

RIGSREVISIONEN



Notat til Statsrevisorerne om beretning om kvindekrisecentre

Marts
2016

revision
revision
revision

Opfølgning i sagen om kvindekrisecentre (beretning nr. 8/2013)

4. marts 2016

RN 304/16

1. Rigsrevisionen følger i dette notat op på sagen om kvindekrisecentre, som blev indledt med en beretning i 2013. Vi har tidligere behandlet sagen i notat til Statsrevisorerne af 30. april 2014.

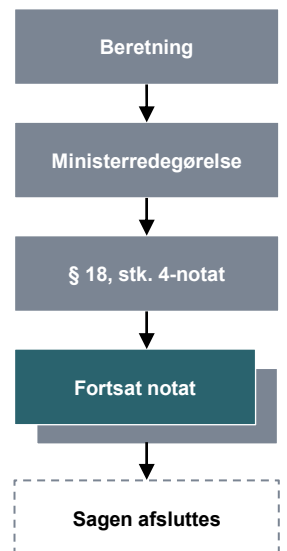
KONKLUSION

Rigsrevisionen finder, at Social- og Indenrigsministeriets initiativer i forhold til at understrege over for kommunerne, hvilke forpligtelser de har på krisecenterområdet, er tilfredsstillende. Rigsrevisionen finder det også tilfredsstillende, at ministeriet har belyst og styrket kommunernes styringsmuligheder i samarbejde med KL og på den baggrund har taget initiativ til ændring af serviceloven. Endelig finder Rigsrevisionen det tilfredsstillende, at Social- og Indenrigsministeriet har gennemført en evaluering af krisecenterindsatsen, der både omfatter effekt af indsatsen over for kvinderne og en analyse af den samfundsøkonomiske betydning. Rigsrevisionen vurderer derfor, at sagen kan afsluttes.

Rigsrevisionen baserer konklusionen på følgende:

- Social- og Indenrigsministeriet har i et orienteringsbrev til kommunerne af 30. juni 2015 understreget, hvilke forpligtelser kommunerne har over for kvinder og børn på krisecentre. Ministeriet understøtter gennem årlige temamøder kommunernes implementering af ændringer i serviceloven med betydning for krisecenterområdet.
- Social- og Indenrigsministeriet har i samarbejde med KL gennemført en analyse af kvindekrisecenterområdet, og analysen har peget på, hvor der er behov for at styrke kommunernes styringsmuligheder på området. På baggrund af analysen er der pr. 1. juli 2015 indført en orienteringspligt fra krisecentre til kommuner for at fremme en tidlig dialog og en koordineret og rehabiliterende indsats.
- Social- og Indenrigsministeriet har gennemført en omfattende evaluering af krisecentrenes indsats og har fået afdækket effekten af indsatsen over for kvinderne, de samfundsøkonomiske effekter, og om indsatsen stemmer overens med servicelovens intentioner.

Sagsforløb for en større undersøgelse



Du kan læse mere om forløbet og de enkelte step på www.rigsrevisionen.dk

I. Baggrund

2. Rigsrevisionen afgav i januar 2014 en beretning om kvindekrisecentre. Beretningen handlede om den indsats, myndighederne er forpligtede til at yde over for volds- og kriseramte kvinder og børn. Formålet var at undersøge, om kvinder og børn får den hjælp til at etablere et liv uden vold, som de har ret til efter servicelovens § 109. Social- og Indenrigsministeriet har ressortansvaret for lovgivningen, mens kommunerne har myndighedsansvaret på området.

3. Da Statsrevisorerne behandlede beretningen, bemærkede de, at kommunerne ikke i tilstrækkelig grad har sikret, at kvinder og børn modtager den hjælp, som de har ret til, mens de opholder sig på et krisecenter.

4. På baggrund af beretningen og Statsrevisorernes bemærkninger har vi fulgt op på følgende punkter:

Et opfølgingspunkt afsluttes, når Statsrevisorerne på baggrund af indstilling fra Rigsrevisionen vurderer, at myndighedernes initiativer er tilfredsstillende.

