

Lovfestingen av krisesentertilbudet

- *En kvalitativ studie av Norsk Kriresenterforbunds og Kriresentersekretariatets holdning til lovfestingen av krisesentertilbudet*

Erfan Tarin



Masteroppgave ved Institutt for statsvitenskap

UNIVERSITETET I OSLO

Våren 2009

Sammendrag

I august 2001 opprettet regjeringen kvinnevoldsutvalget til å utrede problemstillingen omkring vold i nære relasjoner. Utvalget ble spesielt bedt om å vurdere nødvendigheten av å lovfeste krisesentertilbudet, med tanke på at krisesentrenes tilskuddsordning skulle endres. I desember 2003 la utvalget fram innstillingen *NOU 2003:31 Retten til et liv uten vold. Menns vold i nære relasjoner*, og anbefalte lovfestingen av krisesentertilbudet.

I den rød-grønne regjeringens tiltredelseserklæring, Soria Moria-erklæringen, ga koalisjonsregjeringen i 2005 formelt uttrykk for sine planer om å lovfeste krisesentertilbudet.

Med utgangspunktet i debatten har jeg sett på Forbundets og Sekretariatets holdning til den planlagte lovfestingen av krisesentertilbudet.

Studiens problemstilling er:

- ❖ *hvorfor har Forbundet og Sekretariatet motstridende holdninger til lovfesting av krisesentertilbudet? Og hvilke faktorer ligger bak dette?*

Følgende spørsmål blir belyst ut fra den presenterte problemstillingen:

- ❖ *Vil lovfesting av krisesentertilbudet bety slutten for Forbundet og Sekretariatet som paraplyorganisasjoner for sine medlemmer? Om det skulle være tilfellet, kan det være slutten på 27 års splittelse i krisesenterbevegelsen?*

Ved hjelp av kvalitative dybdeintervjuer har jeg studert paraplyorganisasjonenes holdning til lovfestingen av krisesentertilbudet. Organisasjonenes holdning har blitt analysert i lys av forskjellige organisatoriske perspektiver som *det rasjonelle, naturlige og det åpne perspektivet*.

Tolkningen av dataene viser at ledernes paraplyorganisasjoner vektlegger forskjellige organisatoriske, ideologiske og prinsipielle faktorer i deres holdning til lovfestingen av krisesentertilbudet.

Forord

Denne dagen har jeg gledet meg til!

Arbeidet med denne oppgaven har vært meget lærerikt og spennende. Kvalitativ forskning avdekker en annen type informasjon enn kvantitativ forskning og det har vært interessant å kunne fordype seg i de ulike virkelighetsoppfatninger og refleksjoner som datamaterialet innbyr til. Det er imidlertid en meget tidkrevende og møysommelig prosess. Samtidig er den så spennende og jeg opplever metoden som svært verdifull.

Mange fortjener en takk for å ha hjulpet meg med denne oppgaven. Først og fremst ønsker jeg å takke professor Anton Steen ved Institutt for statsvitenskap som har vært min veileder (H-08/V-09). Han har gitt meg gode tilbakemeldinger og vært støttende gjennom denne perioden. En spesiell takk går til lederen for Krisesentersekretariatet, Tove Smaadahl, og lederen for Norsk Krisesenterforbud, Wenche Karlsen, som gjorde denne oppgaven mulig ved å stille opp til intervju. Jeg ønsker også å takke Magnus Tønnesen for å ha hjulpet meg med korrekturlesing av oppgaven.

En stor takk går også til min kjære kone for tålmodighet og omtanke.

Til slutt er det verdt å peke på at å arbeide med en masteroppgave innebærer bruk av mye tid, krefter og frustrasjon, men samtidig faglig glede og spennende funn. Denne oppgaven er ikke noe unntak.

Olso, den 20. april 2009

(Antall ord: 39 295)

Innhold

SAMMENDRAG	3
FORORD	4
KAPITTEL 1: PRESENTASJON AV STUDIENS PROBLEMSTILLING	9
1. BAKGRUNN	9
1.1 PROBLEMSTILLING	11
1.2 HVORFOR DENNE PROBLEMSTILLINGEN?	12
1.3 AVGRENSNING	13
1.4 OPPGAVENS TEORETISKE RAMMER.....	14
1.5 TIDLIGERE FORSKNING.....	15
1.6 VIDERE GANG I OPPGAVEN	16
KAPITTEL 2: METODISKE TILNÆRMINGER	18
2. METODE.....	18
2.1 INNSAMLING AV DATA	21
2.2 DATABEHANDLING OG ANALYSEMETODE	23
2.3 DATAENES KVALITET	23
2.3.1 Troverdighet: Vurdering av dataenes kvalitet.....	24
2.3.2 Bekreftbarhet: Vurdering av grunnlaget for tolkning	24
KAPITTEL 3: ORGANISASJONER OG PROBLEMOPPFATNING	26
3.1 INNLEDNING	26
3.2 HVA ER SOSIALE PROBLEMER?	26
3.3 HVA ER ORGANISASJONER?	28
3.3.1 Perspektiver å se organisasjoner i lys av.....	30
3.4 ULIKE MÅTER Å STUDERE UTFORMING AV POLITIKK PÅ	33

3.4.1 Teknisk rasjonelt perspektiv	34
3.4.2 Politisk rasjonelt perspektiv	36
3.5 ULIKE MÅTER Å OPPFATTE PROBLEMER PÅ	37
3.5.1 Problemidentifisering	38
3.5.2 Problemedefinering	40
3.6 FORVENTNINGER TIL DET TEORETISKE RAMMEVERKET	42
3.7 OPPSUMMERING	43
KAPITTEL 4: PARAPLYORGANISASJONENES HISTORIE	45
4.1 INNLEDNING	45
4.2 UTGANGSPUNKTET I KVINNEBEVEGELSEN	45
4.3 SPLITTELSE I KRISESENTERBEVEGELSEN	47
4.4 NORSK KRISESENTERFORBUND	49
4.4.1 Forbundets interne organisering	49
4.4.2 Forbundets målgrupper	52
4.5 FORBUNDETS VERDIGRUNNLAG OG ETIKK	53
4.5.1 Verdigrunnlag	53
4.5.2 Yrkesetiske retningslinjer	54
4.6 KRISESENTERSEKRETARIATET	55
4.6.1 Sekretariatets interne organisering	56
4.6.2 Sekretariatets fellesplattform og ideologi	58
4.6.3 Målgrupper for Sekretariatet	60
4.7 SEKRETARIATETS VERDIGRUNNLAG OG ETIKK	61
4.7.1 Verdigrunnlag	62
4.7.2 Etiske retningslinjer	62

4.8 OPPSUMMERING	63
KAPITTEL 5: DAGENS KRISESENTERTILBUD	67
5.1 INNLEDNING	67
5.1.1 Døgnåpent hjelpetilbud og veiledning via telefon.....	68
5.1.2 Midlertidig og trygt botilbud.....	68
5.1.3 Dagtilbud til brukere.....	72
5.1.4 Individuelt samtaletilbud og selvhjelpgrupper.....	73
5.1.5 Bistand til å etablere kontakt med det øvrige hjelpeapparatet.....	74
5.1.6 Særskilte tiltak for grupper med spesielle behov.....	76
5.2 ANDRE PROBLEMMOMRÅDER	81
5.2.1 Medarbeidernes kvalifikasjoner og kompetanse	81
5.2.2 Finansiering og kostnader.....	82
5.3 OPPSUMMERING	84
KAPITTEL 6: FORSLAG TIL LOVFESTINGEN AV KRISESENTERTILBUDET	85
6.1 HVILKE ETATER SKAL HA ANSVARET FOR KRISESENTERTILBUDET?.....	85
6.2 I HVILKE EKSISTERENDE LOVER SKAL KRISESENTERTILBUDET PLASSERES?.....	87
6.2.1 Sosialtjenesteloven	87
6.2.2 Kommunehelsetjenesteloven.....	88
6.3 EGEN KRISESENTERLOV	89
KAPITTEL 7: ANALYSE	90
7.1 INNLEDNING	90
7.2 VOLD MOT KVINNER ET UTBREDT SOSIALT PROBLEM	90
7.3 HVORFOR VOLD MOT KVINNER TIDLIGERE IKKE BLE SETT PÅ SOM ET SOSIALT PROBLEM?.....	93
7.4 IDENTIFISERING AV VOLD MOT KVINNER	94

7.5 DEFINERING AV VOLD MOT KVINNER	96
7.6 MÅLSETTINGEN FOR Å LOVFESTE KRISESENTERTILBUDET	99
7.7 PARAPLYORGANISASJONENES HOLDNING TIL Å LOVFESTE KRISESENTERTILBUDET.....	103
7.7.1 Forbundets holdning	103
7.7.2 Sekretariatets holdning.....	114
KAPITTEL 8: KONKLUSJON.....	124
8.1 DE VIKTIGSTE FUNNENE.....	124
8.2 PARAPLYORGANISASJONENES FRAMTIDSUTSIKTER.....	126
8.3 OPPSUMMERING, VIDERE FORSKNING OG SLUTTORD	129
<i>OPPSUMMERING</i>	129
<i>VIDERE FORSKNING</i>	132
<i>SLUTTORD</i>	133
LITTERATURLISTE	135

Kapittel 1: Presentasjon av studiens problemstilling

1. Bakgrunn

Vold mot kvinner har bestandig eksistert som et alvorlig sosialt problem i det norske samfunnet. Vold mot kvinner er et klart brudd på grunnleggende menneskerettigheter (Råkil 2002:11). Tidligere ble vold mot kvinner sett på som en del av menn og kvinners private liv, og staten ville derfor ikke blande seg inn i det. Når staten sviktet, ville ikke kvinnebevegelsen sitte å se på at kvinner daglig ble utsatt for ulike former for vold. Deres reaksjon på kvinnemishandlingen var først å etablere en krisetelefon og senere et krisesenter i Oslo på 1970-tallet.

