og bli høyrde, tekne på alvor og respekterte. Informasjonen må tilpassast alderen til barnet og det utviklingsnivået barnet er på. Det bør leggjast til rette for at eit barn får høve til snakke aleine med tilsette på eit krisesenter dersom barnet ønskjer det. Undersøkingar viser at noko av det viktigaste for valdsutsette barn er å få snakke om valdsbruken med nokon som barnet har tillit til.²

Vidare inneber artikkel 12 at barn må få høve til å uttrykkje sine eigne ønske og synspunkt om aktivitetstilbod og om eventuell samværsordning med den andre forelderen, eventuelt også med besteforeldre, eller om andre tiltak og løysingar. Barn ønskjer å bli konsulterte og få komme med sine eigne vurderingar av situasjonen, men mange har erfaring med at råd og vurderingar som dei kjem med, blir oversedde av vaksne.³

FNs barnekomité har understreka kor viktig det er at særleg utsette grupper av barn ikkje må diskriminerast i forhold til artikkel 12, men at forholda må leggjast til rette slik at dei kan delta i avgjerder om viktige spørsmål på lik linje med andre barn.⁴ Barn på krisesenter må reknast som ei særleg sårbar gruppe av barn. Krisesentra må derfor sørgje for at barn på ein fullverdig måte kan dra nytte av dei rettane dei har etter artikkel 12.

Etter barnekonvensjonen artikkel 19 har barn rett til vern mot alle former for fysisk eller mental vald, skade eller misbruk, vanstell eller forsøming, mishandling eller utnytting, medrekna seksuelt misbruk i heimen. Noreg er pålagd å setje i verk alle lovgivingsmessige, administrative, sosiale og opplæringsmessige tiltak som er eigna til å verne barnet mot vald og overgrep. Kommunane har gjennom krisesentertilbudet eit sjølvstendig ansvar for å medverke til at Noreg oppfyller dei forpliktingane landet har etter denne føresegna. Det inneber at krisesentra må ha eit adekvat tilbod til valdsutsette barn, og at sentra også må samarbeide med

² Mullender o.fl. (2002) i NOU 2003: 31 *Retten til et liv uten vold. Menns vold mot kvinner*.

³ Grotberg (1997) i NOU 2003: 31 *Retten til et liv uten vold. Menns vold mot kvinner*.

⁴ Day of General Discussion on the Right of the Child to be heard, 29. september 2006.

andre instansar når det gjeld å kartleggje kva behov eit barn har for hjelp og oppfølging etter avslutta opphald på eit krisesenter.

Barn har rett til utdanning etter artikkel 28 og 29 i barnekonvensjonen. Det følgjer også av opplæringslova § 2-1 at barn i skulepliktig alder har rett og plikt til skulegang. Å halde skulegangen ved like for barn på krisesenter kan vere svært viktig også psykologisk, ved at nokre av dei faste strukturane i kvardagen då blir førte vidare. Tilsvarande vil kunne gjelde for barn som går i barnehage. Eit tilleggsmoment er her at det vil gi barnet høve til å vere saman med andre barn utanfor krisesenteret. Når det gjeld gjennomføringa av skulegang og barnehage-tilbod, må ein ta nødvendig omsyn til tryggleiken.

Noreg er forplikta til å verne barn mot alle former for seksuell utnytting og seksuelt misbruk, og skal setje i verk alle tiltak som eignar seg for mellom anna å hindre at nokon tvingar barn til å delta i seksuell aktivitet eller utnyttar barn i prostitusjon eller pornografi, jf. artikkel 34 i barnekonvensjonen. Vidare skal Noreg setje i verk alle eigna tiltak for å hindre bortføring og sal av eller handel med barn til noko som helst formål og på nokon som helst måte, jf. artikkel 35. Dei tilboda krisesentra gir til barn og den plikta sentra har til å samarbeide med andre aktuelle instansar, til dømes utlendingsstyresmaktene, barnevernet, kommunehelsetenesta og politiet, vil vere eit slikt tiltak. Barnekomiteen har vedteke ein tilleggsprotokoll mot handel med barn der komiteen mellom anna rår statane til å sørge for å setje i verk alle eigna tiltak som kan sikre offer for slik utnytting får nødvendig hjelp og støtte, inkludert hjelp til sosial reintegrering og fysisk og psykisk rehabilitering.⁵ Krisesentra kan her spele ei viktig rolle i samarbeid med andre instansar, som helsetenesta, utlendingsforvaltninga og politiet.

Barnekonvensjonen inneheld i artikkel 37a ei eiga føresegn om forbod mot tortur og umenneskeleg eller vanærande behandling. Føresegna svarer til artikkel 3 i den europeiske menneskerettskonvensjonen. Krisesentertilbodet vil vere med på å verne barn mot slik behandling, og mot å bli eksponerte for at mor (unntaksvis far) blir utsett for vald og andre overgrep i heimen.

FNs kvinnekonvensjon

FNs kvinnekonvensjon av 18. desember 1979 om avskaffing av alle former for diskriminering av kvinner, blei inkorporert i likestillingslova i 2005.⁶

Kvinnekonvensjonen tek sikte på å avskaffe alle former for diskriminering av kvinner. Konvensjonen omfattar også diskriminerande handlingar utførte av privatpersonar eller organisasjonar (artikkel 2 bokstav e). Noreg har gjennom kvinnekonvensjonen artikkel 1 forplikta seg til å føre ein politikk som tek sikte på å avskaffe alle former for diskriminering av kvinner, medrekna å innføre eit rettsvern for rettane til kvinner på lik linje med rettane til menn og å sikre kvinner effektivt vern mot alle diskriminerande handlingar. Etter artikkel 3 skal Noreg setje i verk alle tiltak som er nødvendige, også i lovs form, «for å sikre kvinnene fulle utviklingsmuligheter og framgang, med garanti for å kunne utøve og nyte menneskerettighetene og de grunnleggende friheter på lik linje med menn». Etter artikkel 5 bokstav a skal Noreg setje i verk alle tiltak som er nødvendige «for å endre menns og kvinners sosiale og kulturelle atferdsmønstre, med sikte på å avskaffe fordommer og hevdvunnen og all annen praksis som bygger på stereotype manns- og kvinneroller, eller på forestillingen om at et av kjønnene er det andre underlegent eller overlegent».

Artikkel 6 inneheld eit eige forbod mot menneskehandel. Noreg skal som konvensjonspart setje i verk «alle tiltak som er nødvendige, også i lovs form, for å bekjempe alle former for handel med kvinner og utnyttelse av kvinner gjennom prostitusjon». Konvensjonen inneheld også eit forbod mot tvangsekteskap. Artikkel 16 bokstav b skal sikre kvinner «retten til fritt å velge ektefelle og inngå ekteskap bare når det skjer på fritt grunnlag og med fullt samtykke». Kvinner utsette for menneskehandel og tvangsekteskap utgjør i dag brukargrupper ved krisesentra.

Kvinner som blir utsette for vald i nære relasjonar, blir fråtekne det grunnleggjande menneskerettslege integritetsvernet. Å akseptere vald utøvd av menn mot kvinner i familien er med på å gi aksept for den oppfatninga at kvinner er underordna menn. Eit lovfesta krisesentertilbud som sikrar valdsutsette kvinner det vernet og den hjelpa dei har behov for, vil etter denne konvensjonen vere eit

⁵ *Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the sale of children, child prostitution and child pornography*, A/RES/54/263, 2000.

⁶ Det ligg no føre eit forslag om å inkorporere kvinnekonvensjonen i menneskerettslova. Forslaget er per februar 2009 ute på høyring. Dersom forslaget blir vedteke, vil kvinnekonvensjonen få same stilling og status som dei fire hovudkonvensjonane som no er inkorporerte i menneskerettslova.

politisk og rettsleg verkemiddel som kan medverke til at formålet med konvensjonen blir oppfylt, og som vil fremje likestilling mellom kjønna.

FNs kvinnekomité (CEDAW), som er det FN-organet som skal sørge for at dei ulike landa følgjer opp kvinnekonvensjonen, har også som ledd i arbeidet sitt utarbeidd ei såkalla hovudtilråding der temaet er vald mot kvinner.⁷ I denne tilrådinga heiter det:

«Family violence is one of the most insidious forms of violence against women. It is prevalent in all societies. Within family relationships women of all ages are subjected to violence of all kinds, including battering, rape, other forms of sexual assault, mental and other forms of violence, which are perpetuated by traditional attitudes. Lack of economic independence forces many women to stay in violent relationships. The abrogation of their family responsibilities by men can be a form of violence, and coercion. These forms of violence put women's health at risk and impair their ability to participate in family life and public life on a basis of equality.»⁸

Komiteen peikar på at kjønnsbasert vald er eit forhold som kan hindre kvinner i å ta del i grunnleggjande menneskerettar, medrekna retten til liv, retten til vern mot tortur og umenneskeleg eller nedverdiggjande behandling, retten til fridom og personleg tryggleik, retten til likestilling i familien og retten til høgst mogleg fysisk og psykisk helsestandard.⁹ Komiteen tilrår at det blir etablert eit tenestetilbud, inkludert eit krisesentertilbud (refuges) og tilbod om rådgiving, helsetenester og rehabilitering, for offer for familiebasert vald, valdtekt, seksuelle krenkingar eller andre former for familiebasert vald.¹⁰

Europarådskonvensjonen mot menneskehandel

Ministerkomiteen i Europarådet vedtok 3. mai 2005 ein konvensjon om kamp mot menneskehandel og styrking av rettane til offer for menneskehandel. Noreg ratifiserte konvensjonen 17. januar 2008.

Etter artikkel 1 har konvensjonen som formål å førebyggje og motarbeide menneskehandel og samtidig sikre likestilling mellom kvinner og menn. Formålet med konvensjonen er også å verne om menneskerettane til offer for menneskehandel, og

dessutan å utarbeide ei heilskapleg ramme for vern av og støtte til offer og vitne. Artikkel 12 pålegg statane å yte hjelp til offer for menneskehandel slik at dei får dekt sine grunnleggjande behov for husvære, helsetenester, informasjon o.a.

Eit krisesentertilbud kan saman med andre tiltak imøtekomme kravet om å sørge for tenleg husvære, råd og hjelp til offer for menneskehandel i ein akutfase. Krisesentersekretariatet sitt prosjekt Rosa tilbyr i dag trygge husvære, oppfølging og informasjon til kvinner som er utsette for menneskehandel.

Protokoll for å førebyggje, motarbeide og straffe handel med menneske, særleg kvinner og barn (Palermoprotokollen)

Palermoprotokollen av 2000 har som formål å førebyggje og motarbeide handel med menneske, med særleg vekt på kvinner og barn, i tillegg til å verne og støtte ofra for slik handel, med full respekt for menneskerettane deira, jf. artikkel 2.¹¹ Partane forpliktar seg etter artikkel 6 i protokollen til mellom anna å verne privatlivet og identiteten til offer for menneskehandel og vurdere å gjennomføre tiltak med sikte på fysisk, psykisk og sosial restitusjon av offer for menneskehandel. Statane skal vidare særleg sørge for tenleg husvære og for å gi råd og opplysning, særleg om dei juridiske rettane ofra for menneskehandel har, på eit språk som dei kan forstå. Det skal også givast medisinsk, psykologisk og materiell støtte. Vidare skal partane når det blir sett i verk tiltak som dei som er nemnde i artikkel 6, ta omsyn til alderen, kjønnet og dei særlege behova offer for menneskehandel har, særleg skal ein ta omsyn til kva behov barn har for tenleg husvære, utdanning og omsorg.

3.1.2 Tilrådingar

Ministerkomiteen i Europarådet si tilråding om vern av valdsutsette kvinner

Ministerkomiteen i Europarådet vedtok 30. april 2002 ei tilråding til medlemsstatane om vern av kvinner mot vald – *Recommendation Rec (2002) 5 of the Committee of Ministers to member states on the protection of women against violence*. Tilrådinga dekkjer eit vidt spekter av tiltak, mellom anna blir det tilrådd at alle valdsutsette kvinner skal få gratis hjelp og støtte med ein gong (artikkel 23).

⁷ General recommendation No. 19 (1992) *Violence against women*. CEDAW.

⁸ Op.cit. punkt 23. Hovudtilrådinga ligg ikkje føre i norsk omsetjing.

⁹ Op.cit. punkt 7.

¹⁰ Op.cit. punkt 24.

¹¹ Supplerer FNs konvensjon mot grenseoverskridande organisert kriminalitet.

Europarådet sine tilrådingar om minimumsstandardar for krisesentertilbudet til valdsutsette kvinner

Europarådet har i dokumentet *Combating violence against women: minimum standards for support services* (2008) utarbeidd rettleiande tilrådingar som også omfattar krisesentertilbud.¹² Tilrådingane dekkjer område som tryggleik og verdig behandling av valdsoffer, krav til kvalifisert fagleg personale, tilgjenge til tilbudet for alle (forbod mot diskriminering), hjelp og rådgiving ut frå dei behova og rettane brukarane har, krav til brukarmedverknad, krav til konfidensiell behandling/teieplikt, samarbeid og samordning med andre hjelpetenester, effektiv leiing og drift av tilbudet, god kvalitet på tilbudet og førebyggjande arbeid. Til dømes blir det tilrådd at krisesentra skal vere kjønnsdelte, der dei fleste sentra berre skal ta imot kvinner og barna deira. Det blir også framheva at tenestene ved eit krisesenter skal utførast av kvinner.

Når det gjeld kapasiteten på eit krisetilbud, blir det tilrådd éin familieplass per 10 000 kvinner. Det skal vere minst eitt krisesentertilbud for kvinner i kvar region. Det blir vidare tilrådd at krisesentertilbudet skal vere gratis og tilgjengeleg for alle kvinner heile året, 24 timar i døgnet, så lenge brukaren har behov for tilbudet. Kvar brukar skal få krisehjelp og hjelp til å planleggje tryggleiken. Vidare blir det tilrådd eigne senter for valdtekstutsette (rape crisis centres), eitt senter per 200 000 kvinner, og eigne senter for kvinner som er utsette for seksuelle krenkingar (sexual assault centres), eitt per 400 000 kvinner.

Europarådet understrekar at tilrådingane må tilpassast dei generelle tilhøva i kvart enkelt land, basert på kartlegging av problemområda og avhengig av kva andre hjelpetilbud som finst.

3.2 Lovgiving om krisesentertilbud i andre nordiske land

3.2.1 Danmark

Danmark er det einaste av dei nordiske landa som har lovfesta krisesentertilbudet. Etter den såkalla oppgåve- og strukturreforma som blei sett i kraft 1. januar 2007, har kommunen fått det fulle ansvaret for å forvalte og finansiere krisesentra i Danmark. Kommunen sitt ansvar for krisesentra er nedfelt i

§ 109 i lov om sosial service (servicelova).¹³ Lova blei endra seinast i 2008 for å styrkje innsatsen for kvinner og barn på krisesentra.

Det går fram av § 109 i servicelova at kommunen skal tilby eit mellombels butilbod til kvinner som har vore utsette for vald, truslar om vald eller tilsvarende krise i familie- eller samlivsforhold. Kvinnene kan ha barn med seg, og dei skal få omsorg og støtte under opphaldet. Butilbodet er landsdekkjande i den forstand at ein borgar kan vende seg fritt til kva som helst krisesenter utan at det ligg føre eit kommunalt vedtak. Kommunen eller andre offentlege styresmakter kan vise vedkommande til eit slikt butilbod, men det er leiaren ved butilbodet som tek avgjerda om inntak. Inntak kan skje anonymt ved at personen sjølv vender seg til krisesenteret, eller ved at vedkommande får tilvising frå offentlege styresmakter. Personar som er langvarig heimlause, har krav på å få eit tilbud om ein handlingsplan. Handlingsplanen skal sikre ei koordinering av innsatsen mellom dei kommunale styresmaktene, ulike butilbod og eventuelle behandlingstilbud. Det er kommunen som har ansvar for å utarbeide denne handlingsplanen. På krisesenteret blir planen utarbeidd i dialog med brukaren. Staten refunderer 50 prosent av dei utgiftene kommunen har til krisesentra.

Vidare skal kommunen tilby støtte og rettleiing frå ein familierådgivar til kvinner og barn som oppheld seg i slike butilbod. Det skal givast rådgiving om husvære, økonomi, arbeidsmarknad, skule, helsetenester. Rådgivinga skal støtte opp under andre tilbud som kommunen gir. Kommunen skal også tilby behandling hos psykolog til alle barn som har fylt seks år og som kjem saman med mor si til slike husvære. Behandlinga skal utførast av ein autorisert psykolog. Plikta om å tilby behandling hos psykolog gjeld utan omsyn til kor lenge opphaldet varer.

3.2.2 Sverige

Sverige har ikkje lovgiving som presiserer at valdsutsette skal få tilbud om opphald på eller støtte frå eit krisesenter, men det følgjer av den svenske sosialtenestelova at kommunen har ansvar for å gi valdsutsette som oppheld seg i kommunen, hjelp og støtte.

I 2007 blei det gjort ei innskjerping i sosialtenestelova slik at det ansvaret sosialnemnda har for å

¹² <http://www.coe.int/equality>

¹³ Lov om sosial service regulerer tilnærma dei same områda som den norske sosialtenestelova, men dekkjer også barn og unge (barnevernlova). Alle som oppheld seg i Danmark, har rett til hjelp etter denne lova.

sørgje for hjelp og støtte til valdsutsette kvinner, kjem tydelegare fram. Det går fram av kapittel 5 § 11 i lova at sosialnemnda har til oppgåve å sørgje for at både den som er utsett for lovbrøt, og nærstående til vedkommande – det vil seie barn – får støtte og hjelp.¹⁴ Sosialnemnda skal særskilt vere merksam på at kvinner som er utsette for vald eller andre overgrep frå ein nærstående person, kan ha behov for hjelp og støtte. Sosialnemnda skal også særskilt vere merksam på at barn som har vore vitne til vald eller andre overgrep anten av eller mot nærstående vaksne, er offer for lovbrøt og kan ha behov for støtte og hjelp.

Sosialtenestelova er ei rammelov som gir kommunane stor fridom når det gjeld å tilpasse verksemda etter lokale føresetnader. Ei utgreiing om korleis sosialtenesta støttar valdsutsette kvinner, viser at fleire kommunar har tilsett personale som har som særskilt ansvar å arbeide med valdsutsette kvinner. Ein del kommunar har også oppretta egne einingar.¹⁵ Sosialtenesta har ei rad tiltak for å støtte

og hjelpe valdsutsette kvinner, til dømes økonomisk hjelp, hjelp med verna husvære («skyddat boende»), rådgiving og støttesamtalar, kontaktpersonar, formidling av kontakt med styresmakter og frivillige organisasjonar, og hjelp til å finne husvære.

Mange kommunar, men ikkje alle, tilbyr «skyddat boende» for valdsutsette kvinner. Fleire kommunar samarbeider med frivillige organisasjonar som driv krisesenter («kvinnjourer»). Dei kommunane som ikkje har egne slike husvære, baserer seg ofte på samarbeid med frivillige. Definisjonen av «skyddat boende» i sosialtenestelova er ikkje i samsvar med den definisjonen krisesentra i Sverige nyttar, for dei fleste av dei trygge husværa kommunane rår over, har ikkje tilsett personell.¹⁶ Den svenske handlingsplanen for å motarbeide valdeleg åtferd mot kvinner frå menn, æresrelatert vald og valdsbruk i samkjønna relasjonar inneheld ei rad tiltak for å styrkje tilbodet til valdsutsette kvinner og samarbeidet mellom kommunane og dei frivillige krisesentra.¹⁷

¹⁴ Kommunen sitt ansvar for oppgåver innanfor sosialtenesta er lagt til ulike nemnder.

¹⁵ SOU 2006: 65.

¹⁶ Regjeringens proposition 2006/07: 38 *Socialtjänstens stöd till våldsutsatta kvinnor*.

¹⁷ Regjeringens skrivelse 2007/08: 39 *Handlingsplan för att bekämpa mäns våld mot kvinnor, hedersrelaterat våld och förtryck samt samkönade relationer*.

4 Ansvar for og forankring av krisesentertilbudet

4.1 Eit kommunalt ansvar

4.1.1 Ei kommunal plikt til å sørgje for eit krisesentertilbud

Det er, som omtalt i kapittel 2, store forskjellar når det gjeld den geografiske fordelinga av krisesentra, storleiken, dei økonomiske rammevilkåra, organiseringa og kor mange innbyggjarar krisesentra skal gi eit tilbud til. Det er også forskjellar i det tilbudet dei enkelte sentra kan gi brukarane.

Samansetjinga av brukarane har endra seg over tid. Mens talet på familieplassar på landsbasis ligg godt over den norma Europarådet tilrår, har ein del senter for liten kapasitet. Det er også grunn til å tru at det framleis er eit underforbruk av krisesentertilbudet blant visse grupper av utsette for vald i nære relasjonar. Funksjonshemma kan her brukast som eit døme.

Det er derfor ikkje gitt at den noverande krisesenterstrukturen er optimal, verken for det behovet som finst i dag, eller for eventuelle behov i framtida. Det gjer at det ikkje er tenleg å lovfeste dei eksisterande krisesentra som institusjonar.

Det er viktig at krisesentertilbudet har nærleik til brukarane, og at det er organisert på same nivå som andre viktige tiltak som valdsutsette kan trenge. Kommunen har allereie ansvar for å sørgje for mange av dei helse- og sosialtenestene som krisesenterbrukarar kan ha behov for. Dette taler for at eit lovfesta ansvar for eit heilskapleg krisesentertilbud til personar utsette for vald i nære relasjonar, også blir lagt til kommunen.

Kommunane har til no stått fritt til å støtte eit krisesenter eller ikkje. I 2007 gav 94 prosent av kommunane her i landet økonomisk støtte til drifta av eitt eller fleire krisesenter.¹ Det utgjer ein auke frå 379 kommunar i 2002 til 406 kommunar i 2007. I det siste tiåret er det blitt etablert stadig fleire kommunalt drivne krisesenter. I 2007 var om lag kvart femte krisesenter kommunalt eller interkommu-

nalt.² Det tyder på at stadig fleire kommunar ser på krisesenterverksemda som eit viktig supplement til dei andre kommunale sosial- og helsetenestene når det gjeld å gi hjelp til valdsoffer.

Når kommunen får ansvaret for å sørgje for at utsette for vald i nære relasjonar i deira kommune får eit krisesentertilbud, vil alle kommunar måtte drøfte korleis dei skal kunne løyse oppgåva. Det gjeld også dei kommunane som i dag ikkje gir støtte til drift av noko krisesenter. I prosessen med å gjennomføre lovpålegget i kommunane må ein også gjennomgå rutinane i andre delar av det kommunale hjelpeapparatet for å hjelpe utsette for vald i nære relasjonar. Undersøkingar viser at dei fleste som oppsøker eit krisesenter for første gong, har vore i kontakt med ei eller fleire kommunale hjelpe-tenester tidlegare, utan at valden er blitt tematisert eller fanga opp som problem.³ Slik kan lovpålegget i seg sjølv vere med på å auke merksemda om vald i nære relasjonar, og om det ansvaret det offentlege har for å følgje opp personar som kan vere utsette for vald. Dette kan føre til at valdsutsette får hjelp på eit tidlegare tidspunkt, og kan også verke førebbyggjande.

Etter ei samla vurdering har departementet komme til at eit krisesentertilbud bør ha ei lokal forankring som ein del av det kommunale tiltaksapparatet. Departementet legg til grunn at kommunane i utviklinga av krisesentertilbudet vil ta initiativ til å utvikle gode samarbeidsrutinar mellom kommunale, fylkeskommunale, regionale og statlege instansar som yter tenester som kan vere relevante for personar som er utsette for vald i nære relasjonar. Departementet tenkjer her særleg på instansar og tenesteytarar omtalte i kapittel 2. Departementet meiner at gode samarbeidsrutinar vil føre til eit betre tilbud til personar utsette for vald i nære relasjonar, til auka kompetanse og til samordning av te-

¹ Oversikt over kva kommunar som finansierer kva senter finst på side 46 – 47 i Hirsch og Nørgaard (2008) *Rapportering fra krisesentrene 2007*. Statistisk sentralbyrå.

² Jonassen og Stefansen (2003) *Ideologi eller profesjonstenkning? En statusrapport om krisesentrene*. Kompetansesenter for voldsofferarbeid; Hirsch og Nørgaard (2008) *Rapportering fra krisesentrene 2007*. Statistisk sentralbyrå.

³ Jonassen og Eidheim (2001) *Den gode vilje. Mishandlede kvinners erfaringer med hjelpeapparatet*. Norsk institutt for by- og regionforskning.

nestene i kommunen, mellom kommunane og mellom dei ulike forvaltningsnivåa.

Det er store forskjellar mellom norske kommunar med omsyn til storleiken og såleis også når det gjeld behovet for eit krisesentertilbud. Dette gjer det vanskeleg å gi gode detaljerte føresegnar om korleis kommunen bør organisere tenestene sine, medrekna krisesentertilbudet. Departementet meiner at det er kommunen som har kunnskap om og føresetnader for å vurdere korleis ein på ein tenleg måte kan utvikle krisesentertilbudet i tråd med lokale forhold og prioriteringar, samtidig som ein tek omsyn til nasjonale føringar.

Kommunen kan drive krisesentertilbudet sjølv, etablere interkommunalt samarbeid og/eller kjøpe tenestene av andre. Kommunen kan velje å lokalisere heile krisesentertilbudet på ein og same stad, eller drøfte andre løysingar med omliggjande kommunar. Som det vil gå fram i den seinare drøftinga om krav til innhald og kvalitet i eit godt tilbud, er det desse krava som eventuelt set visse rammer for kva løysingar som kan vere moglege. Det er ein føresetnad at kommunane organiserer krisesentertilbudet på ein tenleg måte, basert på dei behova valdsutsette måtte ha, på tenestetilbudet i kommunen elles og på storleiken på kommunen.

Kommunane sitt ansvar for helse- og sosialtenester er dels regulert i sosialtenestelova og dels i kommunehelsetenestelova. Både kommunehelsetenestelova og sosialtenestelova byggjer på at kommunen står fritt til å organisere sine helse- og sosialtenester innanfor dei generelle rammene og krava til organisering som følgjer av kommunelova.⁴ Departementet meiner at dette også bør gjelde her.

På bakgrunn av dette føreslår departementet at det ikkje blir stilt nærmare krav til kommunen om korleis tilbudet skal organiserast, men at kommunen blir pålagt eit ansvar for å sørgje for eit tilbud som er nærmare definert i det forslaget til lov som her ligg føre.

4.1.2 Synspunkt frå høyringsinstansane

Dei aller fleste av høyringsinstansane støttar forslaget om at kommunane skal få eit lovfesta ansvar for å sørgje for eit krisesentertilbud. Det gjeld krisesentra og paraplyorganisasjonane deira, og det gjeld det store fleirtalet av dei faginstansane som har uttalt seg. Det gjeld også fleirtalet av dei kommunane som har uttalt seg, ikkje minst mange vertskommunar for eksisterande krisesenter.

Norsk Krisesenterforbund skriv:

«Norsk Krisesenterforbund er svært tilfreds med at myndighetene nå ønsker å lovfeste krisesentertilbudet i form av å innføre en kommunal plikt til å sørge for at personer som utsettes for vold i nære relasjoner får et helhetlig og godt tilbud. Dette er for Norsk Krisesenterforbund en indikasjon på at man ser tiltak i forhold til vold i nære relasjoner som et offentlig ansvar på linje med tiltak innenfor helse og omsorg, skole, barnehage etc.»

Fråsegna frå *Bergen kommune* kan siterast for å illustrere synet til mange vertskommunar:

«Byrådet slutter seg til forslaget om å lovfeste krisesentertilbudet i en egen krisesenterlov. En slik lov vil sikre at ofre for vold får et mer forutsigbart og likeverdig tilbud uavhengig av bosted. Byrådet er enig i at et krisesentertilbud må forankres lokalt og inngå som en del av kommunens helhetlige tiltakskjede.»

Somme høyringsinstansar framhevar at det å gi kommunen ansvar for å sørgje for eit krisesentertilbud, vil føre til at krisesentra ikkje utviklar seg til å bli «konkurrerende tilbud» til det etablerte sosial- og helsetenestetilbudet i kommunane. Dette vil kunne betre samarbeidet – til beste for brukarane.

Kommunenes Sentralforbund (KS) går derimot mot forslaget, med denne grunngivinga:

«KS mener at forslaget om lovfesting av tilbudet til voldsutsatte er et unødvendig inngrep i det lokale selvstyret. Det er ikke i tråd med målsettingen om å redusere statlig styring av kommunesektoren, og det er med på å begrense kommunenes muligheter til å se tjenester i sammenheng.»

22 kommunar av dei totalt 73 som har uttalt seg, støttar KS sitt standpunkt. Av desse kommunane er det berre fire som har erfaring som vertskommunar for eksisterande krisesenter.

4.1.3 Vurdering og forslag frå departementet si side

Slik departementet vurderer det, gir høyringsrunden som heilskap ei klar støtte til den løysinga som er vald når det gjeld lovfesting av krisesentertilbudet. Departementet fremjar derfor denne odelsingsproposisjonen med høyringsforslaget som utgangspunkt.

⁴ Jf. lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommunelova).

4.2 Lovforankring

4.2.1 Ei eiga lov eller integrering i eksisterande lovverk

Den interdepartementale arbeidsgruppa som arbeidde med førebuingane til høyringsnotatet, vurderte grundig spørsmålet om det var slik at eit krisesentertilbud med fordel kunne heimlast i allereie eksisterande lovgiving.

Økonomisk støtte frå kommunane til dei eksisterande krisesentra er i hovudsak blitt løyvt med tilvising til kommunen sine plikter etter sosialtenestelova. Dette kan vere eit argument for å innlemme kommunen si plikt til å sørgje for eit krisesentertilbud i denne lova. Sosialtenestelova regulerer alle reie drifta av institusjonar for heildøgns omsorg, omfanget av sosiale tenester og kva vilkår som skal gjelde for å få slik hjelp.⁵ Eit anna argument kan vere at vald i nære relasjonar ofte vil utløyse rettar etter sosialtenestelova, og at mange av sosialtenestene kan vere aktuelle for brukarane av krisesentertilbodet. I tillegg inneheld denne lova allereie særreguleringar overfor visse grupper, til dømes rusmisbrukarar.

No er sosialtenestelova i stor grad bygd opp som ei lov der tildeling av tenester er enkeltvedtak, og der rettane til brukaren skal sikrast gjennom retten til å klage på vedtaket. Krisesentertilbodet skal vere eit lågterskeltilbud der dei som oppsøker tilbodet, treng denne hjelpa med ein gong og bør takast imot – i utgangspunktet utan unødige spørsmål.

Kommunen har også ansvar for å sørgje for nødvendige helsetenester for personar som oppheld seg i kommunen. Eit argument som taler for ei plassering i kommunehelsetenestelova er at dei generelle føresegnene i kapittel 1 i lova er bygde opp på ein måte som kan passe bra til regulering av krisesentertilbodet. Systematikken i lova er likevel lagd opp slik at enkeltgrupper ikkje skal framhevast; i utgangspunktet gjeld lova for alle. Dette taler mot å innlemme eit særskilt tilbud til personar utsette for vald i nære relasjonar i kommunehelsetenestelova. Det kan verke urimeleg å framheve éin årsaksfaktor som behovsgrunnlag framfor andre.

Eit krisesentertilbud har ikkje som primær oppgåve å behandle, men har som hovud oppgåve å førebyggje ytterlegare vald og skadar ved å gi brukarar vern og støtte til å bryte ut av ein valdsrelasjon. Det er derfor ikkje tenleg at det berre er helsepersonell som utfører tenester ved krisesentertilbodet.

Den interdepartementale arbeidsgruppa vur-

derte også anna lovgiving på tilgrensande område, men fann ikkje anna lovverk som var velegna til å bli utvida med føresegner om kommunen sitt ansvar for eit krisesentertilbud. Høyringsnotatet presenterte derfor eit forslag til ei ny eiga lov, «Lov om krisesentertilbud til personar utsette for vald i nære relasjonar».

4.2.2 Synspunkt frå høyringsinstansane

Få av høyringsinstansane hadde synspunkt på spørsmålet om lovforankring, men Arbeids- og velferdsdirektoratet og eit par av dei store kommunane – Oslo og Bærum – meinte at ei forankring i sosialtenestelova ville ha vore den beste løysinga. Det same meinte Fylkesmannen i Vestfold. Desse peikar på at sosialtenestelova opnar for mellombels vedtak som kan brukast når det gjeld lågterskel- og akutt tiltak, og dei peikar på at det må vere ein fordel at forvaltningslova og det høvet brukarane då vil ha til å klage, dermed vil gjelde for personar som oppsøker eit krisetilbud.

