

Krisesentersekretariatet
Karl Johansgate 16 B
0154 Oslo



Barne- og likestillingsdepartementet
Familie- og oppvekstavdelingen
Postboks 8036 Dep
0030 Oslo

Oslo, 22. august 2016

Høring til forskrift om krav til fysisk sikring av lokale i krisesentertilbudet (med bakgrunn i krisesenterlovens § 2).

Innledning

Krisesentersekretariatet (KSS), som paraplyorganisasjon over 26 krisesentre, takker for muligheten til å komme med høringssvar på forslaget til forskrift om krav til fysisk sikring av lokale i krisesentertilbudet.

Flere av de ansatte ved krisesentrene forteller at veilederne som er gitt ut etter at krisesenterloven ble innført i 2010 om sikkerhet, faglig innhold og kvalitet i krisesentertilbudet, er langt på vei meningsløse så lenge det ikke følger midler med. De har erfart at kommunene er motvillige til å gjøre bevilgninger når tiltak ikke er lovfestet eller lovpålagt. Dette medfører at vi er positive til en forskrift med krav til fysisk sikring av lokaler i krisesentertilbudet. Forskriften som beskrevet i høringsnotatet, fremstår som en utfyllende forskrift som ivaretar mange viktige hensyn, og ganske spesifikt innhold. Sikkerhet er en vesentlig del av krisesentrenes funksjon og vesentlig del for å ivareta brukene. I tillegg er det en viktig del for å ivareta ansattes sikkerhet.

Samtidig ønsker vi å understreke viktigheten av tilstrekkelige økonomiske rammer, da en slik forskrift vil medføre administrative og økonomiske konsekvenser. KSS mener at en forutsigbar og stabil økonomi er nødvendig for krisesentrene. KSS anmoder om å øremerke midler slik at kommunene har mulighet til å imøtekomme forskriftens krav om fysisk sikring av lokale i krisesentertilbudet og krisesenterlovens krav om et helhetlig og likeverdig tjenestetilbud. For å imøtekomme krisesenterlovens krav om et helhetlig og likeverdig krisesentertilbud ber vi i tillegg om at det utarbeides en bemanningsnorm om hva som er forsvarlig bemanning ved et krisesenter. En slik bemanningsnorm skal da være likeverdig for tilbudet for kvinner, barn og menn.

Krisesentersekretariatet vil på et generelt grunnlag komme med følgende bemerkninger:

Krisesenterloven stiller krav om heldøgns botilbud og telefontilbud (§ 2). Statistikken fra rapportering fra krisesentertilbudene 2014 (Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, Bufdir) viser at 41 av krisesentertilbudene til kvinner var døgnbemannet, mens de resterende fire hadde bakvakt. 19 av tilbudene til menn var døgnbemannet, ni hadde bakvakt, mens 13 verken hadde bakvakt eller døgnbemanning.

Forarbeidet til krisesenterloven (Ot.prp.nr. 96, 2008-2009) fastslår at det er opp til kommunene å vurdere hvordan tilbudet skal utvikles, men at krisesentertilbudet skal organiseres på en hensiktsmessig måte, basert på de behovene de voldsutsatte har. Utsagnet «de behovene de voldsutsatte har» bidrar likevel til å legge noen føringer for hva kommunen skal vurdere som hensiktsmessig.

I brev av 09.09.2015 fra Barne- og likestillingsdepartementet vedrørende bemannede krisesentertilbud og tolkning av Ot. Prp. Nr. 96 *Om lov om kommunale krisesentertilbud. Krisesenterloven (2008-2009)*, står det at kommunene selv skal kunne organisere bemanningen slik de finner det hensiktsmessig og forsvarlig. Det stilles likevel krav til et heldøgns tilbud. Departementet anbefaler at krisesentrene er døgnbemannet når de har beboere, både av hensyn til sikkerhet, og for å sikre et godt og helhetlig tilbud til beboere som er i en svært sårbar situasjon. Dersom det, i perioder, ikke er beboere i krisesenteret, bør kommunen kunne vurdere om bakvaktordninger er tilstrekkelig. Det vil være svært uheldig, med tanke på at krisesentrene er et lavterskeltilbud uten krav om henvisning, hvis brukere flykter akutt til et krisesenter som står ubemannet. Dette kan i ytterste konsekvens sette brukere av krisesentertilbudet i livsfare.

