

**KRISE ETTER ENDT OPPHOLD PÅ
KRISESENTERET
- en rapport om hvordan dette kan unngås**

Utarbeidet for JURK av stud.jur. Elin Norberg Aase, Saman Sher Afgan, Toril Strand
Husevåg, Susana Løveid, Synne Skoglund, Stine Dybvig og May Britt K. Hodne

INNHOLD

Juridisk rådgivning for kvinner (JURK)

1. Bakgrunn
2. JURKs forslag til hva en overgangsbolig skal være
 - 2.1 Formålet med tilbudet
 - 2.2 Plassering
 - 2.3 Kommunen som forvalter
 - 2.4 Betrachninger på hvor mange overgangsboliger som bør være tilknyttet hvert krisesenter
 - 2.5 Behov for strakstiltak
3. Rapportering fra krisesentrene i Norge
 - 3.1 Bakgrunn for rapporteringen
 - 3.2 Feilkilder
 - 3.3 Statistikkspørsmålene vi har stilt og svarene fremstilt i tabell
 - 3.4 Tendens
 - 3.5 Fire tilleggsspørsmål
4. Kommunens ansvar for krisesentrene
5. Boligmangel og oppfølging
 - 5.1 Oppfølgingstilbud
 - 5.2 Om boligmangel og oppfølging
 - 5.3 Samarbeid mellom Nav og boligformidler
 - 5.4 Egen bolig i tilknytning til krisesenteret
 - 5.5 Kommunale boliger
6. Erfaringer med overgangsboliger
 - 6.1 Erfaringer fra fem krisesentre
 - 6.2 Erfaringer fra Krisesenteret for Bergen og omegn
 - 6.3 Erfaringer fra Kongsberg krisesenter
 - 6.4 Erfaringer fra krisesenteret i Stavanger
 - 6.5 Erfaringer fra Indre Østfold krisesenter
 - 6.6 Erfaringer fra Krisesenteret i Sogn og Fjordane
 - 6.7 Felles betrachninger
7. Et sammensatt årsaksbilde
 - 7.1 Ulike årsaker til at kvinnen flytter tilbake til overgriper
 - 7.2 Diskriminering på leiemarkedet
8. Minoritetskvinner
 - 8.1 Minoritetskvinner på krisesentrene

9. Barnas perspektiv
 - 9.1 Regelverket
 - 9.2 Dagens situasjon
 - 9.3 Stabilitet for barna
10. Et økonomisk perspektiv
 - 10.1 Kost-nytte
 - 10.2 "Resirkulering" av kvinner
 - 10.3 Ikke bare kvinnen som rammes
 - 10.4 En hard prioritering
 - 10.5 Endring. Nå.
11. Oppsummering: hvorfor overgangsbolig
12. Litteraturliste

Juridisk rådgivning for kvinner (JURK)

Juridisk rådgivning for kvinner (JURK) er et uavhengig rettshjelpstiltak som skal bidra til at alle kvinner er bevisste sin rettsstilling og at likestilling praktiseres. JURK drives av jusstudenter i samarbeid med daglig leder og fagrådgiver, og yter tilpasset hjelp til selvhjelp for kvinner med udekket rettshjelpsbehov gjennom rettsinformasjon, rettspåvirkning og bistand i konkrete enkeltsaker.

Vårt tilbud gjelder kvinner over hele landet, vi har ingen inntektsgrenser og all hjelp er gratis. I 2013 behandlet JURK 2701 enkeltsaker og møtte i tillegg 2300 kvinner gjennom vår oppsøkende virksomhet.¹ JURK er inndelt i fire ulike saksbehandlinger grupper som hver gir juridisk rådgivning i enkeltsaker, driver oppsøkende virksomhet, holder foredrag og jobber rettspolitisk. Det rettspolitiske prosjektet som i det følgende vil bli presentert er vårt prosjekt om overgangsbolig til kvinner etter endt opphold på krisesenter.

¹ <https://jurk.no/download/Årsrapporter/Årsrapport%202013.pdf>

KRISE ETTER ENDT OPPHOLD PÅ KRISESENTERET

- en rapport om hvordan dette kan unngås

JURKs forslag er at det bør være et tilbud om overgangsbolig med individuell oppfølging for kvinner som trenger det etter endt opphold på krisesenter. Målet med JURKs forslag til overgangsbolig er at det skal være et tilfredsstillende tilbud slik at voldsutsatte kvinner kan reetablere seg. JURK vil understreke at det uavhengig av overgangsbolig, er behov for øvrige tiltak i form av strakstiltak for kvinner etter endt opphold på krisesenter. Videre vil vi understreke at JURKs forslag til overgangsbolig er *ett* tiltak i reetableringsfasen etter endt opphold på krisesenter og skal ikke anses som et tiltak som løser alle utfordringer.

1. Bakgrunn

Bakgrunnen for prosjektet er en bekymring for hva som skjer med kvinnene etter endt opphold på krisesenter. De fleste kvinner havner på krisesenter grunnet et behov for beskyttelse mot voldelig partner. Vold kan ha uante former og kan være av fysisk, psykisk, seksuell og økonomisk art.² Et opphold på krisesenter er i utgangspunktet ment å være midlertidig og kortvarig i en akutfase. JURK har gjennom vår saksbehandling erfart at noen kvinner har vanskeligheter med å finne et akseptabelt botilbud etter oppholdet på krisesenteret. Etter samtaler med ulike krisesentre bekreftes denne erfaringen og det fremstår som et stort problem. Mangel på bolig kan medføre at mange kvinner flytter tilbake til voldsutøver. Statistikk viser at ved 17 prosent av oppholdene, dro beboeren på krisesenter direkte tilbake til overgriper.³ JURK er klar over at det er det er komplekse årsaker til at kvinner flytter tilbake til overgriper. Årsaker kan være av både praktisk, psykologisk og kulturell art.⁴ JURK finner det uholdbart at mangel på bolig skal være en av årsakene.

Vi er kjent med at de samme utfordringene ofte vil gjelde for menn som har vært på krisesenter.⁵ Ettersom JURK bare har kvinnelige klienter har vi gjennom vår saksbehandling imidlertid ingen erfaring vedrørende menns situasjon. Statistikk viser at kvinner er overrepresentert i vold i nære relasjoner og på krisesenter.⁶ JURK har på denne bakgrunn valgt at prosjektet omhandler voldsutsatte kvinner og ikke menn. I det følgende er det kvinners situasjon etter endt opphold på krisesenter som

² Stortingsmelding 15 (2012-2013 *Forebygging og bekjempelse av vold i nære relasjoner*) Punkt 3.1.

³ Rapportering fra krisesentertilbudene 2013 av Barne-ungdoms-og familiedirektoratet, punkt 3.8

⁴ *Hva vil du vite om menns vold mot kvinner?* Rapport fra krisesentersekretariatet på bakgrunn av statistikker fra krisesentrene i 2003, s. 17

⁵ Rapportering fra krisesentertilbudene 2013 av Barne-ungdoms-og familiedirektoratet, punkt 3.9

⁶ Rapportering fra krisesentertilbudene 2013 av Barne-ungdoms-og familiedirektoratet, punkt 3

vil omhandles. JURK vil understreke at dette på ingen måte er ment å undergrave voldsproblematikken for menn, og vi antar at overgangsbolig også vil være et alternativ for menn.

En stor del av kvinnene som oppholder seg på krisesentre er av en annen etnisk opprinnelse enn norsk.⁷ Det kan være spesielt vanskelig for denne gruppen å finne et egnet sted å bo, da de kan oppleve særlige utfordringer knyttet til språk, nettverk og diskriminering på leiemarkedet.⁸

2. JURKs forslag til hva en overgangsbolig skal være

I det følgende presenteres JURK sitt forslag om hva overgangsbolig bør være. JURK mener at det bør opprettes et behovsprøvd tilbud som kvinner kan benytte seg av etter endt opphold på krisesenteret. Tilbudet skal omfatte både en egnet bolig og tilstrekkelig oppfølging fra det offentlige. Ved endt opphold vil ikke kvinnene lengre være i en akutt situasjon, slik som de var da de startet oppholdet på krisesenter. Et opphold på krisesenteret vil ikke alltid være tilstrekkelig rehabiliterende. Situasjonen til kvinnen vil være sårbar og ofte uforutsigbar. Noen av kvinnene har behov for en gradvis tilvenning til å bo alene og reetablere seg. Det foreligger derfor et behov for et mer langvarig botilbud og oppfølging

2.1 Formålet med tilbudet

Formålet med dette tilbudet vil være å gi kvinnene et tilfredsstillende botilbud og oppfølging i reetableringsfasen. Det er ønskelig at kvinnene bør kunne bo i overgangsboligene i opp til ett år. Det er særlig viktig at brukerne av boligene får bistand med faglig kompetanse som særlig ivaretar behovet for bo-, arbeids- og sosialtrening, dersom det er behov for dette. I Bergen kommune foreligger tilgang til bolig etter endt opphold på krisesenter for kvinner som har behov for det. Her kan de bo i tre til tolv måneder. JURK ser på dette som et eksempel til etterfølgelse. Se punkt 6 på side 10.

