



BARNE-, LIKESTILLINGS- OG
INKLUDERINGSDEPARTEMENTET

Veileder for fylkesmennene

Fylkesmannens tilsyn

med krisesentertilbudet





BARNE-, LIKESTILLINGS- OG
INKLUDERINGSDEPARTEMENTET

Veileder for fylkesmennene

Fylkesmannens tilsyn

med krisesentertilbudet

1. Forord

Fra 1. januar 2010 skal fylkesmannen føre tilsyn med at kommunene oppfyller de pliktene som de er pålagt etter lovens §§ 2, 3, 4 og 8. Dette følger av krisesenterlova § 9:

”§ 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.”

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet har hjemmel til å utarbeide egne forskrifter om fysisk sikring og om kompetansekrav jf. krisesenterlova § 2 siste ledd. Departementet har ikke funnet det nødvendig med en egen forskrift som regulerer internkontrollplikten, men vi har tidligere utarbeidet en veileder til hjelp for kommunene i arbeidet med å etablere et internkontrollsystem. Veilederen tar utgangspunkt i de krav som vanligvis stilles til dokumentasjon av kommunenes internkontroll, bl.a. for kommunenes etterlevelse av barnevern-, helse-, og sosiallovgivning.

Da loven trådte i kraft, var krisesentrene ulikt organisert. Veilederen drøfter hvem fylkesmannen skal føre tilsyn med ved forskjellige organisasjonsformer.

Fylkesmannens tilsyn, som vi beskriver på de følgende sidene, skal uansett rette seg mot kommunene, ikke mot det enkelte krisesenter.

Tilsynsmetode eller omfang og hyppighet er ikke omtalt i loven. De ulike organisasjonsformene gir også store utfordringer ved valg av tilsynsmetode. Vi beskriver derfor forskjellige tilsynsmetoder.

Departementet vil med dette dokumentet gi fylkesmennene retningslinjer for tilsyn med kommunenes krisesentertilbud, for å sørge for et krisesentertilbud som er i tråd med lovens krav.

Departementet håper veilederen vil fungere som det verktøyet den er ment å være!

Oktober 2010

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet

2. innhold

1. Forord	5
2. Innhold	6
3. Organisering av krisesentertilbudet	7
3.1 Historisk utvikling	7
3.2 Nytt med krisesenterloven	7
3.3 Krisesentertilbudet ved lovens ikrafttredelse	8
3.4 Eksempler på ulike organiseringer i kommunene	8
3.4.1 Kommunal drift	9
3.4.2 Interkommunale løsninger	9
3.4.3 Kjøp av tjenester	9
4. Generelt om tilsyn	10
5. Hvem det skal føres tilsyn med	12
6. Hva det skal føres tilsyn med	13
6.1 Omfang av fylkesmannens tilsyn med kommunens ansvar for et krisesentertilbud	13
6.2 Nærmere om innholdet i de enkelte bestemmelsene i krisesenterloven	13
6.2.1 Om lovens formål i § 1	13
6.2.2 Om krav til krisesentertilbudet i § 2	13
6.2.3 Om individuell tilrettelegging av tilbudet i § 3	15
6.2.4 Om samordning av tjenester i § 4	16
6.2.5 Om internkontroll i § 8	16
6.3 Avgrensninger av fylkesmannens tilsyn i krisesenterloven	17
7. Hvordan det skal føres tilsyn med kommunens plikter	18
7.1 Risikoanalyse som grunnlag for å planlegge tilsyn	19
7.2 Fylkesmannens organisering av tilsynsarbeidet	19
7.3 Omfang og hyppighet	20
7.4 Metoder i tilsynsarbeidet	20
7.4.1 Kartlegging	20
7.4.2 Egenrapportering	21
7.4.3 Dokumentanalyser	21
7.4.4 Stikkprøvekontroll	21
7.4.5 Intervjuer	22
7.4.6 Systemrevisjon	22
7.4.7 Landsomfattende tilsyn	22
7.5 Kommuneloven kapittel 10A	23
7.5.1 Kapitlets virkeområde § 60 a	23
7.5.2 Lovlighetstilsyn § 60 b	23
7.5.3 Innsyn § 60 c	23
7.5.4 Reaksjonsformer § 60 d	23
7.5.5 Framgangsmåte ved pålegg	24
7.5.6 Samordning § 60 e	24
7.6 Håndtering av henvendelser om kritikkverdige forhold ved krisesentertilbudet	24
8. Tilsynsrapporter	25
Relevante dokumenter	26
9. Vedlegg	27

3. Organisering av krisesentertilbudet

3.1 Historisk utvikling

Krisesentrene har i de siste tretti årene hatt en sentral rolle i arbeidet mot vold i nære relasjoner. De første krisesentrene i Norge hadde utspring i kvinnebevegelsen i 1970-åra. Krisesentrene vokste fram som private tilbud. De var basert på idealer om kvinnefelleskap og søstersolidaritet. De fleste sentrene ble etablert i perioden fra 1980 til 1985 og ble drevet av frivillige. I 1982 vedtok krisesentrene en ideologisk plattform der vold mot kvinner ble satt i et kjønns- og maktperspektiv. Sentrale elementer i plattformen er at krisesentrene skal ha en fri stilling religiøst og politisk, i tillegg til et krav om full offentlig finansiering. Diskusjoner om plattformen førte til at krisesenterbevegelsen ble delt i paraplyorganisasjonene Norsk Krisesenterforbund (etablert i 1990) og Krisesentersekretariatet (etablert i 1994).

Krisesentertilbudet er et lavterskeltilbud. Det er gratis for brukerne, og det kreves ikke henvisning. Krisesentrene blir drevet etter prinsippet om hjelp til selvhjelp. De tilbyr ikke behandling, men gir veiledning og assisterer brukerne i kontakten med andre deler av hjelpeapparatet. De fleste sentrene driver også informasjonsvirksomhet, og mange sentre arbeider for å øke kunnskapen i det offentlige tjenesteapparatet om vold i nære relasjoner. Krisesentervirksomheten er offentlig finansiert. Det offentlige tilskuddet var tidligere delt mellom stat og kommune, men fra 2011 går det statlige tilskuddet inn i rammetilskuddet til kommunene, som dermed har det fulle økonomiske ansvaret.

Fram til den nye loven trådte i kraft 01.01.2010, ble det ikke ført tilsyn verken med det enkelte krisesenter eller med kommunens arbeid med krisesentertilbudet.

3.2 Nytt med krisesenterloven

Det er et kommunalt ansvar å sikre et krisesentertilbud. Dette er utgangspunktet for loven. Departementet ønsker å tydeliggjøre at det er et offentlig ansvar å sikre at alle som er utsatt for vold i nære relasjoner, får tilbud om helhetlig og individuelt tilpasset hjelp og oppfølging.

Kommunen skal sørge for et krisesentertilbud for personer som er utsatt for vold eller trusler om vold i nære relasjoner. Tilbudet skal omfatte rådgivning eller et trygt og midlertidig botilbud. Tilbudet skal gi brukerne støtte, veiledning og hjelp til å ta kontakt med andre deler av tjenesteapparatet.

Tilbudet skal bestå av følgende elementer:

- a. et krisesenter eller et tilsvarende gratis og trygt botilbud som er døgn- og helårsåpent
- b. et gratis dagtilbud der alle skal kunne henvende seg direkte uten henvisning eller time-avtale
- c. en døgn- og helårsåpen telefontjeneste der alle kan få råd og veiledning
- d. oppfølging i reetableringsfasen

Kommunen skal sørge for god kvalitet på tilbudet, blant annet ved at de ansatte har kompetanse til å ta vare på brukernes særskilte behov.

Botilbudene til kvinner og menn skal være fysisk atskilte.

Kommunen skal gi individuelle tilbud til både kvinner, menn og barn (i følge med voksne). Foreldrene har fremdeles ansvaret for barna, men loven understreker at de barna som kommer i kontakt med krisesentertilbudet, har rett til å bli sett og ivaretatt ved at de får egne tilbud ut fra sine behov.

Før loven ble vedtatt, gjennomførte Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet en analyse hvor man konkluderte med at faren var stor for at kommunene ikke fullt ut ville oppfylle sin plikt til å opprette et krisesentertilbud. Man konkluderte videre at konsekvensene av svikten kunne være alvorlige. På denne bakgrunn ble det vedtatt at fylkesmannen skal føre tilsyn med at kommunene oppfyller pliktene sine etter loven.

