



Beretning til Statsrevisorerne om kvindekrisecentre

Januar
2014

revision
revision

revision

Indholdsfortegnelse

I.	Introduktion og konklusion	1
II.	Indledning	3
	A. Baggrund	3
	B. Formål, afgræsning og metode.....	4
III.	Rammer for krisecentre og kommuner	7
	A. Lovgivningsmæssige rammer.....	8
IV.	Kommunernes indsats	12
	A. Kommunernes viden om kvinder og børns ophold på krisecentre.....	13
	B. Kommunernes tilbud om psykologbehandling til børn	16
	C. Kommunernes tilbud om familierådgivning	18
V.	Social-, Børne- og Integrationsministeriets bidrag	20
	A. Ministeriets indsatser i forhold til kommuner og krisecentre	20
	B. Ministeriets overvågning og evaluering af indsatsen på krisecentre.....	22
	Bilag 1. Lovændringer og regeljusteringer på området siden 2004	25
	Bilag 2. Ordliste.....	26

Rigsrevisionen afgiver denne beretning til Statsrevisorerne i henhold til § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 101 af 19. januar 2012.

Beretningen vedrører finanslovens § 15. Social-, Børne- og Integrationsministeriet.

I undersøgelsesperioden har der været følgende ministre:

Eva Kjer Hansen: august 2004 - september 2007

Karen Jespersen: september 2007 - april 2009

Karen Ellemann: april 2009 - februar 2010

Benedikte Kiær: februar 2010 - oktober 2011

Karen Hækkerup: oktober 2011- august 2013

Annette Vilhelmsen: august 2013 -

I. Introduktion og konklusion

1. Denne beretning handler om den indsats, som servicelovens § 109 forpligter myndighederne til at yde over for volds- og kriseramte kvinder og børn. Social-, Børne- og Integrationsministeriet har ressortansvaret for lovgivningen, mens kommunerne har myndighedsansvaret for at hjælpe kvinder og børn under og efter deres ophold på kvindekrisecentre.

2. Hvert år opsøger ca. 2.000 kvinder ét af de 42 krisecentre, der er placeret rundt omkring i landet, og beder om midlertidigt ophold og hjælp. Det er kvinder, der har været udsat for vold, trusler om vold eller tilsvarende krise i deres familie eller samliv. Mange af kvinderne har børn med på et krisecenter, og i de fleste tilfælde har børnene enten overværet eller hørt volden finde sted mod moderen. En stor andel af børnene har selv været udsat for vold, jf. Socialstyrelsens årsstatistik 2013 for kvindekrisecentre.

Det fremgår af servicelovens § 109, at kommunerne skal tilbyde kvinder og deres børn et midlertidigt ophold på et krisecenter. Kvinder, som har børn, skal desuden tilbydes familierådgivning til at etablere et nyt liv uden vold, og alle børn, der er med på et krisecenter, skal have tilbud om professionel psykologbehandling til at bearbejde deres oplevelser.

3. Rigsrevisionen har selv taget initiativ til undersøgelsen i februar 2013.

4. Formålet med beretningen er at undersøge, om kvinder og børn får den hjælp til at etablere et liv uden vold, som de har ret til efter servicelovens § 109. Det har Rigsrevisionen undersøgt ved at besvare følgende spørgsmål:

- Hvilke rammer sætter lovgivningen for organisering og betaling af krisecentrene og kommunernes myndighedsopgaver?
- Sikrer kommunerne, at kvinder og børn under og efter ophold på et krisecenter får den hjælp, de har ret til efter servicelovens § 109?
- Bidrager Social-, Børne- og Integrationsministeriet til, at kommunerne giver kvinder og børn på krisecentre den hjælp, de har ret til efter servicelovens § 109?

5. Undersøgelsen er bl.a. baseret på en stikprøve af 8 kommuners sager om kvinders ophold på krisecentre.

Serviceoven

Lovbekendtgørelse nr. 1093 af 5. september 2013 om social service.

Myndighedsansvar

Herved forstås, hvilken offentlig myndighed – her kommunen – som efter en konkret lov har pligt til at handle på en given oplysning (handlepligt).

Familierådgivning

Kommunene skal tilbyde kvinder med børn, der har taget ophold på et krisecenter, støtte og vejledning fra en familierådgiver.

Familierådgiveren skal være den gennemgående og koordinerende person, som familien kan støtte sig til.

Driftsorienteret tilsyn

Kommunerne varetager i henhold til servicelovens § 148 a det generelle driftsorienterede tilsyn med krisecentrene, dvs. fører tilsyn med driften, men ikke med de ydelser, som krisecentret yder.

UNDERSØGELSENS HOVEDKONKLUSION

Når kvinder og børn henvender sig på et krisecenter, er det, fordi de står i en svær situation præget af vold, trusler om vold eller tilsvarende krise i familien. De er sårbare og ofte uden netværk eller overskud til at kræve deres ret. Rigsrevisionen finder, at en effektiv indsats af høj kvalitet for disse meget udsatte borgere er væsentlig for den enkelte kvinde og for børnene. Samtidig kan en tidlig effektiv indsats spare samfundet for en række omkostninger, fordi familien hurtigere bliver i stand til at klare sig selv.

På krisecentrene er der tradition for en stor frivillig indsats, hvilket også afspejler sig i krisecentrenes organisatoriske grundlag og virkemåde. Kommunerne har hidtil skullet føre et driftsorienteret tilsyn med krisecentrene, men har ikke haft instrumenterne til at påvirke standarden på de private/selvejende krisecentre. Kommunerne skal ikke godkende krisecentrene. Krisecentrenes ydelser og takster mv. varierer. Det indikerer, at der er behov for, at Social-, Børne- og Integrationsministeriet vurderer, om midlerne på området anvendes effektivt, og om den samlede indsats lever op til servicelovens intentioner.

Selv om kommunerne ikke har visitationsretten, har de fortsat ansvaret for at sikre, at kvinder og børn under opholdet på et krisecenter får den nødvendige hjælp. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at kommunerne ikke i alle tilfælde har viden om opholdet, og at de ikke i tilstrækkelig grad sikrer, at kvinder får den hjælp, som lovgivningen giver dem ret til, i form af familierådgivning og psykologbehandling til børnene. Dette finder Rigsrevisionen ikke tilfredsstillende.

Rigsrevisionen finder, at fælles bindende retningslinjer for, hvornår og hvordan kommunerne skal orienteres om kvinder og børns ophold, kan understøtte, at kommunerne tilbyder de ydelser, som de skal efter serviceloven. Samtidig er det væsentligt, at kommunernes interne procedurer sikrer koordination mellem alle relevante forvaltninger. Reformen af det sociale tilsyn, som er trådt i kraft i januar 2014, omfatter krisecentrene. Der er dermed etableret et nyt grundlag for tilsyn med området.

Social-, Børne- og Integrationsministeriet har desuden medio 2013 påbegyndt en evaluering af krisecentrene. Evalueringen afsluttes først i 2015 og inddrager ikke kommunernes opgaver og indsats på området. Rigsrevisionen anbefaler derfor, at ministeriet – selv om der pågår en evaluering af området – snarest muligt tager initiativer til at løse de problemstillinger, som denne beretning omhandler, herunder at kvinder og børn får den hjælp, de har ret til efter servicelovens § 109.

II. Indledning

A. Baggrund

6. Kommunerne har siden kommunalreformen i 2007 haft ansvaret for, at volds- og kriseramte kvinder har mulighed for at opsøge et krisecenter for at få sikkerhed, omsorg og støtte. Folketinget har vedtaget, at kvinder, der har børn, skal have tilbud om familierådgivning, og har vedtaget, at børn på krisecentre skal have tilbudt psykologbehandling. Ordningerne er blevet justeret i 2010 og 2011.

7. Området er væsentligt at undersøge, fordi det handler om hjælp til kvinder og børn, som er i krise, og som har akut brug for beskyttelse og ophold på et krisecenter. Socialstyrelsen udarbejder en årsstatistik i samarbejde med Landsorganisation af Kvindekrisecentre. Årsstatistikken for 2011 har en særlig opgørelse, som viser, at de kvinder, der benytter krisecentre, generelt har et dårligt helbred og en ringere trivsel end den gennemsnitlige befolkning. Endvidere har kvinderne ofte svage familierelationer og netværk. Det betyder, at kvinder og børn på krisecentre er en gruppe af borgere i samfundet, som i konkrete situationer har et stort behov for effektiv hjælp fra det offentlige. Det er kendetegnende for mange af de kvinder, der benytter krisecentrene, at de typisk ikke har de fornødne kræfter og overblik til at kræve de rettigheder, de har i forhold til ydelser på området. Derfor er det særligt vigtigt at undersøge, om området fungerer hensigtsmæssigt, herunder om kvinder og børn får de ydelser, de har ret til.

8. Børnene har ofte overværet eller hørt volden finde sted mod moderen, og ca. halvdelen af børnene har selv været udsat for vold. Hvis børnene ikke får tilstrækkelig hjælp, er der en risiko for, at det kan få betydelige konsekvenser for deres voksenliv. Dermed har en effektiv indsats fra myndighederne efter servicelovens § 109 et vigtigt forebyggende sigte. Dette også set i forhold til de langsigtede samfundsomkostninger, som forventeligt kan være betydeligt større end omkostningerne ved at yde en forebyggende indsats.

9. Staten refunderer 50 % af kommunernes udgifter til ophold på krisecentre, familierådgivning og psykologbehandling til børn efter bekendtgørelsen om refusion. Social-, Børne- og Integrationsministeriet er ressortministerium på området. Indsatsen udgjorde 109 mio. kr. i statsrefusion i 2012, dvs. at de samlede direkte offentlige udgifter var på knap 220 mio. kr. i 2012.

10. Årsstatistikken for 2012 viser, at 45 % af de kvinder, der kommer på et krisecenter, er uden job og modtager dagpenge, sygedagpenge, kontanthjælp eller ledighedsydelse. Mange af kvinderne har derfor allerede været i kontakt med kommunen inden opholdet på krisecentret og har brug for offentlig støtte ud over servicelovens § 109. Hjælpen involverer derfor ofte en række andre offentlige ydelser end indsatsen, der følger af § 109.

11. Social-, Børne- og Integrationsministeriet har i høringen af beretningsudkastet fremhævet, at kvinder efter den sociale lovgivning kan henvende sig direkte til deres hjemkommune, og at kommunerne har flere forpligtelser, som ligger ud over servicelovens § 109. Disse forpligtelser er ikke omfattet af statsrefusionen og indgår ikke i denne beretning.

Landsorganisation af Kvindekrisecentre (LOKK) er en frivillig og uafhængig organisation, som varetager krisecentrenes interesser. De fleste krisecentre er medlem af foreningen.