2.2 Plassering

JURK mener at det kan være en fordel at overgangsboligene plasseres slik at de er enkelt tilgjengelige for å tilrettelegge for oppfølging. Videre mener vi at det bør

⁷ Rapportering fra krisesentertilbudene 2013 av Barne-ungdoms-og familiedirektoratet, punkt 3.1.1

⁸ Fafo-rapport 2013:45. *Helt bakerst i køen- Barnefamilier med ustabile boforhold*. s. 98 flg.

<http://www.fafo.no/pub/rapp/20335/20335.pdf>

etterstrebes at overgangsboligen plasseres i sentrale strøk. Grunnen til det er at det skal være uproblematisk for kvinnene å ta seg frem til skole, barnehage, butikker, etc. Boligene bør i det minste ha gode forbindelser til offentlig transport, for å hindre at kvinnene blir avskåret fra resten av samfunnet. En plassering av overgangsboligene i sentrale strøk vil gjøre det enklere å være diskre i forhold til plasseringen av boligene, da det er naturlig å gå ut fra at de da vil tiltrekke seg mindre oppmerksomhet.

2.3 Kommunen som forvalter

JURK ser helst at kommunen skal være forvalter av overgangsboligtilbudet. Dette vil være mest praktisk og hensiktsmessig, ettersom kommunen har den nødvendige lokalkunnskapen som trengs for å opprette et adekvat tilbud. JURK vil understreke at kommunen må benytte seg av kompetansen og kunnskapen til krisesentrene i dette arbeidet. Videre bør det være lovpålagt at staten skal øremerke midler til etableringen og opprettholdelsen av tilbudet, for å sikre at dette faktisk blir gjennomført.

2.4 Betraktninger på hvor mange overgangsboliger som bør være tilknyttet hvert krisesenter

Hvor mange overgangsboliger hvert enkelt krisesenter vil kunne ha behov for vil variere. Boligmangelen vil variere fra kommune til kommune. Hvis den generelle bolig mangelen i kommunene tilknyttet krisesenteret er stor, kan behovet for overgangsboliger være større. Det vil være nødvendig med en konkret vurdering av bolig mangelen i kommunen tilknyttet hvert enkelt krisesenter, for å vurdere hvor mange overgangsboliger det er behov for. JURK vil bemerke at det kan tenkes at det er boligordninger i ulike kommuner som kan brukes som overgangsbolig såfremt de er egnet for målgruppen. Det understrekes at boligordningen i seg selv ikke er nok, men at det må på plass et helhetlig oppfølgingstilbud tilpasset den enkelte bruker. Vurderingen av hvor mange overgangsboliger det er behov for har ikke JURK forutsetninger for å konkretisere ytterligere. Dette er en konkret vurdering som kommunene må ta i samråd med det enkelte krisesenter.

2.5 Behov for strakstiltak

Krisesentrene JURK har kontaktet er særlig opptatt av den grunnleggende oppfølgingen som må på plass idet kvinnen går ut døren hos krisesenteret for ikke å ende tilbake hos voldsutøver. Det er per i dag generelt mangel på tilfredsstillende,

samordnede og tilgjengelige offentlige tjenester⁹. Viktigheten av en god samordning mellom de offentlige tjenester som Nav og det enkelte krisesenter kan ikke understrekes sterkt nok. Det er avgjørende at det er et godt oppfølgingsapparat tilstede for kvinnen nå hun forlater krisesenteret. JURK vil understreke at dette er absolutt nødvendig er å få på plass snarest. Kommunene er gjennom krisesenterloven § 4 pålagt å tilby en helhetlig oppfølging gjennom samordning av tiltak mellom krisesentertilbudet og andre deler av tjenesteapparatet.¹⁰ Det er ønskelig at hver kommune har en egen kommunal familievoldskoordinator. Den kommunale familievoldskoordinatoren bør arbeide med enkeltsaker i tillegg til forebyggende arbeid og sikre koordinering av offentlige tjenester.¹¹

JURK er klar over at en ordning med overgangsbolig vil ta tid å etablere. Det er spesielt viktig å få på plass oppfølgingstiltak som strakstiltak.

3. Rapportering fra krisesentrene i Norge

3.1 Bakgrunnen for rapporteringen

JURK har foretatt en kartleggingsundersøkelse og har vært i kontakt med samtlige offentlig registrerte krisesentre i Norge. JURK utformet et statistikk skjema som ble sendt til krisesentrene. Statistikk skjemaets formål har vært å kartlegge i hvilken grad det eksisterer et botilbud for kvinnene etter endt opphold på krisesenter, samt hvorvidt de ulike krisesentrene ser et behov for ytterligere oppfølgingstilbud for kvinnene enn det som eksisterer i dag. Kommunikasjonen har vært i form av e-post og telefonsamtaler. I korrespondansen ble vårt forslag om overgangsbolig presentert, og vår oppfatning om at dette er en ordning som er et godt løsningsalternativ på boligproblematikken for kvinner som har vært på krisesentre ble formidlet. Sentrene fikk presentert dette forslaget gjennom et skriftlig dokument som JURK hadde utarbeidet på forhånd, ni statistikkspørsmål og fire noe mer omfattende spørsmål sentrene kunne besvare hvis de hadde kapasitet. Av de 46 krisesentrene vi har kontaktet, har vi fått tilbakemelding på våre spørsmål fra 37 sentre. De øvrige har av varierende årsaker ikke hatt anledning til å svare innen fristen for å utarbeide dette skrevet.

⁹ Krisesentersekretariatet. *Innspill til St. meld om menns vold mot kvinner og vold i nære relasjoner 2012*. <http://krisesenter.com/materiell/pdf/Innspill-St-meldKSS.pdf> s.37-38

¹⁰ Lov om kommunale krisesentertilbud av 19.juni 1009 § 4(1)

¹¹ Krisesentersekretariatet. *Innspill til St. meld om menns vold mot kvinner og vold i nære relasjoner 2012*. <http://krisesenter.com/materiell/pdf/Innspill-St-meldKSS.pdf> s.38

Det utarbeides hvert år rapporter på oppdrag for Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet for å kartlegge utviklingstendenser ved krisesentrene, både på individ- og organisasjonsnivå.¹² Rapportene kartlegger brukerne og krisesentrenes erfaringer og er informative vedrørende vold. Når JURK likevel valgte å sette i gang denne undersøkelsen blant landets krisesentre var det av flere grunner. Gjennom dialog med ledelsen i Oslo Krisesenter ble det uttrykt sterk bekymring over manglende rutiner for ansvarliggjøring av oppfølging når kvinnene er ferdig med sitt opphold på krisesenteret. Vi ønsket derfor en mer inngående kunnskap om krisesentrenes dagsaktuelle situasjon, og kartlegge deres synspunkter ved temaet overgangsbolig. Det var av stor interesse å høre hvordan botilbud spesielt og oppfølging generelt fungerer i landet, ettersom vi så for oss at det her kunne være ulike erfaringer i de ulike kommuner og fylker krisesentrene er.