3.3 Krisesentertilbudet ved lovens ikrafttredelse

Det er opprettet krisesentre i alle landets fylker pr. 1. januar 2010. Krisesentrene er ulike når det gjelder eierskap og organisering. Noen er kommunale eller interkommunale, men de fleste er private. Så å si alle krisesentrene er organisert i en av de to paraplyorganisasjonene, ca 2/3 i Krisesentersekretariatet og ca 1/3 i Norsk Krisesenterforbund.

Krisesentrenes tilbud består tradisjonelt av disse elementene:

- Døgnåpent tilbud om råd og veiledning per telefon
- Trygt midlertidig botilbud
- Dagtilbud – til tidligere brukere av botilbudet og andre som ikke hadde behov for botilbudet
- Samtaletilbud, individuelt og i form av selvhjelpsgrupper
- Hjelp til å ta kontakt med hjelpeapparatet og ledsaging ved kontakt
- Oppfølging i reetableringsfasen.

I tillegg driver sentrene utadrettet virksomhet i form av opplæring og informasjon om vold i nære relasjoner. Denne virksomheten retter seg mot publikum, hjelpeapparatet og offentlige etater. Kjernetilbudet til brukerne varierer noe fra senter til senter. Hvilket tilbud det enkelte krisesenteret gir, er blant annet avhengig av senterets økonomiske og organisatoriske rammevilkår, hvor stort senteret er, og hvilke brukergrupper som oppsøker senteret. Tilbudet sentrene gir, blir påvirket av hvor godt utbygd andre deler av hjelpeapparatet er i de områdene krisesenteret dekker.

Krisesentrene er i all hovedsak etablert av privatpersoner og organisasjoner gjennom lokale initiativ, ikke etter en landsomfattende plan. Det er store forskjeller mellom fylkene og internt i fylkene når det gjelder antall krisesenterplasser i forhold til hvor stor befolkning de skal dekke.

3.4 Eksempler på ulike organiseringer i kommunene

Kommunene står fritt til å velge hvordan de vil organisere sitt arbeid med krisesentertilbudet. Den modellen som velges, vil i liten grad influere på hvordan fylkesmannens tilsyn skal innrettes.

Krisesenterloven skal bidra til en videreutvikling av tilbudet, og kan medføre at det også velges andre organiseringsløsninger enn de som er nevnt i denne veilederen. Den enkelte

kommune har ansvar for at det finnes et krisesentertilbud til de innbyggerne som trenger det. Departementet har kommet til at et krisesentertilbud skal ha en lokal forankring som en del av det kommunale tiltaksapparatet. Dette innebærer ikke en plikt for kommunene til å drive tilbudet selv, men de må sørge for at det *finnes* et tilbud.

Kommunene kan velge å lokalisere hele krisesentertilbudet på ett og samme sted, eller drøfte andre løsninger med nabokommuner.

Noen eksempler på ulike organiseringer:

3.4.1 Kommunal drift

Dersom kommunen velger å driver krisesenteret selv, er det stor valgfrihet i hvordan tilbudet organiseres. Tilbudet kan være en del av det kommunale tjenestetilbudet eller et eget rettssubjekt (for eksempel stiftelse eller aksjeselskap). Hvis kommunen velger den første løsningen, kan krisesentertilbudet organiseres som en del av en eksisterende etat, som en egen etat, som en egen resultatenheter eller som et kommunalt foretak.

3.4.2 Interkommunale løsninger

Dersom kommunen velger å drive virksomheten *sammen med andre kommuner*, kan den for eksempel være organisert som et interkommunalt samarbeid som beskrevet i kommuneloven § 27 eller som et vertskommunesamarbeid som beskrevet i kommuneloven §§ 28 a flg.

Ved et interkommunalt samarbeid kan to eller flere kommuner opprette et eget styre til å løse oppgavene etter krisesenterloven. Styret kan gis myndighet til å ta avgjørelser, men bare angående drift og organisering. Kommunen må lage egne vedtekter for styret.

Ved valg av en vertskommunemodell overlater kommunen deler av den lovpålagte tjenesten til en annen kommune. Kommunene må da inngå en skriftlig samarbeidsavtale om dette. Avtalen kan bare gjelde fordeling av oppgaver – ikke ansvaret. Dette innebærer at fylkesmannens tilsyn fremdeles må rette seg mot den enkelte kommune.

3.4.3 Kjøp av tjenester

Kommunen kan også velge å oppfylle plikten ved å kjøpe tjenestene av andre. Da gjelder regelverket om offentlige anskaffelser. Hvilke regler som gjelder i det enkelte tilfelle, styres av hvordan kommunen kjøper tjenestene: på det åpne markedet, direkte fra en ideell organisasjon eller direkte fra et rettssubjekt som er eid av kommunen (eventuelt sammen med andre kommuner).

4. Generelt om tilsyn

Alle kommuner skal ha et system for å kunne kontrollere sin egen virksomhet, det vil si kontrollutvalg og revisjon samt administrasjonssjefens interne kontrollordninger. Tilsyn er bare én av flere måter som brukes for å føre kontroll med kommunens oppgaver. Andre eksempler på kontroll kan være:

- klagebehandling
- brukervedvirkning (brukerundersøkelser, serviceerklæringer, friere brukervalg, råd for eldre og funksjonshemmede osv.)
- domstolskontroll
- godkjenningsordninger
- lovlighetskontroll
- statlige og kommunale ombudsordninger

De færreste av disse kontrollformene har noen direkte relevans når det gjelder fylkesmannens tilsyn med krisesentrene, og er derfor lite aktuelle som mulige kilder for innhenting av bakgrunnsinformasjon.

Klagebehandling

Det skal ikke fattes enkeltvedtak for tildeling av ytelser og tjenester etter krisesenterlova. Den formaliserte kontrolladgangen via klagesaksbehandling gjelder dermed ikke for dette tilbudet. Kommunene bør likevel ha et system for håndtering av henvendelser om kritikkverdige forhold ved krisesentertilbudet. Dette kan være en nyttig kilde for innhenting av bakgrunnsinformasjon.

Brukermedvirkning

Krisesentrene er tradisjonelt drevet med stor grad av brukervedvirkning. Men sentrenes selvstendige stilling har gjort at kommunene i svært varierende grad henter inn og systematisert brukererfaringene.

Domstolskontroll

Domstolskontroll har ingen naturlig plass som informasjonskilde for fylkesmannens tilsyn med kommunenes krisesentertilbud.

Godkjenningsordninger

Det er ingen formell godkjenningsordning for krisesentre. Kommunene har ansvaret for kvaliteten på tilbudet. Avtaler som kommunene inngår med private aktører, vil kunne inneholde sentrale opplysninger om hvilke kvalitetskrav som er stilt. Eventuelt vil kommunale vedtak om opprettelse og drift av egne krisesentre kunne inneholde de samme opplysningene.

Lovlighetskontroll

Fylkesmannen har ingen formell tilsynsrolle vis-à-vis de enkelte krisesentrene. Men avgjørelser gjort av et kommunalt organ kan bringes inn for fylkesmannen, som kan foreta en begrenset kontroll av om avgjørelsen er lovlig og i samsvar med ordinære regler i kommuneloven § 59.

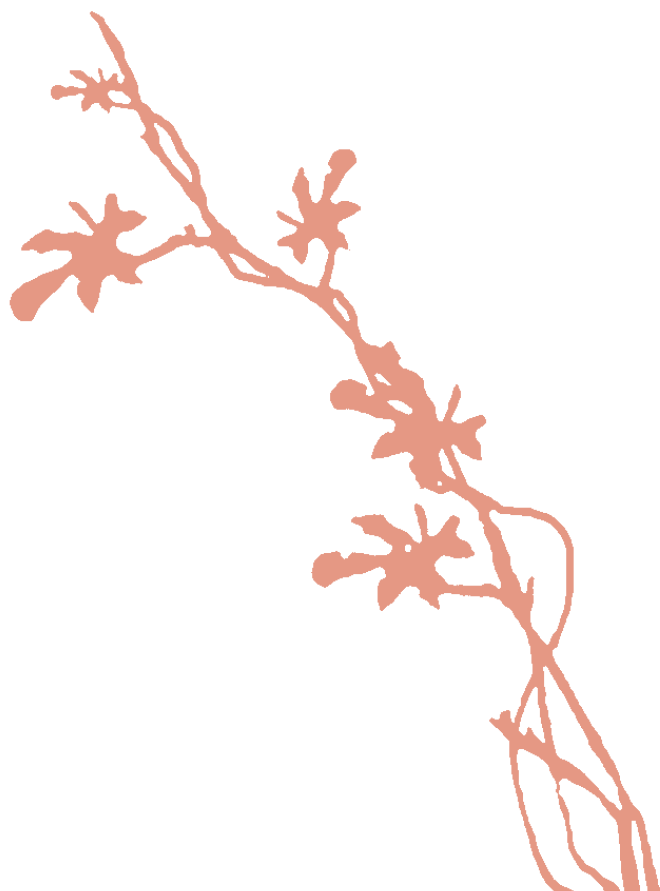
Statlige og kommunale ombudsordninger

Sivilombudsmannen, Likestillings- og diskrimineringsombudet og Barneombudet vil kunne ha indirekte betydning gjennom pådriverarbeid og behandling av enkelthenvendelser.