*Bekendtgørelse om refusion
Bekendtgørelse nr. 195 af 27. februar 2013 om statsrefusion og tilskud samt regnskabsafleggelse og revision på Social- og Integrationsministeriets, Beskæftigelsesministeriets, Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikters og Ministeriet for Børn og Undervisnings ressortområder.*

B. Formål, afgrænsning og metode

Formål

12. Formålet med beretningen er at undersøge, om kvinder og børn får den hjælp til at etablere et liv uden vold, som de har ret til efter servicelovens § 109. Det har Rigsrevisionen undersøgt ved at besvare følgende spørgsmål:

- Hvilke rammer sætter lovgivningen for organisering og betaling af krisecentrene og kommunernes myndighedsopgaver?
- Sikrer kommunerne, at kvinder og børn under og efter ophold på et krisecenter får den hjælp, de har ret til efter servicelovens § 109?
- Bidrager Social-, Børne- og Integrationsministeriet til, at kommunerne giver kvinder og børn på krisecentre den hjælp, de har ret til efter servicelovens § 109?

Afgrænsning

13. Undersøgelsen omfatter Social-, Børne- og Integrationsministeriet, som har ressortansvaret for servicelovens område, og kommunerne, som har myndighedsansvaret og dermed handlepligten i de konkrete sager.

14. Beretningen omhandler servicelovens bestemmelser om krisecentre og de ydelser, som følger med opholdet på et krisecenter, hvortil der ydes statsrefusion. Undersøgelsen afgrænser sig fra indsatser på andre ministerområder, fx projekter og kampagner om bekæmpelse af vold i nære relationer, forskellige satspuljeprojekter, der bliver givet i relation til krisecentre, og andre projekter, som retter sig mod forebyggelse af vold. Undersøgelsen omhandler ikke specifikt revision af statsrefusionen.

15. Social-, Børne- og Integrationsministeriet har henvist til, at krisecentrene har skærpet pligt til at underrette kommunerne om børns dårlige trivsel, jf. servicelovens § 153. Skoler, institutioner, sygehuse, privatpraktiserende læger etc. har også pligt til at sende underretning til kommunerne, hvis de oplever, at der er børn, som ikke lever under forsvarlige forhold. Underretningspligten indgår ikke specifikt i undersøgelsen.

Social-, Børne- og Integrationsministeriet har peget på, at kommunerne har flere forpligtelser over for kvinder og børn end dem, der følger af servicelovens § 109. De konkrete forpligtelser omfatter bl.a.:

- Kommunen har på eget initiativ pligt til at sætte ind med rådgivning og konkrete tilbud om relevante hjælpe- og støtteforanstaltninger, jf. servicelovens § 10-12.
- Kommunen har pligt til at føre tilsyn med de forhold, børn og unge i kommunen lever under, så kommunen kan blive opmærksom på eventuelle børn og unge med behov for særlig støtte, jf. servicelovens § 146.
- Kommunen skal undersøge børns og unges forhold, hvor der er en antagelse om, at der er behov for særlig støtte, jf. servicelovens § 50.
- Kommunen skal træffe afgørelse om foranstaltninger til de børn og unge, der vurderes at have et særligt behov for støtte, jf. servicelovens § 52. Det kan være foranstaltninger, som er rettet mod barnet eller den unge alene og mod familien. I de tilfælde, hvor kommunen vurderer, at barnet eller den unge har behov for særlig støtte, rækker kommunens forpligtelse videre end alene til at igangsætte den psykologbehandling, som kommunen har pligt til at yde til børn, der følger med deres mor på et krisecenter.

Underretningspligten fremgår af servicelovens § 153. Loven forpligter personer, som udfører offentlige opgaver, om at underrette kommunen, hvis de får kendskab til eller har grund til at tro, at et barn eller en ung under 18 år kan have behov for særlig støtte.

16. Servicelovens § 109-tilbud omfatter ikke mænd, og der bliver ikke givet refusion til mandekrisecentre. Social-, Børne- og Integrationsministeriet har i høringen af beretningsudkastet bemærket, at mænd, der befinder sig i en tilsvarende situation som målgruppen for § 109, dvs. er udsat for vold eller trusler herom i nære relationer, kan søge optagelse på et forsorgshjem efter servicelovens § 110. Staten yder også 50 % refusion for udgiften til kommunen på dette område svarende til ordningen for kvinder efter servicelovens § 109. De mandekrisecentre/mandecentre, der findes i Danmark, er ikke etableret efter § 109, men er krisecentre, som bl.a. retter sig mod mænd, der er i krise, fx på grund af skilsmisse og lignende livskriser. Mandekrisecentre er ikke omfattet af serviceloven.

Metode

17. Undersøgelsen bygger på interviews med og skriftligt materiale fra Social-, Børne- og Integrationsministeriet samt besøg, interviews og gennemgang af personsager i kommuner med og uden krisecentre. Herudover er der gennemført besøg ved og interviews med 3 krisecentre, heraf 2 private/selvejende og ét kommunalt. Rigsrevisionen har desuden holdt møde med Landsorganisation af Kvindekrisecentre og KL i undersøgelsens indledende fase.

18. Revisionen er gennemført på baggrund af det materiale, Rigsrevisionen har indsamlet i forbindelse med undersøgelsen. Rigsrevisionen har udvalgt 8 kommuner ud fra følgende kriterier:

- geografisk placering
- befolkningsstørrelse
- andel af de samlede statsrefusioner til servicelovens § 109-ophold
- om kommunen har krisecentre eller ej
- typer af krisecentre.

De 8 kommuner modtog i perioden 2010-2012 i alt 41 % af de samlede statslige midler efter servicelovens § 109. Ud af 8 kommuner har 4 kommuner ét eller flere krisecentre i kommunen. Det er Frederikssund, Københavns, Odense og Aarhus kommuner. De resterende 4 kommuner – Skanderborg, Skive, Slagelse og Vejen – har ikke krisecentre i kommunen.

Rigsrevisionen har interviewet de 8 kommuners ansvarlige på området og har gennemgået 104 kommunale sager om kvinder og deres eventuelle børn, der har haft ophold på et krisecenter i perioden 1. januar 2011 - 1. oktober 2012.

Sagerne er udvalgt på baggrund af kommunernes lister over de ophold, som kommunerne har hjemtaget statsrefusion for. Sagerne er udvalgt, så de så vidt muligt dækker flere forskellige typer af sager, herunder:

- kvinder med og uden børn
- unge og ældre kvinder
- anonyme kvinder (der har valgt ikke at opgive cpr-nr.)
- ophold på krisecentre i kommunen
- ophold på krisecentre uden for kommunen
- ophold på private/selvejende og kommunale krisecentre
- korte og længerevarende ophold.

19. Flere af kvinderne har haft mere end ét ophold på et krisecenter. Rigsrevisionen har imidlertid kun undersøgt kvindernes seneste ophold i den undersøgte periode. Rigsrevisionen har ikke taget stilling til de socialfaglige vurderinger, som kommunerne har foretaget, men alene om kommunerne har dokumenteret, at kvinderne og børnene har fået de ydelser, de har ret til. Social-, Børne- og Integrationsministeriet har oplyst, at ministeriet er enig i, at der bør ligge dokumentation på sagerne.

20. Beretningen har i udkast været forelagt Social-, Børne- og Integrationsministeriet, hvis bemærkninger i videst muligt omfang er indarbejdet.

21. Bilag 1 viser lovændringer og regeljusteringer på området siden 2004. Bilag 2 indeholder en ordliste, der forklarer udvalgte ord og begreber.

III. Rammer for krisecentre og kommuner

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at det er kvindernes hjemkommune, der har myndighedsansvaret og dermed pligten til at handle efter serviceloven over for de kvinder og børn, som kommer på krisecentre. Serviceloven sikrer kvinder adgang til ophold på centre i krisesituationer. Det gælder, uanset hvilket krisecenter en kvinde søger i hele landet. Kvinder kan blive optaget ved direkte henvendelse, dvs. uden henvisning fra offentlige myndigheder.

Der ligger krisecentre i 36 kommuner i Danmark. Det har hidtil været den kommune, hvor krisecentret ligger, der har det driftsorienterede tilsyn med krisecentret. Kommunerne skal sikre, at oplysningerne om krisecentrene fremgår af Social-, Børne- og Integrationsministeriets Tilbudsportal, så bl.a. oplysninger om tilbuddets målgruppe, antal pladser, ydelser og takster for ophold på krisecentrene er offentligt tilgængelige. Fra den 1. januar 2014 har det nye Socialtilsyn overtaget opgaven fra kommunerne med at lægge oplysningerne på Tilbudsportalen.

Kommunerne skal ikke godkende krisecentre og har heller ikke mulighed for at lukke et krisecenter, som ikke lever op til den kvalitetsstandard, som er fastlagt af den kommune, der har krisecentre i kommunen. Fra den 1. januar 2014 har Socialtilsynet fået til opgave at godkende krisecentrene som led i sit tilsyn.

Krisecentrets hjemkommune skal derudover sikre, at krisecentret udarbejder en servicedeklaration, som kan oplyse borgerne om, hvilke ydelser krisecentret tilbyder. Kommunen har ingen sanktionsmuligheder over for krisecentre, der ikke udarbejder en servicedeklaration.

Rigsrevisionen finder, at Social-, Børne- og Integrationsministeriet bør overveje, om det fortsat er hensigtsmæssigt, at de 36 kommuner med krisecentre fastlægger kvalitetsstandarderne, som de øvrige kommuner (uden krisecentre) ikke har indflydelse på. Rigsrevisionen konstaterer, at de private/selvejende krisecentre ikke er omfattet af de regler for fastsættelse af takster, som gælder for kommunale krisecentre.

For de krisecentre, hvor der ikke er en driftsoverenskomst med kommunen, er der ikke en øvre grænse for taksterne. Det er efter Rigsrevisionens vurdering ikke hensigtsmæssigt, at krisecentre uden overenskomst selv kan fastsætte den takst, som stat og kommuner er forpligtede til at betale.

Tilbudsportalen blev etableret i forbindelse med kommunalreformen i 2007. Tilbudsportalen er en landsdækkende, statslig internetbaseret database med oplysninger om kommunale, regionale og private tilbud på det sociale område. Tilbudsportalen drives af Socialstyrelsen og indeholder oplysninger om bl.a. pris på de konkrete tilbud.

Socialtilsynet

Kommunalbestyrelsen i følgende kommuner varetager ifølge lov nr. 608 af 12. juni 2013 om socialtilsyn opgaven med at godkende og føre driftsorienteret tilsyn med sociale tilbud:

- Frederiksberg Kommune i Region Hovedstaden
- Holbæk Kommune i Region Sjælland
- Faaborg-Midtfyn Kommune i Region Syddanmark
- Silkeborg Kommune i Region Midtjylland
- Hjørring Kommune i Region Nordjylland.

Kvalitetsstandard

Bekendtgørelse nr. 631 af 15. juni 2006 om kvalitetsstandard for kvindekrisecentre efter servicelovens § 109 samt direkte i servicelovens § 139.