3.2 Feilkilder

JURK vil bemerke at statistikken er utarbeidet av saksbehandlere med begrenset kompetanse i forskningsmetode. Det tas derfor forbehold om enkelte feilkilder:

- Noen av spørsmålene kan oppfattes som ledende. Det skal etterstrebtes å unngå dette, men på grunn av undersøkelsens begrensede omfang både i form av antall spørsmål og tidspress, ble det gjort et aktivt valg om å benytte disse spørsmålene for å kartlegge de områdene vi ønsket.
- På de første statistikkarkene som ble sendt ut, var det kun mulig å svare «ja» eller «nei» på spørsmålene. Etter tilbakemelding fra flere sentre som uttrykket ønske om å kunne ha muligheten til svaralternativet «vet ikke», ble dette lagt til som et alternativ underveis. Det kan derfor tenkes at noen «ja» og «nei»-svar ville blitt besvart med «vet ikke» i stedet, dersom dette hadde vært et svaralternativ fra begynnelsen av.
- Noen av spørsmålene ble besvart via telefon. Der er derfor en risiko for at respondenten i større grad avgir svar som føyer seg til undersøkelsens hypotese.¹³ Svarene som ble avgitt i disse tilfellene kunne derfor vært avvikende hvis de ble besvart skriftlig i stedet.

¹² <http://www.bufetat.no/Bilder/Rapportering%20fra%20krisesentertilbudene%202013%20-%20fra%20Sentio.pdf> og <http://www.krisesenter.com/statistikk/statistikk.html>

¹³ Ottar Hellevik. *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*. s 105-108.

- Det har ikke i alle tilfeller vært mulig å få svar direkte fra daglig leder, dette grunnet tidspress hos krisesentrene og dette skrivets tidsfrist. Ved noen krisesentre har ansvaret blitt delegert til medarbeider. Vedkommende hadde kanskje ikke like god forutsetning til å svare på alle spørsmål. Det kan derfor tenkes at noen av svarene ville blitt «ja» eller «nei» i stedet for de øvrige kategorier.
- Noen svar har av ulike grunner vært uleselige. Noen respondenter har også valgt å ikke svare på visse spørsmål. Disse to gruppene er samlet i en kategori «ikke svart/uleselig». Det kan utledes to forhold fra dette: andelen som har avgitt uleselige svar på noen spørsmål, er ikke blitt telt med i det som var et «ja», et «nei» eller et «vet ikke». Fordelingen kunne slik vært noe annerledes. Det kan også tenkes at flere ville ha ønsket å svare blankt hvis de visste dette var en mulighet. Dette er likevel ikke den største feilkilden, ettersom det må være mulig å forutsette at en respondent som ikke ønsker å svare, velger å ikke gjøre det.

Når JURK etter dette velger å presentere tallene fra vår statistikkbehandling, er det fordi vi ønsker å vise de tendensene som kommer frem i undersøkelsen. Med forbehold om at dette ikke er en vitenskapelig undersøkelse og med visse feilkilder som vist ovenfor, mener vi at det gir leseren et reelt nok inntrykk av de spørsmål hvor krisesentrene har de samme erfaringer og konklusjoner.

3.3 Statistikkspørsmålene vi har stilt og svarene fremstilt i tabell

Spm. 1: Finnes det en ordning med overgangsbolig for kvinnene i kommunen som er tilknyttet ditt krisesenter?

Spm 2: Finnes det en ordning med overgangsbolig for kvinnene i fylket som er tilknyttet ditt krisesenter?

Spm. 3: Finnes det ikke-offentlige botilbud for kvinnene i kommunen som er tilknyttet ditt krisesenter?

Spm 4: Finnes det ikke-offentlige botilbud for kvinnene i fylket som er tilknyttet ditt krisesenter?

Spm 5: Samarbeider ditt krisesenter med Nav om å finne en boligløsning?

Spm 6: Hvis ja, fungerer dette tilfredsstillende?

Spm 7: Er det en kommunal boligformidler i kommunen/kommunene som er tilknyttet ditt krisesenter?

Spm 8: Hvis ja, fungerer dette tilfredsstillende?

Spm 9: Er det behov for ytterligere offentlig oppfølgingstilbud for kvinnene enn det som eksisterer i dag?

	Ja	Nei	Vet ikke	Svart blankt/uleselig	Sum svar
Spm 1	4	31	1	1	37
Spm 2	1	28	4	4	37
Spm 3	3	33		1	37
Spm 4	2	31	4		37
Spm 5	31	2		4	37
Spm 6	17	13		7	37
Spm 7	19	15	1	2	37
Spm 8	12	6	3	16	37
Spm 9	29	5	3		37

3.4 Tendens utlest fra statistikkspørsmål

Som de to første statistikkspørsmålene belyser, er det et klart flertall som ikke har overgangsbolig tilgjengelig, hverken i kommunen som er tilknyttet krisesenteret eller i fylket. 33 av krisesentrene har ingen ikke-offentlige botilbud. JURK finner at dette er urovekkende.

31 av de 37 spurte har et samarbeid med Nav om å finne en boligløsning, men deler seg i vurderingen av om dette fungerer tilfredsstillende. 19 krisesentre har en kommunal boligformidler tilknyttet krisesenteret, men i vurderingen av om dette fungerer tilfredsstillende er det ingen klar tendens. Et vesentlig antall valgte ikke å svare på dette spørsmålet. Et klart flertall, 29 av 37 krisesentre, svarer at det er behov for ytterligere offentlig oppfølgingstilbud for kvinnene enn det som eksisterer i dag.

På bakgrunn av statistikken vist ovenfor er det få reelle boligalternativer utenom det private leiemarkedet, kommunal bolig og sosial bolig for kvinner som er ferdig med sitt opphold på krisesenter. At det heller ikke finnes ikke-offentlige botilbud gir samlet en situasjon som JURK mener er uholdbar. Når hele 29 av 37 krisesentre etterspør et større offentlig oppfølgingstilbud, er dette noe myndighetene bør se som en klar oppfordring om å sette inn tiltak snarest. JURK oppfordrer videre til

ytterligere undersøkelser og rapportering fra statlig hold for å avdekke de behov landets krisesentre og deres brukere har.

3.5 Fire tilleggsspørsmål

De fire hovedspørsmålene er som følger:

1: I følge krisesenterloven § 2 annet ledd bokstav d skal krisesentertilbudet innebære oppfølging i reetableringsfasen. Hva synes dere om det eksisterende oppfølgingstilbudet til brukere av deres krisesentre?

2: Opplever dere at brukere av deres krisesentre kunne hatt behov for en overgangsbolig etter endt opphold?

3: Hvis ja; hvordan mener dere at det hadde vært mest hensiktsmessig at en overgangsbolig hadde vært utformet?

4: Vedlagt følger JURK sitt forslag til hvordan overgangsboliger skal være utformet. Hvordan stiller dere dere til dette forslaget?

Vi mottok et begrenset antall tilbakemeldinger på de ovennevnte spørsmålene. Det kan tenkes at det var noe uklart om disse skulle besvares i tillegg til statistikkspørsmål. Tilbakemeldingene vi har fått har vi brukt som bakgrunn for vår utarbeidelse av rapporten og vil kommenteres underveis.

4. Kommunens ansvar for krisesentrene

Det er krisesenterlova som lovfester plikten den enkelte kommune har til å ha krisesentre tilgjengelig for brukerne.¹⁴ Nedenfor følger en kort gjennomgang av regelverket som er relevant for rapporten.

Ansvar for de enkelte krisesentre er lagt til kommunene, jf. krisesenterloven § 2.¹⁵ Kommunen skal sørge for at personer som utsettes for vold, får en «heilskapelig oppfølging gjennom samordning av tiltak» mellom krisesenteret og andre deler av tjenesteapparatet, jf. krisesenterloven § 4. Denne bestemmelsen pålegger kommunene

¹⁴ Lov om kommunale krisesentertilbud (krisesenterlova) av 19. juni 2009 nr. 44

¹⁵ Jf. krisesenterlova § 2(1).

å gi et enhetlig tilbud sett i sammenheng med andre lover. Formålet med loven er å sikre et likt tilbud for alle som utsettes for vold.¹⁶

Videre er formålet å tydeliggjøre det offentliges ansvar for å sørge for at personer som er utsatt for vold i nære relasjoner får vern, hjelp og oppfølging.¹⁷ JURK er av den oppfatning at bestemmelsen som skal regulere plikten til oppfølging i reetableringsfasen¹⁸ er mangelfull.