4.2.3 Vurdering og forslag frå departementet si side

Det blir for tida arbeidd med oppfølginga av NOU 2004: 18 *Helhet og plan i sosial- og helsetjenestene* («Bernt-utvalet»), der det er lagt fram forslag om å slå saman delar av sosialtenestelova og kommunehelsetenestelova til ei felles kommunal helse- og sosialtenestelov. Dette arbeidet gjer det spesielt komplisert å gjere endringar i dette lovverket nett no.

Departementet vil etter ei samla vurdering halde fast ved forslaget om ei eiga ny lov. Når det gjeld dei rettane kvar enkelt brukar har i forhold til tilbodet, har ein freista å sikra dei gjennom dei krava til kvalitet og tilsyn som er utforma. Departementet meiner at ei eiga lov om eit krisesentertilbud er den beste løysinga ut frå intensjonane bak lovfestinga.

I denne vurderinga blir det lagt særleg vekt på at lova då kan få ei utforming som blir tilpassa dette tiltaket spesielt, og at det vil vere enkelt og oversiktleg for dei som skal bruke lova i praksis.

4.3 Samarbeid mellom kommunane om krisesentertilbodet

4.3.1 Utvikling av eit meir forpliktande samarbeid mellom kommunane

Med lovfesting av kommunen si plikt til å sørgje for eit krisesentertilbud vil finansieringa av tiltaka bli lagd inn i rammetilskota til kommunane og på vanleg måte fordelt etter objektive kriterium. Dette er

⁵ Jf. sosialtenestelova kapittel 4 og 7.

nærmare omtalt og drøfta i kapittel 11. Det inneber at alle norske kommunar kjem til å få tilført midlar slik at dei kan innfri lovpålegget. Men berre nokre få kommunar i landet er store nok til å ha behov for og til å kunne finansiere eit krisesenter berre for kommunen sine egne innbyggjarar. Lovforslaget føreset derfor eit samarbeid mellom kommunane og interkommunale løysingar, slik situasjonen også er i dag. Dette samarbeidet må utviklast og bli meir forpliktande enn det som eksisterer i dag.

Kommunelova fekk i 2007 nye føresegnar om vertskommunesamarbeid. Dei nye føresegnene er tekne inn i §§ 28a–28k i kommunelova. Desse reglane etablerer ei meir tenleg lovregulering av interkommunalt samarbeid om kommunale kjerneoppgåver enn dei reglane som gjaldt tidlegare.

Eit hovudmål med innføringa av dei nye føresegnene i kommunelova har vore at den lovregulerte vertskommunemodellen skal gjere det forsvarleg å overføre avgjerdsrett også når det gjeld offentlig utøving av myndigheit. Bakgrunnen for dette er at ein vil gjere det mogleg å byggje opp fagmiljø i område av landet der enkeltkommunar kvar for seg har vanskeleg for å etablere den kompetansen som krevst for å utføre heile registeret av kommunale oppgåver. Det er lagt til grunn at kvar enkelt kommune framleis skal ha det formelle ansvaret for lovpålagde oppgåver, også der avgjerdsrett er overført til ein vertskommune.

Lovverket inneheld to andre modellar for interkommunale samarbeid. Kommunelova § 27 opnar for å etablere eit felles styre for løysning av felles oppgåver av meir drifts- og forretningsmessig karakter. Til eit slikt § 27-styre kan kommunane delegerer myndigheit til å ta avgjerder som vedkjem verksemda si drift og organisering. Dette er tolka slik at kommunane ikkje kan delegera til styret å gjere vedtak som inneber utøving av offentlig myndigheit. Lov 29. januar 1999 nr. 6 om interkommunale selskap regulerar ei organisasjonsform som er tilpassa oppgåver av meir forretningsmessig karakter, men vert også brukt for reine driftsoppgåver. I tillegg kjem aksjeselskapsforma som er regulert i den allmenne aksjelovgivinga, og som også i stor grad vert brukt av kommunar for driftsoppgåver av meir forretningsmessig karakter.

Departementet føreset at kommunane drøftar organiseringa og den nærmare utforminga av krisesentertilbudet for egne innbyggjarar med vertskommunar og eksisterande krisesenter i nærleiken.⁶ Nokre av dei kommunane som ikkje er vertskommunar, har til no ikkje involvert seg særleg i utforminga av sjølve tilbudet. Med lovforslaget må det leggjast til rette for at alle kommunar tek ein gjennomgang av kva tilbud dei har som kan hjelpe personar som er utsette for vald i nære relasjonar. Tilbudet må vurderast etter korleis det møter behov til brukarane, eventuelt korleis det kan forbe-
trast, både gjennom tilpassingar i den eksisterande helse- og sosialtenesta i kommunen, og gjennom eit meir omfattande samarbeid med andre – både andre kommunar og til dømes eksisterande krisesenter i regionen.

Dei større kommunane – dei som i dag ofte er vertskommunar for krisesenter – vil kunne sjå på eit auka engasjement frå omliggjande kommunar som ein ny ressurs.

Samarbeidskommunar kan fram til no ha under-
vurdert kostnadene ved drift av eit krisesentertilbud når dei har gitt sine tilskot.⁷ Den oversikta departementet sit med, tyder på at mange vertskommunar slit med å få langsiktige og føreseielege økonomiske avtalar med alle dei kommunane som har brukarar på krisesentra. Vertskommunane kjem til å stå overfor nye økonomiske utfordringar i samband med drifta av *sitt* krisesentertilbud når midlane blir lagde inn i rammene. Dei blir avhengige av at alle dei kommunane som utgjør eit oppland for krisesentertilbudet, medverkar med eit langsiktig og forpliktande økonomisk bidrag.

Det er også viktig at dei økonomiske avtalane kommunane imellom tek høgde for at bruk av tilbudet skal vere gratis, jf. § 2 i lovforslaget. At tilbudet skal vere eit lågterskeltilbud, inneber at brukarane heller ikkje skal måtte oppsøkje eit bestemt senter ut frå bustadkommune eller i tråd med eventuelle kommunale samarbeidsavtalar. I oppfølgingsarbeidet vil dette også innebære at eit godt tilbud, sett frå brukarane sin ståstad, vil krevje fleksibilitet frå kommunane si side. For somme brukarar vil avstand frå bustadkommunen gjere at dei kjenner seg tryggare. Dette kan gjelde i ein akutt situasjon, men også meir varig i reetableringsfasen. Kommunane bør leggje økonomiske gjennomsnittsvurderingar til grunn i avtalane seg imellom, slik at ein unngår krevjande administrasjon og økonomiske oppgjer knytte til enkeltpersonar i ettertid. Avtalane bør ta omsyn til at det for somme brukarar vil vere ein del av ei god reetablering å skifte bustadkommune i samband med eit opphald på eit krisesenter. Transportkostnader kan også takast opp i slike avtalar.

⁶ Med vertskommune er her meint den kommunen som krisesenteret er lokalisert i.

⁷ Med samarbeidskommune er her meint kommunar som bidrar økonomisk til et krisesenter.

4.3.2 Synspunkt frå høyringsinstansane

Fleire kommunar kommenterer spørsmåla omkring vertskommunar og samarbeidskommunane i dagens situasjon. Det kan sjå ut til at spesielt kostnader knytte til oppfølginga av enkeltbrukarar i re-etableringsfasen relativt ofte er gjenstand for forhandlingar kommunane imellom. To av dei større vertskommunane – Bergen og Trondheim – uttaler at lovforslaget vil føre til at dei kjem til å ta initiativ overfor dei kommunane som i dag bruker krisesentra, for å få i stand eit tettare og meir forpliktande samarbeid.

Oslo kommune åttvarar mot at kommunane bygger opp refusjonsordningar seg imellom i samband med samarbeid om eit tilbod.

4.3.3 Vurdering og forslag frå departementet si side

Departementet vurderer det slik at både ein vertskommunemodell og modellen med interkommunale selskap kan vera godt eigna til å organisera oppgåvene etter denne lova.

Eit godt samarbeid mellom kommunane kring krisesentertilbud vil også på sikt kunne betra samarbeidet på tvers av kommunegrensene på sosial- og helseområdet meir generelt. Dette vil kunne gi eit betre tilbod i små kommunar også for andre brukargrupper enn utsette for vald i nære relasjonar.

4.4 Utbygging og lokalisering av krisesentertilbudet

4.4.1 Krisesenterplassar og behov

Som nemnt i kapittel 2 tilrår Europarådet ein krises tilbodskapasitet på éin familieplass per 10 000 kvinner. Om ein vurderer tilbodet i Noreg i forhold til dette, har landet totalt 1,5 familieplassar per 10 000 på landsbasis. Det finst gode grunnar for å hevde at det er rimeleg at eit tynt folkesett land som Noreg må ha ei dekning som ligg over det som blir tilrådd frå Europarådet for at tilbodet skal vere tilgjengeleg utan altfor lange reiseavstandar. Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress (NKVTS) tilrår ut frå dei geografiske og befolkningsmessige føresetnadene i Noreg, at minstenorma bør ligge på 1,5 familieplassar per 10 000 kvinner i dekningsområdet for kvart enkelt krisesenter/butilbod.⁸ Dei har vidare funne at nokre få av

dei eksisterande sentra har for låg kapasitet når ein måler på denne måten.

Det er likevel grunn til å hevde at kommunane ikkje i første rekkje står overfor eit utbyggingsbehov, men i større grad ei utfordring når det gjeld kvalitet og tilrettelegging.

Utgreiingar viser at god dekning, både i form av korte reiseavstandar og i form av god kapasitet, det vil seie talet på senger i forhold til folketalet, ser ut til å auke bruken av krisesentra.⁹ Lang avstand til eit krisesenter/butilbod kan vere eit problem i ein akutt situasjon. Det kan også føre til problem for brukarar når det gjeld å halde fram med tidlegare aktivitetar, som arbeid, skulegang og opphald i barnehage. Dagbruk av eit senter kan også fort bli vanskeleg dersom avstanden til senteret er lang. Samtidig kan lang reiseavstand føre til at det blir meir tungvint å oppsøkje andre delar av tenesteapparatet i heimstadkommunen, og kan derfor gjere samarbeidet mellom eit krisesentertilbod og tenesteapparatet elles vanskelegare. På den andre sida kan det for somme brukarar vere ein fordel at det er ein viss avstand til krisesentertilbudet, for det kan opplevast som ei belastning at «alle» i lokalmiljøet veit kvar tilbodet ligg, og kven som nyttar seg av det.

Utgreiingar viser at det kan ha visse fordelar, både med omsyn til kvaliteten og med omsyn til kostnadene, om eit krisesentertilbod er over ein viss minstestørleik.¹⁰ Dette må vegast opp mot ulempa med lange reiseavstandar for brukarane.

Ved vurdering av kapasiteten er det grunn til å peike spesielt på at statistikken for dei siste åra viser at det har vore ei sterkt aukande butid per krisesenteropphald. Det indikerer at mange av kommunane kan oppnå ein mykje høgre beredskap med den eksisterande kapasiteten dersom dei raskare enn i dag kan gi dei bebruarane som treng det, effektiv hjelp med å skaffe seg husvære.

4.4.2 Synspunkt frå høyringsinstansane

Få høyringsinstansar har uttalt seg om tilgjenge i form av nok plassar, men *Krisesentersekretariatet* skriv i si høyringsfråsegn:

«Man antar at nærhet til krisesenteret er en viktig faktor for å ta kontakt. I områder med lav dekningsgrad eller store avstander ser vi for

⁸ Jonassen o.fl. (2008) *Kunnskap – kvalitet – kapasitet. En nasjonal utredning om krisesentrene kompetanse og tilgjengelighet*. Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress.

⁹ Vista Utredning AS (2001, 2004, 2008) *Kostnadsmodell og oppdatert kostnadsmodell for krisesentrene*; Jonassen, Sogn, Mathiesen Olsvik og Hjemdal (2008) *Kunnskap – kvalitet – kapasitet. En nasjonal utredning om krisesentrene kompetanse og tilgjengelighet*, Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress.

¹⁰ Vista Utredning AS (2008) *Oppdatering av kostnadsmodell for krisesentre*.

oss en ordning med satelittleiligheter underlagt et større krisesenter. Det bør også legges til rette for at de som har behov for transport til et krisesenter, får dette. Det er viktig at det ikke er praktiske og økonomiske hindringer i veien for å søke hjelp.»

Fylkesmannen i Finnmark ber om at lova stiller krav til reelt tilgjenge, og at dette kravet særleg må knytast opp mot det høvet kommunen har til å delta i interkommunale løysingar.

4.4.3 Vurdering og forslag frå departementet si side

Departementet ser ikkje noko behov for sentrale reguleringar her. Departementet meiner at kom-

munane, eventuelt ulike samanslutningar av samarbeidande kommunar, har mykje betre føresetnader enn ein har på sentralt hald når det gjeld å vurdere nødvendig dekningsgrad og behov for endringar i forhold til den noverande utbygginga. Det gjeld både eventuelle relokaliseringar for å gjere tilbodet meir tilgjengeleg for brukarane, auke av kapasiteten på tilbodet i ein del regionar og eventuelt ei viss nedbygging i andre.

Slike lokale avvegingar kan gjere tilbodet meir tilgjengeleg for brukarane og totalt sett gi eit betre krisesentertilbod.

5 Målgrupper for tilbudet

5.1 Nærmere om kven tilbudet rettar seg mot

5.1.1 Utsette for vald i nære relasjonar

Formålet med lova er å sikre eit godt og heilska-pleg krisesentertilbud til kvinner, menn og barn som er utsette for vald i nære relasjonar, jf. § 1 i lov- forslaget.¹

Det finst ingen eintydig og allmenn definisjon på «vald i nære relasjonar». Mykje av det som i dag blir kalla vald, blei oppfatta på andre måtar for nokre tiår sidan. Vald har tradisjonelt vore knytt til fysiske handlingar som slag og spark, men forståinga av vald har endra seg. Ein ofte sitert definisjon er: «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.»² Som eksempel på handlingar som fell inn under denne definisjonen av vald, nemnes fysisk vald, seksuell vald, materiell vald og psykisk vald. Valden inneber handlingar som har som siktemål å utøve eller halde ved like makt og kontroll.

Straffelova § 219 om mishandling i nære relasjonar omfattar «det å true, tvinge, begrense bevegelsesfriheten til, utøve vold mot eller på annen måte krenke» nærmare spesifiserte nærstående.³ Førese- gna omfattar handlingar som kan rammast av straffelovas føresegn om «legemskrenkelser, tvang, trusler og frihetsberøvelse». I tillegg rammar førese- gna handlingar som «på annen måte krenker». Slike krenkingar kan vere psykisk terror, truslar om lekamsfornærming, seksuelle krenkingar, brot på besøksforbod og etter omstenda mangel på nød- vendig stell og pleie. Handlingane rammast berre

av § 219 i straffelova dersom dei utførast «grovt el- ler gjentatt».

Straffelova og krisesenterlova har ulike formål. Departementet har valt å bruke omgrepet vald framfor omgrepet mishandling. Krisesentertilbudet skal vere et lågterskel hjelpetilbud, og skal omfatte personar utsette for alle former for vald i nære rela- sjonar, også eingongshendingar og -handlingar som ikkje fell inn under straffelova § 219. Valdsdefi- nisjonen i krisesenterlova omfattar slik sett alle for- mer for vald eller truslar om vald, medrekna fysisk, psykisk og seksualisert vald, og vald i form av øko- nomisk og sosial kontroll. Dette er i tråd med li- knande definisjonar gitt i FN's menneskerettssys- tem⁴ og valdsdefinisjonen som vert brukt av Sosial- og helsedirektoratet når det gjeld valds- og over- grepsmottak.⁵ Valdsdefinisjonen blir nærmare ut- djupa i spesialmerknadene, jf. kapittel 12.

Ofte vert «vald i nære relasjonar» brukt syno- nymt med «vald i parforhold», men omgrepet om- fattar også vald i andre nære relasjonar. Straffelova § 219 første ledd bokstav a til e opplyser om kva personkrins som vernast av straffebodet. I forarbei- da til straffebodet er personkrinsen nærmare presi- sert:⁶

«Etter bokstav a) rammes krenkelser av tidlige- re eller nåværende ektefelle, eller samboer. Samboere omfatter både heterofilt og homofilt/ lesbisk samliv. Etter bokstav b) er både gjer- ningspersonens barn og tidligere barn eller nå- værende ektefelle eller samboer beskyttet. Der- som stebarn samtidig hører til gjerningsperso- nens husstand, vil § 219 gjelde også når de er ofre. Bokstav c) omhandler slektninger i rett oppstigende linje. Det mest praktiske eksempe- let er foreldre, men også besteforeldre og even- tuelt oldeforeldre vil gjelde. Heller ikke her stil-

¹ Krisesentra ikkje skal fungere som erstatning for plassering i institusjon etter barnevernlova. Krisesentra er et tilbud til barn som kjem saman med vaksne, jf. kapittel 7.1.

² Isdal (2000) *Meningen med volden*. Kommuneforlaget AS.

³ Jf. lov 22. mai 1902 nr. 10 almindelig borgerlig straffelov (straf- felova). Ot. prp. nr. 22 (2008-2009) *Om lov om endringer i straf- feloven 20. mai 2005 nr. 28* er nå til behandling i Stortinget. Et- ter denne proposisjonen vil straffelova 1902 § 219 erstattast av straffelova 2005 § 282.

⁴ Til dømes har FN's kvinnekomité definert kjønnsbasert vald som « (...) acts that inflict physical, mental or sexual harm or suffering, threats of such acts, coercion and other deprivations of liberty», jf. kapittel 3.1.

⁵ Sosial- og helsedirektoratet (2007) *Overgrepsmottak. Veileder for helsetjenesten*.

⁶ Ot. prp. nr. 113 (2004-2005) *Om lov om oppheving av løsgjenger- loven og om endringer i straffeloven mv.* (eget straffebod mot mishandling i nære relasjoner).

les det krav til husstandstilhørighet. Det voksne barnet oppsøker kanskje sine svake foreldre i deres hjem og mishandler dem der. Bokstav d) viderefører vernet av den som hører til husstanden. Etter dette alternativet vil venner som bor sammen i et husstansfellesskap, være omfattet. Bokstav e) viderefører beskyttelsen av andre gjerningspersonen har omsorg for.»

Avgrensinga av personkrinsen i straffelova § 219 blir også for smal med omsyn til formålet med krisesenterlova. Kvinner og menn som er utsette for vald og truslar om vald frå kjærestar, søsken eller annan familie og slekt som ikkje bur i same husstand, eller som gjerningspersonen har i sin omsorg, kan også ha behov for eit krisesentertilbud. For eksempel bør yngre søstrer som er utsette for vald frå storebror som ikkje bur i same husstand, også inkluderast. Personkrinsen i krisesenterlova omfattar derfor relasjonar nemnde i straffelova § 219 og andre nære relasjonar som blir nærmare utdjupa i spesialmerknadene, jf. kapittel 12. Krisesentertilbudet skal vere eit lågterskel hjelpetilbud til valdsutsette i nære relasjonar, departementet legg derfor ein meir vidtfa- nande definisjon av vald og personkrins til grunn i krisesenterlova.

I motsetnad til vald frå ein ukjend person, har ein valdsutøvar med ein nær relasjon til valdsofferet langvarig kontakt med offeret. Denne kontakten gjer at valdsutøvar i større grad kan utøve kontroll over den valdsutsette og dei daglege gjeremåla hennar. Om vi ser bort frå den såkalla episodiske partnarvalden, er vald i nære relasjonar ofte kjenne- teikna ved repetisjon over tid. Sjølv om valden ikkje kjem til uttrykk dagleg gjennom eksplisitte valds- handlingar, inneber frykta for ny valdsbruk at offe- ret opplever valden som samanhengande og vedva- rande.

Når vald finn stad i nære relasjonar, blir ofte konsekvensane omfattande og djuptgripande. Den som vert utsett for valden klandrar ofte seg sjølv og opplever skam og skuld kjensle. Sjølv om valden kan vere synleg, vegrar ofte andre seg for å gripe inn i det som tolkast som private forhold. Dette bi- drar til å halde overgrepa skjulte for dei som kan yte hjelp.

Barn og vaksne som er truga med eller utsette for tvangsekteskap eller kjønnslemlesting, og barn som er utsette for vald direkte, eller ved å bli eks- ponerte for valdsbruk mot omsorgspersonar eller sysken ved at dei ser, høyrer eller på annan måte opplever valden, er omfatta av omgrepet «vald i næ- re relasjonar».

Barn og vaksne som er utsette for menneske- handel, kan også vere utsette for vald i nære rela- sjonar, og slik omfattast av omgrepet «vald i nære

relasjonar».⁷ Internasjonal og nasjonal forskning vi- ser at det er mange kvinner, menn og barn utsette for menneskehandel som er rekrutterte eller selde av kjærast, partnar, foreldre eller andre familiemed- lemmer eller slektningar. Mange kvinner som blir utnytta i prostitusjon eller for andre seksuelle for- mål, er medlem av same husstand og/eller har ut- vikla eit kjærastforhold til ein av dei som utnyttar dei. Mange har også vore utsette for vald eller trus- lar om vald frå foreldre eller tidlegare partnarar, bå- de før og etter at dei kom i ein menneskehandelssi- tuasjon.⁸ Sjølv om personar kan vere utsette for menneskehandel og vald i nære relasjonar på ei og same tid, er ikkje alle som er utsette for menneske- handel, ofre for vald i nære relasjonar. Krisesenter- tilbudet skal likevel også rette seg mot denne grup- pa.

Noreg er etter protokollen om menneskehandel forplikta til å sørgje for eit trygt butilbud til kvinner, menn og barn som er utsette for menneskehandel.⁹ Gjennom Rosa-prosjektet har krisesentra fått ei ak- tiv rolle når det gjeld å hjelpe kvinner som er blitt utsette for menneskehandel. På bakgrunn av dette vil departementet presisere at krisesentertilbudet skal inkludere kvinner, menn og barn som er utset- te for menneskehandel, også utanfor nære relasjo- nar.

Samanlikna med vald i parforhold er kvinner, menn og barn som er utsette for menneskehandel eller kjønnslemlesting, tvangsekteskap eller andre former for æresrelatert vald, ofte utsette for vald og kontroll frå fleire personar.

Valdtektsutsette kan også bli omfatta av omgre- pet «vald i nære relasjonar», utover det faktum at valdtekt ofte utgjer eit sentralt element i seksuali- sert vald i parforhold. Forsking viser at når det gjeld ein stor del av alle valdtekter og valdtektsfor- søk, så er det personar med nær tilknytning til den utsette som står bak ugjerninga.¹⁰ Også personar

⁷ Etter lov 22. mai 1902 nr. 10 almindelig borgerlig straffelov (straffelova) § 224 omfattar menneskehandel personar som ved bruk av vald, truslar, misbruk av sårbar situasjon eller an- na utilbørleg åtferd blir utnytta i prostitusjon eller for andre seksuelle formål, til tvangsarbeid eller til tvangstenester, mel- lom anna tigging.

⁸ Kelly (2002) *Journeys of Jeopardy: A commentary on current re- search on trafficking of women and children for sexual exploita- tion within Europe*, IOM Migration Research Services No. 11; Tyldum, Tveit og Brunovski (2005) *Taking Stock. A review of the existing research on trafficking for sexual exploitation*, Fafo; Bjerkan (ed.) (2005) *A life of One's own. Rehabilitation of vic- tims of trafficking for sexual exploitation*, Fafo.

⁹ Protokoll for å førebyggje, motarbeide og straffe handel med menneske, særleg kvinner og barn (Palermoprotokollen) av 2000.

¹⁰ NOU 2008: 4 *Fra ord til handling. Bekjempelse av voldtekt kre- ver handling*.

som er blitt valdtekte eller utsette for andre former for seksuelle krenkingar av nokon utanfor nære relasjonar, kan i somme tilfelle ha behov for eit krisesentertilbud. Det kan til dømes gjelde i situasjonar der den utsette kjenner seg truga og/eller forfølgd og opplever heimen sin som utrygg. Krisesentertilbudet må derfor også vere ope for valdtektsutsette.

5.1.2 Synspunkt frå høyringsinstansane

Dei fleste av høyringsinstansane støttar forslaget om målgruppe for krisesentertilbudet. Fleire ønsker likevel ei tydelegare presisering av at kommunane sitt ansvar for eit framtidig krisesentertilbud skal inkludere alle dei gruppene som i dag bruker krisesentra.

Likestillings- og diskrimineringsombudet støttar bruken av den same definisjonen av vald i forhold til alle brukargrupper:

«I den norske offentligheten har det etablert seg et uheldig skille mellom vold som rammer kvinner med etnisk minoritetsbakgrunn spesielt – tvangsekteskap, kjønnslemlestelse – og vold som rammer kvinner generelt – mishandling, trusler og drap. Dette skillet blir kritisert av forskeren Anja Bredal.¹¹ Bredal peker på at menns vold mot døtre og søstre blir marginalisert som følge av det kunstige skillet mellom ulike typer vold i nære relasjoner.»

Krisesentra og paraplyorganisasjonane deira trekkjer fram at krisesentertilbudet må omfatte offer for menneskehandel og valdtekt. *Norsk Krisesenterforbund* ottast at definisjonen i høyringsnotatet stengjer ute offer for valdtekt som tradisjonelt har hatt eit tilbud på krisesentra. *Krisesentersekretariatet* uttaler:

«Når det gjelder ofre for menneskehandel som gruppe, anser vi (...) disse kvinnene som utsatt for vold, og [de] vil dermed falle inn under krisesentrene's ansvar. Dette vil også gjelde kvinner som blir utsatt for valdtekt av noen man ikke nødvendigvis vil betegne som 'nærstående person'.»

Mange kommunar tek også opp dette spørsmålet. Til dømes skriv *Oslo kommune*:

«Vi stiller imidlertid spørsmål ved om det ikke i tillegg til vold i nære relasjoner bør sies noe om at andre grupper ikke må utelukkes. Slik praksis er i dag, brukes krisesentrene også av kvinner som er utsatt for menneskehandel og der det ofte også er andre enn nærstående personer

som har utøvd overgrep eller utnyttet en sårbar situasjon. Dessuten brukes krisesentrene av kvinner utsatt for valdtekt av andre enn personer de har en nær relasjon til. Dette er en praksis som vi mener bør forsette.»

CARE Norge peikar på at krisesentra er ein viktig førsteinstans for kvinner og barn som er utsette for menneskehandel.

5.1.3 Vurdering og forslag frå departementet si side

Krisesentertilbudet skal vere eit lågterskeltilbud, og enkeltpersonar skal kunne vende seg direkte til tilbudet. Ein og same brukar kan ha vore utsett for ulike former for vald og overgrep både i nære relasjonar og av ukjende. Mange krisesenter gir i dag eit tilbud til kvinner som er blitt utsette for menneskehandel og valdtekt, utan å setje noko skilje når det gjeld kva relasjon offeret har til valdsutøveren. Sjølv om desse brukargruppene i streng forstand ikkje fell inn under hovudmålgruppa, vil departementet understreke at dei ikkje skal stengjast ute frå krisesentertilbudet.

Lova skal ikkje tolkast eller praktiserast slik at tilbudet til dagens brukargrupper blir forringa, eller slik at tilbudet ikkje kan nyttast av andre som i framtida vil kunne ha behov for eit krisesentertilbud. Samtidig vil departementet halde fast ved at hovudmålgruppa for eit krisesentertilbud skal vere kvinner, menn og barn som er utsette for vald i nære relasjonar. Dette er dei noverande brukarane; nesten alle som bur på eit krisesenter i dag er blitt utsette for vald frå ein person dei har ein nær relasjon til. For dei aller fleste er det ein sambuar eller ektemake som er overgriparen. I 2007 oppgav berre éin prosent av bebuarane på krisesentra at overgriparen var ein ukjend person. Det same gjeld for dagbrukarane.¹²

5.2 Eit tilbud til valdsutsette kvinner og menn

5.2.1 Eit likeverdig tilbud til begge kjønn

Vald i nære relasjonar rammar kvinner og barn i mykje større utstrekning enn menn. Med bakgrunn i kjønnskarakteren til valden oppretta krisesentra eit «kvinnerom» der kvinner er skjerma frå menn.¹³ Dei eksisterande krisesentra er derfor eit tilbud til kvinner og barn.

¹¹ Anja Bredal i Storberget, Braathen, Rømming, Skjørtén og Aas-Hansen (red.) (2007) *Bjørnen sover. Om vold i familien*. Aschehoug.

¹² Hirsch og Nørgaard (2008) *Rapportering fra krisesentrene 2007*. Statistisk sentralbyrå.

¹³ Botnedal og Nilsen (2009) *Kvinnerommet. Jubileumshefte for Krisesenterbevegelsen*. Krisesentersekretariatet.

I dei siste åra er det blitt stilt spørsmål ved om krisesenter skal opne for valdsutsette menn. Norsk Krisesenterforbund (NOK) er positivt innstilt, men understrekar at lokalitetane til krisesentra må leggjast til rette for å sikre den fysiske og psykiske integriteten til den enkelte. NOK viser til erfaringar frå medlemssenter som har eiga leilegheit som kan brukast av menn.¹⁴ Krisesentersekretariatet er negativt innstilt og meiner at det vil vere vanskeleg å halde krisesentra ved like som eit trygt lågterskeltilbod dersom sentra blir opna for menn. Dei framhevar at det vil vere særleg problematisk å avgjere om ein mann er valdsutsett, eller om han er ein overgripas som leiter etter offeret sitt. Omsynet til kvinner som har klare restriksjonar når det gjeld samvær mellom personar av ulike kjønn, blir også framheva som eit argument for at det skal vere skilde tilbod for menn og kvinner. Krisesentersekretariatet seier seg samd i at valdsutsette menn kan ha behov for hjelpetiltak, men meiner at eit eventuelt tilbod til menn må opprettast uavhengig av dei eksisterande krisesentra.

Å skjerme kvinner frå vald utført av menn kan sjåast i eit likestillingsperspektiv. Dette synet ligg til grunn for verksemda til Krisesentersekretariatet og dei fleste krisesentra. Vald mot kvinner blir rekna som eit forhold som skaper, held ved like og vidarefører diskriminering av kvinner. FN's kvinnekomité meiner såleis at vald mot kvinner kjem inn under diskrimineringsforbodet i artikkel 1 i kvinnekonvensjonen.¹⁵ Dette perspektivet ligg også til grunn for kvinnevaldsutvalet si utgreiing og for Europarådet sine tilrådingar om minimumsstandardar for hjelpetiltaket til valdsutsette kvinner.¹⁶ Samtidig skal ein ta omsyn til diskrimineringsforbodet i andre konvensjonar, til dømes nemner artikkel 14 i den europeiske menneskerettskonvensjonen kjønn som eige diskrimineringsgrunnlag. Det følgjer også av menneskerettslova at alle menneske skal vernast mot vald.¹⁷ Dette gjer det vanskeleg å lovfeste eit krisesentertilbud til kvinner der menn med eit

eventuelt tilsvarende behov blir ekskluderte. Departementet meiner at det er rom for å ta vare på begge dei to likestillingsperspektiva i lova, slik at tilbodet rettar seg mot det reelle behovet kvinner og menn har for eit krisesentertilbud.

Per i dag er det dokumentert eit vesentleg større behov for krisesentertilbud til kvinner enn til menn. Undersøkingar og erfaring viser at også menn er utsette for vald i parforhold, både heterofile og homofile.¹⁸ Samtidig er det eit dokumentert behov for krisehusvære til menn som er utsette for menneskehandel, tvangsekteskap og æresrelatert vald. Forskarar har peika på at valdsutsette menn har mange av dei same hjelpebehova som valdsutsette kvinner.¹⁹ Kor stort omfanget av dette hjelpebehovet er, og korleis eit tilbod best kan utformast, er derimot usikkert.

I høyringsnotatet blei det foreslått at kommunen si plikt til å sørgje for eit krisesentertilbud skulle omfatte personar utsette for vald i nære relasjonar, uavhengig av kjønn. På bakgrunn av høyringsrunden har departementet vurdert det som meir tenleg å nemne dei to kjønna spesifikt i lovteksten, i tillegg til å nemne barn som brukargruppe.²⁰

Ved å påleggje kommunane å sørgje for eit krisesentertilbud til begge kjønn ønskjer departementet å ta høgde for at personar blir utsette for vald i samanhengar som ein ikkje var merksam på for få år sidan. Kunnskap om vald i nære relasjonar, og om kva behov dei valdsutsette har, er framleis mangelfull. Det inneber at framtidig forskning kan komme til å avdekkje ein annan realitet enn den vi kjenner i dag. Kommunen vil derfor etter denne lova få ei plikt til å sørgje for krisesentertilbud til begge kjønn, og plikt til å tilpasse tilbodet i tråd med dei behova brukarane har, medrekna kjønnsspesifikke behov.