På grunn av at krisesentrene ble etablert på frivillig basis, måtte grunnleggerne selv skaffe økonomiske midler som kunne dekke utgiftene de hadde. I mange år har krisesentrene fått finansiert utgiftene sine gjennom frivillige organisasjoner, gaver og økonomiske midler, delvis fra staten og kommunene. De fleste som jobbet på krisesentrene, jobbet dessuten for det meste helt gratis. Bare noen få av de ansatte fikk betalt for innsatsen de la ned i driften av krisesentrene.

Med tiden har imidlertid krisesentrenes tilgang på økonomiske midler endret seg. I tillegg til å få støtte fra frivillige organisasjoner, påtok staten seg fram til 2005 ansvaret med å finansiere 50 prosent av de budsjetterte utgiftene under forutsetning av at de resterende 50 prosent ble lokalt finansiert (Smaadahl 2001a:3). Fra 2005 ble finansieringsordningen endret fra 50/50 til 20/80 for kommuner og staten. Men på grunn av at kommunene ikke var lovpålagt å støtte krisesentrene, har kommunene selv bestemt hvor mye de skulle gi i økonomisk støtte til krisesentrene. I praksis har krisesentrenes økonomi i mange år vært prisgitt kommunepolitikernes velvilje. Krisesentrene har hele tiden måttet kjempe en kontinuerlig kamp for å få finansiert utgiftene sine, blant annet ved å overbevise kommunepolitikere om viktigheten av krisesentrenes arbeid. Kort sagt har mye av både energi og økonomiske ressurser blitt

brukt for å få finansieringen i boks. Av den grunn har krisesentrenes økonomier vært uforutsigbare, og krisesentrene har fått økonomiske midler ut fra hvor mye som har vært tilgjengelig og ikke ut fra brukernes og krisesentrenes reelle behov.

På grunn av økonomisk uforutsigbarhet og manglende felles regler som krisesentrene kunne ha forholdsatt seg til har krisesentrenes arbeid ikke blitt utført på en optimal måte. Mangel på regler og forskrifter som kunne ha regulert krisesentrenes arbeidsmetoder, gjorde at hvert enkelt krisesenter utarbeidet sine egne arbeidsrutiner. Det har derfor vært svært ulike arbeidsrutiner fra krisesenter til krisesenter. Slike variasjoner har vært problematisk for krisesentrene, som har måttet leve med ulikhetene i alle disse årene. På sikt har variasjonene påvirket kvaliteten på krisesentrenes tilbud til voldsrammede kvinner og deres barn. Å finne en løsning på dette problemet har vært helt nødvendig.

Den 29. august 2001 utnevnte regjeringen ”Kvinnevoldsutvalget” til å utrede problemstillingen omkring vold i nære relasjoner og hva som kunne gjøres for å hindre og forebygge vold mot kvinner. Utvalget ble spesielt bedt om å vurdere nødvendigheten av å lovfeste krisesentertilbudet med tanke på at tilskuddsordningen til krisesentrene skulle endres. Den 4. desember 2003 la utvalget fram innstillingen *NOU:2003:31 Retten til et liv uten vold. Menns vold mot kvinner i nære relasjoner*, og anbefalte enstemmig lovfesting av krisesentertilbudet (NOU 2003:31:89).

I den rød-grønne regjeringens tiltredelseserklæring, Soria Moria-erklæringen, ga regjeringen i 2005 uttrykk for sine planer om å lovfeste krisesentertilbudet.

Lovfestingen av krisesentertilbudet skal gi kommunen plikt til å sørge for at personer utsatt for vold i nære relasjoner gis et helhetlig og forsvarlig tilbud om hjelp. Dessuten vil lovfestingen føre til at de ulike krisesentrene må forholde seg til felles lover og regler, samt at kommunene blir lovpålagt til å støtte krisesentrene med økonomiske midler (Soria Moria-erklæringen 2005-2009:69).

1.1 Problemstilling

Slik som det er presentert innledningsvis, vil lovfesting av krisesentertilbudet komme både krisesentrene og voldsrammede kvinner til gode. Krisesentrene får bedre og mer forutsigbare økonomier. Samtidig vil kvinner utsatt for vold få et helhetlig og landsdekkende tilbud om hjelp til bedring.

Man kan da spørre hva problemet er. Problemet er følgende: I dag finnes det 51 krisesentre her i landet. Flertallet av dem er organisert i to paraplyorganisasjoner, Norsk Krisesenterforbund og Krisesentersekretariatet. Videre i oppgaven vil jeg bruke forkortelsene Forbundet og Sekretariatet for henholdsvis Norsk Krisesenterforbund og Krisesentersekretariatet.

Lederne for paraplyorganisasjonene har ved ulike anledninger gitt uttrykk for motstridende holdninger til planen om å lovfeste krisesentertilbudet. For eksempel har Tove Smaadahl, lederen for Sekretariatet, i et innlegg med navnet ”*finansiering av krisesentrene i Norge: Lovpålagt tilbudt eller ikke*” i 2001 kritisert en eventuell lovfesting kraftig. Hun mente at lovfesting kommer til å ha klare negative konsekvenser blant annet ved at kvinner blir sykeliggjort og at volden blir sett på som mer naturlig og legitim (www.krisesenter.com/innlegg/pdf/finans_av_krises.pdf).

På den andre siden har lederen for Forbundet, Wenche Karlsen, i en artikkel med navnet ”*hvem tjener på at det kommer et lovpålagt krisesenterdrift i Norge?*” stilt seg mer positiv til regjeringens planer om å lovfeste krisesentertilbudet. Hun mener at en eventuell lovfesting kommer til å sikre kvinner i nød et minimumstilbud uansett hvor de måtte bo i landet (www.norasenteret.no/hvem-tjener-paa-at-det-kommer-et-lovpaalegg-om-krisesenterdrift-i-norge.512134-80480.html).

På bakgrunn av dette vil den overordnede problemstillingen som skal belyses i denne oppgaven være:

- ❖ *hvorfor har Forbundet og Sekretariatet motstridende holdninger til lovfesting av krisesentertilbudet? Og hvilke faktorer ligger bak dette?*

Denne vide problemstillingen er utgangspunktet for oppgavens planlegging, vurdering og gjennomføring. Teorigjennomgang, drøftinger og tanker rundt paraplyorganisasjonenes holdning til lovfestingen har medført at følgende forskningsspørsmål vil bli belyst ut fra problemstillingen:

- ❖ *Vil lovfesting av krisesentertilbudet bety slutten for Forbundet og Sekretariatet som paraplyorganisasjoner for sine medlemmer? Om det skulle være tilfelle, kan det bety slutten på 27 års splittelse i krisesenterbevegelsen?*

1.2 Hvorfor denne problemstillingen?

Jeg mener problemstillingen er interessant både vitenskaplig og samfunnsmessig. Vitenskaplig sett er spørsmålet verdt å stille fordi dets svar vil øke mengden av systematisk kunnskap som kan hjelpe oss til å forstå visse sider ved Forbundet og Sekretariatet som ikke har blitt forsøkt belyst gjennom tidligere forskning.

Spørsmålet er også samfunnsmessig verdt å stille fordi dets svar vil ha praktisk betydning for samfunnet. Dessuten bidrar den informasjonen oppgaven frembringer til å øke forståelsen for hvorfor to paraplyorganisasjoner, som begge kjemper mot vold mot kvinner, har ulike holdninger til lovfestingen. Lovfestingen av krisesentertilbudet vil forandre hele krisesenterbevegelsen og påvirke paraplyorganisasjonene i stor grad. Denne oppgaven vil bidra med ny kunnskap og forståelse på dette området.

Striden om lovfestingen av krisesentertilbudet regnes for å være den største striden mellom paraplyorganisasjonene etter bruddet i krisesenterbevegelsen i 1982¹. Derfor kan den kunnskapen som oppgaven frembringer bidra til å øke vår forståelse for hva striden handler om.

Selv kommer jeg fra et land hvor kvinner systematisk utsettes for vold, og hvor mishandling er blitt legitimert gjennom religiøse og statlige institusjoner. Kvinner i

hjemlandet mitt har ikke engang et sted de kan flykte til for å berge liv og helse. En slik lov ville alle uten tvil ha takket ja til. Men nå ser man at den norske regjeringen vil lovfeste krisesentertilbudet, mens krisesenterbevegelsen er splittet. Derfor har det også vært viktig for meg personlig å undersøke hvorfor det er slik.

1.3 Avgrensning

Jeg forstod ganske tidlig at oppgaven av ulike grunner måtte begrenses i relativ stor grad. Jeg er personlig av den formening at alle kvinner og deres barn har rett på et normalt liv uten vold. Jeg vet at kvinner daglig utsettes for forskjellige former for vold både psykisk og fysisk. Men i denne oppgaven har jeg ikke tatt for meg de forskjellige formene for vold som kvinner daglig utsettes for, fordi problemstillingen min skal avdekke de årsakene som gjør at Forbundet og Sekretariatet har forskjellige holdninger til lovfesting av krisesentertilbudet. Å gjøre det ville bli for omfattende og komplekst for denne oppgaven.

For det andre valgte jeg i intervjuundersøkelsene å ikke intervju daglige ledere ved samtlige krisesentrene som er medlem av paraplyorganisasjonene. Jeg bestemte meg for å intervju paraplyorganisasjonenes daglige ledere. En hovedgrunn til dette var at de daglige lederne representerer sine respektive medlemmer, og når de snakker, så snakker de på vegne av alle sine medlemmer. Daglige ledere ved alle krisesentrene kunne selvsagt også ha bidratt med utfyllende informasjon, og det kunne ha vært svært interessant, men det ville likevel ha blitt for omfattende for denne oppgaven. En annen grunn til at jeg bestemte meg for å intervju kun paraplyorganisasjonenes daglige ledere er at det er de som deltar i høringsrunder om saker som har med krisesentrene å gjøre, spesielt i forbindelse med denne lovfesting. Derfor kan en forvente at de er bedre i stand til å si hvorfor de er for eller mot en eventuell lovfesting. Dette betyr at dette er en kvalitativ oppgave, og som jeg har allerede

¹ Dette kommer jeg til å utdype i kapittel 4.

presentert, har jeg konsentrert meg om få case og det er de to nevnte paraplyorganisasjonene som til sammen representerer de 49 krisesentre.

