



Informasjonsskriv 2/2024 Tilsyn med Oslo kommune som krisesentermyndighet

Statsforvalterens oppdrag på krisesenterområdet er som følger:

Statsforvalteren skal bidra til at kommunene ivaretar sitt ansvar for å avdekke og forebygge vold og overgrep. Statsforvalteren skal bidra til at kommunene har et helhetlig krisesentertilbud av god kvalitet med et velfungerende system for internkontroll. Statsforvalter skal prioritere tilsyn med kommuner med risiko for svikt i krisesentertilbudet. I gjennomføring av tilsyn, skal statsforvalter særlig vektlegge kommunenes ivaretagelse av barn på krisesenter og oppfølging av voldsutsatte i reetableringsfasen, herunder tilgang til bolig etter endt opphold på krisesenter (Tildelingsbrev 2024).

Tilsyn med Oslo kommune i 2022 og 2023

Statsforvalteren i Oslo og Viken gjennomførte i 2022 og 2023 tilsyn med Oslo kommune som krisesentermyndighet. Tema for tilsynet var bydelenes arbeid med reetablering etter opphold på krisesenter, jf. krisesenterlova § 2 annet ledd bokstav d, jf. § 4 om samordning av tjenester, samt bydelens internkontroll, jf. kommuneloven § 25-1.

Tilsynet startet i 2022. Det ble da gjennomført tilsyn med åtte bydeler. Tilsyn i de resterende syv bydelene ble gjennomført høsten 2023. Tilsynet ble gjennomført som dokumenttilsyn. Leder for Oslo Krisesenter ble intervjuet og Statsforvalteren ba bydelene svare på spørsmål og sende inn relevant dokumentasjon. I Oslo ble tilsynet rettet mot bydelene, da bydelene har tilsvarende ansvar for beboere på krisesenter som kommuner har i andre fylker. Tilsynet omfattet bydelene som virksomhet og ikke Oslo Krisesenter.

Formålet med tilsynet var å bidra til at bydelene har en praksis som er i samsvar med bestemmelsene i krisesenterlova og kommuneloven.

I dette informasjonsskrivet redegjør vi for valg av tema, hvordan tilsynet ble gjennomført, hva vi fant og hvordan bydelene har arbeidet videre med påpekte lovbrudd.

Statsforvalterens tilsynsansvar

Det følger av krisesenterlova § 9 første ledd, at Statsforvalteren skal føre tilsyn med at kommunen oppfyller sine lovpålagte plikter etter krisesenterlova §§ 2, 3 og 4 og kommuneloven § 25-1. Videre fremgår det av krisesenterlova § 9 annet ledd, at kommunelovens kapittel 30 gjelder tilsvarende for tilsyn med krisesentertilbudet. Dette innebærer at Statsforvalteren blant annet kan føre lovligheitsinspeksjon, jf. kommuneloven § 30-2 og gi pålegg om retting dersom vi kommer til at kommunen ikke oppfyller sine lovpålagte plikter, jf. kommuneloven § 30-4.

I krisesenterlova § 2 annet ledd bokstav d, fremgår det at krisesentertilbudet skal omfatte oppfølging i reetableringsfasen, jf. § 4. I § 4 er det presisert at kommunen plikter å sørge for at kvinner, menn og barn som er utsatt for vold eller trusler om vold i nære relasjoner, får en helhetlig oppfølging gjennom samordning av tiltak mellom krisesentertilbudet og andre deler av tjenesteapparatet. Kommunen har også plikt til å ha et internkontrollsystem, jf. kommuneloven § 25-1.

Bakgrunn for valg av tema

Statsforvalteren ble 2021 kontaktet av Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir), som hadde fått en henvendelse fra Oslo Krisesenter. Krisesenteret formidlet utfordringer i samarbeidet med bydelenes Nav-kontor når det gjaldt å skaffe bolig og det ble uttrykt bekymring for lang botid på senteret og bruk av midlertidige boliger fremfor permanente boliger. Mangler i oppfølging etter endt opphold på krisesenteret skapte bekymring for at voldsutsatte flyttet tilbake til voldsutøver. På bakgrunn av denne henvendelsen og en analyse av hvor i reetableringen det kan oppstå utfordringer og svikt, valgte vi bolig i reetableringsfasen som tema. Vi har brukt veiledere og tilgjengelige forskningsrapporter i vår analyse.