A. Lovgivningsmæssige rammer

22. Rigsrevisionens undersøgelse har vist følgende:

Selv mødeprincippet sikrer, at kvinderne kan søge et krisecenter på alle tider af døgnet og få ophold, hvis lederen af krisecentret vurderer, at kvinderne falder inden for målgruppen. Kvinderne kan have børn med på krisecentret. Det er dermed ikke kommunen, som vurderer, om kvinderne falder inden for målgruppen. Selv mødeprincippet understøtter også kvindernes mulighed for at være anonyme.

- Serviceloven indeholder et selv mødeprincip, som giver volds- og kriseramte kvinder ret til midlertidigt ophold på et krisecenter. Lederen af krisecentret har visitationsretten, mens kommunen har myndighedsansvaret (handlepligten) i forhold til at sikre, at kvinder og børn får de ydelser, de har ret til efter serviceloven, mens de er på krisecentret.
- Lovgivningen fastsætter, at kommunerne skal udarbejde kvalitetsstandarder, som skal indeholde information om krisecentrenes tilbud og ydelser samt de politiske målsætninger og prioriteringer, som kommunalbestyrelsen træffer beslutning om. Kvalitetsstandarderne skal være tilgængelige for borgerne i kommunen og på internettet. Kommunerne skal endvidere sikre, at krisecentrene udarbejder servicedeclarationer, som indeholder oplysninger om bl.a. pladser og fysiske rammer samt beskriver de ydelser og tilbud, der tilbydes kvinder og børn på krisecentrene.
- Lovgivningen fastlægger også, at kommunerne skal lægge oplysningerne om krisecentrene på Tilbudsportalen. Fra den 1. januar 2014 overtager det nye Socialtilsyn opgaven.
- Kommunerne har det driftsorienterede tilsyn med krisecentrene, men skal ikke godkende krisecentrene eller føre tilsyn med selve indholdet af ydelserne. Fra den 1. januar 2014 er krisecentrene omfattet af en godkendelses- og tilsynsordning, jf. loven om socialtilsyn.
- Der findes 3 hovedtyper af krisecentre:
 - a) private/selvejende krisecentre med driftsoverenskomst
 - b) private/selvejende krisecentre uden driftsoverenskomst med den kommune, hvor krisecentret ligger
 - c) kommunale krisecentre.

De private/selvejende krisecentre uden driftsoverenskomst med kommunen fastsætter selv taksten for kvinders ophold.
- Lovgivningen angiver ingen grænser for opholdslængde eller målsætninger for krisecentrenes indsats.

Organisering

23. Servicelovens § 109 fastlægger, at målgruppen for ophold på krisecentre er kvinder, der aktuelt er udsat for vold eller trusler om vold. Kvinder kan være ledsaget af børn. Krisecentre har som hovedopgave at tilbyde omsorg og støtte.

BOKS 1. SERVICELOVEN OM KRISECENTRE

Servicelovens § 109 fastlægger, at kommunalbestyrelsen skal tilbyde midlertidigt ophold i boformer til kvinder, som har været udsat for vold, trusler om vold eller tilsvarende krise i relation til familie- eller samlivsforhold. Kvinderne kan være ledsaget af børn, og de modtager under opholdet omsorg og støtte.

Stk. 2. Optagelse i boformen kan ske anonymt ved egen henvendelse eller ved henvisning fra offentlige myndigheder.

Stk. 3. Lederen træffer afgørelse om optagelse.

24. Servicelovens § 109 indebærer et selvmødeprincip for kvinder, hvilket betyder, at de kan henvende sig på et krisecenter hvor som helst i landet og bede om ophold på alle tider af døgnet. Der kan dog også ske henvisning via forskellige offentlige myndigheder, fx politi, hospital eller kommune.

Det er lederen af det enkelte krisecenter, der visiterer kvinder til opholdet ud fra en vurdering af, om den enkelte kvinde er inden for målgruppen. Kvinder, der opholder sig på et krisecenter, har ret til at være anonyme. Der findes ingen retningslinjer eller vejledninger om, hvor længe et ophold på krisecentret kan vare.

Kvindens hjemkommune har myndighedsforpligtelsen (handlepligten) i forhold til de kvinder og børn, der opholder sig på et krisecenter – også selv om kvinder tager ophold på et krisecenter i en anden kommune. Kommunerne skal tilbyde psykologbehandling til børn, der følger med deres mor på et krisecenter, og familierådgivning til de kvinder, som har børn, når kvinder er klar til at flytte fra krisecentret. Disse indsatser skal supplere de eventuelle andre indsatser, som kommunerne er forpligtede til at iværksætte efter serviceloven.

De fleste krisecentre er oprindeligt etableret på baggrund af private initiativer. Krisecentrene kan i dag være private/selvejende, kommunale eller regionale. Socialstyrelsens årsstatistik for 2012 om krisecentre viser, at antallet af pladser på krisecentrene varierer fra 6 til 77 pladser. Det fremgår desuden af årsstatistikken, at der på ca. $\frac{3}{4}$ af krisecentrene er frivillige personer tilknyttet. Heraf varierer antallet af frivillige fra 5 til 120. Omfanget af faguddannet personale varierer ligeledes mellem krisecentre.

Kommuner, hvor der ligger krisecentre

25. Der findes ikke krisecentre i alle kommuner, men de kommuner (beliggenhedskommuner), som har et krisecenter, har pligt til at udarbejde kvalitetsstandarder og sikre, at krisecentret udarbejder en servicedeklaration. Kommunerne har hidtil skullet opføre krisecentrene på Tilbudsportalen og føre et driftsorienteret tilsyn med dem, jf. tabel 1.

Tabel 1. Krav til kommuner i forhold til krisecentre

Krav	Indhold	Lovgrundlag
Kvalitetsstandarder	Kommuner, der har ét eller flere krisecentre i kommunen, skal udarbejde kvalitetsstandarder, som skal beskrive de tilbud og ydelser, krisecentret tilbyder borgeren ved ophold på krisecentret.	Bekendtgørelse nr. 631 af 15. juni 2006 om kvalitetsstandard for kvindekrisecentre efter servicelovens § 109 samt direkte i servicelovens § 139.
Servicedeclarationer	Kommunerne skal sørge for, at de enkelte krisecentre udarbejder en deklaration, som informerer borgerne om serviceniveauet på krisecentret.	Bekendtgørelse nr. 631 af 15. juni 2006 om kvalitetsstandard for kvindekrisecentre efter servicelovens § 109.
Driftsorienteret tilsyn	Kommunerne varetager det generelle driftsorienterede tilsyn med krisecentrene, dvs. fører tilsyn med driften, men ikke med de ydelser, som krisecentret yder.	Servicelovens § 148 a.
Tilbudsportalen	Kommunerne skal opføre tilbuddene på Tilbudsportalen.	Servicelovens § 14.

Det fremgår af tabel 1, at kvalitetsstandarderne skal beskrive de ydelser, som krisecentret tilbyder, fx antal pladser, opholds- og kostbetaling, procedure for henvendelse, personalepolitik og brugerindflydelse. Kvalitetsstandarderne skal også indeholde de politiske målsætninger og prioriteringer, som kommunalbestyrelsen træffer beslutning om. Kvalitetsstandarderne skal være tilgængelige for borgerne i kommunen og på internettet.

Bekendtgørelsen om kvalitetsstandarder indeholder ikke en beskrivelse af, hvilke konsekvenser det kan få, hvis krisecentrene ikke følger kommunernes kvalitetsstandarder.

Af de 8 kommuner, Rigsrevisionen har undersøgt, er der krisecentre i 4 kommuner. Én kommune har flere krisecentre. De 4 kommuner har tilsammen 10 krisecentre, svarende til ca. ¼ af det samlede antal krisecentre på landsplan. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at én kommune i sommeren 2013 ikke har udarbejdet en kvalitetsstandard, og at 3 krisecentre ikke har driftsoverenskomst med kommunen. Kommunerne har ingen sanktionsmuligheder over for de private/selvejende krisecentre.

26. Bekendtgørelsen om kvalitetsstandarder indeholder yderligere et krav om, at kommunerne skal sikre, at de enkelte krisecentre informerer borgerne om serviceniveauet på krisecentrene i form af servicedeklarationer. Deklarationerne skal indeholde oplysninger om bl.a. pladser og fysiske rammer samt beskrive de ydelser og tilbud, som krisecentrene tilbyder kvinder og børn. Da kommunerne ikke skal godkende krisecentrene har de ingen sanktionsmuligheder over for private/selvejende krisecentre, som ikke udarbejder servicedeklarationer.

Tilbudsportal

27. Det fremgår af tabel 1, at kommunerne skal opføre krisecentrenes tilbud på den offentligt tilgængelige Tilbudsportal. Formålet med Tilbudsportalen er bl.a. at styrke overblikket og gennemsigtigheden i tilbud, herunder mellem offentlige og private tilbud. Ud over tilbud fra krisecentrene indeholder portalen også oplysninger om andre tilbud efter serviceloven, fx botilbud.

28. Kommunerne skal sikre, at oplysningerne på Tilbudsportalen bl.a. omfatter antal pladser på krisecentrene, ydelser og takster. Kommunerne skal også sikre, at Tilbudsportalen indeholder oplysninger om revisionspåtegning af taksterne for det enkelte tilbud på krisecentrene. Formålet med at lægge revisionspåtegningen på Tilbudsportalen er, at kommunerne direkte kan se takstberegningerne vedrørende krisecentrene, når de hjemtager statsrefusion.

Der er ved optagelsen på Tilbudsportalen intet krav om, at kommunerne skal godkende kvaliteten af indholdet i ydelserne på krisecentrene. Selvmødeprincippet indebærer desuden, at kommunerne ikke kan beslutte kun at anvende de krisecentre, de selv finder egnede.

Det fremgår af Tilbudsportalen, at der i alt er 42 krisecentre i Danmark, og at de ligger i 36 forskellige kommuner. Ét krisecenter hører under regionerne, men det er kommunerne, der har myndighedsansvaret.

Driftsorienteret tilsyn og socialtilsyn

29. Det fremgår af tabel 1, at kommunerne skal varetage det generelle driftsorienterede tilsyn med krisecentrene. Tilsynet omfatter ikke kvaliteten af de ydelser, som krisecentrene giver til kvinder og børn. Hvis kommunen fx ikke er tilfreds med et privat/selvejende krisecenter, kan kommunen gå i dialog med krisecentret om behov for forbedringer. Kommunen kan ikke lukke et krisecenter, selv om det ikke lever op til kommunens kvalitetskrav, så længe krisecentret opfylder betingelserne for at være optaget på Tilbudsportalen.

Fra den 1. januar 2014 er krisecentrene omfattet af den godkendelses- og tilsynsordning, som følger af loven om socialtilsyn. Den nye ordning medfører, at nye og eksisterende krisecentre skal godkendes af Socialtilsynet på grundlag af centralt fastlagte retningslinjer om økonomi, organisation og faglig kvalitet.

Socialtilsynet har endvidere ansvaret for indberetningerne til Tilbudsportalen, hvoraf der bl.a. skal fremgå oplysninger om resultaterne af tilsynet. Tilsynet skal føres ud fra en risikobaseret tilgang, men der skal aflægges tilsynsbesøg mindst én gang om året. Socialtilsynet kan trække en godkendelse tilbage, hvis stedet ikke længere opfylder de centralt fastsatte krav.

