

Moss kommune

Krisesenter for Østfold

Kostnader og struktur

RAPPORT

25. april 2013

Oppdragsgiver: Moss kommune
Rapport nr.: 7989
Rapportens tittel: Krisesenter for Østfold – kostnader og struktur
Ansvarlig konsulent: Kaare Granheim
Kvalitetssikret av: Bjørn Brox
Dato: 25. april 2013

Innhold

1	SAMMENDRAG	7
2	INNLEDNING MED UTGANGSPUNKTET FOR PROSJEKTET	9
	2.1 KORT OM KRISESENTRENE HISTORIE I NORGE	9
	2.2 KRAVET TIL KRISESENTRENE I LOVEN	10
	2.2.1 Tjenester og tiltak som inngår	10
3	ALTERNATIVE TILBUD	12
4	KRISESENTERBRUKERNE	13
	4.1 BRUKERNES OPPRINNELSE	13
	4.2 ALDERSFORDELING	13
	4.3 ARBEIDSTILKNYTNING	13
	4.4 REKRUTTERINGSVEI	14
	4.5 FYLKESVISE FORSKJELLER I BRUK AV KRISESENTERE	15
	4.6 TILBUDETS BETYDNING	16
	4.7 BRUKERE MED INNVANDRERBAKGRUNN	16
	4.8 AVSTANDEN TIL KRISESENTERET	18
5	DAGENS STRUKTUR OG ORGANISERING FOR KRISESENTERE I ØSTFOLD	20
	5.1 OVERSIKT	20
	5.2 KORT OM DE ENKELTE SENTRENE (ETTER SAMTALER)	20
	5.2.1 Eidsberg	20
	5.2.2 Moss	21
	5.2.3 Fredrikstad	22
	5.2.4 Sarpsborg	23
	5.2.5 Halden	23
	5.2.6 Oppsummering	24
	5.3 SAMLET KAPASITET OG OVERSIKT OVER BRUKERNE	24
	5.4 BRUKERE FRA ANDRE OMRÅDER OG BRUKERE SOM HENVISES UT AV FYLKET	25
	5.5 SAMMENLIGNING MED VESTFOLD	26
6	ØKONOMI	28
	6.1 SAMMENLIGNING MED FYLKENE PÅ ØSTLANDET	28
	6.2 BUDSJETTMODELL	29
	6.3 MODELLEN ANVENDT PÅ ØSTFOLD OG VESTFOLD	30
7	NY STRUKTUR PÅVIRKER BRUKEN OG ØKONOMIEN	31
	7.1 ENDRING I BRUKEN VED Å ERSTATTE DE FEM SENTRENE MED ETT SENTER	31
	7.2 ØKONOMISK VIRKNING FOR KOMMUNENE MED ETT SENTER	33
	7.3 MERKOSTNADER VED ALTERNATIVE TILTAK	33
8	BYGNINGSMESSIGE FORHOLD	37
	8.1 BEHOVET FOR AREAL VED SAMLING AV TILBUDET TIL ETT STED	37
	8.2 POTENSIALET FOR UTBYGGING VED EKSISTERENDE SENTRE	37
	8.2.1 Fredrikstad	37
	8.2.2 Sarpsborg	38
	8.3 VERDIEN AV NYBYGG I FORHOLD TIL EIENDOMMER SOM KAN FRIGJØRES	38
	VEDLEGG	39

Forord

Fra 1. januar 2010 ble krisesentertilbudet en lovpålagt oppgave for kommunene i Norge. Lov av 19. juni 2009 om kommunale krisesentertilbud pålegger alle landets kommuner ansvar for å tilby sine innbyggere et krisesentertilbud. Det statlige tilskuddet til krisesentertiltak er lagt inn i de kommunale rammene fra og med 2011. Det betyr at kommunene står for 100 % av driftsutgiftene ved landets krisesentre.

Alle kommuner skal ha et krisesentertilbud, enten i sin egen kommune eller i samarbeid med nabokommuner.

Ved innlemmelse av tilskudd til krisesentre fra og med 2011 fikk Østfold langt mindre tilskudd fra staten enn tidligere. Rådmannsutvalget i fylket har fått i oppdrag å utrede krisesenterstrukturen i fylket, med tanke på fremtidig effektiv organisering.

Vi har gjennomført en utredning som drøfter behovet for krisesentre og viser alternative modeller for drift. Det er vanskelig å vurdere effektene av omlegging, men vi har forsøkt å illustrere ulike konsekvenser. Arbeidet er i hovedsak utført av Kaare Granheim.

Vi takker for et interessant oppdrag, og vi takker for et konstruktivt samarbeid med senterlederne i form av intervjusamtaler. De har alle bidratt til å gi konsulenten forståelse av oppgavenes karakter og kompleksitet.

Konsulenten har deltatt på ett møte i styringsgruppen underveis i arbeidet, der det er gitt viktige innspill.

Høvik, 25. april 2013

Agenda Kaupang AS

1 Sammendrag

Østfold har fem krisesentre for kvinner. Tre av sentrene har også et tilbud for menn som er rammet av vold i nære relasjoner. Østfold har et større og mer distribuert tilbud av krisesentre enn noe annet sammenlignbart fylke. Sentrene har ulik historie. De fleste er etablert av frivillige og etter hvert blitt overtatt av kommunene. Sarpsborg er nå rent kommunalt, Moss og Indre Østfold er IKS. Halden er en stiftelse med eget styre, men er nært knyttet til Halden kommune. Krise- og incestsenteret i Fredrikstad er drevet av Stiftelsen Blå Kors Fredrikstad, med kontrakt fram til 2014 og to ganger to års opsjon på forlengelse. Fredrikstad har vertskommuneansvar på vegne av Hvaler og Fredrikstad for tilbudet til kvinner, og for ytterligere 13 andre kommuner når det gjelder tilbudet til menn.

Loven foreskriver at alle kommuner skal gi lavterskeltilbud til alle kvinner og menn og deres barn som trenger tilflukt og hjelp på grunn av vold i nære relasjoner. Det forutsettes at tilbudet er tilgjengelig hele døgnet, hele året.

Nasjonale tall for 2011 viser at 62 % av krisesenterbrukerne ikke er etnisk norske kvinner. Brukerne har gjennomgående lav utdanning, liten tilknytning til arbeidslivet og svake norskkunnskaper. Finansieringen av sentrene tar ikke hensyn til dette forholdet. Endringer er ikke vanskelige. Forslag til endring er utarbeidet. Det vil gi Østfold ca. 2 mill. kroner mer enn i dag.

Det viser seg at Østfold har stor tilstrømning av brukere, på grunn av forholdsvis mange kvinner i den aktuelle brukergruppen, og fordi Østfold tilbyr en helt annen distribusjon av tjenesten, rent geografisk, enn andre fylker. Østfold tar dessuten imot relativt mange brukere fra det statlige ROSA-prosjektet uten at dette kompenseres av staten.

Med utgangspunkt i en budsjettmodell for krisesentrene utført av Vista Analyse på oppdrag av BLD, og budsjettall for krisesentre i Østfold og Vestfold, har vi kunnet beregne kostnadene for sentrene i Østfold som funksjon av antall døgnbrukerne. Beregningen viser at driften av hvert senter er like effektivt i de to fylkene, enda Vestfold er det fylket på Østlandet som bruker minst til formålet. Østfold vil kunne spare mye på å redusere antall krisesentre. Analysen viser følgende muligheter og konsekvenser.

1. Ett senter for hele fylket vil medføre en besparelse på ca. 8 mill. kroner, forutsatt like mange brukere som nå.
2. Ettersom man kan vente at etterspørselen vil bli redusert med ca. 1/3 ved samling av aktiviteten til ett senter for hele fylket, vil driftsutgiftene bli ytterligere redusert med ca. 5 mill. kroner. Kommunenes driftsutgifter til formålet kan dermed bli redusert med i alt 13 mill. kroner.
3. Utvidelse av ett av sentrene i de to største byene vil medføre ekstra kostnader i størrelsesorden 1–2 mill. kroner i form av renter og avskrivninger. Kommunen kan til gjengjeld realisere verdier i de fire sentrene som eventuelt legges ned og selges, eller konverteres til andre formål.
4. Når flere barn ikke kommer til krisesentrene, selv om de lever i hjem med voldsutøvelse, kan det bety økte kostnader for barneverntjenesten. Det kan bli flere omsorgsovertakelser og store kostnader til plasseringer utenfor familien. 3–4 ekstra plasseringer pr. år kan koste like mye som det kommunene sparer ved å samle tilbudet på ett sted.

Kommunenes netto besparelser ved mulige innsparingene knyttet til krisesentre er dermed usikre.

Det foreligger en analyse¹ utført av Vista Analyse som viser at de samfunnsmessige kostnadene knyttet til vold i nære relasjoner er svært store. Vi har i samsvar med oppgaven begrenset oss til å se på de kommunaløkonomiske virkningene.

¹ R 2012/4 Samfunnsøkonomiske kostnader av vold i nære relasjoner

2 Innledning med utgangspunktet for prosjektet

Østfold har fem krisesentre, med noe ulik organisering. Indre Østfold og Mosse-regionen har sine krisesentre organisert som IKS – Fredrikstads og Hvalers tilbud drives etter anbud av Blå Kors Fredrikstad. Halden krisesenter er etablert som en stiftelse, mens senteret i Sarpsborg er en ordinær del av kommunens tjenesteapparat.

I forbindelse med omlegging av finansieringen av krisesentre fra 2011, opplevde kommunene i Østfold en kraftig reduksjon i overføringene fra staten.

Det har derfor vært behov for å få en oversikt over krisesentrenes kapasitet og behov, og oversikt over dagens brukere, økonomi, bygningsmessige forhold, kontrakter, sammenligning med relevante fylkeskommuner om mulige alternativer.

Hovedoppgaven for prosjektet er å finne fram til hvordan kommunene kan organisere krisesentrene i Østfold slik at de oppfyller lovens krav til lavest mulig kostnad. Det har dessuten vært ønskelig å belyse følgende spørsmål:

- Dagens struktur og organisering
- Samlet kapasitet – kostnader pr. plass
- Bygningsmessige forhold
- Kontraktsmessige forhold
- Sammenligning med relevante fylker
- Synliggjøre alternativ fremtidig, kostnadseffektiv drift

2.1 Kort om krisesentrenes historie i Norge

Ettersom krisesenter er en relativt lukket virksomhet, kan det være et godt utgangspunkt å kjenne litt til historien. Den som vil ha bred innsikt, anbefales å lese boken om krisesentrene skrevet av Jonassen, Sogn, Olsvik og Hjemdal (2008): *Kunnskap – kvalitet – kapasitet. En nasjonal utredning om krisesentrenes kompetanse og tilgjengelighet*. NKVTS rapport 2/2008.

Som med mange andre gode tiltak har krisesenterbevegelsen sett betydningen av større offentlig innsats. Etter å ha fått statlige tilskudd en periode, ble det spørsmål om fastere former for struktur og rammer.

I Ot.prp. nr. 96 (2008–2009) skriver regjeringen at: "Krisesentrenes opprinnelige visjon var at alt kvinner trengte, var en trygg bolig og støtte fra andre kvinnelige beboere og krisesentermedarbeidere. Man trodde dette ville være nok for å gjenvinne kontrollen over eget liv." Det var det ikke.

Gjennom praksis i 30 år har krisesentrene utviklet flere tilbud til brukerne. Krisesentersekretariatet har utarbeidet minimumsstandarder for innhold og hjelpetilbud. Organisasjonene har arbeidet med etiske retningslinjer mv.

Tilbudet krisesentrene gir er

- døgnåpne tilbud med råd og veiledning pr. telefon
- trygge midlertidige botilbud
- dagtilbud – til tidligere brukere av boligtilbudet og andre som ikke har behov for boligtilbud
- samtaler – individuelt og i form av selvhjelpsgrupper
- hjelp til å ta kontakt med og følge til hjelpeapparatet
- oppfølging i reetableringsfasen
- informasjon om vold i nære relasjoner til publikum, hjelpeapparatet og offentlige myndigheter

Kjernetilbudet til brukerne varierer fra senter til senter. Tilbud det enkelte kriesesenter gir, er avhengig av de økonomiske og organisatoriske rammevilkårene til sentrene, størrelse, brukergrupper og hjelpeapparatet i områdene.

Selv om kriesesentrene ble startet på privat initiativ og hadde mange frivillige medarbeidere, ble de allerede fra 1981 i hovedsak offentlig finansiert. Finansieringen av kriesesentrene har siden 1981 vært delt mellom staten og kommunene, fylkeskommunene og private. Statstilskuddet dekket ifra 1981 50 % av driftsbudsjettet.

I 2004 vedtok Stortinget at det statlige tilskuddet skulle øke fra 50 % til 80 % fra 2005. Bakgrunnen var et ønske om å gi kriesesentrene en tryggere økonomisk situasjon.

Statstilskudd på 80 % ble gitt på vilkår av at vertskommunen, det vil si den kommunen kriesesenteret ligger i, godkjente et budsjett som dokumenterer tilskudd tilsvarende 20 % av driftsutgiftene fra vertskommunen, og eventuelt andre kommuner eller andre offentlige bidragsytere. Kriesesentrene får fremdeles noe støtte fra private. Private gaver utløste ikke statstilskudd.

Alle kriesesentrene må ha en vertskommune. De fleste sentre har i tillegg flere kommuner med avtale. Den vanligste ordningen ser ut til å være at kommunene har avtale, og at en av kommunene eventuelt har avtale med privat kriesesenter dersom senteret ikke er kommunalt drevet. I 2007 gav 406 av de 434 kommunene i Norge støtte til kriesesenter. De beløp de ulike kommunene bruker til formålet, varierer mye.

2.2 Kravet til kriesesentrene i loven

Fra 1. januar 2010 trådte lov om kommunale kriesesentertilbud i kraft, og fra denne dato er kriesesentrene et tilbud også til voldsutsatte menn. Vi har gått gjennom Ot.prp. nr. 96 (2008–2009) og gjengir nedfor noen hovedpunkter fra proposisjonen.

2.2.1 Tjenester og tiltak som inngår

Intensjonen med loven har vært å sikre at kommunene tok ansvar for et godt og helhetlig tilbud til kvinner, menn og barn som blir utsatt for vold i nære relasjoner.

Telefonvakt hele døgnet

Det skal være døgnåpent tilbud om råd og rettledning pr. telefon (telefonvakt). Telefonvakten må ha kompetanse i å møte mennesker i krise og kunnskap om voldsutsatte, og hvilke reaksjoner de kan ha. Den rette kompetansen i denne brukerrettete funksjonen er svært viktig for at den voldsutsatte skal bryte ut av en voldelig relasjon.