Pasientombudene har ikke oppgaver på dette området, fordi krisesentertilbudene ikke tilbyr helse- og sosialtjenester. I kommuner med egne kommunale ombud vil det være opp til kommunen selv å bestemme om krisesentertilbudene skal omfattes av ombudenes mandat.

Oppsummering

Selv om det finnes flere aktuelle kontrollmekanismer, er det begrenset hvilken rekkevidde og betydning hver av disse vil kunne ha. Ingen av de nevnte kontrollmekanismene har til formål å foreta en systematisk og helhetlig kontroll av virksomheten. Fylkesmannens tilsyn får desto større betydning.



5. Hvem det skal føres tilsyn med

Det vil alltid være den enkelte kommune som er objektet for fylkesmannens tilsyn. Tilsynet må derfor rettes mot alle kommuner. Men fordi kommunene har frihet til å velge egne organisatoriske løsninger, kreves det lokal tilpasning av tilsynet. Hvis kommunene ikke driver tilbudet selv, vil fylkesmannen kunne finne sentrale opplysninger i kommunens avtale om kjøp av krisesentertjenester.

Fylkesmannen skal **ikke** føre tilsyn med det enkelte krisesenter, men med hvordan kommunen oppfyller sin plikt til å sørge for at det finnes et slikt tilbud.



6. Hva det skal føres tilsyn med

6.1 Omfang av fylkesmannens tilsyn med kommunens ansvar for et krisesentertilbud

Når fylkesmannen skal vurdere om kommunen oppfyller sin plikt, må utgangspunktet være hvilke krav loven stiller til innholdet i krisesentertilbudet. Fokus for tilsynet blir dermed hvordan *kommunen* sikrer at krisesentertilbudet tilfredsstiller lovens krav.

Fylkesmannen skal føre tilsyn med at kommunene oppfyller de pliktene de er pålagt i lovens:

§ 2 om krav til krisesentertilbudet,
§ 3 om individuell tilrettelegging av tilbudet,
§ 4 om samordning av tjenester og
§ 8 om internkontroll.

Innholdet i disse bestemmelsene avgjør hvilke temaer som er aktuelle for fylkesmannens tilsyn.

6.2 Nærmere om innholdet i de enkelte bestemmelsene i krisesenterloven

6.2.1 Om lovens formål i § 1

Alt tilsyn må ha lovens formål for øye. Den følgende teksten i dette kapitlet korresponderer i stor grad med veilederen Q-1169 "Internkontroll i kommunalt krisesenterarbeid".

Målet med loven er å sikre at kvinner, menn og barn som er utsatt for vold eller trusler om vold i nære relasjoner, får et godt og helhetlig krisesentertilbud. Kommunen skal gi et tilbud både til de som bare har behov for rådgivning, og til de som har behov for et trygt og midlertidig botilbud. *Barn* er tatt med i lovteksten for å synliggjøre at de også er brukere av krisesentertilbudet.

Kommunen skal sikre et tilbud både til nåværende brukergrupper og til andre som i fremtiden vil ha behov for et krisesentertilbud. Personer som er utsatt for menneskehandel og voldtekt utgjør i dag en del av brukergruppen ved krisesentrene. Det er ikke meningen at det eksisterende krisesentertilbudet blir forringet for visse brukergrupper. Tvert imot skal tilbudet styrkes totalt sett.

6.2.2 Om krav til krisesentertilbudet i § 2

Kommunen skal sørge for et krisesentertilbud som skal kunne benyttes av personer som er utsatt for vold eller trusler om vold i nære relasjoner, og som har behov for rådgivning eller et trygt og midlertidig botilbud.

Tilbudet skal bestå av følgende elementer:

- et krisesenter eller et tilsvarende gratis og trygt botilbud som er døgn- og helårsåpent
- et gratis dagtilbud der alle skal kunne henvende seg direkte uten henvising eller time-avtale
- en døgn- og helårsåpen telefontjeneste der alle kan få råd og veiledning
- oppfølging i reetableringsfasen

Kommunen skal sørge for god kvalitet på tilbudet, blant annet ved at de ansatte har kompetanse til å ta vare på de særskilte behovene til brukerne.

Botilbudene til kvinner og menn skal være fysisk atskilte.

■ *Heldøgns krisesenter eller tilsvarende trygt botilbud*

Det skal ikke kreves betaling for oppholdet, med unntak av eventuelle utgifter til mat til kostpris. Botilbudet skal være tilgjengelig 24 timer i døgnet alle dager i året. Før kommunen kan konkludere med at botilbudet er trygt, må den foreta en konkret helhetsvurdering av om botilbudet til kvinner og menn er fysisk atskilt, og om krisesentertilbudet er tilstrekkelig fysisk sikret. En slik vurdering bør gjøres i samarbeid med politiet. Det er kommunens ansvar å sørge for at tilbudet er forsvarlig sikret. Botilbudet skal være et lavterskeltilbud – det vil si et beredskapstilbud som mennesker i en krisesituasjon kan oppsøke direkte uten timeavtale eller henvisning fra andre tjenester.

■ *Dagtilbud*

Dagtilbudet skal rette seg mot brukere som trenger støtte, råd og veiledning, men som ikke har behov for et botilbud. Dagtilbudet er også ment for tidligere brukere av et botilbud som har behov for oppfølging i en reetableringsfase.

■ *Døgnåpen krisetelefon*

Telefontilbudet er ment for brukere som trenger et sted å vende seg til for å få hjelp, informasjon og veiledning. Telefontilbudet skal være tilgjengelig 24 timer i døgnet alle dager i året. Personer som henvender seg til telefonvakten, kan være anonyme.

■ *Tilbud om oppfølging i reetableringsfasen*

Tilbudet om støtte i en reetableringsfase er ofte avhengig av et samarbeide med det øvrige kommunale hjelpeapparatet. Det er beboernes hjemkommune som har ansvar for oppfølgingen etter annet lovverk, og det er hjemkommunen som har plikt til å samordne tjenester og tilbud. Dette gjelder selv om kommunen har inngått avtale om at andre skal drive selve krisesentertilbudet.

Støtte i en reetableringsfase vil i hovedsak dreie seg om tiltak og tjenester som allerede følger av det gjeldende regelverket. Kommunehelsetjenesten har for eksempel plikt til å tilby brukere av krisesentertilbudet forsvarlig og adekvat helsehjelp etter kommunehelsetjenesteloven og pasientrettighetsloven. Dette gjelder også den oppfølgingen brukerne har behov for. Tilsvarende gjelder bestemmelsene i sosialtjenesteloven om plikt til å yte tjenester og sette i verk tiltak for alle som oppholder seg i riket, med visse unntak. En del brukere av krisesentertilbudet vil være innvandrere som nylig er kommet til landet, og som er omfattet av ordningene i introduksjonsloven. Disse ordningene omfatter blant annet norskopplæring og introduksjonsprogram. Mange vil også ha behov for behandling i spesialisthelsetjenesten – eller hjelp fra politiet. Kommunene skal legge til rette for godt samarbeid med alle de kommunale og statlige instanser som brukere kan ha behov for tjenester fra.

Innholdet i krisesentertilbudet etter § 2 bokstav a til d, har til formål å gi brukerne støtte, veiledning og hjelp til å ta kontakt med andre deler av tjenesteapparatet. Den voldsutsatte skal få informasjon om tjenester og ytelser fra andre offentlige og private instanser som vedkommende kan ha behov for, og hjelp til å kontakte disse. Eksempler på instanser kan være legekontor, spesialisthelsetjenester, politi, advokat, NAV, barnevernet, skole og barnehage. Listen er ikke uttømmende.