Opfølgingspunkt	Status
Hvorvidt Social- og Indenrigsministeriet som oplyst har understreget de kommunale forpligtelser på området over for kommunerne. Samtidig følges resultatet af ministeriets indsats i partnerskabet med KL på socialområdet.	Behandles i dette notat.
Hvorvidt det iværksatte analysearbejde i forlængelse af aftalen med KL om kommunernes økonomi for 2014 blev gennemført, herunder om analysen indeholdt en vurdering af, hvordan området og kommunernes styringsmuligheder kan styrkes, så voldsramte kvinder på krisecentre i højere grad tilbydes en sammenhængende og rehabiliterende indsats.	Behandles i dette notat.
Resultatet af evalueringen af indsatserne på kvindekrisecentre, der også skulle belyse effekten af krisecenterophold hos de involverede kvinder og i relation til samfundsøkonomien.	Behandles i dette notat.

5. Vi redegør i dette notat for resultaterne af opfølgningen på de punkter, der ikke tidligere er afsluttet.

Hele sagen og dens dokumenter kan følges på www.rigsrevisionen.dk og på www.ft.dk/Statsrevisorerne.

II. Social- og Indenrigsministeriets initiativer

6. Vi gennemgår i det følgende Social- og Indenrigsministeriets initiativer i forhold til de udestående opfølgingspunkter.

7. Rigsrevisionen har siden afgivelsen af notat til Statsrevisorerne af 30. april 2014 fulgt området ved at gennemgå Social- og Indenrigsministeriets redegørelse for udviklingen i sagen af 11. januar 2016, "Analyse af reglerne for ophold på forsorgshjem og kvindekrisecentre samt kommunernes praksis og styringsmuligheder" fra april 2015 og "Evaluering af krisecentertilbuddene" fra december 2015.

Social- og Indenrigsministeriets understregning af de kommunale forpligtelser

8. Statsrevisorerne kritiserede, at kommunerne ikke i tilstrækkelig grad havde sikret, at kvinder og børn modtager den hjælp, som de har ret til, mens de opholder sig på et krisecenter.

9. Social- og Indenrigsministeriet har i sin redegørelse af 11. januar 2016 oplyst, at lovændringen af lov om social service (Udvidet og styrket indsats for kvinder på krisecentre og orienteringspligt for kvindekrisecentre, forsorgshjem og herberger mv.), der trådte i kraft pr. 1. juli 2015, bl.a. indebærer, at kommunalbestyrelsen skal tilbyde indledende og koordinerende støtte og vejledning til alle kvinder på krisecentre, hvor det tidligere kun var kvinder med børn, der skulle have tilbudt rådgivning.

Kommunalbestyrelsen skal iværksætte indledende rådgivning så tidligt som muligt efter, at kommunen er blevet orienteret om kvindens optagelse på et krisecenter. Den indledende rådgivning skal introducere kvinden til den koordinerende rådgivning og skabe kontakt mellem kvinden og den medarbejder, der varetager den koordinerende rådgivning. Kommunalbestyrelsen skal iværksætte koordinerende rådgivning, senest når forberedelsen til udflytning fra krisecentret påbegyndes, og rådgivningen skal gives, indtil kvinden og hendes eventuelle børn er etableret i egen bolig. Den koordinerende rådgivning handler om bolig, økonomi, arbejdsmarked, skole, daginstitutioner, sundhedsvæsen mv. og skal understøtte de enkelte dele af kommunalbestyrelsens øvrige tilbud til kvinden og hendes eventuelle børn.

Ministeriet har oplyst, at ministeriet den 30. juni 2015 udsendte et orienteringsbrev til alle kommuner og gjorde dem opmærksom på udvidelsen og styrkelsen af indsatsen til kvinder på krisecentre.