Midlertidig bolig

Midlertidig bolig er et kriesesenter, eller et tilsvarende trygt og foreløpig døgntilbud. Her skal brukerne få støtte, veiledning og oppfølging. Boligtilbudet skal være tilgjengelig hele døgnet, alle dager og hele året.

Mange trenger hjelp til å få vurdert situasjonen, faren for at voldsbruken skal gjenta seg, og faren for liv og helse. Noen trenger støtte og hjelp til å håndtere traumer som har oppstått i forholdet. Omsorgspersoner vil ofte være i en kriesesituasjon som kan gjøre omsorgen for barn vanskelig, og vil ha behov for avlastning.

Et kriesesenter skal i utgangspunktet ikke gi behandling eller terapi. Det å bli møtt med omsorg og nestekjærlighet, og det at noen tar seg tid til å lytte, er det kriesesenterbrukerne skal legge vekt på. Det å møte andre voldsutsatte er et viktig aspekt ved kriesesentrene.

Lokalene må være tilrettelagt for ulike brukergrupper og sikre den fysiske og psykiske integriteten til den enkelte.

Et opphold bør vare så kort tid som mulig. Lengden på oppholdet må tilpasses den tiden det tar å gi brukerne støtte i forhold til andre nødvendige hjelpetiltak, og å få på plass nødvendig hjelp for reetablering.

Et krisesenter må ha tilstrekkelig kompetanse og kapasitet til å gi et forsvarlig og godt døgnbasert tilbud til voldsutsatte. Dette er lettere å få til når senteret eller boligtilbudet har en viss størrelse. Der tallet på brukere tillater det, bør de voldsutsatte få tilbud om å delta i gruppesamtaler og nettverksgrupper. Det kan også organiseres ulike kurs og arbeidstreningssprosjekt. Størrelsen og kapasiteten må veies opp mot at et krisesentertilbud må være tilgjengelig uten urimelig lang reiseavstand.

Dagtilbud

Dagtilbudet ved krisesentrene har utviklet seg over tid og er i dag en viktig og integrert del av virksomheten. Statistisk sentralbyrås rapportering fra krisesentrene viser at det er flere dagbrukere enn beboere, og det er etter hvert flere brukere som bare benytter dette tilbudet. Blant kvinner med etnisk norsk bakgrunn er det i dag flere som er dagbrukere enn beboere. Dagtilbudet er viktig også for mange beboere etter endt opphold på et krisesenter.

Kommunen er pålagt å sørge for et dagtilbud. Dagtilbudet skal også ha tilstrekkelig kompetanse og kapasitet til disse brukergruppene. Det er understreket at tilbudet så langt mulig skal være individuelt tilrettelagt.

Kommunen pålegges ansvar for gode rutiner, slik at brukerne får informasjon om sine rettigheter etter gjeldende regelverk, og hvilke andre tiltak de kan ha nytte av. Informasjonen kan gis både skriftlig og muntlig, og må så langt mulig tilpasses de individuelle forutsetningene mottakerne har ut fra alder, erfaring, kulturbakgrunn, språkbakgrunn mv. Det må også være rom for eventuelt å følge brukerne til møte med de relevante instansene, jf. § 3 i lovforslaget, som inneholder en forutsetning om nødvendig tolketjeneste.

Oppfølging i reetableringsfasen

Mange voldsutsatte har behov for tett oppfølging i reetableringsfasen. Mange har behov for psykososial oppfølging, hjelp til å etablere seg i ny bolig mv. Kommunene skal sørge for at brukerne får tilbud om oppfølging i reetableringsfasen.

I tillegg til etablerte tjenester etter andre lover, vil mange brukere ha nytte av mindre spesialiserte tiltak i reetableringsfasen, som oppfølgingssamtaler, hjemmebesøk og sosiale tiltak. Oppfølging i reetableringsfasen kan også gis i form av selvhjelpsgrupper og støttenettverk.

Lav terskel og ingen egenandel

Et viktig vilkår for at et krisesentertilbud skal fungere godt er at den som oppsøker tilbudet, ikke skal være nødt til å dokumentere behovet for hjelp. Slike krav kan føre til at en voldsutsatt ikke oppsøker hjelp, og konsekvensen blir at volden fortsetter.

Det skal ikke kreves egenandel for tjenesten, med unntak av eventuelle utgifter til mat til kostpris. Enkeltpersoner skal kunne vende seg direkte til et krisesenter. I utgangspunktet skal ingen voldsutsatte avvises ved et boligtilbud eller et dagtilbud. Hver bruker må få en individuell vurdering av sin situasjon og sine behov.

Krisesentertilbud skal ikke avgrenses til brukere som er bosatte i vertskommunen eller i samarbeidende kommuner.

3 Alternative tilbud

For å ha et bilde av situasjonen for brukerne kan det være et poeng å se hvilke andre tilbud som finnes med sikte på å gjøre forholdene bedre for mulige brukere.

Barnehus

Det er etablert barnehus i Hamar, Bergen (2007) og Kristiansand (2008). Det er også etablert barnehus i Trondheim og Tromsø (2009).

Husene er utstyrte for dommeravhør og for medisinske undersøkelser, og har rom for samtale/terapi. Barnet skal få alle de tjenestene det har behov for, i barnehus – ikke bli sendt fra sted til sted. Barnehus skal bygge opp kunnskap og kompetanse om overgrep mot barn på alle fagområder, slik at personalet kan gi råd og veiledning. Kompetansen skal utvikles i samarbeid med de regionale ressursentrene om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging.

Incestsentre og incesttelefonen

Det er 20 incestsentre i Norge. Sentrene gir tilbud om støtte på dagtid til voksne som har opplevd seksuelle overgrep, og til pårørende til utsatte barn og unge. Flere incestsentre gir også et eget tilbud til barn og unge. Noen sentre har også et tilbud om overnatting til brukerne. Fra 1. januar 2006 ble det innført lik finansieringsordning for incestsentre som for krisesentre, der 20 % tilskudd fra kommuner, fylkeskommuner og helseforetak utløser 80 % statlig tilskudd.

Høsten 2006 ble det etablert en landsdekkende hjelpetelefon for incestutsatte. Hjelpe-telefonen er døgnåpen og blir driftet av incestsenteret i Vestfold.

Dixi Ressurssenter

Det finnes to Dixi Ressurssenter i Norge, ett i Oslo og ett i Stavanger. Sentrene arbeider for å hjelpe voldtektsoffer og deres pårørende, spre informasjon om senskader og følgeskader etter voldtekt, og drive holdningsskapende arbeid. Dixi-sentrene arbeider etter metoden "hjelp til selvhjelp" og er et supplement til det offentlige hjelpeapparatet. Sentrene gir informasjon og støtte til voldtektsutsatte og familiene deres, og hjelper til med å opprette Dixi-samtalegrupper både for voldtatte og for pårørende. I tillegg driver sentrene holdningsskapende informasjonsarbeid rettet mot hjelpeapparatet, skoler og samfunnet for øvrig. Sentrene er aktive når det gjelder å skrive innlegg og delta i debatter i media, drive oppsøkende virksomhet og sette i gang kampanjer og markeringer. Dixi-sentrene finansieres på samme måten som krisesentrene.

Alternativ til Vold

Alternativ til Vold (ATV) er primært et tilbud til voldsutøvere og hadde i 2008 behandlingstilbud i åtte norske byer. Fire nye tilbud ble etablert i 2009.

Det eksisterer en del spesialiserte tilbud som tilbyr behandling til kvinner som er blitt utsatt for vold. Partnerprosjektet, som blir drevet i regi av ATV, er et tilbud om samtale rettet mot partnere eller tidligere partnere til de mannlige klientene ved ATV.

4 Krisesenterbrukerne

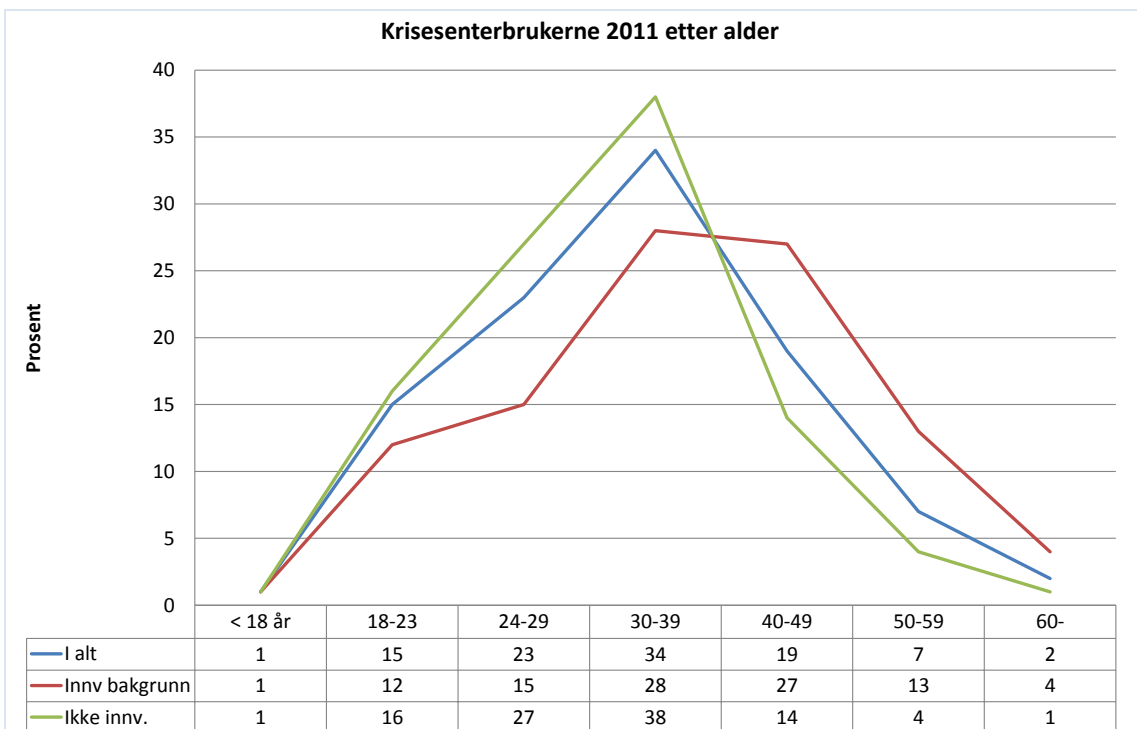
Fra den nasjonale statistikken kan det se ut til at både antall brukere og antall oppholdsdøgn har vært ganske stabilt siden 2004. Antall beboere svinger fra 1746 til 2075 i denne perioden. Det er ikke mulig å se noe entydig mønster i utviklingen.

4.1 Brukernes opprinnelse

BLD har i mange år benyttet markeds- og meningsmålingsinstituttet Sentio Research Group til å samle og systematisere data fra krisesentrene. Vi skal nedenfor gjengi data fra 2011. 62 % av kvinnene har utenlandsk bakgrunn (andelen har økt en del fra 2003, da den var 45 %). Dette betyr at utenlandske kvinner har svært stor hyppighet som brukere. Ved 11 av 46 sentre var andelen utenlandske brukere over 70 %. Det betyr likevel ikke at det bare er utenlandske *overgripere*. Andelen overgripere med utenlandsk bakgrunn utgjør ca. 50 %.

4.2 Aldersfordeling

Vi har nedenfor hentet tall vedrørende aldersfordelingen for norske og ikke etnisk norske i statistikken fra 2011.



Figur 4-1 Alderssammensetning for brukerne av krisesentrene 2011. Kilde: Sentio

Vi ser av figuren at brukerne av krisesentrene er kvinner fra 18 til 50 år, hvorav de utenlandske er noe eldre enn de norske. Bare 20 % bor alene. De fleste er gift eller samboere, og det er samboer/ektemann som er overgriper i de aller fleste tilfellene.

Av 67 000 overnattinger var 46 000 knyttet til brukere med innvandrerbakgrunn. Det betyr at denne gruppen står for ca. 69 % av alle overnattinger på norske krisesentre.

4.3 Arbeidstilknytning

Brukergruppen har alt i alt et noe perifert forhold til arbeidslivet. Statistikken for 2011 viser følgende tilknytning. (Det gjøres oppmerksom på at kategoriene ikke er gjensidig utelukkende og summen derfor kommer over 100 % i tabellene nedenfor.)

Tabell 4-1 Oversikt over brukernes tilknytning til arbeidslivet 2011. Kilde: Sentio

Arbeidstilkn�ytning	I alt
Arbeid full tid	18
Arbeid deltid	14
Arbeidssøker	8
Stønad/trygd/pensjon	34
Hjemmearbeidende	17
Under utdanning	11
Kurs	9
<i>I alt (>100 %)</i>	<i>111</i>

Tabellen viser at kvinnene har liten arbeidslivstilkn ytning. 18 % svarer at de har full jobb, og 14 % arbeider deltid. Alt i alt er 32 % i jobb heltid eller deltid. Det betyr at jobb-nettverket til brukerne er forholdsvis lite. Dette er ikke overraskende. Tilbudet er bygget for dem som har et svakt nettverk.

Dersom vi antar at brukere med stønad, trygd, pensjon eller hjemmearbeid har et svært begrenset nettverk, vil vi ut fra tallene si at det gjelder 51 % av brukerne.

4.4 Rekrutteringsvei

Det kan også være nyttig å vite hvordan brukerne er rekruttert. Statistikken skiller mellom eget initiativ og en rekke alternative instanser som har henvist eller bidratt til første opphold i et krisesenter.

Tabell 4-2 Initiativ til å oppsøke sentrene for dem som overnatter 2011. Kilde: Sentio

Initiativ	“Andel”
Eget initiativ	28
Politiet	18
Familie, venn, bekjent	14
Barnevern	9
Annet	9
Lege legevakt	6
NAV Sosialkontor	5
Annet krisesenter	4
Flyktningeinstans	5
Skole	4
Advokat	3
Helsesøster	1
Familievernkontor	1
Overgrepsmottak	0,3
Interesseforening	0,6
<i>I alt (N = 1939)</i>	<i>107,9</i>

Vi ser at ca. 28 % oppsøker senteret på eget initiativ. Andre, ikke-profesjonelle er ansvarlig for ytterligere ca. 15 %. Det betyr at den alminnelige kunnskapen om sentrene kan stå for opp mot ca. 50 % av rekrutteringen, dersom vi legger til grunn at det organiserte hjelpeapparatet over hele landet er noenlunde like godt kjent med krisesentertilbudet.

Det kan i prinsippet gjøre det mulig å øke dekningsgraden, eller oppmøtet med ca. 100 %, dersom senteret går fra ukjent til kjent utenfor hjelpeapparatet. Grad av tilgjengelighet og oppfatningene om egnethet i det profesjonelle apparatet, forsterker forskjellen fra fylke til fylke.

