
Evaluering av den statlige tilskuddsordningen til krisetiltak

Rapport 1997:18

Innhold

| | |
|---|-----------|
| Sammendrag | 1 |
| 1 Innledning | 6 |
| 1.1 Bakgrunn..... | 6 |
| 1.2 Mål og mandat for prosjektet..... | 6 |
| 1.3 Perspektiver i evalueringen | 7 |
| 1.4 Metode og organisering av arbeidet | 8 |
| 1.5 Oppbygging av rapporten | 9 |
| 2 Hva er krisetiltak?..... | 10 |
| 2.1 Krisesentre | 10 |
| 2.2 Incestsentrene..... | 10 |
| 2.3 Krisetelefoner | 11 |
| 2.4 Geografisk fordeling av krisetiltak | 11 |
| 2.4.1 Krisesentre..... | 12 |
| 2.4.2 Incestsentre | 13 |
| 2.5 Kvalitet på tilbudet | 13 |
| 3 Beskrivelse av tilskuddsordningen | 15 |
| 3.1 Styringsmodell for tilskuddsordninger | 15 |
| 3.2 Formål..... | 15 |
| 3.3 Tildelingskriterier | 16 |
| 3.4 Forvaltning og kontroll | 17 |
| 3.4.1 Barne- og familiedepartementets rolle | 17 |
| 3.4.2 Fylkesmannens rolle..... | 18 |
| 3.4.3 Kommunens rolle..... | 19 |
| 3.5 Oppfølgingskriterier og resultatrapporteringsrutiner..... | 19 |
| 3.6 Budsjettmessig forutsigbarhet | 20 |
| 3.6.1 Barne- og familiedepartementet..... | 20 |
| 3.6.2 Kommunene | 20 |
| 3.6.3 Krisetiltakene..... | 21 |
| 4 Statskonsults vurderinger | 20 |
| 4.1 Vurdering av dagens tilskuddsordning | 23 |
| 4.1.1 Mål for tilskuddsordningen | 23 |
| 4.1.2 Resultatoppfølging og kontroll..... | 24 |
| 4.1.3 Forvaltning av ordningen | 25 |
| 4.1.4 Budsjettmessig forutsigbarhet | 26 |
| 4.1.5 Geografisk fordeling av krisetiltak..... | 27 |
| 4.2 Oppsummering | 27 |
| 5 Alternativ utforming av tilskuddsordningen | 26 |
| 5.1 Tilskudd til krisetiltak som en del av rammetilskuddet..... | 29 |
| 5.1.1 Utforming av tilskuddsordningen | 29 |
| 5.1.2 Drøfting i forhold til kriteriene | 30 |
| 5.2 Tilskudd direkte til krisetiltakene | 32 |
| 5.2.1 Utforming av tilskuddsordningen | 32 |

| | |
|--|-----------|
| 5.2.2 Drøfting i forhold til kriteriene | 33 |
| 5.3 Øremerket tilskudd til kommuner, eventuelt fylkeskommunene | 35 |
| 5.3.1 Utforming av tilskuddsordningen | 35 |
| 5.3.2 Drøfting i forhold til kriteriene | 35 |
| 6 Oppsummering og anbefalinger | 38 |
| 6.1 Oppsummering | 38 |
| 6.2 Anbefalinger | 40 |

- Vedlegg 1: Oversikt over informanter og referansegruppens sammensetning
Vedlegg 2: Retningslinjer for statstilskudd til krisetiltak

Sammendrag

Statskonsult fikk i januar 1997 i oppdrag av Barne- og familiedepartementet (BFD) å evaluere tilskuddsordningen til krisetiltak. Med krisetiltak menes hjelpetiltak til personer som er eller har vært utsatt for mishandling, overgrep eller vold i hjemmet. Krisetiltak er ikke lovhjemlet og avhenger av budsjettvedtak i Stortinget hvert år. I 1997 er det bevilget vel 42 mill kroner over kap. 840 post 60, til 52 krisesentre, 17 incestsentre og 2 krisetelefoner. 4 av tiltakene er kommunale. De resterende tiltakene drives av frivillige organisasjoner.

Prosjektet skulle evaluere forvaltning og utforming av eksisterende tilskuddsordning og vurdere alternative utforminger av tilskuddsordningen med sikte på en konkret anbefaling. Departementet ønsket særlig å få en vurdering av den geografiske fordelingen av tilbudet og konsekvenser av lav forutsigbarhet på budsjettsiden. Videre skulle prosjektet beskrive krisetiltakenes forhold til annet lov- og regelverk og vurdere forvaltnings- og kontrollrutiner hos kommune og fylkesmann.

Evalueringen er basert på data/dokumenter fra departementet, intervjuer med et utvalg av krisetiltakene, kommuner, fylkesmenn og årsrapporter fra krisetiltakene.

Staten yter tilskudd svarende til 50% av et krisetiltakenes totale budsjett, inklusive tilskudd fra kommuner, fylkeskommune m fl og eventuelle andre inntekter. Tilskuddsordningen er utformet som et øremerket tilskudd til kommuner. Krisetiltakets vertskommune har ansvar for å godkjenne tiltakets budsjett, fatte vedtak om kommunal støtte og sende søknad om statstilskudd via fylkesmannen til departementet. Tilskuddet utbetales via fylkesmannen til vertskommunen. Ved bortfall av kommunale eller andre tilskudd reduseres statstilskuddet tilsvarende. For mye utbetalt statstilskudd ett år trekkes fra statstilskuddet neste år. Utover å kunne avslå søknad om statsstøtte fra nye tiltak, har departementet små muligheter til å styre den geografiske fordelingen av tiltakene. Tiltakene sender hvert år årsrapport med statistikk over bruken av krisetiltakene til departementet.

Målene for tilskuddsordningen er på et svært overordnet nivå. Statskonsult mener målene bør gjennomgås og konkretiseres. Det bør vurderes å lage egne mål for henholdsvis krisesentre og incestsentre.

Hovedhensikten med ordningen er uklar. Det bør avklareres om hensikten med ordningen er å støtte selve tjenestetilbudet eller om hensikten er å utløse frivillig aktivitet.

Forvaltningen av ordningen er i dag tungrodd. Statskonsult stiller bl a spørsmål ved fylkesmannens rolle. Forvaltningen av ordningen kan forenkles og effektiviseres gjennom å sentralisere forvaltningen til Barne- og familiedepartementet eller til étt fylkesmannsembete. Kommunen som tilskuddsmottaker bør tillegges

mer ansvar for koordinering, kontroll og oppfølging av krisetiltakene. Det bør videre vurderes å gi tilskudd til fylkeskommuner framfor kommuner.

Det er ikke samsvar mellom hvem som er tilskuddsmottaker og hvem som er kontroll- og rapporteringsenhet. Roller og ansvar for rapportering og kontroll bør derfor klargjøres.

På bakgrunn av de kriteriene Statskonsult har vurdert er det i dag ikke en geografisk likefordeling i tilbud. Behovet for krisetiltak bør derfor dokumenteres og synliggjøres bl a i tilknytning til en definisjon av hva departementet legger i en geografisk likefordeling i tilbud. Andre virkemidler enn dagens bør vurderes for å påvirke lokalisering av tiltakene.

Tilskuddsordningen er i dag utformet slik at den budsjettmessige forutsigbarheten ikke er tilfredsstillende, verken for departementet eller krisetiltakene. Statstilskuddet bør derfor frikoples fra størrelsen på de kommunale tilskuddene.

Følgende tre modeller drøftes i forhold til hensikten med ordningen, og sentrale kriterier:

1. Tilskudd til krisetiltak som en del av rammetilskuddet til kommuner, eventuelt fylkeskommuner
2. Tilskudd direkte til krisetiltak
3. Øremerket tilskudd til kommune, eventuelt fylkeskommune

Stikkordsmessig kan Statskonsults anbefalinger oppsummeres som følger:

- Krisetiltak bør ses som et supplement til andre helse- og sosialtjenestetilbud. Tilskuddsordningen bør derfor ses som en støtte til fortjenestefri velferdsproduksjon.
- Departementet må prioritere mellom geografisk likefordeling og kvalitets-sikring på den ene siden og frivillig engasjement på den andre siden.
- Det bør skilles mellom krisesentre og incestsentre. Incestsentre bør gis direkte tilskudd fra staten etter en avklaring av incestsentrenes tilbud.
- Tilskudd til krisesentre bør opprettholdes som øremerket tilskudd dersom geografisk likefordeling er et mål. Det vil være en forutsetning at det også tas i bruk andre virkemidler for å påvirke den geografiske fordelingen.
- Dersom tilskuddet skal gå inn i rammetilskuddet til kommuner, eventuelt fylkeskommuner, er lovfesting nødvendig for å sikre at tjenestetilbudet opprettholdes.
- Målformuleringene for tilskuddsordningen bør knyttes til behovsdekning og til kvaliteten på tjenestene.
- Rapportering og oppfølging knyttes sterkere til tilskuddsmottaker.
- Det bør gjennomføres kartlegginger/evalueringer for å få kunnskap om behov for og effekter av ordningen, samt omfang og utvikling av seksualisert vold generelt.
- Forvaltningen av ordningen bør forenkles gjennom å sentralisere forvaltningsansvaret i departementet eller hos étt fylkesmannsembete.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Statskonsult fikk i januar 1997 i oppdrag av Barne- og familiedepartementet (BFD) å evaluere tilskuddsordningen til krisetiltak.

Med krisetiltak menes hjelpetiltak til personer som er eller har vært utsatt for mishandling, overgrep eller vold i hjemmet. Krisetiltak skal være et lavterskeltilbud og fungere som et supplement til det offentlige hjelpeapparat. Krisetiltak er ikke lovhjemlet og avhenger av budsjettvedtak i Stortinget hvert år. I 1997 er det bevilget vel 42 mill kroner over kap. 840 post 60 til 52 krisesentre, 17 incestsentre og 2 krisetelefoner. Fire av tiltakene er kommunale. De resterende tiltakene drives av frivillige organisasjoner.

Staten yter tilskudd svarende til 50% av krisetiltakenes totale budsjett. Tilskuddsordningen er utformet som et øremerket tilskudd til kommunene, men tildeles til bestemte krisetiltak.

Evalueringen skal bl a danne grunnlag for å vurdere å la tilskuddsordningen gå inn i rammetilskuddet til kommunene. Evalueringen må også ses i sammenheng med det langsiktige arbeidet med forbedret styring, resultatoppnåelse og kontroll av statlige tilskuddsordninger. Statskonsult har evaluert en rekke tilskuddsordninger i forbindelse med dette arbeidet. Mål- og resultatstyring stiller til dels nye og annerledes krav til forvaltning av og kontroll med tilskuddsordninger. Disse kravene er bl a nedfelt i det nye økonomireglementet for staten som trådte i kraft 10.01.97.

1.2 Mål og mandat for prosjektet

Det er lagt til grunn for prosjektet at det er bred politisk enighet om å opprettholde og fortsatt støtte krisetiltak som en del av innsatsen for å hjelpe ofre for vold og mishandling i hjemmet. Prosjektet har to hovedmål:

- Det skal evaluere forvaltning og utforming av eksisterende tilskuddsordning.
- Det skal vurdere alternative utforminger av tilskuddsordningen med sikte på en konkret anbefaling.

I evalueringen ønsker departementet særlig å få belyst følgende problemstillinger:

- Konsekvenser for stat, kommune og krisetiltak av lav forutsigbarhet på budsjettsiden
- Hvorvidt den geografiske fordelingen av henholdsvis krisesentre, incestsentre og krisetelefoner er akseptabel

-
- Krisetiltakenes forhold til annet lov- og regelverk
 - Forvaltnings- og kontrollrutiner hos kommune og fylkesmann

I lys av de samme problemstillingene ønsker departementet å få vurdert alternative utforminger av tilskuddsordningen. En alternativ tilskuddsordning bør utformes slik at den ikke hindrer eller reduserer dagens praksis med frivillig deltakelse i den løpende driften av tiltakene.

1.3 Perspektiver i evalueringen

I St melding nr 27 (1996-97) *Om statens forhold til frivillige organisasjoner* brukes betegnelsen frivillige organisasjoner om medlemsorganisasjoner som er demokratisk styrt og bygd opp. Organisert aktivitet iverksatt av og drevet i regi av en frivillig organisasjon defineres som *frivillige tiltak*. Organisasjoner med ansvar for velferdsytelser betegnes som frivillige *velferdsprodusenter*. At en aktivitet er frivillig sier ifølge stortingsmeldingen ikke noe om dens finansierings- eller arbeidsgrunnlag. Den kan i prinsippet være helt eller delvis finansiert av private midler eller den kan hente sine inntekter fra offentlige bevilgninger. Den kan også være drevet på frivillig basis eller av fagutdannet, lønnet personale.

Frivillighet er et begrep som kan gis ulikt meningsinnhold. I stortingsmeldingen framstilles den ideelle frivillige organisasjon som en sammenslutning av mennesker rundt et felles uegennyttig mål, og med ressurser fra medlemmene for å realisere målet. Inntekter sikres gjennom innsamlinger og medlemskontingenter, arbeidet gjennom egeninnsats. Fellesnevneren for en slik organisasjon er *fravær av tvang* på alle nivåer, og ideelle motiver som grunnleggende drivkraft for alt engasjement. Det forutsettes at medlemmene yter en egeninnsats. Det spesifiseres ikke om denne egeninnsatsen skal være lønnet eller ulønnet. Det er imidlertid en vanlig oppfatning at idealisme og frivillig innsats ofte innebærer at medlemmene bidrar med egeninnsats som enten er gratis, eller som godtgjøres mer eller mindre symbolsk. Begrepet frivillig arbeid er i andre sammenhenger definert som «en ulønnet arbeidsinnsats innenfor en frivillig organisasjons rammer....»¹.