■ *Kompetent personale*

Departementet er gitt hjemmel til å utarbeide forskrift om kompetansekrav til ansatte. I loven er det riktignok ikke fastsatt noen krav til hvilken formell kompetanse de ansatte ved krisesentrene skal ha. Men loven krever at det skal finnes betydelig reell kompetanse i den

samlede personalgruppen. De ansatte skal kunne ta seg av personer i akutt krise. De må derfor ha god kjennskap til hjelpeapparatet for øvrig, slik at nødvendig hjelp kan innhentes fra andre instanser. Krisesentrene selv skal ikke drive behandling. Kommunen skal også sørge for at barna blir ivaretatt på en god måte, tilpasset deres særskilte behov.

6.2.3 Om individuell tilrettelegging av tilbudet i § 3

Individuell tilrettelegging av krisesentertilbudet innebærer bl.a. at kommunen skal:

- ta vare på barn
- sørge for at barn får oppfylt rettigheter etter annet lovverk
- skaffe tolk både i bo- og dagtilbud hvis dette er nødvendig for et fullgodt tilbud, og lage rutiner for bruk tolketjenester
- ivareta den enkeltes selvbestemmelsesrett
- vise respekt for den enkeltes egenart og religiøse tilknytning

■ *Individuelt tilrettelagt*

Kommunen skal i størst mulig grad legge tilbudet til rette slik at det imøtekommer den enkelte brukers behov. Det gjelder både hva slags tiltak brukeren får tilbud om, og den praktiske tilretteleggingen – for eksempel mulighet for brukermedvirkning. Individuell tilrettelegging kan være aktuelt på bakgrunn av kriterium som kjønn, alder, etnisitet, språk, funksjonsnedsetting, erfaringer med vold eller andre forhold.

■ *Ta vare på barn*

På krisesentrene har barn tradisjonelt bare i liten grad blitt regnet som en egen brukergruppe med egne behov og problemer. Utgangspunktet er at den foresatte, vanligvis mor, har omsorg for barnet under oppholdet. Barneverntjenesten kan derfor ikke plassere et barn på et krisesenter alene. Dette følger av at krisesentrene ikke er omfattet av kapittel 5 i barnevernloven om institusjoner, og derfor ikke utgjør et aktuelt plasseringsalternativ etter barnevernloven. Barn som kommer alene til krisesentrene, skal som hovedregel vises til barnevernet. Bare unntaksvis tar krisesentrene imot barn under 18 år som ikke er i følge med mor eller annen omsorgsperson. Alle barn som kommer til krisesentre skal få egen oppfølging.

■ *Sørge for at barn får oppfylt rettigheter etter annet lovverk*

Kommunen har ansvaret for å sørge for at krisesentertilbudet ser barnas spesielle behov og at de er i stand til å ivareta dem på en god måte. Barn som bor midlertidig på et krisesenter, har de samme rettigheter (bl.a. etter barnekonvensjonen) og grunnleggende behov som alle andre barn. I en slik situasjon vil det ofte kreves særskilt tilrettelegging om barna skal få dekket grunnleggende behov for omsorg, utdanning, stimulering, lek og aktiviteter. Barn som oppholder seg på et krisesenter (eller i tilsvarende botilbud) har behov for egne leke- og aktivitetsrom og trygge uteareal. I tillegg bør det finnes et egnet rom der de kan ta imot besøk av venner, så sant trygghetsforholdene tillater det. Det kan være viktig for mange barn at faste rutiner som barnehage, skole og fritidsaktiviteter blir ført videre. Hvis det er vanskelig å fortsette disse aktivitetene på samme sted som før grunnet geografisk avstand eller trygghet for barnet, bør kommunen sørge for at krisesenteret har rutiner for å etablere tilsvarende tilbud i nærheten av der barnet oppholder seg.

Flere krisesenter-/botilbud har etablert en ordning med egne barneansvarlige for å styrke tilbudet til barn. De ansatte som har ansvar for kontakten med barna på senteret, har også ansvar for kontakt og samarbeid med aktuelle hjelpetjenester. I samråd med omsorgspersonen til barnet, kan de blant annet vise til behandling utenfor krisesenteret.

■ *Skaffe tolk og lage rutiner for bruk tolketjenester*

Kommunen har plikt til å sørge for at brukere som har behov for det, får tilgang til kvalifisert tolk. Plikten gjelder både brukere av dagtilbud og døgntilbud. Det skal benyttes godkjente, kvalifiserte tolker. Dette betyr upartiske personer med kvalifikasjoner som tilfredsstillende kravene til oppføring i Nasjonalt tolkeregister, og som kan benyttes som muntlig mellomledd i samtaler mellom personer som ikke snakker samme språk. Barn og foreldre skal ikke benyttes som tolker for hverandre. En bruker kan ha behov for tolk også av andre grunner enn språklige forskjeller; f. eks skal det kunne benyttes tegnspråk dersom vedkommende er hørselshemmet. Kommunens plikt til å sørge for tilgang til tolk omfatter også barn.

Plikten til å skaffe tolk innebærer også en plikt til å utarbeide rutiner for bruk av tolketjenester. Rutinene skal sikre at alle ansatte kan finne ut hvordan man kan skaffe kvalifisert tolk. Det er viktig at beboerne får anledning til å formidle sine behov og at de blir forstått av de ansatte så snart som mulig etter ankomst, uavhengig av hvilken ansatt de møter. Rutinene skal omfatte kvalitetssikring av tolketjenestene, bestillingen og betalingen.

6.2.4 Om samordning av tjenester i § 4

Kommunen skal sørge for at krisesentertilbudet blir samordnet med andre deler av tjenesteapparatet. Det er opp til kommunen hvordan samordning av tjenestene skal organiseres for å sikre helheten i tilbudet. Flere aktuelle lover inneholder bestemmelser om samarbeid mellom instanser og samordning av tjenester, f. eks sosialtjenesteloven §§ 3-2 og 3-3, kommunehelsetjenesteloven § 1-4 og barnevernloven § 3-2. Det kan også være aktuelt å samarbeide med politiet og utlendingsmyndighetene.

Tilbud og tjenester etter krisesenterloven kan inngå som ledd i samordningen av en individuell plan som er satt opp etter annen lovgivning (sosialtjenesteloven § 4-3, pasientrettighetsloven § 2-5, psykisk helsevernloven § 4-1, kommunehelsetjenesteloven § 6-2a og barnevernloven § 3-2a). Krisesentertilbudet skal være et kortvarig. I utgangspunktet vil det derfor ikke være krisesenterets ansvar å utforme og følge opp en individuell plan. Men det kan likevel være behov for å koordinere krisesentertilbudet med andre mer langvarige tjenestetilbud, for eksempel tjenester etter sosialtjenesteloven eller kommunehelsetjenesteloven. Slike tilbud må da koordineres med krisesentertilbudet i den perioden vedkommende er bruker, slik at de ansatte på krisesenteret tar del i arbeidet med planen sammen med brukeren. Retten til en individuell plan omfatter også barn og vil f. eks kunne være relevant for barn som er under langvarige barneverntiltak eller tiltak innenfor barne- og ungdomspsykiatrien.

6.2.5 Om internkontroll i § 8

Kommunen skal:

- føre intern kontroll for å sikre at krisesentrene som de benytter seg av, utfører tjenestene sine i samsvar med kravene i krisesenterloven
- gjøre rede for hvordan de utøver sin interne kontroll

Kommunen må kunne dokumentere hvordan kontrollen utøves, og at det finnes et system for rapportering og oppretting av feil.

Kravet om intern kontroll retter seg mot kommunen, ikke mot det enkelte krisesenter. Kommunen står fritt i å velge om de vil stille krav til internkontroll i de virksomhetene de inngår avtale med. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet har utarbeidet en egen veileder for kommunen, Q-1169, om internkontroll i kommunalt krisesentertilbud.

Når det er påkrevet, kan fylkesmannen be om innsyn i interne rutinehåndbøker eller lignende ved det enkelte kritesenter, for å undersøke om kommunen oppfyller sine plikter, slik internkontrollen er forutsatt å fungere.

6.3 Avgrensninger av fylkesmannens tilsyn i kritesenterloven

Fylkesmannens tilsyn er etter kritesenterloven § 9 begrenset til å omfatte kommunens plikter etter

§§ 2, 3, 4 og 8.