Hva undersøkte vi?

Gjennom tilsynet undersøkte vi om bydelene i sitt arbeid med reetablering etter opphold på krisesenter, sikrer at brukerne får en helhetlig oppfølging gjennom samordning av tiltak. I krisesenterlovas forarbeider fremgår det at kommunen må sikre at rutinene i de eksisterende tjenestene er godt tilpasset de voldsutsattes behov. Videre må kommunen gjennomgå om den helhetlige oppfølgingen av voldsutsatte inngår i kommunens system for internkontroll.

Varsel om tilsynet ble sendt til Oslo kommune ved bydelen. I brevet ba vi om en kontaktperson for tilsynet og inviterte til åpningsmøte. Åpningsmøte ble gjennomført hos Statsforvalteren både i 2022 og 2023, hvor samtlige bydeler møtte med 1-3 representanter hver. Her fikk de informasjon om tilsynet og hadde anledning til å stille spørsmål.

Tilsynet foregikk som et skriftlig tilsyn. Vi ba bydelene besvare spørsmål og sende inn utvalgte dokumenter. Vi ba bydelene redegjøre for samarbeidet mellom krisesenteret og andre instanser i bydelen og vi ba de besvare spørsmål tilknyttet samordning av tjenester og samarbeid, arbeid med bolig og internkontrollen. Vi tok med et utdrag fra opplysningene som vi anså som viktige for tilsynet, i rapporten.

Statsforvalteren ba bydelene om å sende inn følgende dokumenter i forbindelse med tilsynet:

- Bydelens handlingsplan mot vold i nære relasjoner.
- Rutiner og prosedyrer for samarbeid og samhandling mellom krisesenteret og aktuelle instanser i reetableringsfasen særskilt knyttet til bolig.
- Rutine for opprettelse av individuell plan, jf. krisesenterlova § 4 andre ledd.
- Rutiner og prosedyrer for bydelens voldskoordinator.
- Rutiner og prosedyrer for overføring av saker mellom bydeler, der voldsutsatte flytter til ny Bydel etter opphold på Oslo Krisesenter.
- Rutiner og prosedyrer for samarbeid mellom aktuelle instanser i bydelen, særlig samarbeid mellom barnevern og Nav-kontoret i voldssaker.
- Rutiner og prosedyrer for bydelens internkontroll med krisesentertilbudet.
- Eventuelle gjennomførte ROS-analyser med krisesentertilbudet.

Hva fant vi i tilsynet?

I 12 av totalt 15 bydeler ble det ikke konkludert med lovbrudd. I disse bydelene fant vi at samarbeidet mellom de ulike instansene i bydelen var formalisert og fungerte bra, det forelå tydelig rutiner for samarbeid som var kjent for de ansatte, og de hadde ulike samarbeidsfora og samarbeidsavtaler som konkretiserte samhandlingen. Avtalene var også forankret på ledernivå. Selv om det i flere bydeler ikke forelå spesifikke rutiner for brukerne på krisesenter, tok bydelene særskilte hensyn til denne brukergruppen, eksempelvis når det gjaldt økonomiske rammer og krav om dokumentasjon fra brukerne.

I de bydelene som fikk lovbrudd handlet det om manglende rutiner for reetablering og mangler ved internkontrollen. Når tydelige rutiner og praksis for samarbeid er fraværende eller mangelfulle, er det fare for at arbeidet blir tilfeldig og personavhengig. Godt samarbeid krever tydelig rolle- og ansvarsavklaring mellom ulike etater, forankret på ledernivå. Hos bydelene hvor vi konkluderte med lovbrudd var ikke samhandlingen mellom tjenestene formalisert gjennom rutiner eller samarbeidsavtaler. Det fremkom heller ikke hvordan ledelsen fanget opp og korrigerer svikt i tjenestene. Dette ble understøttet av at bydelene i tillegg ikke hadde gjennomført risiko- og sårbarhetsanalyser som omhandlet krisesentertilbudet.