For krisesentrene er frivillighetsbegrepet knyttet mer til initiativ og idealisme, og de mener prinsipielt at den frivillige innsatsen ikke skal skje i form av gratisarbeid. Krisesentrene er typiske kvinnearbeidsplasser og arbeidet der bør være lønnet, ellers kan arbeidet oppfattes som veldedighet. På den annen side forventer og ønsker man ikke at frivillig innsats skal være motivert ut fra inntektsbehov, dvs at de som tar frivillige vakter kun ser dette som en ekstraintekt.

I St melding nr 27 (1996-97) skiller det mellom tre former for frivillighet; medlemsbasert virke, verdibasert samvirke og fortjenestefri velferdsproduksjon. *Medlemsbasert virke* bidrar til å realisere overordnede mål knyttet til idealer som demokrati, tilhørighet, fellesskap o l. *Verdibasert samvirke* støttes for å utløse frivillige ressurser og frivillige organisasjoners særegne bidrag, slik at statens og frivillige organisasjoners felles mål kan realiseres. *Fortjenestefri velferds-*

¹ Lorentsen, Håkon (1994) *Frivillighetens integrasjon*. Oslo: Universitetsforlaget

produksjon støttes fordi staten/det offentlige ønsker å kjøpe ytelser basert på faglig kompetanse, krav til effektivitet og målrettethet. Her ses frivillige organisasjoner som vare- eller tjenesteprodusenter. Det forutsettes at virksomheten drives på non-profit basis, dvs at fortjeneste for private eiere ikke er hovedhensikten med driften.

Det kan diskuteres i hvilken av de to siste kategoriene krisetiltakene hører hjemme, eventuelt i hvilken kategori de *bør* høre hjemme. I meldingen brukes krisesentrene som eksempel på verdibasert samvirke. Samtidig presiseres det at klassifisering av frivillig virksomhet som henholdsvis verdibasert samvirke eller fortjenestefri velferdsproduksjon avhenger av hvilke hensyn forvaltningen ønsker å legge til grunn. Dersom den primære hensikten med en støtteordning er å aktivisere frivillige ressurser, hører tiltaket naturlig inn under verdibasert samvirke. Dersom den primære hensikten f.eks er å dekke behov for supplement til kommuners helse- og sosialtjenestetilbud, bør tilbudet karakteriseres som fortjenestefri velferdsproduksjon.

Dette perspektivet vil være sentralt både i evalueringen av den nåværende utforming av tilskuddsordningen og i vurderingen av alternative utforminger. Valg av hensyn som legges til grunn for tilskuddsordningen gir forskjellige konklusjoner og føringer i forhold til mål for ordningen, forutsigbarhet, forvaltning, kontroll m.m. Fordeler og ulemper knyttet til alternative utforminger av tilskuddsordningen og våre anbefalinger i den sammenheng, vil også avhenge av hvilke overordnede hensyn som tillegges størst vekt.

Vurderingen av forvaltningen av tilskuddsordningen vil ses i lys av kravene i nytt økonomireglement for staten, jf styringsmodellen kapittel 3.1.

1.4 Metode og organisering av arbeidet

I arbeidet med evalueringen av dagens tilskuddsordning har vi hatt følgende datagrunnlag:

- dokumentstudier, inklusive rapport og data samlet inn av Institutt for samfunnsforskning (ISF)
- intervjuer med 5 krisesentre, 3 incestsentre og 1 krisetelefon
- intervjuer med 5 kommuner, 1 fylkeskommune og 5 fylkesmenn²

Valg av informanter ble gjort i samarbeid med BFD og med innspill fra prosjektets referansegruppe³. Utvalget omfatter både store og små tiltak, ulike samarbeidsrelasjoner og en viss geografisk spredning. Utvalget kan ikke sies å være representativt på alle områder. Mangfoldet og variasjonene med hensyn til organisering, samarbeidsrelasjoner, drift og arbeidsformer er for forskjellig til det.

² En oversikt over hvilke krisetiltak, kommuner og fylkesmenn som inngår i utvalget følger i vedlegg 1

³ Referansegruppens sammensetning er gjengitt i vedlegg 1

De store variasjonene mellom de ulike hovedkategoriene av tiltak (krisesentre, incestsentre og krisetelefon) og innen kategoriene, begrenser mulighetene for generalisering og entydige konklusjoner. På en del områder kan vi derfor bare vise til utvalget og eventuelt reise spørsmål om funnene også gjelder generelt. På andre områder hvor utviklingstrekk og synspunkter er gjennomgående for alle tiltakene i utvalget, eventuelt også bekreftes av andre kilder, er det grunnlag for å trekke mer generelle slutninger og konklusjoner.

Når det gjelder vurderingen av en alternativ utforming av tilskuddsordningen bygger den dels på konklusjoner og anbefalinger i evalueringsdelen, dels på evalueringer og erfaringer med andre, sammenlignbare tilskuddsordninger.

1.5 Oppbygging av rapporten

I kapittel 2 gis en kort beskrivelse av hva krisetiltak er. I kapittel 3 beskrives tilskuddsordningen. Statskonsults vurderinger av dagens ordning følger i kapittel 4. Kapittel 5 omtaler alternative utforminger av tilskuddsordningen, mens våre anbefalinger følger i kapittel 6.

2 Hva er krisetiltak?⁴

2.1 Krisesentre

I BFDs retningslinjer⁵ for ordningen er *krisesentre* definert som et foreløpig botilbud til mishandlede kvinner og menn, og deres barn. Krisesentre kan være et tilbud bare til det ene kjønn.

På slutten av 1970-tallet tok kvinnebevegelsen initiativ til å starte krisetelefoner og etterhvert også krisesentre for mishandlede og voldtatte kvinner. Kvinnebevegelsens motiver var todelt. Man ønsket å synliggjøre og offentliggjøre et skjult/privat problem og man ønsket å gi mishandlede kvinner et reelt tilbud om hjelp til selvhjelp. Det var et krav fra kvinnebevegelsen at tiltakene skulle finansieres av det offentlige ettersom vold mot kvinner ble ansett som et samfunnsmessig problem.

De fleste krisesentre har botilbud, dagtilbud og en telefonvaktordning. Krisesentrene er et lavterskeltilbud, dvs at de ikke avviser brukere med mindre de klart faller utenfor de brukergruppene som krisesentrene søker å nå. Krisesentrenes tilbud omfatter bl a bistand i forhold til brukernes behov for kontakt med ulike kommunale/andre instanser (sosialkontor, boligetat flyktningkonsulent, advokat o l). Videre tilbyr krisesentrene enesamtaler, råd/veiledning om økonomi, skilsmisse o l. De siste årene har det også blitt mer vanlig å ha særskilte tilbud for barn på krisesentre. For å synliggjøre problemet med vold og mishandling i hjemmet, og gjøre krisesentrenes tilbud kjent, er også informasjonsvirksomhet de fleste steder høyt prioritert og en viktig del av sentrenes arbeid.

I 1995 hadde krisesentrene et gjennomsnittsbudsjett på 1,2 mill kroner. Det laveste budsjettet var på 50 000 kroner, mens det største var på 3,9 mill kroner. Det var totalt 299 ansatte som utførte 152,5 årsverk eller knapt 3 årsverk pr senter. Det var bare ett senter uten fast ansatte. De «frivillige vaktene» regnes ikke som ansatte og kommer i tillegg. Totalt tok 1118 personer vakter ved krisesentrene i 1995.

Det er normalt ingen krav til formell utdanning for å arbeide ved et krisesenter, men det legges stor vekt på personlig egnethet. Det har vært vanlig å rekruttere ansatte blant vaktene/krisesentergruppa.

2.2 Incestsentrene

Ifølge BFDs retningslinjer skal *incestsentre* være et tilbud til tidligere incestutsatte kvinner og menn. De kan også ha tilbud til foreldre med barn som har

⁴ Bygger for en stor del på Rolf K. Andersens rapport 97:5 fra ISF: *Integrasjon eller autonomi? - En studie av krise- og incestsentre og deres forhold til kommunene*

⁵ Vedlegg 2

vært utsatt for incest, men tilbudene skal ikke være rettet mot barn alene. Incestesentrene ble opprettet for å gi hjelp til selvhjelp for personer som har vært utsatt for incest. Det første støttesenter mot incest ble opprettet i Oslo i 1986. Incestsentrene har ikke på samme måte som krisesentrene sett drift av krisetiltak som en politisk aksjonsform, og kan ikke knyttes til noen politisk bevegelse.

Incestsentrene tilbyr i varierende omfang enesamtaler, ulike typer selvhjelpsgrupper og tar imot telefoner og dagbesøk. I tillegg har mange av sentrene utviklet egne spesialtilbud både i forhold til ulike brukergrupper og i forhold til mer utadrettet informasjons- og veiledningsvirksomhet. Med noen unntak har ikke incestsentrene et overnattingstilbud.

I 1995 hadde incestsentrene et gjennomsnittsbudsjett på 1,2 mill kroner. Det minste incestsenteret hadde et budsjett på 224 000 kroner, mens det største hadde et budsjett på 5,3 mill kroner. 52 ansatte ved incestsentrene utførte 36,4 årsverk.

Noen sentre (støttesentrene mot incest) krever at de ansatte selv skal ha vært utsatt for incest. Andre incestsentre legger vekt på å ha ansatte både med og uten incestbakgrunn. I 1995 hadde ca. 70% av de ansatte incestbakgrunn.

2.3 Krisetelefoner

Ifølge BFDs retningslinjer skal *krisetelefoner* i all hovedsak yte hjelp til personer som har vært utsatt for mishandling, overgrep eller vold i hjemmet.

Pr idag er det to krisetelefoner med budsjett på henholdsvis 60 000 og 240 000 kroner. De ligger begge i Finnmark og samarbeider med nærmeste krisesenter. Den ene krisetelefonen disponerer også en leilighet og fungerer i kortere perioder som et krisesenter.

Dagens krise- og incestsentre har ofte startet opp som et krisetelefontilbud og kan ses på som krisetelefoner med et utvidet tilbud.

Vi har lite data om «rene» krisetelefonene. De er heller ikke kartlagt i ISF-rapporten. Fordi det er så få krisetelefoner og fordi vårt datagrunnlag er utilstrekkelig, har vi holdt krisetelefonene utenfor i den videre kartleggingen og analysen.

2.4 Geografisk fordeling av krisetiltak

Barne- og familieministeren sa i sin likestillingspolitiske redegjørelse i Stortinget 6.5.97: «Vi må arbeide videre for å sikre høy kvalitet og god geografisk spredning av disse tilbudene (krise- og incestsentrene)». Det er likevel ikke satt mål eller krav til geografisk dekning i St prp nr 1 (1996-97) eller i rundskrivet for

ordningen. I vurderingen av om nye tiltak skal få statstilskudd skal departementet ifølge retningslinjene imidlertid vektlegge den geografiske spredningen av krisetiltakene.

Tabell 1: Oversikt over antall krisetiltak pr januar 1997 (Kilde: BFD)

| Fylke | Antall krisesentre | Innbyggere pr krisesenter | Antall incestsentre | Antall krisetelefoner | Statstilskudd til krisetiltak pr innbygger (kr) |
|------------------|--------------------|---------------------------|---------------------|-----------------------|---|
| Østfold | 5 | 47 874 | | | 18 |
| Akershus | 3 | 144 848 | 1 | | 11 |
| Oslo | 1 | 482 555 | 3 | | 9 |
| Hedmark | 3 | 62 219 | 3 | | 13 |
| Oppland | 2 | 91 597 | | | 9 |
| Buskerud | 4 | 57 127 | 1 | | 10 |
| Vestfold | 1 | 203 231 | 1 | | 9 |
| Telemark | 2 | 81 572 | | | 8 |
| Aust-Agder | 1 | 99 585 | | | 6 |
| Vest-Agder | 1 | 149 563 | 1 | | 12 |
| Rogaland | 3 | 118 139 | 2 | | 5 |
| Hordaland | 4 | 105 645 | | | 7 |
| Sogn og Fjordane | 1 | 107 612 | | | 8 |
| Møre og Romsdal | 3 | 80 072 | 1 | | 5 |
| Sør-Trøndelag | 2 | 128 133 | 1 | | 4 |
| Nord-Trøndelag | 1 | 127 560 | 1 | | 8 |
| Nordland | 8 | 30 178 | | | 14 |
| Troms | 3 | 50 202 | | | 7 |
| Finnmark | 4 | 19 167 | 2 | 2 | 37 |

Statstilskudd til krisetiltak *pr innbygger pr fylke* varierer, fra 4 kroner i Sør-Trøndelag til 37 kroner i Finnmark.

2.4.1 Krisesentre

I vårt datamateriale har vi ingen samlet oversikt over de enkelte krisesentrenes størrelse og kapasitet. Vi har heller ikke oversikt over variabler som sier noe om bosettingsmønstre, geografiske og klimatiske forhold m m. Dette er faktorer som vil påvirke den geografiske fordelingen og som man bør ta hensyn til i en bredere vurdering av fordelingen.

Pr i dag er det etablert krisesentre i alle landets fylker. Det er stor variasjon i antallet krisesentre pr fylke. Oslo, Vestfold, Sogn og Fjordane, Nord-Trøndelag og begge Agderfylkene har kun ett senter i fylket. Nordland har åtte krisesentre og Østfold har fem.