Internasjonale konvensjoner har blitt aktivt brukt ved utarbeidelsen av loven. Særlig er ØSK artikkel 11¹⁹, om retten til bolig, av betydning. Bestemmelsen er vid, og er derfor hovedsakelig ment som en langsiktig målsetning for statene. Man kan ikke lese konkrete rettigheter ut av bestemmelsen. FNs kvinnekonvensjon har som overordnet mål å avskaffe all form for diskriminering av kvinner. Krisesentrene kan ses som et tiltak for å fremme likestilling, fordi volden rammer kvinner oftere enn menn. Virksomheten til krisesentrene bidrar til å forhindre diskriminering på bakgrunn av kjønn.²⁰

En rekke andre kommunale lover har som formål å gi den enkelte bruker et enhetlig tilbud, for eksempel helse- og omsorgstjenesteloven.²¹ Ved opprettelsen av loven var det viktig å understreke kommunens ansvar for sosiale tjenester («omsorgstjenester»), samtidig som man understreket det kommunale selvstyret.

5. Boligmangel og oppfølging

5.1 Oppfølgingstilbud

Den korte gjennomgangen av regelverket over, viser at store deler av ansvaret for tjenestene er lagt til kommunene. Det er 428 kommuner i Norge og det er variasjoner i det tilbudet den enkelte kommune har. Slik vil det også være et varierende tilbud brukerne av krisesenteret får, og tilbudet avhenger i stor grad av økonomi. Flere krisentre opplever at oppfølgingen fra det offentlige som tilbys i dag er mangelfull i forhold til hva som er ønsket og fremhever videre viktigheten av koordinerte

¹⁶ Havre, Merete. Kommentar til krisesenterlova § 1 note 1 på Rettsdata

¹⁷ Innst. O. nr. 130 (2008 – 2009) Innstilling fra familie- og kulturkomiteen om lov om kommunale krisesentertilbud (krisesenterlova).

¹⁸ Krisesenterloven § 2(2) bokstav d

¹⁹ Den internasjonale konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter

²⁰ Havre, Merete. Kommentar til krisesenterlova § 1 note 2 på Rettsdata.

²¹ Kjelle vold, Alice. Kommentar til helse- og omsorgstjenesteloven, note (*) til helse- og omsorgstjenesteloven på Rettsdata.

tjenester.²² JURK ønsker at det skal være et helhetlig tilbud for brukere uavhengig av hvilken kommune brukeren er tilknyttet. Krisesentrene er avhengig av å få tilstrekkelig økonomiske midler fra kommunen for å gi den oppfølgingen de ønsker. Kommunen må få på plass en samordning og ansvarsgjøring for tjenesteapparatet som har plikt til dette etter krisesenterlova, for å kunne gi den oppfølging som er påkrevd.

Et krisesenter kan være tilknyttet flere kommuner. Det er da helt avgjørende med god oppfølging fra hver enkelt kommune. Krisesenteret i Østre Agder vurderer å få en kontaktperson for sin kommune, for å gjøre oppfølging og koordinering enklere.²³ Dårlig koordinering og uklare ansvarsområder gjør at det er vanskelig å se om brukeren får et enhetlig tilbud.

Undersøkelsen JURK har foretatt, viser at botilbudet etter endt opphold på krisesenter, varierer sterkt fra kommune til kommune.²⁴ JURK finner det urovekkende at geografisk plassering skal ha så stor betydning for den offentlige oppfølgingen kvinner får etter endt opphold. Det er av stor viktighet at voldsutsatte får et enhetlig tilbud uavhengig av hvilken geografisk tilknytning de har. For å få dette, må krisesentre få nok midler og alle kommuner må ha et samordnet og kompetent tjenesteapparat som gir den oppfølgingen som trengs.

En del av brukerne som oppholder seg på krisesenter, kan ha behov for individuell plan. Et krisesenter JURK har vært i kontakt med, oppga at kun en av 77 brukere hadde individuell plan selv om flere kunne hatt behov for det.²⁵ Dersom flere brukere hadde fått individuell plan, kan det tenkes at oppfølgingen fra Nav mv ville blitt enklere etter endt opphold på krisesenteret.²⁶ Dette gjelder særlig fordi det er koordinering av tjenester til den enkelte som ser ut til å være en utfordring.²⁷

5.2 Om boligmangel og oppfølging

Boligmangel for kvinner etter endt opphold på krisesenter er et stort problem i mange kommuner.²⁸ Flere krisesentre peker på at behovet for overgangsboliger

²² Blant annet krisesenter i Vest-Agder, Narvik krisesenter, Indre Østfold, Østre Agder, Nord-Trøndelag, Sarpsborg krisesenter, Nord Møre, Oslo krisesenter

²³ Krisesenteret i Østre Agder

²⁴ Se punkt 3.4

²⁵ Indre Østfold Krisesenter

²⁶ Uttalelse fra Krisesenterforbundet

²⁷ Oslo Krisesenter, Krisesentersekretariatet, Østre Agder, Indre Østfold Krisesenter

²⁸ Se punkt 3.4

kunne vært mindre, dersom det var ordinære boliger tilgjengelig.²⁹ Selv om boligmangel er noe som rammer alle, rammer det særlig svakere grupper. Et krisesenter forteller at kvinner på deres senter blir boende for lenge på krisesenteret på grunn av manglende botilbud. Krisesenteret blir slik ett oppbevaringssted for også bostedsløse kvinner som ikke er i en akutfase lengre.³⁰ Det er viktig å påpeke at kvinner som har vært på krisesenter ikke er en homogen gruppe, og at behovet for oppfølging vil variere fra person til person. Enkelte vil ha stort behov for hjelp etter endt opphold på krisesenter, mens andre klarer seg med litt. I og med at kommunene etter krisesenterloven skal tilby et adekvat tilbud til alle som utsettes for vold, er det viktig at tiltakene er tilpasset hver enkelt bruker.

5.3 Samarbeid med Nav og boligformidler

Krisesenterforbundet trekker frem viktigheten av å kombinere tiltak på krisesenteret med det offentlige hjelpetilbudet. Særlig benyttes Nav i fasen hvor kvinnene skal få hjelp til å skaffe egen bolig.³¹ Nav hjelper hovedsakelig til med økonomisk sikring, og det er varierende i hvilken grad Nav bistår direkte i letingen etter bolig.³² I de store byene har enkelte bydeler egne boligformidlere som er ikke direkte tilknyttet det enkelte krisesenter, men er en del av det offentlige tilbudet.³³ Den rollen boligformidleren har varierer i stor grad fra bydel til bydel.

5.4 Egen bolig i tilknytning til krisesenteret

Enkelte av krisesentrene JURK har vært i kontakt med, hadde en egen bolig (overgangsbolig) i tilknytning til krisesenteret.³⁴ Her kunne kvinner oppholde seg etter at de hadde flyttet ut av selve senteret. Denne ordningen har blitt drevet av noen kommuner, men ble lagt ned på grunn av manglende økonomiske ressurser. Noen krisesentre har stått for ordningen selv, men har store økonomiske utfordringer med å drifte dette. Det er på det rene at mange kommuner ikke har råd til en slik ordning. En ordning med overgangsbolig er derfor helt avhengig av at det er staten som bevilger øremerkede midler til kommunen til overgangsbolig.

²⁹ Samtale med krisesenteret i Hønefoss, Østre Agder, Oslo Krisesenter, Alta, Vestfold, Vest-Agder, Øst-Finnmark.

³⁰ Samtale med krisesenteret i Salten

³¹ Se spm. 5 i statistikken punkt 3.4

³² Se spm. 7 i statistikken punkt 3.4

³³ Statistikkark og samtale med Oslo krisesenter

³⁴ 4 stk svarte dette på skjemaet Boligprosjektet har utarbeidet

5.5 Kommunale boliger

Kommunene skal medvirke til å skaffe boliger til «vanskeligstilte» som selv ikke kan ivareta sine interesser på boligmarkedet, jf. lov om sosiale tjenester i Nav § 15³⁵.