Endelig har ministeriet oplyst, at Socialstyrelsen den 30. september 2015 afholdt et temamøde for kommunernes koordinerende rådgivere for at støtte implementeringen af lovændringerne. Der vil fremover blive afholdt 2 årlige temadage for rådgiverne i 2016, 2017 og 2018 med fokus på den koordinerende rådgivning i praksis, faglige oplæg, erfarings- og vidensudveksling samt netværksdannelse.

10. Rigsrevisionen finder det positivt, at Social- og Indenrigsministeriet har taget initiativ til at udvide den koordinerende rådgivning til også at omfatte kvinder uden børn og til at indføre en indledende rådgivning kort tid efter, at kvinden er blevet optaget på et kvindekrisecenter. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at ministeriet med orienteringsbrevet af 30. juli 2015 har påpeget over for kommunerne, hvilke forpligtelser de har ifølge serviceloven, og at ministeriet derudover understøtter kommunernes implementering af lovændringerne med temamøder. Rigsrevisionen vurderer på den baggrund, at denne del af sagen kan afsluttes.

Social- og Indenrigsministeriets analyse af, om kommunernes styringsmuligheder kan styrkes

11. Statsrevisorerne kritiserede, at utilstrækkelig kommunikation mellem krisecentre og kommuner samt mellem kommunernes relevante forvaltninger i nogle tilfælde havde været årsag til, at kommunen ikke kendte til opholdet – og dermed ikke kunne give den lovbestemte hjælp.

12. Social- og indenrigsministeren oplyste i sin redegørelse af 1. april 2014, at ministeriet i forlængelse af aftalen med KL om kommunernes økonomi for 2014 ville analysere, hvordan området og kommunernes styringsmuligheder kunne styrkes, så voldsramte kvinder på krisecentre i højere grad tilbydes en sammenhængende og rehabiliterende indsats. Rigsrevisionens anbefalinger om retningslinjer for kommunikation mellem krisecentre og kommuner ville blive adresseret i analysen.

Social- og Indenrigsministeriet har i sin redegørelse af 11. januar 2016 oplyst, at der på baggrund af aftalen med KL blev nedsat en arbejdsgruppe bestående af KL, Finansministeriet og Social- og Indenrigsministeriet. Arbejdsgruppen færdiggjorde i april 2015 rapporten "Analyse af reglerne for ophold på forsorgshjem og kvindekrisecentre samt kommunernes praksis og styringsmuligheder". Rapportens gennemgående fokus er kommunernes mulighed for og incitamentet til at yde en rehabiliterende og sammenhængende indsats for borgerne samt kommunernes og boformernes samarbejde.

Rigsrevisionen har gennemgået analysen og har konstateret, at ministeriet på baggrund af rapportens analyse har indført en orienteringspligt for kvindekrisecentre. Orienteringspligten består i, at krisecentret har pligt til at orientere den kommune, der har ansvaret for at yde hjælp efter serviceloven, om en borgers optagelse og udskrivning fra krisecentret. Orienteringen skal som udgangspunkt ske så hurtigt som muligt og senest 3 hverdage efter afgørelse om optagelsen. Formålet med orienteringspligten er at sikre, at kommunerne tidligt i forløbet kan tilbyde og iværksætte de indsatser, som borgeren har behov for og krav på efter serviceloven.

13. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Social- og Indenrigsministeriet i samarbejde med KL har gennemført analysen af kvindekrisecenterområdet og heri har peget på, hvor der er behov for at styrke kommunernes styringsmuligheder på området. Det er ligeledes tilfredsstillende, at ministeriet har taget initiativ til en ændring af serviceloven, så der pr. 1. juli 2015 er indført en orienteringspligt. Rigsrevisionen vurderer derfor, at denne del af sagen kan afsluttes.