85% av norske kommuner bidrar til krisesentre. Hvert krisesenter får i gjennomsnitt bidrag fra 7 kommuner. To krisesentre og ett incestsenter får bidrag fra hele 23 kommuner⁶. Seks krisesentre forholder seg bare til én kommune.

⁶ Kilde: Rolf Andersen, ISF

I 1995 overnattet knapt 1 promille av Norges befolkning på krisesenter én eller flere netter⁷. Det er relativt store regionale variasjoner. I noen fylker var andelen som overnattet på krisesenter mer enn tre ganger så høy som i andre fylker.

Statstilskudd til krisesentre pr innbygger varierer fra 4 (Rogaland) til 30 kroner (Finnmark).

Oslo skiller seg klart ut med over 400 000 innbyggere pr krisesenter. De nordligste fylkene ligger på under 50 000 innbyggere pr krisesenter.

2.4.2 Incestsentre

Det er etablert incestsentre i halvparten av landets fylker. 25% av kommunene bidrar til incestsentre. I gjennomsnitt bidrar 10 kommuner til hvert incestsenter.

Antall incestsentre, forskjeller i tilbud og kvaliteten på den nasjonale statistikken gjør det vanskelig å si noe i forhold til bruk av incestsentrene. I forhold til dekningsgrad ser det også her ut til å være regionale forskjeller. Oslo/Akershus skiller seg ut som en region med relativt høy dekningsgrad, mens Vestlandet skiller seg ut som en region med lav dekningsgrad.

2.5 Kvalitet på tilbudet

I mandatet for prosjektet avgrenses kvalitetsbegrepet til de forvaltnings- og driftsmessige sidene ved krisetiltakene, dvs organisatoriske forhold, forhold til lovverk, som f eks arbeidsmiljøloven, økonomi- og personalforvaltning m m.

Det har vært en generell overgang fra «flat struktur» med en drift som i hovedsak baserte seg på medlemsmøter og frivillige vakter, til en «spissere» struktur med daglig leder og flere fast ansatte. Alle krisetiltakene i vårt utvalg er organisert som frivillige organisasjoner eller stiftelser. Med unntak av ett, har alle krisetiltakene vi har intervjuet et eget styre, hos noen kalt arbeidsutvalg.

Styrenes sammensetning og rolle varierer fra tiltak til tiltak. De fleste styrene har kommunalt ansatte og/eller politisk valgte representanter og representanter for krisetiltakene. I noen fylker/overfor noen tiltak er Kommunenes Sentralforbund inne som styrerepresentant og/eller i forbindelse med etablering og revidering av interkommunale samarbeidsavtaler. Incestsentrene har også representanter for ulike fagområder med i styret. To av tiltakene hadde endret styrestrukturen helt nylig. Krisetiltaket har selv flertall i to av de tilsammen ni krisetiltakene som vi har intervjuet. I de øvrige styrene har enten krisetiltak og kommuner like mange representanter, eller kommunale og andre representanter har flertallet.

Frivillige organisasjoner er ikke underlagt barnevernsloven, lov om sosiale tjenester, forvaltningsloven o l. Dette gjør bl a taushetsplikten til et «vanskelig» område i forhold til de private krisetiltakene. I deres tilfelle er taushetsplikten selv pålagt. Verken kommunale eller statlige myndigheter har anledning til å

⁷ Antall kvinner og barn som overnattet på krisesentre ifølge statistikken for 1995.

pålegge krisetiltakene taushetsplikt. Den er imidlertid understreket i retningslinjene fra BFD og må derfor ses som en form for tildelingskriterium. Økt oppmerksomhet om barns situasjon på krisesentrene gjør også meldeplikt i forhold til barnevernsloven mer aktuell.

Evaluerings av tiltakenes kvalitet og samfunnsmessige effekter inngår ikke i prosjektets mandat. Dette er imidlertid problemstillinger som er svært sentrale for krisetiltakenes virksomhet. Flere av tiltakene i kartleggingen etterlyser økt fokus på dette ut fra en erkjennelse av at kvaliteten på tilbudene er avgjørende for resultatene man ønsker å oppnå.

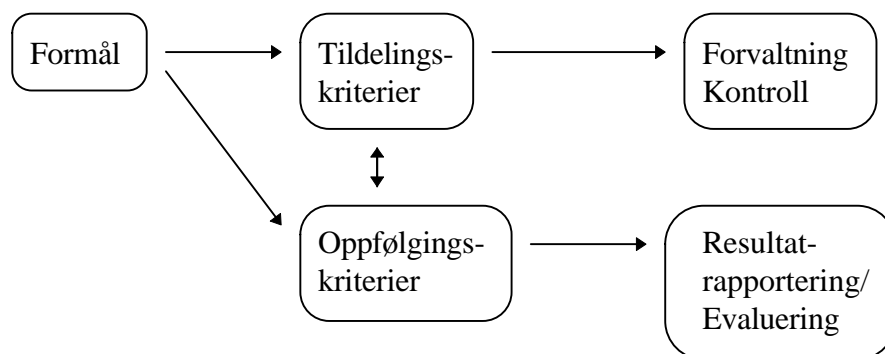
På mange måter har krisesentrene blitt mer «profesjonalisert» selv om det sjelden stilles formelle krav til faglig bakgrunn. Erfaring har vist at kvaliteten på tjenestene avhenger av bl a personlig egnethet, kontinuitet og stabilitet. Noen tiltak har større problemer nå enn tidligere med å rekruttere tilstrekkelig mange frivillige vakter, slik at det også av den grunn har vært nødvendig å drive krisetiltakene med flere fast ansatte i forhold til frivillige vakter. De fleste fast ansatte er knyttet til et kommunalt lønnsystem. Avlønning av vakter varierer og er avhengig av det enkelte tiltaks økonomi og organisering.

Verken kartleggingen eller andre kilder tyder på at noen av krisetiltakene har «snevret» inn potensielle brukere, f eks til kvinner fra spesielle religiøse miljøer, innvandrerkvinner e l. Det finnes lite kunnskap om hvem brukerne er og hva som skjer med dem etter at kontakten med krisetiltaket opphører. Dette skyldes dels at krisetiltakene praktiserer anonymitetsprinsippet relativt strengt, dels at det i liten grad har vært fokusert på dette gjennom evalueringer og forskningsprosjekter. Informantene har likevel dannet seg en oppfatning av endringer i brukergruppene. I vårt utvalg er det varierende oppfatning av hvem brukerne av krisesentrene og incestsentrene er. Noen krisetiltak har hatt brukere som gjen-speiler de fleste samfunnslag. Andre krisetiltak har registrert at de har problemer med å nå enkelte grupper som f eks innvandrere og kvinner fra høyere sosiale lag.

3 Beskrivelse av tilskuddsordningen

3.1 Styringsmodell for tilskuddsordninger

Generelt kan tilskuddsordninger beskrives som dobbeltsidig løp, jf figur 1.



Figur 1: Forvaltning og oppfølging av tilskuddsordninger

Økonomireglementets krav er særlig knyttet til tildelingskriterier og regelverk for saksbehandling og kontroll. Kriteriene skal være formålsrettede og kontrollerbare. I økonomireglementet fokuseres det på hvem som er berettiget til å få tilskudd, hvilke krav som må være oppfylt for å være berettiget til å få tilskudd, hvor stort tilskudd de er berettiget til å motta og hvordan dette skal kontrolleres.

Stortinget som bevilger tilskuddene er særlig interessert i hvilke resultater/effekter som skapes av tilskuddet og om effektene står i forhold til formålet med bevilgningen. Oppfølgingskriteriene bør derfor svare til Stortingets intensjon med bevilgningen.

I det videre har vi forsøkt å beskrive utforming og forvaltning av tilskudd til krisetiltak ut fra denne modellen.

3.2 Formål

Målene for tilskuddsordningen er nedfelt i St prp nr 1 (1996-97). Det er et overordnet mål å «*reducere seksualisert vold i samfunnet og hjelpe ofrene*». Dette målet er operasjonalisert i «*Hjelp til personer som har vært utsatt for vold og mishandling i hjemmet*» og «*å forebygge seksualisert vold*»⁸. Målene søkes nådd gjennom støtte til etablering og drift av krisetiltak (post 60) og støtte til utviklings- og opplysningsarbeid (post 60 og 70). Det er ikke presisert nærmere hva man mener med «seksualisert vold», jf kapittel 4.1.1. I retningslinjene er krisetiltak definert som hjelpetiltak til personer som har vært utsatt for mishandling, overgrep eller vold i hjemmet.

⁸ St prp nr 1 (1996-97), kap. 840

Det er også et mål å sikre høy kvalitet og god geografisk spredning på krisetiltakene samt at dagens praksis med frivillig deltagelse i driften av tiltakene opprettholdes, gjerne styrkes.⁹

Målene er i liten grad konkretisert utover dette. Det er ikke skilt mellom de ulike typene krisetiltak med hensyn til mål og/eller resultatkrav/oppfølgingskriterier. Det er heller ikke formulert mål/resultatkrav/oppfølgingskriterier i forhold til kommunene (mottakere av statstilskuddet), med unntak av de generelle formuleringene i retningslinjene om at tiltakene primært er et kommunalt ansvar og må ses i sammenheng med det samlede tilbud og planer for kommunen på helse- og sosialområdet.

3.3 Tildelingskriterier

Den statlige finansieringsordningen ble opprettet i 1982 under Sosialdepartementet i forbindelse med oppstart og drift av Oslo Krisesenter. Staten yter i dag tilskudd svarende til 50% av krisetiltakenes totale budsjett, forutsatt kommunal medvirkning.

Retningslinjene for statstilskudd til krisetiltak¹⁰ omtaler hvilke tiltak som faller inn under støtteordningen (jf definisjoner av de ulike krisetiltakene i kapittel 2.1), hvilke søknadsprosedyrer som gjelder og hvilket ansvar de ulike forvaltningsnivåene har i forhold til tilskuddsordningen. Retningslinjene omtaler i liten grad ansvarsforhold ved interkommunalt samarbeid. De omtaler også i liten grad kontroll- og oppfølgingsrutiner.

I retningslinjene stilles det følgende krav til krisetiltak:

- tiltaket skal konsentreres om å yte hjelp til selvhjelp
- tiltaket skal om mulig, og dersom brukerne ønsker det, formidle kontakt til politi, advokat o l og til andre deler av det offentlige hjelpeapparatet
- tiltaket skal *ikke* være et tilbud bare til spesielle grupper med felles verdisyn
- alle som arbeider i et krisetiltak skal ha taushetsplikt, enten det er lovfestet eller ikke
- registrering av personopplysninger krever konsesjon av Datatilsynet
- private tiltak skal helst være organisert som, eller i regi av, foreninger eller stiftelser

I forhold til kommunene presiserer retningslinjene at:

- tiltaket må være organisert av kommuner eller privatpersoner/organisasjoner i samarbeid med én eller flere kommuner
- tiltaket først og fremst er et kommunalt ansvar og skal være et supplement i forhold til det offentlige hjelpeapparatet. Krisetiltak skal ses i sammenheng med det samlede tilbud og planer for kommunen på helse- og sosialområdet

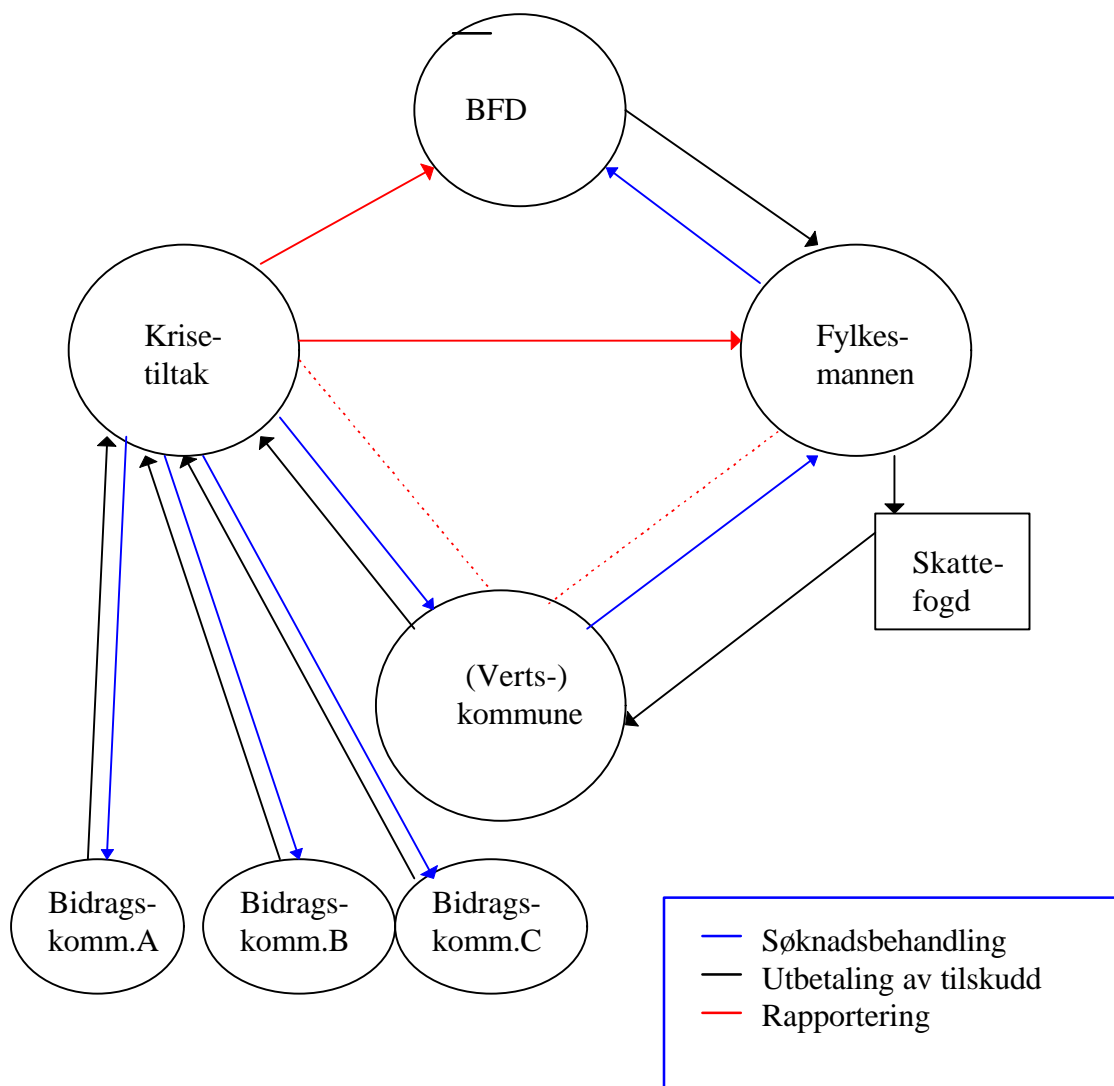
⁹ Tale av Barne- og familieministeren, Likestillingspolitisk redegjørelse, våren 1997.