Bestemmelsen medfører at kommunen skal jobbe med å løse boligproblematikk, og gjøre andre deler av kommunen oppmerksom på utfordringene. Bestemmelsen inviterer også til å ta initiativ til å gjøre situasjonen bedre.³⁶

Det er lange køer for å få kommunale boliger, og det kan ta lang tid før den enkelte bruker blir tildelt en bolig. Den ekstra ventetiden rammer særlig sårbare grupper hardt, for eksempel mødre med mange barn. Det er heller ikke uvanlig at de kommunale boligene er samlet i konkrete områder. Dette kan skape utfordringer for bomiljøet. I noen tilfeller kan det være ødeleggende for sosial inkludering, og påvirke livskvalitet og levekår.³⁷ Dette er særlig et problem i større kommuner. En undersøkelse viser at 66 % av kommunene har utfordringer med husbråk. 40 % av kommunene hadde boliger i områder med innbrudd, mens en tredjedel hadde boliger i områder med mye vold og kriminalitet. Dette er særlig bekymringsfullt i forhold til barn.³⁸ Levestandarden til familier i kommunal boliger er generelt dårligere enn levestandarden til andre familier. De lever under en dårligere materiell standard, og er mer vant til støy, fukt, kulde og trekk. Det er eksempler på at barn blir boende i kommunale boliger i mange år, selv om det er ment å være en midlertidig ordning.³⁹

JURK mener at de kommunale boligene ikke i tilstrekkelig grad ivaretar de behovene brukere kan ha etter endt opphold på krisesenter. Mange vil da være avhengig av en stabil og trygg bosituasjon. Dette gjelder særlig for brukere som skal bo sammen med barn. Det tar også lang tid før den enkelte bruker får kommunal bolig. En overgangsbolig vil kunne bedre situasjonen for de mest sårbare brukerne. Overgangen fra krisesenteret vil skje gradvis, og boligene vil ligge i mer skjermede områder. Overgangsboligene vil derfor kunne avhjelpe et hull i tilbudet som er udekket i dag.

³⁵ Lov av 18.12.2009 nr 131, Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen

³⁶ Kjelle vold, Alice. Kommentar til lov om sosiale tjenester i Arbeids- og velferdsforvaltningen, note 27 til § 15.

³⁷ NOU 2011:15, *Rom for alle*, punkt 9.2.5, Bomiljø.

³⁸ NOU 2011:15, *Rom for alle*, punkt 9.2.5, Bomiljø

³⁹ NOU 2011:15, *Rom for alle*, punkt 9.2.6, Barn i kommunale boliger

6. Erfaringer med overgangsboliger

6.1 Erfaringer fra fem krisesentre

Av de 37 krisesentrene JURK kom i kontakt med, var det kun fem som har eller har hatt overgangsboliger. I det følgende skal deres erfaringer presenteres.

6.2 Erfaringer fra Krisesenteret for Bergen og omegn

Krisesenteret for Bergen og omegn leier fire leiligheter av kommunen som krisesenteret igjen fremleier til beboere av krisesenteret etter endt opphold.⁴⁰ Botiden i overgangsboligene er fra tre til tolv måneder. Beboerne i overgangsboligene har fortsatt tilhørighet til krisesenteret. Daglig leder mener at tilknyttingen mellom krisesenteret og beboerne i overgangsboligene vil gjøre oppfølgingen lettere. Beboerne har fri adgang til krisesenteret, og avhengig av beboerens behov får de besøk av ansatte fra krisesenteret. Omfanget av besøket blir individuelt tilpasset og kan variere fra daglig til en gang i uken. Beboerne betaler husleie og depositum. Det er mange av dem som får støtte fra Nav til dette. Leilighetene er på hemmelig adresse. Utover overgriper har imidlertid ikke beboerne restriksjoner på hvem de får lov til å få besøk av. Beboerne har vanskelig for å finne egen bolig, og er ofte personer med minoritetsbakgrunn og kvinner med barn. Krisesenteret i Bergen har hatt overgangsboliger i lengre tid og erfarer at overgangsboligene dekker et reelt behov – de tror at tilbudet har forhindrede brukere har flyttet tilbake til overgriper.

6.3 Erfaringer fra Kongsberg krisesenter

Kongsberg krisesenter har et hus hvor brukere av krisesenteret har mulighet til å bo etter endt opphold på krisesenteret.⁴¹ Hensikten med overgangsboligen er å hjelpe brukerne slik at de på sikt kan klare seg selv. Krisesenteret vurderer hvilke brukere som har behov for opphold i overgangsbolig. Beboerne i overgangsbolig er primært mødre med barn som trenger ro og stabilitet. Kongsberg krisesenter vurderer det til at de ikke er klar for å bo på egenhånd, men at ikke har behov for å bo på krisesenteret. Det gis ikke tilbud om overgangsbolig dersom trusselbildet er stort, men mange av beboerne har voldsalarmer. Overgangsboligen er ikke bemannet, men hadde vært det dersom krisesenteret hadde hatt ressurser til det. Botiden varierer fra to uker til seks måneder.

⁴⁰ Samtale med Mai-Britt Vatlé Thomsen, daglig leder for Krisesenteret for Bergen og omegn

⁴¹ Kongsberg krisesenter

6.4 Erfaringer fra krisesenteret i Stavanger

Krisesenteret i Stavanger har en overgangsbolig som forlenger botiden i noen uker for brukere av krisesenteret.⁴² Beboerne av overgangsboligene er primært brukere med uavklart sikkerhetssituasjon, som venter på psykiatrisk behandling eller ikke har fått utviklet grunnleggende boferdigheter. Tilbudet er gratis for brukerne og boligene har hemmelig adresse. Tilbudet om overgangsbolig bygger på en faglig forståelse om at det er bortkastet å bruke mye ressurser på opphold på krisesenteret, hvis det ikke tilbys adekvat oppfølging i reetableringsfasen. Daglig leder ved krisesenteret mener at tilbudet om overgangsboliger ikke bør tilbys for mer enn tre måneder av gangen, og videre at overgangsboligene bør være unike enheter. Dette fordi det kan være slitsomt å bo i bofellesskap og brukerne trenger ro og fred.

6.5 Erfaringer fra Indre Østfold krisesenter

Indre Østfold krisesenter hadde overgangsboliger fra 2007 til 2009 som ble finansiert av midler kommunen fikk fra daværende sosial- og helsedirektorat.⁴³ Tilbudet ble avvirket på grunn av manglende økonomisk støtte. Det var krisesenteret som leide og drev overgangsboligene, og kvinnene var beboere på krisesenteret så lenge de bodde der. Kvinnene var altså ikke i kontraktsforhold med utleier.

Overgangsboligene ble tilbudt brukere av Rosa-prosjektet.⁴⁴ Disse brukerne ble boende lengre på krisesenteret, og hadde behov for nærmere oppfølging. De hadde imidlertid ikke behov for beskyttelsen inne på krisesenteret. Oppfølgingen innbar samtaler og praktisk bistand ved behov, samt å finne annen permanent bolig.

Kvinnene bodde i overgangsboligene fra tre måneder til ett år.

6.6 Erfaringer fra Krisesenteret i Sogn og Fjordane

Krisesenteret i Sogn og Fjordane er nå i prosessen med å bygge 11 overgangsboliger.⁴⁵ Krisesenteret bygget et nytt hus som de tok i bruk i juni 2011, det er på samme tomten som det gamle krisesenterhuset. De skal nå rive det gamle krisesenterhuset og bygge en bolig med 11 overgangsleiligheter.

Overgangsleilighetene er til brukere av krisesenteret som trenger videre oppfølging. Beboerne skal betale husleie. De som har økonomi til det betaler selv, og andre får dekket husleie gjennom NAV. Daglig leder mener at de sårbare familiene ikke bør plasseres i kommunale leiligheter i dårlige miljøer. De ser det som en stor fordel at

⁴² Samtale med Monica Velde Monsen, daglig leder for Krisesenteret i Stavanger

⁴³ Samtale med Kari-Mette Fjell, daglig leder for Indre Østfold Krisesenter IKS

⁴⁴ ROSA-prosjektet - mot menneskehandel, kvinner som har vært utsatt for menneskehandel

⁴⁵ Samtale med Wenche Hovland, daglig leder for Krisesenteret i Sogn og Fjordane

overgangsleilighetene er bygget ved siden av krisesenteret, hvor personale på krisesenteret skal ha oppfølging med beboerne. Krisesenteret har et etterverntilbud til voldsutsatte som har bodd på senteret. De følger opp alle som har behov for det, enten med hjemmebesøk etter avtale, eller at de får tilgang til krisesenteret som dagbruker. Siden Sogn og Fjordane er et fylke med store avstander har de et ambulerende tilbud, hvor de reiser ut og møter mennesker i deres egen kommune. Dette er for at personer i andre kommuner skal kunne benytte seg av krisesenterets dagtilbud i større grad.