For å styrkje kunnskapsgrunnlaget når det gjeld behovet for krisehjelp til valdsutsette menn, har departementet gitt NKVTS i oppdrag å undersøkje problemstillinga kring vald og overgrep mot menn i nære relasjonar og finne ut kva hjelpebehov

¹⁴ Fire medlemssenter av Norsk Krisesenterforbund gir eit tilbod til menn under gitte vilkår.

¹⁵ FN's kvinnekonvensjon av 18. desember 1979; FN's kvinnekomité (CEDAW) General recommendation No.19 (1992) *Violence against women*, jf. kapittel 3.

¹⁶ NOU 2003: 31 *Retten til et liv uten vold. Menns vold mot kvinner*. Kelly og Dubois (2008) *Combating violence against women: minimum standards for support services*. Directorate General of Human Rights and Legal Affairs, Council of Europe.

¹⁷ Den europeiske menneskerettskonvensjonen av 4. november 1950, FN's konvensjon om sivile og politiske rettar av 16. desember 1966 og FN's konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettar av 16. desember 1966 blei inkorporerte gjennom menneskerettslova av 21. mai 1999 og gjeld som norsk lov. Det same gjeld FN's konvensjon om barnrettane av 20. november 1989, jf. kapittel 3.

¹⁸ Haaland, Clausen og Schei (red) (2005) *Vold i parforhold – ulike perspektiver. Resultat fra den første landsdekkende undersøkelsen i Norge*. NIBR-rapport 3/05. Norsk institutt for by- og regionforskning.

¹⁹ 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; Hirsch og Nørgaard (2008) *Rapportering fra krisesentrene 2007*, Statistisk sentralbyrå; Bredesen Nordfjell (2008) *Menn utsatt for vold i nære relasjoner. En vurdering av omfang og hjelpebehov sett i lys av eksisterende forskning og Reformers erfaringer*, Reform.

²⁰ Når det gjeld barn, sjå kapittel 7.1.

valdsutsette menn har. Rapporten skal ferdigstillast hausten 2009.

5.2.2 Synspunkt frå høyringsinstansane

Ei overvekt av høyringsinstansane er positive til at kommunen skal få ei plikt til å sørgje for eit krisesentertilbud til begge kjønn. Det gjeld krisesentra og paraplyorganisasjonane deira, fleirtalet av kommunane og ulike fagmiljø og interesseorganisasjonar. Mange høyringsinstansar understrekar at det eksisterande krisesentertilbudet til kvinner ikkje må forringast, samtidig som det blir gjort klart at også menn må få eit tilbud av tilsvarende kvalitet.

Den kjønnsnøytrale tilnærminga i lovutkastet førte derimot til reaksjonar.

Fleire meiner at lova må ha eit tydeleg kjønnsperspektiv, og at ei kjønnsnøytral lovgiving kan føre til at tilbudet til kvinner og tilbudet til menn blir samlokaliserte. *Avdeling for kvinnerett, Universitetet i Oslo* uttaler såleis:

«En kjønnsnøytral lov sender ut signaler om at kvinner og menn har samme problemer og behov. Dette kan i praksis føre til at det i kommunenes tilrettelegging av krisesentertilbudet ikke tas tilstrekkelig hensyn til voldens kjønne karakter, herunder kvinnelige brukeres situasjon og behov.

(...) Det følger av kvinnekonvensjonen at integritetsvernet, herunder et lovfestet krisesentertilbud, for å være tilgjengelig og adekvat, må ta hensyn til voldens kjønne omfang, karakter og konsekvenser. Det er tvilsomt om en kjønnsnøytral krisesenterlov vil gi voldsutsatte kvinner tilstrekkelig faktisk og rettslig beskyttelse.

(...) Avdeling for kvinnerett anbefaler på denne bakgrunn at lovens formålsparagraf omformuleres slik at det framgår at loven omfatter vold i nære relasjoner med særlig sikte på voldsutsatte kvinner. En slik formulering vil ikke utelukke menn som utsettes for vold i nære relasjoner.

(...) Konsekvensene av en kjønnsnøytral utforming, i form av samlokalisering, vil kunne få negativ betydning for krisesentertilbudets tilgjengelighet og adekvans for kvinner og barn. Det er en reell fare for at store grupper kvinner (...) vil støtes bort. Samlokalisering kan også føre til svekket sikkerhet.»

Institutt for samfunnsforskning (ISF) uttaler:

«Studien vår bekrefter at unge menn som er utsatt for tvangsekteskap eller æresrelatert vold fra egen eller partners familie, inkludert unge homofile menn, har særlige problemer med å

finne bolig i en akutt situasjon. Dette henger selvsagt sammen med at krisesentrene, med få unntak, ikke tar imot menn. Det blir imidlertid galt å si at krisesentrenes kvinnefokus er årsak til at menn ikke har et godt nok tilbud (...). Vi vil påpeke at de samme kulturelle årsaker som medvirker til at disse mennene trenger et krisesentertilbud, tilsier at man ikke bør samlokalisere dette tilbudet med krisesentre for kvinner.»

Krisesentersekretariatet og medlemssentra deira er også skeptiske til ei kjønnsnøytral lovgiving. *Oslo krisesenter* er her representativ:

«Vi kan lett tenke oss at kommuner med en presset økonomi for å spare penger samlokalisere tilbudene til kvinner og menn, slik at det som er formulert som et unntak i høringsnotatet, blir hovedregelen.»

Også *Politidirektoratet* ser «faren for at en eventuell samlokalisering kan øke enkelte av målgruppens individer sin terskel for å oppsøke krisesentrene».

Reform – ressursenter for menn – er også kritisk til det kjønnsnøytrale lovforslaget i høyringsnotatet, men har eit anna utgangspunkt:

«Departementet kommer med kjønnsnøytrale anbefalinger om hvordan kommunene bør utforme krisesentertilbudet, men dette gjenspeiles ikke i forslag til lovtekst. Reform anser det hensiktsmessig å bruke begrepene menn og kvinner også i lovteksten. Dette (...) vil hindre at kvinner og barn leses inn som eneste naturlige tolkning og som eneste målgruppe som kommunen trenger å tilpasse et tilbud overfor (...). Videre frykter Reform at uten en presisering i lovforslaget om at menn er en målgruppe, vil ikke kommunene gjøre jobben med å tilby og tilrettelegge et krisesentertilbud for mannlige målgrupper.»

Likestillings- og diskrimineringsombudet peikar på at det ikkje vil vere problematisk å ha separate tilbud for kvinner og menn så lenge kommunen sikrar eit likeverdig tilbud for begge kjønn:

«Likeverdig tilbud innebærer ikke at menn og kvinner skal ha identiske tilbud, men at de ulike tilbudene må ha like god kvalitet.»

Ei lang rad andre høyringsinstansar støttar også at begge kjønn skal sikrast eit tilbud, samtidig som dei er opptekne av at butilboda må vere fysisk skilde.

Likestillingssenteret (Stiftelsen Kvinneuniversitetet) har eit viktig tilleggspoeng:

«Det er også essensielt at dette tilbudet [krise-tilbud for menn] gjøres kjent for allmennheten, og at det arbeides for å redusere tabuer knyttet til vold mot menn i nære relasjoner.»

Kommunenes Sentralforbund (KS) uttaler:

«Lovforslaget er kjønnsnøytralt, og KS mener forslaget pålegger kommunene en plikt til også å sørge for et døgnåpent overnattingstilbud til voldsutsatte menn, noe som svært få krisesentre har i dag. I kommentarene heter det at menn og kvinner som hovedregel ikke skal gis et tilbud under samme tak. Det er gode faglige argumenter for en slik konklusjon, men det betyr samtidig at kommunene får ansvaret for å utvide dagens krisesentertilbud. Dette må skje på ulike måter, fordi kommunene har ulike strukturelle forutsetninger, og fordi de eksisterende krisesentrene vil forholde seg ulikt til å gi et tilbud til menn.»

Dette er eit syn som blir delt av fleire kommunar som ottast dei potensielle kostnadene som ligg i at det eventuelt må byggjast opp eigne tilbud til menn.

5.2.3 Vurdering og forslag frå departementet si side

Departementet har vurdert å ta inn i formålsføresegna at lova skal ta særleg sikte på å verne valdsutsette kvinner. Departementet har komme til at ei slik formulering ikkje er nødvendig for å gi kvinner godt nok vern. Departementet vurderer det slik at det å ta inn eit særleg vern for kvinner i formålsføresegna, også kan signalisere at tilbudet til menn skal ha lågare prioritet enn tilbudet til kvinner, noko som kan komme i konflikt med ymse diskrimineringsforbod.

Det at ein i lovteksten nemner begge kjønn, er ei presisering av at tilbudet skal tilpassast særlege behov hos kvinner og hos menn. Korleis tilbudet konkret skal utformast, er i stor grad kommunane sitt ansvar. Departementet føreslår likevel ei ny føresegn i § 3 i lovforslaget om at tilbudet skal tilpassast behova til kvar enkelt brukar. Forslaget er i tråd med Likestillings- og diskrimineringsombodet si tilråding. Kjønn er her éin av fleire faktorar som individuell tilpassing skal vurderast i forhold til.

Departementet vil understreke at tanken bak ei kjønnsnøytral lovgiving ikkje har vore at kvinner og menn skal bu på same stad eller nytte dei same opphaldsromma. Separate butilbod for kvinner og menn var formulert som ein hovudregel i høyringsnotatet. På bakgrunn av høyringsrunden har departementet valt å ta inn eit eige punkt i § 2 om at butilboda til kvinner og menn skal vere fysisk skilde, et-

tersom departementet reknar dette som ein særleg viktig kvalitet ved tilbudet. Departementet vil slik understreke at det å halde tilbudet ved like som eit lågterskeltilbud er grunnleggjande.

Lova tek med dette sikte på å ta omsyn til to ulike likestillingsperspektiv: Det eine perspektivet går ut på å fremje *særskild* likestilling for kvinner ved å sikre eit særleg vern for den gruppa som ut frå erfaring er mest utsett for vald i nære relasjonar. Ein tek såleis inn over seg at den valden menn utøver mot kvinner, er ei likestillingsmessig utfordring som spring ut av at kjønna er ulike, og som ein må ta omsyn til innanfor rammene for denne lova. Det at tilbudet omfattar begge kjønn, skal ikkje få negative verknader for tilbudet til kvinner. Det andre perspektivet går ut på å fremje *generell* likestilling mellom kjønna ved at kvinner og menn som er utsette for vald i nære relasjonar, får likeverdige tilbud sett i forhold til det reelle behovet for krisehjelp.

5.3 Personar utan lovleg opphald i Noreg

5.3.1 Vurdering av behovet for ein forskriftsheimel

I sosialtenestelova, pasientrettslova, barnetrygdlova og ekteskapslova blir det stilt krav om lovleg opphald i Noreg som vilkår for å nyte godt av dei fleste av dei ordningane og velferdsgoda som desse lovene gir rett til.²¹ Departementet har derfor vurdert behovet for å ta inn ein liknande forskriftsheimel i krisesenterlova. I høyringsbrevet blei høyringsinstansane bedne om å uttale seg om behovet for ein slik heimel.

Det finst inga heilskapleg oversikt over kor mange av dagens krisesenterbrukarar som kan ha ulovleg opphald i Noreg. Den oversikta som finst, gjeld berre kvinner utsette for menneskehandel som har fått hjelp frå Rosa-prosjektet. I 2007 oppheldt 17 av 37 kvinner i prosjektet seg illegalt i Noreg.²² Etter inntaket i Rosa-prosjektet søkte dei om

²¹ Sjå til dømes forskrift til sosialtenestelova, der bruken av lova er avgrensa i forhold til personar som ikkje har lovleg opphald i Noreg (§ 1-1), personar som har tilbud om opphald i statleg mottak (§ 1-2), personar som er busette i ein kommune etter avtale mellom utlendingsstyresmaktene og buseiingskommunen (§ 1-2a), og personar som ikkje bur i riket (§ 1-3).

²² I tillegg var seks asylsøklarar, to hadde fått innvilga opphald, fire var frå EØS-land, og sju hadde lovleg opphald på anna vis. Krisesentersekretariatet (2007) *Årsrapport 2007 ROSA*.

å få innvilga refleksjonsperiode.²³ Også andre kvinner utan lovleg opphald kan tenkjast å oppsøkje eit krisesentertilbud. Det kan vere asylsøkjjarar eller andre som har søkt om opphaldsløyve, fått endeleg avslag og har oversete utreiseferien. Det kan også vere visumppliktige kvinner som har oversete visumperioden og fremja søknad om opphaldsløyve i Noreg.²⁴

Det blir ikkje stilt noko krav om at brukarane av det eksisterande krisesentertilbudet skal ha lovleg opphald i Noreg. Krisesentra er eit lågterskeltilbud til alle valdsutsette kvinner og barna deira. Brukarane har rett til å vere anonyme overfor kvarandre og overfor dei tilsette, men den daglege leiaren for krisesenteret skal vite kven brukarane er. Den daglege leiaren har derimot ikkje innsyn i brukarane sin opphaldsstatus i Noreg. Eit krisesenter eller tilsvarende butilbod vil også etter det lovforslaget som her ligg føre, ha avgrensa høve til å innhente informasjon om opphaldsstatusen til ein brukar. Det vil derfor bli praktisk vanskeleg å avklare om ein brukar har lovleg opphald eller ikkje.

Krisesenterlova rettar seg mot kommunane og regulerer derfor ikkje rettar og plikter til enkeltpersonar på same måten som sosialtenestelova. Krisesentertilbudet er eit lågterskeltilbud til menneske i ein valdssituasjon, og butilbodet er per definisjon mellombels. Den oppfølginga og rettleiinga som lova skisserer, særleg i reetableringsfasen, vil for dei fleste brukarar vere knytt til det ordinære tenesteapparatet i kommunen, og såleis følgje lover og regelverk som gjeld for desse tenestene. Dette er argument for ikkje å ta inn eit krav om lovleg opphald i denne lova.

Departementet meiner at ei nærliggjande samanlikning vil vere med barnevernlova. Barnevernlova har ingen slik forskriftsheimel, men lova er gjort gjeldande for alle som oppheld seg i riket, uavhengig av opphaldsstatus, i tråd med diskrimineringsforbodet i barnekonvensjonen. Ein forskriftsheimel som kan innebere at personar utan lovleg opphald som blir utsette for vald i nære relasjonar, blir avskorne frå å nytte eit krisesentertilbud, kan på same måten komme i konflikt med dei menneskerettslege forpliktingane Noreg har teke på seg.

§ 37 sjette ledd i utlendingsforskrifta seier at kvinner utan busetjingsløyve som bryt ut av eit samlivsforhold der kvinna eller eventuelle barn er blitt mishandla, skal givast opphaldsløyve i Noreg på sjølvstendig grunnlag. Dette inneber at reint teoretisk skal kombinasjonen «utsett for vald» og «endeleg avslag» ikkje kunne førekomme. I røynda vil det vere slik at eit krisesenter eller tilsvarende butilbod ikkje har høve til å overprøve den bevisvurderinga utlendingsstyresmaktene har gjort når det gjeld om ein brukar har vore utsett for mishandling. Til dømes er det ikkje umogleg at ei kvinne som faktisk har opplevd mishandling, likevel får avslag i UDI/UNE fordi forholdet ikkje blir halde for å vere tilstrekkeleg sannsynleggjort, og at kvinna deretter oppsøker eit krisesenter eller eit tilsvarende butilbod.

5.3.2 Synspunkt frå høyringsinstansane

Hovudparten av høyringsinstansane uttaler seg mot ein forskriftsheimel og grunngir det med at tilbodet må gjelde for alle, uavhengig av opphaldsstatus. *Trondheim kommune* understrekar at «det viktigste perspektivet er å gi krisehjelp til alle personer som oppsøker tilbudet».

Integrerings- og mangfaldsdirektoratet (IMDi) viser til erfaringar frå tvangsekteskapsaker, der det vil kunne vere behov for eit akutt tilbod til valdsutsette sjølv om opphaldsstatusen ikkje er klar. *IMDi* skriv:

«Det må ikke aksepteres at personer må fortsette å leve i truende eller voldelige omgivelser på grunn av manglende oppholdstillatelse.»

Kirkens Bymisjon er til liks med fleire av høyringsinstansane oppteken av den særleg utsette stillinga til denne gruppa:

«Personer uten lovlig opphold, eller med en oppholdstillatelse som er knyttet til partnerens opphold, kan være i en spesielt sårbar situasjon i forhold til vold og utnyttning. At loven gjelder for alle som oppholder seg i Norge, er derfor avgjørende».

Krisesentersekretariatet og medlemssentra deira understrekar at kvinner som fyller kriterium for å ta imot eit krisesentertilbud, ikkje må tvingast til å bu på eit asylmottak.

MiRA – Ressurssenter for innvandrere- og flyktningkvinner meiner at ein slik forskriftsheimel vil stride mot hovudomsynet bak lovforslaget:

«Vi stiller oss sterkt kritiske til evt. forskrifter som har til hensikt å begrense kommunens ansvar for å sikre at personer som bor eller opp-

²³ Dersom ein trur at ein person er utsett for menneskehandel, kan UDI gi eit avgrensa og mellombels arbeids- eller opphaldsløyve. Det blir då anten gitt eit løyve for seks månader (kalla refleksjonsperiode) eller eit nytt mellombels arbeids- eller opphaldsløyve som varer i opptil eitt år, jf. <http://www.udi.no>.

²⁴ Departementet gjer merksam på at det at ein har søkt om opphaldsløyve, ikkje gjer opphaldet lovleg.

holder seg midlertidig i kommunen og er utsatt for vold eller trusler om vold i nære relasjoner, har tilgang til et godt og helhetlig krisesentertilbud. Det vil være klart i strid med Norges internasjonale menneskerettslige forpliktelser dersom kvinner uten oppholdstillatelse nektes vern mot vold av norske myndigheter – inkludert kommunene.»

Landsorganisasjonen (LO) skriv i si høyringsfråsegn:

«Når det gjelder forskriftshjemmel tilsvarende sosialtjenesteloven mht. de som oppholder seg ulovlig i landet, er LO i sterk tvil om det skal kreves at ansatte ved krisesentrene avviser og varslar. Det vil også være inkonsekvent å avvise en voldsutsatt ved et lavterskel krisetilbud fordi vedkommende ikke har lovlig opphold. Men det kan tenkes at et begrenset tilbud skal gjelde for disse, slik at de skal mottas, gis støtte, informasjon, opphold og hjelp, men ikke nødvendigvis over lengre tid.»

Fleire høyringsinstansar har også vore opptekne av dei moglege handhevingsproblema ein forskriftsheimel vil kunne føre med seg. *Politidirektoratet* uttaler såleis:

«Når det gjelder personer uten lovlig opphold i Norge, mener vi det ikke er hensiktsmessig å utarbeide en egen forskriftshjemmel som begrenser kommunens ansvar overfor voldsutsatte som ikke har lovlig opphold i Norge. Man bør ikke forutsette at kommunene skal besitte nok kunnskap om utlendingslovgivningen til å kunne avgjøre hvilke typer søknader som gir lovlig opphold og hvilke som ikke gjør det. Kommunene vil uansett måtte fortsette dagens praksis med å innhente informasjon fra utlendingsmyndighetene (politi og UDI) angående den enkelte persons oppholdsstatus. Det er vår oppfatning at dagens lovverk (utlendingslov, sosialtjenestelov, barnevernlov og helsetjenestelov) i tilstrekkelig grad legger føringer for hvilke tjenestetilbud personer har i henhold til oppholdsstatus.»

Nokre få høyringsinstansar, inkludert ein del kommunar, meiner at det bør utarbeidast ein forskriftsheimel som avgrensar kommunen sitt ansvar overfor valdsutsette med ulovleg opphald. *Arbeids- og velferdsdirektoratet* skriv:

«Vi mener det vil kunne bidra til å undergrave lov- og regelverk for hva som er lovlig opphold om kommunene (eller andre med ansvaret) lar personer med ulovlig opphold bo (gratis) på kri-

sesentre. På den annen side er det behov for særskilte bestemmelser for å ivareta dem som er utsatt for tvang og/eller som ikke kan dra omsorg for seg selv.»

Andre høyringsinstansar meiner at det bør givast ein forskriftsheimel for å hjelpe kommunane i si tolking av ansvaret. *Helsedirektoratet* uttaler såleis:

«Vi støtter dette (en forskriftshjemmel) med utgangspunkt i risiko for både en uensartet praksis og en situasjon der kommunene stilles innfor en lovmessig urimelig situasjon. Uansett hvilken løsning som velges, må den ikke gå på akkord med menneskerettighetene eller barn rettighetene, som gjelder som norsk lov».

5.3.3 Vurdering og forslag frå departementet si side

Departementet viser til at hovudparten av høyringsinstansane går mot ein forskriftsheimel som gir høve til å avgrense krisesentertilbudet overfor valdsutsette utan lovleg opphald. Departementet vurderer det slik at det lovforslaget som ligg føre – saman med andre lover og forskrifter som regulerer tenestetilboda i kommunane – vil gjere det mogleg å etablere nødvendig samarbeid med politiet og utlendingsstyresmaktene. Det kan ikkje seiast å eksistere eit reelt behov for ein slik heimel spesielt knytt til krisesentertilbud.

Departementet vurderer det som viktig for truverdet og tilliten til krisesentertilbudet generelt i samfunnet, og spesielt hos potensielle brukarar, at brukarar kan stole på at dei blir tekne på alvor med si frykt og si historie. Eit krisesenter er der for å verne personar mot vald og overgrep. Departementet meiner derfor at høvet til å gi vidare opplysningar om ein brukar som kjem inn under teieplikta, må vere avhengig av om det kan reknast som ein del av kommunen sine oppgåver etter lova å gi slike opplysningar vidare. Sjå også kapittel 8.2 om teieplikt.

Departementet legg vekt på at ei slik forskrift om lovleg opphald vil vere vanskeleg å praktisere, og at forskrifta lett kan komme i strid med dei menneskerettslege forpliktingane Noreg har teke på seg. Departementet meiner også at det er viktig at teieplikta generelt blir forvalta på ein måte som samsvarer med kommunen sine oppgåver etter lova.

Departementet føreslår derfor ingen endringar i lovforslaget på dette punktet.

6 Innhald og kvalitet i krisesentertilbodet

6.1 Kva krisesentertilbodet skal omfatte

6.1.1 Tenester og tiltak som inngår i eit krisesentertilbud

Intensjonen med lovforslaget er å sikre at kommunane tek ansvar for å sørge for eit godt og heilska-pleg krisesentertilbud til kvinner, menn og barn som er utsette for vald i nære relasjonar. Departementet vurderer det slik at eit slikt tilbud kan ta utgangspunkt i dei tiltaka og tenestene som blir gitt i dei eksisterande krisesentra. § 2 i lovforslaget spesifiserer desse elementa nærmare.

Eit døgnoppe tilbod om råd og rettleiing per telefon (telefonvakt)

Krisesentra har erfaring med at mange valdsutsette har behov for å komme i kontakt med hjelpeappa- ratet på kvelds- og nattetid, i helgar, i samband med høgtider og i feriar. I mange tilfelle vil krisesenteret først bli oppsøkt etter at ein har hatt fleire telefon- samtalar frå ein og same person. Det kan ta lang tid før vedkommande bestemmer seg for å bryte ut av eit valdsforhold og eventuelt oppsøkje eit krisesen- ter. For å sikre at valdsutsette har ein stad å vende seg til, ein stad der det er folk til stades heile døg- net alle dagar i året, foreslår departementet at kom- munen skal sørge for eit døgnoppe tilbod som gir råd og rettleiing per telefon. Telefonvakta må ha kompetanse når det gjeld å møte menneske i krise og kunnskap om valdsutsette og kva reaksjonar dei kan ha. Den rette kompetansen i denne brukarretta funksjonen er svært viktig for at den valdsutsette skal bryte ut av ein valdeleg situasjon.

Eit krisesenter eller eit tilsvarande trygt og mellombels døgnoppe butilbod

Eit krisesenter eller eit tilsvarande trygt butilbod der brukarane får støtte, rettleiing og oppfølging, er eit nødvendig tilbod for personar som har behov for fysisk tryggleik i ein mellombels fase. Eit akutt be- hov for eit trygt og sikkert butilbod kan oppstå når som helst på døgnet. Departementet meiner derfor

at kommunen skal sørge for eit krisesenter eller eit tilsvarande trygt og mellombels døgnoppe butilbod til valdsutsette kvinner, menn og barn. Butilbodet skal vere tilgjengeleg for brukarane døgnet rundt alle dagar i året.

Brukarane vil ha ulike behov for støtte, rett- leiing og oppfølging alt etter livssituasjon og krise- forløp. Eit kriseforløp har ulike fasar med ulike kjenneteikn og hjelpebehov.¹ I den første fasen vil mange ha behov for å få hjelp og støtte til å bryte ut av valdsrelasjonen. Det å oppsøkje eit krisesenter kan for mange vere det første steget i denne pro- sessen. Brukarar har vidare behov for hjelparar som er lyttande, og som kan hjelpe til med å kart- leggje både akutte og meir langvarige behov. Man- ge treng hjelp til å få vurdert valdssituasjonen, fa- ren for at valdsbruken skal gjenta seg, og faren for liv og helse, medrekna planlegging med sikte på å redusere risikoen. Somme treng støtte og hjelp til å handtere dei kjenslemessige trauma som har opp- stått i forholdet. Omsorgspersonar vil ofte vere i ein krisesituasjon som kan gjere omsorga for barn mel- lombels vanskeleg, og vil ha behov for avlastning. Somme har behov for følgje til politi og hjelpein- stansar og for praktisk hjelp til å søkje om helse- hjelp, sosial stønad eller valdsalarm, til å finne nytt husvære, osv. Hjelpa må så langt råd er tilpassast dei behova brukarane måtte ha.

Eit krisesenter eller eit tilsvarande trygt og mel- lombels butilbod skal i utgangspunktet ikkje gi be- handling eller terapi. Det å bli møtt med omsorg og nestekjærleik, og det at nokon tek seg tid til å lytte, er det krisesenterbrukarar legg vekt på. Det at ein får møte andre valdsutsette som er i ein tilsvarande situasjon, er også blitt framheva som eit viktig as- pekt ved krisesentra.

Eit krisesenter eller eit tilsvarande butilbod er tenkt for mellombels opphald, der buforma er meint å dekkje behova i ein krisesituasjon, men lo- kala må vere lagde til rette for ulike brukargrupper og sikre den fysiske og psykiske integriteten til den enkelte. Sjå i denne samanhengen også kapittel 5

¹ NOU 2003: 31 *Retten til et liv uten vold. Menns vold mot kvin- ner*. Skogøy (2008) *Arbeid med voldsutsatte kvinner med mino- ritetsbakgrunn*, NKVTS.

om målgruppene for tiltaket og kapittel 7, som omhandler grupper som treng særskild tilrettelegging.

Det kan vere ei stor belastning å bu på eit krisesenter gjennom ein lengre periode. Eit opphald bør derfor vere så kort tid som råd. Det gjeld særleg når det er barn med i biletet. Lengda på opphaldet må tilpassast den tida det tek å gi brukaren støtte i forhold til andre nødvendige hjelpetiltak, og å få på plass nødvendig hjelp for reetablering. Her vil ofte hjelp til å skaffe husvære vere avgjerande. Når spesielt kvinner med barn og kvinner med etnisk minoritetsbakgrunn blir buande lenger enn gjennomsnittet på dei eksisterande krisesentra, er det grunn til å tru at det har samanheng med at det er særleg vanskeleg å hjelpe desse gruppene med å skaffe høveleg husvære. Eit tett samarbeid med det arbeidet kommunen gjer for å skaffe husvære til vanskelegstilte, ville truleg medverke til å forkorte opphaldstida på krisesentra vesentleg.

Eit krisesenter eller eit tilsvarande trygt og mellombels butilbod må ha tilstrekkeleg kompetanse og kapasitet til å gi eit forsvarleg og godt døgnbasert tilbod til valdsutsette. Dette er lettare å få til når senteret eller butilbodet har ein viss storleik. Då får brukarane også høve til å dra nytte av erfaringer andre har, og av meistringsstrategiar andre har nytta.² Der talet på brukarar tillet det, bør dei valdsutsette få tilbod om å delta i gruppesamtalar og nettverksgrupper. Det kan også organiserast ulike kurs og arbeidstreningsprosjekt.³ Storleiken og kapasiteten på kvart enkelt tilbod i eit land som Noreg må likevel vegast opp mot at eit krisesentertilbod må vere tilgjengeleg utan urimeleg lang reiseavstand, også for folk som bur i gravgrendte strøk.

Eit dagtilbod

Dagtilbodet ved krisesentra har utvikla seg over tid og er i dag ein viktig og integrert del av verksemda. Statistisk sentralbyrå si rapportering frå krisesentra viser at det er fleire dagbrukarar enn bebuarar, og det er etterkvart fleire brukarar som berre vender seg til dagtilbodet. Dagtilbodet er for brukarar som har eit alternativt butilbod gjennom eige nettverk, eller som er i ein situasjon der dei ikkje (lenger) deler husvære med valdsutøvaren. Blant kvinner med etnisk norsk bakgrunn er det i dag fleire

som er dagbrukarar enn bebuarar. Erfaring viser at dagtilbodet er viktig også for mange bebuarar etter avslutta opphald på eit krisesenter. Departementet meiner derfor at det er nødvendig å påleggje kommunen eit ansvar for å sørgje for eit dagtilbod, for å nå ut til fleire av dei valdsutsette. Samtidig kan eit dagtilbod medverke til å korte ned opphaldstida ved butilbodet.

Brukarar av dagtilbodet vil på tilsvarande vis som bebuarar ha behov for ulike støtte-, rettleiings- og oppfølgingstiltak, alt etter valds-, trussel- og livssituasjonen. Dagtilbodet bør derfor også ha tilsette med tilstrekkeleg kompetanse og ha den nødvendige kapasiteten til at ein kan komme ulike brukargrupper i møte. Det er i denne samanhengen naturleg å nemne den tidlegare påpeikinga av at tilbodet så langt råd er skal vere individuelt tilrettelagt.

Hjelp til å ta kontakt med andre delar av tenesteapparatet

Dei fleste brukarar av krisesentertilbodet vil ha behov for informasjon om tenester og ytingar frå andre offentlege og private instansar som kan vere til hjelp når det gjeld å kunne bryte ut av eit valdsforhold. Somme brukarar vil også ha behov for hjelp til å oppsøkje andre instansar, som lege, spesialisthelseteneste, politi og advokat, o.a. Departementet meiner at slik hjelp og rettleiing er ein viktig del av eit godt krisetilbod.

Departementet legg til grunn at kommunen vil sørgje for gode rutinar, slik at brukarane av eit krisesentertilbod får informasjon om kva rettar dei har etter gjeldande regelverk, og kva andre tiltak dei kan ha nytte av. Informasjonen kan givast både i skriftleg og i munnleg form, og må så langt råd er tilpassast dei individuelle føresetnadene til mottakaren, som alder, erfaring, kulturbakgrunn, språkbakgrunn o.a. Det må også vere rom for eventuelt å følgje brukaren til møte med dei relevante instansane, jf. § 3 i lovforslaget, som inneheld ei føresegn om nødvendig tolketeneste.

Oppfølging i reetableringsfasen

Krisesentra har erfaringer som viser at mange valdsutsette har behov for tett oppfølging i reetableringsfasen. Dette kan for somme vere avgjerande for at dei ikkje vender tilbake til valdsrelasjonen. Mange har behov for psykososial oppfølging, hjelp til å etablere seg i nytt husvære o.a. Departementet foreslår derfor at kommunen skal sørgje for at brukarar får tilbod om oppfølging i reetableringsfasen.

Departementet vil presisere at oppfølginga i reetableringsfasen i høg grad kjem til å bestå av tiltak

² 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.

³ Somme krisesenter har i dag utvikla slike tiltak for brukarar, jf. kapittel 2.

og tenester som allereie følgjer av gjeldande regelverk, jf. kapittel 2.3. Til dømes har kommunehelsetenesta plikt både etter kommunehelsetenestelova og etter pasientrettslova til å tilby brukarar av krisesentertilbudet forsvarleg og adekvat helsehjelp, medrekna den hjelpa og oppfølginga dei har behov for. Tilsvarande gjeld føresegnene i sosialtenestelova om plikt til tenester og tiltak.⁴ Somme brukarar av krisesentertilbudet vil vere innvandrarar som nyleg har komme til landet. Desse blir omfatta av ordningane i introduksjonslova, som inkluderer norskopplæring og introduksjonsprogram.⁵ Somme vil også ha behov for behandling av spesialisthelsetenesta og assistanse frå politiet og rettsvesenet. Departementet føreset at kommunen legg til rette for godt samarbeid med både statlege og kommunale instansar som brukarane kan ha behov for.