Det er mulig at nærhet til senteret kan være en viktig faktor i omgivelsenes kunnskap om sentertilbudet. Vi har undersøkt betydningen av nærhet til senteret på grunnlag av rekrutteringstall fra de store kommunene i Vestfold, som bare har ett senter, og finner at nærhet betyr mye for tilgangen på brukere. Vi skal først se på de fylkesvise forskjellene.

4.5 Fylkesvise forskjeller i bruk av krisesentre

Det viser seg at det er store fylkesvise forskjeller i bruk av krisesentre. Vi har hentet ut data fra statistikken som presenteres av Sentio hvert år. Tabellen nedenfor er summert pr. fylke og viser antall sentre, antall overnattinger i alt og antall brukere. Vi har tatt inn tall for innbyggerne, og beregnet både antall overnattinger pr. 1000 innbyggere og antall brukere pr. 10 000 innbyggere. Tabellen viser også gjennomsnitt for hele landet og gjennomsnitt for landet utenom Oslo.

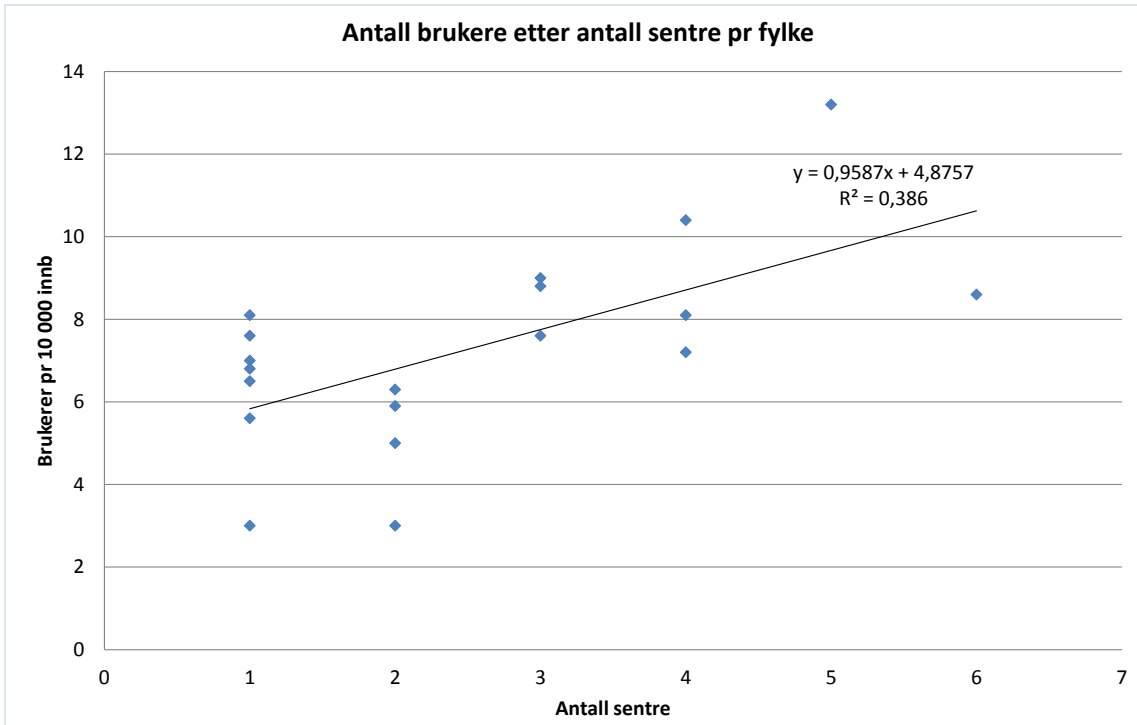
Tabell 4-3 Kjennetegn ved drift av krisesenter etter fylke 2011. Kilde: Sentio

Fylke	Antall krise-senter	Antall overnatt	Antall brukere	Dagbrukere	Innb. 31.12.11	Overnatt 1000 innb.	Brukere pr. 10 000 innb.
Østfold	5	15 481	368	174	278 352	55,6	13,2
Akershus	3	13 302	422	192	556 254	23,9	7,6
Oslo	1	10 815	430	372	613 285	17,6	7,0
Hedmark	3	6603	173	78	192 791	34,2	9,0
Oppland	2	4199	117	36	187 147	22,4	6,3
Buskerud	4	7888	277	177	265 164	29,7	10,4
Vestfold	1	6564	160	175	236 424	27,8	6,8
Telemark	1	2240	95	47	170 023	13,2	5,6
A-Agder	1	5597	72	71	111 495	50,2	6,5
V-Agder	1	9516	133	123	174 324	54,6	7,6
Rogaland	2	7254	260	130	443 115	16,4	5,9
Hordaland	2	6626	146	18	490 570	13,5	3,0
Sogn og Fjordane	1	2365	88	40	108 201	21,9	8,1
Møre og Romsdal	4	6506	183	139	253 117	25,7	7,2
S-Trøndel.	2	4396	148	52	297 950	14,8	5,0
N-Trøndel.	1	1530	40	5	133 390	11,5	3,0
Nordland	6	8972	205	143	238 320	37,6	8,6
Troms	4	3697	129	51	158 650	23,3	8,1
Finnmark	3	2791	65	38	73 787	37,8	8,8
<i>I alt</i>	<i>47</i>	<i>126 342</i>	<i>3511</i>	<i>2061</i>	<i>4 982 359</i>	<i>25,4</i>	<i>7,0</i>
<i>I alt uten Oslo</i>	<i>46</i>	<i>115 527</i>	<i>3081</i>	<i>1689</i>	<i>4 369 074</i>	<i>26,4</i>	<i>7,1</i>

Tabellen viser at Østfold har flest brukere pr. 10 000 innbyggere (13,2). De andre fylkene på Østlandet har fra 5,6 brukere i Telemark til 10,4 brukere i Buskerud pr. 10 000 innbyggere. I landet for øvrig er dekningsgraden fra 3 brukere (Hordaland og Nord Trøndelag) til 8,8 brukere (Finnmark) pr. 10 000 innbyggere.

4.6 Tilbudets betydning

Med fem sentre er det 55 700 innbyggere pr. senter i Østfold. I Hordaland er det 245 000 innbyggere pr. senter. Vi har undersøkt om antall innbyggere pr. senter kan ha noe å si for bruken, og det er en klar positiv sammenheng mellom bruken og fallende innbyggertall pr. senter i fylket. Det fremgår av figuren nedenfor.

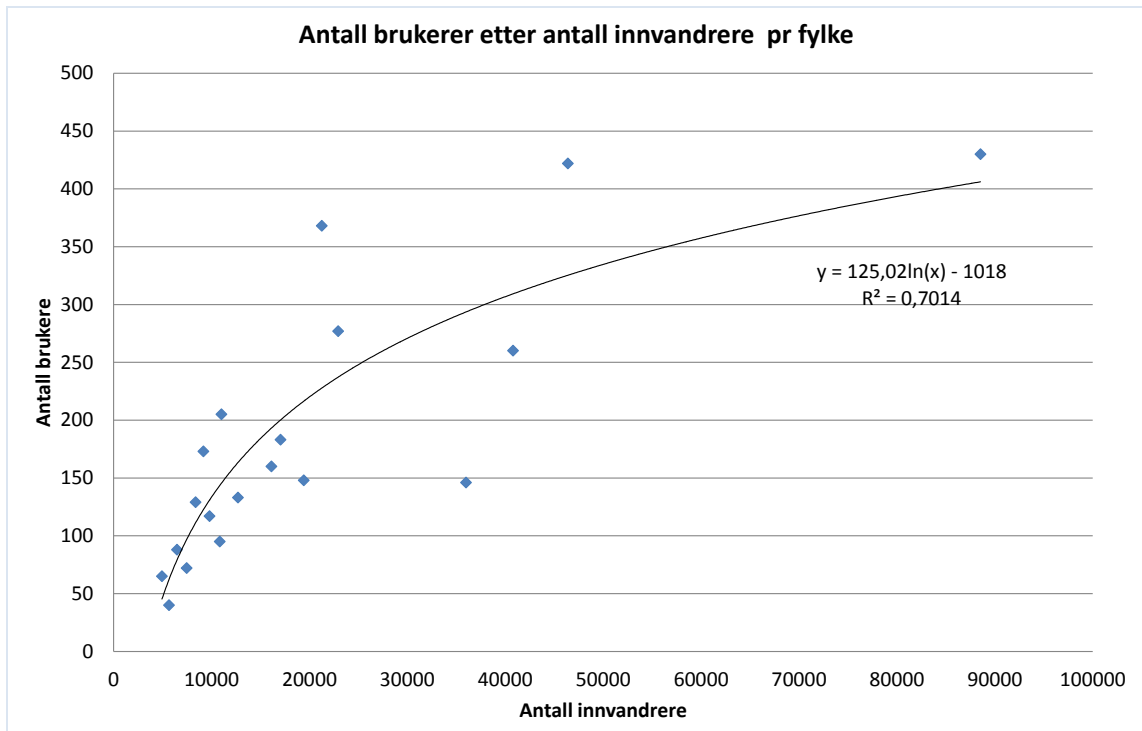


Figur 4-2 Antall brukere av døgnopphold etter antall sentre pr. fylke

Figuren viser at det er en viss statistisk sammenheng mellom bruken av sentrene pr. 10 000 innbyggere og antall sentre pr. fylke. Statistisk sett kan ca. 16 % av variasjonen i bruken knyttes til dette forholdet. Årsaken kan være at sentrene er bedre kjent jo flere brukere det er pr. fylke. Avstander kan også spille en stor rolle. Dette har vi undersøkt i Vestfold. Resultatet blir gjennomgått i kapittel 4.7. Vi skal først se på betydningen av innvandrere, ettersom de utgjør 62 % av brukerne.

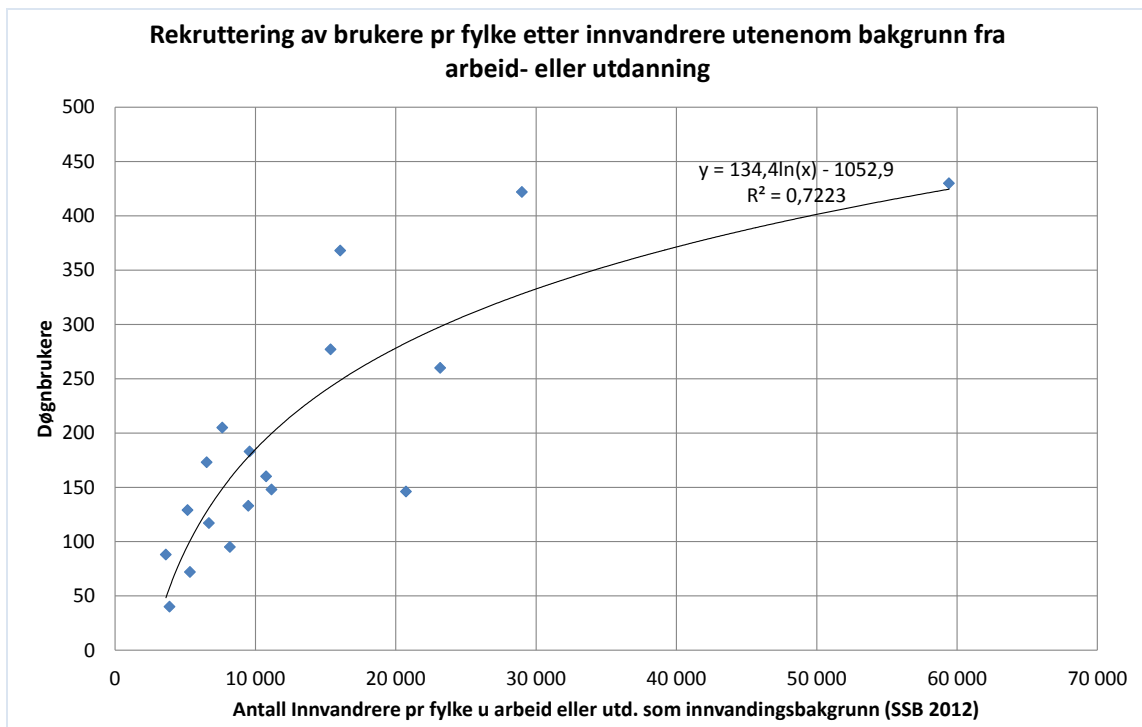
4.7 Brukere med innvandrerbakgrunn

Sentio oppgir at en økende andel av brukerne har innvandrerbakgrunn. Vi har sett på rekruttering til krisesentrene i forhold til antall innvandrere i alle fylkene, og det fremgår at bruken av sentrene er sterkt påvirket av andel innvandrere. Selv om det er kvinner i alderen 18–59 år som er den interessante brukergruppen, har vi her nøyd oss med å vise rekruttering pr. fylke i forhold til antall innvandrere i figuren nedenfor. Tallene er hentet fra SSBs oversikt over innvandrere fylke for fylke (se vedlegg), og omfatter alle med innvandrerbakgrunn som er kommet til landet eller født i perioden 1990–2011.



Figur 4-3 Antall døgnbukere etter antall innvandrere pr. fylke

Det viser seg at det er en svært god statistisk sammenheng mellom antall døgnbukere av krisesentre og antall innvandrere i fylket. Størrelsen på innvandrerbefolkningen forklarer ca. 50 % i variasjonen av antall døgnbukere pr. fylke. Ettersom vi også har opplysninger om at brukerne har lav utdanning og liten tilknytning til arbeidslivet, har vi dessuten sett om det påvirker resultatet om vi holder arbeidsinnvandring og utdanning tilknyttet innvandring utenfor. Resultatet er fremstilt i figuren nedenfor.