6.7 Felles betraktninger

Noen av krisesentrene vi har vært i kontakt med, har vært kritiske til bruk av overgangsbolig. Noe som har blitt påpekt gjentatte ganger, er at overgangsbolig ikke må bli en «sovepute». ⁴⁶ JURK forstår bekymringen, og derfor er JURKs overgangsbolig ment å være et behovsprøvd midlertidig tiltak for brukerne. Målet skal være reetablering og en god overgang fra opphold på krisesenter og det å klare seg selv. Det er stor enighet om at det trengs mer hjelp til kvinnene enn det som eksisterer i dag, kun fem krisesentre mener at det ikke er behov for mer hjelp. ⁴⁷

Flere fremhever at det er stort behov for overgangsboliger for særlig sårbare grupper, ⁴⁸ og at det ikke er bra for verken voksne eller barn å bli værende på krisesenteret for lenge. En overgangsbolig vil gi mulighet til at kvinnene ikke bor unødig lenge, samtidig som tilknytningen til og oppfølgingen fra krisesenteret kan være til stede.

Krisesentre som er tilknyttet flere kommuner eller bydeler opplever en særlig utfordring når det kommer til ansvarsfordeling og beboernes bosituasjon. Tilbudet og kompetansen i kommuner og bydeler varierer, og dette skaper utfordringer for brukerne ⁴⁹. Skillet mellom primær- og sekundærkommune kan derfor medføre problemer for enkelte brukere. Rana krisesenter fremhever problematikken når brukerne ikke kan dra tilbake til sin hjemkommune og ønsker/må flytte av sikkerhetsmessige årsaker til andre større kommuner. I slike tilfeller hadde det vært fint med overgangsboliger. ⁵⁰

⁴⁶ Vest Agder, Østre Agder, Hønefoss

⁴⁷ Jf. statistikk utarbeidet av JURK, spm 9

⁴⁸ Blant annet Sogn og fjordane, Stavanger, Alta, Kongsberg, Indre Østfold, Bergen, Sarspsborg, Nord-Møre, Ålesund, Trondheim, Salten, Nord-Trøndelag, Narvik og Omegn

⁴⁹ Samtale med Vest-Agder krisesenter, Indre Østfold krisesenter

⁵⁰ Samtale med krisesenteret i Rana

7. Et sammensatt årsaksbilde

7.1 Ulike årsaker til at kvinnen flytter tilbake til overgriper

17 % av oppholdene på krisesentrene i 2013 endte med at beboerne dro direkte tilbake til overgriper.⁵¹ Det kan tenkes flere grunner til dette. Mange av de som kontakter krisesenteret har vært utsatt for vold gjennom mange år, noe som ofte svekker kvinnens tro på at hun kan klare seg alene. Kvinner med barn har ofte et ønske om å holde familien samlet, og det er ofte også sosiale forventninger til dette. Disse kvinnene opplever også at barnefar truer med å frata henne omsorgen for felles barn, og hun drar tilbake i frykt for at han skal lykkes med dette.⁵² Dette er bare et fåtall av de årsakene som kan tenkes.

Det er viktig å understreke at kvinner som blir utsatt for vold er en heterogen gruppe med sine egne historier og erfaringer. En del av kvinnene er ressurssterke og bryter med overgriper etter opphold på krisesenter. Dette er imidlertid ikke tilfelle for alle. Som nevnt flytter en del direkte tilbake til overgriper, og det antas også at det er en del som flytter tilbake til overgriper etter et opphold på annen midlertidig bopel. På Oslo krisesenter var det 16 % av beboerne som flyttet direkte tilbake til overgriper etter endt opphold i 2013. Det var hele 27 % som hadde søkt tilflukt på krisesenteret tidligere, som vendte tilbake til Oslo krisesenter for nytt opphold samme år. Etter Oslo krisesenters erfaring hadde dette en klar sammenheng med problemet kvinnene har med å finne seg en permanent bolig. Deres erfaring er at det er den manglende koordineringen i de midlertidige boligordninger som fører til usikkerhet og valget om å flytte tilbake til overgriper, uavhengig av om den midlertidige boligen er kommunal eller privat.⁵³ Særlig Oslo krisesenter og Krisesenteret i Sogn og Fjordane har trukket frem mødre med barn som ikke er klare for å bo på egenhånd, men som likevel trenger egen bolig.

7.2 Diskriminering på leiemarkedet

I Fafo-rapporten "Helt bakerst i køen" slås det fast at det forekommer diskriminering på det private leiemarkedet.⁵⁴ Diskrimineringen forekommer særlig ovenfor

⁵¹ Rapportering fra krisesentertilbudene 2013 av Barne-ungdom- og familiedirektoratet, s. 56

⁵² Rapport fra krisesentersekretariatet på bakgrunn av statistikker fra krisesentrene i 2003. *Hva vil du vite om menns vold mot kvinner?*

⁵³ Årsberetning 2013 Oslo krisesenter punkt 7.5. *Særlige utfordringer og løsninger i 2014.*

⁵⁴ Fafo-rapport 2012:45. *Helt bakerst i køen – Barnefamilier med ustabile boforhold.* side 64 flg. <http://www.fafo.no/pub/rapp/20335/20335.pdf>

innvandrere. Slik diskriminering, både direkte og indirekte, er ikke tillatt etter husleieloven § 1-8.⁵⁵ Loven gir imidlertid i realiteten lite vern da det er vanskelig å bevise at diskriminering har funnet sted. JURK ser gjennom vår saksbehandling at flere utleiery ikke ønsker å leie ut bolig til kvinner med innvandrerbakgrunn som har mange barn. Diskrimineringen forekommer også særlig ovenfor de som er økonomisk svakt stilt. Krisesenterrapporten fra 2013 viser at en tredjedel av beboerne på krisesentrene mottok stønad, trygd eller pensjon ved første opphold i 2013. 16 % var hjemmearbeidende.⁵⁶ JURK ser gjennom vår saksbehandling en tendens til at utleiery ikke vil ha leietakere som er sosialklienter og at de derfor blir ekskludert. Krisesenteret i Salten opplever at private utleiery ikke ønsker å ha kvinner fra krisesenteret som leietakere.⁵⁷

JURK er klar over at det er sammensatte årsaker til at en voldsutsatt kvinne flytter tilbake til voldsutøveren. Vi mener likevel at mangel på bolig kan være en medvirkende årsak, da det forekommer diskriminering på det private leiemarkedet. Dette er usynlige barrierer som kan være vanskelig å overkomme, særlig for spesielt utsatte grupper.

8. Minoritetskvinner

8.1 Minoritetskvinner på krisesentrene

Den årlige krisesenterrapporten utarbeidet av Barne-, ungdoms-, og familiedirektoratet, viser at 66 % (1311 beboere) av de som oppholdt seg på krisesenter i 2013 hadde minoritetsbakgrunn.⁵⁸ Av disse var 1246 kvinner. Minoritetskvinner er en gruppe som kan være særlig sårbar, blant annet på grunn av sosiale og kulturelle forskjeller. De kan dermed stille særlig svakt i reetableringsfasen. Dette blir slått fast allerede i forarbeidene til krisesenterloven.⁵⁹ Her anerkjennes det at boligmangel hindrer reetablering. På denne bakgrunn kan disse kvinnene ha et større behov for oppfølging. Beboerne med innvandrerbakgrunn mottar oftere flere typer bistand fra krisesentrene, som hjelp til å finne bolig, følge til hjelpeapparatet, hjelp til flytting med videre.⁶⁰

⁵⁵ Lov om husleieavtaler av 26. mars 1999 nr. 17 § 1-8

⁵⁶ Rapportering fra krisesentertilbudene 2013 av Barne-ungdom- og familiedirektoratet, s. 51

⁵⁷ Samtale med krisesenteret i Salten.

⁵⁸ Rapportering fra krisesentertilbudene 2013 av Barne-ungdom- og familiedirektoratet, s. 42.

⁵⁹ Innst. O. Nr. 130 (2008-2009) punkt 1.5.2.1

⁶⁰ Rapportering fra krisesentertilbudene 2013 av Barne-ungdom- og familiedirektoratet, s 60 flg.