I tillegg vil mange brukarar ha nytte av mindre spesialiserte tiltak i reetableringsfasen, til dømes oppfølgingssamtalar, heimebesøk og sosiale tiltak. Oppfølging i reetableringsfasen kan også givast i form av sjølvhjelpsgrupper og støttenettverk.

Låg terskel for tildeling av tenester frå krisesentertilbud

Eit viktig vilkår for at eit krisesentertilbud skal fungere godt, er at den som oppsøker tilbudet, ikkje skal vere nøydd til å dokumentere behovet for hjelp. Slike krav kan føre til at ein valdsutsett ikkje oppsøker hjelp, og konsekvensen blir at valden held fram.

Departementet meiner at krisesentertilbudet må vidareførast som eit lågterskeltilbud. Det inneber at tilbudet skal vere gratis. Det skal ikkje krevjast eigendel for tenesta, med unntak av eventuelle utgifter til mat til kostpris. Vidare inneber det at enkeltpersonar skal kunne vende seg direkte til eit krisesentertilbud. I utgangspunktet skal ingen valdsutsette avvisast ved eit butilbud eller eit dagtilbud. Kvar brukar må få ei individuell vurdering av sin situasjon og sine behov.

Somme valdsutsette vil vende seg til eit krisesenter/butilbud i ein annan kommune enn bustadkommunen fordi det kjennest tryggare. Somme må flytte til ein annan landsdel. Det inneber at eit krisesentertilbud ikkje må avgrensast til brukarar som er busette i vertskommunen eller i samarbeidande kommunar. Det føreset at kommunane gir tilgang til tilbudet til andre enn eigne innbyggjarar. Sjå i

denne samanhengen omtalen i kapittel 4 av samarbeid og avtalar mellom vertskommunen og bustadkommunane til brukarane.

6.1.2 Synspunkt frå høyringsinstansane

Dei fleste høyringsinstansane støttar forslaget om eit heilskapleg innhald i krisesentertilbudet. Fleire høyringsinstansar etterlyser likevel ei presisering av kommunen sitt ansvar og ein formalisert minstestandard for eit krisesentertilbud. *Likestillings- og diskrimineringsombodet* uttaler såleis:

«Lovforslaget sier ikke noe om minimumskrav til kommunene når det gjelder tilbud om krisesenter. LDO anbefaler departementet å sette opp rammer for hva tilbudene skal inneholde. Likeledes oppfordres departementet til å tydeliggjøre hva som kreves i forhold til kommunenes plikt til oppfølging av ofrene i reetableringsfasen.»

Krisesentra og paraplyorganisasjonane deira meiner at lovteksten kunne ha vore meir detaljert med omsyn til innhaldet i tilbudet.

Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress (NKVTS) framhevar at det i dag er ujamn kvalitet på krisesentertilboda. Senteret går derfor inn for at det bør fastsetjast ein minstestandard for innhaldet i tilbudet. Samtidig kjem dei med denne påpeikinga:

«NKVTS vil understreke viktigheten av å utforme tilbudet på en slik måte at det ikke får institusjonspreg, men beholder en hjemlig atmosfære. Data i forbindelse med vårt pågående forskningsprosjekt om endringer i brukergruppene på krisesentrene, viser at krisesentres utforming – det at de ligner på vanlige hjem – synes å være av stor betydning for beboernes trivsel.»

Fylkesmannen i Finnmark og Fylkesmannen i Oslo og Akershus meiner at det bør utarbeidast forskrift for kommunen sitt ansvar når det gjeld innhaldet i tilbudet. *Fylkesmannen i Oslo og Akershus* uttaler såleis:

«Organisering av et fullverdig krisesentertilbud, slik lovforslaget innebærer, er i seg selv en kompleks oppgave, og vil være en utfordring for kommunene uansett i hvilken grad det eksisterende tilbudet allerede er utviklet og etablert. Fylkesmannen vurderer derfor at det bør utarbeides forskrift også på områder som innbefatter kommunens ansvar og samordning av tjenester. Forskrift her vil etter vårt syn være et viktig bidrag for å få oppfylt lovhjemlingens intensjon om å få til en utvikling av samarbeid, både innad i den enkelte kommune og kommuner imellom, og også at samarbeidet blir mer for-

⁴ Jf. kapittel 2.3.

⁵ Lov 4. juli 2003 nr. 80 om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonslova).

pliktende enn i dag. Det bør for øvrig tas hensyn til behov for overgangsbestemmelser som gir kommunene nødvendig tid til å finne tilfredsstillende løsninger.»

Fleire høringsinstansar meiner at krisesentertilbudet bør vere eit eige og heilskapleg tiltak, og det blir åtvare mot å splitte opp tenester som inngår i krisesenterkonseptet. *Krisesentersekretariatet* uttaler såleis:

«Krisesentrene i sin nåværende form har vist seg å være et godt tilbud for kvinner utsatt for vold og deres barn. Vi ønsker derfor å presisere viktigheten av å videreføre denne formen. Oppstykkning av tilbudet til voldsutsatte kvinner og deres barn kan føre til en forringelse av både kompetanse og det helhetlige tilbudet.»

Norsk Krisesenterforbund skriv i si høringsfråsegn:

«Etter vårt syn vil en slik løsning kunne virke mot målet om å gi et helhetlig tilbud, der grunntanken nettopp er å samle tjenester rettet mot samme målgruppe. Det burde heller ikke være noen tvil om at det faglige miljøet styrkes ved at personalet henter råd og veiledning fra hverandre.»

Fellesskap mot seksuelle overgrep (FMSO) peikar også på at intensjonen med lova er å sikre eit heilskapleg og likeverdig tilbod for alle, og meiner derfor at ei oppsplitting av dei tenestene krisesentra tilbyr, vil vere uheldig:

«Slik FMSO ser det, er krisesentrene i dag et tilbud som har bygget opp tillit hos både brukere, befolkningen generelt og politikere. Det er derfor viktig å videreføre krisesentrene i sin nåværende form, da det har vist seg å være et særs godt tilbud for de voldsutsatte familiene.»

Andre høringsinstansar, mellom anna mange kommunar, legg stor vekt på at det blir lagt opp til ein viss grad av fleksibilitet når det gjeld kva løysingar ein kan velje for krisesentertilboda.

6.1.3 Vurdering og forslag frå departementet si side

Etter ei samla vurdering held departementet fast ved forslaget om kva krisesentertilbudet skal omfatte. Dette er nedfelt i § 2 i lovforslaget. Departementet legg i denne vurderinga vekt på den støtta høringsinstansane har gitt til forslaget.

Departementet føreslår at det blir teke inn ei presisering i lova om at tilbodet så langt råd er skal vere individuelt tilrettelagt, jf. § 3 i lovforslaget. Det blir gjort for å tydeleggjere at kommunen har an-

svar for å sørgje for at tilbodet i størst mogleg grad er tilpassa ulike brukargrupper.⁶

Samtidig vil departementet understreke at eit framtidig krisesentertilbud skal vere retta mot kvinner, menn og barn i ulike livssituasjonar og med ulike behov. Kva behov brukarar har, vil vere avhengig av den valden dei har vore utsette for, familiesituasjonen, eigne ressursar, kunnskap og erfaring – for berre å nemne nokre av dei variablane som gjer at behova vil variere frå person til person. Dette tilseier at støtte-, rettleiings- og oppfølgingstiltak til brukarar av eit krisesentertilbud ikkje kan givast eit standardisert innhald, men vil måtte leggast til rette individuelt.

Dette gjeld også til ein viss grad med tanke på kva element i tilbodet brukarane har mest behov for. Departementet vil understreke at eit grunnleggjande element i eit godt og heilskapleg krisesentertilbud er at brukarane blir møtte av personar som har kompetanse og erfaring i å møte menneske som har vore utsette for vald i nære relasjonar. Samtidig må dei ha god rettleiingskompetanse i forhold til dei behova brukaren måtte ha for hjelp frå andre instansar.

Departementet har merka seg at ein del høringsinstansar synest forslaget er uklart med omsyn til kva ansvar krisesentra skal ha, og kva ansvar kommunane skal ha. Lovforslaget regulerer kommunane sitt ansvar for å sørgje for eit krisesentertilbud, ikkje ansvaret og oppgåvene til krisesentra. Departementet legg derfor til grunn at kommunen vil sørgje for at det blir utarbeidd rutinar og samarbeidsavtalar mellom kommunen og tenesteleverandørar, og mellom kommunen og andre relevante instansar som gir hjelp etter anna regelverk. Slike rutinar og samarbeidsavtalar må utarbeidast anten kommunen vel å drive krisesentertilbudet sjølv, eller om ein gjer avtalar med krisesenter eller andre tenesteleverandørar. Slike avtalar kan nærmare definere ansvarsområdet til partane og arbeidsdelingane mellom dei, og kan dessutan gjere greie for korleis partane skal samarbeide for å ta vare på brukarane på ein best mogleg måte. Avtalane vil variere frå kommune til kommune og må tilpassast i forhold til befolkningsunderlaget og kva andre tenester som er tilgjengelege lokalt.

Ei mogleg løysing kan vere å utvikle eit fullfunksjonskrisesenter på større stader, kombinert med lokale hjelparar og eit trygt mellombels butilbod i griskrendte strøk.⁷ Her kan kommunen til dø-

⁶ Sjå kapittel 5 og kapittel 7.

⁷ Jonassen og Stefansen (2003) *Ideologi eller profesjonstenkning? En statusrapport fra krisesentrene*. Kompetansesenter for voldsofferarbeid.

mes ha ei beredskapsleilegheit med høve til overnatting og lokale hjelparar med spesialkompetanse når det gjeld å møte brukarane. Dette kan fungere som eit første steg i retning av å gi eit fullgodt hjelpetilbud. Departementet føreslår at kommunane, for å samle kompetansen i størst mogleg grad, samlokaliserer bu- og dagtilbodet. Der det er lange reiseavstandar, må kommunane kanskje finne alternative løysingar for at eit dagtilbud skal fungere. Der- som dagtilbodet må samlokaliseras- t med andre til- tak, blir det viktig å leggje stor vekt på informasjon til brukarane, slik at valdsoffer veit at dette er eit til- bod spesielt for dei. Dette vil for mange i denne gruppa vere avgjerande for om dei vil oppsøkje dag- tilbodet.

Departementet vurderer det slik at dei presise- ringane som er gjorde i proposisjonen, og ulike ty- par rettleiingsmateriell, vil gi ein god balanse mel- lom statlege føringar for å skape eit krisesentertil- bod av god kvalitet og kommunane sin fridom til å utvikle gode lokale løysingar.

6.2 Spesielt om informasjons- verksemd retta utetter

6.2.1 Informasjon om vald i nære relasjonar og om krisesentertilbudet

Krisesentra har til no brukt verksemdene sine eige- ne ressursar til å opplyse og informere om eiga verksemd og om valdsproblematikk generelt, både overfor publikum og overfor andre delar av teneste- apparatet.

Etter kommunelova § 4 skal kommunen drive aktiv informasjon om verksemda si. Det vil ikkje minst gjelde når kommunen får ansvar for eit nytt tilbud. Departementet meiner derfor at det ikkje er nødvendig å ta inn ei eiga føresegn om rettleiings- og informasjonsplikt i denne lova.

Departementet vil likevel understreke at å infor- mere om krisesentertilbudet er ein sær- s viktig del av kommunen sitt ansvar. Det må utviklast god og lett tilgjengeleg publikumsinformasjon som er lagd til rette for ulike brukargrupper både når det gjeld språkform og ved at informasjonen er skriven på ulike språk både på kommunale nettsider og i skriftleg materiell.

Det er også viktig å spreie informasjon til in- stansar som ikkje utan vidare opplever valdsproble- matikken som spesielt relevant, men som møter mange familiar i kraft av sitt daglege virke, til dø- mes arbeids- og velferds kontor, heimetenes- tene i kommunen, fysioterapeutar, legar og lærarar. Des- se kan ha ei viktig rolle når det gjeld å oppdage vald

og informere om hjelpetiltak til familiar som enno ikkje har søkt hjelp. Det er godt førebyggjande ar- beid å lære opp tilsette i andre delar av tenesteap- paratet i «å sjå vald».

6.2.2 Synspunkt frå høyringsinstansane

Både *Krisesentersekretariatet* og *Norsk Krisesenter- forbund* peikar på at medlemssentra deira held rett- leiing, undervisning og informasjon for å vere ein del av kjernetilbudet. *Krisesentersekretariatet* utta- ler såleis:

«Vi er langt på vei enig i forslaget til innholdet i krisesentertilbudet, men ønsker at dagens utad- rettede virksomhet videreføres. Kommunen har et ansvar for å informere om sine tilbud slik som beskrevet i notatet, og dette blir således ivaretatt. Det er derimot viktig at krisesentrene fortsetter sitt arbeid når det gjelder informasjon om reaksjoner og skadevirkninger hos kvinner som har vært utsatt for vold, og hos barn som er utsatt for/vitne til vold. I dette nevnes også vik- tigheten av at krisesentrenes paraplyorganisa- sjoner opprettholdes. Disse organisasjonene er viktige i informasjonsarbeidet, og som faglig ut- vikler av krisesenteransatte gjennom sine kon- feranser og møter.»

Politidirektoratet tilrår også at det informasjons- arbeidet eksisterande krisesenter utfører, blir vida- reført:

«Politidirektoratet støtter forslagene til krav om innhold i krisesentertilbudet. Krisesentrene har hittil drevet utadrettet informasjonsvirksomhet om krisesentertilbudet og om reaksjoner og skadevirkninger hos kvinner som har vært ut- satt for vold, og hos barn som har vært utsatt for/vitne til vold. I likhet med Vestfold politidi- strikt anbefaler vi at informasjonsarbeidet vide- reføres. I den forbindelse kan det være av be- tydning at krisesentrenes paraplyorganisasjo- ner opprettholdes.»

6.2.3 Vurdering og forslag frå departementet si side

Departementet ser ikkje behovet for å påleggje kommunane ei oppgåve som dei allereie har ansvar for etter gjeldande regelverk.⁸ Departementet vil li- kevel presisere at lovforslaget ikkje legg hindringar i vegen for at paraplyorganisasjonane til krisesentra eller eit krisesenter kan drive informasjonsverk- semd og lære opp tilsette i andre delar av teneste- apparatet, i regi av kommunen eller andre.

⁸ Jf. kommunelova § 4.

6.3 Nærmare om enkelte kvalitetskrav

6.3.1 Heimel for krav til fysisk sikring av lokala

Tryggleik er ein viktig føresetnad for eit godt krisesentertilbud.

Eit tryggingstiltak er at brukarar kan vere anonyme overfor kvarandre om dei ønskjer og har behov for det. Dette har vore fast praksis ved krisesentra for å sikre seg mot at uvedkommande får greie på kvar den valdsutsette oppheld seg, og praksisen går også fram av rundskriv frå departementet,⁹ jf. også § 5 i lovforslaget, som omhandlar teieplikt. Denne paragrafen er utforma med mellom anna tryggleiken til brukarane for auget. Andre individuelle tryggingstiltak er å følgje truga kvinner til avtalte møte utanfor senteret, eller å flytte brukarar til andre senter når ein meiner at det finst eit spesielt behov for vern.

I somme tilfelle vil det vere behov for ymse tiltak i samarbeid med politiet. Risiko- og tryggleiksvurderingar er i første rekkje politiet sitt ansvar, og mange krisesenter har eit godt samarbeid med politiet. Departementet føreset at eit krisesenter/butilbod konsulterer politiet i situasjonar der det for ein kortare eller lengre periode er behov for særlege sikringstiltak, slik tilfellet er også i dag.

Det er stor variasjon når det gjeld kva tryggingstiltak krisesentra set i verk overfor brukarar.¹⁰ Departementet meiner at spørsmålet om tryggleik i større grad bør bli eit tema for debatt og utveksling av erfaringer mellom krisesentertilboda og andre aktørar som kjem i kontakt med brukarar. I andre land er det til dømes utarbeidd felles risikovurderingsverktøy for krisesenter og andre hjelpeinstansar.¹¹ Dette er verktøy som Justis- og politidepartementet vil vurdere i arbeidet mot vald i nære relasjonar.

Dei eksisterande krisesentra har svært varierende fysisk sikring av lokala. Fleire senter har få eller ingen tryggingstiltak, nokre få senter er svært godt sikra, mens det store fleirtalet av senter ligg ein stad midt i mellom. Som ei følgje av lovforslaget

er det sannsynleg at nokre av dei eksisterande krisesentra vil utvide eller innskrenke aktiviteten og slik skifte lokale. Det er kostnadseffektivt at fysisk sikring blir teke med i vurderingane i samband med lokaliseringsspørsmålet. Departementet legg til grunn at kommunen vil sørgje for at eit krisesenter eller tilsvarande butilbod er forsvarleg sikra. Særleg bør ein vurdere behov for forsvarleg sikring av dører og vindauge, videoovervaking med lys og rørslesensorar tilpassa bygningstype og lokalisering, og eventuell alarm knytt til politiet. I ei slik vurdering er det viktig å ta omsyn til tryggleiken både til brukarar og til dei tilsette. Departementet tilrår at spørsmålet om fysisk sikring blir utgreidd nærmare, og føreslår på bakgrunn av dette ein forskriftsheimel som gjer at det kan stillast krav til fysisk sikring av lokala.

6.3.2 Heimel for kompetansekrav

Kunnskap og kompetanse er ein føresetnad for at valdsutsette kvinner, menn og barn skal bli møtte på ein god måte av hjelpeapparatet. Det er særleg viktig at personar som står for telefontenesta, for drifta av eit krisesenter eller eit tilsvarande bu- og dagtilbod og for oppfølging i reetableringsfasen, har kunnskap om det å vere utsett for vald, kva hjelpebehov personar utsette for vald har, og korleis desse behova kan møtast.

På oppdrag frå Barne- og likestillingsdepartementet har Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress (NKVTS) gjennomført ei utgreiing som vurderer kva kompetanse som bør finnast på eit krisesenter, sett i lys av dei oppgåvene krisesentertilbodet har.¹² NKVTS tilrår at medarbeidarar bør ha kunnskap om å møte menneske i krise, moglege reaksjonar, verknader av valdsbruket og andre tilstandar som følgjer med det å vere utsett for vald i nære relasjonar. Medarbeidarar bør også ha kunnskap om kvar valdsutsette kan få hjelp, og kva type hjelp det er mogleg å få. Det blir understreka at medarbeidarar ikkje har behov for utdanning i behandlingsmetodar, men at dei bør ha kunnskap nok til å identifisere ulike tilstandar hos brukarane, slik at dette kan formidlast vidare til dei rette instansane. NKVTS tilrår vidare at den daglege leiaren av eit krisesenter bør ha utdanning frå høgskule eller universitet, helst frå helse- eller sosialfaglege utdanningar. Dei bør også ha kunnskap om administrasjon og leiing. Det blir understreka

⁹ Rundskriv Q-1/2008 *Retningslinjer for statstilskudd til krisesentre og voldtektssentre*. Barne- og likestillingsdepartementet.

¹⁰ 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.

¹¹ Til dømes har ein del krisesenter i Sverige teke i bruk eit risikovurderingsverktøy utvikla av valdsforskaren Hans Ekbrand. I Storbritannia nyttar ein såkalla Multi-Agency Risk Assessment Conferences (MARAC).

¹² Jonassen, Sogn, Mathiesen Olsvik og Hjemdal (2008) *Kunnskap – kvalitet – kapasitet. En nasjonal utredning om krisesentrenes kompetanse og tilgjengelighet*. Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress.

at slike krav bør innførast over tid. Mange av dei som i dag er tilsette i denne typen stillingar ved krisesentra, har realkompetanse etter mange års erfaringer frå arbeid ved krisesenter. Den erfaringsbaserte kunnskapen bør ein ta vare på.

Departementet vil understreke at ein bør vere tilbakehaldne med å stille krav i lovverket til spesi- fikk formell kompetanse. Når eit tilbod skal nå ut til brukarar over heile landet, er det viktig at ikkje rigi- de krav til formell utdanning gjer det vanskeleg, særleg for utkantkommunar, å levere tenesta. Når kommunesektoren er tillagd ansvaret for å løyse ei oppgåve, så vil kommunane også vere ansvarlege for å tilsetje nødvendig og tilstrekkeleg personell med relevant kompetanse. Mange av dei krava om kunnskap hos personalet som er nødvendig for å gi eit godt tilbod til brukarane av eit krisesentertilbud, kan også tilførast ved å gjennomføre kurs og opplæ- ringstiltak for dei tilsette.

Etter ei nærmare avveging mellom ulike omsyn har departementet komme fram til at lovforslaget bør innehalde ein forskriftsheimel som kan opne for høvet til å stille kompetansekrav til visse stillin- gar i eit krisesentertilbud. Det bør vurderast om det skal stillast krav til visse brukarretta stillingar. Sær- leg gjeld det barnefagleg kompetanse, sett i lys av at svært mange barn oppheld seg på eksisterande krisesenter. Samtidig bør det vurderast om det skal stillast kompetansekrav til den daglege leiaren. Ein slik forskriftsheimel kan medverke til å sikre at brukarar som er i ein sårbar situasjon, blir møtte på ein adekvat måte, uavhengig av kven som driv eit krisesenter eller tilsvarende bu- og dagtilbod. Kor- leis ei slik forskrift skal utformast, og om krava eventuelt skal knytast til visse stillingar, må vurde- rast nærmare. Ein heimel kan eventuelt utformast etter mal frå § 5 i forskrifta til barnevernlova om krav til kvalitet i barneverninstitusjonar.

6.3.3 Synspunkt frå høyringsinstansane

Dei fleste av høyringsinstansane er opptekne av sa- manhengen mellom kvaliteten i tilbodet og kompe- tanse. Det er delte meiningar om det er nødvendig å regulere dette gjennom lov/forskrift. Mens some meiner at slike krav er heilt nødvendige, er and- re opptekne av at ansvaret må overlatast til kommu- nane/verksemdene.

Hovudparten av dei høyringsinstansane som ut- taler seg, også fleire kommunar, meiner at det bør stillast krav til kompetanse i lov/forskrift. Til dø- mes stiller *Asker kommune* seg positiv til ei lovfes- ting av krisesentertilbodet med formelle kompetan- sekrav. Andre kommunar er meir tvilande til kvali- tetskrav. *Stavanger kommune* understrekar at kom-

munen skal sikre eit fagleg forsvarleg tilbod, men bør stå fritt til å velje kva kompetanse dei ønskjer. *Moss kommune* meiner at dei som lokalt har ansva- ret for å tilsetje personell, må avgjere kva kompe- tansekrav som skal stillast til den daglege leiaren. *Trondheim kommune* meiner at det er den daglege leiaren som må vurdere kva kompetanse tilsette skal ha, men meiner samtidig at det bør stillast krav om kompetanse når det gjeld personale som skal arbeide med barn og unge.

Gol kommune viser til at mindre kommunar har erfaring for at det er ei utfordring å rekruttere per- sonar med rett kompetanse. Kommunen peikar på at dersom det blir stilt for strenge krav til at tilsette ved krisesentra skal ha ein særskild fagkompetan- se, vil det føre til vanskar med å få tilsett personar i slike stillingar.

Mange av faginstansane og kompetansemiljøa synest derimot at det er nødvendig med kompetan- sekrav. *Helsedirektoratet* skriv til dømes i si høyr- ingsfråsegn at det må setjast krav til kompetanse i lova, og at det behovet for kompetanse valdsutsette vaksne og barn har, må gå føre det høvet kommu- nane har til å tilpasse dette lokalt. Omsynet til be- hovet hos brukarar for å bli møtte av eit kompetent krisesentertilbud bør vege tyngst når ein fastset kompetansekrav.

Norsk Krisesenterforbund meiner at krav til kom- petanse må vere ein del av kvalitetssikringa av kri- sesentertilbodet. Vidare meiner Norsk Krisesenter- forbund at det også bør stillast krav til den faglege kvaliteten på tenestene:

«Norsk Krisesenterforbund har pekt på nødven- digheten av et faglig minstemål på krisesentre- ne. Vi vet i dag at det ikke er hvem som helst som søker hjelp på krisesenteret. Mange av kvinnene og barna er sterkt traumatiserte og vil ha behov for adekvat hjelp. Mange forskere hevder at hvordan man møtes i den første tiden av et kriseforløp, kan være avgjørende for hvor- dan kvinnene og barna lykkes i å komme tilba- ke til en normal hverdag. Denne tiden tilbringer mange på krisesenteret. Vi mener derfor det er avgjørende at krisesentrene får gode, faglige metoder som er forankret i forskning på mål- gruppen.»

Mange høyringsinstansar, mellom anna fleire kommunar, har forslag til kva kompetansekrav som bør stillast til eit krisesentertilbud. Fleire går inn for at det skal stillast formelle kompetansekrav til den dagleg leiaren og til brukarretta stillingar, sær- leg til barnefagleg kompetanse. Basert på den høge prosentdelen av minoritetskvinner blant brukarane av krisesentra, meiner ein del høyringsinstansar at også dette må bli reflektert i kompetansekrava. Ein

del høyringsinstansar ber også om at det må stillast krav til skulering og kompetanseheving av tilsette i forhold til nye brukargrupper.

Krisesentra og paraplyorganisasjonane deira, i tillegg til ei rad andre instansar, peikar også på behovet for at det blir sett i gang opplæringsprogram både for tilsette i krisesentertilbud, for frivillige og for tilsette i andre delar av hjelpeapparatet. Til dømes uttaler *Politidirektoratet*:

«Kunnskap innen alle ledd av hjelpeapparatet er sentralt i dette arbeidet. Politidirektoratet vil bemerke at kompetansen om vold og overgrep og konsekvensene av dette må økes i alle instanser i hjelpeapparatet.»

Langt færre har spesielt kommentert spørsmålet om fysisk sikring. *Norsk Krisesenterforbund* er representativt for dei høyringsinstansane som meiner at det er viktig å stille krav til fysisk sikring av lokale:

«Lovforslaget åpner for å hjemle fysisk sikring av krisesentertilbudene i forskrift. Dette støtter Norsk Krisesenterforbund. Behovet for trygghet er selvfølgelig helt sentralt i en slik type tilbud, og det må derfor sikres forsvarlig. I tillegg til tekniske innretninger som alarmer med videre, er bygningsmessige standarder samt bemanningsnorm viktige for den totale trygghetsvurderingen.»

Mange høyringsinstansar meiner at kvaliteten må sikrast ytterlegare gjennom lov-/forskriftsfesting av fleire kvalitetskrav. *Fylkesmannen i Vestfold* viser til at dersom krisesentertilbudet blir lovfasta, kan det føre til reetablering eller nyetablering av fleire senter:

«Vi mener derfor at departementet bør gi en forskrift om krav til kvalitet, både når det gjelder

selve lokalene, sikring av lokaler og faglig kompetanse hos de ansatte (...). Det er imidlertid viktig at kravene må stå i forhold til tilbudets målsetting og målgrupper og den plassen krisesentrene er ment å ha i den offentlige tjenestekjeden, som et lavterskeltilbud, ikke minst i akutte situasjoner.»

Politidirektoratet ser det som ein styrke at kvalitetskravet til tenestene har fått ei eksplisitt formulering i lova, og tilrår også at kvalitetskrava blir utdypa i forskrift, mellom anna for å få same utforming på tilbodet over heile landet.

6.3.4 Vurdering og forslag frå departementet si side

Høyringsfråsegnene illustrerer dei avvegingane som må gjerast i spørsmålet om å leggje føringar i lov/forskrift slik at kvaliteten i tilbodet blir god nok og likeverdig for brukarar i heile landet.

Departementet viser til at når kommunen er tilagd ansvaret for å sørge for eit krisesentertilbud, så er kommunen ansvarleg for å sikre fagleg kvalitet, bemanning, tilrettelegging av lokale, for at tilbodet finst innanfor rimeleg reiseavstand o.a. Departementet har derfor valt å nytte omgrepet «god kvalitet» som uttrykk for ein standard for korleis det nærmare innhaldet i tilbodet skal fastsetjast. At lova inneheld ein slik standard, inneber at dei normene som styrer innhaldet i lova, blir utvikla og endra over tid som ein del av samfunnsutviklinga. Samtidig har departementet valt å halde fast ved forslaget om å innføre ein forskriftsheimel som opnar for at det kan stillast meir presise kvalitetskrav på to område – fysisk sikring av lokale og kompetanse. Dette dreier seg om viktige kvalitetar for brukarane. Lovforslaget er nedfelt i § 2.

7 Kvalitet i tilbudet til enkelte brukargrupper

7.1 Barn

7.1.1 Barn som brukarar

Frå det første krisesenteret starta opp har barn budd saman med mor på krisesenter, men barn har ikkje alltid vore rekna som ei eiga brukargruppe med eigne problem og behov.

Det er om lag 1400 barn som bur på eit krisesenter gjennom eit år, og over halvparten av desse barna er under skulealder.¹

Utgangspunktet er at den føresette, vanlegvis mor, har omsorg for barnet under opphaldet. Barneverntenesta kan derfor ikkje med heimel i barnevernlova plassere eit barn på eit krisesenter åleine. Dette følgjer av at krisesenter ikkje er omfatta av kapittel 5 i barnevernlova om institusjonar, og derfor ikkje utgjer eit aktuelt plasseringsalternativ etter barnevernlova. Krisesentra har verken kompetanse eller myndigheit til å ta på seg omsorgsansvaret for barn i foreldra sin stad. Barn som kjem *åleine* til krisesentra, skal som hovudregel visast til barnevernet. Berre unntaksvís tek krisesentra imot barn under 18 år som ikkje er i følgje med mora eller ein annan omsorgsperson.

Departementet ønskte å tydeleggjere at krisesentertilbudet først og fremst rettar seg mot valdsutsette vaksne, og at det ikkje kan fungere som ei erstatning for plassering i institusjon etter barnevernlova. På bakgrunn av dette valde ein formuleringa «medfølgjande barn» i høyringsnotatet.

Synspunkt frå høyringsinstansane

Somme høyringsinstansar kritiserer at det i høyringsnotatet ikkje er gjort nærmare greie for statusen til barn.

Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress (NKVTS) meiner at barn som bur på eit krisesenter, bør få ein klarare status:

«Den foreslåtte lovteksten når det gjelder barn på krisesentrene synes noe uklar. NKVTS går

inn for et sterkere fokus på barna som selvstendige individer og som en egen brukergruppe med samme rettigheter til støtte og hjelp som de voksenpersonene de kommer sammen med. Det gjelder både under oppholdet på senteret og i oppfølgingsfasen.»

Redd Barna peikar på at barn som opplever vald i familien, sjølv er utsette for vald, og meiner at det er uheldig at § 1 i lovforslaget skil mellom «personar utsette for vald» og «medfølgjande barn».

Også *Barneombudet* er kritisk til omgrepet «medfølgjande barn»:

«Ombudet tror det kan være hensiktsmessig å la være å bruke ordet medfølgende for å vise at barn på lik linje med voksne har egne behov og rettigheter. Fokuset på barns behov for oppfølging på krisesenter vil på denne måten tydeliggjøres.»

Vurderingar og forslag frå departementet si side

Trass i ein stadig aukande aksept for at barn er personar med eigne rettar, viser forskning at barn som opplever vald i nære relasjonar, ofte ikkje blir sedde.² Kvinnevaldsutvalet understreka behovet for å fokusere spesielt på barn i familiar med valdsproblematikk. Departementet har derfor valt å ta inn eit eige kapittel om barn i proposisjonen, og viser dessutan til § 3 i lovforslaget, der det blir gjort klart at barn skal takast vare på på ein god måte og få dei rettane dei har etter anna regelverk.

Departementet vil understreke at barn er sjølvstendige rettssubjekt med eigne rettar og behov. Nemninga «medfølgjande» blei brukt i høyringsforlaget for å understreke at krisesentertilbudet ikkje er eit tilbud som vender seg til barn utan omsorgspersonar. Barn utan omsorg er først og fremst barnevernet sitt ansvar. Departementet er likevel samd med høyringsinstansane i at «medfølgjande» kan vere ei uheldig nemning som gir inntrykk av at barn ikkje har ein sjølvstendig rett til vern mot vald og overgrep, inkludert det å oppleve vald og over-

¹ Jf. kapittel 2.3, som inneheld opplysningar både om barna og om det tilbudet til barn som finst i dag.