Figur 4-4 Rekruttering etter innvandring uten arbeids- eller utdanningstilknytning

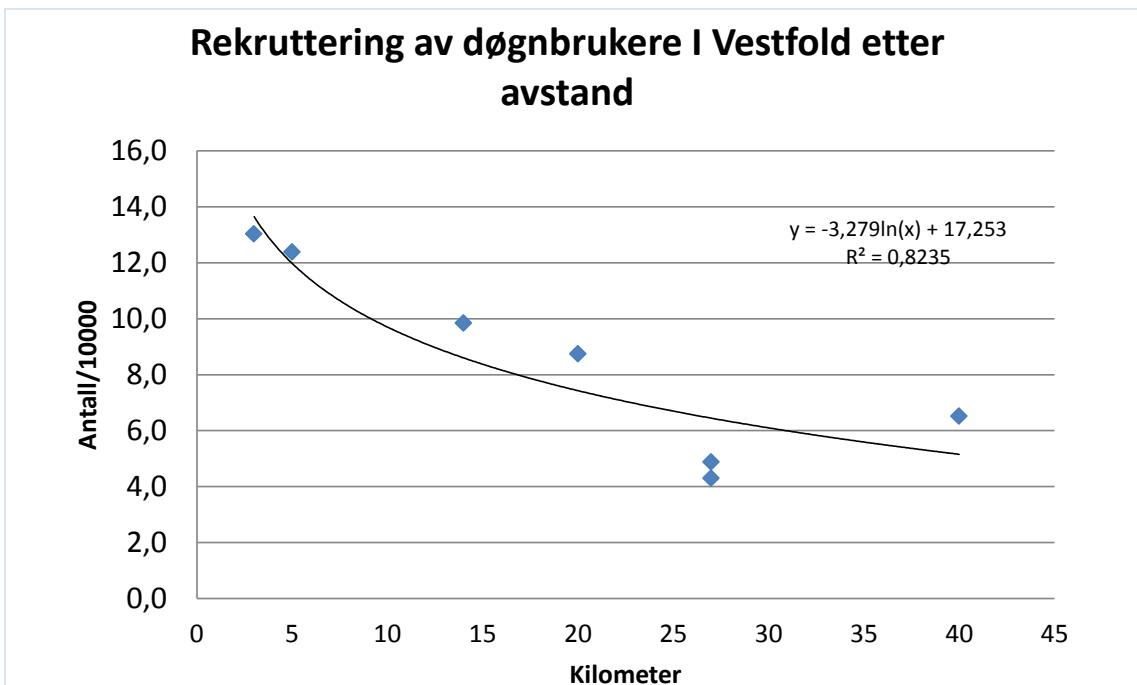
Vi ser av figuren at den statistiske sammenhengen mellom rekruttering av brukere og antall innvandrere i fylket blir litt bedre om vi holder arbeidsinnvandrere og studenter utenfor. Tallene viser at ca. 50 % av variasjonene i brukertall blir forklart ved å se hvor mange innvandrere, utenom arbeidsinnvandrere og studenter, man har pr. fylke.

Det stemmer svært bra med at noe over 60 % av brukerne av krisesentrene er innvandrere, og at brukerne har begrenset arbeidstilknytning. Tatt i betraktning at også antall sentre pr. fylke betyr en del for bruken, er dette en svært stor forklart andel.

4.8 Avstanden til krisesenteret

Det er alminnelig antatt at tilgjengeligheten er av stor betydning for rekruttering av brukere til krisesenteret. Dette er imidlertid vanskelig å dokumentere for Østfold, ettersom alle sentrene ligger i byer eller større tettsteder. Det er dermed ikke store forskjeller i den interne reiseavstanden mellom sentrene. Det er ikke meningsfylt å forsøke å se på forholdene i hele landet i denne sammenhengen. Den oppgaven er for stor. Vestfold er imidlertid et sammenlignbart fylke og en god case. Her er det mange kommuner med tilsvarende regional rolle, og vi har også en del andre store kommuner enn byene. Vi har derfor benyttet Vestfold som studieområde. Vestfold har bare ett senter. Dermed blir reiseavstandene ulike, og reisene er ikke så ulike dem man kan få i Østfold ved sentralisering. Senteret ligger i Tønsberg, som er vertskommune, og driften skjer i regi av en stiftelse. Kostnadene er nær opp mot det fylket får i beregnet rammetilskudd.

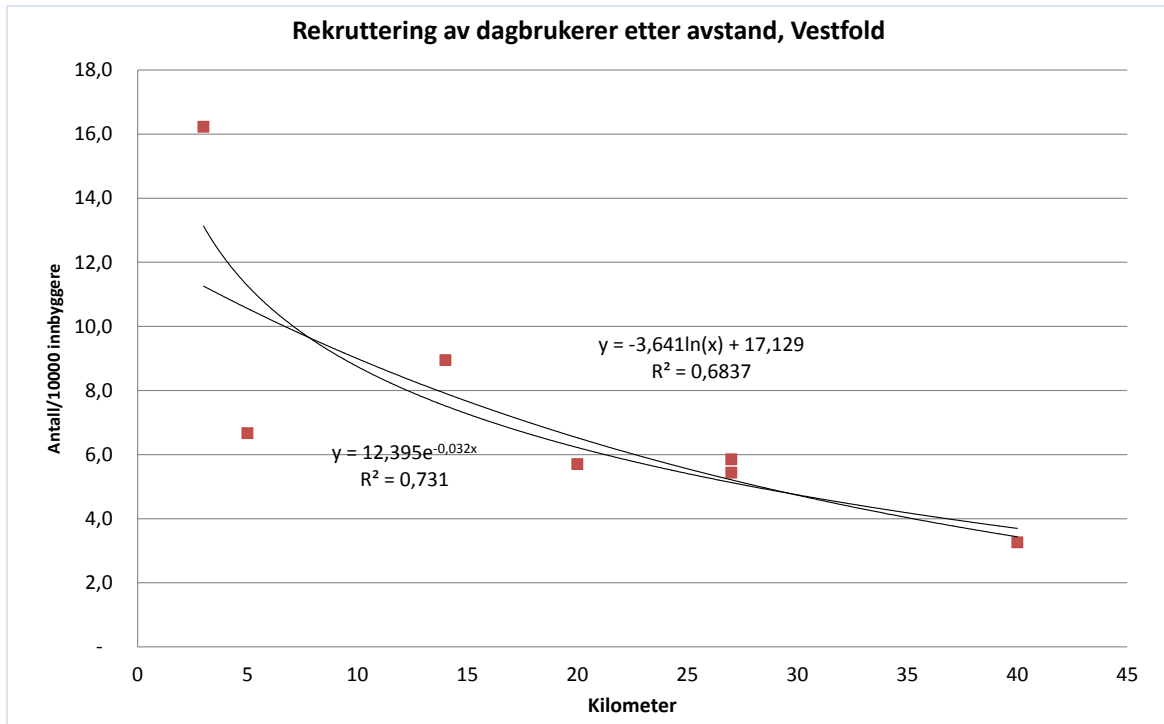
Vi har summert voksne og barn fra alle kommunene og lagt inn antall brukere pr. 10 000 innbyggere etter avstand fra Tønsberg til befolkningskonsentrasjonene i de ulike kommunene. Avstandene er hentet fra karttjenesten i Gule Sider. Intern avstand i Tønsberg er anslått til 3 km. Resultatet er vist i figuren nedenfor.



Figur 4-5 Rekruttering av døgnbbrukere til krisesenter etter avstand

Figuren viser at avstanden til senteret er svært avgjørende for rekrutteringen. Endringer betyr mer fra 20 km og ned til 5 km, enn fra 20 km og opp til 35 km. Vi kan dermed lage en avstandsfunksjon som forklarer 68 % av variasjonen i rekrutteringen.

Vi har også sett på antall dagbrukere etter avstand. Dagbrukerne kan gjøre avtale med senteret om en og en dag. Her kan man kanskje tenke seg at det er enda viktigere med kort avstand til senteret, men man må være klar over at mange dagbrukere har tidligere vært døgnbrukere og vet hva senteret har å tilby. Det kan dermed være interessant å se hva som betyr mest. Vi har vist resultatet for Vestfold i figuren nedenfor.



Figur 4-6 Rekruttering av dagbrukere etter avstand til krisesenteret i Vestfold

Figuren viser at antall brukere pr. 10 000 innbyggere faller ganske mye med økt avstand til senteret. Avstandene betyr enda mer for dagbrukerne enn for døgnbrukerne. De statistiske sammenhengene i mønsteret er svakere. Avstanden forklarer bare ca. 45 % av variasjonen i bruken.

Dette betyr at tilgjengeligheten til sentrene er svært viktig for bruksfrekvensene, selv i et fylke som Vestfold, der avstandene er forholdsvis små.

5 Dagens struktur og organisering for krisesentre i Østfold

5.1 Oversikt

Da kommunen overtok det økonomiske ansvaret i 2011, var det fem krisesentre i Østfold. De ligger i

- Eidsberg
- Moss
- Fredrikstad
- Sarpsborg
- Halden

Man kan dermed slå fast at sentrene i Østfold er godt distribuert i fylket, slik at mulige brukere har kort avstand til sentrene. Alle sentrene så nær som Sarpsborg, betjener flere kommuner. Vi skal nedfor gå gjennom kapasitet og produksjon ved sentrene. Først skal vi gi et overblikk over organisasjonsform og historie.

Senter og antall kommuner som samarbeider	Kommuner tilknyttet	Oppstart	Nåværende organisasjonsmodell
Indre Østfold: 9 kommuner	Askim, Eidsberg, Spydeberg, Hobøl, Skiptvedt, Rakkestad, Trøgstad, Marker, Rømskog	1979	IKS fra 2008 Styre: 5 medlemmer og 3 varamedlemmer Representantskap: 9 medlemmer
Moss: 4 kommuner	Moss, Rygge, Råde, Våler	1982	IKS fra 2008 Styre: 5 medlemmer. I tillegg møter leder og ansattrepresentant fast i styret, 3 numeriske varamedlemmer Representantskap: 8 medlemmer
Fredrikstad: 2 kommuner vedr. kvinner 15 kommuner vedr. menn	Fredrikstad og Hvaler. Tilbud for menn til 13 kommuner	1979	Stiftelse Blå Kors Fredrikstad leverer til Fredrikstad kommune, som er vertskommune for tjenesten. Kontrakt til 2014 med 2 * 2 års opsjon
Sarpsborg: 1 kommune	Sarpsborg	1987	Kommunal avdeling fra og med 2012
Halden: 2 kommuner	Halden og Aremark	1981	Stiftelse (overtatt av kommunen) Styre: 6 medlemmer med bakgrunn fra samarbeidsparter og politikk i de 2 kommunene samt en ansatt representant og 4 dels numeriske og dels personlige varamedlemmer

5.2 Kort om de enkelte sentrene (etter samtaler)

Vi har besøkt alle sentrene. Nedenfor har vi gjengitt poenger som ble trukket frem ved sentrene. Det er dermed noe variasjon i hva som er kommet med fra senter til senter.

5.2.1 Eidsberg

Organisasjonsform er IKS (fra 2008).

Eiere: De ni kommunene i Indre Østfold, med eierskap og økonomisk ansvar etter folketall.

Styre: Fem medlemmer

Representantskap: 18 medlemmer

Bygning

Senteret eier selv en egnet eiendom nokså sentralt i Mysen som er bygget om og pusset opp for formålet. Det gjenstår noe ytre vedlikehold for å ha en tidsmessig standard. Det betyr at senteret har forholdsvis lave utgifter og små avskrivninger til bygningsdriften.

Erfaring ved senteret

Senteret har erfaring for at kvinner som har vært utsatt for vold har lav livskvalitet. Oppholdet på senteret må ikke være for kort. Det tar tid å komme til hektene fysisk og psykisk.

Senteret har samarbeidet med Krisesenteret i Moss, og det er vurdert ulike tiltak for å samarbeide om konkrete spørsmål. Det er ført samtaler om kapasitetsutnyttelsen. Senteret har flyttet truede personer ut av egen sone når det har vært nødvendig.

Senteret har et svært godt samarbeid med politiet, NAV i kommunene, Familiens Hus i Eidsberg.

Bemanning

Bemanningen er redusert fra 8,5 årsverk i 2011 til 7 årsverk i 2012. Planlegger med 7,2 årsverk i 2013.

Brukere

Senteret har samme type brukere som andre sentre, men ser at man også får flere utenlandske kvinner som er gift med norske menn. De har ofte svært dårlig nettverk i Norge. Tendens til flere anmeldelser.

Til ettertanke

Avstanden til krisesenteret oppfattes å være av stor betydning for brukerne.

5.2.2 Moss

Organisasjonsform er IKS fra 2008, da det ble etablert i dagens bygning. Driften er forsøkt tilpasset nye rammer, og antall årsverk er redusert i løpet av 2011 fra 11,1 årsverk til 7,3 årsverk. Kostnadene er dermed betydelig lavere i 2012 enn i 2011.

Eiere: Moss, Rygge, Våler og Råde kommuner.

Styre: Fem medlemmer, møter ca. fire ganger pr. år. Daglig leder har jevnlig kontakt med styreleder.

Representantskap: Åtte medlemmer.

Bygning

Eier selv en eiendom som er noe ombygget for formålet, men eiendommen er ikke stor. Man kunne trenge flere rom for å holde oppe kapasitet og kvaliteten på tilbudet.

Brukere

Ca. 70 % har ikke norsk bakgrunn. Det har betydning for oppholdets varighet der man må gi betydelig kunnskaper om det norske samfunnet. Av overgripere er 50 % ikke norske. 50 % av brukerne har fysiske skader. Senteret har en bruker fra ROSA-prosjektet som har bodd hele året, som offer for menneskehandel.

1/5 av brukerne går tilbake til overgriper. De fleste av disse er tilbake på krisesenteret før det har gått mange år. 55 % etablerer seg alene etter opphold.

Krisesenteret disponerer to barnehageplasser. Det er nyttig for både mor og barn. Barnehageplassene har vært i bruk nesten hele året.

Krisesenteret ga i 2011 314 dagsamtaler med kvinner som ikke bodde på senteret. Man fikk totalt 782 telefonsamtaler.

Man ser en tendens til at senteret får flere brukere etter informasjonsarbeid. Det kan tyde på at tilbudet ikke er veldig godt kjent.

Opplæring

Senteret tar imot studenter fra ulike instanser og har en praktikant fra videregående skole, en politistudent og en mastergradsstudent og to studenter fra sosialfag fra Høgskolen i Østfold. En av de ansatte ved Moss har koordineringsansvar for sentrenes håndtering av ROSA-brukere.

Samarbeid med andre

Krisesenteret samarbeider tett med sosialtjenesten, barneverntjenesten, politiet og andre instanser, som skoler, barnehager, legevakt, sykehus, og asylmottak. Etablerte kontakter med et stort nettverk av personer. Krisesenteret har dessuten samarbeid med noen få advokater som kan problematikken. Kvinnene setter pris på at advokatene kan problematikken godt.

Moss kjøper krisesenterplasser og samtaler for menn i Fredrikstad. Telefonsamtalene klarer senteret selv.

5.2.3 Fredrikstad

Krise- og incestsenteret i Fredrikstad er virksomhet i stiftelsen Blå Kors Fredrikstad. Dette sikrer at praktiske forhold, økonomi og regnskap. Senteret ble startet i 1997. Senteret er et samordnet tiltak og gir tilbud både til volds- og incestutsatte. Samordning gir en god utnyttelse av senterets ressurser.

Senteret har avtale med Fredrikstad og Hvaler fram til og med 2014 pluss to ganger to år som opsjon.

Menn i egen avdeling

Senteret har en egen avdeling for menn som dekker hele Østfold, unntatt Aremark, Halden og Sarpsborg. De to delene av krisesenteret har samme turnus.