30. Lovgivningen angiver ingen grænser for opholdslængde eller målsætninger for krisecentrenes indsatser. Social-, Børne- og Integrationsministeriet har oplyst, at Landsorganisation af Kvindekrisecentre i marts 2012 har anbefalet en procedure for kontakten mellem krisecenter og kommune, herunder hvor lang tid der bør gå, fra kvinderne kommer på krisecenter, til kommunen skal kontaktes.

Betaling mellem kommune og krisecenter

31. Det er kvindens hjemkommune, som betaler for opholdet efter de givne døgntakster. Staten yder refusion på 50 % af kommunernes opholdsudgifter. Nogle krisecentre modtager også økonomisk støtte fra private. Et regionalt krisecenter hjemtager ikke direkte refusion, men afregner med kommunerne, der derefter hjemtager refusion for de borgere, de er betalingskommune for.

Taksten for ophold på krisecentre fastsættes forskelligt, alt efter om der er tale om:

- private/selvejende krisecentre med driftsoverenskomst med kommunen
- krisecentre uden overenskomst med kommunen
- kommunale krisecentre.

Private/selvejende krisecentre med driftsoverenskomst med kommunen har fastlagt en takst for ophold, som er aftalt med kommunen. Et krisecenter, der ikke har indgået driftsoverenskomst med en kommune, kan selv fastsætte taksten. For et kommunalt krisecenter skal taksten være beregnet efter bekendtgørelse nr. 683 af 20. juni 2007 om omkostningsbaserede takster for kommunale tilbud.

Tilbudsportalen viser, at taksterne på krisecentrene varierer mellem ca. 500 kr. og ca. 2.600 kr. pr. døgn. Der er dog kun 2 krisecentre, som har en takst under 1.000 kr. Taksten ligger typisk mellem ca. 1.000 kr. og ca. 2.000 kr. pr. døgn. Rigsrevisionen har ikke vurderet, om der kan være en sammenhæng mellem taksternes størrelse og krisecentrenes ejerform.

32. Social-, Børne- og Integrationsministeriet har i høringen af beretningsudkastet oplyst, at de forskellige takstniveauer afspejler, at de enkelte krisecentre tilbyder forskellige ydelser og former for støtte, og at de fx har forskellige udgifter til husleje. Ministeriet har videre oplyst, at der som opfølgning på evalueringen af kommunalreformen på det sociale område er indgået en politisk aftale om bl.a. at fremsætte lovforslag om fælles takstregler for private, kommunale og regionale tilbud.

Takster

Taksterne, der indberettes til Tilbudsportalen, bygger på retningslinjerne i:

- serviceloven
- bekendtgørelse om Tilbudsportalen samt om godkendelse af og tilsyn med visse private tilbud
- bekendtgørelse om omkostningsbaserede takster for kommunale tilbud.

IV. Kommunernes indsats

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at kommunerne har myndighedsansvaret og dermed handlepligten i forhold til at sikre, at kvinder og børn kan få ophold på et krisecenter. Kommunerne skal bl.a. sikre, at kvinder og børn får de ydelser, de har ret til under opholdet.

Kommunerne skal sikre, at børn bliver tilbudt psykologbehandling, der retter sig mod at bearbejde de traumatiserende oplevelser, som følger af at leve i en familie med vold. Rigsrevisionens stikprøve af de kommunale sager har vist, at der kun er dokumentation for, at 27 % af børnene har modtaget psykologbehandling. Det er ikke tilfredsstillende, i betragtning af at børnene i mange tilfælde, ifølge socialstyrelsens årsstatistik, enten har overværet eller hørt volden mod moderen, ligesom en stor andel af børnene selv har været udsat for vold.

Kommunerne skal tilbyde kvinder med børn på krisecenter familierådgivning. Det er derfor ikke tilfredsstillende, at der kun er dokumentation i sagerne for, at 19 % af kvinderne modtager familierådgivning. I betragtning af at der ofte er tale om socialt udsatte kvinder, kan kommunernes indsats være afgørende for, om kvinderne får etableret et nyt liv uden vold eller falder tilbage i den situation, de kom fra. Rigsrevisionen finder, at en effektiv indsats på dette område også har forebyggende karakter.

Rigsrevisionens stikprøve af kommunernes sager har desuden vist, at kommunerne i nogle tilfælde først bliver bekendt med kvinders og børns ophold på et krisecenter efter afslutningen af opholdet. Det gælder for 16 % af kvinderne og 8 % af børnene. Den manglende viden begrænser kommunernes mulighed for at varetage deres myndighedsopgaver under og efter opholdet.

Rigsrevisionen finder det ikke tilfredsstillende, at der i flere kommuner har manglet dokumentation på sagerne. Det har været uklart, hvilke forvaltninger der har viden om kvinder og børns ophold. Hvis forretningsgangene internt mellem kommunens forvaltninger er uklare, er der risiko for, at kommunen ikke yder den hjælp, kvinder og børn har ret til.

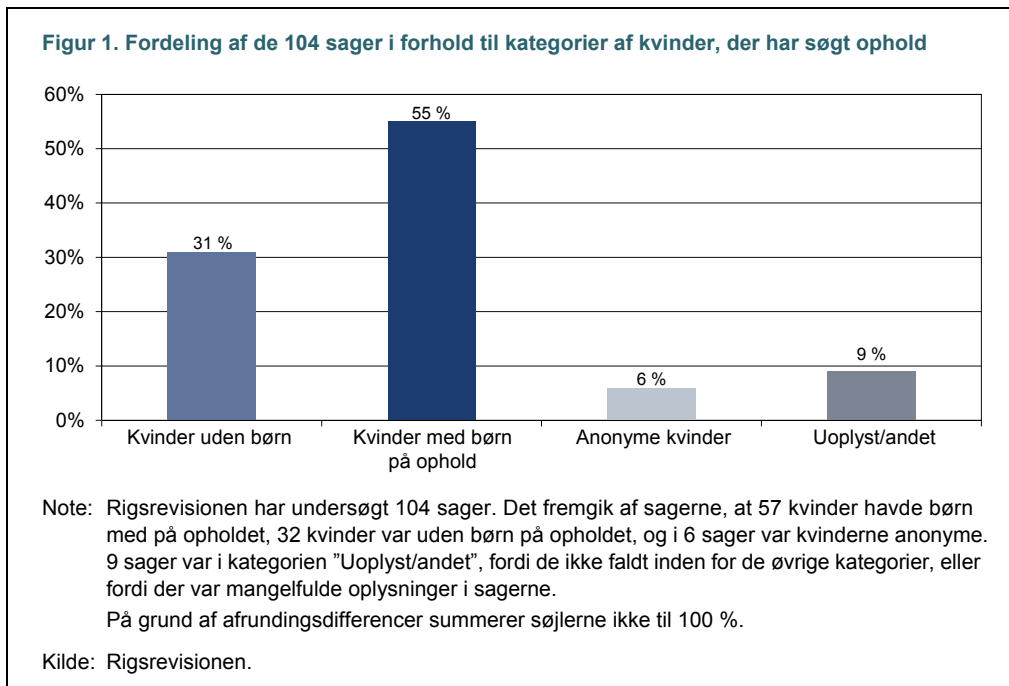
A. Kommunernes viden om kvinder og børns ophold på krisecentre

33. Rigsrevisionens undersøgelse har vist følgende:

- I 77 % af de gennemgåede sager fremgik det af dokumentationen, at kommunerne har haft viden om kvinder og børns ophold før eller under opholdet og dermed har haft mulighed for at yde den lovpligtige hjælp.
- Kommunerne har i 92 % af de relevante sager haft viden om, at et barn er med på krisecenter, før eller under opholdet. Kommunen har dermed haft mulighed for at tilbyde den hjælp, barnet har ret til efter serviceloven.
- For 16 % af kvinderne og 8 % af børnene bliver kommunerne først bekendt med deres ophold, efter det er afsluttet. I de fleste tilfælde er viden tilgået kommunen, når kommunen har modtaget en faktura (regning) for opholdet.
- Nogle kommuner har haft vanskeligt ved at tilvejebringe den dokumentation, som Rigsrevisionen har efterspurgt.
- I flere kommuner har det været uklart, hvilke forvaltninger og enheder der har viden om kvinder og børns ophold. Nogle kommuner har ikke haft faste interne procedurer for koordination mellem relevante forvaltninger og enheder.

Kommunernes viden

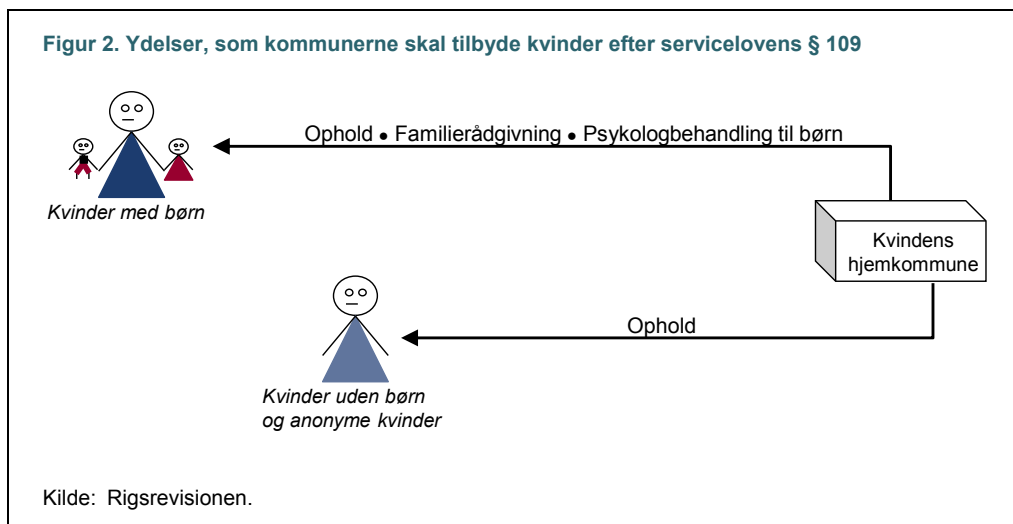
34. Rigsrevisionen har gennemgået 104 sager, som er et udvalg af de 8 kommuners sager. Figur 1 viser, hvordan sagerne fordeler sig i forskellige kategorier af sager om kvinder, der har søgt ophold på et krisecenter.



Det fremgår af figur 1, at i 55 % af sagerne har kvinderne haft børn med på opholdet, i 31 % af sagerne var der viden om, at kvinderne ikke har haft børn med. De 31 % kvinder, der ikke har haft børn med, kan godt have forældremyndighed over børn, som blot ikke har været med på krisecentret. I 6 % af sagerne har kvinderne valgt at være anonyme under deres ophold. Kommunerne har derfor ikke anden viden om opholdet end startdato, slutdato og fakturabeløb. I 9 % af sagerne – samlet i kategorien "Uoplyst/andet" – gælder det, at kvinderne har haft børn med, som de ikke er mor til, at kvinderne er gravide, eller at det af sagen ikke er fremgået af oplysningerne fra kommunerne, om kvinderne har haft børn med eller ej.