² Mullender o.fl. (2002) i NOU 2003: 31 *Retten til et liv uten vold. Menns vold mot kvinner*. Justis- og politidepartementet.

grep i familien. Departementet har derfor i det lovforslaget som no blir fremja, føreslått at § 1 presiserer at krisesentertilbudet skal rette seg mot «kvinner, menn og barn utsette for vald i nære relasjonar».³

7.1.2 Kvalitet i tilbudet til barna

Lovforslaget slår fast at kommunen skal sørje for eit tilbod av god kvalitet, og ta vare på barn på ein god måte. Når det gjeld korleis ein skal ta godt vare på barna, blir det understreka at god kvalitet her må sjåast i lys av dei rettane barn har etter gjeldande regelverk, mellom anna barnekonvensjonen. Barn som bur mellombels på eit krisesenter, har dei same rettane og behova som alle andre barn. I ein slik situasjon vil det ofte krevje særskild tilrettelegging om barna skal få dekt grunnleggjande behov, som behov for omsorg, utdanning, stimulering, leik og aktivitetar.

Barn som oppheld seg på eit krisesenter eller tilsvarande har behov for eigne leike- og aktivitetsrom og trygge uteareal. I tillegg bør det finnast eit eigna rom der ein kan ta imot besøk av venner, så sant tryggleiksforholda tillet det. Det at faste rutinar som barnehage, skule og fritidsaktivitetar blir førte vidare så fram det er mogleg, kan vere viktig for mange.⁴

Etter opplæringslova § 2-1 har barn og unge plikt til grunnskuleopplæring og rett til ei offentlig grunnskuleopplæring. Dersom situasjonen tilseier at barna ikkje kan nytte det ordinære skuletilbudet, må det leggjast til rette for alternative løysingar. Barn som har behov for transport til skule eller barnehage på grunn av tryggleikssituasjonen, eller som har lang reiseveg, bør derfor få tilbod om skuleskyss.⁵ Samtidig er det nødvendig at barn får tilbod om fritidsaktivitetar, og at det blir lagt til rette for at barn kan få leike. Å få gjennomført dette vil i mange tilfelle krevje assistanse frå tilsette ved krisesentertilbudet.

I tillegg kan barn som bur på eit krisesenter, ha behov for å arbeide seg igjennom traumatiske erfaringer. Utgreiingar viser at barn som lever i familiar der det blir utøvd vald, har behov for ein fristad der dei kan utvikle seg og få tankane bort frå den valden

dei har opplevd. Barn som er eksponerte for vald, kan ha behov for eit samtaletilbud. Dette behovet stiller krav til innsikt om barns vilkår og røyndom både hos føresette og hos medarbeidarar ved eit krisesenter/butilbod. Det krev også kunnskap om rettar i forhold til barnevernet og andre delar av hjelpe-, kontroll- og rettsapparatet, i tillegg til fagleg innsikt i meistrings- og overlevingsstrategiar hos barn.

Gjennom prosjektet «Barn som lever med vald i familien», som blir gjennomført av Alternativ til Vold og Senter for Krisepsykologi i Bergen, er det utvikla rettleingsmaterieill spesielt retta mot krisesentra. Det består av «Samtaleguide til barn på krisesentrene», ein film som illustrerer det å snakke med barn, og ei høgtlesingsbok om vald, som skal lesast for barn.

Kva tiltak og aktivitetar som bør setjast i verk overfor barn i konkrete situasjonar, er avhengig av alderen til barnet og kva omsorgssituasjonen barnet er i. Oppfølging av barn bør helst skje i regi av føresette, i samarbeid med krisesentertilbudet og andre relevante instansar. Krisesentertilbudet skal ikkje overta ansvaret til dei føresette eller oppgåvene til barnefaglege instansar som til dømes barnevernet eller BUP. Det må i staden skapast faglege nettverk og samarbeidsordningar mellom eit krisesentertilbud og instansar som arbeider med barn og føresette i skule, barnehage, helsetenesta, sosialtenesta, barneverntenesta o.a. Mange av dei eksisterande sentra har utvikla fleire og betre tiltak retta mot barn i dei siste åra.⁶

Ei ordning med eigne barneansvarlege ved krisesenter/butilbod blir vurdert å vere ei god organisatorisk løysing for å styrkje tilbodet til barn. Dei tilsette som har ansvar for kontakten med og tilbodet til barna på senteret, har også ansvar for kontakt og samarbeid med aktuelle hjelpetenester. I samråd med omsorgspersonen til barnet, vanlegvis mor, kan dei mellom anna ved behov vise til behandling utanfor krisesenteret.

I denne samanhengen kan det nemnast at det kan eksistere praktiske problem når det gjeld retten til behandling for barn. Etter pasientrettslova skal begge foreldra som har foreldreansvar, gi samtykke til helsehjelp dersom barnet er under 16 år. Samtykkespørsmålet er drøfta i NOU 2008: 9 *Med barnet i fokus*. Departementet arbeider med endringar i barnelova. I denne samheng vurderer ein endringar når det gjeld samtykke til helsehjelp frå begge foreldra.

³ Når det gjeld kvinne/mann, sjå drøftingane i kapittel 5.

⁴ NOU 2003: 31 *Retten til et liv uten vold. Menns vold mot kvinner*, Jonassen, Sogn, Mathiesen Olsvik og Hjemdal (2008) *Kunnskap – kvalitet – kapasitet. En nasjonal utredning om krisesentrenes kompetanse og tilgjengelighet*, Nasjonalt kunnskaps-senter om vold og traumatisk stress.

⁵ Skuleskyssordninga er regulert i lov 17. juli 1998 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova) § 7-1.

⁶ Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (2007) *En kartlegging av krisesentrenes tilgjengelighet i Norge*, Bufdir; Jonassen o.fl. (2008) *Kunnskap – kvalitet – kapasitet. En nasjonal utredning om krisesentrenes kompetanse og tilgjengelighet*, NKVTS.

Synspunkt frå høyringsinstansane

Mange av høyringsinstansane er opptekne av at barn som bur på krisesenter, må få eit godt tilbod. Dei understrekar kor viktig det er at barna blir tekne godt vare på, og at krisesentertilbodet må tilpassast barna sine behov. Dei høyringsinstansane som er kritiske til høyringsforslaget når det gjeld barn, meiner at lovutkastet gir rom for mykje skjønn, og fleire etterlyser klarare retningslinjer. *Redd Barna* uttaler såleis:

«Redd Barna mener at minimumsrettigheter for barn burde vært inkludert i lovteksten. Dette bør blant annet omfatte retten til skolegang, fritid og samvær med venner (en normalisert hverdag). Også retten til å bo i et miljø som er barnevennlig og retten til helsetjenester kunne med fordel vært ivare tatt i lovteksten.»

Barneombudet etterlyser også minimumskrav:

«Ombudet mener det er problematisk at det ikke gis detaljerte anvisninger om hvordan barn skal ivaretas, og mener det blir for tilfeldig dersom kommunene selv skal definere hva som ligger i dette. Det er viktig at det ikke foreligger variasjoner i landet for hvilken ivaretagelse barn på krisesentrene får.»

Vidare meiner barneombudet at det bør vere minst éin barneansvarleg ved kvart krisesenter, og at barnefagleg tilsette bør ha minst treårig høgskuleutdanning med relevant fagkombinasjon.

Mange kommunar understrekar også kor viktig det er at barna blir tekne godt vare på. *Trondheim* og *Stavanger* peikar spesielt på at barn på krisesenter må få hjelp til å vidareføre vande strukturar i kvardagen.

Krisesentersekretariatet understrekar særleg kor viktig det er med kunnskap om vald og overgrep mot barn:

«Vår holdning til dette spørsmålet er at kompetansen om vold og overgrep og konsekvensene av dette må økes i alle instanser i hjelpeapparatet som skal ivareta barns behov.»

Vurderingar og forslag frå departementet si side

Departementet er samd med høyringsinstansane i at det er viktig at tilbodet til barn blir så likeverdig som råd er i ulike delar av landet. Når det gjeld å forskriftsregulere krav til kvalitet i tilbodet til barn, meiner departementet at dette ikkje er tenleg. Årsaka er at behova hos ulike barn vil variere mykje, det er nok å peike på ulikskapar ut frå alder og omsorgssituasjon.

Departementet meiner at det blir teke godt nok

omsyn til barna sine behov i samband med eit opphald på eit krisesenter på andre måtar. For det første blir det føreslått teke inn ei presisering i § 3 om at å ta vare på barn på ein god måte inneber å sørge for at ein tek omsyn til barn sine rettar etter anna lovgiving under opphald på eit krisesenter. Dette inneber at tilbodet bør tilpassast dei særlege behova barn har for omsorg, støtte, leik og utfolding.⁷ For det andre føreslår departementet at det blir teke inn i § 3 i lovforslaget at tilbodet i størst mogleg grad skal vere individuelt tilpassa. For det tredje blir det føreslått ein forskriftsheimel om krav til kompetanse generelt. Dette opnar for at det eventuelt kan stillast krav til barnefagleg kompetanse ved eit krisesentertilbud. Tilsette med barnefagleg kompetanse vil ha gode føresetnader for å vurdere dei konkrete behova barna måtte ha, og ein må også kunne gå ut frå at dei har kjennskap til relevant regelverk om barn og til andre hjelpetilbud til barn, og slik sett kan medverke til eit godt og effektivt samarbeid med andre instansar.

Departementet viser elles til at Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet har ansvar for eit regionalt pilotprosjekt for utprøving av samarbeidsmodellar og rutinar mellom krisesenter, barnevernet og familievernnet for å styrkje den barnefaglege kompetansen ved krisesentra. Dette prosjektet gir tilrådde løysingar for tilbodet til barn og forslag til gode og tenlege samarbeidsløysingar i hjelpeapparatet. Arbeidet er gjort tilgjengeleg gjennom ei elektronisk handbok.

Regjeringa har nyleg sett ned eit offentleg utval som skal greie ut korleis ein betre kan samordne tenester for utsette barn og unge. Utvalet skal særleg greie ut korleis dei kommunale tenestene kan organiserast meir systematisk, og korleis ein kan få til eit meir forpliktande samarbeid mellom kommunale tenester. Utvalet skal også sjå på korleis samarbeidet kan betrast mellom kommunale og statlege tenester som gir hjelp til utsette barn og unge. Utvalet skal leggje fram si utgreiing innan utgangen av 2009. Denne utgreiinga vil truleg også få verknader for barn og føresette som er brukarar av krisesentertilbodet.

7.1.3 Opplysningsplikt til barnevernet

Offentlege styresmakter har opplysningsplikt til barneverntenesta etter barnevernlova § 6-4, mens opplysningsplikta til medarbeidarar ved private krisesenter er heimla i barnevernlova § 6-4a. Opplysningsplikta går føre teieplikta. Med desse føreseg-

⁷ Jf. gjennomgangen av barnekonvensjonen i kapittel 3.

nene har lovgivaren signalisert at omsynet til vern av barnet veg tyngre enn det tillitsbrotet ei slik opplysningsplikt kan innebære overfor barnet sine føresette.

Opplysningsplikta trer i kraft når det er grunn til å tru at barn blir mishandla i heimen, at det ligg føre andre former for alvorleg omsorgssvikt, eller at barnet har vist vedvarande alvorlege åtferdsvanskar. Også etter pålegg frå dei organa som er ansvarlege for å gjennomføre det som står i barnevernlova, pliktar offentlege styresmakter å gi slike opplysningar vidare dersom dei nemnde vilkåra ligg føre. Det følgjer direkte av ordlyden i § 6-4 at organisasjonar og private som utfører oppgåver for kommunane, er likestilte med offentlege styresmakter.

Opplysningsplikta til barnevernet er også nedfelt i særlover, som familievernlova og helsepersonellova. Dette er grunngitt med pedagogiske omsyn. Departementet har derfor valt å flytte den gjeldande føresegna frå barnevernlova og over i krisesenterlova. Denne føresegna er utforma som § 6 i lovforslaget, og samtidig blir det foreslått at føresegna i barnevernlova § 6-4a blir oppheva.

Synspunkt frå høringsinstansane

Somme høringsinstansar har peika på at dei ønskjer å innskjerpe opplysningsplikta til barnevernet for tilsette ved krisesenter og ved tilsvarende tilbod. Dette blir særleg grunngitt med den situasjonen som oppstår når mor tek med seg barna og flyttar tilbake til valdsutøvar. I 2007 flytta 26 prosent av dei bebuarane på krisesentra som hadde barn, tilbake til overgriparen.

Redd Barna kan stå som representant for dette synet:

«Krisesentres opplysningsplikt til barnevernet er lovfestet, men Redd Barna vil understreke at i de situasjoner der mor flytter tilbake til valdsutøvende ektefelle/samboer, bør dette rutinemessig meldes til barnevernet av hensyn til barnas helse og sikkerhet.»

Vurderingar og forslag frå departementet si side

Departementet er samd med høringsinstansane i at det er viktig at krisesentra oppfyller den opplysningsplikta dei er pålagde. Denne plikta vil omfatte tilfelle der barnet flyttar heim saman med mor, og der det er grunn til å tru at barnet kjem til å bli utsett for vald. Plikta dekkjer også tilfelle der barnet ikkje er direkte utsett sjølv, men blir eksponert for

vald på andre måtar gjennom til dømes å vere vitne til, sjå eller høyre valdsepisodar mellom foreldra.⁸ Departementet vil understreke kor viktig det er at ein ikkje er tilbakehalden med å melde frå til barnevernet, sjølv om ei slik melding kan resultere i at barneverntenesta reiser sak om omsorgsovertaking. Barnevernlova er bygd opp slik at hjelpetiltak skal vere vurderte og ha vist seg nyttelause, eller vere prøvde, før ein kan gjere vedtak om omsorgsovertaking. Der tilsette på krisesenteret ottast for omsorgssituasjonen til barnet når familien flyttar heim, men vurderer det slik at situasjonen ikkje utløyser opplysningsplikt, bør ein alltid oppmode forelderen om å ta kontakt med barnevernet for å få hjelp i form av frivillige tiltak.

Departementet ser det slik at ei automatisk meldeplikt til barnevernet i tilfelle der ein familie flyttar tilbake til ein person som har utøvd vald, vil kunne omfatte tilfelle som i dag ikkje fell inn under meldeplikta. Ei skjerpa meldeplikt vil innebære ein risiko for at fleire kvinner vil vegre seg for å ta kontakt med eit krisetilbod av frykt for å misse omsorga for barna. Departementet fryktar derfor at ein konsekvens kan vere at færre familiar søker hjelp, og at valden dermed held fram med stadig alvorlegare følgjer for barna.

Departementet vurderer det slik at det gjeldande regelverket, i kombinasjon med oppmodingar til brukarane om å samarbeide med barnevernet, i tilstrekkeleg grad dekkjer behovet for å verne barn mot vald og overgrep, samtidig som ein sikrar at krisesentra nyt tillit hos potensielle brukarar. Departementet meiner derfor at det ikkje er behov for å utvide opplysningsplikta.

Departementet vil likevel understreke at det er viktig at dei tilsette har god kunnskap om opplysningsplikta, og at opplysningsplikta blir følgd opp. Rundskrivet *Barnevernet og taushetsplikten, opplysningsretten og opplysningsplikten* gir her god rettleiing.⁹ Departementet vil også peike på at formuleringa «grunn til å tru», som er knytt til opplysningsplikta, er eit vilkår som ikkje krev noka form for dokumentasjon. Det er barneverntenesta, og ikkje tilsette ved krisetilboda, som skal undersøkje om det er grunnlag for tiltak i det enkelte tilfellet.

⁸ Jf. gjennomgangen av barnekonvensjonen i kapittel 3.

⁹ Rundskriv Q-24/2005 *Barnevernet og taushetsplikten, opplysningsretten og opplysningsplikten*, Barne- og likestillingsdepartementet.

7.2 Brukarar med etnisk minoritetsbakgrunn

7.2.1 Tilrettelegging av tilbodet og tolketenester

Brukarar med etnisk minoritetsbakgrunn er ei samansett gruppe som omfattar kvinner, menn og barn med bakgrunn frå ulike samfunn, med ulike tradisjonar, språk og religiøse og sosiale praksisar. Etter norsk regelverk er det ikkje lov å registrere personar ut frå etnisitet. Det finst derfor inga nøyaktig oversikt over den etniske bakgrunnen til krisesenterbrukarane. Nokre brukarar er samar eller nasjonale minoritetar som til dømes kvener og rom. Andre kan ha komme til Noreg gjennom familiesamføring, arbeidsinnvandring eller som flyktningar. Fleire kan vere fødte og ha vakse opp i Noreg, mens andre nyleg har komme hit til landet.

Fleirtalet av dei som i dag er bebuarar på krisesenter, har etnisk minoritetsbakgrunn. Prosentdelen har vore aukande i dei siste åra. Majoriteten er utsett for vald frå noverande eller tidlegare ektemake/sambuar. Evalueringar viser at krisesentra blir oppfatta som eit viktig og velfungerande tilbod til kvinner med etnisk minoritetsbakgrunn som har eit akutt behov for eit trygt butilbod i ein mellombels fase.¹⁰

Evalueringar viser også at mange kvinner med etnisk minoritetsbakgrunn har eit større behov enn gjennomsnittskvinna med etnisk norsk bakgrunn for tilrettelagd informasjon om det norske samfunnet og om egne rettar og plikter, for praktisk hjelp med sikte på å manøvrere i samfunnet, for følgje til hjelpeapparatet og for støtte til å etablere sosiale nettverk. Fleire krisesenter har derfor sett i verk egne tiltak for brukarar med etnisk minoritetsbakgrunn.

Ei stor utfordring er at ein aukande del av denne brukargruppa ikkje meistarar norsk språk godt nok.¹¹ God kommunikasjon kan vere avgjerande for om ein får rett hjelp. Det er derfor utslagsgivande at brukarar som har behov for tolk, får tilgang til

tolketenester. Særleg viktig er det at eit lågterskeltilbod har tolk tilgjengeleg, for kommunikasjon ved hjelp av tolk på eit tidleg tidspunkt inneber at ein raskare finn gode hjelpetilbod og løysingar. Dette er også kostnadseffektivt på litt lengre sikt. Den europeiske menneskerettskonvensjonen og Nordisk språkkonvensjon fastslår den grunnleggjande retten personar har til å bli høyrd og til å ta imot informasjon og rettleiing.

Departementet føreslår at kommunen skal sørge for at brukarar får tilgang til kvalifisert tolk dersom det er nødvendig for at vedkommande skal få utbyte av krisesentertilbodet. Tilgang til tolk må sjåast som ein del av den individuelle tilrettelegginga, og er teke inn som tredje ledd i § 3 i lovforslaget. Departementet føreslår vidare at kommunen skal ha rutinar for kvalitetssikring, bestilling og betaling av tolketenester.

Statistikken viser vidare at kvinner med etnisk minoritetsbakgrunn i gjennomsnitt bur lenger på krisesentra enn etnisk norske kvinner – i mangel på alternative butilbod. Å finne eit meir varig butilbod har særleg vore ei utfordring når det gjeld brukarar utsette for menneskehandel og barna deira.¹² Eit krisesenter eller eit tilsvarande butilbod høver ikkje som bustad over lengre tid. Departementet legg derfor til grunn at kommunane vil leggje til rette for at valdsutsette får hjelp til å skaffe seg hussvære, der dette er det som hindrar reetablering, jf. kommunane sitt ansvar etter sosialtenestelova, og § 4 i lovforslaget om samordning av tenester.

I samband med gjennomføringa av «Handlingsplan mot menneskehandel (2006–2009)» og «Handlingsplan mot tvangsekteskap (2008–2011)» blir det vurdert ulike løysingar for å etablere alternative butilbod til personar utsette for tvangsekteskap og menneskehandel. Når det gjeld butilbod til unge over 18 år som er utsette for eller blir truga med tvangsekteskap, eksisterer det i tillegg til krisesentra per i dag til saman ti kriseleilegheiter i fire bykommunar, og dessutan eit bukollektiv med fem plassar. Ein arbeider med å etablere ytterlegare tjue plassar for denne gruppa. For personar utsette for menneskehandel er det etablert ei buening med fem plassar. Dette er butilbod som det er viktig å sjå i samband med krisesentertilbodet. Likevel meiner departementet at desse tilboda ikkje kan erstatte kommunane sitt ansvar for å sørge for eit krisesentertilbod til kvinner, menn og barn utsette

¹⁰ Skogøy (2006) *De får meg til å føle at jeg hører til blant folk. Krisesentrenes arbeid med kvinner utsatt for menneskehandel*, Krisesentersekretariatet; Skogøy (2008) *Arbeid med voldsutsette kvinner med minoritetsbakgrunn*, NKVTS; 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; Berntsen (2008) *Ny i Norge. Rapport om erfaringer i arbeidet med voldsutsette kvinner med minoritetsbakgrunn*, Oslo krisesenter.

¹¹ Sjå kapittel 2, som viser at 22 prosent ikkje snakka norsk, mens 34 prosent snakka litt norsk.

¹² Av 84 kvinner utsette for menneskehandel har 35 kvinner budd på eit krisesenter i over tre månader og 11 kvinner i overkant av 12 månader, jf. Krisesentersekretariatet (2008) *Bistand og trygge oppholdssteder for kvinner utsatt for menneskehandel. Årsrapport 2007 ROSA*.

for tvangsekteskap og menneskehandel. Dei spesialiserte butilboda erstattar ikkje, men kjem i tillegg til krisesentertilbudet.

7.2.2 Synspunkt frå høyringsinstansane

Dei høyringsinstansane som har uttalt seg om tolketenester, støttar i all hovudsak forslaget. Tolketenester blir rekna som ein viktig del av kvalitetssikringa av tilbodet for denne målgruppa. Dei som oppfattar det slik, er krisesentra, paraplyorganisasjonane deira og andre høyringsinstansar som har vald og etniske minoritetar som arbeidsfelt. Dei fleste kommunane som har uttalt seg om tolketenester, støttar også forslaget, men ser med uro på kostnadene.

Fleire høyringsinstansar etterlyser ei presisering av når kommunen skal sørgje for tolketenester. Ein del høyringsinstansar viser til at det kan vere vanskeleg å sørgje for kvalifiserte tolketenester somme stader i Noreg. Mange peikar på at spesielt tolking over telefon kan vere problematisk. *Norsk Sykepleierforbund* viser til at det er stor mangel på slike tolkar, og at tilgangen er geografisk ujamnt fordelt. *Kontaktutvalget mellom innvandrerbefolkningen og myndighetene (KIM)* meiner at det er allment kjent at tolketilbudet rundt om i norske kommunar ofte er svært tilfeldig.

Somme høyringsinstansar etterlyser også ei nærmare presisering av korleis tilbodet best kan leggjast til rette for brukarar med etnisk minoritetsbakgrunn. *KIM* uttaler såleis:

«KIM etterlyser en beskrivelse av tilbud om hjelp for særlig utsatte brukergrupper som et eget punkt i loven. Det er alminnelig kjent at [det] i mange minoritetsmiljøer eksisterer en dyp skepsis og mistillit til det offentlige hjelpeapparatet. En viktig årsak er manglende felles forståelse av situasjonen, som igjen kan være forårsaket av manglende og dårlig informasjon og kommunikasjon. KIM etterlyser en beskrivelse av måter å informere på overfor særlig utsatte brukergrupper som et eget punkt i loven. Eventuelt må informasjonsmåter og tilbud til særlig utsatte brukergrupper presiseres og utdypes bedre i en forskrift.»

MiRA – Ressurssenter for innvandrere og flyktningkvinner viser til korleis det er i England, og føreslår at det blir oppretta egne krisesenter for minoritetskvinner der dei tilsette har den nødvendige språk-, religions- og kulturforståinga som skal til for å gi eit heilskapleg tilbod til minoritetskvinner utsette for vald i nære relasjonar.

7.2.3 Vurdering og forslag frå departementet si side

Krisesentertilbudet skal i størst mogleg grad leggjast til rette for å møte behova hos brukarane, jf. § 3 i lovforslaget. Kvinner, menn og barn med etnisk minoritetsbakgrunn er inga einsarta gruppe og vil ha ulike behov. Dette tilseier at tiltak også for denne gruppa må leggjast til rette individuelt.

Personar med etnisk minoritetsbakgrunn skal ikkje diskriminerast.¹³ For dei mange brukarane som ikkje kan norsk godt nok, er tolketeneste avgjerande for at dei skal få eit godt og likeverdig tilbod. § 3 tredje ledd i lovforslaget pålegg derfor kommunane ei plikt til å sørgje for tolketeneste der dette er nødvendig for at ein brukar skal få eit fullgodt tilbod.

Når det gjeld tilgangen på kvalifiserte tolkar i ulike delar av landet, vil departementet peike på at Integrerings- og mangfaldsdirektoratet (IMDi) er det nasjonale fagorganet når det gjeld tolking i offentleg sektor. Det nasjonale fagorganet arbeider med å drive fram tiltak som betrar kvaliteten på tolkinga i offentleg sektor. Nasjonalt tolkeregister gir oversikt over kvalifikasjonane til praktiserande tolkar og skal sikre tilgang på kvalifiserte tolkar.¹⁴

Kommunen sitt ansvar for å hjelpe vanskelegstilte med å skaffe husvære følgjer av sosialtenestelova. Informasjons- og rettleiingsplikta som følgjer av forvaltningslova og kommunelova, føreset at kommunen utarbeider informasjon som er tilrettelagd for alle innbyggjarane i kommunen. Departementet held derfor fast ved forslaget om at det ikkje skal takast inn ei eiga føresegn om informasjons- og rettleiingsplikt i krisesenterlova.

7.3 Brukarar med nedsett funksjonsevne

7.3.1 Vurdering av krav til universell utforming og tilrettelegging av tilbodet

Nedsett funksjonsevne oppstår når det er eit gap mellom individet sine føresetnader og omgivnade-

¹³ Jf. FNs konvensjon om avskaffelse av alle former for rasediskriminering 21. desember 1965. Konvensjonen er inkorporert i diskrimineringsloven av 2005 (Ot.prp. nr. 33 (2004-2005)).

¹⁴ Nasjonalt tolkeregister er allment tilgjengeleg på www.tolkeportalen.no. Registeret, som blei oppretta i september 2005, blir drifta og utvikla av IMDi. Målet er at alle som treng tolk i offentleg sektor, skal ta utgangspunkt i Nasjonalt tolkeregister ved alle søk etter tolk.

ne. Nedsett funksjonsevne omfattar både fysiske, psykiske og kognitive funksjonar.¹⁵

I dei siste åra er fleire krisesenter blitt lettare tilgjengelege reint fysisk for kvinner med nedsette rørsle-, syns- eller høyrsefunksjonar. Det står likevel att ein god del oppgradering før eksisterande krisesenter er universelt utforma.¹⁶

I forslag til ny plan- og bygningslov er det foreslått krav til universell utforming av både nye og eksisterande bygningar der ålmenta skal ha tilgjenge. For eksisterande bygningar er det foreslått ei stegvis og prioritert tilnærming. Det vil seie at det over tid blir fastsett krav til visse bygningskategoriar, til dømes til krisesenter, i eigne forskrifter. Dei konkrete reglane om skjerpa krav til tilgjenge kjem til å bli gitt i dei tekniske forskriftene til plan- og bygningslova. Ein reknar med at ny plan- og bygningslov blir sett i kraft 1. juli 2009.

Den nye lova om forbod mot diskriminering på grunn av nedsett funksjonsevne tok til å gjelde 1. januar 2009. Etter § 9 i denne lova skal ei offentlig verksemd retta mot ålmenta arbeide aktivt for å fremje universell utforming. Denne aktivitetsplikta vil også gjelde krisesentertilbudet. Kravet inneber at hovudløyisinga i dei fysiske forholda skal vere slik at den allmenne funksjonen til verksemda skal kunne nyttast av flest mogleg. Sidan den nye plan- og bygningslova og lov om forbod mot diskriminering på grunn av nedsett funksjonsevne omfattar bygningar og verksemdar som rettar seg mot ålmenta, meiner departementet at det ikkje er behov for å stille ytterlegare krav om universell utforming av bygningar og tenester i denne lova. Departementet viser derfor til dei nemnde lovene når det gjeld

den fysiske tilrettelegginga av eit krisesenter eller eit tilsvarande bu-/dagtilbud.

Valdsutsette som har nedsett psykisk funksjon, er sterkt avhengige av rusmiddel eller har redusert kognitiv funksjon, har også behov for eit tilrettelagt tilbud. I 2007 var det 34 krisesenter som rapporterte at dei hadde brukarar med rusproblem og psykiske problem. Samtidig viser utgreiingar at dei eksisterande krisesentra ikkje er eit eigna tilbud for kvinner med omfattande rusproblem eller psykiske lidningar, sjølv om erfaring tilseier at dei er meir utsette for vald enn gjennomsnittet. Dette er brukarar som ofte blir avviste eller visast vidare frå dei eksisterande krisesentra også av omsyn til andre bebuarar.

I utgangspunktet skal ingen valdsutsette bli avviste ved eit krisetilbud. Kvar brukar må få ei individuell vurdering av sin situasjon og av kva slags hjelp vedkommande kan få. Dersom det viser seg at vedkommande har behov for anna hjelp enn det eit krisesenter kan tilby, og/eller utgjør ein fare for andre brukarar eller medarbeidarar, skal ein sørge for at vedkommande blir vist vidare til relevante instansar.¹⁷ Departementet vil i denne samanhengen peike på at kommunane har ansvar for å sikre plass i institusjon eller husvære med heildøgns omsorgsteneste når det er behov for det.¹⁸ Vidare føreset departementet at kommunen vil sørge for gode rutinar for samarbeid, slik at eit krisesenter/butilbud kan vise valdsutsette vidare til instansar som kan gi dei relevant oppfølging og eventuelt behandling. Sjå omtalen i kapittel 8 av kommunen sitt ansvar for å sørge for samordning av tenester.

7.3.2 Synspunkt frå høyringsinstansane

Hovudparten av høyringsinstansane som har uttalt seg om krav til fysisk tilrettelegging, støttar forslaget frå departementet om at det ikkje er nødvendig å stille ytterlegare krav til universell utforming i krisesenterlova.

Fylkesmannen i Finnmark er ein av dei høyringsinstansane som er usamd i dette forslaget:

«Med bakgrunn i at svært få av dagens krisesentra er tilpasset mennesker med nedsatt funksjonsevne, mener vi at krav om tilpassing til personer med ulike funksjonshemninger bør tas spesifikt inn i loven. Vi vurderer at reglene i Plan- og bygningsloven og Diskriminerings- og

¹⁵ Fysiske funksjonar kan vere rørsle-, syns- eller høyrsefunksjonar. Nedsette psykiske funksjonar kan ha si årsak i sjukdommar og tilstandar som ikkje direkte har konsekvensar for kognitive funksjonar. Døme på nedsette kognitive funksjonar er redusert evne når det gjeld mentale prosessar som språk, minne, oppfatning av informasjon, problemløysing og tileining av kunnskap og erfaring. Kroniske sjukdommar kan også bli omfatta av omgrepet nedsett funksjonsevne. Dersom ein person er fysisk og psykisk avhengig av rusmiddel, inneber det nedsett funksjonsevne, og slike tilstandar kan slik sett også bli omfatta av omgrepet, jf. Ot.prp. nr. 44 (2007–2008) *Om lov om forbod mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne (diskriminerings- og tilgjengelighetsloven)*, Barne- og likestillingsdepartementet.

¹⁶ Når det gjeld dei eksisterande krisesentra, består den kunnskapen som ligg føre, av eigenvurderingar sentra har gjort i samband med spørjeundersøkingar. Desse undersøkingane dekkjer ei rad forhold, sjå Buadir (2007) *En kartlegging av krisesentrenes tilgjengelighet i Norge*; tiltak 14 i «Handlingsplan mot vold i nære relasjonar (2004–2007)»; Jonassen, Sogn, Mathiesen Olsvik og Hjemdal (2008) *Kunnskap – kvalitet – kapasitet. En nasjonal utredning om krisesentrenes kompetanse og tilgjengelighet*, Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress; Buadir (2008) *Questback-undersøkelse fra krisesentrene*.

¹⁷ Gjennom handlingsplanen mot vald i nære relasjonar, «Vendepunkt», har RVTS Sør fått i oppdrag å utarbeide forslag til rutinar for avvising og tilvising av valdsutsette som ikkje kan bu på eit krisesenter.

¹⁸ Jf. sosialtenestelova § 4-2d.

tilgjengelighetsloven ikke er tilstrekkelig for å sikre at voldsutsatte med nedsatt funksjonsevne får tilbud om krisesenter etter behov.»

Landsorganisasjonen (LO) meiner og at det må sikrast gjennom lovverket at utsette grupper får tilstrekkeleg informasjon og reelt tilgjenge.

Andre høyringsinstansar er samde i at det ikkje blir stilt krav om fysisk tilrettelegging i denne lova, men understrekar at tilbodet ikkje må diskriminere valdsutsette med nedsett funksjonsevne. *Arbeids- og velferdsdirektoratet (NAV)* uttaler såleis:

«Tilbudet må tilrettelegges slik at det ikke gir en diskriminerende effekt for noen i målgruppen, for eksempel personer med nedsatt funksjonsevne, psykiske lidelser og/eller rusproblemer, menn osv. Dette kan bety at det er nødvendig med særskilt tilrettelegging av tilbudet for å ivareta behovene hos enkelte målgrupper. Det må være opp til kommunen å vurdere konkrete løsninger for å sikre at ingen diskrimineres.»