Ny samarbeidsavtale mellom bydelene i Oslo og Oslo krisesenter

Det foreligger nå en ny samarbeidsavtale mellom bydelenes Nav-kontor og krisesenteret. Den tidligere avtalen var av eldre dato og ble ikke brukt. Det var ulikt hvor langt bydelene hadde kommet i implementeringen av den nye avtalen. Vi vurderer at samarbeidsavtalene bidrar til bedre samhandling rundt brukerne fra krisesenteret. Avtalene bidrar til å fordele ansvar og legger til rette for at den voldsutsatte får rett hjelp til rett tid. Dette er avgjørende i en reetableringsprosess, der brukerne kan trenge hjelp på flere områder, som økonomisk bistand, boligetablering og samarbeid ved utflytting fra krisesenteret. For bydelene der avtalene ikke var ferdig implementert, anbefalte vi at dette arbeidet ble prioritert. Bedre kontakt mellom bydelene og krisesenteret vil også gjøre krisesenteret bedre kjent med forskrifter og retningslinjer som kommunen følger i sitt arbeid med reetablering i bolig.

Handlingsplan mot vold

Når det gjelder handlingsplan mot vold i nære relasjoner, varierte det mellom bydelene om planene var fra flere år tilbake eller om de var av nyere dato. Enkelte bydeler hadde ikke en slik plan. Statsforvalteren formidlet myndighetenes anbefaling om at alle kommuner bør ha en handlingsplan, og anbefalte bydelene som ikke hadde oppdaterte planer om å prioritere dette arbeidet.

Bolig

Flere bydeler meldte bekymring om mangel på boliger. Det ble videre pekt på utfordringer som høye boligpriser i det private leiemarkedet og knapphet på kommunale boliger. En annen utfordring er at bydelene må benytte midlertidige boliger, noe som er spesielt uheldig for denne brukergruppen. Det ble også avdekket at enkelte bydeler har hatt få saker som gjelder reetablering i bolig etter opphold på krisesenteret, og derfor har liten erfaring på området. Boligsosial lov av 01.07.23 § 5 pålegger kommunen å ha oversikt over ordinære og tilpassede boliger for vanskeligstilte på boligmarkedet, samt at oversikten skal inngå som grunnlag for arbeidet med kommunens planstrategi etter plan- og

bygningsloven § 10-1. Loven var ikke en del av lovgrunnlaget for vårt tilsyn, men vi vurderer at den vil være med på å sikre at beboere på krisesenter får oppfylt sine rettigheter når det gjelder reetablering i bolig.

Et minimumskrav for internkontrollen er at oppfølging av krisesentertilbudet og rutiner for samordning inngår i kommunens internkontrollsystem. Faste møter, beskrivelser av praksis og avvikshåndtering er også en del av internkontrollen. Vi så gjennom tilsynet at et flertall av bydelene har rutiner for avvik og håndtering og rapportering av avvik og at det er mulig å melde avvik som gjelder krisesentertilbudet i bydelens kvalitetssystem. Det var ikke registrert mange avvik på området.

Status for lovbrudd nå i 2024 – er de lukket?

Når Statsforvalteren konkluderer med lovbrudd etter tilsyn, ber vi om en plan for hvordan bydelen skal følge opp og lukke lovbruddet. Denne planen skal forankres i ledelsen og inneholde frister for det videre arbeidet.

Statsforvalteren konkluderte med lovbrudd i totalt tre bydeler. Disse lovbruddene omhandlet blant annet manglende rutiner på området, manglende samarbeidsavtaler og internkontrollsystem, samt manglende rutiner for avvikshåndtering på tema for tilsynet. Dette utgjør en fare for svikt og oppfyller ikke kravene i kommuneloven § 25.

To bydeler har lukket sine lovbrudd og én bydel som hadde tilsyn høsten 2023, har fått utsatt frist til 15. april. med å komme med en plan.