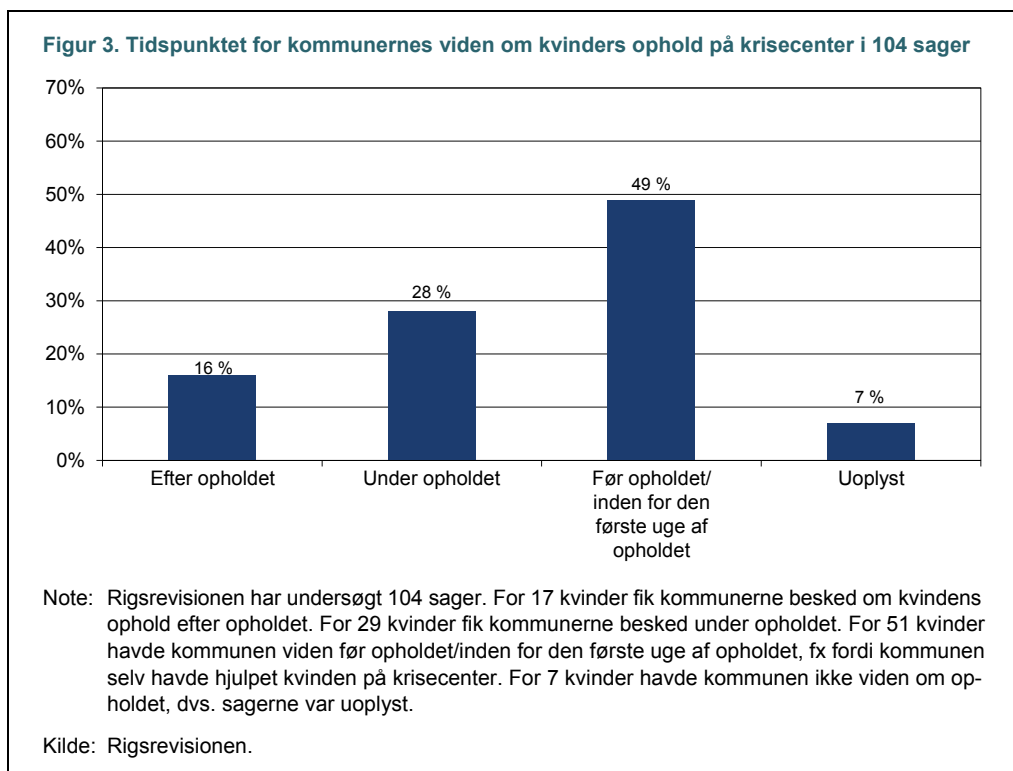
Kommunerne har – på grund af selvmødeprincippet og placeringen af visitationsretten hos krisecenterlederne – ikke nødvendigvis kendskab til kvinder og børns ophold på et krisecenter.

Kommunernes muligheder for at tilbyde kvinder og børn de ydelser, som følger af serviceloven, afhænger af, om kommunerne har viden om opholdet på krisecentret. Figur 2 viser de ydelser, som kommunerne efter servicelovens § 109 skal yde til kvinder uden børn og til kvinder med børn.



Det fremgår af figur 2, at kvindens hjemkommune har myndighedsansvaret. Kvinder med børn skal ud over ophold have tilbud om familierådgivning og psykologbehandling til børnene. Kvinder uden børn har ret til ophold efter serviceloven og kan være anonyme.

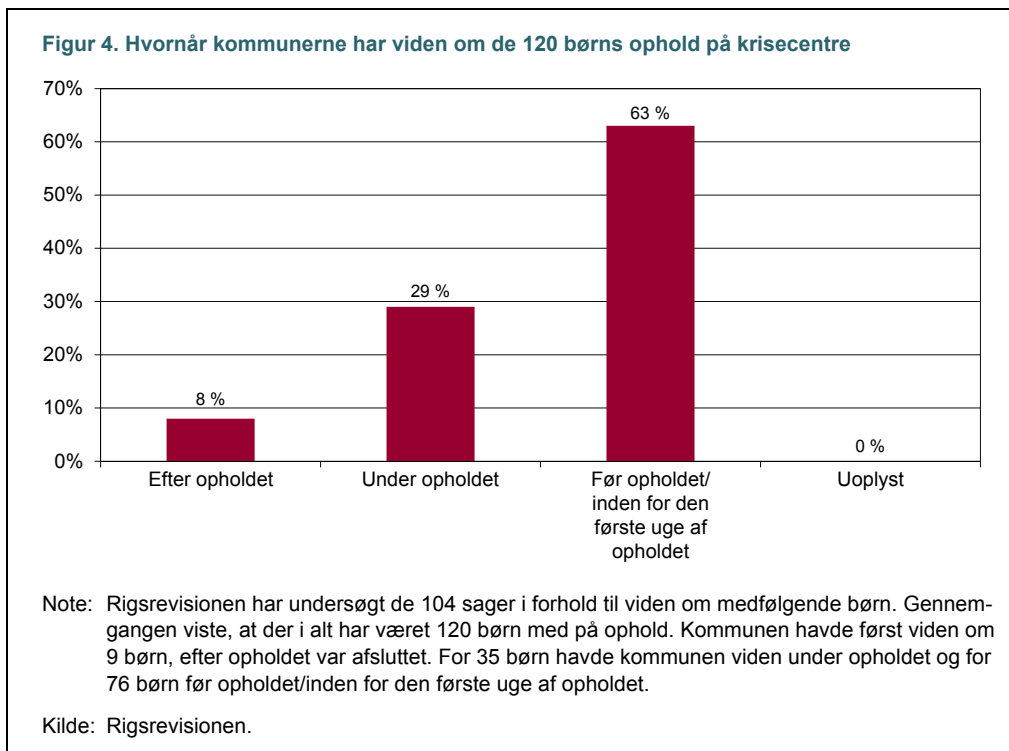
35. Rigsrevisionen har undersøgt, hvornår kommunerne har fået viden om kvindernes ophold, jf. figur 3.



Det fremgår af figur 3, at kommunerne for knap halvdelen (49 %) af kvinderne har viden om opholdet før opholdet/inden for den første uge af opholdet. I nogle tilfælde har kommunen selv henvist kvinden til et krisecenter og har derfor kendskab til kvindens situation før opholdet på krisecentret. For 28 % af kvinderne opnår kommunerne viden senere, men dog stadig i løbet af kvindernes ophold. Det betyder, at kommunerne i 77 % af tilfældene har den viden, der er nødvendig, for at de kan tilbyde kvinderne de ydelser, de har ret til efter servicelovens § 109.

Undersøgelsen har også vist, at kommunerne for 16 % af kvinderne først fik viden om opholdet, efter de var flyttet fra krisecentret. For hovedparten af disse kvinder fremgik det af dokumentationen, at viden om kvinder og børns ophold var tilgået kommunen via en faktura, hvilket også betød, at viden om årsager til ophold og eventuelt medfølgende børn ikke var til stede i kommunerne.

36. I 55 % af de sager, som Rigsrevisionen har gennemgået, har kvinderne haft børn med under opholdet. I alt har der været 120 børn med på krisecentre, dvs. nogle kvinder har haft mere end ét barn med. Figur 4 viser, hvornår kommunerne fik viden om, at børnene var med på et krisecenter.



Det fremgår af figur 4, at kommunerne ifølge dokumentationen på sagen har viden om 63 % af børnene før opholdet/inden for første uge af opholdet samt 29 % af børnene under opholdet. Det betyder, at kommunerne har viden om i alt 92 % af børnene (111 af de 120 børns ophold) enten før eller under opholdet. Kommunerne har dermed haft mulighed for at tilbyde disse børn psykologbehandling, mens de har opholdt sig på krisecentret. Kommunerne har samtidig haft mulighed for at vurdere, om børnene eventuelt har haft behov for yderligere støtte.

Undersøgelsen har videre vist, at kommunerne først fik viden om 8 % af børnenes ophold, efter de var flyttet fra krisecentret. Dokumentationen på sagerne viste, at der gik 11-52 dage, fra disse børn havde forladt krisecentret, til kommunen fik viden om deres ophold.

Social-, Børne- og Integrationsministeriet har oplyst, at Landsorganisation af Kvindekrisecentre er opmærksom på problemstillingen. Landsorganisationen har anbefalet, at der højst må gå 3 hverdage, fra kvinder kommer på et krisecenter, til kommunen skal kontaktes.

Dokumentation

37. Rigsrevisionen har i vurderingen af, om kommunerne har efterlevet servicelovens § 109, lagt vægt på, at afgørende skridt i sagsbehandlingen skal være dokumenteret. Bekendtgørelsen om refusion forpligter kommunerne til at sikre, at der for hver sag er en oversigtsjournal, summarisk dataoversigt og stamdata. Det indebærer, at der i sagerne skal være dokumentation for kommunens tilkendelse og ændring af ydelser, herunder familierådgivning og psykologbehandling.

Rigsrevisionen har konstateret, at det i nogle tilfælde har været vanskeligt for kommunerne at skaffe dokumentation for kommunernes handlinger. Kommunerne har givet forskellige forklaringer på årsagerne hertil. Fælles for kommunerne er, at dokumentation på en sag kan ligge i flere forskellige forvaltninger og systemer.

38. Som vist i figur 4 er der i 104 sager dokumentation for, at 120 børn havde ophold på krisecentre. I en mindre andel af sagerne har det dog ikke været muligt at klarlægge, om kvinderne har haft børn med under opholdet, bl.a. fordi nogle kvinder har valgt at være anonyme.

Koordination

39. De kommuner og krisecentre, som Rigsrevisionen har besøgt i forbindelse med undersøgelsen, har oplyst, at det kan være vanskeligt at finde frem til, hvem i kvindens hjemkommune der skal orienteres om opholdet. I de fleste kommuner kan flere forvaltninger være involveret i en sag om ophold på et krisecenter. Det er ikke i alle tilfælde klart, hvordan forvaltningerne videregiver viden om et ophold til andre relevante forvaltninger. Det gælder især de mindre kommuner, der kun har få sager årligt. Viden om, at en kvinde har taget ophold på et krisecenter, kan således være modtaget i kommunen, uden at det nødvendigvis registreres i kvindens eller barnets sag i den relevante forvaltning.

B. Kommunernes tilbud om psykologbehandling til børn

40. Rigsrevisionens undersøgelse har vist følgende:

- Rigsrevisionens gennemgang af sagsdokumentationen har vist, at 73 % af de børn, der har været med deres mor på krisecenter, ikke modtog psykologbehandling. For 46 % af børnene fremgik det ikke af dokumentationen, at de havde fået det lovpligtige tilbud om psykologbehandling.
- Kommunerne har myndighedsansvaret for at tilbyde psykologbehandling til børn, der følger med på et krisecenter. Hovedparten af de undersøgte kommuner forventer, at krisecentrene tilbyder børn psykologbehandling. Der er dog ingen af kommunerne i undersøgelsen, der systematisk følger op på, om krisecentrene også tilbyder denne ydelse.