Integrerings- og mangfaldsdirektoratet meiner at det må finnast krisesentertilbud med kompetanse til å ta imot valdsutsette med nedsett kognitiv funksjon:

«IMDi vil også presisere behovet for at det finnes krisesentertilbud med kompetanse til å ta i mot psykisk utviklingshemmede. Kompetansteamet har hatt noen saker hvor psykisk utviklingshemmede utsatt for vold i forbindelse med tvangsekteskap har hatt behov for beskyttelse og opplever at dette i dagens tilbud er en vanskelig plasserbar gruppe.»

Kirkens Bymisjon understrekar også kor viktig det er å sikre eit tilbod til alle valdsutsette:

«For rusavhengige kvinner, eller kvinner med alvorligere psykiske lidelser er ikke krisesenter et godt tilbud, og ansvaret for å bistå kvinner i en slik livssituasjon er heller ikke noe som krisesentrene skal ta. Vi ønsker likevel å understreke viktigheten i å sikre et tilbud til denne gruppen, gjennom å tilse at ansatte på krisesentrene har god kompetanse på samarbeid og formidling videre i tjenesteapparatet.»

7.3.3 Vurdering og forslag frå departementet si side

Departementet vil understreke at valdsutsette med nedsett funksjonsevne ikkje skal diskriminerast.¹⁹ Departementet meiner at nytt regelverk i lov om forbod mot diskriminering på grunn av nedsett funksjonsevne og i forslaget til ny plan- og bygningslov er tilstrekkeleg for å sikre dette. Departementet held derfor fast ved forslaget om at det ikkje skal takast inn ei eiga føresegn om universell utforming i krisesenterlova.

At krisesentertilbodet skal vere av god kvalitet og leggjast til rette for brukaren så langt råd er, gjeld også for valdsutsette med nedsett funksjonsevne, jf. § 3 i lovforslaget. Dersom eit krisesenter ikkje blir vurdert som veileigna for å imøtekomme dei behova ein brukar har, må kommunen finne andre løysingar som sikrar eit likeverdig tilbod.

¹⁹ FNs konvensjon om rettar for menneske med nedsett funksjonsevne av 2006, artikkel 16.

8 Samordning av tenester, teieplikt og politiattest

8.1 Samarbeid mellom krisesentertilbudet og andre tenester

8.1.1 Samordning av tiltak ein føresetnad for eit godt hjelpetilbud

Krisesenterbrukarar vil ofte ha behov for hjelp og tenester frå ulike instansar og forvaltningsnivå. Desse instansane har ulike roller og ulike ansvarsområde i forhold til valdsutsette. Dersom ansvarsfordelinga er uklar, aukar risikoen for at tenestene ikkje kjem brukaren sine behov i møte. Samarbeid på tvers av profesjonar, faggrenser, instansar og forvaltningsnivå er derfor ein føresetnad for at brukarar av eit krisesentertilbud skal få den hjelpa dei treng. Slikt samarbeid er krevjande, og undersøkingar viser at mange krisesenterbrukarar har opplevd seg som kasteballar mellom ulike hjelpear og instansar.¹ Dette er ei unødvendig tilleggsbelastning for brukaren og dårleg ressursutnytting.

Prinsippet om at den enkelte tenesta skal samarbeide med andre delar av forvaltninga og med private organisasjonar og tenesteytarar, er nedfelt i relevante lover som barnevernlova, sosialtenestelova, kommunehelsetenestelova og politilova.² Departementet føreslår i § 4 første ledd ei tilsvarende føresegn der kommunen får ei plikt til å samordne tenester for brukarar av krisesentertilbudet.

I det gjeldande regelverket er det også gitt andre føresegner som har innverknad på samarbeidet mellom tenester og på koordinering av tiltak for brukarar. 1. januar 2005 kom det ei ny forskrift om individuell plan som avløyste den gamle forskrifta frå 2001. Den tidlegare forskrifta var heimla i helselovgivinga, mens den nye er heimla både i helselovgivinga og i sosiallovgivinga. Etter denne lovgivinga vil personar som har behov for langvarige og ko-

ordinerte helse- og/eller sosialtenester, ha rett til individuell plan.³ Den delen av helse- eller sosialtenesta i kommunen som brukaren/tenestemottakaren først kjem i kontakt med, har ei sjølvstendig plikt til å sørgje for at arbeidet blir sett i gang, uavhengig av om tenestemottakaren tek imot eller har teke imot hjelp frå andre delar av tenesteapparatet.⁴

Formålet med planen er å medverke til å skape heilskaplege, koordinerte og individuelt tilpassa tenestetilbud.⁵ Utarbeiding av ein individuell plan føreset at dei aktuelle instansane samarbeider der det er nødvendig. Samtidig skal ein individuell plan sikre at det til kvar tid er éin instans som har hovudansvaret for oppfølging av brukaren. Ei slik løysing er meint å gjere møtet med offentlege etatar meir føreseieleg og tryggare for brukaren.

Sjølv om kommunen si plikt til å sørgje for individuell plan følgjer av gjeldande lovgiving, er det, slik departementet vurderer det, behov for å klargjere at tilbud og tenester etter krisesenterlova kan inngå som eit ledd i samordninga av individuelle planar etter anna lovgiving. Erfaringer viser at det finst ulike tolkingar i kommunane når det gjeld krisesenterbrukarar og retten til individuell plan.

I høringsnotatet blei det føreslått å lovheimle kommunen si plikt til å sørgje for at brukarar av krisesentertilbudet som har behov for langvarige og koordinerte tenester, skulle få tilbud om individuell plan. Etter høringsrunden har departementet vurdert det som meir tenleg å lovheimle at tilbud og tenester etter krisesenterlova kan inngå som ledd i samordninga av individuelle planar etter anna lovgiving, jf. § 4 andre ledd i lovforslaget. Dette blir gjort for å tydeleggjere at krisesenterbrukarar som viser seg å ha behov for langvarige og koordinerte tenester, allereie har rett på individuell plan etter gjeldande regelverk. Ein og same brukar av eit krisesenter vil kunne ha rett til individuell plan både etter helse- og sosiallovgivinga og etter arbeids- og

¹ NOU 2003: 31 *Retten til et liv uten vold. Menns vold mot kvinner*.

² Lov 4. august 1995 nr. 53 om politiet (politilova) § 2 nr. 6; sosialtenestelova §§ 3-2 og 3-3; kommunehelsetenestelova § 1-4 andre ledd og barnevernlova § 3-2 andre ledd. Sosialtenesta er pålagt eit klargjeringsansvar der andre delar av forvaltninga yter mangelfull hjelp til enkeltpersonar med særleg hjelpebehov.

³ Jf. kommunehelsetenestelova § 6-2a, sosialtenestelova § 4-3a, forskrift 23. desember 2004 nr. 1837 om individuell plan etter helselova og sosialtenestelova (forskrift om individuell plan), og rettleiar til forskrift om individuell plan.

⁴ Jf. forskrift om individuell plan § 6.

⁵ Jf. forskrift om individuell plan § 2.

velferdsforvaltningslova.⁶ Den individuelle planen kan inkludere krisesentertilbudet, men vil altså ha eit vidare formål. I og med at eit krisetilbud i utgangspunktet er eit etter måten kortvarig tiltak, bør som hovudregel ein annan instans ha ansvaret for å utarbeide planen.

8.1.2 Synspunkt frå høyringsinstansane

Forslaget om samordning blir støtta av høyringsinstansane. Hovudparten sluttar seg også til forslaget om at brukarar av krisesentertilbud som eit ledd i oppfølginga skal få tilbod om individuell plan. Høyringsinstansane ser det som positivt at det blir lagt vekt på eit heilskapleg perspektiv i samband med oppfølginga av brukarane.

Ein del høyringsinstansar peikar likevel på at tilbod om individuell plan ikkje bør heimlast i lova om krisesentertilbud. *Oslo kommune* uttaler såleis:

«Dersom individuell plan ligger i lovfestingen av krisesentertilbudet, vil det kunne reises tvil om hvem som skal være ansvarlig for å utarbeide og koordinere en slik plan. Sosialtjenesteloven hjemler retten til individuell plan. For de aller fleste brukerne på krisesentrene er bistand fra sosialtjenesten helt nødvendig, bl.a. til å fremskaffe egnet bolig. Mangel på egnede boliger er hovedgrunnen til økende oppholdstid på krisesenteret.»

Også *Bærum kommune* meiner at det må gjerast klart at det er kommunen og ikkje eit krisesenter som bør sørge for nødvendige samordnande tiltak for valdsutsette:

«Krisesenteret skal være et kortvarig tilbud i en overgangsfase. Arbeid med individuelle planer og koordineringsfunksjon over tid anbefales ikke. Dette innebærer mye administrasjon og saksbehandling, i henhold til forvaltningslovens saksbehandlingsregler, og vil kunne ta fokus bort fra krisesenterets kjernetilbud.»

Arbeids- og velferdsdirektoratet (NAV) understrekar også at krisesenterbrukarar allereie i dag vil ha rett til individuell plan, og at det kan vere ein fare for at det blir utarbeidd fleire planar for ein og same brukar som omfattar dei same instansane:

«Målgruppen for krisesentrene vil kunne ha behov for mange ulike helse- og sosiale tjenester og arbeidsrettede tiltak for å kunne leve og bo selvstendig. For brukere med sammensatte hjelpebehov kan eksisterende lovverk innebære at tre ulike instanser/privatpraktiserende

helsepersonell tar initiativ til at det utarbeides en individuell plan som omfatter de samme instanser/helsepersonell. I tillegg vil arbeidsledige som trenger bistand for å komme i arbeid, ha rett til en handlingsplan etter forslag til ny § 14a i arbeids- og velferdsforvaltningsloven. Retten til individuell plan har målgruppen etter vår vurdering derfor allerede. (...) Det bør være et mål at brukeren kun har én plan å forholde seg til.»

Andre høyringsinstansar tilrår på dette punktet at kommunane utarbeider sin eigen handlingsplan mot vald i nære relasjonar. *Politidirektoratet* uttaler såleis:

«Kommunale handlingsplaner er et tiltak som kan bidra til samordning mellom tjenestene. Det bør vurderes om kommunene skal pålegges å utarbeide handlingsplan mot vold i nære relasjoner.»

8.1.3 Vurdering og forslag frå departementet si side

Departementet har merka seg den breie støtta til forslaget om samordning av tenester og individuell plan. § 4 i lovforslaget er reformulert på bakgrunn av høyringsfråsegnene slik at første ledd pålegg kommunen samordning mellom instansane i oppfølginga av brukarane, mens andre ledd gjer det klart at heimel for rett til tilbod om individuell plan følgjer av anna lovgiving.

Departementet vil også peike på at kommunale eller interkommunale handlingsplanar kan vere eit godt tiltak i denne samanhengen for kommunar som ønskjer det. Som eit tiltak i regjeringa sin handlingsplan mot vald i nære relasjonar for perioden 2008–2011 (kalla «Vendepunkt») er det utarbeidd ein rettleiande mal for kommunale/interkommunale handlingsplanar mot vald i nære relasjonar. Rettleiaren gir retningslinjer for korleis slike handlingsplanar kan utarbeidast. Regionale ressurscenter om vald, traumatisk stress og sjølvmoordsførebygging (RVTS) vil kunne hjelpe kommunar som ønskjer å utvikle lokale handlingsplanar.⁷

8.2 Teteiplikt

8.2.1 Teteiplikt og høve til å gi informasjon vidare

Samarbeid og god informasjonsflyt mellom ulike tenesteytarar er ein føresetnad for å få til heilskapleg

⁶ Jf. pasientrettslova § 2-5; sosialtjenestelova § 4-3a og arbeids- og velferdsforvaltningslova § 15.

⁷ www.regjeringa.no/upload/JD/Vedlegg/Veiledninger/Veileder-kommunalehandlingsplaner2web.pdf.

oppfølging av krisesenterbrukarar. Samtidig er det viktig at det eksisterer eit tillitsforhold mellom brukarane og krisesentertilbodet. Å vere utsett for vald i nære relasjonar er framleis tabulagt. Mange prøver å skjule valden dei er utsette for, og vegrar seg ofte lenge før dei søker hjelp. Eit tillitsforhold er ein føresetnad for at den valdsutsette skal opne seg og komme i dialog med medarbeidarar som utfører tenester eller arbeid for eit krisesentertilbod. Tillitsforholdet er mellom anna avhengig av at den enkelte kan stole på at det medarbeidarane sit med av personlege opplysningar, ikkje blir vidareformidla til andre. På den andre sida kan vidareformidling av personopplysningar vere nødvendig for å kunne gi effektiv og adekvat hjelp. Gjeldande reglar for teieplikt og opplysningsplikt gir rammer som skal sørgje for at rettstryggleiken og personvernet til brukaren blir sikra i dei ulike tenestene.

Den teieplikta krisesentra har i dag, varierer med om krisesenteret er drive av det offentlege eller av private. Dei kommunale og interkommunale krisesentra er omfatta av den forvaltningsmessige teieplikta etter forvaltningslova §§ 13–13f. Dei private krisesentra er ikkje underlagde teieplikt etter forvaltningslova, men departementet sine retningslinjer for statstilskot stiller krav til alle sentra som får tilskot. Etter desse retningslinjene skal «alle som arbeider i krisesentre (...) ha taushetsplikt og må undertegne taushetsløfte. Private sentre regulerer taushetsplikten i avtale. Unntak for taushetsplikten skal ikkje vere mer omfattende enn den opplysningsplikten krisesentrene har til barnevernet.»⁸ Dei fleste krisesentra har eigne reglar for teieplikt, og Krisesentersekretariatet har utarbeidd føresegnar om teieplikt for sine medlemssenter. I tillegg vil ein del tilsette også vere omfatta av profesjonsbestemt teieplikt.

Når krisesentertilbodet blir eit lovpålagt kommunalt ansvar, vil teieplikta følgje direkte av forvaltningslova. Det inneber at alle som utfører teneste eller arbeid for eit krisesentertilbod, har teieplikt etter forvaltningslova §§ 13 til 13e, og at brot på lova blir straffa etter straffelova § 121. Samtidig opnar unntak frå den forvaltningsmessige teieplikta for kommunikasjon og samarbeid, sjå forvaltningslova §§ 13a og utetter.

Departementet vurderer det slik at for å verne valdsutsette best mogleg er det behov for å ha strengare føresegnar om teieplikt enn det som følgjer av forvaltningslova. Slike skjerpa føresegnar om teieplikt finst mellom anna i sosialtenestelova

og barnevernlova. Sosialtenesta og barnevernet kan ikkje gi opplysningar til andre forvaltningsorgan om «en persons forbindelse med organet», «avgjørelser som er truffet» eller «lovbrudd», med mindre brukaren sjølv samtykkjer.⁹ Departementet ser det som eit nødvendig tryggingstiltak å verne brukarane gjennom ei utvida teieplikt, og vil her særleg trekkje fram at mange brukarar opplever å vere utsette for truslar retta mot liv og helse. Vidare ser departementet behovet for å tydeleggjere og sikre at alle som utfører arbeid på det området lova dekkjer, blir omfatta av den same teieplikta, også private som kommunen gjer avtale med.

Departementet foreslår derfor at teieplikta også skal omfatte fødestad, fødselsdato, personnummer, statsborgarforhold, sivilstand, yrke, bustad, arbeidsstad eller andre opplysningar som kan røpe at nokon har vore i kontakt med tilbodet.

Departementet vil understreke at ein alltid først bør prøve å innhente samtykke frå brukaren til å gi vidare personfølsame opplysningar. Slikt samtykke bør givast skriftleg, og det bør presiserast kva opplysningar det er aktuelt å gi vidare, til kva instans, og for kva formål. Kan oppgåvene løysast på annan måte, skal opplysningane ikkje givast vidare. Eit alternativ er anonymisering av opplysningane, slik at ei sak som er knytt til ein brukar, til dømes blir drøfta anonymt eller på generelt grunnlag med andre instansar og tenester. Alle opplysningar som kan identifisere personen, må då haldast utanfor. Kva opplysningar som kan føre til at personen blir identifisert, vil variere frå sak til sak, mellom anna i forhold til om det er tale om ein liten tettstad der mange kjenner kvarandre, eller ein større by.

Departementet foreslår at opplysningar berre kan givast til andre forvaltningsorgan når det er nødvendig for å fremje oppgåvene til krisesentertilbodet eller for å førebyggje vesentleg fare for liv eller alvorleg skade for helsa til nokon, jf. forvaltningslova § 13b nr. 5 og 6. Dette forslaget samsvarer også med føresegnar i sosialtenestelova og barnevernlova. Unntaket er opplysningsplikta til barnevernet, jf. kapittel 7.1.

Krisetiltak for valdsutsette behandlar personopplysningar av svært sensitiv karakter. Registrering og behandling av personopplysningar om krisesenterbrukarane blir regulert av personopplysningslova.¹⁰ Behandling av sensitive personopplysningar er som hovudregel konsesjonspliktig.¹¹ Datatilsynet har utarbeidd ein standardkonsesjon med

⁹ Jf. sosialtenestelova § 8-8 og barnevernlova § 6-7.

¹⁰ Lov 14. april 2000 nr. 31 om behandling av personopplysninger (personopplysningslova).

¹¹ Jf. personopplysningslova § 33.

⁸ Rundskriv Q-1/2008 *Retningslinjer for statstilskudd til krisesentre*. Barne- og likestillingsdepartementet.

tilhøyrande retningslinjer for behandling av personopplysningar om brukarar ved krisesenter.

8.2.2 Synspunkt frå høyringsinstansane

Ingen høyringsinstansar har hatt innvendingar mot forslaget om ei skjerpa teieplikt.

8.2.3 Vurdering og forslag frå departementet si side

Departementet vurderer det slik at ei streng teieplikt utgjer eit sentralt element i det eksisterande krisesentertilbudet, og at dette er med på å imøtekomme brukarane sitt behov for tryggleik i forhold til frykta for truslar om vald og nye overgrep. Mange brukarar lever i frykt for sitt eige og barna sine liv. Dette tilseier ei skjerpa aktsemdsnorm i handteringa av personfølsame opplysningar. Føresegna om teieplikt er nedfelt i § 5 i lovforslaget.

Teieplikta gjeld også i forholdet mellom ein brukar av tilbodet og ektemaken eller partnaren/sambuaren til vedkommande.

Når det gjeld foreldre som har foreldreansvar og rett til å samtykkje i viktige avgjerder på vegner av barnet, regulerast dette av § 30 i barnelova. Der som foreldra har rett til å ta avgjerd for barnet etter barneloven § 30, følgjer det av forvaltningslova § 13 b første ledd nr. 1 at teieplikta ikkje gjeld i forhold til dei. Det er eit utgangspunkt at begge foreldra har den same rett til opplysningar om barnet, når dei begge har foreldreansvar.

Retten til opplysningar gjelder berre *opplysningar om barnet*, som til dømes informasjon om skulegang eller om barnet si helse. Det kan berre krevjast informasjon som direkte gjeld barnet sin person, og ikkje opplysningar som gjeld den andre av foreldra.

Ein far med foreldreansvar har som eit utgangspunkt rett til opplysningar *om barnet* i den perioden barnet er saman med mora på eit krisesenter. Der som omsynet til sikkerheita for mor og barn eller omsyn knytte til helse og tryggleiken til barnet tilseier at opplysningar om eit barn som oppheld seg på eit krisesenter ikkje bør givast den andre av foreldra, kan opplysningar nektast gitt ut frå dei allmenne retningslinjene knytte til nødretten.

Den av foreldra som ikkje har foreldreansvar for barnet, har ein meir avgrensa rett til opplysningar. Barnelova § 47 gir rett til opplysningar om barnet som gjeld til dømes barnehage, skule og helse. Slike opplysningar kan nektast gitt etter § 47 første ledd siste setning, «dersom det kan vere til skade for barnet». Avslag på krav om opplysningar kan

klagast inn for fylkesmannen. Sjå og kapittel 7.1, der omsynet til barn blir drøfta spesielt.

8.3 Politiattest

8.3.1 Krav til politiattest

Det finst fleire lover som stiller krav til politiattest for personar som arbeider brukarretta med barn og unge.¹² Formålet er å førebyggje vald, overgrep og alvorleg skadeleg innverknad på barna som er ei utsett gruppe i denne samanhengen. Krisesenterbrukarar – anten dei er kvinner, menn eller barn – må vurderast som utsette på same måten. Dette tilseier at det også bør stillast krav om politiattest i krisesenterlova.

Det behovet valdsutsette barn og kvinner har for vern mot nye overgrep, må vege tyngre enn personvernomsynet til den straffa og omsynet til hans sjanse for å bli resosialisert. Dette dreier seg om brotsverk med stort skadepotensial, og det er derfor relevant også å ta med verserande saker. Omsynet til å verne barna mot personar som det er eit visst sannsyn for har gjort seg skuldige i overgrep, tilseier at uskuldspresumpsjonen og retten til privatliv må vike i perioden fram til siktinga eller tiltalen eventuelt blir fråfallen.

Det går no føre seg eit arbeid med å harmonisere regelverket om krav om politiattest for personar som skal ha oppgaver knytte til mindreårige, jf. høyringsnotat frå Justisdepartementet (2007) *Politiattest for personer som skal ha oppgaver knyttet til mindreårige*. Det blir her føreslått å innføre felles føresegner i lovgivinga som regulerer utføring av politiattest. Det blir også føreslått at heimelsgrunnlaget for å krevje politiattest på kvart enkelt område framleis skal regulerast i særlovgivinga.

På bakgrunn av dette føreslår departementet at politiattesten skal vise om vedkommande er sikta, tiltalt, har vedteke førelegg eller er dømd for brot på nærmare definerte valds- og overgrepføresegner i straffelova, jf. § 7 i lovforslaget. Departementet føreslår også ein forskriftsheimel om korleis politiattestar skal handterast.

I samsvar med andre lover føreslår departementet at kravet om å vise fram politiattest berre skal gjelde for personar som ein faktisk har planar om å tilsetje eller tildele oppgaver i brukarretta arbeid.

¹² Jf. barnevernlova § 6-10; lov 17. juni 2005 om barnehager (barnehagelova) § 20; lov 24. juni 1988 nr. 64 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingslova) § 97, Ot.prp. nr. 86 (2005–2006) *Om lov om endringer i helsepersonelloven, sosialtjenesteloven og i enkelte andre lover*, vedteken 22. desember 2006.

Ein skal ikkje krevje at søkjarar legg fram slik attest på eit tidleg stadium i tilsetjingsprosessen. Arbeidsgivaren eller andre som får kjennskap til opplysningar i politiattesten, vil ha teieplikt om desse opplysningane.

Departementet føreslår vidare at føresegna ikkje skal ha tilbakeverkande kraft for dei som alle-reie arbeider ved eit krisesenter. I barnevernlova, barnehagelova og utlendingslova har ein valt den løysinga at kravet om politiattest berre skal gjelde for dei som blir tilsette etter at føresegna er blitt sett i kraft.

8.3.2 Synspunkt frå høyringsinstansane

Dei aller fleste som har uttalt seg om forslaget, er positive til at det blir innført krav om politiattest.

Somme høyringsinstansar meiner at personkrinsen som skal leggje fram politiattest, bør utvidast. *Norsk Krisesenterforbund*, *FMSO*, *Norsk Sykepleierforbund*, *MiRA-senteret* og *Redd Barna* meiner at kravet må omfatte alle som i dag arbeider med denne målgruppa. *Norsk Krisesenterforbund* framhevar at dette særleg kan vere aktuelt i tilfelle der tilsette ved krisesentertilboda får nye arbeidsoppgåver som fører til større grad av kontakt med brukarar.

Ein del høyringsinstansar, medrekna *Datatilsynet*, understrekar at politiattestar ikkje er ein garanti for at personen ikkje har gjort seg skuldig i lovbrøt etter føresegna, eller vil komme til å gjere seg skuldig i lovbrøt i framtida. *Datatilsynet* peikar på at politiattestar i stor grad gir ein falsk tryggleik, ettersom slike attestar ikkje viser noko om kva intensjonar ein person har om framtidige lovbrøt:

«En plettfri politiattest sier i realiteten ikke mer enn at vedkommende foreløpig ikke har blitt straffet for lovbrudd. Og dersom politiattesten viser at det er begått lovbrudd, kan det ikke der-av slutes at vedkommende vil begå nye lov-

brudd. Datatilsynet har likevel forståelse for at det ønskes iverksatt tiltak som anses å forebygge vold og overgrep mot brukere på et krisesenter.»

8.3.3 Vurdering og forslag frå departementet si side

Departementet har vurdert forholdet til personopplysningslova og dei folkerettslege forpliktingane Noreg er bunden av, mellom anna forholdet til artikkel 8 i den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) om retten til privatliv. Departementet ser det slik at ei føresegn som den som er føreslått her, ikkje kjem i strid med desse forpliktingane. Det er arbeidssøkjaren sjølv som vel å søkje på ei stilling der det krevst politiattest, og som sjølv skal leggje fram ein slik attest. Det inneber at arbeidsgivaren ikkje får opplysningane utan at arbeidssøkjaren er klar over det og sjølv medverkar til det. Departementet viser her også til artikkel 8 nr. 2 i EMK, som seier at omsynet til privatlivet for den enkelte må vegast opp mot mellom anna omsynet til andre sine rettar og omsynet til å forebygge kriminalitet.

Departementet held derfor fast ved forslaget om at det skal innførast krav om politiattest for personar som skal tilsetjast eller tildelast oppgåver i brukarretta arbeid, og at det vidare skal innførast ein forskriftsheimel for å utdjupe kravet. Departementet held også fast ved forslaget om at føresegna ikkje skal ha tilbakeverkande kraft, ettersom det kan verke urimeleg i forhold til etablerte tilsetjingsforhold.

Føresegna i høyringsnotatet var utforma etter mal frå barnevernlova § 6-10. Departementet har reformulert forslaget til krav om politiattest slik at føresegna er i tråd med forslaget utforma i høyringsnotatet frå Justis- og politidepartementet om politiattest for personar som skal ha oppgåver knytte til mindreårige. Lovforslaget er nedfelt i § 7.

9 Internkontroll og tilsyn

9.1 Kommunalt tilsyn

9.1.1 Krav om internkontroll

Etter kommunelova er kommunane pålagde å føre kontroll med eiga verksemd. Ein føreset at kommunen har etablert eit internkontrollsystem for heile verksemda si.¹ I andre særlover for kommunal verksemd er kommunen eksplisitt pålagd å føre internkontroll med verksemdene.² Her blir internkontroll definert som systematiske tiltak som skal sikre at aktivitetane til ei verksemd blir planlagde, organiserte, utførte og vedlikehaldne i samsvar med krav fastsette i lovgivinga.

Internkontrollplikt for kommunen inneber at kommunen sjølv må utarbeide eit system som dokumenterer korleis krav som er stilte i lov eller forskrift, blir overhaldne. Det inneber vidare at kommunen gjer det klart kva som er hovudoppgåvene til ei verksemd, og korleis ansvar, oppgåver og myndigheit skal vere fordelt i kommunen. Ei internkontrollplikt føreset at arbeidstakarane har tilgang til aktuelle lover og forskrifter og gode nok kunnskapar og dugleikar på fagområdet.

Departementet meiner at det bør klargjerast at kommunen har ei internkontrollplikt i forhold til krisesentertilbudet. Dette vil medverke til å gi kommunen oversikt og kunnskap om korleis ein etterlever regelverket. Eigenkontrollen skal medverke til auka merksemd i kommunen og gi ei oversikt over område der det er fare for svikt eller for at krav sette av styresmaktene ikkje blir oppfylte. Tidleg avdekking av avvik gjer det mogleg å rette opp manglar raskt, samtidig som det kan hindre framti-

dige avvik. På denne måten rettar internkontroll søkjelyset også på oppfølging, betring og systematisk kvalitetssikring av eiga verksemd. Ei klargjering av internkontrollplikt i forhold til krisesentertilbudet vil også medverke til at regelverket retta mot eigenkontrollarbeidet i kommunen blir meir heilskapleg. Departementet meiner på bakgrunn av dette at det bør presiserast at kommunen har ei internkontrollplikt i forhold til krisesentertilbudet. Departementet føreslår at plikta skal vere avgrensa til å gjelde det ansvaret og dei oppgåvene kommunen har etter lova.

Etter personopplysningslova vil eit krisesenter eller tilsvarande bu- og dagtilbud ha plikt til å opprette eit tilfredsstillande internkontrollsystem for handsaming av personopplysningar.³

9.1.2 Synspunkt frå høyringsinstansane

Ingen av høyringsinstansane hadde innvendingar mot at kommunen skal føre internkontroll. Mange høyringsinstansar, mellom anna fleire kommunar, meiner at internkontroll vil kunne føre til at tenestetilbudet blir betre samordna, medverke til auka kvalitet i krisesentertilbudet og gi tilbudet ei god forankring i kommunane.

Fylkesmannen i Oslo og Akershus tilrår at det blir utarbeidd ei eiga forskrift til internkontrollplikta.

9.1.3 Vurdering og forslag frå departementet si side

Departementet vurderer det slik at det er lite ønskeleg å leggje sentrale føringar når det gjeld kva delar av oppgåvene etter denne lova kommunen skal føre eigenkontroll med gjennom internkontroll. Omfanget av aktivitet vil variere mykje mellom kommunane, mellom anna ut frå omfanget av interkommunalt samarbeid. Internkontrollen i kvar enkelt kommune bør tilpassast storleiken på verksemda og aktivitetane og risikoforhold knytte til verksemda, og ha eit omfang som er nødvendig for å etterleve dei krava som er stilte i lova.

¹ Dette følgjer av føresegnar i kommunelova om at kommunesstyret har det øvste tilsynsansvaret for forvaltninga i kommunen. Vidare går ordningane med kommunal eigenkontroll fram 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.* heiter 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.»

² Plikta til å føre internkontroll innanfor barnevernet og helse- og sosialtenesta går fram av barnevernlova §§ 2-1, sosialtenestelova §§ 2-1 og 5-10 og kommunehelsetenestelova § 1-3a.

³ Jf. § 14 i personopplysningslova og kapittel 3 i personopplysningsforskrifta.

Kommunen har sjølv best kunnskap om og best føresetnader for å vurdere kvar veikskapane kan ligge. Kommunen kan dermed setje i verk tiltak på dei områda og i den forma og det omfanget som er nødvendig. Departementet vil vurdere om det eventuelt vil vere behov for å utarbeide ein rettleiar for arbeidet med å føre internkontroll med krisesentertilbodet.

Forslaget om at kommunen skal føre internkontroll for å sikre at verksemdar som utgjør krisesentertilbodet, utfører oppgåvene sine i samsvar med krav fastsette i lov eller forskrift, er nedfelt i § 8.

9.2 Statleg tilsyn

9.2.1 Behovet for statleg tilsyn

Drift av krisesentra har ikkje vore ei lovpålagd oppgåve for kommunane, det har derfor ikkje vore ført tilsyn med drifta til krisesentra. Departementet har vurdert behovet for å innføre statleg tilsyn når kommunane blir pålagde å sørge for eit krisesentertilbod. Vurderingane er gjorde i kontakt med det arbeidet som no går føre seg i regi av Kommunal- og regionaldepartementet med sikte på å gå gjennom statleg tilsyn og tilsynsheimlane.⁴

Departementet har gjennomført ei risiko- og sårbarheitsanalyse (ROS) for å vurdere om statleg tilsyn er eit nødvendig og eigna verkemiddel for å sikre at kommunane rettar seg etter krisesenterlova. Det kan få alvorlege konsekvensar for rettstryggleik, for livet og helsa til den enkelte om ikkje reglane i denne lova vert følgde av kommunane. Departementet vurderar andre kontroll- og påverknadsmekanismar som utilstrekkelege for å sikre at kommunen oppfyller den lovpålagde plikta si. Gjennomgangen viser at rettstryggleiken til den enkelte på dette området ikkje vil kunne sikrast fullt ut gjennom klageordningar, offentlege ombod eller andre rapporterings- og kontrollmekanismar.

Krisesentertilbodet vil vere ein del av det sosial- og omsorgstilbodet kommunen yter til ei utsett gruppe. Tilsynsinstituttet har vist seg å vere nyttig for slike grupper. Omsyn til likebehandling tilseier at også brukarar av krisesentertilbodet bør få den tryggleiken som ligg i at det finst eit tilsyn. Departe-

mentet føreslår på bakgrunn av dette at det blir innført statleg tilsyn.