1.4 Oppgavens teoretiske rammer

I kapittel 3 vil det være mer utførende beskrivelser av det teoretiske grunnlaget, så jeg vil nøye meg med å fortelle helt kort om den teoretiske rammen her i innledningen.

I alle samfunn finnes det sosiale problemer. Hva som er et sosialt problem er ikke alltid like lett å forstå. Forskere som Halvorsen (2001), Rober Park (1925), While Lee Rainwater (1974a og 1974b) har alle sammen gitt store bidrag til studien av sosiale problemer.

Det er ofte slik at staten av en eller annen grunn ikke makter å ta seg av slike problemer. Derfor samler en håndfull av mennesker seg, og gjennom et bevisst samarbeid som gjerne kalles organisasjoner, jobber de for å løse problemene som opptar dem mest.

Fram til i dag har ulike forskere utviklet forskjellige perspektiver som man kan analysere organisasjonenes adferd, mål og struktur i lys av. Abrahamsson m.fl. (1996), Christensen m.fl. (2004), Greve (1996), og Scott (2003) er av dem som har kommet med et svært viktig bidrag på dette området ved å presentere ulike perspektiver på organisasjonsfeltet.

Organisasjoner kan påvirke staten til å utforme politikk for å løse eventuelle sosiale problemer. Det har blitt utviklet ulike perspektiver man kan oppfatte problemer i lys av, samt perspektiver man kan studere utforming av politikk i lys av. Carolo Lee, Bacchi (1999) har i sin bok *"Women, policy and politics"* tatt for seg slike perspektiver. Hun har tatt utgangspunkt i Janice Dudley og Lesley Vidovich sine perspektiver, hvor de har gjort rede for et teknisk rasjonelt og et politisk rasjonelt perspektiv. David Braybrooke (1979), Charles Lindblom (1981), og Marshal Dimock (1958) har også vært viktige bidragsytere for politikktutformingsperspektiver.

Eugene Bardach (1981) og David Dery (1984) er av dem som har bidrat med teorier om hvordan man oppfatter problemer. De har utviklet to konkurrerende måter å gå fram på for å løse eventuelle sosiale problemer på. Den ene er problemidentifisering og den andre er problemdefinering.

Perspektivene blir brukt for å analysere samlede og foreliggende data, men de frembringer ikke den endelige sannhet.

1.5 Tidligere forskning

Helt siden 1980-tallet har krisesentrene tiltrukket samfunnsforskernes oppmerksomhet og forskerne har rettet søkelyset mot forskjellige sider ved krisesentrene.

Allerede i 1980 tok Nisja og Aslaksen for seg problematikken rundt voldtatte kvinners tilstedeværelse på krisesentrene. Jonassen (1987) har i en rapport med navnet *"vennetjeneste eller offentlig tiltak? En analyse av organisering og drift av krisesentrene"* tatt for seg den hjelpen som krisesentrene tilbyr voldsrammede kvinner og hun har satt spørsmålsteget ved om hjelpen virkelig er et offentlig tiltak eller om den kun er en vernetjeneste.

I 1989 utførte Jonassen en annen undersøkelse om krisesentrene med navnet *"kvinner hjelper kvinner: en evaluering av krisesentrene"*. Kuhnle og Selle (1990) tok i en rapport med navnet *"frivillig organisert velferdsarbeid: Alternativ til offentlig?"* for seg nesten samme spørsmål som Jonassen gjorde rede for i 1987.

De nyeste undersøkelsene om krisesentrene har blitt foretatt i perioden 2001-2008. I en undersøkelse med navnet *"mishandlede kvinners erfaring med hjelpeapparatet"* kartla Jonassen og Eidheim (2001) voldsrammede kvinners erfaring med hjelpeapparatet på krisesentrene. Resultatet av deres arbeid var at mishandlede kvinners erfaring med hjelpen de hadde fått varierte fra krisesenter til krisesenter avhengig av hvor i landet krisesentrene var lokalisert. Jonassen og Stefansen (2003)

har også gjennomført en undersøkelse om krisesentrene med vekt på krisesentrenes ideologi og profesjonalisering. Deres undersøkelse viste at det ideologisk sett fortsatt eksisterte store ulikheter mellom krisesentrene, mens det ikke så ut til å være så markante forskjeller på profesjonaliseringen. Martinsen og Torjusen (2007) har også tatt for seg problematikken rundt det å være barn på et krisesenter. De har gjort en kvalitativ undersøkelse om hvordan barnas behov er blitt ivaretatt på et krisesenter.

Den aller siste rapporten om krisesentrene foretok Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress (NKVTS) i 2008 med vekt på krisesentrenes kompetanse, kvalitet og kapasitet. Problemstillingen fokuserte på hvem som er mulige brukere ved krisesentrene, hvilken kompetanse som er og bør finnes på krisesentrene og hvordan denne kan sikres og utvikles (Jonassen m.fl. 2008).

Av denne korte gjennomgangen av en del av den eksisterende litteraturen om krisesentrene ser vi at mange forskere har fokusert på nesten samme problemstilling tidligere, men hver av dem har prøvd å se på problemstillingene fra forskjellige teoretiske synsvinkler. Det som er spesielt med problemstillingen som innsnevrer denne oppgavens territorium er at det ikke har vært tema for samfunnsforskere ved tidligere anledninger. Fraværet kan forklares ved å si at diskusjonen om lovfestingen av krisesentertilbudet fremdeles er relativt ung. Kanskje vil andre forskere rette oppmerksomhet mot akkurat denne eller lignende problemstillinger i tiden fremover.

1.6 Videre gang i oppgaven

I *kapittel 2* vil oppgavens metodiske grunnlag bli presentert, ulike metoder blir drøftet opp mot hverandre og metodevalg blir begrunnet.

I *Kapittel 3* blir studiens teoretiske grunnlag presentert. I teorikapitlet vil jeg presentere organisatoriske perspektiver og problemoppfatningsperspektiver man kan analysere politikkutforming i lys av. Jeg skal også redegjøre for ulike måter å oppfatte problemer på.

Kapittel 4,5 og 6 er empiri. *Kapittel 4* presenterer paraplyorganisasjonens historiske utvikling. Hvorfor har vi to ulike krisesenterorganisasjoner? Hva har forårsaket splittelsen av krisesenterbevegelsen? Disse og noen andre spørsmål blir forsøkt besvart. Det vil dessuten bli gitt en detaljert beskrivelse av paraplyorganisasjonenes organisasjonsstruktur, ideologi og verdigrunnlag. Dette skal gjøres for å peke på forskjellene mellom de to organisasjonene og for at det skal bli lettere å forstå deres ulike holdninger til lovfestingen.

I *kapittel 5* vil jeg gi en beskrivelse av dagens krisesentersituasjon med vekt på tilbud, kvalitet, kompetanse, tilgjengelighet og organisatoriske rammebetingelser.

I *kapittel 6* gjør jeg rede for selve arbeidet rundt lovforslaget med tanke på hvilke etater som skal ha ansvaret for krisesentertilbudet, samt i hvilke eksisterende lover krisesenterloven bør plasseres i.

Kapittel 7 utgjør oppgavens analysedel. Her vil resultatene analyseres med bakgrunn i studiens teoretiske rammeverk.

I *kapittel 8* svarer jeg på studiens problemstilling, forskningsspørsmålet som ble avledet av den. Studien avsluttes med et kort sluttord og anbefaling for videre forskning.

Kapittel 2: Metodiske tilnærminger

2. Metode

Metode er forskerens redskap i møtet med det som skal undersøkes. Metode er en framgangsmåte for å frembringe kunnskap. Tranøy definerer metode som *”en framgangsmåte, et middel, til å løse problemer og komme fram til ny kunnskap. En hvilken som helst metode som tjener dette formålet hører med i arsenalet av metode”* (Tranøy sitert av Dalland 1997:14).

Innenfor samfunnsvitenskapen skiller man mellom kvalitativt og kvantitativt orienterte metoder. Andersen (2005), Befrin (2007), Dalen (2004), Kvale (1997), Ringdal (2001) og Thagaard (2004) har alle levert viktige bidrag til disse to formene for metode innenfor samfunnsvitenskapen.

Kvantitativ tilnærming er strukturert og systematisert. Den går i bredden og tar sikte på å formidle forklaringer. Ved bruk av kvantitativ metode kan informasjonen formes til målbare enheter. Dette muliggjør statistiske beregninger som for eksempel hvor stor prosent av befolkningen som vil stemme på Venstre i neste kommunevalg (Ringdal 2001:107-108). Kvalitativ metode går i dybden av et problem og gir grunnlag for å oppnå en forståelse av sosiale fenomener på bakgrunn av fyldige innsamlede data. Kvalitativ metode kan hjelpe forskerne med å få innsikt i sosiale fenomener som ikke kan måles ved hjelp av talldata (Thagaard 2004:11-14).

Man kan sette det på spissen og si at kvalitative metoder er overlegne til å produsere nye vitenskapelige synspunkter, mens kvantitative metoder fungerer som revisjonsavdelinger (Holter i Andersen 2005:14).

Ringdal (2001) mener det er forskningsspørsmålet og det fenomenet som skal undersøkes som avgjør hvilken metode forskeren vil bruke for å gi svar på det spørsmålet han/hun stiller.