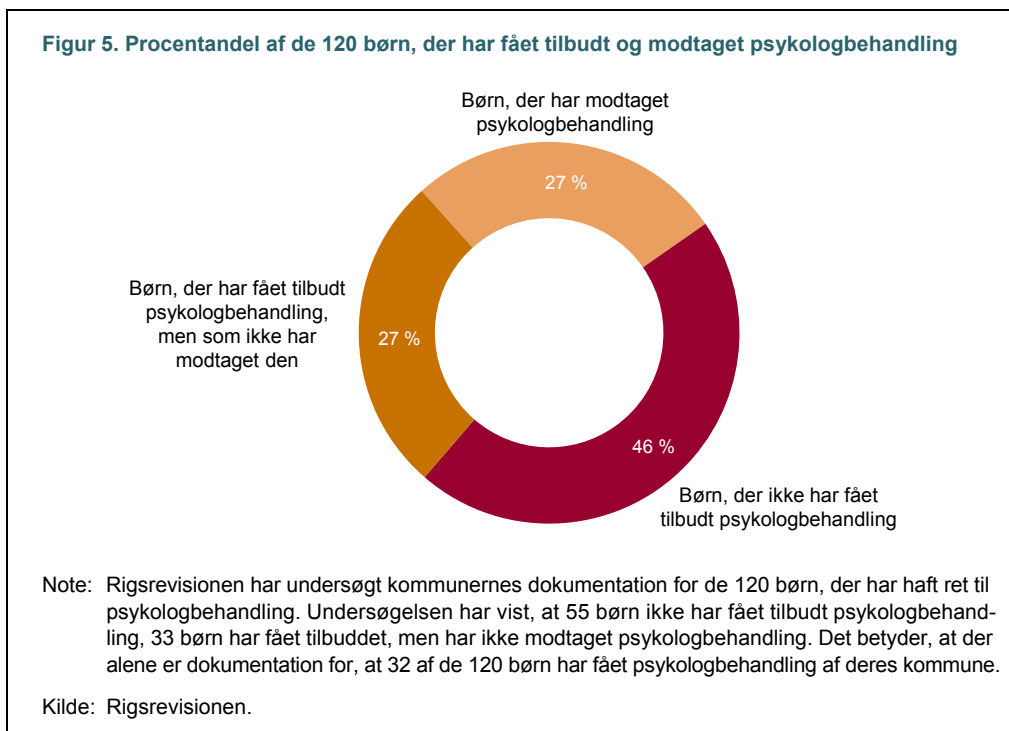
Psykologbehandling til børn

41. Børn på krisecentre skal have tilbud om psykologbehandling, så de kan få bearbejdet de voldsomme og traumatiserende oplevelser, som de ofte har haft inden opholdet på krisecentret. Kommunerne har ansvaret for at tilbyde hjælpen.

BOKS 2. SERVICELOVEN OM KRISECENTRE

Serviceovens § 109, stk. 5, fastslår, at kommunalbestyrelsen skal tilbyde psykologbehandling til alle børn, som ledsager moderen under dennes ophold i boformer efter denne bestemmelse. Behandlingen skal have et omfang på mindst 4 timer og op til 10 timer afhængigt af barnets behov. Behandlingen skal udføres af en autoriseret psykolog. Pligten til at tilbyde psykologbehandling gælder uanset opholdets varighed. Tilbuddet skal iværksættes under selve opholdet eller i umiddelbar forlængelse heraf.

Figur 5 viser, hvor mange af de 120 børn der har fået tilbudt og modtaget psykologbehandling ifølge kommunens dokumentation på sagerne.



Det fremgår af figur 5, at Rigsrevisionens gennemgang af kommunernes dokumentation for de 120 børn har vist, at 46 % af børnene ikke har fået tilbudt psykologbehandling. I alt 27 % af børnene har fået tilbudt psykologbehandling, men har ikke modtaget den. Det betyder, at der kun var dokumentation for, at 27 % af børnene har modtaget psykologbehandling. Når børn får tilbudt psykologbehandling og ender med ikke at modtage hjælpen, kan der være forskellige grunde til, at barnet trods tilbuddet ikke modtager psykologbehandling. Dokumentationen på sagerne viste, at moderen i ca. halvdelen af sagerne afslog at give samtykke til psykologbehandling. På de resterende sager fremgik det ikke af dokumentationen, hvorfor barnet ikke havde modtaget behandling.

Nogle kommuner har forklaret, at årsagerne til, at børn ikke får tilbudt psykologbehandling, kan være:

- *Kommunen har skønnet, at tilbuddet ikke er relevant på grund af barnets alder.* Servicelovens § 109, stk. 5, omfatter alle børn og unge under 18 år. Tanken er, at psykologbehandlingen ydes til moderen, hvis barnet er for ungt til selv at modtage psykologbehandling.
- *Kommunen forventer, at krisecentrene tilbyder børnene den psykologbehandling, som de har ret til.* Rigsrevisionen har ved besøg i kommunerne fået oplyst, at hovedparten af kommunerne hverken har faste procedurer for at følge op på, om krisecentrene tilbyder børnene hjælpen, eller konkrete aftaler med krisecentrene om, at de yder behandlingen. Kun de 2 kommuner, der har kommunale krisecentre, har procedurer for, at krisecentrene tilbyder psykologbehandling. Enkelte kommuner har oplyst, at de sikrer sig, at børnene har fået tilbuddet, hvis kommunen selv har kontakt med kvinderne, fx via en familierådgivning. Sagsgennemgangen i kommunerne har imidlertid vist, at der ikke var dokumentation for kommunernes opfølgning i sagerne for de 46 % af børnene, der ikke har fået tilbuddet.

42. Social-, Børne- og Integrationsministeriet har oplyst, at kommunen godt kan have iværksat andre foranstaltninger over for barnet end psykologbehandlingen som følge af, at kommunen fx modtager en underretning fra krisecentret eller andre aktører i barnets liv.

§ 50-undersøgelse (serviceloven)

En § 50-undersøgelse kan blive gennemført af kommunen – eventuelt ved brug af en psykolog/psykiater – når det vurderes, at et barn eller en ung har brug for særlig støtte. Undersøgelsen skal afdække, hvilke problemer og ressourcer der er hos barnet og i familien.

§ 50-undersøgelsen er en socialfaglig vurdering, ikke en behandling.

I en række af de sager, som Rigsrevisionen har gennemgået, har kommunerne da også haft iværksat andre foranstaltninger over for børnene – enten før, under eller efter krisecenteropholdet – fx anden psykologbehandling. Kommunerne kan også være i gang med at udarbejde en § 50-undersøgelse for at få en begrundet vurdering af, om der er behov for at iværksætte foranstaltninger for at hjælpe barnet eller familien.

Det fremgår imidlertid af lovbemærkningerne til serviceloven, at kommunen skal have vurderet, at psykologbehandlingen til barnet kan være til skade for barnet, for at kommunen kan undlade at give et barn tilbud om psykologbehandling. Det gælder uanset andre foranstaltninger og behandlingsforløb, der er iværksat over for det enkelte barn. Kommunen skal altså i hver enkelt sag vurdere, om psykologbehandlingen vil forstyrre andre indsatser. Kun i disse tilfælde kan kommunen undlade at iværksætte psykologbehandling af et barn, som har ophold på et krisecenter.

C. Kommunernes tilbud om familierådgivning

43. Rigsrevisionens undersøgelse har vist følgende:

- 81 % af de kvinder, der har haft ret til familierådgivning, har ikke modtaget rådgivningen. I 65 % af tilfældene skyldes det, at kvinderne ikke har fået tilbuddet.

Tilbud om familierådgivning

44. Serviceloven fastlægger, at kommunerne skal tilbyde kvinder med børn, der har taget ophold på et krisecenter, støtte og vejledning fra en familierådgiver. Familierådgiveren skal være den gennemgående og koordinerende person, som familien kan støtte sig til. Formålet med rådgivningen er at bidrage til, at kvinder kan få en ny og mere stabil tilværelse.

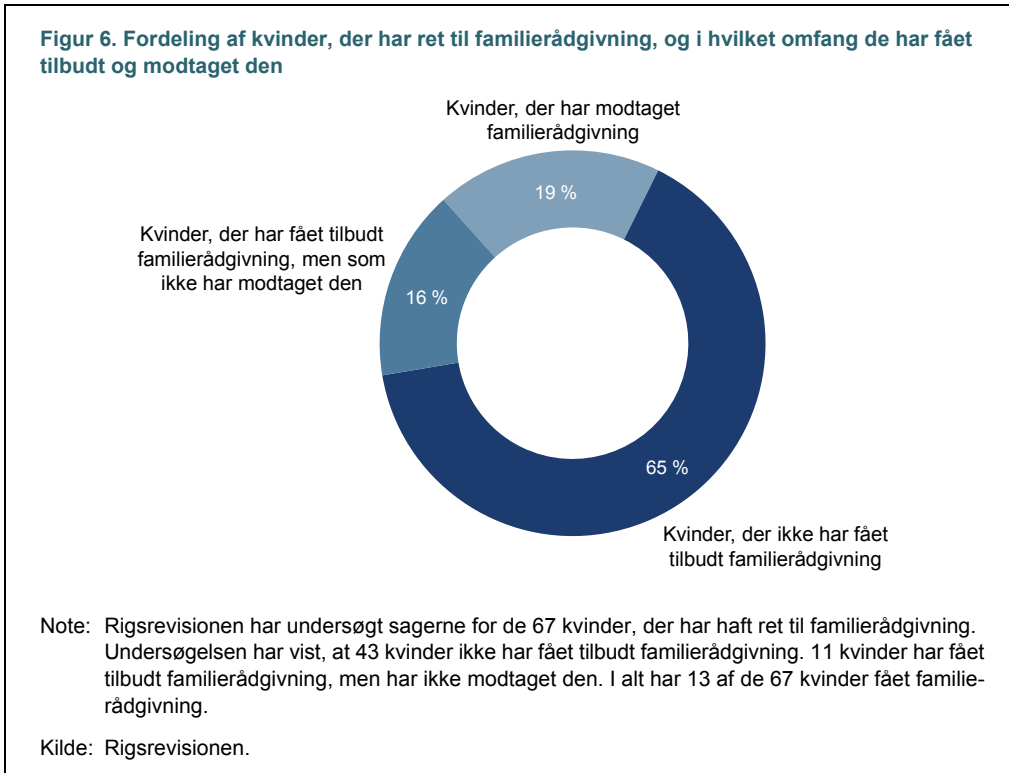
BOKS 3. SERVICELOVEN OM KRISECENTRE

Servicelovens § 109, stk. 4, fastslår, at kommunalbestyrelsen skal tilbyde støtte og vejledning fra en familierådgiver til kvinder med børn på boformer efter denne bestemmelse. Rådgivningen gives i forhold til bolig, økonomi, arbejdsmarked, skole, daginstitutioner, sundhedsvæsen mv. og skal understøtte de enkelte dele i kommunalbestyrelsens øvrige tilbud. Rådgivningen iværksættes, når forberedelsen til udflytning fra boformen påbegyndes, og indtil kvinderne og børnene er etableret i egen bolig.