¹⁰ Vedlegg 2

3.4 Forvaltning og kontroll

I dette punktet vil vi beskrive forvaltningsnivåenes oppgaver, funksjon og roller i forhold til søknadsbehandling, beslutningsprosess og oppfølging/kontroll. I figur 2 er søke- og rapporteringsprosessen framstilt skjematisk.

Figur 2: Søke-, utbetalings- og rapporteringsprosess



3.4.1 Barne- og familiedepartementets rolle

BFD er overordnet premissleverandør på området. Departementet er ansvarlig for å formulere mål for tilskuddsordningen, sette opp budsjett og rapportere til Stortinget i stortingsproposisjon nr 1 hvert år. Departementet er også vedtaksmyndighet ved etablering av nye krisetiltak. Ifølge retningslinjene skal geografisk spredning av tiltakene tillegges vekt når det vurderes om nye tiltak skal få statstilskudd eller ikke. Staten, ved BFD, har forøvrig ingen beslutnings- eller styringsmulighet i forhold til det enkelte krisetiltaks totale budsjett.

Det er departementets oppgave å utarbeide retningslinjer for ordningen. Tilskuddsordningen kunngjøres ved at retningslinjene sendes ut til alle kommuner og eksisterende krisetiltak.

3.4.2 Fylkesmannens rolle

Fra tidlig på 90-tallet er fylkesmannen tillagt ansvaret for forvaltningen av tilskuddsordningen. Forvaltningen er i det alt vesentlige synonymt med søknadsbehandling og utbetaling av statstilskudd. Fylkesmannen har også ansvar for å melde fra til departementet dersom et tiltak opphører, skaffe en økonomisk oversikt knyttet til avvikling av tiltak og sørge for tilbakeføring av statens andel av eventuelle restmidler fra krisetiltak og/eller kommune.

I søknadsbehandlingen skal fylkesmannen påse at:

- krisetiltakets regnskap fra foregående år (revisorbekreftet) er lagt ved søknaden
- krisetiltakets budsjett er godkjent av kommunen og er i balanse
- det foreligger vedtak om størrelsen på det kommunale tilskuddet
- tilskudd fra andre bidragsytere enn kommunen er dokumentert
- søknaden er riktig utfylt, herunder at for mye utbetalt statstilskudd forrige år trekkes fra i søknaden for inneværende år

Fylkesmannens kontroll er primært en formaliakontroll som består i å kontrollere at søknadene er korrekt utfylt og at vedlegg følger med. Dersom søknad ikke har kommet inn eller alle vedlegg ikke følger med, purrer fylkesmannen overfor vertskommunen. Søknadene gjennomgås og tallene i regnskapet «rimelighets-sjekkes». Det er ikke stilt spesielle krav til hvordan regnskapet skal føres eller hva revisor skal attestere på.

Etter behandling av søknaden sender fylkesmannen melding til BFD om behovet for tilskuddsmidler. BFD utsteder en belastningsfullmakt til fylkesmannen tilsvarende det totale søknadsbeløpet for fylket.

Fylkesmannen anviser deretter tilskuddene til vertskommunene via sin regnskapsfører, skattefogden. Anvisningsbrevet/tilsagnsbrevet sendes til vertskommunen med kopi til skattefogd, krisetiltak og departementet.

Utformingen av tilsagnsbrevene fra fylkesmannen til kommunene varierer. Med unntak av en generell påminnelse til krisetiltakene (som forøvrig ikke er mottakere av brevet) om innsending av årsoppgave og årsstatistikk, inneholder de tilsagnsbrevene vi har sett ingen resultatkrav og/eller oppfølgingskriterier.

Fylkesmannens forvaltning av tilskuddsordningen omfatter ikke oppfølging og kontroll med vertskommunens bruk av tilskuddsmidlene, f eks for å se hvordan kommunen ivaretar ansvaret for å se krisetiltak i sammenheng med de øvrige helse- og sosialtjenester.

På bakgrunn av intervjuer med de ansvarlige for tilskuddsordningen ved fylkesmannsembetene har vi fått inntrykk av at det brukes relativt lite tid på denne ordningen fra embetets side. Anslagene ligger på 2-3 ukeverk pr år, dvs ca ett årsverk på landsbasis.

3.4.3 Kommunens rolle

Vertskommunen har ifølge retningslinjene ansvar for å godkjenne krisetiltakenes budsjett og fremme søknad om statstilskudd til fylkesmannen. I praksis er det gjerne krisetiltaket som utformer og skriver søknaden om statstilskudd etter at krisetiltakets budsjett for neste år er godkjent av kommunen. Søknaden skal oversendes fylkesmannen innen en fastsatt frist.

I retningslinjene omtales kommunens overordnede ansvar for tiltaket uten at dette er presisert nærmere. Det stilles ikke krav til kommunens oppfølgings- og kontrollansvar i forhold til tiltaket og retningslinjene sier også svært lite om vertskommunens ansvar og oppgaver i forhold til samarbeidskommuner.

3.5 Oppfølgingskriterier og resultatrapporteringsrutiner

Krisetiltakene rapporterer gjennom årsmelding m/statistikk og revisorbekreftet regnskap som er vedlagt søknaden.

Departementet krever pr i dag statistikk og årsmelding fra alle tiltakene og sender ut et rapporteringsskjema med følgende statistikkposter til alle krisetiltakene:

- vertskommune og samarbeidskommuner
- type utgiftsdeling
- telefonhenvendelser (fra vertskommune/andre kommuner og fra menn/kvinner/barn)
- beboere (fra vertskommune/andre kommuner og fordeling kvinner/barn)
- overnattingsdøgn (do.)
- dagbrukere (do.)

Det er ikke spesifisert hva årsmeldingen skal inneholde, men de fleste tiltakene «baker» statistikken inn i denne. Mange tiltak rapporterer også på andre variabler enn de som er angitt på skjemaet.

Det er liten sammenheng mellom målene og statistikken som rapporteres. Rapporteringen gir ikke informasjon om hvor ofte brukere benytter tiltaket, hvordan kvaliteten på tilbudene er, eller hva som skjer med brukerne etter kontakt med krisetiltaket. Er krisetiltakene faktisk hjelp til selvhjelp? Medvirker de til å redusere seksualisert vold i samfunnet?

Krisetiltakene rapporterer på bruk av tilskuddsmidlene gjennom det revisorattesterte regnskapet som legges ved søknad om statstilskudd til fylkesmannen.

Som tidligere nevnt, under pkt. 4.2 i dette kapittel, er fylkesmannens kontroll en formalia- og rimelighetskontroll. Hvis formalia er i orden foretar fylkesmannen i liten grad etterprøving og vurdering av det innsendte materialet.

Departementet/fylkesmannen krever ikke noen form for egenrapportering fra vertskommunen om bruk av tilskuddsmidlene. I vårt utvalg varierer det i hvilken grad kommunene fører noen kontroll med og etterspør regnskapsdata fra krisetiltakene. Ett av krisetiltakene i vårt utvalg hadde egne rapporteringsrutiner til vertskommunen, primært på regnskapssiden. Kommunen har også muligheter til økt innsyn og kontroll i tilfeller der kommunen er regnskapsfører for tiltaket, eller kommunerevisjonen er revisor. I praksis følges imidlertid denne muligheten opp i liten grad.

Kommunene etterspør i svært liten grad resultatdata og har få egne oppfølgings- og rapporteringsrutiner. Det er stilt krav om at vertskommunen skal godkjenne et krisetiltaks budsjett. Det er ikke noe krav om, og gjennomføres også i liten grad, noen tilsvarende behandling av regnskapet i vertskommunen for å se hvordan dette samsvarer med budsjettet.

3.6 Budsjettmessig forutsigbarhet

3.6.1 Barne- og familiedepartementet

Manglende budsjettmessig forutsigbarhet for departementet er knyttet til at det er kommuners og andre bidragsyteres tilskudd som styrer størrelsen på statstilskuddet. Dersom kommuner og/eller fylkeskommuner bevilger mer penger til et krisetiltak i løpet av budsjettåret utløser dette automatisk økt statstilskudd. Departementet har derfor liten styringsmulighet i forhold til statens totale tilskudd på området og har de siste årene hatt et overforbruk i forhold til Stortingets bevilgning, i 1996 på knapt 6% (2,3 mill kroner).

Så langt har søknader som er godkjent av vertskommunen fått statstilskudd.

Departementet har de siste årene endret retningslinjene for å bedre forutsigbarheten i budsjettet. Endringene innebærer bl a at nye tiltak ikke kan regne med å få (utbetalt) tilskudd før året etter godkjenning. Endringene innebærer også at tilskudd fra andre bidragsytere enn kommuner/fylkeskommuner må tas inn i tiltakenes budsjett, dvs være forutsigbare, for å utløse statstilskudd.

3.6.2 Kommunene

I tilfeller hvor det kun er én kommune som er bidragsyter til krisetiltaket, har kommunen naturlig nok god styring. Der hvor flere kommuner bidrar med finansieringen, kan det være usikkerhet knyttet til det interkommunale samarbeidet. Dersom en kommune trekker seg ut av samarbeidet, eller ønsker å redusere tilskuddet, kan dette føre til at krisetiltaket må redusere tilbudet eller avvikle driften. De øvrige involverte kommuner må da vurdere hvorvidt de ønsker å øke sine andeler av driftstilskuddet eller om en reduksjon i krisetiltakets tilbud er akseptabelt.

Det er interessant å merke seg kommuners ulike begrunnelser for å trekke seg ut av et samarbeid om krisetiltak. Noen trekker seg pga knappe budsjetttrammer og/eller fordi de mener det er få brukere fra deres kommune. Siden det ikke er noen registrering og/eller systematisk tilbakerapportering til kommuner om hvem som bruker krisetiltaket, er det vanskelig å vurdere om dette er tilfellet eller ikke. Andre trekker seg fordi de mener de bidrar med for mye i forhold til verts-kommunen, som ifølge noen kommuner har fordel både av nærhet og skatteinntekter/arbeidsplasser som følger av tiltaket.

3.6.3 Krisetiltakene

Krisetiltakenes budsjettmessige forutsigbarhet er først og fremst knyttet til hvor etablerte de er i forhold til verts- og samarbeidskommuner. Måten ordningen er utformet på, gjør at den oppleves som svært gunstig for de krisetiltakene som greier å øke budsjettmidlene, mens den oppleves som uheldig for de tiltakene som får reduserte statlige tilskudd dersom den kommunale støtten reduseres eller faller bort.

Mange krisetiltak kan i praksis regne med indeksregulert tilskudd tilsvarende fjorårets. Tilskudd til krisetiltak inngår vanligvis i «tiltaks pakker» som legges fram for politisk beslutning. Det er sjelden krisetiltakene og tilskuddsstørrelsen behandles politisk utover dette. Pålegg om større nedskjæringer i kommunebudsjettene kan imidlertid medføre at administrasjonen fremmer forslag om å redusere eller ikke å bevilge tilskudd til krisetiltakene.

Forutsigbarheten for krisetiltakene bedres ved inngåelse av samarbeidsavtaler med kommunene. Flere krisetiltak har inngått langsiktige avtaler med kommuner om støtte utover budsjettåret. I 1995 gjaldt dette 10 krisesentre og 1 incestsenter.¹¹ De fleste avtalene har en klausul om at kommuner som ønsker å si opp avtalen må gjøre dette innen en fastsatt frist, vanligvis ett år. For de etablerte krisetiltakene synes videre drift relativt sikker, uavhengig av om kommunene som bidrar har undertegnet en formell samarbeidsavtale eller ikke.

Krisetiltakene utgjør til en viss grad en trussel for hverandres forutsigbarhet. Nyetableringer kan føre til at en/flere samarbeidskommuner trekker seg ut for å støtte det nye krisetiltaket. Dette kan få store konsekvenser for det etablerte krisetiltakets økonomi, særlig fordi statstilskuddet reduseres tilsvarende. Tilsvarende virker kvalitative hensyn til en viss grad inn på kommunenes vilje til å støtte tiltakene. Tiltak som over tid er preget av uro, splittelse og økonomisk uorden kan oppleve enten at kommunen(e) reduserer eller ikke bevilger tilskudd, eller at kommunen(e) krever mer styring i forhold til tiltaket.