I denne oppgaven har jeg valgt å konsentrere meg om kvalitativ metode, fordi fenomenet som skal studeres ikke lar seg tallfeste eller måle. Målsettingen er dessuten

å oppnå forståelse for Forbundets og Sekretariatets ulike holdninger til lovfesting av krisesentertilbudet. All data som er brukt for å kunne gi svar på forskningsspørsmålet mitt har kvalitative egenskaper, det vil si at de foreligger i form av tekst. Tekstene beskriver organisasjonenes oppbygging med vekt på struktur og ideologisk tilnærming i synet på vold mot kvinner. Forslaget om lovfesting av krisesentertilbudet ligger også tilgjengelig i form av tekst. Denne teksten, intervjumaterialet og paraplyorganisasjonenes høringssvar har en sentral plass i analysen av paraplyorganisasjonenes holdning til lovforslaget.

Kvalitativ metode, som jeg har tatt i bruk for å samle inn data, baserer seg på et vidt spekter av innsamlingsmetoder som intervju, observasjon, analyser av dokumenter og bilder (Thagaard 2004:12).

Den metoden som har blitt brukt for å grave frem skjulte data, er intervjuundersøkelser. Selve utformingen var lite strukturert og var mest som en samtale mellom meg og mine informanter hvor hovedtema ”*lovfesting av krisesentertilbudet*” var bestemt på forhånd. Hovedgrunnen for dette valget var at informantene da kunne bringe opp temaer i løpet av samtalen som jeg ikke hadde tenkt på før intervjuet. Denne uformelle strukturen skulle hjelpe meg med å følge med på hva informantene fortalte og den skulle gjøre at de kunne utdype det de sa (Ringdal 2001:124; Thagaard 2004:84).

For intervjuundersøkelser ligger det også noen mulige alternativer av verktøy. Valget er mellom notater, diktafon og videokamera. Thagaard (2004) mener at bruk av diktafon i et intervju vil se mer formelt ut. Alt som sies blir også bevart, slik at alt finnes ordrett på diktafonen om man vil bruke sitater fra informantene.

Bruk av diktafon hjelper forskeren til å slappe av og til å konsentrere seg om informantenes reaksjoner. Men dersom bare notater skulle brukes under et intervju, ville det vært mangelfullt. Det er først og fremst fordi man ikke kan skrive ned alt informantene sier. Ved bruk av kun notater må forskeren umiddelbart etter intervjuet skrive et referat, mens stoffet ennå er ferskt. En kombinasjon av diktafon og notater gir et rikt og fyldig datamateriale. Mens forskeren noterer det som er viktig, tar diktafonen opp alt som sies i løpet av intervjutiden (Thagaard 2004:96-97).

Neste spørsmål var da hvem jeg skulle intervju, slik at jeg kunne få den informasjonen som trengtes for å kunne svare på problemstillingen. Thagaard (2004) mener at valg av informanter i kvalitative studier har preg av å være strategisk. Dette innebærer at man som forsker velger informanter som har egenskaper eller kvalifikasjoner som er viktige for å kunne besvare forskningsspørsmålet.

I likhet med metodevalg, måtte jeg velge informanter på bakgrunn av problemstillingens karakter. Fordi fokuset i oppgaven er på to paraplyorganisasjoners holdning til lovfesting av krisesentertilbudet, ønsket jeg informanter som hadde egenskaper og kvalifikasjoner til å kunne begrunne deres valgte holdningen. Videre fordret problemstillingen informanter som hadde mest mulig detaljert kjennskap til paraplyorganisasjonenes indre og ytre liv. Både Tove Smaadahl og Wenche Karlsen oppfyller de kravene Thagaard (2004) setter til informanter. I forbindelse med lovfestingen har Barne- og likestillingsdepartementet (herunder departementet) vært i kontakt med både Karlsen og Smaadahl. Departementet har bedt dem utforme meninger om hva den nye loven burde inneholde, slik at de som to viktige berørte parter også kunne bli hørt i saken. Det er også i størst mulig grad bare Smaadahl og Karlsen som deltar i offentlige debatter som angår krisesenterbevegelsen. Deres rolle er å være et bindeledd mellom krisesenterbevegelsen og det offentlige hjelpeapparatet. Derfor bestemte jeg meg for å intervju Smaadahl og Karlsen og jeg kan si at valget av informanter ikke var tilfeldig, men strategisk.

Utvalget, som består av to hovedorganisasjoner, reiser spørsmålet om representativitet og generalisering.

Jeg mener at representativitetskriteriet er oppfylt for utvalget i denne oppgaven. For det første er ikke universet som utvalget er valgt ut av så stort. Det består av 51 krisesentre, og 49 av dem er organisert i Forbundet eller Sekretariatet, som er utvalget. Det vil si at de er representative for universet, som her er krisesenterbevegelsen. To krisesentre er ikke medlem i paraplyorganisasjonene, og dermed faller de utenfor. Man mener imidlertid at dette ikke har effekt på Forbundets og Sekretariatets representativitet for krisesenterbevegelsen.

Når det gjelder generalisering, så skal heller ikke det være noe problem i denne oppgaven. Oppgaven handler om krisesenterbevegelsen i en bestemt situasjon, men resultatene kan man overføre til andre situasjoner som Forbundet og Sekretariatet er parter i.

2.1 Innsamling av data

For å kunne svare på problemstillingen hadde jeg behov for data. Noen av dataene var tilgjengelige og kunne hentes fram gjennom BIBSYS eller på paraplyorganisasjonenes sine internettsider. Slike data var regjeringens ulike utformet politikk, og offentlige utredninger som; NOU 2003:31 *Retten til et liv uten vold: Menns vold mot kvinner i nære relasjoner, handlingsplanen vold i nære relasjoner (2004-2007)* og *Vendepunkt (2008-2011)*, sammen med rapporten fra Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress (2008), herunder NKVTS, Jonassen og Eidheim (2001) og Jonassen og Stefansen (2003) om krisesentrene, har blitt gjennomgått. Dette var først og fremst for at jeg kunne få et godt bilde av krisesenterbevegelsens utvikling fram til i dag. Slike undersøkelser, spesielt NKVTS sin siste rapport, gir et treffende bilde av dagens situasjon med vekt på krisesentrenes kompetanse, tilgjengelighet og kvalitet.

For å få en bedre forståelse av hvorfor paraplyorganisasjonene ikke var enige om lovfestingen, trengte jeg å gå i dybden for å grave frem tilstrekkelig og fyldig informasjon som jeg ikke kunne finne fram kun ved hjelp av tilgjengelige data.

Etter at det ble bestemt å intervju lederne for Forbundet og Sekretariatet i forbindelse med forskningsopplegget, tok jeg kontakt med dem på telefon. Ganske kort fortalte jeg dem hvem jeg var og hvilke planer jeg hadde for hva masteroppgaven min skulle handle om. Begge to takket ja til forespørselen om å bli intervjuet. Men det var først og fremst de som bestemte hvor og når jeg skulle intervju dem. Det ble derfor bestemt at Karlsen skulle intervjues 24. september 2008 og Smaadahl 29. september 2008 på deres respektive hovedkontorer som begge er lokalisert i sentrum av Oslo. Lokalene deres var ikke så vanskelig å finne frem til. På

selve intervjudagene presenterte jeg meg en gang til for mine informanter og jeg fortalte litt mer om forskningsopplegget mitt og formålet med det. Både Karlsen og Smaadahl takket for at noen rettet søkelyset mot den planlagte lovfestingen av krisesentertilbudet, særlig med vekt på paraplyorganisasjonenes holdning.

Siden temaet handlet om lovfesting av krisesentertilbudet, og sensitive og personlige temaer ikke skulle bringes opp, så jeg det ikke nødvendig å fortelle dem etiske retningslinjer i forbindelse med at navnene deres ville bli offentliggjort. Det var selvfølgelig helt frivillig å bli intervjuet, og jeg sa til dem at de kunne avbryte intervjuet når de ville.

Etter at disse intervjuene var over, spurte jeg om det var greit at jeg intervjuet dem en gang til etter at lovforslaget var sendt ut på høring i oktober 2008. Det sa de ja til.

Så var det spørsmålet om hvilke verktøy som skulle brukes under datainnsamlingprosessen. Valget stod mellom kun bruk av notater, eller lydbånd (diktafon) i tillegg til notater. De argumentene Thagaard har kommet med for bruk av diktafon og notater har veid tungt. Jeg bestemte meg derfor for å bruke diktafon, fordi jeg ikke kunne skrive ned alt. Jeg bestemte også for å bruke notater i tillegg til diktafonen, kun av praktiske årsaker. Det var i tilfelle noe skulle gå galt med diktafonen, for eksempel at batteriet skulle gå ut eller at en elektrisk feil skulle oppstå.

Under selve intervjudagen spurte jeg informantene mine om det var greit at jeg tok opp lyden ved hjelp av diktafonen, derfor ventet jeg med å sette på diktafonen en stund etter at jeg hadde gitt dem informasjon og fått deres samtykke.

Intervjuene med Karlsen og Smaadahl varte samlet ca 2 timer hver i løpet av to intervjurunder. I den første intervjurunden startet jeg med å be dem fortelle litt historisk om organisasjonene de leder og bakgrunnen for lovfestingen av krisesentertilbudet, samt om hvem som hadde ansvaret for utformingen av loven. På forhånd hadde jeg lest Karlsen og Smaadahl sine artikler om lovfestingen av krisesentertilbudet. Jeg spurte dem om de fortsatt stod for det de hadde kommet med av argumenter for og mot lovforslaget. Ting som var uklart i deres artikler, ba jeg

dem om å utdype. I den andre intervjurunden ble det ganske kort snakket om lovforslaget, fordi begge organisasjonene hadde gitt uttrykk for sine synspunkter om lovforslaget skriftlig.