I serviceloven og vejledningen hertil er der fastlagt meget konkrete og detaljerede beskrivelser af indholdet af familierådgivningen, som kommunerne skal tilbyde kvinder. Familierådgivningen skal starte, når "forberedelsen til udflytning fra boformen påbegyndes", og fortsætte, indtil kvinder og børn er etableret i egen bolig. Familierådgivningen skal så vidt muligt sættes i gang, inden kvinden flytter fra krisecentret, men der er ikke noget til hinder for, at rådgivningen først startes op, når kvinden er flyttet. Familierådgiveren kan mødes med familien efter behov – gennemsnitligt op til 2 timer om ugen i 6 måneder.

45. Tilbuddet om familierådgivning omfatter kvinder, der har børn. Social-, Børne- og Integrationsministeriet har oplyst, at det også gælder kvinder, der har forældremyndighed over børn, der ikke er med på krisecentret, og at reglen følger af ministeriets breve til kommunerne. Det betyder, at det er afgørende, om kommunerne ved, at kvinderne er på krisecenter, og om de har børn, som de har forældremyndighed over.

46. Figur 6 viser de sager, som Rigsrevisionen har gennemgået, hvor kvinder har haft ret til familierådgivning, fordi de har børn – fordelt efter kategorierne a) kvinder, der ikke har fået tilbudt familierådgivning, b) kvinder, der har fået tilbudt familierådgivning, men som ikke har modtaget den og c) kvinder, der har modtaget familierådgivning.



Det fremgår af figur 6, at 65 % af de af kvinder, der har ret til familierådgivning, ikke har fået tilbuddet, 16 % af kvinderne har fået tilbudt familierådgivning, men ikke har taget imod det. Undersøgelsen har vist, at der er dokumentation for, at 19 % af kvinderne har modtaget den familierådgivning, som anses for at være et væsentligt element i at hjælpe kvinder og børn videre til en tilværelse uden vold.

For den ene halvdel af kvinderne, som fik tilbudt familierådgivning, men hvor der ikke er modtaget familierådgivning, er der ikke begrundelse i sagen for, hvorfor de ikke har modtaget rådgivningen. Den anden halvdel af kvinderne har afslået tilbuddet.

V. Social-, Børne- og Integrationsministeriets bidrag

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at Social-, Børne- og Integrationsministeriet har orienteret kommunerne om deres opgaver og ansvar på området flere gange, siden kommunerne fik opgaven med krisecentrene i 2007.

Ministeriet følger løbende udviklingen på området gennem Socialstyrelsens årsstatistik om krisecentre, som baserer sig på indberetninger fra krisecentrene. Årsstatistikken og data på Tilbudsportalen indikerer, at der er store forskelle på krisecentrene, bl.a. i forhold til antal ansatte, ydelser, takster og antal frivillige. Forskelligheden i krisecentrenes tilbud kan være en styrke, hvis det modsvarer de forskellige behov, som kvinder og børn i krise har. Ministeriet har dog ikke analyseret dette og vurderet, om krisecentrenes indsatser imødekommer behovet.

Ministeriet har undervejs i undersøgelsen oplyst, at ministeriet har igangsat en større evaluering af krisecentrene. Evalueringen forventes afsluttet i 2015.

Ministeriet har evalueret implementeringen af familierådgivningen i 2010. I høringen af beretningsudkastet har ministeriet oplyst, at ministeriet i november 2013 har konstateret, at 12 kommuner ikke har implementeret ordningen tilfredsstillende. Ministeriet forventer at følge op på familierådgivningen i forbindelse med evalueringen af krisecentrene.

Ministeriet har også evalueret ordningen med psykologbehandling til børn, men har imidlertid ikke vurderet, om kommunerne konkret har sikret, at tilbuddene bliver givet.

A. Ministeriets indsatser i forhold til kommuner og krisecentre

47. Rigsrevisionens undersøgelse har vist følgende:

- Ministeriet har orienteret kommunerne om reglerne på området gennem vejledninger til serviceloven og en række breve.
- Ministeriet har også fulgt op med breve, som præciserer over for kommunerne, når ministeriet er blevet opmærksom på problemer med implementering af lovændringer, fx udvidelsen af familierådgiverordningen.

Ministeriets generelle vejledning af kommunerne

48. Social-, Børne- og Integrationsministeriets reaktionsmulighed i forhold til serviceloven og den kommunale styrelseslov er først og fremmest at henlede rette myndigheds opmærksomhed på relevante problemstillinger. Folketinget har siden 2007 justeret lovgivningen om krisecentre i flere omgange. Der er sket følgende ændringer:

- I 2007 overgik ansvaret for området fra amterne til kommunerne. Kommunerne fik også ansvaret for at udarbejde kvalitetsstandarder.
- I 2008 fik kommunerne pligt til at tilbyde psykologbehandling til børn over 6 år, der er med på et krisecenter. Samtidig blev der indført krav om, at de kommuner, der har krisecentre i kommunen, skal tilbyde familierådgivning til alle voldsramte kvinder med børn på krisecentre.
- I 2009 blev kravet om psykologbehandling til børn over 6 år udvidet, så ordningen fremefter også omfatter børn under 6 år, der følger med på et krisecenter.
- I 2010 blev ansvaret og handlepligten for ordningen om familierådgivning, som hidtil lå i de 36 kommuner, hvor der ligger krisecentre, udbredt til at omfatte alle 98 kommuner. Begrundelsen for ændringen var et ønske om at skabe sammenhæng mellem ansvar for at tilbyde bistand og betaling.

Social-, Børne- og Integrationsministeriet har i flere omgange orienteret kommunerne om lovændringerne på området. Det er sket gennem de generelle vejledninger til serviceloven, som ministeriet har udarbejdet i flere omgange, siden loven trådte i kraft i 1998. Seneste vejledning er fra 2011.

Ministeriet har orienteret kommunerne gennem en række breve:

- I 2007 orienterede ministeriet i samarbejde med KL kommunerne om de generelle forhold på krisecenterområdet efter strukturreformen, bl.a. om selvmødeprincippet, om kvinders ret til at være anonyme og betaling for ophold, og at kommunerne ikke måtte sætte tidsmæssige grænser for opholdet.
- I 2008 orienterede ministeriet kommunerne om kommunernes pligt til at føre driftstilsyn med de krisecentre, der ligger inden for kommunegrænsen, og kommunernes pligt til at opføre krisecentrene på Tilbudsportalen.
- I januar 2011 henledte ministeriet kommunernes opmærksomhed på ændringen af serviceloven, der har medført, at alle kommuner er forpligtede til at tilbyde familierådgivning og har pligt til også at tilbyde familierådgivning til kvinder, der har forældremyndighed over børn, som ikke er med på krisecentret.
- I maj 2011 præciserede ministeriet over for kommunerne, at det er alle kommuner, der skal tilbyde familierådgivning – også kommuner, der ikke har krisecentre i kommunen.

B. Ministeriets overvågning og evaluering af indsatsen på krisecentre

49. Rigsrevisionens undersøgelse har vist følgende:

- Ministeriets viden om området, herunder Socialstyrelsens årsstatistik, bygger på oplysninger indsamlet fra krisecentrene.
- Socialstyrelsens årsstatistik og Tilbudsportalen indikerer, at der er store forskelle på krisecentrene, bl.a. i forhold til antal ansatte, ydelser, takster og antal frivillige.
- Ministeriet er bekendt med, at der er væsentlige forskelle på de tilbud og ydelser, som krisecentrene tilbyder kvinder og børn. Ministeriet har ikke evalueret kvaliteten og effekten af indsatsen på krisecentrene.
- Ministeriet har evalueret psykologordningen til børn i april 2013. Evalueringen bygger i et vist omfang på skøn fra kommunerne om, hvorvidt børnene har modtaget psykologbehandling. Ministeriet har ikke fulgt op på evalueringen direkte over for kommunerne.
- Ministeriet har understøttet og fulgt implementeringen af familierådgiverordningen i kommunerne tæt. Ministeriet har i høringen af beretningsudkastet oplyst, at der fortsat er 12 kommuner, som ikke har implementeret ordningen tilfredsstillende. Ministeriet forventer at følge op over for de konkrete kommuner ved at tilbyde temadage om familierådgivning.
- Ministeriet har endvidere i høringen af beretningsudkastet fremhævet, at regeringen og KL som led i aftalen om kommunernes økonomi for 2014 vil igangsætte en analyse af reglerne for ophold på bl.a. krisecentre og en analyse af kommunernes praksis og styringsmuligheder på området.

Ministeriets vidensindsamling (årsstatistikken)

50. Social-, Børne- og Integrationsministeriet har pligt til at føre tilsyn med og holde sig orienteret om, hvordan den sociale lovgivning bliver administreret i kommunerne over for borgerne, herunder i forhold til krisecentrene.

51. Socialstyrelsen udarbejder i samarbejde med Landsorganisation af Kvindekrisecentre årsstatistikken for krisecentrene. Årsstatistikken bygger på indberetning af spørgeskemaer fra krisecentrene, men indeholder ikke oplysninger fra kommunerne. Den seneste årsstatistik er fra august 2013 og omfatter oplysninger fra ophold i 2012. Ministeriet har oplyst, at årsstatistikken indgår som en del af grundlaget for ministeriets opfølgning og bidrager til at belyse uhensigtsmæssigheder og problemstillinger på området.

52. Socialstyrelsens årsstatistik og Tilbudsportalen indikerer, at der er store forskelle på krisecentrene, bl.a. i forhold til antal ansatte og de ansattes uddannelsesmæssige baggrund, ydelser, takster og antal frivillige.

53. Nogle kommuner har angivet, at de anser forskellighederne i krisecentrene som en styrke, fordi det muliggør, at kvinder kan henvises til målrettede tilbud. Andre kommuner finder, at nogle krisecentre er meget dyre, og ønsker, at de kunne vælge alternative løsninger som fx at stille en nødtjenlig til rådighed. Der findes ingen samlet opgørelse over kvalitetsforskelle på krisecentrene – heller ikke en opgørelse over, om forskellighederne kan medføre, at indsatserne på nogle krisecentre er bedre end på andre.

Evaluering af krisecentrene

54. Social-, Børne- og Integrationsministeriet har oplyst, at årsstatistikken og ministeriets generelle kendskab til området tegner et billede af, at krisecentrenes organisering og ydelser er forskellige, fx med hensyn til rådgivning og socialpædagogisk støtte. Det er ikke nødvendigvis uhensigtsmæssigt, at der er forskel på, hvad de enkelte krisecentre tilbyder, da kvinder og børn kan have varierende behov, fx i forhold til sikkerhed.