Krisetiltakene opplever også forutsigbarheten knyttet til likviditet som lite tilfredsstillende. Kommunens søknader om statstilskudd blir ikke behandlet før mars/april i det året det søkes tilskudd for. Det utbetales normalt i mai/juni. Den sene søknadsfristen og utbetalingen skyldes dels at man krever revisorbekreftet regnskap for foregående år før søknaden kan behandles, dels at utbetalings-

¹¹ Kilde: Rolf K. Andersen

rutinene via fylkesmann og vertskommune er tidkrevende og tungroddede. Kommunenes praksis i forbindelse med utbetaling av midler til tiltakene varierer. Noen vertskommuner forskutterer midler for hele årets drift fordi statstilskuddet først utbetales i juni. Andre kommuner utbetaler sitt tilskudd gjennom hele året, og i noen tilfeller foretas utbetalingene svært sent. Et av krisetiltakene i vårt utvalg måtte ta opp banklån i påvente av utbetalinger av statstilskuddet fordi kommunen ikke forskutterte midlene. Et annet krisetiltak i utvalget hadde opprettet et eget fond som kunne benyttes når likviditeten ble dårlig.

4 Statskonsults vurderinger

4.1 Vurdering av dagens tilskuddsordning

Denne tilskuddsordningen er spesiell ved at staten benytter kommunen som godkjenningsinstans i vurderingen av krisetiltaket (behov, kvalitet m m). Kommunens ansvar er også tydeliggjort gjennom at tilskuddsordningen er rettet mot kommunene og at de ikke går direkte til tiltakene. Tilskudd til krisetiltak utløses automatisk på bakgrunn av kommunens vedtak om kommunal støtte. Det er kun ved opprettelse av nye tiltak at departementet vurderer hvorvidt tiltaket er støtteberettiget.

Det finnes lignende statlige tilskuddsordninger som retter seg inn mot frivillige organisasjoner, f eks krisetelefoner, frivillighetssentraler m m. Disse tilskuddsordningene er imidlertid utformet slik at det er staten, og ikke kommunen, som vurderer hvorvidt et tiltak eller en organisasjon er berettiget til statsstøtte.

4.1.1 Mål for tilskuddsordningen

Statskonsult mener det er behov for å tydeliggjøre hva *hovedhensikten* med tilskuddsordningen er. Dette kan bli gjort ved å velge en utforming av tilskuddsordningen som tydeliggjør om det er selve tjenestetilbudet og kvaliteten på dette som skal støttes, eller om hovedhensikten er å utløse frivillig aktivitet. (Jf neste kapittel om alternative utforminger av tilskuddsordningen). Denne problemstillingen henger etter vårt syn også sammen med en vurdering av *behov* for krisetiltak. Til grunn for å fastsette mål og hovedhensikt med ordningen, bør departementet og Stortinget ha en oppfatning om behov for denne type tiltak og om dagens tilbud representerer en akseptabel dekning i forhold til det antatte behovet.

Etter Statskonsults oppfatning er det overordnede målet for tilskuddsordningen, å redusere seksualisert vold, vanskelig å definere og operasjonalisere. Begrepet «seksualisert vold» ble utviklet i forbindelse med et forskningsprosjekt om kvinnemishandling, og kritesenterbevegelsen bruker det som et slags «paraplybegrep». Ifølge kritesenterbevegelsen er seksualisert vold «*den mest ekstreme varianten av det generelle over- og underordningsforholdet mellom kjønnene som preger hele samfunnet*» og det omfatter alt fra voldtekt, seksuelle overgrep mot barn, mishandling og seksuell trakassering til prostitusjon og pornografi. Vi stiller spørsmål ved hvor omforent denne definisjonen er utenfor krisetiltaksmiljøene, og mener det er behov for en operasjonalisering i mer konkrete resultatmål og oppfølgingskriterier.

Barne- og familieministeren har understreket at det er ønskelig å sikre høy kvalitet på krisetiltakenes virksomhet. Dersom departementet knytter kvalitet til mer formelle krav til organisering, ansattes faglige bakgrunn, type og omfang på tjenestetilbud, prosedyrer m m, må slike krav primært forankres i et lov- og regelverk. Et alternativ er å la kravene være vilkår for å motta tilskudd. Så lenge departementet utformer retningslinjene kan departementet legge inn denne type tildelingskriterier. Deretter blir det opp til kommunene å ta hensyn til dette i sin

godkjenningssprosess. Tiltaks kvaliteten vil da kunne variere med den enkelte vertskommunes fortolkning av, kontroll med og oppfølging av de ulike tildelingskriteriene i sin årlige behandlingsprosess.

Samtidig med høy kvalitet, mener departementet at det er viktig å opprettholde og styrke det frivillige engasjementet som kan være en kvalitet i seg selv. Dersom departementet primært knytter kvalitet til verdier som idealisme, engasjement og solidaritet, er dette umulig å oppnå uten frivillighet. I stortingsmeldingen om frivillige organisasjoner understrekes det at det er viktig å gi frivillige organisasjoner vide fullmakter og stor grad av autonomi for å stimulere til aktivitet. Prinsipielt er det ikke noen motsetning mellom krav knyttet til tjenestetilbud, fagbakgrunn, organisering m m og autonomi, men i praksis vil denne type krav kunne redusere det frivillige engasjementet.

Slik vi ser det blir det en stor utfordring for departementet å sikre kvalitet uten at det går utover det frivillige engasjementet. Vi mener departementet her står overfor en reell målkonflikt og at det er nødvendig med en prioritering ut fra behov og hensikt med tilskuddsordningen.

Etter Statskonsults oppfatning bør man vurdere å skille mellom mål for incestsentre og mål for krisesentre. Både målgrupper og tjenestetilbud i de to tiltakstypene er forskjellige. Krisesentre er primært rettet mot brukere i (akutt) krise som ønsker å komme ut av en mishandlingssituasjon. Incestsentrene er primært rettet brukere som har vært misbrukt på et tidligere stadium. Vi vil komme nærmere tilbake til denne problemstillingen i forbindelse med drøftingen av en alternativ utforming av tilskuddsordningen.

4.1.2 Resultatoppfølging og kontroll

Kunnskapen om vold og mishandling i hjemmet er begrenset. Emnet er fremdeles tabubelagt og forskere opererer med sprikende og usikre tall på omfanget. Her vil den samlede kunnskapen krisetiltakene har om vold og mishandling i hjemmet kunne være et viktig innspill i samfunnsdebatten og politikktutforming. Slike innspill er helt nødvendige for å kunne si noe om behov for denne type tiltak og effektene av dem.

Departementet innhenter hver år statistikk over bruken av sentrene. Det kan imidlertid stilles spørsmål om hvor velegnet denne statistikken er som oppfølgingskriterier i forhold til det overordnede målet. Dette skyldes bl a at de overordnede og generelle målene ikke er operasjonaliserte, og at det er behov for å se på målformuleringene.

Ifølge økonomireglementet, pkt. 11-5.3, skal departementene «med mellomrom» foreta evalueringer for å få informasjon om hvorvidt man oppnår de fastsatte målsettingene for tilskuddsordningen, i dette tilfellet redusert seksualisert vold, hjelp til ofrene for denne volden og en kartlegging/synliggjøring av problemet. Statskonsult vil også understreke behovet for kartlegging/evaluering av effektene av krisetiltakenes etablering og drift. Det er foretatt enkeltevalueringer etter initiativ fra krisetiltak, kommuner og andre. Man har imidlertid fortsatt lite overordnet kunnskap om krisetiltak som virkemiddel, om hvem brukerne av

krisetiltak er og om hva som skjer med brukerne etter at kontakten med krisetiltaket opphører.

Statskonsult vil videre stille spørsmål ved hensikten med krav om revisorattestert regnskap uten at det er presisert hvordan regnskapet skal føres, og hva revisor eventuelt skal kontrollere og attestere på. Det kan også stilles spørsmål ved om det er nødvendig å kreve både godkjent regnskapsfører og autorisert revisor.

Vi tror en formalia- og rimelighetskontroll er tilstrekkelig forvaltningskontroll for denne ordningen, gitt at det er utarbeidet instruks for hva regnskapet skal inneholde og hvordan det skal føres, eventuelt også en veiledning for hva en revisor skal revidere og attestere på.

4.1.3 Forvaltning av ordningen

I økonomireglementet, pkt. 11-5.2, står det at oppfølging og kontroll må tilpasses den enkelte tilskuddsordning. I forhold til tilskuddsordningens omfang, vel 40 millioner kroner, spør vi oss om den forvaltes på en tilstrekkelig effektiv måte (jf figur 2 om søknadsbehandling). Fra krisetiltaket sender inn sin søknad om tilskudd til kommunene og til statstilskuddet utbetales tar det flere måneder.

Når det gjelder fylkesmannen synes det som om de med dagens oppgaver og rolle fungerer som et administrativt mellomledd mellom krisetiltak/kommune og departement. Dersom dette leddet i forvaltningen skal beholdes, mener vi det er nødvendig å se på både roller og oppgavefordeling. Hvis ikke innholdet i fylkesmannens arbeid endres, tror vi forvaltningen vil bli enklere og mer effektiv hvis dette arbeidet utføres sentralt. Sentralisering kan skje ved at BFD eller ett fylkesmannsembete forvalter ordningen, slik f.eks. utdanningsdirektøren i Hordaland er tillagt ansvaret for undervisningen i alle landets fengsler. En forutsetning for en slik delegering til fylkesmannen må i tilfelle være at myndigheten blir mer reell enn den har vært til nå, hvor alle saker fortsatt må innom departementet hvert år.

I forhold til statstilskuddet er det ikke samsvar mellom hvem som er tilskuddsmottaker og hvem som er kontroll- og rapporteringsenhet. På den ene siden forholder fylkesmann/departement seg for en stor del til vertskommunen (uavhengig av hvor mange kommuner som samarbeider) når det gjelder søknadsbehandling og godkjenning av tiltaket. På den andre siden forholder departementet seg direkte til krisetiltakene når det gjelder forvaltning og oppfølging.

Rapportering på antall brukere, overnattinger m m går fra krisetiltakene til departementet, jf kapittel 3.5. Rapportering på økonomi (regnskapsrapport) går til fylkesmannen. Revisorbekreftet regnskap skal riktignok gå via vertskommune som vedlegg til søknad om statstilskudd, men tidsfrister og prosedyrer er lagt opp slik at dette ikke kan være noe innspill i kommunenes behandling av budsjettet. Forvaltningen av statstilskuddet omfatter ikke noen form for rapportering fra vertskommune til fylkesmann eller BFD om deres bruk av tilskuddet.

Siden statstilskuddet regnes som et kommunalt tilskudd (60-post) og kommunene er tillagt ansvar for godkjenning av tiltakene bør også kontroll og oppfølging av tiltakene i forhold til tildelingskriterier være vertskommunens ansvar.

Slik tilskuddsordningen i dag er utformet, bør statens/ fylkesmannens tilsyns- og kontrolloppgaver konsentreres om kommunenes forvaltning av tilskuddsmidlene og kommunens samlede tilbud på sosial- og helseområdet. Det er også statens ansvar å kreve rapportering/dokumentasjon som viser at de øremerkede midlene er brukt i tråd med Stortingets intensjon.

Statskonsult vil stille spørsmål ved hvor naturlig det er å knytte godkjenning av etablering og drift av krisetiltak til én (verts-)kommune, i og med at kun et mindretall av tiltakene (12% av krisesentrene) er etablert for å betjene denne ene kommunens innbyggere. Krisesentrene får i gjennomsnitt bidrag fra 7 kommuner, incestsentrene fra 10.

Hovedbegrunnelsen for å knytte krisetiltakene til kommunenivået, er at særlig krisesentrene ses som et supplement til de kommunale førstelinjetjenestene. Etter vår oppfatning vil en administrativ forankring på regionalt nivå ikke nødvendigvis svekke samarbeidsforholdet mellom krisetiltakene og de kommunale førstelinjetjenestene. Det begrunnes med at det sjelden er noen direkte kopling mellom kommunens finansiering og de kommunale instansene krisetiltakene samarbeider mest med. Forankring på et høyere nivå vil også medføre mer helhetssperspektiv i forhold til lokalisering og supplerende tjenestetilbud.

Vi spør oss derfor om det kan være hensiktsmessig å vurdere fylkeskommunen som kontaktpunkt og forvaltningsnivå framfor kommunen. Alternativt bør det legges inn prosedyrer/tildelingskriterier hvor tilskuddsmottakers (vertskommunes) koordineringsansvar i forhold til andre bidragsytere konkretiseres.

4.1.4 Budsjettmessig forutsigbarhet

Departementet opplever det som et problem at størrelsen på kommunale og andre tilskudd til krisetiltak styrer størrelsen på statstilskuddet og dermed svekkes departementets økonomiske styringsmuligheter. Det innebærer bl a at det blir et overforbruk av midler til krisetiltak i forhold til Stortingets bevilgning. Når bevilgningen ikke strekker til, må midlene hentes fra andre budsjettposter. Alternativet er at regjeringen ber Stortinget om en ekstrabevilgning. Dersom den budsjettmessige forutsigbarheten skal bedres, må statstilskuddet frikoples fra størrelsen på kommunale og andre tilskudd. Det kan gjøres på flere måter:

- Staten fullfinansierer tiltakene etter en vurdering av behov, kvalitetskrav m m
- Staten finansierer tiltakene ved å sikre en «minimumsdrift» etter vurdering av behov og med kvalitetskrav. Krisetiltakene må selv skaffe ytterligere budsjettmidler
- Staten finansierer «minimumsdrift» forutsatt kommunal medvirkning, enten gjennom ordinært kommunalt tilskudd eller gjennom en form for refusjonsordning. Vi tror det er mulig å finne fram til refusjonsordninger og samtidig sikre brukernes anonymitet i forhold til nærmiljøet på hjemstedet. En slik

ordning må i tilfellet nedfelles gjennom en avtale mellom krisetiltaket og de aktuelle kommunene.