2.2 Databehandling og analysemetode

Etter intervjuene med Smaadahl og Karlsen begynte databehandlingen. Transkriberingen startet da alle intervjuene hadde blitt gjennomført. Dette ble gjort på en mest mulig detaljert måte, slik at pauser, lyd fra telefon, samt emosjonelle uttrykk som latter og humring ble tatt med. Samlet transkribert skrift utgjorde 53 sider. Da transkripsjonen var klar begynte jeg arbeidet med å justere det intenderte teoretiske rammeverket, slik at det kunne anvendes på de empiriske funnene. Dette datamaterialet skal senere i oppgaven bli analysert og resultatet kan leses senere i oppgaven.

Analysemetoden som har blitt brukt for å analysere samlede data er å benytte en metode der analysen fortløpende illustreres og kommenteres med utsagn og sitater fra intervjuene som ble gjort med lederne for paraplyorganisasjonene.

En svakhet ved å benytte kvalitativ metode er at det kan oppstå tolkningsproblemer. Derfor i motsetning til å komme frem til den rette tolkningen, blir leseren da oppfordret til å komme med eventuelle andre fortolkninger.

2.3 Dataenes kvalitet

Etter at data er samlet inn, skal de analyseres og tolkes. Å tolke resultatene fra en intervjuundersøkelse innebærer å reflektere over dataenes innhold. Neste steg i forskningsprosjektet vil være å vurdere forskningens kvalitet. Innenfor den kvalitative og kvantitative retningen benyttes ulike begreper.

Innenfor den kvantitative skoleretningen brukes begreper som validitet, reliabilitet og generalisering (Ringdal 2001:166-168). I kvalitativ forskning blir disse erstattet med

begrepene troverdighet og bekreftbarhet, fordi det ofte er slik at det ikke er mulig å oppfylle de samme kravene som stilles til dataenes kvalitet innenfor den kvantitative metoden (Thagaard 2004:169).

2.3.1 Troverdighet: Vurdering av dataenes kvalitet

Thagaard (2004) mener at en viktig forutsetning innenfor kvalitative studier er at forskningen skal oppfattes som troverdig. Dette innebærer at leser skal bli overbevist om at den er blitt utført på en tilstrekkelig måte. Troverdighet knyttes også til hvordan data er blitt utviklet ved å skille mellom den type informasjon forskeren har fått gjennom intervjuundersøkelser og egne vurderinger av slik informasjon. Men troverdighet kan ikke knyttes til fastlagte kriterier. Det vil si at det innenfor kvalitativ forskning er vanskelig å overholde de samme kravene om at data skal kunne etterprøves nøyaktig av andre forskere og at de skal komme fram til samme resultat. Men innenfor kvalitativ forskning må forskeren beskrive alle ledd i undersøkelsen så grundig som mulig slik at andre forskere i prinsippet kan gjennomføre det samme prosjektet (Dalen 2004:103). Thagaard mener at troverdigheten styrkes dersom flere forskere deltar i prosjektet. Jeg har imidlertid arbeidet alene med mitt forskningsprosjekt.

Å gjennomføre samme undersøkelse/samme måling flere ganger kan være fordelaktig, ifølge Befrin (2007:155). Det kunne derimot ikke gjøres i mitt tilfelle, siden intervjuundersøkelsene mine er statiske. Det vil si at jeg ikke har fulgt informantene mine over tid, men kun intervjuet dem to ganger hver over relativt kort tid.

2.3.2 Bekreftbarhet: Vurdering av grunnlaget for tolkning

Mens troverdighet er knyttet til framgangsmåten data er samlet inn på, går bekreftbarhet på tolkningene av resultatene undersøkelsen fører til. Bekreftbarhet går

ut både på det at forskeren til enhver tid stiller seg kritisk til egne tolkninger, og at resultatene skal kunne bekreftes av annen forskning (Thagaard 2004:180).

Kvale (1997:168-270) sier at validering er en kontinuerlig prosess i et forskningsprosjekt, og at det sier noe om kvalitet. På tre nivåer kan man vurdere sannhetsverdien:

- ❖ Å validere er å kontrollere: Som forsker må man være kritisk til egne funn for å hindre feiltolkninger. Jeg kjente ikke feltet så godt fra før, men jeg hadde lest en god del dokumenter før intervjuene. Hele tiden har jeg spurt meg selv om jeg målte det jeg skulle måle, eller om jeg lot forforståelsen min, som jeg hadde tilegnet meg gjennom teori, farge data.
- ❖ Å validere er å stille spørsmål: Kvale (1997) mener at metoden man bruker må tilpasses innhold og formål. Jeg har valgt kvalitativ metode, det vil si dokumentanalyser og intervjuundersøkelser, og jeg har redegjort for dette valget ovenfor. Selv mener jeg at disse metodene er godt tilpasset problemstillingen for dette studiet. Kvale sier at en vanlig kritikk av forskningsintervjuer er at deres resultat kan være ugyldige fordi det informantene har sagt kan være usant. For eksempel kan de svare slik de tror det blir forventet av dem. Når det gjelder troverdigheten av mine informanter ser jeg ikke på det som noe problem, fordi informantene mine er profilerte personer som representerer to store organisasjoner, samt at de er godt involvert i det som har dannet grunnlaget for studien min.
- ❖ Å validere er å teoretisere: Jeg håper at det teoretiske rammeverket ”*organisasjonsteori og politikktutformingsperspektivene*, som foreliggende og innsamlede data analyseres i lys av, vil gi god innsikt på dette feltet.

Kapittel 3: Organisasjoner og problemoppfatning

3.1 Innledning

Hensikten med teori er å komme fram til en mest mulig enkel og treffende beskrivelse av virkeligheten, men bruk av teori gir ikke den endelige sannhet. Derfor ser man i forskningsprosessen stadig at teorier blir fordrevet til fordel for nye og bedre begrunnede teorier (Dalland 1997:78).

I dette kapitlet beskrives oppgavens teoretiske rammeverk som vil ligge til grunn for studiens problemstilling. Organisatoriske perspektiver og politikktutformingsperspektiver bygger på bidrag fra teoretikere som skriver innenfor sine respektive fag, men utgjør like fullt en meningsfull enhet som tjener til å belyse oppgavens problemstilling som omhandler to paraplyorganisasjoners holdning til lovfestingen av krisesentertilbudet.

3.2 Hva er sosiale problemer?

Hva som er sosiale problemer er ikke lett å forstå. De fleste av oss har en intuitiv forståelse av hva som menes med et sosialt problem. Det er imidlertid ingen enighet om hva som faktisk skal betegnes som viktige sosiale problemer, hvordan de skal forstås, årsaksforklares, og hva som skal til for å løse problemene. En intuitiv forståelse er heller ikke nok når man som profesjonell skal forholde seg til ulike sosiale problemer. Det er heller ikke tilstrekkelig å ramse opp en liste over *mulige* sosiale problemer. For å få nærmere klarhet i fenomenet og for å løse problemene, har man bruk for redskaper og teorier som er utviklet innenfor samfunnsvitenskapene.

Spørsmålet om hva sosiale problemer er kan man prøve å besvare fra et vitenskaplig sosiologisk perspektiv. Fra et slikt perspektiv sikter «det sosiale» til alle former for menneskelig samkvem - noe som angår et menneskelig fellesskap - enten det dreier seg om en familie, et lokalsamfunn, en nasjonalstat eller den globale verden. Noe

sosialt betyr at det er et produkt av sosialt liv. Et problem kan være noe i samfunnet som har klare negative konsekvenser for individene og samfunnet som helhet og som det derfor er ønskelig å gjøre noe med:

A social problem is some piece of social behavior that causes public friction and or private misery and calls for collective action to solve it (Worsley sitet av Halverson 2001:10-11).

Det er imidlertid viktig å presisere at sosiale problemer ofte oppstår på grunn av uenigheter mellom menneskene, noe definisjonen ovenfor ikke får klart frem. Det oppstår dessuten problemer om hvordan et problem skal defineres, årsakene til at problemer har oppstått, og ikke minst hvordan et aktuelt problem skal løses.

While Lee Rainwater (1974a og 1974b) har også utviklet en teori om sosiale problemer som han knytter til historiske perioder. Rainwater deler sin teori i en sosial patologi og en sosial disorganisasjon. Ifølge Rainwater var det før den første verdenskrigen typisk at sosiologene så på samfunnet som en organisme, og de definerte sosiale problemer som sykdommer som truet den friske samfunnsorganismen (Bacchi 1999:51). Slik ble sosiale problemer sett på som en form for sykdom, en patologi. Teoretikerne som har utviklet sosial patologi-perspektivet har knyttet dette til individenes mistilpasning til sosiale relasjoner, som viser seg ved (1) individenes manglende evne til å tilpasse seg det sosiale liv, og ved (2) de sosiale strukturenes manglende evne til å utvikle den menneskelige personligheten. På samme måte som at en syk organisme må studeres før den kan helbredes ved hjelp av bestemte medikamenter, studerte sosialpatologer først samfunnets problemer (sykdommer), og de trodde da at de som leger kunne finne en medisin for identifiserte sosiale problemer (Halvorsen 2001:54).

Sosial disorganisasjons-perspektivet ble også utviklet i USA ved Universitetet i Chicago. Dette perspektivet representerer et skifte av fokus fra det individuelle til det kollektivt sosiale og økonomiske omgivelser. Robert Park (1925), som er en representant innenfor dette perspektivet, hadde observert at noen sosiale problemer var konsentrert bare i enkelte byer. Sterk befolkningsvekst ble av ham gitt som

hovedårsaken til at disse problemene ikke eksisterte i alle byer. Folk som emigrerte fra en delstat til en annen befant seg i nye og fremmede områder og var uten støtte fra familier og venner som kunne fungere som kontrollorganer. Individene var ikke i stand til å tilpasse seg de nye omgivelsene, og denne mistilpasningen ga opphav til sosial disorganisasjon. Samtidig med urbaniseringen bidro industrialisering til problemer med arbeidsløshet og dårlig arbeidsmiljø. Årsakene til sosial disorganisasjon ble dermed definert som sosial endring, altså noe som samfunnet ikke er i stand til å håndtere. Men ved å si at årsakene til sykdommen i samfunnet lå i normløshet hos individene, kulturelle konflikter blant individene og sammenbrudd skilte Park seg betraktelig fra andre teoretikere, som så på samfunnet som en organisme bestående av syke folk. Normløshet handler om at det ikke eksisterer lover og regler for hvordan man skal handle i bestemte situasjoner. Kulturkonflikt handler om at det er minst to kulturer som er uenige om hvordan man skal handle i bestemte situasjoner, og sammenbrudd viser at det er lover og regler på plass, men at det ikke gir noen positive resultater å leve opp til dem (Bacchi 1999:51; Halvorsen 2001:55).