Social-, Børne- og Integrationsministeriet har ikke undersøgt kvaliteten af krisecentrenes tilbud, og om centrenes forskellige ydelser modsvarer kvinder og børns behov. Ministeriet har i forbindelse med undersøgelsen oplyst, at krisecentrene vil blive evalueret i perioden 2013-2015. I evalueringen vil effekten af krisecentrenes indsats blive målt på en række indikatorer.

55. Social-, Børne- og Integrationsministeriet har i høringen af beretningsudkastet fremhævet, at det i regeringens aftale med KL om kommunernes økonomi for 2014 er aftalt at igangsætte en analyse af reglerne for ophold på bl.a. krisecentre og en analyse af kommunernes praksis og styringsmuligheder på området.

Evaluering af psykologbehandling til børn

56. Ankestyrelsen og Det Nationale Forskningscenter for Velfærd (SFI) har i april 2013 evalueret psykologbehandlingen til børn på krisecentre. Evalueringen omfatter kvinders, børns, psykologers og krisecentres oplevelser af, hvordan tilbuddet fungerer. Der er ved spørgeskema indhentet oplysninger fra kommunerne om implementering og anvendelse af psykologbehandling til børn på krisecentre. Evalueringen tager forbehold for kommunernes oplysninger om, i hvilket omfang børnene får psykologbehandling. Det skyldes, at halvdelen af de kommuner, der havde svaret på spørgeskemaet, ikke kunne oplyse eksakt, hvor mange børn der får psykologbehandling, og derfor har skønnet antallet. Social-, Børne- og Integrationsministeriet har oplyst, at ministeriet som opfølgning på evalueringen har drøftet resultaterne med Landsorganisation af Kvindekrisecentre. Ministeriet har oplyst, ministeren mundtligt gjorde KL opmærksom på undersøgelsen og dens resultater på et møde i april 2013.

Evaluering af familierådgivning

57. Social-, Børne- og Integrationsministeriet har fulgt op på kommunernes implementering af familierådgivningen. Socialstyrelsen gennemførte en evaluering af kommunernes implementering i perioden primo 2009 - ultimo 2010. Evalueringen viste, at der var problemer med at implementere familierådgivningen i kommunerne. Den viden gav anledning til, at ministeriet præciserede muligheden for at indgå delegationsaftaler mellem kommuner med handlepligt over for kvinder og børn på krisecentre og kommuner, hvor krisecentrene ligger.

Socialstyrelsen etablerede og faciliterede i perioden januar 2009 - juni 2012 et netværk af familierådgivere på tværs af kommunerne for at understøtte implementeringen af ordningen i kommunerne. Socialstyrelsen afholdt desuden flere temadage om emnet vold i familien i perioden primo 2012 - medio 2013 for at understøtte kommunernes varetagelse af opgaver på området.

Endelig indsamler Socialstyrelsen oplysninger om kommunernes familierådgivere. Ministeriet har oplyst, at 53 kommuner ultimo april 2012 havde meldt oplysninger på én eller flere familierådgivere ind til Socialstyrelsen. Socialstyrelsen tog i juni 2013 kontakt til de resterende 45 kommuner for at afdække, om de havde implementeret ordningen.

Social-, Børne- og Integrationsministeriet har via Socialstyrelsen i løbet af Rigsrevisionens undersøgelse igen fulgt op på, hvor mange kommuner der har implementeret ordningen. Ministeriet har i høringen af beretningsudkastet oplyst, at 85 kommuner pr. november 2013 har implementeret ordningen om familierådgivning, mens 12 kommuner ikke har implementeret ordningen tilfredsstillende. For én kommune kender ministeriet ikke implementeringsgraden.

En delegationsaftale er en aftale mellem den kommune, hvor kvinden opholder sig på krisecentret, og den kommune, som er kvindens hjemkommune. Aftalen betyder, at opholdskommunen giver kvinden en ydelse, som kvindens hjemkommune betaler for i form af refusion mellem de 2 kommuner, jf. lov nr. 550 af 2. maj 2010 om ændring af lov om retssikkerhed og administration på det sociale område og lov om social service.

Social-, Børne- og Integrationsministeriet har oplyst, at Socialstyrelsen vil følge op på undersøgelsen ved at tilbyde undervisning om familierådgivningsordningen på en temadag til de 12 kommuner, som efter en samlet vurdering ikke kan anses for at have implementeret ordningen tilstrækkeligt, ligesom styrelsen vil tage stilling til undervisningsbehovet i den kommune, som ikke har svaret på styrelsens henvendelser i forbindelse med undersøgelsen i efteråret 2013. Ministeriet har oplyst, at resultatet af opfølgningen på implementeringen af familierådgivningen vil indgå i den generelle evaluering af kvindekrisecentrene, som Socialstyrelsen har iværksat medio 2013, og som forventes at være afsluttet ultimo 2015.

Rigsrevisionen, den 15. januar 2014

Annie Nørskov
fg.

/Henrik Berg Rasmussen

Bilag 1. Lovændringer og regeljusteringer på området siden 2004

Marts 2004	Krisecentrenes virksomhed blev præciseret som led i satspuljeaftalen for 2003. Krisecentrene bliver udskilt fra lovparagraf om forsorghjem og herberger og får sin egen lovparagraf i lov nr. 222 af 31. marts 2004 om social service.
Januar 2007	Lovansvaret overgår fra 1. januar 2007 fra amter til kommuner som led i aftale om strukturreform fra 2004. Krav om, at kommunerne udarbejder kvalitetsstandarder for krisecentrene, følger af bekendtgørelse nr. 631 af 15. juni 2006 om kvalitetsstandard for kvindekrisecentre efter § 109 i lov om social service.
Juli 2008	Kommunerne får pligt til at tilbyde 4-10 timers psykologbehandling til alle børn over 6 år og unge, der tager ophold på et krisecenter sammen med deres mor, jf. § 109, stk. 5, i serviceloven, jf. lovforslag som vedtaget ved lov nr. 549 af 17. juni 2008 om social service og lov om friskoler og private grundskoler mv.
August 2008	Kommuner, der har krisecentre beliggende i kommunen, får pligt til at tilbyde koordinerende familierådgivning til alle voldsramte kvinder med børn på krisecentre, jf. servicelovens § 109, stk. 5 (36 beliggenhedskommuner).
Januar 2009	Kommunernes pligt udvides fra at tilbyde psykologbehandling til børn over 6 år til også at omfatte børn under 6 år. Der bliver samtidig afsat satspuljemidler til at evaluere ordningen, jf. vejledning 4 til serviceloven.
August 2010	Som led i kommuneaftalen for 2010 bliver ansvaret for at tilbyde koordinerende familierådgiverordning udbredt fra kun at omfatte beliggenhedskommunerne til at omfatte alle 98 kommuner. Herefter skal alle kommuner tilbyde kvinder med børn på krisecentre koordinerende familierådgivning. Baggrunden for ændringen følger af et ønske om at sikre sammenhæng mellem visitationskompetence og finansieringsansvar.
Januar 2011	Ministeriet vejleder kommunerne om, at kvinder, der har forældremyndighed over børn – også hvor børnene ikke har været med på krisecenter – bør være omfattet af tilbuddet om koordinerende familierådgivning, jf. brev til kommunernes socialchefer af januar 2011.

Bilag 2. Ordliste

Delegationsaftale	En aftale mellem den kommune, hvor kvinden opholder sig på krisecentret, og den kommune, som er kvindens hjemkommune. Aftalen betyder, at opholdskommunen giver kvinden en ydelse, som kvindens hjemkommune betaler for i form af refusion mellem de 2 kommuner, jf. lov nr. 550 af 2. maj 2010 om ændring af lov om retssikkerhed og administration på det sociale område og lov om social service.
Driftsorienteret tilsyn	Kommunerne varetager i henhold til servicelovens § 148 a det generelle driftsorienterede tilsyn med krisecentrene, dvs. fører tilsyn med driften, men ikke med de ydelser, som krisecentret yder.
Familierådgivning	Kommunerne skal tilbyde kvinder med børn, der har taget ophold på et krisecenter, støtte og vejledning fra en familierådgiver. Familierådgiveren skal være den gennemgående og koordinerende person, som familien kan støtte sig til.
Landsorganisation af Kvinde-krisecentre (LOKK)	En frivillig og uafhængig organisation, som varetager krisecentrenes interesser. De fleste krisecentre er medlem af foreningen.
Myndighedsansvar (handlepligt)	Herved forstås, hvilken offentlig myndighed – her kommunen – som efter en konkret lov har pligt til at handle på en given oplysning.
§ 50-undersøgelse (serviceloven)	En § 50-undersøgelse kan blive gennemført af kommunen – eventuelt ved brug af en psykolog/psykiater – når det vurderes, at et barn eller en ung har brug for særlig støtte. Undersøgelsen skal afdække, hvilke problemer og ressourcer der er hos barnet og i familien. § 50-undersøgelsen er en socialfaglig vurdering, ikke en behandling.
Refusion	Reglerne om refusion fremgår af bekendtgørelse nr. 195 af 27. februar 2013 om statsrefusion og tilskud samt regnskabsaflægning og revision på Social- og Integrationsministeriets, Beskæftigelsesministeriets, Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikters og Ministeriet for Børn og Undervisnings ressortområder.
Selv mødeprincippet	Sikrer, at kvinderne kan søge et krisecenter på alle tider af døgnet og få ophold, hvis lederen af krisecentret vurderer, at kvinderne falder inden for målgruppen. Kvinderne kan have børn med på krisecentret. Det er dermed ikke kommunen, som vurderer, om kvinderne falder inden for målgruppen. Selv mødeprincippet understøtter også kvinderne mulighed for at være anonyme.
Socialtilsynet	Kommunalbestyrelsen i følgende kommuner varetager efter lov nr. 608 af 12. juni 2013 om socialtilsyn opgaven med at godkende og føre driftsorienteret tilsyn med sociale tilbud: <ul style="list-style-type: none"> • Frederiksberg Kommune i Region Hovedstaden • Holbæk Kommune i Region Sjælland • Faaborg-Midtfyn Kommune i Region Syddanmark • Silkeborg Kommune i Region Midtjylland • Hjørring Kommune i Region Nordjylland.
Takster	Taksterne, der indberettes til Tilbudsportalen, bygger på retningslinjerne i: <ul style="list-style-type: none"> • serviceloven • bekendtgørelse om Tilbudsportalen samt om godkendelse af og tilsyn med visse private tilbud • bekendtgørelse om omkostningsbaserede takster for kommunale tilbud.
Tilbudsportalen	Tilbudsportalen blev etableret i forbindelse med kommunalreformen i 2007. Tilbudsportalen er en landsdækkende, statslig internetbaseret database med oplysninger om kommunale, regionale og private tilbud på det sociale område. Tilbudsportalen drives af Socialstyrelsen og indeholder oplysninger om bl.a. pris på de konkrete tilbud.
Underretningspligten	Fremgår af servicelovens § 153. Loven forpligter personer, som udfører offentlige opgaver, om at underrette kommunen, hvis de får kendskab til eller har grund til at tro, at et barn eller en ung under 18 år kan have behov for særlig støtte.