Dette innebærer at følgende bestemmelser **ikke** omfattes av fylkesmannens tilsyn:

§ 5 om taushetsplikt

§ 6 om opplysninger til barneverntjenesten

§ 7 om politiattester

Bestemmelsene er imidlertid ikke unntatt fra kommunens plikt til føre internkontroll (§ 8) med disse bestemmelsene, som skal føres for å sikre at de virksomhetene og tjenestene som utgjør kritesentertilbudet, utfører de pliktene de er pålagt etter loven.



7. Hvordan det skal føres tilsyn med kommunens plikter

Fylkesmannen skal føre tilsyn med kommunen som krisesentermyndighet. Etter krisesenterloven § 9 skal fylkesmannen føre kontroll med at kommunen oppfyller sine kommuneplikter etter lovens §§ 2, 3, 4, og 8 på krisesenterområdet.

Krisesentertilbudet i kommunene er organisert på forskjellige måter. Dette vil påvirke hvordan fylkesmannen utøver sitt tilsyn.

Fylkesmannens tilsyn skal rette seg mot de systemene kommunen har opprettet for å sikre at krisesentertilbudet oppfyller lovens krav. Dette innebærer at fylkesmannen skal rette sitt tilsyn på systemnivå og ikke på individnivå.

Fylkesmannen kan benytte ulike metoder ved tilsyn. Tilsynet bør som regel utøves på grunnlag av en risiko- og sårbarhetsanalyse og eventuelle kartlegginger foretatt på forhånd. Fylkesmannen må ha en særlig oppmerksomhet mot områder der det kan være fare for svikt.

Fylkesmannen kan velge mellom forskjellige tilsynsmetoder. For eksempel kan fylkesmannen benytte stikkprøvekontroller, dokumentanalyser eller intervjuer med ansatte i kommunen. Tilsynet kan videre gjennomføres ved møter. Fylkesmannen kan også benytte systemrevisjon som metode for sitt tilsyn.

Krisesenterloven § 9 annet ledd har en direkte henvisning til kommunelovens kap. 10 A, noe som er et insitament for bruk av kommunelovens bestemmelser. Kommunelovens kap. 10 A gir anvisning på fylkesmannens adgang til å gi pålegg om retting. Pålegg om retting kan gis etter at fylkesmannen har ført tilsyn med om kommunen har oppfylt sine plikter på en lovlig måte. Hvis fylkesmannen for eksempel kommer til at en kommune ikke har krisesentertilbud til menn, kan fylkesmannen – etter nærmere prosedyrer – pålegge kommunen å rette dette forholdet med hjemmel i kommunelovens § 60 d. Saksbehandlingsreglene for pålegg er omtalt under punkt 7.5.4.

Det vil som hovedregel være opp til den enkelte fylkesmann å avgjøre hvilken tilsynsmetode som vil bli benyttet for det enkelte tilsyn. Det kan imidlertid tenkes at departementet ønsker å iverksette landsomfattende tilsyn etter en nærmere bestemt metode.

Temaene for tilsynet vil variere fra tilsyn til tilsyn. Det er verken formålstjenelig eller praktisk mulig å føre tilsyn med samtlige myndighetskrav kommunen skal overholde. Fylkesmannen velger derfor ut ulike temaer på grunnlag av faren for svikt, samt den kjennskapen han/hun har til kommunen som krisesentermyndighet.

7.1 Risikoanalyse som grunnlag for å planlegge tilsyn

Fylkesmannen kan gjennomføre en risikoanalyse for hver av de aktuelle kommunene. Den kartlegger faren for svikt (og konsekvensene av svikten) på hvert av områdene der kommunene har plikter og fylkesmannen har tilsyn. Konsekvenser ved svikt for brukerne vil alltid veie tyngre enn konsekvenser for kommunene.

		Fare for svikt	
		Lav	Høy
Konsekvenser av svikt	Liten	Tilsyn ikke påkrevet	Systemrettet tilsyn bør vurderes
	Stor	Andre typer tilsyn bør vurderes	Tilsyn nødvendig

- Dersom faren for kommunale lovbrudd vurderes som høy og konsekvensen av svikten samtidig vurderes som stor, vil dette tilsi at det er nødvendig med tilsyn. Eksempel: Kommunen har ikke sikret et døgnåpent krisetelefontilbud i avtalen som er inngått med det krisesenteret de benytter.
- Dersom faren for kommunale lovbrudd vurderes som lav og konsekvensen av svikten vurderes som liten, tilsier dette at tilsyn ikke er påkrevet. Eksempel: Kommunen har sikret at det skal finnes en barneansvarlig på krisesenteret, og det er etablert gode samarbeidsrutiner med aktuelle kommunale hjelpetjenester.
- Dersom faren for kommunale lovbrudd vurderes som høy, mens konsekvensen vurderes som liten, bør systemrettet tilsyn vurderes. Det kan også være aktuelt å vurdere kommunens organisering av arbeidet. Eksempel: Kommunen har ikke et internkontrollsystem som fungerer godt.
- Dersom faren for kommunale lovbrudd vurderes som relativt lav, men konsekvensen av eventuell svikt stadig er stor, vil det være mer aktuelt å vurdere andre tilsynsmetoder. Eksempel: Kommunen har inngått avtale med et krisesenter som har et midlertidig botilbud, men det er ikke foretatt en trykghetsvurdering i samarbeid med politiet.

Slike analyser kan være et nyttig redskap for å prioritere hvilke kommuner det bør føres tilsyn i: Kommuner som skårer høyt på fare for svikt kombinert med store konsekvenser av svikten, bør prioriteres.

Slike analyser kan også gjøres for hvert aktuelt tema, og kan bidra til å prioritere hvilke temaer det er viktig å fokusere på i den enkelte kommune.

7.2 Fylkesmannens organisering av tilsynsarbeidet

Tilsynet med kommunenes krisesentertilbud er ikke fast forankret til en bestemt avdeling ved fylkesmannsembetene. Embetene er organisert på mange forskjellige måter, og temaene som berøres av krisesentertilbudet tangerer mange andre kommunale tjenester som ulike avdelinger hos fylkesmennene har ansvar for å føre tilsyn med (sosiale tjenester, barneverntjenester, kommunale helsetjenester og lignende). Hvert enkelt embete må derfor selv ta stilling til hvor ansvaret for dette tilsynet skal forankres.

7.3 Omfang og hyppighet

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet har ikke fastsatt nærmere bestemmelser om omfang eller hyppighet i tilsynsarbeidet. På den ene side vil det ikke være gjennomførbart å føre tilsyn med alle kommuners arbeid med krisesenterloven hvert år. På den annen side vil dette tilsynet lett kunne bli prioritert ned, siden volumkravet for andre typer tilsyn gjør seg sterkt gjeldende. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet vurderer derfor å utgi et eget rundskriv om omfanget av fylkesmannens tilsyn på dette området.

Hyppigheten av tilsyn er ikke omtalt i loven. Den enkelte fylkesmann må derfor selv ta stilling til hvor hyppig det bør føres tilsyn i hver kommune. Det bør føres oftere tilsyn med kommuner der faren for svikt er stor. Faktorer som kan være av betydning i vurderingen av hyppigheten, er:

- kommunens evne til omstilling
- kvaliteten på øvrige kontrollmekanismer i kommunen
- antall henvendelser om kritikkverdige forhold
- kommunens respons på tidligere tilsyn
- kommunens respons på eventuelle medieoppslag om kritikkverdig forhold
- bekymringsmeldinger fra andre tjenester

7.4 Metoder i tilsynsarbeidet

Fylkesmannen står fritt til å vurdere hvilken tilsynsmetode som skal benyttes. Dette kan variere fra enkle kartlegginger til mer omfattende systemrevisjoner. I det følgende omtaler vi noen eksempler på metoder og innfallsvinkler.

Uansett hvilken metode som benyttes, er det viktig å huske på at fylkesmannen ikke fører tilsyn med krisesentrene – men med kommunene. Dette innebærer at dersom fylkesmannen avdekker lovbrudd eller fare for lovbrudd ved det enkelte krisesentertilbudet, skal dette ikke medføre reaksjoner overfor det enkelte krisesenteret, men overfor den kommunen som tilsynet er rettet mot.