Departementenes tolkning av loven og forarbeidet er altså at kommunene skal kunne organisere bemanningen slik de finner det hensiktsmessig og forsvarlig.

Flere av krisesentrene rapporterer at de finner det lite hensiktsmessig med krav om sikring dersom krisesentrene ikke er bemannet. De stiller spørsmålet; «*hvem skal påse at rutinene følges om det skulle skje noe når brukerne må være uten personell på krisesenteret, da særlig på natta*»?

Det er ikke bare rutiner som skal følges opp, det kan være krav til brannsikring som indirekte betyr at det må være bemanning også på natta for ivareta beboernes sikkerhet.

Et senter som ikke har bemannet vakt på nettene forteller følgende- «En voldsutsatt kvinne kom direkte til krisesenteret da hun hadde vært bruker av tilbudet tidligere. Hun hadde ikke hatt mulighet til å ringe i forkant da overgriper hadde tatt fra henne telefonen. Takket være en nabo i hennes hjemkommune, fikk kvinnen overnatte der til krisesenteret åpnet og ble bemannet neste morgen». Dette eksemplet illustrerer hvor viktig det er at krisesentertilbudet, som er et lavterskeltilbud, er døgnbemannet. Krisesentrene må ha muligheten til å ivareta sikkerheten til voldsutsatte som trenger umiddelbar beskyttelse. De krisesentrene som ikke er døgnbemannet forteller at manglende økonomi er årsaken til at krisesenteret ikke er bemannet, da særlig på nettene.

KSS sitt årsmøte for 2016 har i brev (03.05.2016) bedt statsråd Solveig Horne om å iverksette en ny utredning av en bemanningsnorm med utgangspunkt i dagens situasjon.

Krisesentersekretariatet ber, på vegne av sine medlemmer, om at kommunene blir pålagt å følge de foreslåtte bemanningskravene ut fra blant annet antall brukere (også barn og menn), befolkningsgrunnlag (inklusive andel innvandrere i befolkningen), eierstruktur og muligheter for interkommunalt og tverretatlig samarbeid.

Vedrørende sikkerhetstiltak, viser statistikken fra rapportering fra krisesentertilbudene 2014 (Bufdir) at alle tilbudene til kvinner hadde låst utgangsdør. De fleste sentrene hadde i tillegg rutiner for gjennomgang av sikkerhetstiltak med beboere (42 sentre), skriftlig rutine for håndtering av trusselsituasjoner (41 sentre) og krav om taushetserklæring for brukere (40 sentre). Videre hadde 38 krisesentre sjekkliste for regelmessig kontroll av sikkerhetstiltak, 37 sentre hadde kameraovervåkning ved inngangsparti, 35 hadde porttelefon ved inngangsdør og 35 hadde opplyst uteareal. Dette var de vanligste sikkerhetstiltakene for tilbudene til kvinner, og menn. Tilbudene til menn hadde færre sikkerhetstiltak enn tilbudene til kvinner, noe som kan skyldes at flere tilbud til menn baserer seg på midlertidige løsninger.

KSS vil påpeke dilemmaet for kommunene vedrørende sikkerhet i tilbudet til menn da forskriften «krav til fysisk sikring av krisesentre», blir gjort gjeldende. Innføringen av forskriften vil kunne gi kommunene store merkostnader, og vil være svært vanskelig å gjennomføre ettersom tilbudet til menn verken har bakvakt eller egen bemanning. I tillegg, vil de tekniske sikkerhetsutfordringene gi investeringer i utstyr som gir ekstrautgifter til kommunene.

Departementet antar at forskrift om krav til sikkerhet ikke vil gi økonomiske konsekvenser av betydning. Departementet, viser til overføringene med økning i rammetilskuddet til kommunene i 2011 da kommunene fikk det fulle ansvaret for finansiering av krisesentertilbudet. I tillegg presiserer departementet at det ble bevilget ekstra midler i 2010 og 2011, for å gi kommunene muligheten til å oppfylle kravene i krisesenterloven.

KSS ønsker å påpeke at ekstramidlene som ble avsatt for at kommunene skulle klare å oppfylle krisesenterlovens krav, i all hovedsak ble benyttet til å opprette krisesentertilbud til menn, samt noen sikkerhetstiltak.