4.1.5 Geografisk fordeling av krisetiltak

Det finnes ikke forskningsmessig belegg for å si at mishandling og vold i hjemmet skjer i spesielle grupper av befolkningen, eller spesielle deler av landet. Dette bekreftes av våre informanter som sier at vold og mishandling finner sted i alle lag av befolkningen og uavhengig av bosted.

Det er ikke tydelig definert hva departementet mener med geografisk likefordeling i tilbud i forhold til krisetiltak og/eller om en vurdering av dekningsgraden kan henføres til en kartlegging/analyse av behov for denne type tiltak.

På bakgrunn av de kriteriene vi har vurdert, vil vi hevde at det pr idag ikke eksisterer et geografisk likefordelt tilbud. Variasjonene i forhold til de ulike kriteriene er så store og så «tilfeldige» at de ikke kan forsvares ut fra ulike lokale/regionale forutsetninger i forhold til bosettingsmønster, geografiske og klimatiske forhold o.l. Den ulike geografiske spredningen skyldes bl a at etableringen av krisetiltak er basert på frivillig initiativ. Verken staten eller kommunene plikter å opprette krisetiltak, ut over det som er hjemlet i lov.

Ved etablering av nye tiltak er BFD vedtaksmyndighet, og kan på denne måte styre opprettelsen av tiltak. Vårt inntrykk er at departementet så langt ikke har benyttet denne adgangen til å gjøre noe aktivt for å påvirke den geografiske spredningen av tiltakene. Fylkesmennene er heller ikke tillagt noen oppgaver på dette området. Dette inntrykket bekreftes av informantene i kartleggingen.

Spørsmålet blir også *hva* departementet egentlig kan gjøre ut fra dagens retningslinjer. Det er blitt etablert svært få nye krisesentre de siste 10 årene. Nesten alle incestsentrene er derimot etablert i denne perioden, men også her ser det ut som om veksten er i ferd med å stagnere. Dersom man ønsker å påvirke den geografiske fordelingen må dette eventuelt gjøres på andre måter enn gjennom å styre nyetableringene, f eks gjennom tildelingskriteriene for tilskudd. I sin ytterste konsekvens kan lik tilgjengelighet for alle sannsynligvis bare sikres gjennom å gjøre tjenestene til et lovpålagt, offentlig ansvar.

4.2 Oppsummering

Under følger en kort oppsummering av Statskonsults vurderinger/anbefalinger:

- Målene for ordningen bør gjennomgås og konkretiseres. Det bør vurderes å lage egne mål for henholdsvis krisesentre og incestsentre.
- Forvaltningen av ordningen bør forenkles og effektiviseres, bl a bør:
 - forvaltningen av ordningen sentraliseres i BFD eller hos étt fylkesmannsembete

-
- vertskommuner/tilskuddsmottaker tillegges mer ansvar for koordinering, kontroll og oppfølging av krisetiltakene
 - det vurderes å gi tilskudd til fylkeskommuner framfor kommuner
 - Roller og ansvar for rapportering og kontroll bør klargjøres.
 - Behov for krisetiltak bør dokumenteres/synliggjøres i sammenheng med en definisjon av geografisk likefordeling i tilbud. Andre virkemidler enn dagens bør vurderes for å påvirke lokalisering av tiltakene.
 - Statstilskuddet bør frikoples fra størrelsen på kommunale og andre tilskudd for å bedre departementets og krisetiltakenes budsjettmessige forutsigbarhet.

5 Alternativ utforming av tilskuddsordningen

I dette kapitlet presenteres følgende tre modeller for utforming av tilskuddsordningen:

- Tilskudd til krisetiltak som en del av rammetilskuddet til kommuner, eventuelt fylkeskommuner
- Tilskudd direkte til krisetiltak
- Øremerket tilskudd til kommune, eventuelt fylkeskommune

Modellene drøftes først i forhold til hensikten med ordningen, verdibasert samvirke eller fortjenestefri velferdsproduksjon. I tillegg drøftes de i forhold til følgende kriterier, som dels bygger på funnene og vurderingene vi har gjort av dagens utforming av tilskuddsordningen (jf kapittel 4), og dels på målene som er satt for ordningen:

- Geografisk likefordeling i tilbudet
- God budsjettmessig forutsigbarhet
- Høy kvalitet på tilbudet
- Frivillig aktivitet/engasjement
- Kommunal/fylkeskommunal medvirkning
- Kostnadseffektiv forvaltning av ordningen

5.1 Tilskudd til krisetiltak som en del av rammetilskuddet

5.1.1 Utforming av tilskuddsordningen

Øremerkede tilskudd har en viktig funksjon bl a i forbindelse med oppbygging og etablering av nye/alternative tjenester. Når tilbudet er bygget opp er det ikke uvanlig at tilskuddet innlemmes i rammetilskuddet. I Rattsø-utvalgets innstilling er det understreket at rammefinansiering bør «være det bærende prinsipp for finansiering av kommunesektorens virksomhet» (NOU 1996:1, s 191). Etter snart 25 år med øremerket tilskudd til krisetiltak kan det være aktuelt å vurdere om tilskuddsordningen bør inngå som en del av rammetilskuddet. Dette alternativet er også drøftet i St prp nr 1 (1993-94) for BFD. Tilskudd til krisetiltak som del av rammetilskuddet til kommuner, eventuelt til fylkeskommuner, er derfor vår første alternative modell.

Innlemmelse i rammetilskuddet innebærer at midlene blir fordelt etter objektive kriterier, primært alderssammensetning i kommunen eller fylkeskommune. Statens målsetninger på politikkområdet blir synliggjort i stortingsproposisjonen om kommuneøkonomien og i stortingsproposisjon nr 1 for KAD og BFD, men utover dette vil ikke departementet ha noen styringsmuligheter, dersom ikke tilbudet lovfestes.

Dersom tilskuddet tas inn i rammetilskuddet til kommunene vil alle kommuner få sin andel av tilskuddsmidlene, enten de bidrar med tilskudd til krisetiltak pr idag eller ikke. Gitt samme nivå på statstilskuddet som i dag, vil en slik overgang medføre at de kommuner som allerede bidrar med støtte til krisetiltak, i gjennomsnitt får redusert statstilskudd. Motsatt vil kommuner som i dag ikke medvirker til å finansiere krisetiltak få økte rammer.

Tilsvarende vil skje dersom tilskuddet tas inn i rammetilskuddet til fylkeskommunen. En grov sammenligning mellom dagens fylkesvise fordeling og den fordelingen som ville følge av rammetilskuddsmodellen, indikerer at for 11 av 19 fylker vil økningen i rammetilskuddet bli større enn det fylkets kommuner til sammen mottar i øremerkede tilskudd i dag. For 6 av fylkene blir økningen på mellom 40-60% av dagens nivå. 4 fylker vil få halvert tilskudd i forhold til dagens nivå og 4 fylker vil få redusert tilskuddene med inntil 25%.

Rapportering vil skje på lik linje med annen rapportering fra kommunal eller fylkeskommunal virksomhet som finansieres gjennom rammetilskuddet.

5.1.2 Drøfting i forhold til kriteriene

Hensikt med ordningen

Dersom den primære hensikten med tilskudd til krisetiltak er å sørge for et supplement til det øvrige helse- og sosialtjenestetilbud, er det etter Statskonsults mening naturlig å se krisetiltakene som en form for fortjenestefri velferdsproduksjon, på lik linje med andre helse- og omsorgstilbud drevet av frivillige organisasjoner.

Ettersom hovedtyngden av det kommunale helse- og sosialtjenestetilbud finansieres gjennom rammetilskuddet, er det også naturlig å finansiere krisetiltakene på den måten. Dette forutsetter en rimelig god geografisk spredning av tiltakene og at en overføring til rammen ikke fører til ineffektive løsninger.

Generelt vil rammetilskudd være med på å gi det lokale selvstyret et mer reelt innhold. Det vil gi større frihet i forhold til den lokale oppgaveløsningen. Når tilskudd tas inn i rammetilskuddet til kommunene eller fylkeskommunene gir imidlertid staten fra seg styringsmuligheter, bl a i forhold til fordeling, tilbuds-kvalitet og valg av tjenesteprodusenter. Så lenge det ikke dreier seg om en lov-pålagt tjeneste, vil vurderingen av hvorvidt og hvordan en kommune skal støtte ulike krisetiltak avhenge av den lokale beslutningsprosessen.

Geografisk likefordeling

Dersom tilskudd til krisetiltak går inn i de ordinære rammetilskuddene, vil midlene bli fordelt etter en del objektive kriterier, primært alderssammensetning. Dersom disse kriteriene antas allment akseptert, sikres dermed en geografisk likefordeling av midlene, men ikke nødvendigvis en god geografisk fordeling av tiltakene.

Likevel vil innlemmelse i rammetilskuddet sannsynligvis over tid få konsekvenser for fordelingen av krisetiltakene, men staten vil ikke ha styringsmuligheter verken i forhold til antall eller geografisk fordeling.

Budsjettmessig forutsigbarhet

Støtte til krisetiltak vil bli en av mange kostnadskomponenter som tillegges vekt når rammetilskuddene beregnes. Dette vil innebære at departementets problem med usikkerhet i budsjettprosessen løses.

På den ene siden vil kommunene få større frihet til å velge hvorvidt, eventuelt hvordan disse tjenestene skal produseres. På den annen side kan bortfall av øremerkingen gjøre det vanskeligere å få gjennomslag for interkommunalt samarbeid, samt gjøre krisetiltakene til tapere i den lokale prioriteringskampen.

Krisetiltakene i kartleggingen opplever en overgang til rammefinansiering som en dårligere løsning enn dagens. I kartleggingen ga de fleste informantene fra kritesentrene uttrykk for at det også i dag kunne være en tung prosess å få tilskudd fra kommunen. Dersom det viktigste incitamentet, statstilskuddet, ikke lenger er der som «gulrot», mente de fleste at tiltakenes budsjettmessige situasjon vil bli forverret, eventuelt at tiltaket må opphøre. Dette synet ble også delt av flere av de kommunale representantene.

Kvalitet på tilbudet

Dersom krisetiltak ikke lovfestes blir krav til kvalitet på tjenestene i enda større grad enn i dag et kommunalt, eventuelt fylkeskommunalt anliggende. Noen informanter uttrykte uro i forhold til rammefinansiering versus kvalitetssikring og sikring av brukernes behov. Det ble bl a pekt på at likefordeling i tilbud også har noe med en noenlunde lik tilbudskvalitet å gjøre. Ved innlemmelse i rammetilskuddet kan man ikke se bort fra at noen kommuner velger å utvide/omdefinere egne tjenestetilbud framfor å finansiere separate krisetiltak drevet av frivillige organisasjoner, bl a ut fra kvalitetssikringshensyn. En «kommunalisering» gjør at tiltaket automatisk underlegges sentrale lovverk som lov om sosiale tjenester, barnevernsloven, forvaltningsloven m m. Det vil også bli mindre ressurskrevende å følge opp andre typer kvalitetskrav, prosedyrer m m, som gjelder innenfor kommunal forvaltning.

Frivillighet

Når tilskudd tas inn i rammetilskuddet gir staten samtidig fra seg styringsmuligheter. Det blir opp til den enkelte kommune å velge om kommunen selv skal produsere tjenestene, om den skal delta i et interkommunalt samarbeid eller om kommunen skal kjøpe tjenestene av private produsenter. Selv om krisetiltak i likhet med familievernkantorene lovfestes, er det neppe verken mulig og/eller ønskelig å lovfeste at tiltakene skal drives av frivillige organisasjoner. Dersom en hovedhensikt med ordningen er å utløse frivillig aktivitet, kan det derfor stilles spørsmål ved om innlemming i rammetilskuddet er rett vei å gå.

Dersom tilskudd til krisetiltak tas inn i rammetilskuddet *kan* man også komme til å oppleve at man enkelte steder får to typer tilbud, ett tilbud i kommunal/fylkeskommunal regi og ett alternativt tilbud i privat regi, fordi frivillige krefter ikke er tilfreds med kvaliteten på det offentlige tilbudet. Slik er det bl a i land som Storbritannia og USA.

Kommunal/fylkeskommunal medvirkning

Forutsatt at kommunen prioriterer krisetiltak, sikres for så vidt kommunal medvirkning siden det dermed er kommunen(e) som bevilger midlene. Hvis man velger en ordning hvor tilskuddet går inn i det fylkeskommunale rammetilskuddet, har man ingen garanti for kommunal medvirkning i finansieringen. Med en slik modell må det nesten forutsettes at fylkeskommunen bidrar i stedet.

Kostnadseffektiv forvaltning av ordningen

Normalt vil overføring til rammetilskuddet føre til økt effektivitet i den lokale tjenesteproduksjonen, siden kommunene/fylkeskommunene i større grad stilles overfor de totale tiltakskostnadene når de skal prioritere mellom tiltak. Generelt er også forvaltningen av øremerkede tilskuddsordninger mer ressurskrevende enn rammetilskudd. En overføring til rammetilskuddet vil derfor etter all sannsynlighet medføre en mer kostnadseffektiv forvaltning av tilskuddene.