Kulturelle konflikter handler også om verdier. Både Rainwaters teori og Sullivan og Thompsons teori om verdikonflikter kan spores tilbake til Karl Marx' (1818-1883) teori som sa at problemer oppstår "*not because things fall apart socially, but because different groups in society have different interests, these interests conflicts precipitate conditions that at least some people regard as undesirable*" (Rainwater sitert av Bacchi 1999:52). Det betyr at det som anses som problemer for noen, truer interessene til andre personer eller grupper.

3.3 Hva er organisasjoner?

På grunn av at problemene som samfunnet til enhver tid står overfor er mange og kompliserte, krever en eller flere personer at det offentlige skal gripe inn for å få til en endring, eller de bestemmer seg for å gjøre noe selv ved å slå seg sammen og

danne organisasjoner. Oppmerksomheten blir da rettet mot å opprettholde sosial ro og orden.

Målene som organisasjonene ønsker å nå kan være mange og forskjellige. Det kan dreie seg om økonomiske, politiske, religiøse eller sosiale problemer som organisasjoner er etablert for å løse. Kort fortalt kan organisasjoner defineres som: Et bevisst, stabilt og målrettet samarbeid mellom mennesker og ulike grupper i samfunnet for å finne tilfredsstillende løsninger på de problemene som berører samfunnet som helhet. Vi har to typer organisasjoner, nemlig offentlige og private organisasjoner. Enhver organisasjon har fem elementer:

- ❖ *Omgivelser*: Det vil si de politiske, sosiale, teknologiske og kulturelle forhold som organisasjonen må tilpasse seg til
- ❖ *Medlemmer*: Hver organisasjon trenger medlemmer, eller aktører, for å forme organisasjonen
- ❖ *Sosial struktur*: Sosial interaksjon og forhold som eksisterer blant organisasjonsmedlemmene
- ❖ *Teknologiske virkemidler*: Det er en kombinasjon av fysiske redskaper og intellektuelle redskaper som er nødvendig for å omforme input til output.
- ❖ *Mål og oppgaver*: Disse fungerer som uttrykk for hva organisasjonen vil oppnå. De kan også ha symbolske funksjoner, fungere som kurs, identifisering og motivasjon (Abrahamsson m.fl. 1996:109-117, 153-171, 173-187, Christensen m. fl. 2004:47-86, 88-104, Flaa m. fl. 1985:125-130, Greve 1995:53- 86, og Scott 2003:183).

I klassisk organisasjonsteori var man opptatt av hvordan man kunne komme fram til universelle prinsipper og metoder for effektiv styring og ledelse av organisasjoner. Teorien er normativ, den prøver altså å si hvordan organisasjoner *bør* bygges opp. Moderne organisasjonsteori bærer mye mer preg av å være analytisk og deskriptiv. I dag prøver forskere i mye større grad å forklare og forstå hvordan organisasjoner *faktisk* fungerer enn å beskrive hvordan de *bør* fungere.

En organisasjon har både en formell og en uformell side. Det formelle kan ses på i lys av det rasjonelle perspektivet, og det uformelle i lys av det naturlige perspektivet.

Slik Weber har beskrevet, preges byråkratisk organisasjonsform av hierarki, arbeidsdeling og posisjoner. Hierarki er over- og underordning mellom ulike vertikale nivåer i organisasjonen. Dette kaller han for en vertikal spesialisering.

I den første forskningen på organisasjonsteori så man på organisasjoner som lukkede systemer. Det betyr at de ikke tok hensyn til hvilke omgivelser de arbeidet i. De fokuserte bare på indre forhold i organisasjonen. Når vi i dag analyserer organisasjonsatferd tar vi hensyn til omgivelsene organisasjonene må forholde seg til. Vi har altså gått fra å ha et lukket perspektiv på organisasjoner til å få et mer åpent perspektiv på dem (Flaa m.fl. 1985:16).

3.3.1 Perspektiver å se organisasjoner i lys av

Organisasjonene er forskjellige når det gjelder struktur, ideologi og størrelse. Derfor har hver av dem sin egen virkelighetsoppfatning. Hvordan vi ser på organisasjoner, deres handlinger og målsettinger avhenger først og fremst av hvilke perspektiver vi ser organisasjonene i. I studien av organisasjoner har organisasjonsteoretikere utviklet ulike perspektiver nettopp til dette formålet. Perspektivene er mange, men i denne oppgaven vil det blir fokusert på følgende perspektiver: *Det rasjonelle, det naturlige og det åpne perspektivet.*

Det rasjonelle perspektivet

Ut fra et rasjonelt perspektiv betraktes organisasjoner som et verktøy for å realisere fastlagte mål. Gjennom kontroll, planlegging og hierarkisering sikres optimal måloppnåelse. Dette vil si at organisasjoner betraktes som enhetlige rasjonelle aktører hvor ledelsen kontrollerer atferden gjennom definering av mål og formell struktur. Rasjonaliteten ligger ikke hos individet, men hos organisasjonen som helhet. Ut fra dette perspektivet handler organisasjonens medlemmer ut fra konsekvenslogikk. Enhver handling innenfor organisasjonen har altså forventede og ønskede konsekvenser.

Den formelle organisasjonsstrukturen er med på å påvirke atferden til aktørene i organisasjonen. Organisasjonsstrukturen er med på å fremme stabil atferd, siden de ansatte i en organisasjon vil ha rutinepregede stillinger med fastlagte arbeidsoppgaver som skaper stabil og forutsigbar organisasjonsatferd. Organisasjonsstrukturen virker også begrensende på aktørenes handlingsrom innenfor organisasjonen. Det forventes at medlemmene handler rasjonelt og at deres handlinger er relevant for målrealiseringen. Grad av spesialisering begrenser også handlingsrommet til aktørene. Aktørene tildeles bestemte oppgaver som de skal forholde seg til. Scott argumenterer for at den formelle strukturen i organisasjonen gjør de ulike oppgavene i organisasjonen a-personlig (Scott 2003:33,34,36). Ledelsen kan bevisst foreta endring i strukturen for å oppnå en mer rasjonell organisasjonsstruktur. Dette gir ledelsen stor handlingsfrihet i en eventuell reformprosess.

Det naturlige perspektivet

Det naturlige perspektiv oppstod som en reaksjon på den rasjonalistiske organisasjonsteorien. I motsetning til det rasjonelle perspektiv, hvor organisasjoner blir sett på som hensiktsmessige instrumenter for måloppnåelse, ser det naturlige perspektiv på organisasjoner som sosiale og kollektive nettverk med uformell struktur. Teoretikere innenfor det naturlige perspektiv benekter ikke at en formell struktur eksisterer, men setter spørsmålsteget ved hvorvidt den formelle strukturen er avgjørende for å forklare organisasjonsaktørenes adferd (Scott 2003:56, 59).

Uformell struktur, eller kultur som det kalles innenfor organisasjonsteorien, dannes gjennom interaksjon mellom organisasjonsmedlemmer og den formelle strukturen. Det naturlige perspektiv vektlegger de uformelle normene og reglene og ser dem som styrende for organisasjonen. Kultur blir definert som:

”et mønster av grunnleggende antakelser, oppfunnet, oppdaget eller utviklet av en gitt gruppe etter hvert som den lærer å mestre sine problemer med ekstern tilpasning og intern integrasjon som har fungert tilstrekkelig bra til at det blir betraktet som

sant, og som derfor læres bort til nye medlemmer som den riktige måten å oppfatte på, tenke på og føle på i forhold til disse problemene” (Scheins sitert av Elbjørg m.fl. 2005:43).

Den uformelle strukturen oppstår naturlig innenfor en institusjonaliseringsprosess. Uformell struktur forbedrer kommunikasjon, tillit og samhandling, i tillegg til at den korrigerer utilstrekkeligheter ved den formelle strukturen.

Mens det rasjonelle perspektiv forutsetter at organisasjonsmedlemmene handler etter fastlagte og uttalte mål, vil det naturlige perspektiv påpeke at det ofte er avvik mellom organisasjonens uttalte mål og deres faktiske operasjonelle mål. For Scott er dette den fundamentale forskjellen mellom disse to perspektivene:

”...the most profound difference between these two perspectives is on organizational goals. The major thrust of the natural system view is that organizations are more than instruments for attaining defined goals: they are fundamentally, social groups attempting to adopt and survive in their particular circumstance” (Scott 2003:57).

Med andre ord vil organisasjonens hovedmål ifølge det naturlige perspektiv være overlevelse. Organisasjoner ses ikke bare på som instrumenter for å nå spesifikke mål, men som et mål i seg selv. I lys av det naturlige perspektiv vil endring i en organisasjon være en treg prosess. Grunnen er at endring av den formelle strukturen ikke vil endre den faktiske adferden, men endring kan skje gjennom sosial tilknytning fordi mennesket ses på som et sosialt vesen. Det vil si at det er uformell struktur og kultur som styrer den faktiske atferden i organisasjonen (Scott 2003:57).