Kommunelova kapittel 10 A inneheld felles reglar om rammer, prosedyrar og verkemiddel for statleg tilsyn med kommunesektoren.⁵ Verkeområdet for reglane i kommunelova om tilsyn er avgrensa til å gjelde kontroll av om kommunane oppfyller dei pliktene dei er pålagde i eller i medhald av lov. Tilsyn skal derfor berre ha som mål å kontrollere at den verksemda kommunen driv, er lovleg.

Både tenestetilbydarar som er ein juridisk del av kommunen, og private tilbydarar som utfører kommunale tenester etter avtale med kommunen, fell inn under tilsynsreglane i kommunelova. Tilsynet må i det sistnemnde tilfellet gå ut på å sjå til at kommunen oppfyller pliktene sine gjennom bruken av private tenestetilbydarar. Tilsynet vil måtte drive tilsynsverksemda si i forhold til kommunen, og må i tillegg ha tilgang til det krisesenteret kommunen bruker for å oppfylle den lovpålagde plikta si. Der tenesteutøveren er ein annan enn kommunen sjølv, vil kvar enkelt kommune etter eit pålegg om å rette opp eit forhold, ha plikt til å sørge for at tenesteutøveren gjer det som er nødvendig for å oppfylle pålegget på vegne av kommunen.

Av proposisjonen og innstillinga til kommunelova følgjer det at rettsgrunnlaget for statleg tilsyn med kommunesektoren skal vere todelt.⁶ Det er særlovene som skal regulere kva område det skal førast tilsyn med. Kommunelova skal regulere korleis tilsynet skal gjennomførast. Dette inneber at det ikkje skal vere spesielle reglar i særlovgivinga om korleis tilsynet skal gjennomførast.

Departementet meiner at ansvaret for eit tilsyn bør leggjast til fylkesmannen. Fylkesmannen har i dag heimel for å føre tilsyn med kommunen si verksemd etter sosialtenestelova, mellom anna når det gjeld mellombels husvære⁷ og barneverntenesta.⁸ Fylkesmannen fører også tilsyn med verksemda ved familievernkontora i fylket.⁹ Dette taler for at det er fylkesmannen som får tilsynsansvaret også for krisetilbodet i kommunane. Tilsynet kan då bli utført av ein instans som allereie har god kompetanse på tilsynsmetodikk og lang erfaring frå nærliggjande fagområde.

⁴ Etter Innst. O. nr. 19 og Ot.prp. nr. 97 (2005–2006) skal det ei særskild grunngiving til før ein innfører statleg tilsyn. Ei slik vurdering skal byggje på ei risiko- og sårbarheitsanalyse. I ei slik analyse vil summen av kontrollordning og andre måtar å overvake eller påverke kommunen på vere eit viktig moment i vurderinga av risikobiletet knytt til det fagområdet som skal analyserast. Val av tilsyn som verkemiddel skal i tillegg kunne forsvarast gjennom ei kost/nytte-analyse.

⁵ Ot.prp. nr. 97 (2005–2006) *Om lov om endringar i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommunar og fylkeskommunar m.m. (statleg tilsyn med kommunesektoren)*, jf. Innst. O. nr. 19 (2006–2007) og Besl. O. nr. 13 (2006–2007). Lovendringa blei sett i kraft 1. mars 2007.

⁶ Ibid.

⁷ Jf. sosialtenestelova §§ 2-6 og 4-5.

⁸ Jf. barnevernlova § 2-3, fjerde ledd, jf. § 6-9.

⁹ Jf. lov 19. juni 1997 nr. 62 om familievernkontor (familievernkontorlova).

På bakgrunn av dette foreslår departementet at fylkesmannen skal føre tilsyn med at kommunen oppfyller pliktene pålagde etter §§ 2 (krav til krisesentertilbudet), 3 (individuell tilrettelegging av tilbud), 4 (samordning av tenester), og 8 (internkontroll).

9.2.2 Synspunkt frå høyringsinstansane

Ingen høyringsinstansar har innvendingar mot forslaget om at fylkesmannen skal føre tilsyn. Fylkesmennene stiller likevel spørsmål ved om tilsynsverksemda bør utvidast og presiserast. *Fylkesmannen i Buskerud* uttaler såleis:

«Vi er enig i at det skal være statlig tilsyn med denne tjenesten og at fylkesmannen blir tilsynsmyndighet. Vi mener imidlertid at avgrensningen av bestemmelser fylkesmannen skal føre tilsyn med er uheldig (...). For å kunne føre et tilsyn med det samlede tilbudet bør samtlige bestemmelser i loven være omfattet av det statlige tilsynet.»

Fylkesmannen i Oslo og Akershus sluttar seg også til departementet si vurdering om behovet for å innføre tilsyn, men stiller spørsmål ved forslaget om å føre kontroll med kvaliteten i tilbudet, når sjølve tilsynet er definert til å gjelde om måten kommunen oppfyller pliktene sine på, er lovleg. Fylkesmannen meiner at det må utarbeidast eiga tilsynsforskrift for krisesenterverksemda, ei forskrift som kan klargjere innhaldet i tilsynet nærmare.

9.2.3 Vurdering og forslag frå departementet si side

Etter kommunelova er statleg tilsyn med kommunesektoren avgrensa til å gjelde kontroll av om kommunen oppfyller dei pliktene dei er pålagde i eller i medhald av lov.

Departementet held derfor fast ved forslaget om kva føresegner det skal førast tilsyn med. Departementet vurderer det slik at ei utviding av kva lovområde fylkesmannen skal føre tilsyn med, er uheldig sett i samanheng med at det er ei pliktføresegn. Reglane for tilsynsverksemda følgjer av kommunelova. Forslaget er nedfelt i § 9 i lovforslaget.

Departementet er samd med Fylkesmannen i Oslo og Akershus om at det kan by på utfordringar å føre tilsyn med kommunane sine plikter når nokre av dei vurderingane som må gjerast, delvis må byggje på skjønn. Dette gjeld både den generelle lovtolkinga og korleis lova konkret blir nytta. Departementet vurderer det likevel slik at lova og førearbeida til lova, i tillegg til eventuelle forskrifter og rettleiarar, vil gi tilstrekkeleg grunnlag til at det statlege tilsynet vil kunne fastsetje om dei kommunale tenestene er i tråd med dei krava som blir stilte på området.

10 Svalbard

10.1 Bruk av lova på Svalbard

10.1.1 Krisesentertilbud på Svalbard

I dag er det ikkje eit krisesentertilbud på Svalbard, men valdsutsette kan kontakte politiet, kyrkja eller Longyearbyen lokalstyre, som administrerer barnevernet og familievernkontoret i Longyearbyen. Bu-sette på Svalbard kan også vende seg til krisesenter på fastlandet. Sjølv om befolkninga på Svalbard totalt sett er lita, rundt rekna 2500 personar, reknar departementet med at behovet for eit krisesentertilbud relativt sett ikkje er mindre på øygruppa enn på fastlandet. Dei som bur på Svalbard, er i ein spesiell situasjon ved at dei bur i eit lite og etter måten isolert samfunn, der svært mange manglar dei vanlege nettverka sine. Sysselmannen på Svalbard viser til at politiet sidan 2005 har registrert om lag 25 familiesaker av ein slik art at det kunne ha vore behov for eit eller anna slags krisesentertilbud. I dei siste par åra har politiet vidare vore involvert i seks tilfelle der det har vore behov for eit mellombels butilbud.

Det følgjer av Svalbardlova § 2 at offentlegrettsleg lovgiving ikkje gjeld for Svalbard, med mindre anna er fastsett.¹ I familievernkontorlova og barnevernlova er det gjennom forskrift bestemt at lovene også gjeld på Svalbard. Departementet meiner at det bør opnast for eit tilsvarende høve i denne lova. På grunn av fleire særeigne forhold vil det vere vanskeleg å gjennomføre lova slik ho er skissert i lovforslaget. Ei eiga tilpassing til forholda på Svalbard gjennom forskrift blir halde for å vere mest tenleg.

10.1.2 Synspunkt frå høyringsinstansane

Ingen av høyringsinstansane har innvendingar mot forslaget, heller ikkje Longyearbyen lokalstyre og

Sysselmannen på Svalbard. *Longyearbyen lokalstyre* uttaler:

«Longyearbyen lokalstyre vurderer forslaget om lovfesting av krisesentertilbudet som nødvendig (...). Longyearbyen ligner mer og mer på et fastlandssamfunn og det innebærer at det også er behov for et krisesentertilbud her.»

Sysselmannen på Svalbard ser ingen prinsipielle grunnar til at eit krisesentertilbud ikkje skal lovfestast også på Svalbard:

«Den politiske målsettingen om å opprettholde Longyearbyen som et familiesamfunn taler tvert imot for dette. I tråd med at det nå vurderes mest mulig lik beskatning av alle på Svalbard, er det naturlig at det offentlige tjenestetilbudet gjøres tilgjengelig for alle på øygruppa. Dette innebærer i så fall at det må vurderes hvordan et krisesentertilbud skal gjøres tilgjengelig for den russiske bosetningen i Barentsburg, og hvem som skal stå ansvarlig for tilbudet. Tilsvarende vil gjelde for bosetningen i Ny-Ålesund, selv om behovet der antakelig vil være atskillig mindre fordi samfunnet er lite og ikke tilrettelagt for familier.»

10.1.3 Vurdering og forslag frå departementet si side

Departementet føreslår ein forskriftsheimel for Kongen til å gjere lova gjeldande på Svalbard. Korleis tilbudet eventuelt skal utformast og dimensjonerast, må vurderast nærmare i samarbeid med Sysselmannen på Svalbard, Longyearbyen lokalstyre og fastlandskommunar som til dømes Tromsø.

Forslaget er nedfelt i § 11.

¹ Jf. lov 17. juli 1925 nr. 11 om Svalbard (Svalbardlova)

11 Økonomiske og administrative konsekvensar

11.1 Frå øyremerkt tilskot til rammefinansiering

Krisesentra som institusjonar er for det aller meste private. Når krisesentra etter kvart er blitt nesten fullt ut offentleg finansierte, kjem det av at dei har gitt eit tilbod som dei fleste etter kvart har innsett er nødvendig, men som dei færreste kommunar har teke på seg å drive, trass i dei etter måten omfattande forpliktingane kommunane har etter sosial- og helselovgivinga når det gjeld å gi hjelp til personar i vanskelege livssituasjonar. Når Stortinget og regjeringa har ønskt å sikre valdsutsette dette tiltaket, har det skjedd gjennom det øyremerkte statstilskotet.

Når kommunane med det forslaget til lov som her ligg føre, blir pålagde å sørge for eit krisesentertilbud, følgjer det at dei økonomiske ressursane til aktiviteten også bør forvaltast av kommunane.

Øyremerking av statlege tilskot inneber at staten legg sterke føringar på kva tiltak og oppgåver som skal prioriterast i kommunesektoren. Det gir ei viss styring over utviklinga av tenesteproduksjonen i kommunesektoren. Isolert sett kan øyremerking medverke til ei rask måloppnåing innanfor enkeltområde. I eit meir langsiktig og heilskapleg perspektiv kan øyremerkte tilskot medverke til ei lite fornuftig og ineffektiv ressursutnytting. Omfattande bruk av øyremerkte tilskot fører til administrativt meirarbeid for offentleg sektor som heilskap, og spesielt for kommunane, ettersom det er knytt søknads- og rapporteringsarbeid til dei øyremerkte tilskota.

Rammefinansiering inneber at kommunane gjennom inntektssystemet får tildelt statlege rammetilskot gjennom eit system basert på objektive kriterium som skal spegle det behovet kommunane har for midlar ut frå storleiken på kommunen, samsamsetjinga av befolkninga osv. Formålet er at fordelinga av tilskota skal medverke til at ulike kommunar skal kunne gi likeverdige tenestetilbud til innbyggjarane sine. Det inneber at midlane kan disponerast fritt innanfor gjeldande lover og regelverk.

Ei slik finansieringsordning er i tråd med det

generelle prinsippet for finansiering av kommunesektoren. Rammefinansiering gir rom for lokalt tilpassa løysingar og fremjar det kommunale sjølvstyret. Rammefinansiering kan også medverke til god kostnadskontroll og sikre meir effektiv bruk av ressursane, og er lite krevjande reint administrativt både for staten og for kommunane. Kommunane kan prioritere ressursane sine mest mogleg i samsvar med variasjonar i lokale forhold og kva behov som finst for ulike tenester.

Det er allmenn semje om, og i tråd med regjeringa sin politikk, at lovpålagde kommunale oppgåver skal rammefinansierast. Statlege øyremerkte løyvingar til kommunale oppgåver bør berre givast unntaksvis. Unntaka kan førekomme i spesielle utbyggingsperiodar når sentrale styresmakter ønskjer ei rask oppbygging i ein viss sektor, eller når det skal givast tilskot til tiltak som berre er aktuelle for få lokalsamfunn. Ingen av desse forholda gjeld for krisesentertilbudet i dag. Lovforslaget seier at alle kommunar skal ha ein beredskap for personar som blir utsette for vald i nære relasjonar, både akutte kriseløysingar og oppfølging. Totalt sett er også utbygginga fullført i den forstand at talet på sengeplassar på landsbasis ser ut til å stemme nokolunde med det aktuelle behovet. Sjå i denne samanhengen også drøftingane lenger framme i proposisjonen.

Departementet meiner på bakgrunn av dette at krisesentertilbudet ved ei lovfesting bør gå frå å vere finansiert med 80 prosent frå ei statleg øyremerkt løyving og med 20 prosent frå dei frie midlane til kommunane, til å bli finansiert gjennom rammetilskotet til kommunane. Dette gir samsvar mellom fagleg og finansielt ansvar.

11.2 Nærmare om overgangsordningar

11.2.1 Tid til omstilling

Ved innlemming av eit øyremerkt tilskot i rammetilskotet har det tidlegare vore ei femårig overgangsordning i inntektssystemet. Overgangsordninga i inntektssystemet skulle sikre at kommunane

ne fekk kompensasjon for dei inntektsendringane som følgde av innlemming av øyremerkte tilskot, og endringar i oppgåver og system blei gjennomførte gradvis gjennom ein femårsperiode. Kompensasjonen blei redusert med 20 prosent av den opphavlege differansen i kvart av åra med overgangsordning. Det tok altså fem år frå første året tilskotet blei innlemma – eller eventuelt trekt ut – til heile prosessen var ferdig. Overgangsordninga gjaldt separat for kvart enkelt tilskot og skjerma altså verksemda i den aktuelle sektoren mot raske omleggingar.

Frå 2009 er det innført eit nytt inntektsgarantitilskot som avløyser den tidlegare overgangsordninga. Inntektsgarantitilskotet tek utgangspunkt i endringa i det totale rammetilskotet frå eit år til det neste, i staden for å sjå på effekten av kvar innlemming av øyremerkte tilskot, systemendringar, oppgaveendringar eller andre forhold. Inntektsgarantitilskotet er utforma slik at ingen kommunar skal ha ein kalkulert vekst i rammetilskotet frå eit år til det neste som er lågare enn 300 kroner under kalkulert vekst på landsbasis.¹ Kommunar med ein låg vekst i rammetilskotet vil med inntektsgarantitilskotet få kompensasjon uavhengig av kva den låge veksten kjem av. Ein slik modell er enkel å forstå og lett å rekne med, og er i samsvar med korleis andre tilskot i inntektssystemet blir finansierte.

Med inntektsgarantitilskotet vil små endringar raskt få gjennomslag, mens det tek lengre tid før større endringar med store omfordelingsverknader mellom kommunane får fullt gjennomslag.

Statstilskotet til krisesentertilbudet er eit lite tilskot i denne samanhengen. Rammetilskotet som heilskap blir lite påverka av at dette øyremerkte tilskotet blir innlemma, og omfordelingseffekten kommunane imellom vil totalt sett vere liten. Men for ein liten kommune med eit stort krisesenter kan dei økonomiske konsekvensane av omlegginga bli merkbare. Statstilskotet på 80 prosent av drifta til krisesenteret fell bort frå eit år til det neste, mens kompensasjonen kjem gjennom ein viss mindre auke i rammetilskotet. Samtidig vil alle kommunar ha fått ein auke i rammetilskotet grunngitt med at alle har eit lovpålagt ansvar for å sørge for eit krisesentertilbud. I samband med omlegginga blir det derfor svært viktig for vertskommunane og for krisesentra å få på plass eit meir forpliktande samarbeid mellom kommunane om eit slikt tilbud.

Mykje av kunnskapen om krisesenterdrift og

valdsproblematikk finst i dag i dei eksisterande krisesentra, i paraplyorganisasjonane deira og i mange av dei kommunane som er vertskommunar for krisesenter. Denne kunnskapen bør ein ta vare på og føre vidare.

For mange av dei kommunane som ikkje har vore vertskommunar, har samarbeidet med krisesentra hatt eit lite forpliktande og tilfeldig preg. Krav til ei rask og for omfattande omstilling av krisesenterverksemda kan derfor innebere ein fare for kvaliteten på tilbudet. Det vil undergrave sjølvveiktemålet med lovforslaget, som er å sikre eit godt og heilskapleg krisesentertilbud til personar som er utsette for vald i nære relasjonar, same kvar i landet dei bur.

11.2.2 Synspunkt frå høyringsinstansane

Departementet bad høyringsinstansane om å komme med synspunkt på behovet for overgangsordningar i samband med ei lovfesting av kommunane sitt ansvar for å sørge for eit krisesentertilbud, og i samband med innlemming av det øyremerkte statstilskotet i rammeoverføringane til kommunane.

Kommunenenes Sentralforbund meiner at det vil bli behov for overgangsordningar i ein etableringsfase. Det same meiner *KS Bedrift*, som organiserer 16 av krisesentra. *KS Bedrift* uttaler såleis:

«Å bevare eksisterende og bygge relevant kompetanse, samt sikre økonomisk fundament synes å være en suksessfaktor for forsvarlig drift av et krisesenter.»

Fylkesmannen i Oslo og Akershus meiner at det vil krevje forskrifter om kommunen sitt ansvar og om korleis tenestene skal samordnast. Overgangsordningar må gi kommunane nødvendig tid til å finne løysingar.

Sarpsborg kommune uttaler:

«Sarpsborg kommune er i prinsippet for ramrefinansierte tilskudd fra staten. (...) Inntil man får erfaring med konsekvensene av en lovfesting av krisesentertilbudet, ønsker vi at tilbudet fortsatt finansieres som i dag med 80 prosent statlig tilskudd fra staten og 20 prosent fra kommunen.»

Dette synet blir delt av mange kommunar. Dei fleste kommunane som har uttalt seg om dette, er vertskommunar. Ein del av desse kommunane ønskjer framleis øyremerkte statleg tilskot, somme otast at det kan bli vanskeleg å oppnå gode nok økonomiske avtalar med dei kommunane som representerer opplandet til det krisesentertilbudet dei har i dag. Eit par kommunar har konkret rekna ut

¹ Rekna i kroner per innbyggjar og før finansiering av sjølvveik overgangsordninga. Ordninga blir finansiert ved eit likt trekk per innbyggjar i alle kommunar i landet. Trekket vil variere frå år til år.

kva dei meiner at dei kjem til å tape økonomisk på ei omlegging.

Krisesenterorganisasjonane er mot ei rammefinansiering. *Norsk Krisesenterforbund* skriv såleis:

«Norsk Krisesenterforbund er svært bekymret over at midler til krisesentertilbudet legges inn i kommunenes rammetilskudd fra staten. (...) Medlemssentrene frykter i tillegg at reglene for beregningen av de statlige overføringene til kommunene vil slå uheldig ut for tilskuddet til krisesentertilbudene. For mange krisesentre vil dette kunne få som følge at driftstilskuddet reduseres dramatisk og vil føre til en rasing av dagens tilbud til voldsutsatte. (...) For å sikre intensjonen i lovforslaget ønsker derfor Norsk krisesenterforbund at krisesentertilbudet også i framtiden finansieres ved hjelp av øremerkede midler.»

Fleire av interesseorganisasjonane støttar også ei vidareføring av statlege øyremerkte tilskot.

11.2.3 Vurdering og forslag frå departementet si side

Departementet held fast ved forslaget om at det øyremerkte tilskotet skal avløysast av rammefinansiering når krisesentertilbudet blir lovfesta som kommunalt ansvar.

Departementet forstår at høyringsinstansane er urolege med tanke på at det kan ta noko tid å få sikra interkommunalt samarbeid og bindande avtalar mellom kommunane og med eventuelle leverandørar av tenestene på området. Før det har skjedd, vil både vertskommunar og eksisterande krisesentre stå i ein usikker økonomisk situasjon med omsyn til drifta.

Departementet foreslår derfor at tilskota til krisesentra held fram som ei øyremerkte ordning samtidig med at lova trer i kraft. Tilskotet innlemmast i rammetilskotet til kommunane eitt år etter at lova har trått i kraft. Den øyremerkte ordninga vert i overgangsåret lagt om frå ei overslagsløyving til ei rammestyrt løyving. Departementet vurderer det slik at eitt år vil vere tilstrekkeleg som omstillings- tid både for kommunar og for eksisterande krisesentertilbud. Det er viktig at spesielt dei kommunane som til no i liten grad har teke ansvar for utviklinga av eit krisesentertilbud for innbyggjarane sine, kjem i gang med dette arbeidet og startar drøftingane med moglege samarbeidspartnarar. Ein for lang overgangsperiode vil verke uheldig i forhold til dette.

11.3 Meirutgifter som følge av lovforslaget

11.3.1 Eit samla meirkostnadsoverslag

Eit viktig siktemål med lovfestinga er å sikre jamnare kvalitet på det tilbodet brukarane får tilgjenge til, same kvar i landet dei bur. Det kjem til å føre til ein auke av kostnadane knytte til krisesentertilbudet.

Utgiftene til krisesenterdrifta var i 2008 i underkant av 159 millionar kroner etter statsrekneskapet. Det inneber at kommunane medverka med like i underkant av 40 millionar kroner. Skal ein kalkulere totalkostnadane for krisesenterdrifta, må ein også ta med private gåver gitt til drifta. Det finst inga oversikt over slike gåver for 2008 før det endelege rekneskapet ligg føre. I 2007 dekte private gåver og tilskot om lag sju prosent av verksemda. Dei totale utgiftene til drifta i 2008 kan grovt setjast til ca. 212 millionar kroner.²

Det har vore ein etter måten sterk vekst i driftsbudsjetta til sentra i dei siste åra. Dette må vi sjå på bakgrunn av overgangen frå 50 prosent statleg øyremerkte tilskot til 80 prosent tilskot frå 2005. Noko av utgiftsveksten har dekt ei langvarig utvikling i retning av mindre bruk av frivillige vakter med låg vaktgodtgjersle og overgang til fleire ordinære stillingar med meir ordna tilsetjingsforhold. Noko av veksten har også gått til å sikre tilsette pensjonsordningar. Det er også delvis blitt teke att etterslep som følge av manglande vedlikehald og utbetringar, inkludert auka utgifter på grunn av flytting til nye og meir tenlege lokale.³

Departementet har med utgangspunkt i dei enkelte konkrete elementa i lovforslaget gjort overslag over meirkostnader for å kunne komme med eit overslag over behovet for auka ressursar. Overslaget viser eit meirutgiftsbehov på 63 millionar kroner det første året. I dette beløpet er det inkludert omstillingsutgifter og eingongsutgifter. Dei varige årlege meirutgiftene er grovt rekna til 45 millionar kroner. Desse beløpa er i 2008-kroner.

Nedanfor følgjer ein kort gjennomgang av kva enkeltelement ein har teke omsyn til i dei utreknin- gane som ligg til grunn for overslaga.

Større utgifter til personale

Den største enkeltstående utgiftsauken vil vere knytt til auka utgifter til tilsette. I mange år har det vore ei utvikling i retning av fleire ordinært tilsette

² Inkludert i desse tala er også tilskot til to valdtektssenter.

³ Dette byggjer på dei analysane Vista Utredning AS og Bufetat har gjort av budsjetta.

og færre frivillige medarbeidarar ved krisesentra. Mens det i 1986 var om lag 100 tilsette og 3000 frivillige vakter som arbeidde ved krisesenter her i landet, er det i dag om lag 500 frivillige og 400 tilsette. SSB har rekna ut at dei frivillige vaktene står for til saman 109 årsverk, og at dei tilsette utfører til saman 276 årsverk.

Kostnadene kjem til å auke med ein overgang frå frivillige vakter med låg økonomisk godtgjersle til ordinært tilsette med tarifflønn. Dersom ein tek utgangspunkt i at ordninga med frivillige blir erstatta fullt ut med ordinært tilsette, kjem dei årlege driftskostnadane til å auke med ein stad mellom 35 til 40 millionar kroner.

Det kan vere behov for ein strategi frå kommunane si side for å ta vare på delar av det eksisterande innslaget av frivillig innsats. Dette er eit forhold som blir overlata til lokale løysingar. Det kan her vere verdt å peike på at mange kommunar har utstrekt erfaring med å mobilisere og organisere frivillig arbeid i andre delar av sosialsektoren. Her kan samarbeidet mellom kommunane og eksisterande krisesenter gi gode mellomløysingar, med kvalitetsheving som resultat.

Eit siktemål med lovfestinga er å betre tilbodet til barna. Halvparten av dei eksisterande sentra har i dag éin eller fleire medarbeidarar med barnefagleg ansvar. Dette gjeld dei største sentra. Eit styrkt tilbod til barn vil mest sannsynleg innebere tilsette som har oppfølging av barn som hovudoppgåve. Med fleire faste tilsette vil dette vere lettare å prioritere.

Auka kompetanse hos tilsette

Lovforslaget inneheld ein forskriftsheimel der det kan stillast krav til kompetanse hos tilsette ved eit krisesenter eller ved eit tilsvarande trygt og mellombels butilbod, jf. § 2.

Eit aktuelt krav kan til dømes vere at leiaren skal ha relevant høgare utdanning i helse- og sosialfag. Halvparten av leiarane har ikkje slik utdanning i dag, men 70 prosent av leiarane har høgare utdanning om vi inkluderer all høgare utdanning, mellom anna utdanning i administrasjon, leiing og økonomi.⁴ Det kan kanskje også vere aktuelt å stille krav til spesielle kvalifikasjonar for tilsette med ansvar for barn. Departementet legg til grunn at eventuelle

kompetansekrav vil bli utforma slik at dei ikkje får store konsekvensar i form av eit auka lønnsnivå.

Det bør leggjast opp til eit kompetanselyft for alle medarbeidarar ved krisesenter/butilbod som har personar utsette for vald i nære relasjonar som målgruppe, mellom anna innanfor tema som traume og særleg sårbare grupper. Denne typen kompetanseutvikling har krisesentra fram til no i liten grad hatt økonomisk høve til å gjennomføre. Departementet har teke initiativ til utvikling av eit opplæringsprogram for kompetanseheving av krisesentermedarbeidarar. Opplæringsprogrammet skal etter planen starte opp våren 2009. Det må givast rom for at tilsette kan delta i slike tiltak for å heve kompetansen.

Fysisk sikring av lokale

Forslaget til lovtekst, jf. § 2, inneheld også ein heimel for eventuelt å kunne gi forskrifter om sikring av lokale nytta til krisesenterverksemd. Dette vil krevje ein del eingongsutgifter som er lagde inn i overslaget.

Anna

Andre forslag som kjem til å føre til meirutgifter i forhold til noverande budsjett, er føresegna om tolketeneste, jf. § 3, og tilsynsføresegna, jf. § 9. Det må også avklarast kva som trengst for at også menn skal kunne få dekt sine hjelpebehov, sjå nærmare omtale i kapittel 5. Her viser overslag gjorde i departementet årlege meirkostnader på 1–3 millionar kroner på kvart av områda. I ein omstillingsperiode reknar departementet med at implementering av lova kjem til å føre til noko auka administrasjonskostnader for kommunane. Det vil på sikt mest sannsynleg føre til ei tilsvarande innsparing på budsjetta til krisetiltaka når det gjeld administrasjon.

Bortsett frå midlane til statleg tilsyn, som blir fylkesmannen sitt ansvar, er det kommunane sine utgifter som kjem til å auke.

11.3.2 Synspunkt frå høyringsinstansane

Dei fleste høyringsinstansane som uttalte seg om meirutgiftene slik dei blei presenterte i høyringsnotatet, uttrykte uro for at overslaga var for låge. Det gjaldt i særleg grad kommunane. Spesielt framheva fleire at å byggje opp eit tilbod til menn ville kunne auke utgiftene mykje. Høyringsrunden gav ikkje konkrete innspel når det gjaldt kostnader som gir grunnlag for å revidere forslaget på noverande tidspunkt.

⁴ Jonassen, Sogn, Mathiesen Olsvik og Hjemdal (2008) *Kunnskap – kvalitet – kapasitet. En nasjonal utredning om krisesentrenes kompetanse og tilgjengelighet*. Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress.

11.3.3 Vurdering og forslag frå departementet si side

Departementet vil understreke at dei økonomiske konsekvensane av eit kommunalt ansvar for eit krisesetilbud, med dei føringane som ligg i lovforslaget, er usikre. Lovforslaget representerer ei forvaltningsreform for kommunane som vil krevje noko tid til omstilling. Det er ikkje urimeleg at det er uvisse knytt til dette.

Departementet vil i forvaltninga av statstilskotet sikre at fordelinga av auken i tilskotet tek utgangspunkt i at dei kvalitetsforbetringane som følgjer av lovforslaget, skal dekkjast.

Departementet vil kome tilbake til meirkostnadane ved lovforslaget i samband med dei årlige budsjettforslaga.

12 Merknader til dei enkelte paragrafane

Til § 1 Formålet med lova

Formålet med lova er å sikre at kvinner, menn og barn som er utsette for vald eller truslar om vald i nære relasjonar, får eit godt og heilskapleg krisesentertilbud. Det ligg også i dette at det er eit formål å fremje likestilling mellom kjønna ved å verne kvinner mot vald utøvd av menn. Sjølv om også valdsutsette menn har behov for eit krisesentertilbud, er det viktig at det ikkje tek fokuset bort frå at vald i nære relasjonar i det alt vesentlege rammar kvinner.

Utforminga av lovteksten er kjønnsespesifikk. Rekkjefølgja «kvinner, menn og barn» er valt for å understreke at det er kvinner som er hovudbrukargruppa. «Barn» er teke med i opprekninga for å synleggjere barn som brukarar av krisesentertilbudet.

Formålet med denne lova er å sikre eit godt og heilskapleg tilbod både til noverande brukargrupper og til andre som i framtida vil ha behov for eit krisesentertilbud. Kvinner, menn og barn som er utsette for menneskehandel og valdtekt frå andre enn ein nærstående person, utgjer i dag brukargrupper ved krisesentra. Lova bør ikkje tolkast eller praktiserast slik at det eksisterande krisesentertilbudet blir forringa for visse brukargrupper. Tvert imot er det eit formål å styrkje tilbodet totalt sett, men hovudmålgruppa skal vere som definert i § 1.

Til § 2 Krav til krisesentertilbudet

Det følgjer av føresegna første ledd at kommunen skal ha ansvar for at det føreligg eit krisesentertilbud som kan brukast av personar som er utsette for vald eller truslar om vald frå nære personar, og som har behov for rådgeving eller eit mellombels butilbud. Lovforslaget seier at alle kommunar skal ha ein beredskap for personar som blir utsette for vald i nære relasjonar, både akutte kriseløysingar og oppfølging. Sjå kapittel 4.3.1 og 6.1.1.

Med «vald» er det i denne lova meint alle former for vald eller truslar om bruk av vald, skremmande opptreden, anna omsynslaus åtferd eller anna påtvinga avgrensing i livsutfaldinga til ein person. Det valdsomgrepet som er nytta i lova, omfat-

tar mellom anna fysisk vald som slag, spark, dyting, lugging, klyping med meir, seksuelle overgrep og andre former for krenkingar, nedverdiggjande eller umenneskeleg behandling, medrekna psykisk vald. Med psykisk vald er det i denne lova meint alle måtar å skade, skremme, audmjuka eller andre måtar å krenkje ein person på som er eigna til å gi personen ein følelse av frykt, avmakt, skuld, skam eller mindreverd med meir. Det kan for eksempel omfatte truslar om valdsbruk eller truslar om andre former for straff/sanksjonar, verbal trakassering og kjenslemessig manipulering. Valdsomgrepet omfattar vidare vald i form av sosial kontroll og kontroll av økonomiske ressursar, medrekna sosial isolering eller anna avgrensing av kontakten med omverda, og avgrensing i kontrollen med og tilgangen til personen sine egne eller til felles økonomiske ressursar. Det som er nemnt her, er døme, og altså inga uttømmende liste over handlingar som vil bli ramma av lova.