7.4.1 Kartlegging

En kartlegging kan være en tilsynsmetode i seg selv, eller del av forberedelsen før man vurderer hvilken tilsynsmetode som egner seg best. Hovedpoenget er at man skaffer seg en viss kunnskap om situasjonen i den kommunen man skal føre tilsyn med. Kartlegging kan benyttes overfor en enkelt kommune, et utvalg av kommuner eller alle kommuner i et fylke.

Et eksempel på en kartlegging av status for krisesenterarbeidet i kommunen, kan være å sende et brev til alle kommuner i et fylke, der man ber om svar på følgende spørsmål:

- Hvordan har kommunen organisert krisesentertilbudet til sine innbyggere?
- Hvem/hvilken instans i kommunen har som oppgave å sikre at innbyggerne får et krisesentertilbud?
- Har krisesenterloven medført at kommunen har måttet foreta endringer i krisesentertilbudet sitt? Eventuelt hvilke endringer er foretatt?
- Dersom kommunen ikke allerede har et krisesentertilbud – hvilke tiltak planlegges iverksatt, og når?
- På hvilken måte informeres innbyggerne om kommunens krisesentertilbud?

Omfanget i en kartlegging kan variere. Fylkesmannen kan fokusere på ett bestemt tema, eller på det samlede krisesentertilbudet, på én bestemt kommune, eller sammenligne alle kommuner i fylket.

7.4.2 Egenrapportering

Fylkesmennene kan lage et egenrapporteringssystem der kommunene med jevne mellomrom rapporterer om status for krisesentertilbudet – hele arbeidet eller bestemte deler av det (jf barneverntjenestenes halvårsrapporter). Denne typen tilsyn egner seg best hvis det styres sentralt, da det stiller store krav til entydige rapporteringsparametere.

Eksempler på andre allerede eksisterende egenrapporteringer som kan være nyttige i fylkesmannens tilsynsarbeid, er:

- statistikker
- krisesentrenes rapporteringer til kommunene
- interkommunale styrers rapporter til de enkelte kommunene
- rapporteringer som er lagt inn som del av kommunenes internkontroll på området (for eksempel rapportering om oppretting av avvik)

Fylkesmannens tilsyn skal foregå etter reglene i kommunelovens kapittel 10A. Det innebærer at fylkesmannen har innsynsrett i medhold av § 60 d.

7.4.3 Dokumentanalyser

Dokumentanalyse kan gjennomføres ved at fylkesmannen enten drar ut på granskingsbesøk i kommunen, eller ber om å få tilsendt dokumenter til gjennomgang på kontoret. Ved gransking av mer omfattende dokumenter anbefales det siste. Eksempler på dokumenter som egner seg for denne type gransking er kommunenes avtaler med de enkelte krisesentertilbudene, avtaler om interkommunalt samarbeid, kommunestyrevedtak om vertskommunesamarbeid, verifikasjon av kommunens internkontrollsystem og ulike rutinehåndbøker – både i kommunen og ved det enkelte krisesenter.

7.4.4 Stikkprøvekontroll

Stikkprøvekontroll innebærer at man, etter å ha bestemt seg for hva man vil føre tilsyn med, ikke ser på alle relevante dokumenter eller aktiviteter, men bare på et lite utvalg.

Stikkprøver er en godt egnet metode til å avgrense et tilsyn, hvis omfanget av tilsynet ellers blir for omfattende. Stikkprøver skal gi et mest mulig representativt bilde av det temaet som er valgt. Stikkprøvene bør derfor ikke bare gjennomføres der de er forventet å avdekke kritikkverdige forhold.

Stikkprøver av kommunenes krisesenterarbeid kan benyttes i mange sammenhenger:

På kommune-nivå: Man fører tilsyn med kommunenes krisesenterarbeid ved å kontrollere arbeidet i enkelte, utvalgte kommuner.

På krisesenter-nivå: Man fører tilsyn ved å kontrollere arbeidet i de kommuner som er tilknyttet enkelte, utvalgte krisesentre.

På tema-nivå: Man fører tilsyn ved å kontrollere arbeidet på enkelte, utvalgte temaer.

På dokumentasjons-nivå: Man fører tilsyn ved å kontrollere enkelte, utvalgte dokumenter.

Stikkprøvemethoden egner seg best der det finnes flere dokumenter som inneholder samme type informasjon, for eksempel avviksrapporter i kommunens internkontrollsystem.

Fylkesmannen kan gjennomføre stikkprøver i form av befarings på krisesentrene. Fordi de private sentrene utfører oppgaver på vegne av kommunene, kan fylkesmannen kreve adgang både til kommunale og private sentere. Ved denne typen stikkprøvekontroll blir det spesielt viktig å huske at det er kommunen som er tilsynsobjektet, ikke det enkelte krisesenter.

Stikkprøvekontroller gir begrenset kunnskap og må ofte suppleres med andre data. Stikkprøvene kan gi en indikasjon om status på et område, og funn fra slike undersøkelser kan danne grunnlag for et bredere anlagt tilsyn.

7.4.5 Intervjuer

Intervjuer kan være en god metode for å få et realistisk bilde av hvordan kommunens krisesentertilbud virker i praksis. Men et tilsyn består sjelden *bare* av intervjuer. Vanligvis brukes intervjuer som del av en systemrevisjon. Intervjuer skiller seg fra kommunebesøk og dialogmøter ved at det samtales fortrinnsvis med én person av gangen, og at det er laget en intervjuguide på forhånd.

Intervjuer foregår ved at fylkesmannen på forhånd har gjort seg opp en mening om hvem det er ønskelig å snakke med, og har varslet om dette. Det er vanlig at man intervjuer ansatte på flere nivåer i den instansen man fører tilsyn med – nemlig kommunen. Den øverste ansvarlige for tilbudet i kommunen bør alltid trekkes inn, enten gjennom et eget intervju eller ved at vedkommende er til stede ved presentasjonen av de funn som er gjort.

Bakgrunnsinformasjon kan også innhentes gjennom intervjuer på utsiden av den ansvarlige organisasjonen. Fylkesmannen kan besøke krisesentre eller i andre hjelpetjenester i kommunen, og intervju de ansatte. Telefonintervjuer kan også brukes. Det skal alltid være åpenhet om hvem som er intervjuet, samtidig som det må presiseres at det ikke er den enkelte ansatte som er objekt for fylkesmannens tilsyn. Dersom det også innhentes synspunkter fra brukerne av tilbudet, er det viktig å være meget omhyggelig med å ivareta taushetsplikten.

7.4.6 Systemrevisjon

Systemrevisjon er en mer omfattende tilsynsmetode, som kan være velegnet også innenfor dette området. Slikt tilsyn, som kan bestå av både dokumentgransking, stikkprøver (verifikasjoner) og intervjuer, forutsettes gjennomført i henhold til tidligere utarbeidede veiledere fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet og Statens helsetilsyn.

Metoden kan være arbeidskrevende, men anses som svært nyttig i de sammenhenger der fylkesmannen har grunn til å tro at det finnes systemsvakheter for eksempel stor fare for svikt i kommunens internkontroll. Fokus må være på om kommunens rutiner sikrer at praksis er i overensstemmelse med lovkravene.

I systemrevisjonsmetoden defineres de funn som er gjort under tilsynet som avvik eller merknader. De alvorligste avvikene er de som viser at kommunen ikke har oppfylt lovens eller forskrifters krav. Ved tilsyn i henhold til reglene i kommunelovens kapittel 10A, kan fylkesmannen ikke kreve at lovbruddet skal opphøre umiddelbart. Et pålegg om å rette opp avvik må følge det regelverket som er omtalt i punktene 7.6.5.1 og 7.6.5.2.

7.4.7 Landsomfattende tilsyn

For å få en nasjonal oversikt over status på ett eller flere områder, kan det gjennomføres landsomfattende tilsyn. Departementet tar initiativet til tilsynene, og fylkesmennene må da gjennomføre et visst antall tilsyn innenfor en fastsatt periode i alle fylker.

7.5 Kommuneloven kapittel 10A

Krisesenterlovens § 9 fastslår i annet ledd at reglene i kommunelovens kapittel 10 A gjelder for tilsynsvirksomheten i medhold av krisesenterloven.

Kommunelovens kapittel 10 A inneholder:

- § 60 a om kapitlets virkeområde
- § 60 b om lovlighetstilsyn
- § 60 c om innsyn
- § 60 d om pålegg
- § 60 e om samordning av tilsynsvirksomheten

7.5.1 Kapitlets virkeområde § 60 a

Bestemmelsen i § 60 a innebærer at fylkesmannen skal følge reglene i kapittel 10 A i kommuneloven når han/hun fører tilsyn med at kommunen oppfyller pliktene pålagt i krisesenterloven.