Styre

Senteret eies og drives av Stiftelsen Blå Kors Fredrikstad. Senteret har eget driftsstyre. Senteret har egne vedtekter.

Bygninger

Bygg fra 1957 som er utviklet til formålet med gunstig husleie. Det er god kontroll med uteområdene. Senteret ligger ganske sentralt i Fredrikstad med adgang gjennom boligområde. Bygningen er oppgradert og har universell utforming med heis. Ulike brukergrupper kan leve hver for seg.

Kompetanse og opplæring

I 2011 hadde senteret vel 9,8 stillingshjemler fordelt på 13 ansatte, ni kvinner og fire menn. I tillegg har senteret faste tilkallingsvakter. Seks av de ansatte har høgskoleutdanning. Fem har videreutdanning i henholdsvis ledelse, psykoterapi, miljøterapi, nasjonalt kompetanseprogram for spiseforstyrrelser og psykososialt arbeid med barn og unge. Øvrige ansatte har annen utdanning, og ansettes på bakgrunn av egnethet og realkompetanse.

To av senterets ansatte er i gang med en toårig psykoterapeutisk etterutdanning ved Hildebrand Institutt i Danmark. Alle ansatte har mulighet å delta på ulike kurs, internt og eksternt.

Brukerne

Senteret hadde 115 beboere i 2011 mot 93 i 2010. Av beboerne var 56 kvinner, syv menn og resten barn. Det var da så fullt at man måtte henvise syv kvinner og ti barn til andre sentre. I 2012 var det 85 voksne brukere.

I 2011 var 57 % av brukerne hadde ikke norsk etnisitet. Det betyr at den norske andelen er litt større enn gjennomsnittlig for landet.

5.2.4 Sarpsborg

Organisasjonsform: kommunalt team i enhet bolig og omsorg fra juni 2012. Senteret var tidligere en privat stiftelse.

Bygningsstatus

Kommunal oppgradert eiendom som egner seg til formålet, med hensiktsmessig beliggenhet ikke langt fra Sarpsborg sentrum. Halvparten av bygget er nybygg, resten er oppgradert til samme standard.

Ansatte

7,3 årsverk og 12 ansatte. Mange av de ansatte har annet arbeid. Selv om frivillige er erstattet av fast ansatte over tid, er de ansatte like entusiastiske i arbeidet. Ingen av de fast ansatte medarbeiderne har til nå sluttet.

Samarbeid

Senteret har et godt samarbeid med Sarpsborg politistasjon, og det er politiet som gjør trusselvurderinger. Politiet henter også bruker ut av sin situasjon når det er behov for det. Man har samarbeid med barnevern. Det fremheves som gunstig at det er nært samarbeid med boligkontoret for øvrig ved bosetting etter opphold.

5.2.5 Halden

Privat stiftelse fra 1985. Åpnet av Halden Kvinneråd i 1981, da alt arbeid var frivillig arbeid, unntatt daglig leder i deltidsstilling.

Organisasjonsform som stiftelse med eget styre med nært samarbeid med NAV Halden (sender faktura til kommunen).

Bygning

Overtatt gammelt hus som er noe tilpasset formålet. En god del oppgradering og vedlikehold trengs (lav husleie). Senteret ønsker seg bedre egnede lokaler.

Brukere

60 % av dagbrukerne i Halden har ikke norsk opprinnelse. Vi kan ellers ikke si at det er noen annerledes sammensetning enn det normale.

5.2.6 Oppsummering

Krisesentrene i Østfold drives og eies stort sett av kommunene. Eidsberg og Moss er organisert som IKS. Sarpsborg er kommunal enhet. Halden er en stiftelse. Krisesenteret i Fredrikstad drives av Stiftelsen Blå Kors Fredrikstad med et langvarig samarbeidsforhold og en forholdsvis kortvarig kontrakt. Kommunene står dermed ganske fritt til å organisere tjenesten annerledes enn nå.

5.3 Samlet kapasitet og oversikt over brukerne

Vi har data for 2011 som viser sentrenes kapasitet og produksjon. I tabellen nedenfor har vi vist produksjonstall og ressursbruk.

Selv om krisesentrene produserer en svært sammensatt tjeneste, vil tallene nedenfor likevel kunne være av en viss verdi for å danne seg et bilde av hvordan kapasiteten er og hvor stor produksjon som finner sted.

Tabell 5-1 Oversikt over kapasitet og produksjon for hvert samarbeidsområde 2011

	Halden	Sarpsborg	Fredrikstad	Moss	Indre Ø.	Østfold
Samarbeidskommuner	2	1	2	4	9	4
Ant. innb.	31 000	53 000	80 000	57 000	57 000	278 000
Ant. rom	4	12	10	6	8	40
Mill. kr (budsjett 2013)	2,4	5,6	6,8	6,2	7,6	28,6
Årsverk	5,5	8,2	10	7,8	8,5	41
Voksne beboere	31	53	63	44	63	254
Barn	19	61	52	37	51	220
<i>I alt</i>	<i>50</i>	<i>114</i>	<i>117</i>	<i>81</i>	<i>114</i>	<i>474</i>
Botid	28	29	32	37	33	31
Overnatting døgn voksne	860	1538	1989	1623	2051	8061
Overnatting døgn barn	877	1291	1521	1497	2054	7240
Overnatting i alt	1737	2829	3510	3 120	4105	15 301
Dagbrukere	12	45	77	64	37	235
Ant dagsbesøk	26	47	455	314	127	972
Overnatting år, 1000 innb.	56,0	53,4	43,9	54,7	72,0	55,0

Tabellen viser at Østfold alt i alt har et krisesentertilbud som tilbyr en samlet kapasitet på 40 rom. Det representerer 14 600 mulige "romnetter" pr. år. De ulike senterne har fra fire rom i Halden til tolv rom i Sarpsborg.

Antall overnattinger var 15 301, hvorav 8061 voksne og 7240 barn. Halden har i alt 1737 overnattinger og Indre Østfold har 4105. De tre andre ligger på ca. 3000 overnattinger.

Det gir en samlet utnyttelse på 1,05 personer pr. rom dersom alle bor på hvert sitt rom, og 0,57 personer pr. rom dersom alle barn bor sammen med voksne. Dette ser ut til å være en utnyttelse som ligger over det man kan vente på et vanlig norsk hotell, selv om enhetene her er små, og det vil i prinsippet ha betydning for kapasitetsutnyttelsen. Henvisning til nabosentrene reduserer imidlertid behovet for overkapasitet på grunn av størrelse.

Antall brukere var i alt 254 voksne og 220 barn. Med en gjennomsnittlig botid på 31 netter betyr det at det gjennomsnittlig overnatter 22 voksne og 18 barn på krisesenter i Østfold hver natt. Det betyr i gjennomsnitt åtte brukere pr. natt pr. senter.

Sentrene hadde i alt 235 dagbrukere. Antallet varierer fra 12 dagbrukere i Halden til 77 dagbrukere i Fredrikstad. Sentrene hadde i alt 972 dagsbesøk. Antallet varierer fra 26 i Halden til 455 i Fredrikstad. Det er ellers stor spredning i tallene. Det er likevel kanskje en viss sammenheng i at Fredrikstad, som har færrest overnattinger pr. innbygger, har flest dagbrukere og dagsbesøk.

Antall overnattinger er 55 pr. 1000 innbyggere. Tallet varierer fra 43,9 i Fredrikstad til 72 i Indre Østfold. De øvrige sentrene ligger på ca. 55 overnattinger pr. 1000 innbyggere.

5.4 Brukere fra andre områder og brukere som henvises ut av fylket

Etter loven kan brukerne velge krisesenter helt fritt. Det betyr at et krisesenter kan fylle opp kapasiteten med brukere fra andre fylker. Kanskje er det også slik at noen fylker sender mange brukere til nabofylkene. Vi har spurt krisesentrene i Østfold om dette er en viktig del av forklaringen på de store utgiftene.

Det viser seg at flere av sentrene har tatt imot brukere fra ROSA-prosjektet, som har tatt sikte på å hjelpe kvinner som har vært utsatt for organisert kriminalitet. Dette betyr som regel at en bruker legger beslag på en plass / et rom som ellers kan brukes av flere brukere i løpet av et år.

Det ble også klart at Vestfold krisesenter har henvist brukere til Østfold. Spørsmålet er om dette skjer i så stor skala at det betyr mye for økonomien i Østfold. Det viser seg at det er litt vanskelig å få slik oversikt, ettersom man kun registrerer henvisning til annet krisesenter. Vi har vært i kontakt med krisesentrene om dette, og med en del forbehold om kvaliteten på tallene har vi nedenfor forsøkt å lage en tabell for utveksling av brukere. Tallene er litt usikre, da de ikke bygger på standard statistikk.

Tabell 5-2 Voksne døgnbrukere pr. senter etter opprinnelse (2012), med unntak av Indre Østfold (2011).

Område	Halden 2012	Sarpsborg 2012	Fredrikstad 2012	Moss 2012	Indre Ø. ¹⁾ 2011	I alt
Voksne i alt	51	60	78 +7menn	48	63	305
Eget område	34	43	59	35	50	226
Annen k. Østfold	14	7	12	10	6	49
Annet fylke	?	4	13	2	5	24
ROSA	0	2	1	1	2	6
Henvist til andre ²⁾	3	4 ³⁾	14		7	28?

1) Beregnet gjennomsnitt over tre år viser litt flere brukere henvist ut enn tatt inn fra andre områder

2) Det føres ikke egen statistikk over henvisning til andre fylker

3) Ingen er direkte henvist videre, fordi det var fullt

Det er mulig at Østfold tar på seg noen flere brukere fra andre fylker enn dem som henvises til andre fylker, men statistikken gir ikke grunnlag for å si noe om det. Man

tar imot ROSA-brukere. Slike brukere har 10–12 ganger så lange opphold som de øvrige og koster dermed en god del mer. Vi har ikke oversikt over hvordan ROSA-brukere fordeles på fylkene. Vi kan derfor vanskelig legge til grunn noen spesielle forutsetninger i den videre analysen.

Det er likevel grunn til å undersøke om ROSA-prosjektet fordeler til dels store oppgaver svært ulikt på fylkene. Selv oppgir ROSA-prosjektet at 42 kvinner fikk omsorg. De fleste er plassert på Østlandet. Det kan se ut til at Østfold tar en stor del av oppgaven i forhold til folketallet. Vestfold har en-to ROSA-brukere, mens Østfold har seks. Det indikerer at fordelingen mellom fylkene er svært ujevn. Legger man døgnkostnadene til grunn, representerer dette merkostnader i størrelsesorden ca. 1 mill. kroner for Østfold. Mye taler for at ROSA derfor burde vært finansiert utenom rammetilskuddet.

5.5 Sammenligning med Vestfold

Det var klart før vi startet utredningen at kommunene i Vestfold bruker mye mindre enn Østfold til formålet. På grunnlag av den kunnskap som nå finnes, er det klart at det ikke er så lett å si at man dermed kan spare penger.

Tallene nedenfor gir et bilde av kapasitet og produksjon i de to fylkene.

Tabell 5-3 Sammenligning mellom Østfold og Vestfold 2012

	Østfold	Vestfold	Forholdstall
Samarbeidskommuner	3,6	12	0,3
Ant innb.	278 000	218 000	1,3
Antall innb. pr. km ²	72	111	0,65
Ant. rom	40	10	4,0
Mill. kr ¹⁾	28,6	9,6	3,0
Årsverk	40,5	13,1	3,1
Voksne beboere	254	100	2,5
Barn	220	106	2,1
<i>I alt</i>	<i>474</i>	<i>206</i>	<i>2,3</i>
Botid	31,2	32	1,0
Overnatting døgn voksne	8061	2944	2,7
Overnatting døgn barn	7240	3937	1,7
<i>Overnatting i alt</i>	<i>14 801</i>	<i>6881</i>	<i>2,5</i>
Dagbrukere	235	175	1,3
Ant. dagsbesøk	972	679	1,4
Overnatting år, 1000 innb.	55,0	31,6	1,7
Kostnad pr. overnatting	1868	1395	1,3

¹⁾ Budsjettsummen 2013 er 26 % større enn rapportert KOSTRA-driftsutgift 2011. Det påvirker forholdstallet mye.

Tabellen viser at det er stor forskjell på kostnadene i de to fylkene. Det viser seg at det også er svært stor forskjell på kapasiteten og produksjonen. Østfold har ca. 1,3 ganger så stor befolkning som Vestfold – man bor litt mer spredt, men bruker ca. tre ganger så store ressurser målt i mill. kroner. Man har fire ganger så stor kapasitet målt i antall rom.

Østfold tilbyr 2,2 ganger så mange overnattinger i alt og gir hjelp til 2,5 ganger så mange voksne. Man har 1,3 ganger så mange dagbrukere. Det er proporsjonalt med folketallet. Tilsvarende forholdstall har man når det gjelder dagbesøk.

Vi ser at antall overnattinger er 31,6 personer pr. 1000 innbygger i Vestfold og 55 overnattinger pr. 1000 innbygger i Østfold. Det betyr at bruken av sentrene er 74 % større pr. innbygger i Østfold enn i Vestfold.

Endelig ser vi at utgiftene pr. overnatting er kr 1868 i Østfold, mens tallene viser at Vestfold bruker kr 1395. Det er altså både større etterspørsel og dyrere drift i Østfold enn i Vestfold. Vi skal i neste kapittel forsøke å finne noen forklaringer for dette forholdet.