Social- og Indenrigsministeriets evaluering af krisecentrenes indsats og effekt for kvinderne og de samfundsøkonomiske effekter

14. Statsrevisorerne kritiserede, at kommunerne kun havde haft begrænset indflydelse på de private og selvejende krisecentres standarder, ydelser og takster. Statsrevisorerne opfordrede social- og indenrigsministeren til i den evaluering af krisecentrene, som var igangsat, også at vurdere, om midlerne på området anvendes effektivt, og om indsatsen stemmer overens med servicelovens intentioner.

15. Social- og Indenrigsministeriet har i sin redegørelse af 11. januar 2016 oplyst, at ministeriet den 1. december 2015 har offentliggjort "Evaluering af krisecentertilbuddene". Rigsrevisionens gennemgang af evalueringen viser, at den belyser, om krisecentrenes tilbud lever op til servicelovens intentioner, effekter af opholdene, og hvordan indsatsen kan tilrettelægges mest effektivt over for forskellige risiko- og målgrupper af kvinder og dermed styrke indsatsen over for voldsramte kvinder på krisecentre.

Evalueringen viser, at krisecentrene samlet set leverer en relevant indsats, der lever op til servicelovens intention. Krisecentrene skaber en positiv effekt i forhold til at hjælpe kvinderne med at bryde voldsspiralen, opnå øget trivsel og en tilværelse uden vold.

Evalueringen viser desuden, at krisecenterindsatsen er forbundet med en nettoomkostning, hvis man udelukkende medtager de budgetøkonomiske konsekvenser i de første 10 år efter opholdet på et krisecenter. De økonomiske gevinster, der er ved krisecenteropholdet, er ikke nok til at opveje den økonomiske udgift, der dels er direkte forbundet med selve opholdet, dels følger af, at kvinderne i de første år efter opholdet i mindre grad er i beskæftigelse og i højere grad modtager kontanthjælp. Det er væsentligt, at det udelukkende er de økonomiske konsekvenser for kvinderne på krisecentrene og ikke de eventuelt medfølgende børn, der er medtaget i analysen. Det fremgår af evalueringen, at der må forventes afledte effekter af krisecenteropholdet, idet den øgede trivsel hos kvinderne formodes at have en positiv indvirkning på børnenes trivsel. Det kan på sigt være med til at forhindre fremtidige foranstaltninger og dermed medvirke til økonomiske besparelser.

At bryde voldsspiralen betyder at bryde den negative udvikling og eskalering, som kan præge voldelige relationer (definition fra LOKK – Landsorganisation af kvindekrisecentre).

Endelig viser evalueringen, at krisecenterindsatsen ikke kan stå alene. Det gælder særligt for kvinder med komplekse sociale problemstillinger. Ministeren har oplyst, at ministeriet har adresseret denne problemstilling ved, at der er indført krav om, at alle kvinder på krisecentre – og ikke kun kvinder med børn – skal tilbydes rådgivning. Derudover er der med satspuljeaftalen for 2015 afsat 15 mio. kr. til i en række kommuner at afprøve CTI-metoden (Critical Time Intervention) over for kvinder, der fraflytter et krisecenter. Formålet er at give kvinderne bedre mulighed for at etablere et liv uden vold og reducere skadevirkningerne af vold. Metoden bliver afprøvet i et antal kommuner i perioden 2016-2018.

***CTI-metoden (Critical Time Intervention)** er kendetegnet ved at være en tidsafgrænset og fokuseret indsats, der er opdelt i 3 faser, som i udgangspunktet strækker sig over en samlet periode på 9 måneder. Der er tale om en intensiv indsats med faldende intensitet.*

16. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Social- og Indenrigsministeriet har gennemført en omfattende evaluering af krisecentrenes indsats og heri har afdækket effekten af indsatsen over for kvinderne, de samfundsøkonomiske effekter, og om indsatserne stemmer overens med servicelovens intentioner. Rigsrevisionen finder det positivt, at ministeriet har taget initiativ til at imødekomme behovet for en komplementerende indsats særligt for kvinder med komplekse sociale problemstillinger og behov. Rigsrevisionen vurderer på den baggrund, at denne del af sagen kan afsluttes.

Lone Strøm