7.5.2 Lovlighetstilsyn § 60 b

Bestemmelsen i denne paragrafen fastslår at fylkesmannen kan føre tilsyn med at kommunen oppfyller disse pliktene på en lovlig måte. Tilsynet omfatter derfor normalt ikke de deler av kommunens aktivitet der loven gir kommunen anledning til å bruke skjønn.

En bestemmelse om at tilsynet skal være et lovlighetstilsyn byr på noen særlige utfordringer. Mens domstolene bare kan vurdere og overprøve rettslig bindende avgjørelser, har tilsynet et videre perspektiv. Tilsynet er i stor grad rettet mot faktiske situasjoner, aktiviteter eller tilstander. Tilsynet retter seg vanligvis ikke mot enkeltvise avgjørelser som fattes i kommunen, men mot om krisesentertilbudet fyller lovens krav.

7.5.3 Innsyn § 60 c

Fylkesmannen kan kreve at kommunen gir opplysninger om enkeltsaker eller generelt om kommunens virksomhet. Fylkesmannen har rett til innsyn i alle kommunale saksdokumenter og kan kreve at kommunale organer, folkevalgte og ansatte – uten hinder av taushetsplikt – gir de opplysninger og meldinger som er nødvendige for at fylkesmannen kan utføre tilsynet.

Denne bestemmelsen gir fylkesmannen hjemmel til å oppsøke det enkelte krisesenter, hvis dette er hensiktsmessig som del av tilsynet.

Fylkesmannen kan kreve adgang til alle kommunale institusjoner, lokaler og anlegg som er nødvendig for å utføre tilsynet. De private sentrene er egne rettssubjekter, men de utfører oppgaver på vegne av kommunene. Fylkesmannen kan derfor kreve adgang også til disse.

7.5.4 Reaksjonsformer § 60 d

Den eneste reaksjonsformen som omtales i kommunelovens kapittel 10 A er pålegg om å rette forhold. Bestemmelsen i § 60 d første ledd gir fylkesmannen hjemmel til å gi kommunen pålegg om å rette forhold som er i strid med de bestemmelser fylkesmannen fører lovlighetstilsyn med (kommuneplikter). De tre påfølgende leddene i samme paragraf omhandler to ting: betingelsene for at fylkesmannen kan gi pålegg, og at de alminnelige saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven skal følges.

7.5.5 Framgangsmåte ved pålegg

7.5.5.1 Før pålegg vedtas:

- Kommunen skal få en rimelig frist til å rette forholdet (kommuneloven § 60 d annet ledd). Hva som er rimelig frist, må avgjøres ut fra forholdets art og kompleksitet. Fylkesmannen må foreta en avveining mellom kommunens evne til å rette forholdet, og eventuelle virkninger som en utsettelse vil ha for enkeltpersoner og samfunnet.
- Før vedtak treffes, må fylkesmannen vurdere hvilke virkninger et pålegg kan ha for kommunens øvrige virksomhet. Bestemmelsen må ses i sammenheng med samordningsplikten i § 60 e, som innebærer at fylkesmannen så langt det er mulig skal ha dialog med kommunen om sanksjonene og kommunens oppfølging. Kommunen plikter å delta i dialogen.

7.5.5.2 Når pålegg vedtas:

- Bruk av pålegg som reaksjonsmiddel er reservert for de tilfeller der tilsynet har avdekket at det foreligger brudd på lovens krav. Pålegg etter kommuneloven § 60 d kan ikke brukes som reaksjon i andre tilfeller enn ved lovbrudd. Reglene om pålegg bygger på en forutsetning om at kommunene følger opp disse.
- Vedtak om pålegg er å anse som enkeltvedtak og kommunen har partsrettigheter. Spesielt må fylkesmannen merke seg at vedtak om pålegg skal forhåndsvarsles og begrunnes. Kommunen har rett til å uttale seg før fylkesmannen foretar vedtak, og den har klagerett på vedtaket. Klageinstans er Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, hvis ikke fylkesmannen selv omgjør pålegget. Selv uten klage fra kommunen kan både fylkesmannen og departementet omgjøre et vedtak. Kommunen kan da få rett til dekning av sakskostnader de har hatt for å få vedtaket omgjort (fvl § 36). Ved eventuell klage kan kommunen også be om lov til å utsette iverksetting av vedtaket (fvl § 42).

7.5.6 Samordning § 60 e

Fylkesmannen skal *samordne* praktiske sider og bruk av reaksjoner ved statlig tilsyn rettet mot kommunen. Tilsyn med kommunens plikter etter krisesenterloven skal i størst mulig grad samordnes med planlagte tilsyn som gjelder andre deler av kommunens virksomhet. I vurderingen av om pålegg skal gis, skal fylkesmannen også ta hensyn til om kommunen nylig har fått eller er i ferd med å få andre pålegg med vesentlige virkninger for kommunen.

7.6 Håndtering av henvendelser om kritikkverdige forhold ved krisesentertilbudet

Siden det ikke fattes enkeltvedtak om krisesentertjenester til den enkelte bruker, er det heller ingen klagerett. Dette innebærer at kommunens internkontrollsystem også bør inneholde en rutine for hvordan henvendelser om kritikkverdige forhold ved tilbudet skal håndteres.

Dersom henvendelsene blir rettet direkte til fylkesmannen som tilsynsmyndighet, bør han/hun først vurdere om innholdet er så alvorlig at det bør iverksettes et tilsyn med kommunen umiddelbart. Hvis henvendelsen ikke utløser et tilsyn, bør den journalføres til bruk som bakgrunnsmateriale ved et eventuelle senere tilsyn, og oversendes kommunen for behandling der.

8. Tilsynsrapporter

Fylkesmannen skal utarbeide en rapport som beskriver hva det er ført tilsyn med, hvordan tilsynet er gjennomført og hvilke funn som er gjort etter hvert tilsyn.

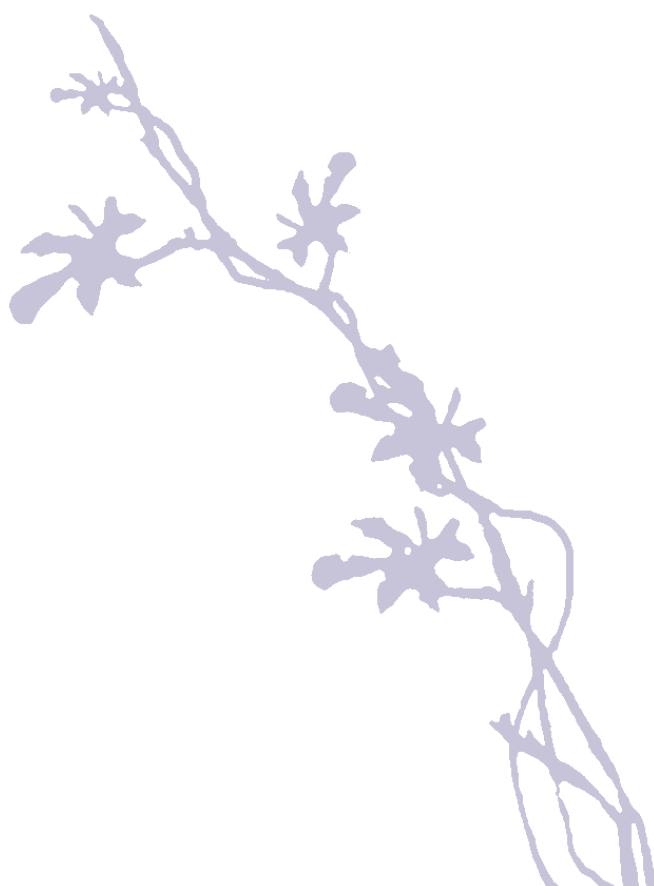
I departementets embetsoppdrag til fylkesmennene vil de instruere om hva som skal innarbeides i årsrapportene til Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet.

Tilsynsrapportene sendes de kommunene det er ført tilsyn med og legges ut på fylkesmannens hjemmesider.