6 Økonomi

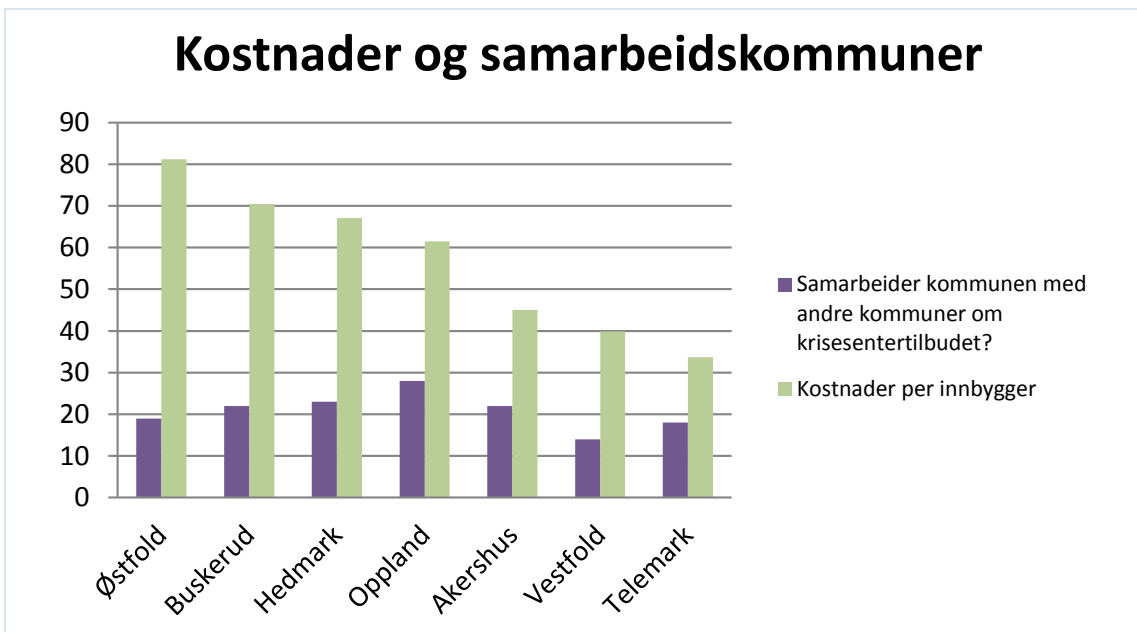
6.1 Sammenligning med fylkene på Østlandet

Kommunene i Østfold bruker ca. kr 100 pr. innbygger til drift av krisesentrene. Det fremkommer dersom vi summerer budsjettene for 2011 og deler på alle innbyggerne.

Vi har laget en oversikt over utgiftene til krisesentrene for alle kommunene på Østlandet på grunnlag av KOSTRA (2011). Det viser seg at østfoldkommunene bruker mer enn de andre kommunene, selv om denne oversikten ikke har fanget opp alle utgiftene i Østfold. Noen av kommunene har ikke rapportert, og Halden har ikke spesifisert på langt nær alle utgiftene. Vi har nedenfor vist gjennomsnittlige kostnader for kommunene i fylkene på Østlandet slik de er rapportert i KOSTRA, for at innsamlingen ikke skal forstyrre sammenligningen.

Vi har holdt Oslo utenfor i oversikten, ettersom Oslo oppgir helt andre tall. Det er derfor spørsmål om tallene for Oslo er sammenlignbare. Mye taler for at Oslo har et bredere institusjonstilbud fra tidligere og en del spesialiserte tilbud som er kommet til, som fanger opp en del av problemene som kommer til krisesenter i andre deler av landet.

Figuren viser også antall kommuner som deltar i samarbeid om krisesentrene.



Figur 6-1 Kostnader og samarbeidsløsninger om krisesenter på Østlandet 2011(KOSTRA)

Østfold har de desidert største utgiftene pr. innbygger. Det kan dermed være god grunn til å se på alternative løsninger. Vi oppfatter at Østfold og Vestfold kan sammenlignes i mange sammenhenger. Begge fylkene har kystlinje. Begge fylker har flere byer. Nærings sammensetningen er ikke helt ulik. Avstanden fra Oslo er ganske lik. Begge fylkene har fått økt pendling til Oslo. Kommunene i Vestfold bruker likevel ca. halvparten så mye som kommunene i Østfold til formålet.

I kapittel 4 har vi vist at det er stor forskjell både i etterspørselen etter tjenestene fra krisesentrene og kommunenes utgifter. Spørsmålet er om det må være slik, eller om kommunene kan finne andre løsninger med andre kostnader.

6.2 Budsjettmodell

Vista Analyse laget i 2001 et forslag til en kostnadsmodell for det som da het Barne- og familiedepartementet. Departementet kunne fastslå at tjenestetilbudet var sterkt varierende fra kommune til kommune og fra senter til senter.

Man konkluderte likevel med at det var mulig å bygge en kostnadsmodell basert på følgende forutsetninger:

1. Antall brukere som betjenes, er den viktigste indikatoren. Vista mente man kunne regne med én bruker pr. 1000 innbyggere som gjennomsnitt, men fastslo at variasjonen var svært stor, fra 0,3 til 2,0
2. Personalutgiftene er den største kostnadskomponenten
3. Lokaler er relativt spesialiserte. Man trenger både møterom, oppholdsrom, overnattingsrom og kontorlokaler, så vel som noe uteplass for lek
4. Modellen er ikke helt tydelig når det gjelder kostnader knyttet til nattåpne sentre, ettersom man mener at det finnes sentre med samordnede vaktordninger

Vista summerte opp de faktaopplysningene som er gjennomgått, i en matrise som ser slik ut.

Utgifter	Ressursbehov		
	Personell	Lokaler	Andre driftsutgifter
Vakt	5–8 årsverk for døgnåpen drift	Lite behov	Lite behov
Opphold og mottak	0,5–2 årsverk	Enerom og familierom til alle ved normal drift	Mat + diverse telefon, reiseutgifter etc.
Barn	Barnearbeider	Oppholdsrom for barn	Transportutgifter skole etc.
Dagbrukere	0–0,2 årsverk	Møterom	(Mat og reiseutgifter)*
Informasjon	0,2–1 årsverk	Nei	Annonser, reklame, reiseutgifter
Administrasjon	0,5–1 årsverk	Kontor møterom	Kontorutgifter

* Agenda Kaupangs utfylling

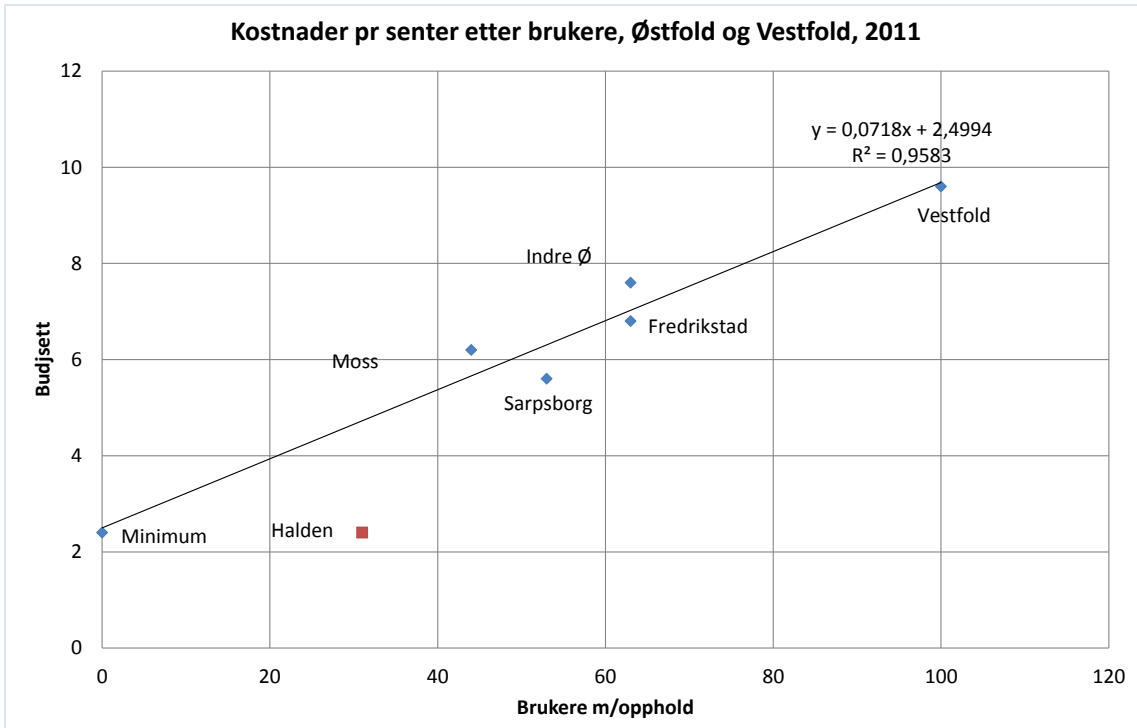
Det blir bemerket at dersom senteret er lite, vil det være mulig å bemanne uten spesialisering. Det betyr at et lite senter, slik som i Halden, etter modellen kan klare seg med 6 årsverk. I 2012 har senteret bare 5,5 årsverk. Det er dermed liten tvil om at Halden senter driver svært rimelig.

Selv et stort senter som det i Vestfold, vil etter beskrivelsen kunne klare seg med ca. 13 årsverk. Det betyr at Vestfold kanskje ikke drives veldig rimelig i forhold til modellen.

Vista konkluderer med at kostnadene har en betydelig fast komponent knyttet til hus og minimumsbemanning, og at kostnadene øker ganske lineært med aktiviteten. Vi har forsøkt å illustrere tallene for Østfold med en slik modell.

6.3 Modellen anvendt på Østfold og Vestfold

Vi har satt tallene inn i “kostnadsmodellen” på følgende måte: Halden er organisert med en bemanning som ligner grunnbemanningen for at senteret i det hele tatt skal være betjent i samsvar med lovens minimumskrav. Vi antar derfor at Haldens bemanning ut fra modellen vil være et godt bilde på et senter uten overnattinger. Halden er dermed representert med to punkter i figuren: et faktisk punkt og et tenkt punkt uten overnattinger. Vi har lagt Vestfold-senteret inn i analysen for å se om det er avvik mellom Vestfold- og Østfold-sentrene som vi kan ha nytte av. Vestfold drives etter det vi kan se, med kostnader etter samme mønster som i Østfold. Resultatet er et kostnadsbilde der vi lar budsjettene avhenge av antall døgnbrukere, som er den utgiftsdrivende variabel i henhold til modellen, og med tall fra Østfold og Vestfold.



Figur 6-1 Oversikt over budsjett for kritesentrene i Østfold og Vestfold som funksjon av brukere med opphold

Figuren viser at det er en statistisk sammenheng som forklarer 96 % av kostnadsvariasjonen mellom de ulike sentrene i Østfold og Vestfold i forhold til antall brukere. Forskjellen mellom de to fylkene er at Østfold har langt flere enheter.

Dersom Østfold hadde hatt samme struktur som Vestfold, kunne kommunene i Østfold ha spart ca. 8 mill. kroner, forutsatt at de skulle gitt like mange døgnopphold som nå. Regnet med formelen på figuren, betyr det at Østfold etter nedleggelse av fire sentre ville kunne gitt følgende resultat regnet for 2011:

Utgiftene til formålet kunne gått ned fra 28,6 mill. kroner til 20,7 mill. kroner for kommunene samlet. Det er en reduksjon fra kr 103 til kr 75 pr. innbygger. Reduksjonen er på 28 %. Vi har da forutsatt at antall brukere holdes konstant. Det er neppe realistisk ut fra at avstandene øker og at avstanden har betydning for rekruttering. Det er dermed mulig at en annen struktur også kan kreve mindre kapasitet.

7 Ny struktur påvirker bruken og økonomien

På grunnlag av våre studier av rekruttering og avstand vil det være feil å tro at brukerne vil fortsette å bruke sentrene som før, dersom man legger ned fire sentre og samler aktiviteten for eksempel i Sarpsborg eller Fredrikstad, som er de to byene med flest innbyggere og dermed også flest brukere.

Den større innvandrerbefolkningen i Østfold tilsier at det vil være helt utenkelig at man får like få brukere der som i Vestfold. Det er likevel grunn til å regne med at tilstrømningen vil bli mindre.

På grunnlag av reisemotstanden som ble observert i Vestfold, har vi beregnet betydningen av sentraliseringen av tilbudet til Fredrikstad eller Sarpsborg for rekrutteringen av brukere i Østfold.

Vi har lagt inn nye reiseavstander for alle regionene som består av eksisterende interne avstander og avstander mellom regionene, og beregnet rekrutteringen til krisesenter i Østfold med ny struktur gitt samme reisemotstand. Ved å se på forholdet mellom de to rekrutteringstallene har vi kunne beregne virkningen av nye reiseavstander.

7.1 Endring i bruken ved å erstatte de fem sentrene med ett senter

Med utgangspunkt i den avstandsfunksjonen vi fant for døgnbrukere i Vestfold, har vi beregnet avstandeffekten av å redusere antall krisesentre i Østfold til ett senter. Vi har tatt utgangspunkt i avstandene mellom krisesenterkommunene slik de er angitt i Gule Sider, og gjort anslag for interne avstander i brukerområdene ut fra vurdering av befolkningskonsentrasjoner og avstander i regionene.

Ettersom det synes klart at avstanden betyr mye for bruken av sentrene, vil det være riktig å legge et eventuelt felles senter til en av de store byene. Vi tenker oss at det vil være rimeligst å bygge videre på et av sentrene i Fredrikstad eller Sarpsborg. Dette er likevel ikke noen betingelse for analyseresultatet. Ved å legge inn tallene for befolkning og avstander for hver av de eksisterende regionene, kan vi beregne nye brukertall med ett senter. Vi har nedenfor vist en oversikt over beregningsforutsetningene.

Tabell 7-1 Beregningsforutsetninger

Sarpsborg	Avstand, km	Innbyggere	Intern avstand, km	Avstand i alt, km
Indre Ø.	43	57 158	15	50,5
Moss	38	57 106	7	41,5
Fredrikstad	15,2	79 789	5	17,7
Sarpsborg	4	53 333	4	4
Halden	31,5	30 966	4	33,5
		278 352		57 158
Fredrikstad	Avstand, km	Innbyggere	Intern avstand, km	Avstand i alt
Indre Ø.	57,3	57 158	15	64,8
Moss	35	57 106	7	38,5
Fredrikstad	5	79 789	5	5
Sarpsborg	15,2	53 333	4	17,2
Halden	36,5	30 966	4	38,5
<i>I alt</i>		278 352		

Vi har lagt til grunn at avstandsfaktoren er den samme som i Vestfold. Det vi da kan beregne, er den relative reduksjonen i oppmøtet ved å endre avstandene. Avstandsfunksjonen for dimensjonerende kostnadsdriver er som tidligere angitt:

$$y = -3,279 \ln(x) + 17,253$$

Y er antall brukere pr. 10 000 innbyggere og x er avstanden i km.

Beregningsresultatet viser at det blir stor nedgang i antall brukere, men størst i de områdene som ligger lengst fra senteret. Tallene fremgår av tabellen nedenfor.