KSS ber, med bakgrunn i argumentasjonen ovenfor, departementet om å avsette et statlig tilskudd slik at kommunene har mulighet til å søke ekstra midler til de sikkerhetstiltakene en forskrift vil kreve. I tillegg ber vi om at det utarbeides en bemanningsnorm, om hva som er forsvarlig bemanning ved et krisesenter. Og det må tas hensyn til både tilbudet for kvinner, barn og menn.

Kommentarer til de ulike paragrafene:

Forslag til tillegg ved § 2 Kommunens ansvar:

Kommunen skal påse at Krisesenteret har utarbeidet plan for trygg evakuering ved brann, og prosedyre for nødsituasjoner med bistandsbehov fra politi.

§ 3 Krav til fysisk sikring av krisesentertilbudets lokaler og uteområde:

Etter at en kvinne ble drept 10. oktober 2006 utenfor Betzy krisesenter i Drammen,

gjennomgikk politiet nødvendige sikkerhetstiltak ved krisesenteret. Politiet mente da at sluser ved inngangen var en helt nødvendig løsning for å sikre at en «inntrenger» skal kunne stoppes allerede i første sluse, og før en åpner døren inn til selve senteret.

Svært mange krisesentre har i dag en sluse ved inngangspartiet. Krisesenterstatistikken for 2014 (Bufdir) viser at 27 av krisesentertilbudene til kvinner og 17 av krisesentertilbudene til menn, hadde fått bistand til å vurdere sikkerhetstiltakene ved senteret av politiet.

KSS foreslår at en sluse ved inngangen må være et krav i forskriften om optimal sikkerhet skal kunne oppnås ved krisesentrene.

Majoriteten av krisesentrene har sovende vakter på natten. Et senter har nylig erfart at en bruker åpnet ytterdøra for å slippe en uvedkommende person inn på senteret på natten.

KSS anbefaler at alle krisesentrene har en løsning som sikrer at slike tilfeller ikke forekommer, som for eksempel en alarm e.l. ved eller på inngangsdøren. Alarmen kan eksempelvis aktiviseres spesielt på natta, slik at den utløses om brukere som bor på senteret forsøker å slippe inn uvedkomne. I tillegg skal alarmen varsle om uvedkomne som prøver å ta seg inn på senteret. Vi minner om at noen sentre har andre løsninger for å forhindre slike episoder.

Forslag til tillegg § 3, Krav til fysisk sikring av krisesentertilbudets lokaler og uteområder:
Punkt b) Adkomst til krisesentertilbudet skal ha sluse. Eventuelt sikkerhetslås og alarm.

Forslag til nytt punkt f)

Dersom krisesenteret har eget uteområde for beboere/dagbrukere, skal dette være skjermet for innsyn og være utformet slik at uønsket inntrengning ikke er mulig.

Forslag til tillegg i kommentarene til § 3:

I arbeidet med risikovurdering og valg av løsninger for sikring av bygg, adkomst og utearealer, bør det være et nært samarbeid med forebyggende enhet hos både politi og brannvesen. Videre bør sikringstiltak sees i nøye sammenheng med prosedyrer og planer for evakuering og ved bistandsbehov i trusselsituasjoner, som beskrevet i forskriftens § 2.

Vi ønsker også å minne om at en ytterligere presisering av **fysisk adskilte tiltak** for kvinner og menn er viktig. Dette bør presiseres mht. adkomst, uteareal, og oppholdsrom.

§4 Individuelle sikkerhetstiltak

Den nasjonale krisesenterstatistikken for 2014 (Bufdir) viser når det gjelder tilbudene til kvinner, at de fleste krisesentrene (43) hadde utarbeidet en skriftlig mal/prosedyre for kartlegging av beskyttelsesbehov. 38 av tilbudene til menn hadde samme prosedyre for kartlegging av beskyttelsesbehov som for kvinnene.

KSS erfarer at det finnes forskjellige skriftlige maler og rutiner for å vurdere brukeres (kvinner, barn og menn) trusselbilde ved de ulike krisesentertilbudene. Et fåtall av krisesentrene etterlyser en felles mal eller veileder da de ikke har utarbeidet slike rutiner.