Relevante dokumenter

- Barne-, likestillings og inkluderingsdepartementet (2010): *Internkontroll i kommunalt krisesentertilbud jf. krisesenterlova (Q-1169 b)*
- Barne- og likestillingsdepartementet (2009): Ot. Prp. nr. 96 (2008-2009) *Om lov om kommunale krisesentertilbud (krisesenterlova)*
- Jonassen og Skogøy (2010) *Et hjem for oss et hjem for deg. En studie om endring i brukersammensetning og bruk av krisesentrene*. Rapport 1, NKVTS
- Jonassen, Sogn, Mathisen Olsvik og Hjemdal (2008): *Kunnskap - kvalitet - kapasitet. En nasjonal utredning om krisesentrenes kompetanse og tilgjengelighet*. Rapport 2, NKVTS
- Justis- og politidepartementet (2008): *Veileder for utvikling av kommunale handlingsplaner (G-0414)*
- Laugerud (2009): *Smertefulle endringsprosesser. En undersøkelse av arbeidsmiljøet ved utvalgte krisesentre*. Rapport 3, NKVTS
- Nersund og Govasmark (2009): *Rapportering fra krisesentrene 2009*. Sentio Research Norge
- Sogn og Hjemdal (2009): *Vold mot menn i nære relasjoner. Kunnskapsgjennomgang og rapport fra et pilotprosjekt*. NKVTS
- Øverlien, Jacobsen og Evang (2009): *Barns erfaringer fra livet på krisesenter. En landsomfattende studie om flukten, oppholdet og forestillinger om fremtiden*. Rapport 2, NKVTS



9. Vedlegg

Lov om kommunale krisesentertilbod (krisesenterlova)

§ 1. Formålet med lova

Formålet med denne lova er å sikre eit godt og heilskapleg krisesentertilbod til kvinner, menn og barn som er utsette for vald eller truslar om vald i nære relasjonar.

§ 2. Krav til krisesentertilbodet

Kommunen skal sørge for eit krisesentertilbod 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 butilbod.

Tilbodet skal gi brukarane støtte, rettleiing, hjelp til å ta kontakt med andre delar av tenesteapparatet og skal omfatte:

- a) eit krisesenter eller eit tilsvarande gratis, heilårs, heildøgns, trygt og mellombels butilbod, og
- b) eit gratis dagtilbod, og
- c) eit heilårs og heildøgns tilbod 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 krisesentertilbodet som nemnt i andre ledd, utan tilvising eller timeavtale.

Kommunen skal sørge for god kvalitet på tilbodet, mellom anna ved at dei tilsette har kompetanse til å ta vare på dei særskilte behova til brukarane.

Butilbodet til kvinner og butilbodet 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 tilbod

Kommunen skal sørge for at tilbodet 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 dagtilbodet får tilgang til kvalifisert tolk dersom det er nødvendig for at dei skal få eit fullgodt tilbod. 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 krisesentertilbodet og andre delar av tenesteapparatet.

Tilbod 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. Teieplikt

Alle som utfører teneste eller arbeid etter denne lova, har teieplikt etter forvaltningsloven §§ 13 til 13 e. Brot på teieplikta straffast etter straffeloven § 121.

Teieplikta gjeld også fødestad, fødselsdato, personnummer, statsborgarforhold, sivilstand, yrke, bustad, arbeidsstad og andre opplysningar som kan røpe at nokon har vore i kontakt med tilbodet.

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 alvorleg 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 teieplikta 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 tilsvarande.

§ 7. Politiattest

Den som blir tilsett eller får tildelt oppgåver som inneber kontakt med brukarar av eit krisesenter eller tilsvarande 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 første ledd bokstav 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 krisesentertilbodet, 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.¹ Departementet kan i forskrift gi nærmare overgangsreglar.

¹ Frå 1 jan 2010, etter res. 4 sep 2009 nr. 1154.

§ 12. Endring i anna lovgjeving

Med verknad frå ikraftsetjinga av lova gjer ein denne endringa i anna lovgjeving: – – –

Kapittel 10 A. Statlig tilsyn med kommunen eller fylkeskommunen.

Overskriften tilføyd ved lov 15 des 2006 nr. 90 (i kraft 1 mars 2007 iflg. res. 15 des 2006 nr. 1427).

§ 60a. Kapitlets virkeområde

Statlig tilsyn med kommunens eller fylkeskommunens oppfyllelse av plikter pålagt i eller i medhold av lov skjer etter reglene i dette kapittel når ikke annet følger av lovgivningen ellers.

Reglene i dette kapittel er avgrenset til tilsyn med plikter som bare er pålagt kommunene eller fylkeskommunene. Bestemmelsen i § 60 e gjelder likevel for alt statlig tilsyn rettet mot en kommune eller fylkeskommune.

Tilføyd ved lov 15 des 2006 nr. 90 (i kraft 1 mars 2007 iflg. res. 15 des 2006 nr. 1427).

§ 60b. Lovlighetstilsyn

Fylkesmannen kan føre tilsyn med lovligheten av kommunens eller fylkeskommunens oppfyllelse av plikter pålagt i eller i medhold av lov der departementet i lov er gitt myndighet til å føre tilsyn.

Tilføyd ved lov 15 des 2006 nr. 90 (i kraft 1 mars 2007 iflg. res. 15 des 2006 nr. 1427).

§ 60c. Innsyn

Som tilsynsmyndighet etter dette kapitlet, kan fylkesmannen kreve at kommunen eller fylkeskommunen gir opplysninger om enkeltsaker eller sider av kommunens eller fylkeskommunens virksomhet. Fylkesmannen har rett til innsyn i alle kommunale og fylkeskommunale saksdokumenter og kan kreve at kommunale eller fylkeskommunale organer, folkevalgte og ansatte uten hinder av taushetsplikt gir de opplysninger og meldinger som er nødvendige for at fylkesmannen kan utføre tilsyn i henhold til dette kapitlet. Fylkesmannen kan også kreve adgang til alle kommunale eller fylkeskommunale institusjoner, lokaler og anlegg som er nødvendig for at fylkesmannen kan utføre tilsyn i henhold til dette kapitlet.

Første ledd gjelder tilsvarende overfor andre egne rettssubjekter som utfører kommunale eller fylkeskommunale oppgaver for kommuner eller fylkeskommuner.

Tilføyd ved lov 15 des 2006 nr. 90 (i kraft 1 mars 2007 iflg. res. 15 des 2006 nr. 1427).

§ 60d. Pålegg

Fylkesmannen kan gi pålegg til kommunen eller fylkeskommunen om å rette forhold som er i strid med de bestemmelser fylkesmannen fører tilsyn med etter § 60 b.

Før pålegg benyttes, skal kommunen eller fylkeskommunen gis en rimelig frist til å rette forholdet.

Før fylkesmannen eller annen statlig tilsynsetat vedtar pålegg eller andre sanksjoner mot en kommune eller en fylkeskommune skal tilsynsetaten vurdere de virkninger disse kan ha for kommunens eller fylkeskommunens øvrige virksomhet.

Reglene i forvaltningsloven kapittel IV, V, VI samt §§ 41 og 42 gjelder tilsvarende for saker om pålegg etter denne bestemmelsen.

Tilføyd ved lov 15 des 2006 nr. 90 (i kraft 1 mars 2007 iflg. res. 15 des 2006 nr. 1427).

§ 60e. Samordning av tilsynsvirksomheten

Fylkesmannen samordner praktiske sider og bruk av reaksjoner ved statlig tilsyn rettet mot kommunen eller fylkeskommunen.

Alle tilsynsetater skal underrette fylkesmannen om tilsynsplaner og om varsel om pålegg eller andre sanksjoner med vesentlige virkninger for kommunen eller fylkeskommunen.

Tilsynsetater som er utpekt som koordinerende myndighet for tilsyn, skal underrette fylkesmannen om koordinert tilsynsplan.

Før pålegg eller andre sanksjoner med vesentlige virkninger for kommunen eller fylkeskommunen vedtas, skal tilsynsetaten så langt det er mulig ha dialog med kommunen eller fylkeskommunen om sanksjonene og kommunens eller fylkeskommunens oppfølging. Kommunen eller fylkeskommunen plikter å delta i dialogen.

Tilføyd ved lov 15 des 2006 nr. 90 (i kraft 1 mars 2007 iflg. res. 15 des 2006 nr. 1427).

Utgitt av:
Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet

Offentlige institusjoner kan bestille flere
eksemplarer fra:

Departementenes servicesenter

Post og distribusjon

E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no

www.publikasjoner.dep.no

Publikasjonskode: Q-1177 B

Trykk: Departementenes servicesenter 10/2010 - opplag 800