Samme rapport viser at beboere med innvandrerbakgrunn i snitt bor lenger på krisesentrene enn beboere uten innvandrerbakgrunn.⁶¹ En av mange årsaker kan være at det er vanskeligere for dem å finne en alternativ bolig.

JURKs forslag til overgangsbolig vil være en god hjelp for disse kvinnene i reetableringsfasen. JURK mener at dette også vil kunne bidra til bedre integrering, ettersom det er en mulighet til å lære å være selvstendig og aktiv i samfunnet.

9. Barnas perspektiv

9.1 Regelverket

Barn skal beskyttes mot alle former for vold. Dette fremgår av barneloven § 48 og straffeloven § 228, og er også lagt til grunn i FNs barnekonvensjon artikkel 19. Etter barnekonvensjonen art 19 er statene forpliktet til å treffe «egne tiltak» som skal beskytte barn mot overgrep og omsorgssvikt.⁶² Hvordan statene velger å følge opp denne forpliktelsen, avhenger av ressurser.⁶³ Etter straffeloven § 219 har familiemedlemmer særskilt vern mot mishandling. Høyesterett har fastslått at denne bestemmelsen også beskytter barn som er vitne til at familiemedlemmer utsettes for vold.⁶⁴ Etter barnekonvensjonen art 39 har statene en plikt til å ha gode behandlingstilbud til barn som har vært utsatt for vold.

9.2 Dagens situasjon

Statistikk viser at 1746 barn bodde på krisesenter i 2013.⁶⁵ 200 beboere med barn dro tilbake til overgriper etter første opphold ved krisesenteret.⁶⁶ Disse tallene viser at barn som er på krisesenter, er i en svært sårbar situasjon. De har kanskje vært utsatt for vold selv, eller de har opplevd at en av foreldrene blir det. For barna vil det være avgjørende å få trygge og gode oppvekstrammer etter endt opphold på krisesenter. Et krisesenteropphold er ment som en midlertidig løsning. Det er stor utskiftning av både voksne og barn. Enkelte barn kan oppleve det som tøft med utskiftning av voksne og barn som kommer til og flytter fra krisesentrene. Krisesenteret i Salten trekker frem at det for barn som blir boende lenge på krisesenteret kan oppleves som

⁶¹ Rapportering fra krisesentertilbudene 2013 av Barne-ungdom- og familiedirektoratet, s. 28 punkt. 4.4

⁶² Jf. Barnekonvensjonen art 19 nr 1 og 2.

⁶³ Jf. Barnekonvensjonen art 4

⁶⁴ jf. Rt 2010 949

⁶⁵ Rapportering fra krisesentertilbudene 2013 av Barne-ungdom- og familiedirektoratet, side 7.

⁶⁶ Rapportering fra krisesentertilbudene 2013 av Barne-ungdom- og familiedirektoratet, side 7

belastende ikke å ha venner på besøk, at de ikke kan si hvor de bor på grunn av sikkerhetsregler, og må si fra hvor de befinner seg.⁶⁷

Når mor og barn skal forlate krisesenteret er det viktig å finne en ordning som vil kunne skape stabilitet. En del brukere tildeles kommunal bolig. Disse boligene er ikke alltid egnet for barn. Undersøkelser har vist at det ofte er konflikter i slike bofellesskap. Det er konflikter mellom voksne og barn, og også mellom barna. Samme undersøkelse understreket at området boligene ligger i, oftere er preget av uro og kriminalitet.⁶⁸ Dette er ikke gode forhold for barn å vokse opp i.

9.3 Stabilitet for barna

En overgangsbolig vil også være midlertidig, ettersom den er ment å brukes i opptil ett år. Formålet er imidlertid at boligen og bruken av den må kunne tilpasses den enkelte brukers behov. Dersom en mor med barn har behov for å bli boende i boligen lenger enn ett år, bør det derfor åpnes for det. Selv om det kan føles midlertidig for barn å bli boende i en overgangsbolig, vil forholdene rundt kunne bidra til ro og stabilitet.

10. Et økonomisk perspektiv

Vold i nære relasjoner koster samfunnet mellom 4,5 og 6 milliarder kroner i året.⁶⁹ Vold er uten tvil et folkehelseproblem, især de psykiske og fysiske konsekvenser og ettervirkninger vold medfører. En ordning med overgangsbolig vil innebære både boutgifter og arbeidstimer ved bistand og oppfølging til beboerne i overgangsboligen. Ved beregningen av hvor mye det vil koste å opprette overgangsboligene må man imidlertid også se på hvor mye samfunnet vil spare ved overgangsboliger, både på kort og lang sikt. I det følgende vil det sees nærmere på det økonomiske perspektivet ved overgangsbolig.

10.1 Kost-nytte

Det koster å ha kvinner boende på krisesenter. Krisesentrene kostet 310 millioner kroner i 2010.⁷⁰ Vi vet at mange av kvinnene kommer tilbake til krisesentrene for nye boopphold. Bruk av overgangsbolig vil kunne være et effektivt virkemiddel for å

⁶⁷ Samtale med krisesenteret i Salten

⁶⁸ NOU:2011:15, 9.2.5 Bomiljø

⁶⁹ Vista Analyse 2012 side 7. *Samfunnsøkonomiske kostnader av vold i nære relasjoner.*

⁷⁰ Rapporten "Samfunnsøkonomiske kostnader av vold i nære relasjoner" Vista Analyse 2012 punkt 6.1

forhindre tilbakeflytting til overgriper og vil redusere krisesentrenes kostnader med hensyn til boutgifter for døgnbrukere. Slik vil også antall bodøgn for hver beboer minske og andelen kvinner med gjentatte boopphold på sentrene gå ned.

10.2 “Resirkulering” av kvinner

Den uforutsigbarheten en voldsutsatt kvinne opplever ved mangel på boalternativer, er det siste kvinnen trenger når hun forsøker å etablere et liv uten voldsutøver. Dette er en uforutsigbarhet som koster samfunnet dyrt. Bare en av tre kvinner som har vært utsatt for vold eller overgrep oppgir at de noen gang har kontaktet politi, fagfolk eller hjelpeinstanser på grunn av egne offeropplevelser.⁷¹ Det skal altså mye til før kvinnen kommer til krisesenteret for å få hjelp. Det er ikke vanskelig å forestille seg at langvarig vold begrenser kvinnens ressurser. Et liv der kvinnen er ut og inn av krisesenteret, og vender tilbake til voldsutøver er klart belastende for kvinnen, og for samfunnet. Vi mener at JURKs forslag til overgangsbolig vil kunne føre til at kvinnene får større muligheter til å reetablere seg. En reetablering vil resultere i at kvinnene kommer raskere ut i, eller tilbake til, arbeidslivet og at de kan delta i samfunnet på lik linje med andre. Det er kostbart for samfunnet at voldsutsatte kvinner stadig vender tilbake til krisesentrene, og det er også uetisk fra et samfunnsansvarlig perspektiv.

10.3 Ikke bare kvinnen som rammes

Det er en stor fare for at barn som vokser opp i et konfliktfylt og voldelig hjem, generelt kommer dårligere ut enn andre barn.⁷² Barn som er utsatt for en form for vold har økt sannsynlighet for å være utsatt for andre volds- eller overgrepformer. Nesten halvparten av barna som hadde opplevd alvorlig vold fra foreldre/foresatte hadde vært vitne til vold mellom foresatte, og majoriteten rapporterte psykologisk vold. Det er en sterk sammenheng mellom det å ha vært utsatt for vold i barndommen og å oppleve nye overgrep senere i livet. Dette forteller oss at omfanget og konsekvensene av vold i hjemmet er stort. Barn som opplever vold er i en særlig sårbar situasjon, og trenger forutsigbarhet og trygge rammer. Barn som oppholder seg på krisesenter over lengre tid kan oppleve dette som opprivende, ettersom det jevnlig kommer nye brukere til krisesentrene for så igjen å forsvinne ut av livene

⁷¹ Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress (NKVTS). *Vold og voldtekt i Norge. En nasjonal forekomststudie av vold i et livsløpsperspektiv.*

⁷² Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress (NKVTS). *Vold og voldtekt i Norge. En nasjonal forekomststudie av vold i et livsløpsperspektiv.*

deres.⁷³ Når det gjelder kommunale boliger er boligene i de større byene ofte plassert i belastede områder som ikke ivaretar de trygge oppvekstvilkår voldsutsatte barn trenger. Kommunale boliger er heller ikke tilpasset mødre med flere barn. JURKs forslag til overgangsbolig vil være en trygg og sikker ramme for barna i en sårbar fase. En trygg barndom er et samfunnsøkonomisk gode.