Krisesentersekretariatet ber derfor departementet utarbeide en felles veileder med prosedyrer og gode metoder for vurdering av trusselbilde for krisesenterets brukere. I en slik veileder bør det også være fokus på hvor viktig det er å jobbe med den trusselutsatte, slik at brukeren kan bli i stand til å mestre egen og barnas (der det er aktuelt) hverdag.

Til et slikt arbeid bør det nedsettes ei referansegruppe bestående av ansatte fra krisesentrene som har bred erfaring i utarbeiding og vurdering av trusselbilde til brukere. De ansatte ved krisesentrene må også gis muligheten til kompetanseheving relatert til bruk av ulike metoder i sitt arbeid.

I forslaget til forskrift (§ 4-c) om krav til fysisk sikring skriver departementet, «I de tilfeller hvor politi, sammen med ansatte ved krisesenteret, finner at krisesenterets fysiske sikring ikke godt nok ivaretar brukerens sikkerhet, pålegges kommunen å flytte brukere til et annet krisesentertilbud».

KSS finner argumentasjonen noe misvisende her. Nesten alle krisesenterbrukere er trygge inne i huset til krisesentertilbudet. Utfordringen er når en brukers trussel er så stor at den voldsutsatte og eventuelt hennes barn ikke kan bevege seg utendørs.

I samme punkt pålegges kommunen å flytte bruker til et annet krisesentertilbud om sikkerheten ikke kan ivaretas ved det aktuelle krisesenter. Siden innføringen av krisesenterloven i 2010, opplever flere krisesentre strenge krav i forhold til å ta imot brukere fra andre kommuner enn de som bidrar økonomisk til krisesentrene. Særlig kommunale krisesentertilbud. Dette til tross for at loven stiller krav om fritt valg av krisesentertilbud for brukerne.

KSS får stadig henvendelser direkte fra politiet, eller fra krisesentre som ikke får flyttet brukere, hvor det foreligger høy risiko for grov vold. Flere av sentrene krever at politiet gjør en trusselvurdering, samt at det gis en økonomisk garanti fra brukernes hjemkommune til dekning av kostnader som følge av flyttingen.

KSS ber om at argumentasjonen endres i §4 punkt c).

Annet:

I forskriften nevnes ikke behovet for en risikovurdering relatert til de ansatte. Lov om kommunale krisesentertilbud sier ikke noe om temaet. KSS påpeker dette med bakgrunn i at de medarbeidere er både fast ansatte, deltidsansatte og frivillige, i tillegg til at de er privatpersoner.

Krisesentersekretariatet anbefaler en minstestandard for tiltak for å ivareta sikkerheten også til de ansatte. All den tid en slik standard ikke foreligger, anbefales det at en presisering angående kommunens ansvar for sikring av de ansatte tas med i § 2 i forskriften og en presisering i § 4 i forskriften.

Det bemerkes at forskriften indirekte stiller krav til samarbeid med politi og at den legger noen føringer for hvordan politiet skal eller bør prioritere sine ressurser. Forskriften stiller også krav til kommunene om å samarbeide med krisesentrene, i kartlegging av sikringsbehov og behov for økt kompetanse relatert til sikkerhet hos de ansatte.

KSS vil bemerke at det er positivt at barns behov for sikkerhet nevnes i forskriften.

Vi har avslutningsvis noen kommentarer og spørsmål som vi mener er viktige i forhold til en forskrift for å sikre brukene og kvalitetssikre drift av krisesentrene.

- Hvilken type kompetanse skal ansatt ha for å vurdere trusselbilde?
- Hvem skal eventuelt si noe om vurdering av hvilken kompetanse som trengs?
- Hvordan skal vi ivareta kvalitet i forhold til en sikkerhetsplan?
- Bør det være et felles kartleggingsverktøy for alle Krisesenter?

Konkludert: Ved en sikkerhetsforskrift for krisesentrene er det vesentlig at det i tillegg sies noe om hva en sikkerhetsplan/kartlegging av trusselbilde skal inneholde og hvilken type kompetanse krisesenteret må ha for å sikre kvalitet ved planer og kartlegging. Det bør legges vekt på felles kartlegginger nasjonalt for å sikre tjenestene til brukene av krisesentertilbudet.

Med vennlig hilsen



Tove Smaadahl
Daglig leder
Krisesentersekretariatet