Tabell 7-2 Beregnet endring i bruk av senteretjenesten med bare ett senter med avstandsfunksjon som i Vestfold

Senter i Sarpsborg					
Område	Brukere nå	Brukere	Reduksjon	Relativ red.	Nytt nivå
Indre Ø.	47,9	25,1	22,8	48 %	52 %
Moss	62,1	28,8	33,3	54 %	46 %
Fredrikstad	95,6	62,5	33,1	35 %	65 %
Sarpsborg	67,8	67,8	-	0 %	100 %
Halden	39,3	17,8	21,6	55 %	45 %
<i>I alt</i>	<i>312,6</i>	<i>201,9</i>	<i>110,7</i>	<i>35 %</i>	<i>65 %</i>
Senter i Fredrikstad					
Område	Brukere nå	Brukere	Reduksjon	Relativ red.	Nytt nivå
Indre Ø.	47,9	20,4	27,4	57 %	43 %
Moss	62,1	30,2	31,9	51 %	49 %
Fredrikstad	95,6	95,6	-	0 %	100 %
Sarpsborg	67,8	42,3	25,5	38 %	62 %
Halden	39,3	16,4	23,0	58 %	42 %
<i>I alt</i>	<i>312,6</i>	<i>204,8</i>	<i>107,8</i>	<i>34 %</i>	<i>66 %</i>

Vi ser av tabellen at det er sannsynlig at bruken av krisesenteret vil bli redusert med 34–35 % dersom man erstatter de fem sentrene med ett senter. De regionene som mister senteret, vil kunne få redusert bruken med 35–55 % ved valg av Sarpsborg, og med 38–58 % ved valg av Fredrikstad.

Beregningen simulerer bare avstandsvirkningen. Modellen som er benyttet, har ikke forutsatt redusert bemanning eller redusert kapasitet på annen måte. Valget mellom Sarpsborg og Fredrikstad gir ikke store utslag på antall brukere, men det påvirker som det fremgår av beregningen, i stor grad hvor brukerne kommer fra.

Det virker ikke overraskende at krisesenterets brukere er ømfintlige for reiseavstand. Vi vet jo fra andre undersøkelser at reisevillighet og reiseevne er mindre jo mindre sosiale ressurser aktørene har. Man kan lett undervurdere dette ut fra de fordeler et opphold på krisesenter kan gi brukerne.

Ut fra samtaler med senterlederene kan det se ut til at den viktigste forklaringen på den store motstanden mot å reise til et senter som ligger bare litt lenger unna, er at brukerne av senteret og deres barn har relasjoner til lokalsamfunnet som er skadelidende ved fravær, og at denne ulempen er større jo større avstanden er. Mange er allerede fremmede i landet og synes det er skummelt å reise ut av nærområdet, i tillegg til at det koster noe mer. Det er hevet over tvil at man ikke kan legge ned fire sentre uten at det vil ha store konsekvenser for bruken for en stor del av de aktuelle brukerne.

7.2 Økonomisk virkning for kommunene med ett senter

Ut fra budsjettmodellen som er laget, kan vi se at utgiftene til drift av krisesenter for kommunene vil kunne bli sterkt redusert av to grunner:

1. Effektivisering ved overgang fra fem til ett senter medfører reduksjon fra 29 mill. kroner til 21 mill. kroner
2. Når etterspørselen går ned på grunn av økede avstander, vil kostnadene til drift av krisesenter gå ned fra 21 mill. kroner til 16 mill. kroner

Dette betyr at kommunenes utgifter til drift av krisesenter kan gå ned med nesten 50 %. Det representerer en besparelse på ca. kr 51 pr. innbygger, fra kr 103 til kr 52.

Mange av kvinnene og noen av mennene som kommer til krisesentrene, har barn. Det vil kunne gi behov for flere barnehage- og skoleplasser og/eller transport til barnas opprinnelige barnehager og skoler, for at de ikke skal miste sine sosiale relasjoner. Merkostnadene knyttet til slike utgifter er vanskelige å beregne. De kan bli betydelige og kanskje utgjøre beløp opp mot 1 mill. kroner. Dermed kan man ikke være sikker på at kommunene kan realisere de beregnede gevinstene. Kvinner som har arbeid, kan vanskelig fortsette dersom de bor for langt fra arbeidsplassen. Kommunene kan da tape noen skatte kroner.

Transportkostnadene vil bli større med ett senter enn fem sentre. Dels gjelder det reisen til senteret ved ankomst, og dels gjelder det barn og voksnes reiser for å kunne fortsette i sosiale relasjoner, skole og barnehage. Merutgiftene antas å være i størrelsesorden 0,5 mill. kroner i alt. De vil derfor i liten grad påvirke beregningene.

Et spørsmål som trolig vil være viktigere for kommunene, er om det kan oppstå andre behov som koster penger. Det vil vi lettere ha en mening om når vi ser at man ikke bare får færre voksne brukere. Vi har beregnet at antall voksne ville gått ned med ca. 35 % med ny struktur. Det er en nedgang på ca. 110 voksne brukere. Med en pro rata beregning for antall barn ville antall barn som kommer til å bruke sentrene, gå ned med ca. 90 pr år. Spørsmålet er hva som kan skje med dem. En mulighet er at flere av barna ved innføring av en ny struktur, vil måtte bli tatt hånd om av barnevernet. Vi har drøftet dette med noen av aktørene, som tror det vil bli tilfelle. Den beregnede kostnadsreduksjonen er derfor ikke nettovirkningen for kommunenes økonomi.

7.3 Merkostnader ved alternative tiltak

Etttersom det er slik at en stor del av brukerne har barn, må vi regne med at den reduserte bruken av sentrene vil medføre at flere av brukerne vil bli fanget opp av andre kommunale tjenester, der det kan oppstå kommunale kostnader. Vi har nedenfor sett litt nærmere på hvilke kostnader som eventuelt kan komme istedenfor besparelsene.

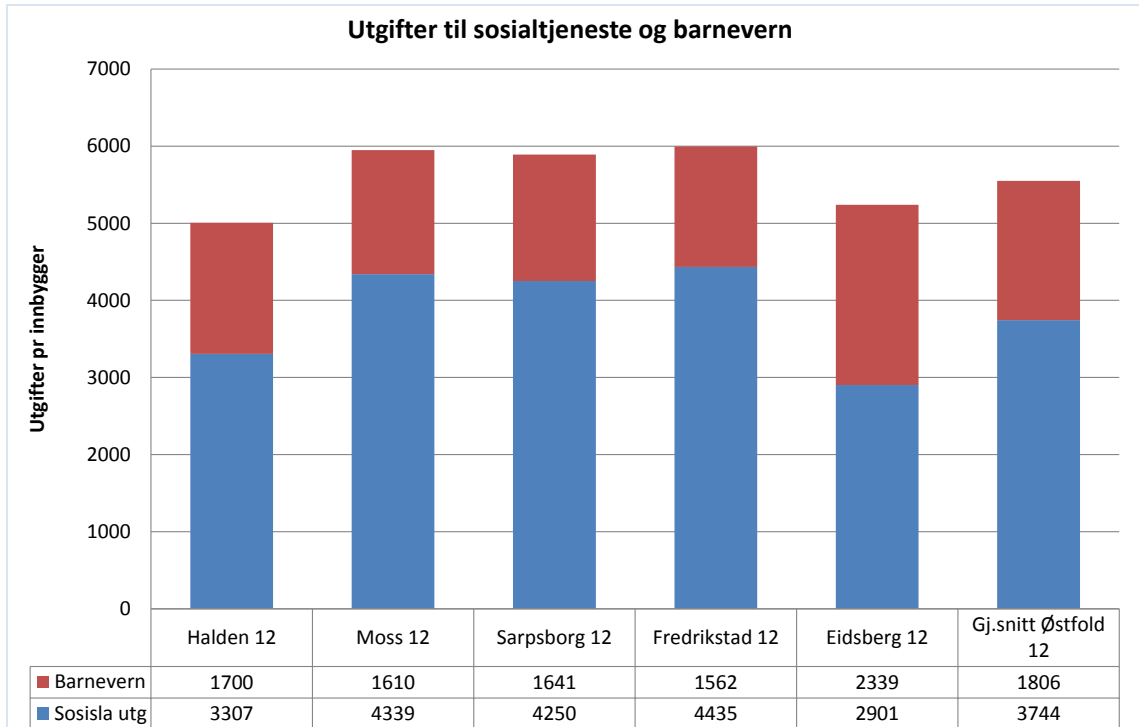
Krisesenterutgiftene er nå en del av utgiftene til NAV i kommunene. I figuren nedenfor har vi vist NAV-utgifter og barneverntjenester for de fem vertskommunene og gjennomsnittet for Østfold. Følgende utgifter under NAV er tatt med. Tallene i parentes angir KOSTRA-tjenestenummer.

- Kommunale sysselsettingstiltak (273)
- Introduksjonsordningen (275)
- Tilbud til personer med rusproblemer (243)
- Økonomisk sosialhjelp (281)
- Råd, veiledning og sosialt forebyggende arbeid (242)

Når det gjelder barnevern, omfatter utgiftene følgende tiltak:

- Barneverntjeneste (244)
- Barneverntiltak i familien (251)
- Barneverntiltak utenfor familien (252)

Vi har vist alle utgiftene fordelt på de to saksområdene for hver av de fem vertskommunene i 2012.

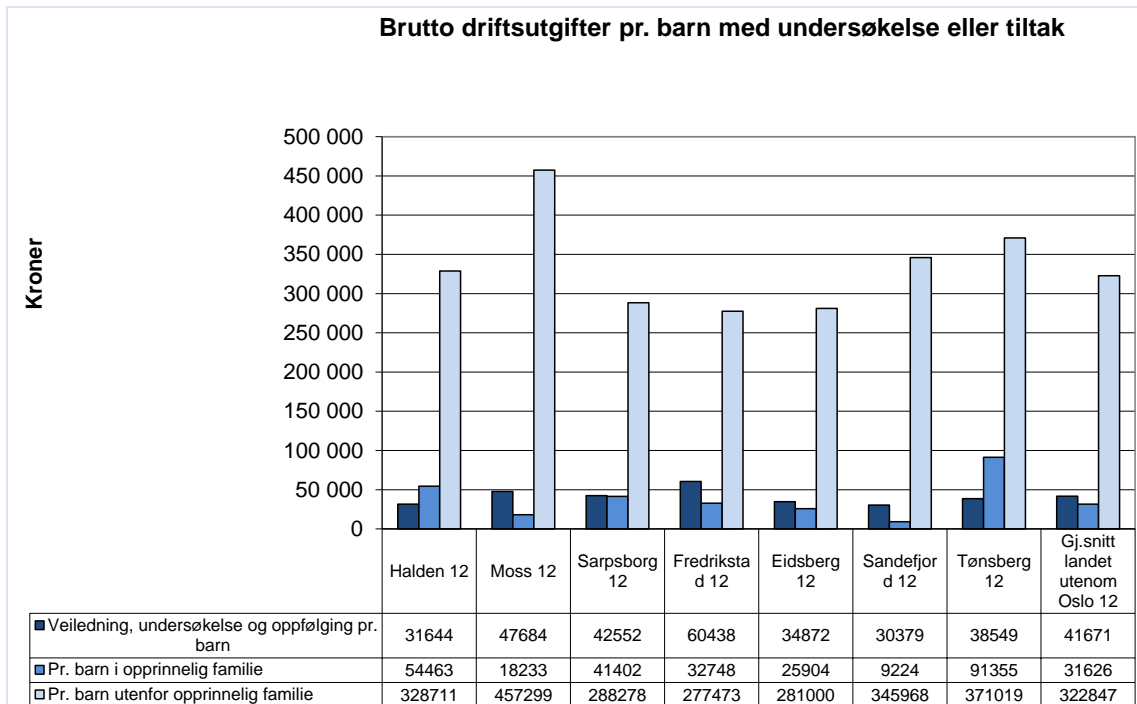


Figur 7-1 Utgifter til sosialtjeneste, NAV og barnevern

Av figuren ser vi at kommunene bruker fra kr 5000 i Halden til kr 6000 i Fredrikstad til formålet. En besparelse på ca. kr 50 pr. innbygger representerer dermed mindre enn 1 % av kommunenes sosial- og barnevernsbudsjett. Størrelsesorden vil dermed være så liten at det ikke vil være mulig å si om endringen av utgiftene fra ett år til det neste vil være en følge av omlegging av krisesenterløsningen. Vi kan likevel gjøre noen refleksjoner.

Barnevernet i Østfold koster ca. kr 1750 pr. innbygger. Kr 905 går til plassering av barn utenfor egen familie. Hvert barn plassert utenfor egen familie koster fra ca. kr 277 000 i Fredrikstad til ca. kr 457 000 i Moss.

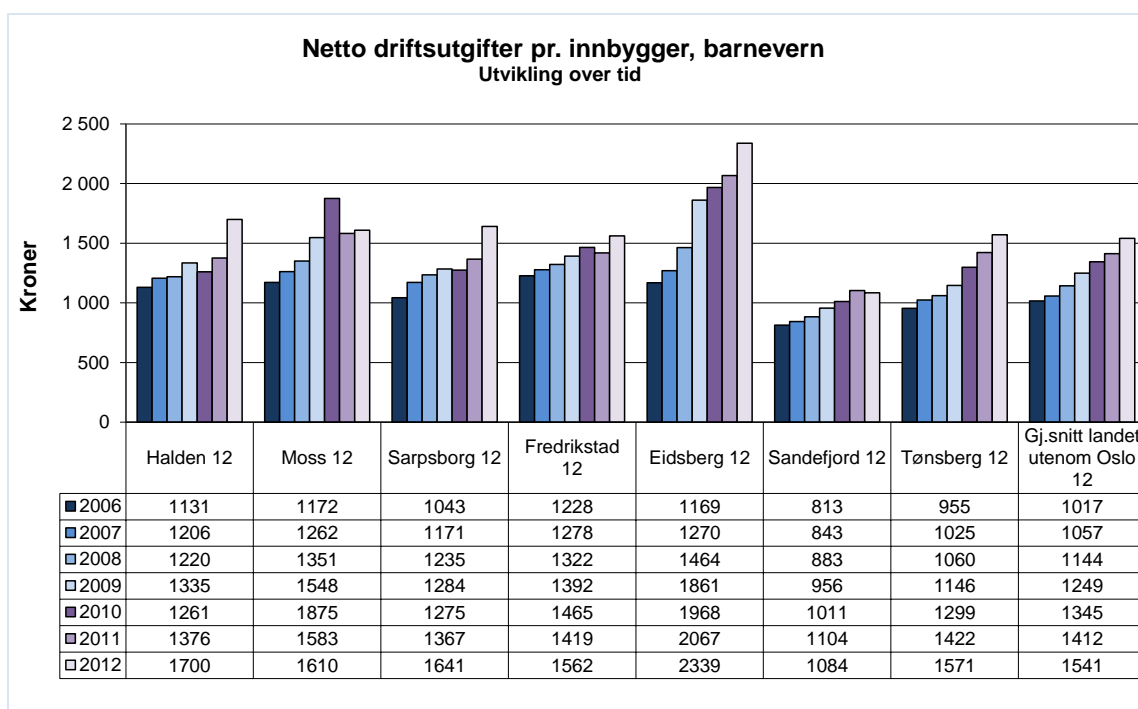
Tallene for kommunen samt noen referansekommuner er vist i figuren nedenfor. Her er det også oversikt over kostnadene ved saksbehandling og oppfølging av barn i egen familie.