5.2 Tilskudd direkte til krisetiltakene

5.2.1 Utforming av tilskuddsordningen

Flere departementer yter tilskudd over 70-poster direkte til frivillige organisasjoner. BFD gjør dette i forhold til barne- og ungdomsorganisasjonene (kap. 857 post 70). Et relevant sammenligningsgrunnlag i forhold til krisetiltak er tilskudd som gis over Sosial- og helsedepartementets (SHD) budsjett til frivillighets-sentraler¹² og til «spesielle formål». SHD bevilger også tilskudd til visse organisasjoners informasjons- og opplysningsarbeid og kontaktskapende arbeid (kap. 651 post 70). Det gis bl a tilskudd til drift av ulike typer krise- og kontakttelefoner og til Frelsesarmeens ettersøking. Tilskuddet gis direkte fra SHD til de ulike tiltakene. Tilskudd direkte til krisetiltakene er vårt andre alternativ.

Tilskuddene gis direkte til tiltakene fra en gitt ramme, enten fra departementet eller fra étt fylkesmannsembete. Midlene kan fordeles etter en gitt nøkkel, eller til det enkelte tiltak etter søknad. En modifisert utgave av en slik modell, kan innebære at det stilles krav om kommunale eller fylkeskommunale bidrag til tiltakene, men at størrelsen på statens tilskudd ikke gjøres avhengig av øvrige tilskudd til tiltakene.

Dersom hovedhensikten med ordningen er å utløse frivillig aktivitet eller etablere alternative tjenestetilbud, må målformuleringene for tilskuddsordningen knyttes mer mot aktivitet og type tilbud enn mot kvalitet på tilbudene. Dette vil sikre at det blir mer samsvar mellom mål og oppfølgingskriterier.

Tiltakene rapporterer som i dag direkte til departementet, eventuelt til étt

¹² Departementet bevilger tilskudd direkte til frivillighetssentralene (kap. 604 post 70). Det er foreslått at det gis et permanent årlig tilskudd til hver enkelt sentral. For sentraler startet etter 1.1.1995 er det krav om at minst 40% av budsjettet skal finansieres av lokale kilder. For de eldre sentralene trappes tilskuddet ned for å stimulere til økt lokal finansiering og forankring. Forutsetningen for statstilskudd er at frivillighetssentralen utløser minst dobbelt så mange frivillige årsverk som den har lønnede årsverk.

fylkesmannsembete om bruk av midler, antall overnattinger m m.

5.2.2 Drøfting i forhold til kriteriene

Hensikt med ordningen

Dersom hovedhensikten med ordningen er å utløse frivillig aktivitet, få etablert alternative tiltak til offentlige tiltak og/eller støtte *idéen* krisetiltak, dvs den politiske dimensjonen, er det naturlig å se dette tilskuddet som støtte til verdi-basert samvirke. Etter Statskonsults vurdering vil tilskudd direkte til tiltakene i disse tilfellene være mest hensiktsmessig.

I tillegg kan rent praktiske hensyn tale for direkte støtte, bl a dersom det dreier seg om et lite antall tiltak eller svært spesialiserte tilbud, jf incestsentrene. Dette vil bli nærmere drøftet i kapittel 6.

Geografisk likefordeling

En ordning med direkte tildeling av tilskudd til krisetiltakene kan gi departementet *større* styringsmulighet i forbindelse med oppstart av nye tiltak, tildeling til eksisterende tiltak og stimulering til nye tiltak. Departementet vil ha større muligheter til å tildele midler i tråd med et mål om geografisk likefordeling, og til å stimulerer til oppstart. En slik styring vil imidlertid kunne være i konflikt med mål om frivillig engasjement.

Tilskudd direkte til tiltakene ut fra gitte tildelingskriterier vil kunne medføre at noen tiltak nedlegges, eventuelt at tiltak opprettholdes uten støtte fra staten. Staten kan gjennom tilskuddsordningen bidra til å sikre en relativt lik geografisk fordeling, et slags «minsteantall», av krisetiltak på landsbasis.

Budsjettmessig forutsigbarhet

Også tildeling av tilskudd direkte til krisetiltakene vil gi departementet større budsjettmessig forutsigbarhet. Ved valg av en slik utforming av tilskuddsordningen vil kommunenes rolle bli mindre avgjørende i forhold til størrelsen på det statlige tilskuddet. Den totale rammen er gitt og midlene fordeles etter nærmere retningslinjer.

Når det gjelder tiltakenes budsjettmessige forutsigbarhet vil tilskudd direkte til tiltakene innebære at de blir mindre sårbare i forhold til kommunale nedskjæringer i budsjettet. Selv om en kommune trekker seg ut av et samarbeid eller reduserer tilskuddene til tiltaket, vil ikke dette som i dag medføre en tilsvarende reduksjon i det statlige tilskuddet. På den annen side vil ikke størrelsen på det statlige tilskuddet kunne avledes av det totale budsjett for tiltaket, ettersom tiltakets andel av statstilskuddet avhenger av en fast bevilgning fra Stortinget. Det kan også være vanskeligere å få kommunale tilskudd når disse ikke lenger utløser tilsvarende statstilskudd.

Direkte tilskudd til krisetiltakene vil antagelig medføre et behov for økning av statens utgifter til formålet, dersom man ønsker å opprettholde eller styrke det eksisterende tilbudet. Alternativt kan det være aktuelt å se på muligheter for at kommunens betaling på en eller annen måte knyttes til innbyggernes bruk av krisetiltaket, jf kapittel 4.

Kvalitet på tilbudet

Dersom statstilskuddet tildeles direkte til krisetiltakene gir det departementet større mulighet til å stille krav til tiltakene bl a i forhold til lov- og regelverk. Slike krav kan formuleres som tildelingskriterier. Fastsettelse av krav om kvalitet vil måtte vurderes opp mot mål om frivillig engasjement samt omfang av oppfølging og kontroll fra departementets side. Dersom hovedhensikten med tilskuddsordningen er å støtte frivillige organisasjoner og man tildeler statstilskuddet direkte til krisetiltakene, er det ikke naturlig at staten stiller strenge krav til prosedyrer, organisasjonenes interne organisering, arbeidsforhold m m. Slik Statskonsult ser det må departementet her foreta et valg mellom hva som er viktigst, frivillig engasjement eller sikring av kvalitet.

Frivillighet

Ved direkte tilskudd til tiltakene kan det stilles krav om at tiltakene skal drives av frivillige organisasjoner. Dette vil være en naturlig konsekvens dersom det å utløse frivillig aktivitet og/eller etablere alternative tjenestetilbud (til tilsvarende offentlige tjenestetilbud) er det primære hensynet med tilskuddsordningen.

Kommunal/fylkeskommunal medvirkning

Direkte tilskudd til krisetiltakene kan medføre at tiltakenes tilknytning til lokalsamfunnet svekkes. Dersom statstilskuddet frikobles fra det kommunale tilskuddet vil det være færre insentiver for kommunene til å engasjere seg i krisetiltakene. Med en slik ordning vil det være opp til det enkelte krisetiltak og den enkelte kommune å søke/gi støtte og etablere samarbeid.

Siden de fleste tiltak er interkommunale, er allerede nå den kommunale tilknytningen svært varierende. Kartleggingen viser at tilknytning og samarbeid med vertskommunen varierer fra svært nære/tette til nesten ikke noe. Den lokale medvirkning kan imidlertid sikres gjennom krav om kommunal eller fylkeskommunal støtte, eventuelt krav om refusjonsordninger knyttet til kommunenes «bruk» av tiltakene. Det er videre slik at krisetiltakenes samarbeidspartnere i det offentlige hjelpeapparatet i kommunen ikke er de samme som de bevilgende myndigheter. Kontakten med politi, sosialkontor, helsevesen, rettsvesen m m vil etter alt å dømme kunne fungere like bra som før, selv om statstilskuddet ikke formidles via en vertskommune.

Kostnadseffektiv forvaltning av ordningen

Med direkte tilskudd til tiltakene kan problemene knyttet til lang og omstendelig tildelingsprosess langt på vei bli løst, gitt relativt få, enkle og lett kontrollerbare tildelingskriterier. Søknader om tilskudd sendes direkte fra tiltaket til departementet, ev til det utvalgte fylkesmannsembetet. På denne måten vil man sikre en mer helhetlig og spesialisert forvaltning enn den som i dag foregår ved alle fylkesmannsembetene.

5.3 Øremerket tilskudd til kommuner, eventuelt fylkeskommunene

5.3.1 Utforming av tilskuddsordningen

Fra den statlige finansieringsordningen ble opprettet i 1982 har tilskudd til krisetiltak blitt gitt som øremerkede tilskudd til vertskommunen for tiltaket. Tilskuddet er ett av flere øremerkede statlige tilskudd til kommunene. I tidsrommet 1990-97 har andelen av øremerkede tilskudd av statens overføringer til kommunene økt, fra omlag 17% til omlag 32% (St prp nr 61 1996-97). Dette kan tyde på at øremerkede tilskudd langt fra har utspilt sin rolle. Støtten til familievernkontorene er et eksempel på dette¹³. Som et tredje alternativ har vi derfor sett på en modifisert utgave av dagens modell med øremerkede tilskudd til kommuner, eventuelt fylkeskommuner. Vårt forslag til utforming bygger på konklusjonene/ anbefalingene i kapittel 4.

Tilskuddsordningen forvaltes av departementet eller av étt fylkesmannsembete. Styring og oppfølging av tiltakene knyttes sterkere til kommunen, enten det er kommunen selv som har etablert og driver krisetiltakene, eller kommunen «kjøper» tilbudet fra frivillige organisasjoner. Målformuleringer og oppfølgingskriterier endres i tråd med dette. Statens oppfølging skjer først og fremst i forhold til kommunene som rapporterer om bruk av de statlige midlene og om Stortingets intensjon med bevilgningen er oppnådd. Kommunene har ansvar for formulere mål/fastsette resultatkrav i forhold til tiltakene. Tiltakene rapporterer til kommunen.

For å bedre statens budsjettmessige forutsigbarhet fristilles statstilskuddet fra størrelsen på kommunale og andre tilskudd, jf drøfting i kapittel 4. I budsjettet kan tilskuddet være en fast post som gis ut fra kriterier knyttet til befolkningsgrunnlag, krisetiltakets størrelse e l. På en slik budsjettpost kan det også settes av midler knyttet til stimuleringstiltak, FOU-prosjekter, kvalitetssikring, evaluering o l.

5.3.2 Drøfting i forhold til kriteriene

Hensikt med ordningen

Hvis departementet ønsker å signalisere at krisetiltak er en del av det kommunale helse- og sosialtjenestetilbud, men samtidig ønsker å sette vilkår for bruk av midlene, vil fortsatt øremerking av midlene være hensiktsmessig.

¹³ Statstilskudd til familievernkontorene forvaltes av BFD. Familievernets viktigste oppgave er å behandle og gi råd i forhold til problemer og kriser i familien. Tilskuddene bevilges over en 60-post, men det er familievernkontorene selv som hvert år sender søknad om midler vedlagt budsjettforslag og regnskap for foregående år. I forhold til familievernkontorene har BFD utarbeidet og gjennomført en utbyggingsplan med sikte på en utjevning av tjenestetilbudet. I perioden 1990-95 økte antall kontorer fra 47 til 62 og den samlede kapasiteten med vel 30 %. Departementet foreslo opprinnelig å finansiere familievernet over rammetilskuddet, men fikk ikke gjennomslag for dette. Familievernet er nå sikret både gjennom en lovfesting av virksomheten og ved at de statlige tilskuddene fortsatt øremerkes. Uten øremerking fryktet man en nedprioritering av familievernet i konkurranse med andre lovpålagte oppgaver.

Geografisk likefordeling

Geografisk likefordeling kan være et argument for å ta i bruk, eventuelt opprettholde øremerkede tilskudd. Erfaring viser imidlertid at det kan være vanskelig å styre den geografiske fordelingen ved hjelp av øremerking. Øremerkede tilskudd kan også ha uheldige fordelingsvirkninger fordi kommuner med stor grad av økonomisk handlefrihet har mulighet til å få en større andel av midlene enn kommuner med liten økonomisk handlefrihet. En sentralisering av forvaltningsansvaret og en frikobling av det statlige tilskuddet fra det kommunale tilskuddet kan derimot gi statsforvaltningen økte muligheter til å styre den geografiske fordelingen av tiltakene.

Dersom tilskuddsordningen opprettholdes som et øremerket tilskudd, vil man etter alt å dømme få en geografisk fordeling som i dag, dersom man ikke tar i bruk andre virkemidler. Gitt at man har en klar oppfatning av behovet for denne type tiltak, vil sannsynligvis det mest effektive virkemidlet være å lovfeste tilbudet. Andre typer virkemidler kan være behovskartlegginger, etablerings-/stimuleringsstilskudd, aktive informasjons- og kunngjøringsprosedyrer m m.

Budsjettmessig forutsigbarhet

Dersom man, slik Statskonsult foreslår, frikobler statstilskuddet fra størrelsen på tiltakenes totale budsjett, vil dette innebære en bedret forutsigbarhet for departementet. For tiltakene vil forutsigbarheten bedres dersom man får en tildeling etter objektive og kjente kriterier. Fordi tilskuddene fordeles ut fra en fast budsjettpost vil det likevel ikke være kjent hvor stort statstilskudd det enkelte tiltak får, før statsbudsjettet er vedtatt

Kvalitet på tilbudet

Ved å opprettholde en ordning med øremerket tilskudd kan departementet fortsatt stille visse krav til tiltakene bl a gjennom retningslinjene. Tilskuddsordningen knyttes sterkere til kommunene/fylkeskommunene og departementet vil i første rekke forholde seg til disse forvaltningsnivåenes bruk av midler og oppnådde resultater.