Det åpne perspektivet

I motsetning til hva tilfellet er i det rasjonelle og det naturlige perspektiv, blir viktigheten av omgivelser og deres effekt på organisasjoner vektlagt i det åpne perspektiv. Med omgivelser regnes alle forhold utenfor en organisasjon som kan ha innvirkning på organisasjonens adferd (Abrahamsson m.fl. 1996:173). Omgivelser kan blant annet være politiske, økonomiske og teknologiske. Organisasjonens

overlevelse er avhengig av legitimitet fra omgivelsene. Derfor er det viktig for en organisasjon å tilpasse seg og endre seg i takt med sine omgivelser. Scott vektlegger dette aspektet ved det åpne systemperspektivet:

”Rather than overlooking the environment, as tend to be true of most early rational and natural system theories, or viewing it as alien and hostile, as is true for some early theories, the open system perspective stresses the reciprocal ties that bind and relate the organization with those elements and flows that surround and penetrate it (Scott 2003:101).

Hvordan en organisasjon organiserer seg influeres av press fra omgivelsene. Dette vil karakterisere organisasjoner som organisme. På samme måte som at en organisme er avhengig av å tilpasse seg det miljøet de lever i, vil også en organisasjon være bundet av omgivelsene for å overleve (Scott 2003:82-84).

Organisasjonens sterke avhengighet av omgivelsene gjør at endring skjer som følge av press fra omgivelsene. Dette kan skje gjennom adoptering av organisasjonsoppskrifter som oppfattes legitime av omgivelsene.

3.4 Ulike måter å studere utforming av politikk på

Organisasjoner gjør oss i stand til å nå bestemte mål som mennesket ikke har kapasitet til å oppnå alene. Gjennom sin virksomhet kan ikke organisasjoner løse sosiale problemer, men de kan påvirke staten til å utforme politikk, vedta nye lover eller endre gamle lover for å få til en endring. For eksempel har krisesentrene gjennom sin virksomhet fått staten til å ta del i kampen mot vold mot kvinner, og staten vedtar en ny lov nettopp til dette formålet. Staten som en større organisasjon bidrar altså gjennom politikkutforming til å finne løsninger på eventuelle sosiale problemer som oppstår i samfunnet.

Det er ulike måter å studere utforming av politikk på. Til dette formålet har Janice Dudley og Lesley Vidovich utviklet (1) *et teknisk rasjonelt perspektiv* og (2) *et politisk rasjonelt perspektiv*.

3.4.1 Teknisk rasjonelt perspektiv

Det teknisk rasjonelle perspektivet er en modell av en beslutningsprosess som ser politikktutforming kun som en prosess for å finne løsninger på sosiale problemer. Hovedantagelsen her er at det alltid er en kollektiv beslutning, altså det beste for samfunnet som helhet, men at nøytrale prosedyrer av lover og regler skal brukes.

Dette perspektivet har en positivistisk epistemology i synet på verden. Antagelsen er at det er en virkelig verden som vi har tilgang til for å gi en objektiv beskrivelse av og analysere. Selve beslutningsprosessen vil ifølge dette perspektivet gjennomgå tre stadier: *Formulering, implementering og evaluering*. Antagelsen er at det i den virkelige verden finnes godt identifiserbare sosiale problemer som har behov for å bli løst slik at samfunnet kan fungere normalt. Deretter samler beslutningstakerne seg for å utforme en politikk i henhold til kulturelle, økonomiske og politiske behov rettet mot identifiserte problemer.

Marshal Dimock er en representant innenfor dette perspektivet og det er slik han legger ord på det:

“First, there are always the problems and the issues. Second, there are the facts and analyses that need to be applied to the issues. Third there is the setting forth of alternatives and the pros and cons applicable to each possible solution.....Fourth there is the decision proper which depends upon choosing among alternatives” (Dimock sitert av Bacchi 1999:18).

I alle sosiale problemer er det slik at et sett av verdier alltid er involvert. Ifølge dette perspektivet er verdibeslutninger ganske enkle. Beslutningstakerne må følge et sett av verdier som de er enige om, og formålet med politikken må være godt formulert blant mange alternativer (Bacchi 1999:18).

Klare og veldefinerte mål og tekniske eksperter fører til at den beste løsningen på ethvert sosialt problem blir fattet.

Teoretikerne innenfor det teknisk rasjonelle perspektivet er ikke opptatt av problemenes natur. De er mer opptatt av å beskrive de stegene som må tas i beslutningsprosessene for å nå bestemte mål som politikktutforming har.

Herbert Simon (1961:40) mener at det er et viktig skille mellom verdier og fakta i ethvert sosialt problem. Selve beslutningsmakten deler han i en administrativ og en lovgivende forsamling. Simon legger hele ansvaret på det administrative organet bestående av eksperter for å finne løsninger på sosiale problemer, fordi enkeltmennesker ifølge Simon har begrensninger for det første når det gjelder ferdigheter og vaner. For det andre er enkeltmenneskers handlinger begrenset fordi hvert enkelt individ har et sett av verdier som påvirker dets adferd. Og for det tredje har individet ikke tilstrekkelig kunnskap til å gjøre jobben. Ifølge Simon må målene være bestemt for at administrasjonen skal fungere på en effektiv måte. Administrasjonen som et rasjonelt organ har da som oppgave å bestemme en riktig beslutningsprosess som gjør det enkelt å nå de målene som er bestemt.

Med begrepet rasjonalitet refererer Simon til *“rationality when that behavior is evaluated in terms of the objectives of the larger organization”* (Simon 1961:41).

Men ifølge Simon har enhver beslutning som tas etiske komponenter, men de står utenfor selve beslutningsprosessen. Han mener at som analytiker kan man undersøke og handle dersom riktige midler er blitt valgt for å nå fastlagte mål. Simon mener imidlertid at selv om verdier står utenfor selve beslutningsprosessen, starter enhver prosess med en del etiske premisser som er gitt. Sagt på en annen måte *“the values taken as organizational objectives must be definite, so that their degree of realization in any situation can be assessed”* (Simon 1961:50) Men hvem skal ha det overordnede ansvaret for å bestemme slike etiske premisser? Oppgaven med å bestemme verdier eller etiske premisser som senere bestemmer det administrative organets faktiske adferd gir Simon til den lovgivende forsamlingen.

Med dette gjør Simon en distinkt forskjell mellom den lovgivende forsamlingen og det administrative organet, samt et skille mellom verdier og faktisk adferd. Den lovgivende forsamlingen har ifølge Simon mandat til å bestemme målene, og det administrative organet tar stegene for å nå de fastlagte målene.

Til slutt kan vi si at det ut fra det teknisk rasjonelle perspektivet er behov for *"expertise rather than political participation"* i beslutningsprosessen (Bacchi 1999:19, 22).

3.4.2 Politisk rasjonelt perspektiv

Bacchi (1999) mener at det politisk rasjonelle perspektivet representerer det politiske opprøret mot måten politikk ble ført på i begynnelsen av 1960-tallet og årene etter i USA. Opprørernes krav var å endre nettopp dette. For eksempel protesterte opprørerne mot Vietnam-krigen, den svarte befolkningen stilte krav om å få fulle sivile og politiske rettigheter, studentene krevde deltagelsesrett og mer demokrati ved universitetene, mens kvinnene krevde likestilling mellom menn og kvinner. Alt dette er eksempler på sosiale problemer.

I motsetning til det teknisk rasjonelle perspektivet, ser det politisk rasjonelle perspektivet på problemenes natur i beslutningsprosessen. Charles Linblom (1980), en representant innenfor det politisk rasjonelle perspektivet, utfordrer det teknisk rasjonelle perspektivets syn på politikk hvor politikk blir sett på som å handle kun om å finne tekniske løsninger på oppståtte problemer i samfunnet. Lindblom mener at *"for the most policy decisions there can never be any final solution... and the problem will remain unresolved whichever policy is implemented"* (Lindblom sitert av Bacchi 1999:17). Ifølge Linblom kan beslutningstakerne bare *forbedre* situasjonen og ikke mer.

Verdibeslutninger med det teknisk rasjonelle perspektivet var en ganske lett oppgave som kunne holdes utenfor prosessen. Dette lar seg ikke gjøre ut fra det politisk rasjonelle perspektivet. Det politisk rasjonelle perspektivet ser derimot på verdier som noe man kan forhandle eller inngå kompromisser om, og som går som en rød tråd gjennom hele beslutningsprosessen (Bacchi 1999:17). De slår hardt tilbake mot antagelsen om at verdier er noe personlig som kan holdes utenfor beslutningsprosessene, fordi det er lite man kan gjøre med dem. Tvert imot, påstår de at verdier også kan behandles på en mer rasjonell måte. Charles Lindblom (1980), David Dery (1984) og David Braybrooke (1979) påstår at dette kan gjøres i et system

av forhandlinger og kompromisser, men kun dersom man har et demokratisk styringssystem på plass.

Simon mente at sosiale problemer var for kompliserte til at enkeltmennesker kunne ta seg av dem. Derfor kunne det administrative organet og den lovgivende forsamlingen alene bestemme hva som var sosiale problemer og velge løsninger på dem. Lindblom mener at det administrative organets arbeid bør gjøres så enkelt som mulig. Her ser vi at fokuset i det politisk rasjonelle perspektivet skiftes fra det administrative organet som *bestemmer* beslutninger til selve politikken som *fører til* beslutninger.

Teoretikerne innenfor det politisk rasjonelle perspektivet vil spre makten i ulike komiteer eller departementer slik at hver av dem får sine arbeidsoppgaver.

Lindblom (1980) og Wildavsky (1979) mener at for at samfunnet skal fungere helt normalt igjen, må selve beslutningsprosessen være så åpen som mulig, slik at alle berørte parter kan få muligheten til å delta i diskusjonene og forhandlingene før en endelig beslutning vedtas. Altså *”To improve the policy making process a citizen must enter into policy making.....an improved system of problem definition would require a more open system ...”* (Bacchi 1999:26). På den måten blir stemmene til ulike berørte parter hørt og *“The openness of the process and the wide range of participants, together with the appropriate use of technical knowledge, will result in a satisfactory policy solution or settlement”* (Dudley and Vidovich sitert av Bacchi 1999:19).

I kontrast til det teknisk rasjonelle perspektivet er det behov for *”political participation rather than experties”* (Bacchi 1999:25).