Figur 7-2 Oversikt over kostnader knyttet til barnevern pr. barn

Dersom vi regner med at hver plassering av et barn vil vare i gjennomsnittlig 11 år og koste kr 327 000 pr. år, vil plassering av ett barn koste kommunene 3,6 mill. kroner. Det betyr at en besparelse på 13 mill. kroner – som vi har beregnet som mulig og sannsynlig – vil kunne bli borte, dersom kommunene for eksempel må plassere 3,5 barn ekstra som følge av at 90 færre barn blir reddet ut av en situasjon med vold i nære relasjoner – gjennom dagens drift av krisesenter sammenlignet med en forventet drift med ett senter.

Vi kan ikke si at dette vil bli situasjonen, men vi tror at det kan være en ganske betydelig risiko for at dette vil være et mulig utfall. Når vi er så forsiktige med å si noe om mulige forløp, skyldes det endringene i kostnadene i barnevernet fra år til år for tiden. Vi har vist disse i figuren nedenfor.



Figur 7-3 Utgift i barnevernet fra 2008 til 2012

Av figuren ser vi at de fem kommunene med kriesenter i Østfold har store og stort sett økende barnevernsutgifter. Det viser seg at den gjennomsnittlige økningen i de fem kommunene var kr 208 pr. innbygger. En mulig ekstra utgiftsvekst på kr 50 synes dermed ikke usannsynlig.

8 Bygningsmessige forhold

Selv om dette ikke er en verdivurdering av bygninger og eiendommer, kan vi likevel si noe om de bygningsmessige forholdene.

Krisesentrene i Østfold har forholdsvis egnede bygninger. Alle ligger i eller nær boligområder. Indre Østfold og Moss holder til i ombygde bolighus, og sentrene kan oppfattes som temmelig trangbodde når de er fulle. Ombyggingene har vært styrt av bruken, og løsningene er tilpasset behovet. Bygningene i Indre Østfold og Moss synes å være i forholdsvis god stand. Bygningen Indre Østfold er oppgradert ganske mye etter overtakelse. Halden holder til i en gammel enebolig med sentral og god beliggenhet, men huset trenger betydelig vedlikehold og er svært modent for oppgradering. Senteret skriver i sin årsmelding at man håper på nytt husvære. Alle sentrene har noe uteareal. Fredrikstad holder til i en ombygget institusjon, der senteret ikke fyller hele bygningen. Sarpsborg senter holder til i en bygning som delvis er svært ny og for øvrig ombygget for formålet. Fredrikstad har moderne overvåking også av utearealet.

Alle eiendommene representerer betydelige verdier både i form av tomter og bygninger, men de fleste vil ikke uten videre ha den samme verdien ved salg i markedet som de har i sin nåværende bruk. Med sin gode beliggenhet vil kanskje Halden ha betydelig større verdi i markedet som bolig, selv om den bygningsmessige standarden er oppfattet som svært utidsmessig.

Alle sentrene så nær som Fredrikstad eies av kommunene direkte eller gjennom stiftelse.

8.1 Behovet for areal ved samling av tilbudet til ett sted

Ettersom vi har beregnet at etterspørselen etter krisesentrenes tjenester vil bli ca. 2/3 av dagens bruk, gitt at man kun gir tilbudet ett sted, vil man kunne klare seg med maksimum 2/3 av kapasiteten. Det forutsetter at man kan regne med litt større kapasitetsutnyttelse ut fra ren teoretisk forståelse av kapasitet og utnyttelse.

Det betyr at et felles senter trenger 27 rom med tilhørende fellesarealer, kontorer og vaktrom. Vi har anslått antall m² pr. rom til å være ca. 50. Hvis vi regner med kr 40 000 pr. m², noe som kan være litt lite, vil et helt nytt senter kunne koste 54 mill. kroner pluss tomt.

Om vi regner avskrivning over 40 år og 5 % rente, vil dette medføre ekstra kostnader på 1,35 mill. kroner i avskrivninger og 2,7 mill. kroner i renteutgifter første året. Man vil dermed kunne få merkostnader på inntil 4 mill. kroner som følge av nybygg. Det representerer ca. kr 150 000 pr. rom. Dette synes å stemme rimelig bra mer erfaringer knyttet til bygging av barnehager og sykehjem. I løpet av noen år reduseres renteutgiftene. I et langsiktig perspektiv kan man grovt regne kapitalkostnad på kr 100 000 pr. rom.

8.2 Potensialet for utbygging ved eksisterende sentre

Ettersom vi har beregnet effekten av konsentrasjon av driften i Fredrikstad eller Sarpsborg, vil det også kunne være av interesse om det er mulig å bygge ut noen av de to sentrene med sikte på å redusere merkostnaden knyttet til etableringen.

8.2.1 Fredrikstad

Senteret i Fredrikstad kan utvides, da senteret holder til i en bygning eid av Blå Kors Fredrikstad og er leid ut på kortsiktig kontrakt. Senteret har dessuten så stor tomt at det kan utvides på egen tomt. Forholdene ligger godt til rette for å finne en løsning som tilfredsstillt kravene for et senter som dekker hele fylket.

Senterledelsen understreker at en betydelig utvidelse av aktiviteten må føre til endringer i organisering og driftsmønster med døgkontinuerlig våken vakt mv. Dette er det tatt hensyn til i kostnadsmodellen.

Som illustrasjon på de økonomiske virkningene vil vi legge til grunn at Fredrikstad trenger 17 nye rom. Det representerer ca. 850 m². Halvparten kan man hente fra konvertering av eksisterende bygning. Vi regner at det gir kr 20 000 pr. m², resten må bygges nytt. Det gir følgende kostnader:

Nytt bygg	kr 425 * 35 000 =	14,9 mill. kr
Gammelt bygg	kr 425 * 20 000 =	8,5 mill. kr
I alt kr		23,4 mill. kr
Årlige kostnader første året		1,7 mill. kr
Årlige kostnad etter 20 år		1,1 mill. kr

8.2.2 Sarpsborg

Sarpsborg kritesenter ligger på en kommunal tomt som kan være stor nok til å dekke behovet for hele fylket. Man må i så fall bygge en ny bygning for hele utvidelsen, som blir på 15 rom. Kostnadene vil være i størrelsesorden:

Nytt bygg	kr 750 * 35 000 =	26,3 mill. kr
Årlig kostnad første året		2,0 mill. kr
Årlig kostnad etter 20 år		1,2 mill. kr

8.3 Verdien av nybygg i forhold til eiendommer som kan frigjøres

Vi har ikke gått inn på dette spørsmålet, men det er klart at eiendommer som frigjøres ikke er uten verdi for kommunene. Om de blir konvertert og brukt til andre formål, eller om de blir solgt, er for så vidt ikke av betydning. Kostnadene knyttet til bygg representerer ikke en stor eller avgjørende faktor. De kan dessuten bli mindre enn beregnet, ettersom kommunene kan realisere bygninger og tomter med betydelige verdier.

Man kan ikke se bort fra at avtalen i Fredrikstad kan være økonomisk svært fordelaktig for kommunene. Vi kjenner ikke avtalen, og vil derfor ikke ta stilling til det i denne rapporten.

Vedlegg

SSB

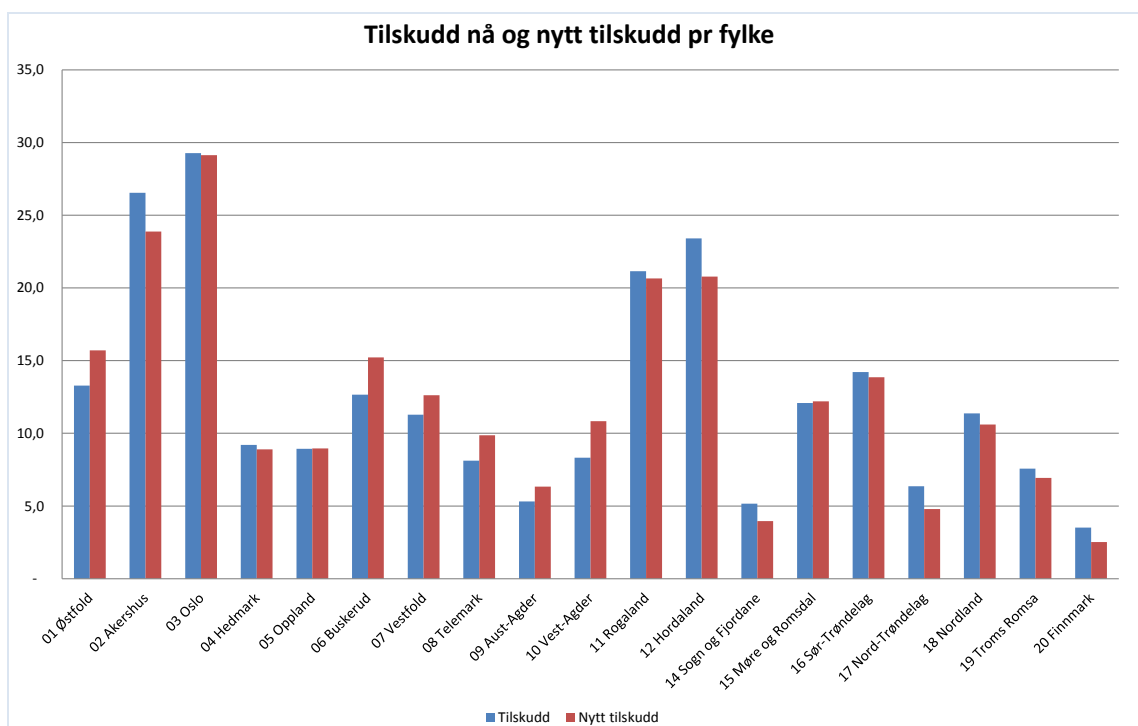
Innvandringer¹, etter innvandringsgrunn og fylke/kommune. Bosatte per 1. januar 2012.

	I alt	Arbeid	Familie	Flukt	Utdanning ²	Andre	Uopp-gitt innvandring sgrunn ³	Innv ex arbeid og utd
I alt, 1990-2011	395 718	117 020	159 096	91 975	23 185	1 534	2 908	255 513
01 Østfold	21 275	4 763	8 778	7 088	463	76	107	16 049
02 Akershus	46 404	14 409	18 525	9 934	3 003	183	350	28 992
03 Oslo	88 545	21 856	39 454	19 154	7 258	382	441	59 431
04 Hedmark	9 171	2 259	3 627	2 832	379	37	37	6 533
05 Oppland	9 800	2 790	3 471	3 131	315	40	53	6 695
06 Buskerud	22 941	6 891	9 366	5 791	689	64	140	15 361
07 Vestfold	16 121	4 847	6 589	4 000	503	54	128	10 771
08 Telemark	10 841	2 230	4 260	3 818	431	50	52	8 180
09 Aust-Agder	7 463	1 863	2 841	2 438	261	36	24	5 339
10 Vest-Agder	12 715	2 803	4 753	4 578	413	76	92	9 499
11 Rogaland	40 805	15 841	15 734	7 001	1 790	106	333	23 174
1201 Bergen	23 188	7 704	8 791	4 239	2 174	69	211	13 310
14 Sogn og Fjordane	6 481	2 571	2 451	1 070	291	33	65	3 619
15 Møre og Romsdal	17 045	6 819	6 654	2 548	639	60	325	9 587
16 Sør-Trøndelag	19 436	5 973	6 778	4 109	2 312	64	200	11 151
17 Nord-Trøndelag	5 663	1 626	2 139	1 649	160	49	40	3 877
18 Nordland	11 026	2 755	4 386	3 168	626	51	40	7 645
19 Troms Romsa	8 381	2 336	3 007	2 049	874	40	75	5 171
20 Finnmark	4 940	1 579	2 028	1 050	227	27	29	3 134

Ny fordeling av tilskudd med vekt på innvandrere uten bakgrunn i arbeid eller utdanning.

Ny fordeling av tilskudd	Innbyggere	Innv ex arb c	237 768		
	Innv ex arbe	Befolkning	Tildel etter ir	Tildelt etter	I alt
I alt, 1990-2011	247 518	4982359	154,5	83,2	237,8
01 Østfold	16049	278352	10,0	4,6	14,7
02 Akershus	28992	556254	18,1	9,3	27,4
03 Oslo	59431	613285	37,1	10,2	47,4
04 Hedmark	6533	192791	4,1	3,2	7,3
05 Oppland	6695	187147	4,2	3,1	7,3
06 Buskerud	15361	265164	9,6	4,4	14,0
07 Vestfold	10771	236424	6,7	3,9	10,7
08 Telemark	8180	170023	5,1	2,8	7,9
09 Aust-Agder	5339	111495	3,3	1,9	5,2
10 Vest-Agder	9499	174324	5,9	2,9	8,8
11 Rogaland	23174	443115	14,5	7,4	21,9
1201 Bergen	13310	490570	8,3	8,2	16,5
14 Sogn og Fjordane	3619	108201	2,3	1,8	4,1
15 Møre og Romsdal	9587	253117	6,0	4,2	10,2
16 Sør-Trøndelag	11151	297950	7,0	5,0	11,9
17 Nord-Trøndelag	3877	133390	2,4	2,2	4,6
18 Nordland	7645	238320	4,8	4,0	8,8
19 Troms Romsa	5171	158650	3,2	2,6	5,9
20 Finnmark	3134	73787	2,0	1,2	3,2
	247 518	4 982 359	154,5	83,2	237,8

Vi har beregnet fordeling av nytt tilskudd, dersom man bruker befolkning og innvandring 1990–2011 som kriterium med vekt 2/1, ref. figur under.



Litteraturliste

1. *Justis- og Beredskapsdepartementet*; Handlingsplan mot vold i nære relasjoner
2. *Kristin Berntsen, Krisesentersekretariatet*; Hjelperens rolle i arbeidet med voldsutsatte kvinner og deres barn
3. *Jonassen, Sogn, Olsvik og Hjemdal (2008)*: Kunnskap – kvalitet – kapasitet. En nasjonal utredning om krisesentrenes kompetanse og tilgjengelighet. NKVTS rapport 2/2008
4. *Ot.prp. nr. 96 (2008–2009)* Om lov om kommunale krisesentertilbud
5. *Vista Analyse for BLD Rapp 9. august 2001*: Forslag til Kostnadsmodell for krisesentre
6. *Vista Analyse 2012/41 Ingeborg Rasmussen, Steinar Strøm, Sidsel Sverdrup og Haakon Vennemo*: Samfunnsøkonomiske kostnader av vold i nære relasjoner.
7. *Sentio Research*: Rapportering fra krisesentre 2009–2011
8. Årsmelding fra Oslo krisesentre
9. Årsmeldinger fra krisesentrene i Østfold