Frivillighet

Dersom tilskuddet fortsatt øremerkes, vil bruk av frivillige organisasjoner i hovedsak kunne fortsette som i dag. Ved å knytte større krav til kommunenes rapportering til staten, kan kommunene stille strengere krav til krisetiltakene i forbindelse med tildeling av støtte. Dette *kan* få konsekvenser for det frivillige engasjementet og tiltakenes autonomi. Inntrykkene fra intervjuene er likevel at hovedtyngden av kommuner/fylkeskommuner er positive til krisetiltakene og ønsker å styre dem minst mulig. Dette taler for at det frivillige engasjementet kan opprettholdes dersom ikke departementet/Stortinget ønsker å styre aktivt på geografisk fordeling og/eller kvalitetskrav.

Økt kommunalt engasjement og krav om kommunal rapportering kan også føre til at noen kommuner ønsker å opprette egne kommunale krisetiltak for å styrke kommunens styringsmuligheter.

Kommunal/fylkeskommunal medvirkning

Kommunal medvirkning vil fortsatt kunne sikres selv om omfang og engasjement fra vertskommunens side kan variere. Kravet om rapportering fra kommunen/fylkeskommunen kan imidlertid bidra til å styrke medvirkningen. Med øremerkede tilskudd til fylkeskommunen faller den kommunale medvirkningen bort, med mindre man opprettholder et krav om kommunal delfinansiering.

Kostnadseffektiv forvaltning av ordningen

Forvaltning av øremerkede tilskudd er generelt ressurskrevende. I forhold til dagens system vil imidlertid en sentralisering gi en forenklet og mer effektiv forvaltning.

Dersom man velger å gi tilskuddet til fylkeskommunen kan dette medføre en ytterligere forenkling idet en får færre enheter å forholde seg til.

Dersom departementet selv skal ha forvaltningsansvaret for tilskuddsordningen vil det innebære økte ressurser tilsvarende omtrent et årsverk til arbeidet. Vi vil likevel anta at en slik spesialisering av forvaltningen vil kunne medføre visse effektiviseringsgevinster, slik at den totale ressursøkningen ville bli i underkant av et årsverk.

6 Oppsummering og anbefalinger

6.1 Oppsummering

Hovedhensikt med tilskuddsordningen

Etter Statskonsults oppfatning er det viktig å avklare hva hovedformålet med tilskuddsordningen skal være. Til grunn for en slik avklaring bør det bli en behovsvurdering, hvordan er behovet for krisetiltak i forhold til type tilbud, geografisk fordeling, tilbudskvalitet og så videre? En slik behovsvurdering og formålsavklaring vil gi føringer i forhold til valg av modell, muligheter for styring, krav til rapportering og oppfølging m.m. Det vil bli å innebære en avveining mellom frivillighet og ideelt engasjement versus brukerbehov, geografisk fordeling og tjenestekvalitet. Er det primære å utløse frivillig aktivitet og/eller sørge for alternative tjenestetilbud eller å supplere det øvrige helse- og sosialtjenestetilbudet som allerede finnes på kommunalt og fylkeskommunalt nivå?

Etter Statskonsults vurdering må krisetiltak ses som et supplement, ikke som et alternativ til det øvrige tjenestetilbudet på kommunalt/fylkeskommunalt nivå. I kartleggingen understreker flere krisetiltak nettopp denne forskjellen. Dagens krisetiltak representerer primært et *velferdstilbud* til brukere rundt omkring i landet. Kartleggingen tyder på at enkelte tiltak har problemer med å rekruttere frivillige vakter. Kartleggingen indikerer også at kvaliteten på tjenestene som tilbys kan økes med fastere struktur, flere fast ansatte og økt «profesjonalisering» gjennom en vektlegging av ansattes erfaring, personlige egnethet og i noen tilfeller formelle kompetansekrav. Dette er for så vidt i tråd med departementets ønske om å sikre høy kvalitet på tilbudene, men kan stå i motsetning til et ønske om å opprettholde, eventuelt styrke det frivillige engasjementet.

Når krisetiltak ses som et supplement til andre tjenester i offentlig regi, er det etter vårt syn naturlig å gi tilskuddet til de som sitter med ansvaret for det øvrige tjenestetilbudet på området, dvs kommuner, eventuelt fylkeskommuner.

Incestsentrene

Ca halvparten av landets fylker har ett eller flere incestsenter. Incestsentrene har andre typer tilbud enn krisesentrene (jf kapittel 4) og kan i noen grad sammenlignes med familievernkantorene. Primært er incestsentrene et lavterskel- og 1.linjetilbud, men flere incestsentre har også utviklet særlig kompetanse på incestproblematikk som formidles via foredrag, kurs, informasjonsbrosjyrer og så videre til bl.a. ansatte i helse- og sosialsektoren. På disse områdene fungerer incestsentrene også som en form for kompetansesenter. Incestsentrene samhandler videre med en del med ulike spesialisthelsetjenester som fylkeskommunen har ansvaret for.

I forhold til incestsentre mener vi det er mest hensiktsmessig med direkte tilskudd til tiltaket, fortrinnsvis forvaltet og administrert av samme enhet som forvalter/administrerer tilskudd til krisetiltak. En slik omlegging av tilskuddsordningen vil sannsynligvis måtte medføre økte statstilskudd til incestsentrene.

Rammetilskudd eller øremerking?

Øremerkede tilskudd til kommunene eller fylkeskommunene signaliserer at krisetiltak er kommunenes/fylkeskommunenes ansvar, samtidig som øremerkingen av midler gjør at staten kan stille vilkår til bruken av midlene, og dermed sikre at de går til utbygging og drift av disse spesielle tjenestetilbudene. Siden støtte til krisetiltak ikke er lovfestet, er øremerking en måte å sikre kommunal prioritering på.

Statskonsult mener at tilskuddsordningen fortsatt bør være øremerket. Denne anbefalingen bygger bl a på at geografisk likefordeling i tilbud er et mål for ordningen. Kartleggingen gir grunnlag for å anta at tiltakene neppe kan opprettholdes på dagens nivå dersom tilskuddsordningen går inn i rammetilskuddet. En fortsatt øremerking forutsetter imidlertid at departementet også tar i bruk andre virkemidler for å sikre en bedre likefordeling, jf f eks plan for og gjennomføring av utbygging av familievernkontorene.

Krisesentre og forvaltningsnivå

Vi vil stille spørsmål ved om kommunen er riktig forvaltningsnivå i forhold til krisesentrene. Det er svært få krisesentre som kun forholder seg til én kommune. En mulighet kan være å la fylkeskommunen forvalte tilskuddene. En annen mulighet kan være å la fylkesmannen fordele «fylkespotten» direkte til krisesentrene. Siden krisesentrene for en stor del samhandler med andre enn de som forvalter midlene i kommunene, tror vi ikke krisesentrene vil oppleve en endring av forvaltningsnivå som spesielt vanskelig.

Noen regioner har mange, forholdsvis tett beliggende krisesentre i andre regioner er det langt mellom dem. Dersom fylkeskommunen tillegges et ansvar for å finansiere krisetiltakene i sin region, kan det bli lettere å se de ulike krisesentrene i sammenheng, vurdere interkommunalt samarbeid m m. Øremerkede tilskudd til fylkeskommuner vil også gi mer helhetlige vurderinger av det totale tjenestetilbudet i fylket.

Styring og rollefordeling

Statskonsult mener at målformuleringen for tilskuddsordningen bør dels være knyttet til behovsdekning og dels til kvaliteten på tjenestene som ytes. Oppfølgingskriteriene bør avspeile dette. Departementet utformer rapporteringskrav i forhold til tilskuddsmottaker. I tillegg bør det gjennomføres overordnede evalueringer, initiert av tilskuddsforvalter, av hvorvidt tilskuddsordningen bidrar til å nå Stortingets intensjoner med ordningen.

Dersom man velger en ordning med øremerket tilskudd til kommunene eller fylkeskommunene bør tilskuddsordningen knyttes sterkere til disse forvaltningsnivåene enn hva som er tilfelle i dag. Departementet bør derfor i større grad enn i dag forholde seg til kommunenes/fylkeskommunenes bruk av midler og oppnådde resultater på området. Dersom kommunen er tilskuddsmottaker bør rapportering ses i sammenheng med rapportering på det øvrige tilbudet av helse- og sosialtjenester, slik at det gis en vurdering av det totale tilbudet på området.

Kommunene/fylkeskommunene bør få ansvaret for økonomisk oppfølging og kontroll av krisetiltakene, inklusive bruk av statstilskuddet. Likeledes bør tilskuddsmottaker få ansvar for eventuell evaluering av enkelttiltak. Krav om rapportering fra kommunen/fylkeskommunen kan også bidra til å styrke den lokale medvirkningen.

Effektivitetshensyn

Uansett modellvalg bør forvaltningen av tilskuddsordningen forenkles og effektiviseres. Statskonsult stiller spørsmål ved fylkesmannens rolle og oppgaver. Vi tror at ordningen kan effektiviseres gjennom å sentralisereforvaltningen, enten tilbake til departementet eller ved å gi ett fylkesmannsembete forvaltningsansvaret for alle krisetiltak. Dersom forvaltningen legges til ett fylkesmannsembete bør man unngå dagens «dobbeltløp» hvor alle saker behandles av departementet før utbetaling kan skje.

Budsjettmessig forutsigbarhet

Det forutsettes at direkte tilskudd til incestsentre bevilges etter søknad fra incestsentrene. Det vil innebære god budsjettmessige forutsigbarhet

Forutsigbarheten knyttet til øremerkede tilskudd til kommuner eventuelt fylkeskommuner, vil avhenge av om dagens utforming med statstilskudd tilsvarende tilskudd fra kommuner og andre opprettholdes eller ikke.

Dersom man ønsker å eliminere denne usikkerheten helt, bør statstilskuddet fristilles fra andre tilskuddsposter. De øremerkede midlene tildeles etter andre kriterier som befolkningsgrunnlag, antall krisesentre og -telefoner, antall ansatte e l. Kommunal medvirkning sikres gjennom kravene om rapportering fra kommunen.

Vi mener at det vil være mulig å få til en form for brukerbetaling fra kommunene, dvs at kommuner betaler for brukere fra sin kommune. I små kommuner hvor det ikke er ønskelig å oppgi antall brukere pga anonymitetshensyn, kan man bruke en form for årsgebyr/medlemsavgift.

6.2 Anbefalinger

Stikkordsmessig kan Statskonsults anbefalinger oppsummeres slik:

- Krisetiltak bør ses som et supplement til andre helse- og sosialtjenestetilbud. Tilskuddsordningen bør derfor ses som en støtte til fortjenestefri velferdsproduksjon.
- Departementet må prioritere mellom geografisk likefordeling og kvalitets-sikring på den ene siden og frivillig engasjement på den andre siden.
- Det bør skilles mellom krisesentre og incestsentre. Incestsentre bør gis direkte tilskudd fra staten etter en avklaring av incestsentrenes tilbud.

-
- Tilskudd til krisesentre bør opprettholdes som øremerket tilskudd dersom geografisk likefordeling er et mål. Det vil være en forutsetning at det også tas i bruk andre virkemidler for å påvirke den geografiske fordelingen.
 - Dersom tilskuddet skal inngå i det kommunale rammetilskuddet, eventuelt fylkeskommuner, er lovfesting nødvendig for å sikre at tjenestetilbudet skal opprettholdes.
 - Målformuleringene for tilskuddsordningen bør knyttes til behovsdekning og til kvaliteten på tjenestene.
 - Rapportering og oppfølging knyttes sterkere til tilskuddsforvalter.
 - Det bør gjennomføres kartlegginger/evalueringer for å få kunnskap om behov for og effekter av ordningen, samt omfang og utvikling av seksualisert vold generelt.
 - Forvaltningen av ordningen bør forenkles gjennom å sentralisere forvaltningsansvaret i departementet eller hos étt fylkesmannsembete.

REFERANSER

| | |
|-------------------------------------|--|
| Tittel: | Evaluering av den statlige tilskuddsordningen til krisetiltak |
| Forfatter(e): | Ingunn Botheim og Oddbjørg Bakli |
| Statskonsults rapportnummer: | 1997:18 |
| Prosjektnummer: | 23 272 00 |
| Prosjektnavn: | Evaluering av tilskuddsordningen til krisetiltak |
| Prosjektleder: | Oddbjørg Bakli |
| Oppdragsgiver(e): | Barne- og familiedepartementet |
| Resymé: | <p>Det er behov for en konkretisering og prioritering av mål og hensikt med tilskuddsordningen. Krisetiltak bør ses som et supplement til andre helse- og sosialtjenester. Forvaltningen av ordningen bør forenkles og effektiviseres. Rapportering fra og oppfølging av tiltakene bør knyttes sterkere til tilskuddsmottaker. Det bør etableres adskilte tilskuddsordninger for krisesentre og incestsentre. Tilskudd til krisesentre bør fortsatt være øremerkede tilskudd til vertskommune, eventuelt fylkeskommunen. Incestsentre bør få direkte tilskudd.</p> |
| Arbeidsområde: | <input type="checkbox"/> Styring og resultatorientering <input type="checkbox"/> Omstilling og organisasjonsformer <input type="checkbox"/> Informasjonsteknologi <input type="checkbox"/> Internasjonalisering <input type="checkbox"/> Lederskapsutvikling |
| Emneord: | Krisetiltak, tilskuddsforvaltning, kommunal medvirkning, frivillighet, budsjettmessig forutsigbarhet, geografisk likefordeling |
| Dato: | September 1997 |
| Sider: | 38 |