10.4 En hard prioritering

JURK er klar over at det er mange sårbare grupper som opplever den samme problematikken med mangel på bolig. Det kan være asylsøkere med godkjent oppholdstillatelse som venter i årevis på bolig i en kommune som vil ta dem imot eller rusavhengige som etter langtidsbehandling ikke får reetablert seg fordi de ikke får bolig. JURK har ikke ønske om å sette enkeltskjebner opp mot hverandre. Vi må likevel begynne et sted. Vold mot kvinner har omfattende konsekvenser, ikke bare for kvinnen, men også for mange barn. Ringvirkningene er for store til at vi kan velge å ikke prøve ut nye, konkrete tiltak. Kommunal bolig eller annet botilbud der kvinnen blir overlatt til seg selv er, etter vårt syn, ikke tilfredsstillende for hverken kvinnen eller barna. Ettersom det er så stor etterspørsel etter bolig for sårbare grupper, trengs det boliger for kvinner som opplever et akuttbehov for bolig og oppfølging i en periode etter opphold på krisesenteret. JURK forstår det ubehagelige ved å prioritere visse grupper fremfor andre, men ser at dette noen ganger er en nødvendig prioritering.

JURK er åpen for at andre brukere med behov for bolig kan bruke overgangsboliger som eventuelt står tomme, når kommunen ikke klarer å dekke deres boligbehov på andre måter. Bolig er et grunnfjell i alle menneskers liv, og det er viktig å hjelpe alle som trenger bolig. Dette må være opp til den enkelte kommune å disponere, ut i fra ressurser, lokalisering og egnede alternativer. Det viktige må likevel være at dette blir regulert på en måte som gjør at en voldsutsatt kvinne er prioritert når hun trenger overgangsbolig, og at det ikke går på bekostning av denne gruppens behov for stabilitet og trygge rammer.

10.5 Endring. Nå

Vi har ekstremt dårlig tid til å endre situasjonen for kvinner som lever med vold. Tiltak som vi trodde virket, har ikke gitt oss resultatene vi ønsker. Vi må klart over

⁷³ Dette problemet er belyst gjennom flere samtaler med krisesentre, særlig Oslo krisesenter. Det er også behandlet i forarbeidene i krisesenterloven, Innst. O. nr. 130 (2008-2009) Innstilling fra familie- og kulturkomiteen om lov om kommunale krisesertertilbud (krisesenterlova), punkt 1.1.1.

fra planlegging til gjennomføring, og det trengs nye tiltak umiddelbart. Vi har ikke noe å tape på å prøve ut nye tiltak. Det er viktig for å gi barn av voldsutsatte en trygg oppvekst og en god barndom. Det er viktig for å integrere kvinner i et liv uten vold, der de bidrar på lik linje med andre i samfunnet. Tiltak som overgangsbolig koster, men det er så mye mer å tjene. Uansett: et liv uten vold er ubetalelig.

11. Oppsummering: hvorfor overgangsbolig?

Vold er uten tvil et folkehelseproblem. De psykiske og fysiske konsekvensene er store. Vi vet at vold i hjemmet særlig går utover barn som opplever og er vitne til vold. Risikoen for å bli utsatt for vold og overgrep senere i livet er svært høy. Det formidles jevnlig skrekkelige historier i media om både kvinner og barn som blir utsatt for vold. Noen ender dessverre sitt liv hos voldsutøver. Dette er uakseptabelt. Krisesentrene JURK har kontaktet er særlig opptatt av den grunnleggende oppfølgingen som må på plass idet kvinnen går ut døren hos krisesenteret for ikke å ende tilbake hos voldsutøver.⁷⁴ Krisesentersekretariatet konstaterer at det er avgjørende med omfattende støtte for noen kvinner for at de i det hele tatt skal ha mulighet til å reetablere seg. Slik det er per i dag er det mangel på samordnede og tilgjengelige offentlige tjenester. Dette er JURK helt enig i, og som nevnt, er det absolutt kritisk at det er på plass et oppfølgingsapparat idet kvinnen går ut døra fra krisesenteret.

Når det er sagt mener vi at øremerkede midler til overgangsbolig som innebærer individuelt tilpasset oppfølging vil være et svært viktig tiltak for de mest utsatte kvinnene og deres barn etter endt opphold på krisesenter. Vi vet at det er særlig sårbare grupper som ikke får tilgang på bolig på egen hånd. Det er per i dag ikke et tilfredsstillende system med oppfølging fra det offentlige for dem som klarer å skaffe bolig på egen hånd. JURKs forslag til overgangsbolig vil gi kvinnene som trenger det en arena hvor de kan bli vant til å bo alene, samtidig som de får den faglige kompetanse, oppfølging og bistand som trengs for å kunne reetablere seg. Vi vet at kommunale boliger er ikke alltid egnet for kvinner med små barn og mange barn, særlig ikke i store byer hvor kommunale boliger ofte ligger i belastede områder. En kommunal bolig uten oppfølging er på ingen måte nok for å kunne reetablere en kvinne som trenger støtte. Det er ikke nok å «bare få en bolig». JURK ser en stor svakhet ved at både bo- og oppfølgingstilbudet varierer så sterkt fra kommune til kommune. Det er et hull i kvinnes rettssikkerhet. Overgangsbolig som innebærer

⁷⁴ Krisesentersekretariatet. *Innspill til St. meld om menns vold mot kvinner og vold i nære relasjoner 2012*. <http://krisesenter.com/materiell/pdf/Innspill-St-meldKSS.pdf> s.38

tilrettelagt og tilstrekkelig oppfølging, bør derfor være et tilbud som alle kommuner kan tilby for å reetablere kvinnen til et liv uten vold.

Litteraturliste

Bøker:

Hellvik, Ottar (2002). *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*. Oslo: Universitetsforlaget AS.

Juridisk litteratur:

Havre, Merete. 2014. *Kommentarer til krisesenterlova*. Rettsdata.

Høstmælingen, Kjørholt, Sandberg. 2012. *Barnekonvensjonen: Barnets rettigheter i Norge*. 2. utg.

Kjellebold, Alice. 2012. *Kommentarer til lov om helse- og omsorgstjenester*. Rettsdata

Kjellebold, Alice. 2014. *Kommentarer til lov om sosiale tjenester i Arbeids- og velferdsforvaltningen*. Rettsdata.

Lover og forarbeider:

Lov om barn og foreldre av 08.04.1981 nr. 7

Lov om kommunale krisesentertilbud av 19.06.2009 nr. 44

Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen av 18.12.2009 nr. 131.

FN-konvensjonen om barnets rettigheter

Almindelig borgelig straffelov av 1902

Publikasjoner:

Innst. O. nr. 130 (2008-2009) Innstilling fra familie- og kulturkomiteen om lov om kommunale krisesentertilbud (krisesenterlova)

Stortingsmelding 15 (2012-2013 *Forebygging og bekjempelse av vold i nære relasjoner*)

NOU 2011:15, *Rom for alle*.

Rapporter:

Grødem , Anne Skevik og Sanbæk , Miriam Latif (2013). *Helt bakerst i køen. Barnefamilier med ustabile boforhold*. Fafo-rapport 2013:45. Oslo.

Hjemdal, Ole Kristian og Thoresen Siri (red) (2014). *Vold og voldtekt i Norge. En nasjonal forekomststudie av vold i et livsløpsperspektiv*. Rapport nr.1/2014. Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress (NKVTS)

Krisesentersekretariatet (2003). *Hva vil du vite om menns vold mot kvinner?* Rapport fra Krisesentersekretariatet på bakgrunn av statistikker fra krisesentrene i 2003.

Oslo krisesenter (2013). *Særlige utfordringer og løsninger i 2014*. Årsberetning. Rapportering fra krisesentertilbudene 2013 av Barne-ungdom- og familiedirektoratet

Rasmussen, Ingeborg, Strøm Steinar, Sverdrup, Sidsel, Vennemo, Haakon (2012). *Samfunnsøkonomiske kostnader av vold i nære relasjoner* Rapportnummer 41. Vista Analyse (2012).