Med «nære relasjonar» er det meint relasjonar som nemnd i straffelova 1902 § 219 og andre nære relasjonar der dei involverte gjerne har eller har hatt gjensidige plikter overfor kvarandre og/eller har vore avhengige av kvarandre. Slike relasjonar kan omfatte noverande eller tidlegare ektemakar, partnarar, sambuarar eller kjærastar, familie/slekt til valdsutøvar, familie/slekt til den valdsutsette, medlemmer av same husstand som den valdsutsette, eller personar som har omsorg for den valdsutsette. Barn som er blitt utsette for vald direkte eller ved å ha vore eksponerte for vald mot omsorgspersonar eller sysken ved at dei har sett, høyrte eller på annan måte opplevd valdsbruken, er også omfatta av omgrepet «vald i nære relasjonar». Likeins vil kvinner, menn og barn som er utsette for tvangsekteskap og kjønnslemlesting, vere omfatta av omgrepet «vald i nære relasjonar». Utsette for valdtekt eller menneskehandel kan også vere utsette for vald i nære relasjonar, jf. kapittel 5.1.

Føresegna sitt andre ledd stiller krav til kva tilbodet skal omfatte. Tilbudet skal gi brukarane støtte, rettleiing og hjelp til å ta kontakt med andre delar av tenesteapparatet. Krisetilbudet skal omfatte eit heildøgns krisesenter eller eit tilsvarande trygt butilbud (a), eit dagtilbud (b), ein døgnope krisete-

lefon (c), og eit tilbod om oppfølging i reetableringsfasen (d). Krisesentertilbudet skal bestå av alle dei fire tenestene.

Kommunen kan sjølv velje korleis ein vil drive og organisere tilbodet, og kan til dømes delta i interkommunalt samarbeid. Føresetnaden er likevel at kommunen organiserer krisesentertilbudet på ein tenleg og tilfredsstillande måte ut frå dei behova brukarane har, sjå merknad til § 3.

Det er meint å opne for ein viss fleksibilitet for kommunane når det gjeld kva praktiske løysingar ein vil velje, ut frå det brukarbehovet som finst i den aktuelle kommunen (dei aktuelle kommunane). Eit tilbod som skal svare til eit krisesenter, må i same grad som tilbodet på eit krisesenter imøtekomme brukarane sine behov for støtte, råd og rettleiing av kvalifiserte tilsette. Kommunen bør i størst mogleg grad samlokalisere bu- og dagtilbodet, slik at kompetansen blir samla.

Tilbudet kommunen er pålagt å sørje for etter føresegna andre ledd bokstav a til d, har til formål å gi brukarane støtte, rettleiing og hjelp til å ta kontakt med andre deler av tenesteapparatet. Med hjelp til å ta kontakt med andre delar av tenesteapparatet er det meint at den valdsutsette får informasjon om tenester og ytingar frå andre offentlege og private instansar som vedkommande kan ha behov for, og at den valdsutsette får hjelp med å kontakte desse instansane. Andre instansar kan vere legekontor, spesialisthelsetenester, politi, advokat, NAV, barnevernet, skule og barnehage, jf. kapittel 2.3. Lista er ikkje uttømmende.

Det bør vere rom for å følgje brukarar til møte med slike instansar.

Etter føresegna andre ledd bokstav a, skal butilbodet vere gratis. Det skal ikkje krevjast betaling for opphaldet, med unntak av eventuelle utgifter til mat til kostpris. Butilbodet skal vere tilgjengeleg 24 timar i døgnet alle dagar i året. Kravet om at butilbodet skal være trygt, vil være oppfylt ved at butilbodet til kvinner og menn skal være fysisk åtskilte jf. femte ledd, og at krava til fysisk sikring av lokale, jf. forskrift med heimel i føresegna sjette ledd, er oppfylt.

Butilbodet skal vere eit lågterskeltilbud. Med dette er det m.a. meint eit beredskapstilbud som menneske i ein krisesituasjon kan oppsøkje direkte utan timeavtale eller tilvising frå andre tenester, jf. tredje ledd.

Dagtilbodet skal retta seg mot brukarar som treng støtte, råd og rettleiing, men som ikkje har behov for eit butilbod. Dagtilbodet er også meint for tidlegare brukarar av eit butilbod som har behov for oppfølging i ein reetableringsfase.

Telefontilbudet er meint for brukarar som treng

ein stad å vende seg til for å få hjelp, informasjon og rettleiing. Telefontilbudet skal vere tilgjengeleg 24 timar i døgnet alle dagar i året. Personar som vender seg til telefonvakta, kan vere anonyme.

Tilbudet om støtte i ein reetableringsfase må sjåast i samanheng med det kommunale hjelpeapparatet elles. Kommunen har plikt til å samordne tenester og tilbod, sjå merknad til § 4. Tilbod om støtte i ein reetableringsfase vil i hovudsak dreie seg om tiltak og tenester som allereie følgjer av det gjeldande regelverket. Til dømes har kommunehelsetenesta både etter kommunehelsetenestelova og etter pasientrettslova plikt til å tilby brukarar av krisesentertilbudet forsvarleg og adekvat helsehjelp, medrekna den oppfølgjinga dei har behov for. Tilsvarende gjeld føresegnene i sosialtenestelova om plikt til å yte tenester og setje i verk tiltak, med visse unntak, for alle som oppheld seg i riket, jf. § 1-2. Ein del brukarar av krisesentertilbudet vil vere innvandrarar som nyleg er komne til landet, og som er omfatta av ordningane i introduksjonslova, ordningar som mellom anna omfattar norskopplæring og introduksjonsprogram. Mange vil også ha behov for behandling i spesialisthelsetenesta og for tiltak frå politiet. Kommunane skal leggje til rette for godt samarbeid med kommunale og statlege instansar som brukarar kan ha behov for tenester frå, jf. § 4.

Oppfølging i reetableringsfasen kan også giast i form av mindre spesialiserte tiltak, til dømes oppfølgjingssamtalar, heimebesøk og sosiale tiltak. Ein kan også organisere sjølvhjelpsgrupper og støttenettverk der brukarane får høve til å dra nytte av erfaringar andre brukarar har, og av meistringsstrategiar som andre brukarar har nytta.

Kommunen skal sørje for god kvalitet på tilbodet. Med «god kvalitet» på krisesentertilbudet er det meint at tilbodet må oppfylle visse standardar fagleg og innhaldsmessig og også reint fysisk, det vil seie at sjølv lokal og plasseringa av lokale må høve for formålet. Tilrådingane frå Europarådet kan her vere ei rettesnor, jf. kapittel 3.1.2.

At butilbodet til kvinner og butilbodet til menn skal vere «fysisk skilde», inneber at kvinner og menn ikkje skal bu saman eller ha felles opphaldsrom. Det er ein grunnleggjande føresetnad for eit godt krisesentertilbud at kvinner kan kjenne seg trygge ved at butilbodet til kvinner og butilbodet til menn er fysisk skilde.

Det er viktig at det er tilsette på eit krisesenter eller ved eit tilsvarende bu- og dagtilbod som har kompetanse til å ta vare på kvinner, menn og barn utsette for vald i nære relasjonar, på ein måte som kjem brukarane sine behov i møte. Lovforslaget § 2 sjette ledd som gir heimel for å gi forskrift om krav

til kompetanse hos dei som arbeider ved krisesentertilbudet og krav til fysisk sikring av lokale, skal sikre dette.

Til § 3 Eit individuelt tilrettelagt tilbud

Kommunen skal i størst mogleg grad leggje tilbodet til rette for den enkelte brukar. Med «individuelt tilrettelagt» er det meint at tilbodet skal leggjast til rette slik at det så langt råd er kjem den enkelte brukaren sine behov i møte. Det gjeld innhaldet i tilbodet, det vil seie kva slags tiltak brukaren får tilbod om, men også den praktiske tilrettelegginga og høvet til brukarmedverknad. Individuell tilrettelegging kan vere aktuelt på bakgrunn av kriterium som kjønn, alder, etnisitet, språk, funksjonsnedsetjing, valdserfaringar eller andre forhold. I formuleringa «så langt råd er» ligg det at kommunen har høve til å vurdere krava til individuell tilpassing i kvart enkelt tilfelle.

Andre ledd viser til at barn har særskilde behov. Med formuleringa «å ta vare på barn på ein god måte» er det meint at kommunen skal sørgje for at tilbodet til barn i størst mogleg grad blir lagt til rette slik at kvart enkelt barn får dekt sine behov ut frå alder og personlegdom, og at barn får dei rettane dei har etter anna regelverk. Tiltak overfor eit barn skal setjast i verk i samarbeid med barnet sin omsorgsperson. Kriteria som er vist til i avsnittet over, vil også være relevante i forhold til når barna skal takast vare på. Se særleg omtale av barn under kapittel 7.1.2.

§ 3 tredje ledd pålegg kommunen ei plikt til å sørgje for at brukarar som har behov for det, får tilgang til kvalifisert tolk. Det er viktig at brukarar av eit krisesentertilbud får tilgang til tolk dersom det er nødvendig for at brukaren skal få eit fullgodt utbyte av tilbodet. Det skal nyttast godkjende «kvalifiserte tolkar», det vil seie upartiske personar med kvalifikasjonar som tilfredsstiller krava til oppføring i Nasjonalt tolkeregister, og som kan nyttast som munnleg mellomledd i samtalar mellom personar som ikkje snakkar same språk. Barn og foreldre skal ikkje nyttast som tolkar for kvarandre. Ein brukar kan ha behov for tolk også av andre grunnar enn språklege forskjellar; til dømes skal det kunne nyttast teiknspråktolk dersom vedkommande er høyrselshemma. Kommunen si plikt til å sørgje for tilgang til tolk omfattar også brukarar som er barn.

Til § 4 Samordning av tenester

Kommunen skal sørgje for at krisesentertilbudet blir samordna med andre delar av tenesteapparatet.

Det er opp til kommunen korleis samordninga

av tenester for brukarar av krisesentertilbudet skal organiserast. Når kommunen er pålagd ei plikt til å sørgje for samordning av tenestene, er det ein føresetnad at andre tenester og instansar samarbeider. Sjå til dømes sosialtenestelova §§ 3-2 og 3-3, kommunehelsetenestelova § 1-4 og barnevernlova § 3-2, som inneheld reglar for samarbeid mellom instansar og samordning av tenester. Også politiet og utlendingsstyresmaktene kan vere aktuelle instansar å samarbeide med.

Fleire føresegner i andre regelverk gir rett til individuell plan for personar som har behov for langvarige og koordinerte tenester. Eit krisesentertilbud skal vere eit kortvarig tilbud, og det vil derfor som utgangspunkt ikkje vere eit ansvar for tilbodet å utforme og følgje opp ein slik plan. Det kan på den andre sida vere behov for å koordinere krisesentertilbudet med andre meir langvarige tenestetilbud som blir gitt til brukaren, til dømes tenester etter sosialtenestelova eller kommunehelsetenestelova. Slike tilbod må då koordinerast med krisesentertilbudet i den perioden vedkommande er brukar, slik at dei tilsette på krisesenteret tek del i arbeidet med planen saman med brukaren. Retten til individuell plan omfattar også barn og vil til dømes kunne vere relevant for barn som er under langvarige barneverntiltak eller tiltak innanfor barne- og ungdomspsykiatrien.

Til § 5 Teieplikt

Denne lova regulerer kommunane sitt ansvar for å sørgje for eit krisesentertilbud, ikkje forholdet mellom kommunen/tilbudet og den enkelte tilsette. Det er likevel tatt med ei føresegn om teieplikt som rettar seg direkte mot medarbeidarar/tilsette. Ein tilsett på eit krisesenter eller ved eit tilsvarende bu- og dagtilbod vil etter denne lova vere å rekne som ein person «som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan», jf. forvaltningslova § 13, ettersom dei utfører oppgåver på vegner av kommunen, men det er likevel ønskelig med ei skjerpa teieplikt. Ei streng teieplikt er eit sentralt element i det eksisterande krisesentertilbudet og er med på å imøtekomme brukarane sitt behov for å kjenne seg trygge i forhold til frykta for truslar om vald og nye overgrep.

Føresegna i § 5 svarer til føresegna i barnevernlova § 6-7 første og andre ledd og føresegna i sosialtenestelova § 8-8 første og andre ledd. Desse føresegnene inneheld ei utvida teieplikt i forhold til teieplikta etter forvaltningslova § 13, ettersom også fødestad, fødselsdato, personnummer, statsborgarforhold, sivilstand, yrke, bustad, arbeidsstad og andre opplysningar som kan røpe forhold som gjeld

brukaren, er tekne med. Det er eit nødvendig tryggingstiltak å verne brukarane gjennom ei utvida teieplikt. Behovet for ei utvida teieplikt er minst like stort på dette området som til dømes i barnevernet, ettersom mange brukarar er utsette for truslar retta mot liv og helse.

Tredje ledd i § 5 i forslaget gir eit avgrensa høve for tilsette på eit krisesenter til å gi informasjon som er underlagd teieplikt, til andre forvaltningsorgan. Føresegna svarer til føresegnene i barnevernlova § 6-7 tredje ledd og sosialtenestelova § 8-8 tredje ledd. Ein bør alltid først prøve å innhente samtykke frå brukaren til å gi vidare personfølsame opplysningar. Dersom brukaren samtykkjer, blir ikkje tredje ledd gjort gjeldande. Slikt samtykke bør givast skriftleg, og det bør presiserast kva opplysningar det er aktuelt å gi vidare, til kva instans (instansar), og for kva formål.

Med formuleringa «nødvendig for å fremme tilbodets oppgåver etter lova her» er det meint at det å gi ut opplysningane må vere nødvendig for at eit krisesenter eller eit tilsvarande tilbod skal få gjennomført oppgåvene sine i samsvar med formålet med lova, jf. § 1. «Nødvendig» er eit strengt krav. Kan oppgåvene løysast på annan måte, skal opplysningane ikkje givast vidare. Eit alternativ er anonymisering av opplysningane, slik at ei sak som er knytt til ein brukar, til dømes blir drøfta anonymt eller på generelt grunnlag med andre instansar og tenester. Alle opplysningar som kan identifisere personen, må då haldast utanfor. Kva opplysningar som kan føre til at personen blir identifisert, vil variere frå sak til sak, mellom anna i forhold til om det er tale om ein liten tettstad der mange kjenner kvarandre, eller ein større by.

Opplysningar som er underlagde teieplikt, kan givast vidare for å førebyggje «vesentleg fare for livet eller alvorleg skade på helsa til nokon». Det er ikkje tilstrekkeleg at det ligg føre ein fare eller risiko; faren må vere «vesentleg», og ein skade på helsa til nokon må kunne karakteriserast som «alvorleg». Elles gjeld dei allmenne retningslinjene knytte til nødretten.

Teieplikta gjeld også i forholdet mellom ein brukar av tilbodet og ein (valdsutøvande) partner/ektemake.

Den eine av foreldra sin rett til opplysningar om barn som er på eit krisesenter med den andre av foreldra, er drøfta i kapittel 8.2.3.

Til § 6 Opplysningar til barneverntenesta

Føresegna omhandlar opplysningsplikt til barneverntenesta. Til liks med føresegna om teieplikt er dette ei føresegn som rettar seg direkte mot alle til-

sette ved krisesentertilbodet, jf. forslaget § 2 andre ledd, enten dei er tilsette på eit krisesenter eller ved eit tilsvarande bu- og dagtilbod, eller arbeider i telefonenesten eller med reetablering. Føresegna er flytta frå barnevernlova § 6-4 a av omsyn til konsekvens i rettssystemet.

Første ledd gir ei oppmoding om å vere merkksam på forhold som kan føre til tiltak frå barneverntenesta si side. Dersom tilsette på eit krisesenter eller ved eit tilsvarande bu- og dagtilbod blir merksame på slike forhold, men utan at vilkåra for opplysningsplikt ligg føre, bør dette takast opp med omsorgspersonen til barnet, og vedkommande bør oppmodast til sjølv å ta kontakt med barneverntenesta for å undersøkje om det er mogleg å setje i verk hjelpetiltak retta mot barnet og familien.

Dersom det er grunn til å tru at eit barn blir mishandla i heimen, eller at det ligg føre andre former for alvorleg omsorgssvikt, har tilsette og medarbeidarar på eit krisesenter eller ved eit tilsvarande bu- og dagtilbod opplysningsplikt til barneverntenesta. Opplysningsplikta går føre teieplikta. Uttrykket «grunn til å tru» indikerer eit lågt beviskrav. Det er barneverntenesta, og ikkje tilsette på eit krisesenter eller ved eit tilsvarande bu- og dagtilbod, som skal undersøkje og vurdere om meldinga gir grunnlag for tiltak i det aktuelle tilfellet, jf. barnevernlova § 4-3. Men mistanken må gjelde alvorlege forhold («at et barn blir mishandlet i hjemmet eller det foreligger andre former for alvorlig omsorgssvikt» eller «når et barn har vist vedvarende alvorlige atferdsvansker», som det heiter i barnevernlova § 6-4 andre ledd). Vilåret vil til dømes kunne vere oppfylt i tilfelle der mor og barn flyttar heim til ein valdeleg partner, og det finst ein risiko for at barnet skal bli utsett for vald, anten direkte eller ved å bli eksponert for valdsbruk mellom foreldra eller omsorgspersonane.

Det er viktig at opplysningsplikta blir etterlevd i alle tilfelle der vilkåra er oppfylte, og at ein ikkje av omsyn til foreldra er tilbakehalden med å melde frå til barneverntenesta. Omsynet til barnet skal her gå føre omsynet til foreldra. Det er viktig at kunnskap om opplysningsplikta overfor barnevernet blir kjend blant alle tilsette på krisesentra eller ved tilsvarande bu- og dagtilbod. Rundskriv Q-24/2005 *Barnevernet og taushetsplikten, opplysningsretten og opplysningsplikten* gir her god rettleiing.

Til § 7 Politiattest

Dette er ei føresegn som og rettar seg direkte mot personar som skal bli tilsette, engasjerte eller på anna måte har oppgåver etter denne lova som inneber kontakt med brukarar. Føresegna handlar om

krav til framlegg av politiattest ved tilsetjing i eller oppdrag for eit krisesenter eller eit tilsvarande bu- og dagtilbod. Føresegna er utforma i tråd med eit forslag til felles føresegn om politiattest, jf. høyringsnotatet frå Justis- og politidepartementet om politiattest for personar som skal ha oppgåver knytte til mindreårige, sjå dei generelle merknadene i kapittel 8.3.

Til § 8 Internkontroll

Føresegna omhandlar krav om internkontroll og er utforma etter mal frå barnevernlova § 2-1 andre ledd, jf. kapittel 9.1.

Til § 9 Statleg tilsyn

Føresegna omhandlar tilsyn med kommunen sitt ansvar etter denne lova. Fylkesmannen skal føre tilsyn med at kommunen utfører dei oppgåvene som kommunen er pålagde etter lova. Elles gjeld reglane om statleg tilsyn med kommunane etter kommunelova kapittel 10 A, jf. kapittel 9.2.

Til § 10 Bruk av lova på Svalbard

Føresegna omhandlar korleis lova skal nyttast på Svalbard. I utgangspunktet vil denne lova ikkje gjel-

de på Svalbard, med mindre det er særskilt fastsett i forskrift, jf. svalbardlova § 2. Føresegna gir forskriftsheimel for Kongen til å gjere lova gjeldande på Svalbard, med høve til å fastsetje særlege reglar der det blir teke omsyn til forholda på staden.

Til § 11 Ikraftsetjing og overgangsreglar

Departementet kan gi nærmare overgangsreglar i forskrift.

Til § 12 Endring i anna lovgjeving

Barnevernlova § 6-4 a blir føreslått oppheva og erstatta med § 6 i denne lova.

Barne- og likestillingsdepartementet

t i l r å r :

At Dykkar Majestet godkjenner og skriv under eit framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om lov om kommunale krisesentertilbud (krisesenterlova).

Vi HARALD, Noregs Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjere vedtak til lov om kommunale krisesentertilbud (krisesenterlova) i samsvaret med eit vedlagt forslag.

Forslag

til lov om kommunale krisesentertilbud (krisesenterlova)

§ 1 Formålet med lova

Formålet med denne lova er å sikre eit godt og heilskapleg krisesentertilbud til kvinner, menn og barn som er utsette for vald eller truslar om vald i nære relasjonar.

§ 2 Krav til krisesentertilbudet

Kommunen skal sørge for eit krisesentertilbud som skal kunne nyttast av personar som er utsette for vald eller truslar om vald i nære relasjonar, og som har behov for rådgjeving eller eit trygt og mellombels butilbud.

Tilbudet skal gi brukarane støtte, rettleiing, hjelp til å ta kontakt med andre delar av tenesteapparatet og skal omfatte:

- a) eit krisesenter eller eit tilsvarende gratis, heilårs, heildøgns, trygt og mellombels butilbud, og
- b) eit gratis dagtilbud, og
- c) eit heilårs og heildøgns tilbud der personar nemnde i første ledd kan få råd og rettleiing per telefon, og
- d) oppfølging i reetableringsfasen, jf. § 4.

Enkeltpersonar kan vende seg direkte til krisesentertilbudet som nemnt i andre ledd, utan tilvising eller timeavtale.

Kommunen skal sørge for god kvalitet på tilbudet, mellom anna ved at dei tilsette har kompetanse til å ta vare på dei særskilte behova til brukarane.

Butilbudet til kvinner og butilbudet til menn skal vere fysisk skilde.

Departementet kan gi forskrift om krav til kompetanse hos dei tilsette og krav til fysisk sikring av lokale.

§ 3 Individuell tilrettelegging av tilbud

Kommunen skal sørge for at tilbudet så langt råd er blir lagt til rette slik at det kjem dei individuelle behova til brukarane i møte.

Kommunen skal sørge for å ta vare på barn på ein god måte som er tilpassa deira særskilte behov, og skal også sørge for at barn får oppfylt dei rettane dei har etter anna regelverk.

Kommunen skal sørge for at brukarar av bu- og dagtilbudet får tilgang til kvalifisert tolk dersom det er nødvendig for at dei skal få eit fullgodt tilbud.

Kommunen skal sørge for rutinar for kvalitetssikring, bestilling og betaling av tolketenester.

§ 4 Samordning av tenester

Kommunen skal sørge for at kvinner, menn og barn som er utsette for vald eller truslar om vald i nære relasjonar, får ei heilskapleg oppfølging gjennom samordning av tiltak mellom krisesentertilbudet og andre delar av tenesteapparatet.

Tilbud og tenester etter denne lova kan inngå som ledd i samordninga av ein individuell plan etter anna lovgiving, jf. sosialtjenesteloven § 4-3 a, pasientrettighetsloven § 2-5, psykisk helsevernloven § 4-1 og lov 19. november 1982 nr. 66 om helsetjenesten i kommunene § 6-2 a.

§ 5 Tieiplikt

Alle som utfører teneste eller arbeid etter denne lova, har tieiplikt etter forvaltningsloven §§ 13 til 13 e. Brot på tieiplikta straffast etter straffeloven § 121.

Tieiplikta gjeld også fødestad, fødselsdato, personnummer, statsborgarforhold, sivilstand, yrke, bustad, arbeidsstad og andre opplysningar som kan røpe at nokon har vore i kontakt med tilbudet.

Opplysningar til andre forvaltningsorgan, jf. forvaltningsloven § 13 b nr. 5 og 6, kan berre givast når dette er nødvendig for å fremme oppgåvene til kommunen etter denne lova, eller for å førebyggje vesentleg fare for liv eller alvorlig skade på helsa til nokon.

§ 6 Opplysningar til barneverntenesta

Alle som utfører teneste eller arbeid etter denne lova, skal i utføringa av arbeidet vere merksame på forhold som kan føre til tiltak frå barneverntenesta.

Utan hinder av tieiplikta skal alle som utfører teneste eller arbeid etter denne lova av eiga tiltak gi opplysningar til barneverntenesta i kommunen når det er grunn til å tru at eit barn blir mishandla i heimen eller det ligg føre andre former for alvorleg omsorgssvikt, jf. barnevernloven § 4-10, § 4-11 og § 4-12. Det same gjeld når eit barn har vist vedvarande alvorlege åtferdsvanskar, jf. barnevernloven § 4-24.

Barnevernloven § 6-4 andre ledd tredje og fjerde punktum gjeld tilsvarende.

§ 7 Politiattest

Den som blir tilsett eller får tildelt oppgaver som inneber kontakt med brukarar av eit krisesenter eller tilsvarende bu- og dagtilbod, skal leggje fram politiattest.

Politiattesten skal vise om vedkommande er sikta, tiltalt, har vedteke førelegg eller er dømd for brot på straffeloven §§ 162, 192, 193, 194, 195, 196, 197, 199, 200 andre ledd, 201, 201 a, 203, 204 a, 219, 224, 229 andre og tredje straffealternativ, 231, 233, 267 og 268.

Brot på straffeloven §§ 192 til 197, 199, 200 andre ledd, 201 c, 201 a, 203, 204 a og 233 skal det opplysast om utan den tidsavgrensinga som følgjer av lov 11. juni 1971 nr. 52 om strafferegistrering § 6 første ledd nr. 4-9. Brot på dei andre føresegnene som er nemnde ovanfor, skal det opplysast om i samsvar med lov 11. juni 1971 nr. 52 om strafferegistrering § 6. Attesten skal ikkje vere eldre enn tre månader.

Departementet kan gi nærmare forskrift om krav til politiattest, medrekna retningslinjer om oppbevaring av attestane.

§ 8 Internkontroll

Kommunen skal føre internkontroll for å sikre at dei verksemdene og tenestene som utgjer krisesen-

tertilbodet, utfører oppgåvene sine i samsvar med krav fastsette i lov eller forskrift. Kommunen må kunne gjere greie for korleis ein oppfyller denne plikta.

§ 9 Statleg tilsyn

Fylkesmannen skal føre tilsyn med at kommunen oppfyller pliktene pålagde etter §§ 2, 3, 4 og 8.

Reglane i kommuneloven kapittel 10 A gjeld for den tilsynsverksemda som er nemnd i første leddet.

§ 10 Bruk av lova på Svalbard

Kongen kan gi forskrifter om bruken av lova på Svalbard og har høve til å fastsetje særlege reglar der det blir teke omsyn til forholda på staden.

§ 11 Ikraftsetjing og overgangsreglar

Lova blir sett i kraft frå den tid Kongen bestemmer. Departementet kan i forskrift gi nærmare overgangsreglar.

§ 12 Endring i anna lovgjeving

Med verknad frå ikraftsetjinga av lova gjer ein desse endringane i anna lovgjeving: Barnevernloven § 6-4 a blir oppheva.

Vedlegg 1

Oversikt over høyringsinstansar som har levert realitetsfråsegn

Desse høyringsinstansane har levert realitetsfråsegner:

Kommunar

1. Asker kommune
2. Askøy kommune
3. Aure kommune
4. Bergen kommune
5. Bærum kommune
6. Drammen kommune
7. Elverum kommune
8. Finnøy kommune
9. Flora kommune
10. Gol kommune
11. Halden kommune
12. Hamar kommune
13. Hammerfest kommune
14. Hobøl kommune
15. Horten kommune
16. Karasjok kommune
17. Kristiansund kommune
18. Lier kommune
19. Lillehammer kommune
20. Molde kommune
21. Moss kommune
22. Oslo kommune
23. Porsgrunn kommune
24. Rakkestad kommune
25. Rana kommune
26. Randaberg kommune
27. Sarpsborg kommune
28. Skedsmo kommune
29. Sortland kommune
30. Spydeberg kommune
31. Stavanger kommune
32. Svelvik kommune
33. Tranøy kommune
34. Trondheim kommune
35. Tynset kommune
36. Tønsberg kommune
37. Verdal kommune
38. Vestvågøy kommune
39. Ås kommune
40. Ålesund kommune
41. Nordfjordrådet (samarbeidsorgan for kommunane Bremanger, Eid, Gloppen, Hornindal, Selje, Stryn og Vågsøy)
42. Regionkontoret for Nord-Gudbrandsdal (samarbeidsorgan for kommunane Sjøk, Sel og Lesja)
43. Romsdal regionråd (samarbeidsorgan for kommunane Aukra, Fræna, Midsund, Molde, Nesset, Rauma, Sandøy og Vestnes)
44. Samarbeidskomiteen for Orkdalsregionen (samarbeidsorgan for kommunane Hemne, Agdenes, Hitra, Meldal, Frøya, Orkdal, Snillfjord, Skaun, Rennebu og Rindal)
45. Søre Sunnmøre Regionråd (samarbeidsorgan for kommunane Hareid, Herøy, Sande, Ulstein, Vanylven, Volda og Ørsta)

Krisesenter og paraplyorganisasjonar

46. Krisesentersekretariatet
47. Alta krisesenter
48. Aust-Agder krisesenter for kvinner
49. Betzy krisesenter
50. Bodø krisesenter
51. Gjøvik krisesenter
52. Harstad krisesenter
53. Haugesund krisesenter
54. Indre Østfold krisesenter
55. Kongsberg krisesenter
56. Krisesenteret for kvinner i Bergen
57. Krisesenteret for Odda og omland
58. Krisesenteret for kvinner i Sunnhordland
59. Krisesenteret for Ytre Helgeland
60. Krisesenteret i Trondheim
61. Krisesenterrørsla i Sogn og Fjordane
62. Lofoten Krisesenter
63. Midt-Troms krisesenter
64. Mosjøen krisesenter
65. Moss krisesenter
66. Narvik krisesenter
67. Nord-Trøndelag krisesenter
68. Orkla og omegn krisesenter
69. Oslo krisesenter
70. Romerike krisesenter

71. Samisk krise- og incestsenter
72. Stavanger krisesenter
73. Sunnmøre krisesenter
74. Sør-Helgeland krisesenter
75. Tromsø krisesenter
76. Vest-Agder krisesenter
77. Vesterålen krisesenter
78. Vest-Finnmark krisesenter, Hammerfest
79. Vestfold krisesenter
80. Voss krisesenter
81. Norsk Krisesenterforbund
82. Evasenteret i Halden
83. Glåmdal krisesenter IKS
84. Gudbrandsdal krisesenter
85. Hallingdal krisesenter
86. Helgeland krisesenter
87. Krisesenteret for Molde og omegn
88. Krisesenteret for Nord-Østerdal
89. Krisesenteret i Telemark
90. Krisesenteret i Hønefoss
91. Krise- og incestsenteret i Fredrikstad
92. Krisesenteret i Follo IKS
93. Nora krise- og incestsenter IKS
94. Nordmøre krisesenter
95. Stiftelsen Hamar Krisesenter
96. Stiftelsen Krisesenteret for kvinner i Asker og Bærum

Statlege instansar

97. Arbeids- og inkluderingsdepartementet
98. Arbeids- og velferdsdirektoratet
99. Barneombudet
100. Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet
101. Datatilsynet
102. Fornyings- og administrasjonsdepartementet
103. Fylkesmannen i Buskerud
104. Fylkesmannen i Oslo og Akershus
105. Fylkesmannen i Vestfold
106. Helsedirektoratet
107. Helse- og omsorgsdepartementet
108. Integrasjons- og mangfaldsdirektoratet
109. Justis- og politidepartementet
110. Likestillings- og diskrimineringsombudet
111. NAV Larvik
112. Longyearbyen lokalstyre
113. Politidirektoratet

Kompetanse- og fagmiljø

114. Institutt for samfunnsforskning (ISF)
115. KUN – Senter for kunnskap og likestilling

116. Likestillingssenteret (Stiftelsen Kvinneuniversitetet)
117. Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress (NKVTS)
118. Reform – ressurscenter for menn
119. Regionalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress (RVTS) – Midt
120. RVTS Nord
121. RVTS Sør
122. RVTS Vest
123. RVTS Øst
124. Universitetet i Oslo – Avd. for kvinnerett
125. Universitetet i Stavanger

Interesseorganisasjonar

126. Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon (KS)
127. KS Bedrift
128. Landsorganisasjonen i Norge (LO)
129. Norsk sykepleierforbund
130. Yrkesorganisasjonenes sentralforbund (YS)
131. Care Norge
132. Delta Kappa Gamma Society international, avd. Norge
133. Familiestiftelsen
134. FOKUS – Forum for kvinner og utviklings spørsmål
135. Foreningen Menn og Omsorg
136. Kirkens Bymisjon
137. Kontaktutvalget mellom innvandrerbefolkningen og myndighetene (KIM)
138. Kristelig Folkepartis kvinner
139. Kvinnefronten i Norge
140. Kvinnegruppa Ottar
141. Landsforeningen for lesbisk og homofil frigjøring
142. MiRA – Ressurscenter for innvandrere og flyktningkvinner
143. Norges Bygdekvinnelag
144. Norges kvinne- og familieforbund
145. Norsk kvinnesaksforening
146. Norske Kvinners Sanitetsforening
147. Pro Sentret
148. Redd Barna
149. Senter mot incest og seksuelle overgrep Sør-Trøndelag
150. Senter mot seksuelle overgrep Telemark
151. Stiftelsen fellesskap mot seksuelle overgrep (FMSO) og medlemssentra deira
152. Stine Sofies Stiftelse