3.5 Ulike måter å oppfatte problemer på

Organisasjonene kan ha ulik ideologi, struktur og størrelse. De kan derfor ha forskjellige syn på hvordan sosiale problemer bør oppfattes, og hva som bør gjøres for å finne løsninger på dem.

Som vi har sett går selve beslutningsprosessen i det teknisk rasjonelle perspektivet gjennom ulike faser før en endelig og enhetlig løsning blir fattet. Det er i denne fasen

mål og verdier blir avklart og pålitelige data blir samlet inn. Bacchi kaller denne fasen for *problemidentifiseringsfasen*. Ifølge dette perspektivet er det en ganske lett oppgave å identifisere problemer, men den vanskelige oppgaven er å finne gode løsninger til identifiserte sosiale problemer.

Det politisk rasjonelle perspektivets vanskeligste oppgave er å *definere* problemet. Når man først har definert problemet, vil det ifølge dette perspektivet være lett å finne løsninger slik at samfunnet kan fungere normalt igjen (Bacchi 1999:20).

Hvordan problemer oppfattes kan vi sette slik:

- ✓ Problemidentifisering (Det teknisk rasjonelle perspektivet)
- ✓ Problemdefinering (Det politisk rasjonelle perspektivet)

3.5.1 Problemidentifisering

Ifølge det teknisk rasjonelle perspektivet er det i begynnelsen av enhver beslutningsprosess en fase hvor verdier og målsetting blir klargjort. Denne fasen går vanligvis under betegnelsen ”beslutningsrom” eller ”problemidentifiseringsfasen”. Hovedantagelsen er at det er klare og identifiserbare sosiale problemer som trenger å bli løst, og beslutningstakerne samler seg da for å gjøre sitt beste for å finne en løsning. Prosessen vil gå gjennom tre stadier: formulering, implemetering og evaluering.

Å identifisere problemer er for teoretikerne innenfor dette perspektivet en ganske enkel oppgave, men det vanskelige begynner når de skal sette seg ned og finne løsninger, altså tekniske løsninger til identifiserte problemer.

Eugene Bardach (1981) er en teoretiker innenfor det teknisk rasjonelle perspektivet som kritiserer tanken om at den vanskeligste jobben for analytikerne er å finne en løsning på identifiserte problemer. I sin analyse legger Bardach til kravet om å få klarhet i mulig tap og vinning før eventuelle løsninger blir implementert, altså om de er tilfredstillende eller ikke. Bardach mener det demokratiske systemet har sine begrensninger, siden ikke alle kan og har mulighet til å definere sosiale problemer.

”one can not simply take up the raw feelings of the population and allow them to define policy problems” (Bardach sitert av Bacchi 1999:23). Spørsmålet blir da hvem som kan definere politiske problemer. Jo, intellektuelle mennesker skal gjøre denne jobben fordi *”analyst are better equipped than the public to define policy problems”*. Av dette ser vi et klart skille mellom det ordinære mennesket og de intellektuelle, eller analytikerne.

Han mener også at befolkningens misnøye med etablerte normer og verdier ikke kan oppfattes som problemer og at det ikke er statens oppgave å behandle og finne løsninger på slike saker.

Not all problems, in the sense of citizen dissatisfaction, can or should be dealt with by government” (Bardach sitert av Bacchi 1999:23). Derfor mener Bardach at analytikernes beste strategi for å imøtekomme befolkningens krav er å definere noe som ”ikke-problem”.

Spørsmålet som gjør seg gjeldende her er hvordan analytikerne har fått tildelt ansvaret med å sette problemer på dagsordenen? Bardach mener at analytikerne har fått mandat til å definere enkelte problemer som ”ikke-problem” gjennom en sosial konsensus som han eller hun har blitt valgt til å representere. Bardach er godt klar over politikken bak problemidentifisering, men for han er analytikerne valgt nettopp for å identifisere problemer og for å sette dem på dagsordenen (Bacchi 1999:24).

Wildavsky (1979) mener at istedenfor å begynne å formulere eller definere hva som er problemet, må man identifisere problemet gjennom å skaffe seg oversikt over mulige alternative løsninger, utvikle kriterier, samt samle nødvendige og pålitelige data om situasjonen. Etter en serie med prøving og feiling kan man til slutt formulere problemet. *”Formulating the problem was more like the end than the beginning of analysis”* (Wildavsky sitert av Bacchi 1999:28). Ut fra det teknisk rasjonelle perspektivet ligger utfordringen i å finne (identifisere) problemet. Med dette prøver Wildavsky å si at det ikke er hvordan problemet blir definert som bestemmer løsningen på det, men at løsningen er en del av problemet. For å illustrere dette har Wildavsky fortalt en historie som på en god måte illustrerer dette:

“Mike Teitz tells about a soldier in New Zealand who was ordered to build a bridge across a river without enough men or material. He started along the bank looking glum when a Maori woman came along asking, “Why so sad, soldier?” He explained that he had been given a problem for which there was no solution. Immediately she brightened, saying, Cheer pt, No solution, no problem”.

3.5.2 Problemdefinering

I studien av sosiale problemer har problemdefinering alltid vært den vanskeligste delen av prosessene for å finne løsninger på sosiale problemer. Å definere problemer har alltid vært et uhyre viktig steg i denne prosessen.

David Dery (1984) har i boka *“Problem definition in Political Analysis”* tatt for seg dette temaet.

For Dery er et problem ganske enkelt vanskeligheter eller en uønsket tilstand ved en bestemt situasjon. Main, som Dery referer til, definerer sosiale problemer som *“those social condition identified by scientific inquiry and values as detirmental to human well-being”* (Dery 1984:22).

Dery sammenligner sosiale problemer med puslespill og sier: Puslespill har en bestemt løsning, mens sosiale problemer ikke har det. Puslespill har klare og synlige løsninger, noe sosiale problemer ikke har. Og sist puslespill er godt definerte problemer, noe igjen sosiale problemer ikke er.

Dery mener at dersom tre stein helt tilfeldig har dannet en trekant, er ikke dette en trekant i den virkelige verden. Det å kalle dem for en trekant er resultatet av hvordan du tolker den figuren disse tre steinene har dannet, og ikke en funksjon i den virkelige verden.

Når man har med en problematisk situasjon å gjøre mener Dery at man må lage en modell av problemet, altså definere det. Men dersom modellen av problemet er feil, vil også løsningen bli feil. For Dery, *problems are not objective entities in their own right, out there to be detected as such, but are rather the product of imposing certain frames of reference on reality* (Dery 1984:3-4).

Tanken om at problemer ikke eksisterer objektiv sett må ikke tolkes slik at vanskeligheter heller ikke eksisterer objektivt. Vi ser ikke døden, men den eksisterer. Vi ser heller ikke kriminalitet objektiv sett, men den er et stort problem i samfunnet. Vold mot kvinner er heller ikke synlig, men den rammer daglig flere kvinner og barn. I prosessen med å finne løsninger på slike sosiale problemer som de ovenfor, mener Dery at det er uhyre viktig å få klargjort hva slags problemer det dreier seg om. Å bare peke på en del sider ved et problem kan ikke betraktes som å ha definert problemet.

Men hvem skal ha makten til å kunne karakterisere vanskeligheter i samfunnet som sosiale problemer? Dery mener at dette ikke er analytikernes oppgaver, men at det er politiske prosesser som bør gjøre det. Det spiller ingen rolle om enkelte problemer blir kalt sosiale problemer eller ikke, så lenge det ikke har vært på dagsordenen gjennom den politiske prosessen. Kort sagt må problemer defineres for at det skal være muligheter for forbedring.

Dery mener at problemdefinering er et rammeverk for de som har til hensikt å finne løsninger på sosiale problemer, men det er nødvendig å ha en viss forståelse av problemet. Videre mener Dery at man i prosessen med å definere problemer har behov for et sett av referanser som gjør oss i stand til å ha forståelse for våre handlinger både i fortiden og i framtiden.

Ifølge Dery gjennomgår problemdefinering ulike steg som lager eller definerer noen aktiviteter som løsning. Enhver løsning på sosiale problemer som blir presentert har framtiden i sikte. Framtiden skal gjerne være bedre enn nåtiden og bedre enn fortiden.

Bilbelte er i dag noe som forbindes med trafikksikkerhet, og ses ofte på som en løsning for å redusere antall omkomne i trafikkulykker. Definisjonen av trafikksikkerhetsproblemet innholdt tidligere at det var noe galt med bilene og ikke førerens kjøreferdigheter, så da ville innføring av bilbelter ikke ha løst problemet.

Med tiden har trafikksikkerhetsproblemer blitt knyttet til førerernes kjøreferdigheter, og flere mekanismer (steg) har blitt utviklet for å løse trafikksikkerhetsproblemet. Eksempler er obligatorisk antall kjøretimer hos trafikkskoler, utvikling av sikkerhetsbelte og bedre biler. I dag er trafikkulykker fortsatt et problem, selv om

ulike mekanismer har blitt iverksatt for å løse trafiksikkerhetsproblemet. Dery mener at ved å redefinere problemet, oppdager man nye mål og nye løsninger på problemet. Med dette eksemplet prøver Dery å si at problemdefinering ikke har et sluttunkt, fordi det stadig oppdages nye fakta, nye handlingsalternativer, nye muligheter for handling og forbedring hver gang problemene blir definert ut fra ulike perspektiver.

For å få klarhet i hva Dery mener med dette, kan følgende eksempel være behjelpelig: Daglig lederen for et hotell skal ha mottatt en haug med klager fordi kundene venter altfor lenge på heisen. Heisen er altså treg. Den daglige lederen spurte en mekaniker, som rådet ham til enten å sette opp farten på eksisterende heiser, eller rett og slett installere en ny heis. Videre går den daglige lederen til en psykolog, som råder ham til å henge opp speil og andre interessante produkter som kan fange kundenes oppmerksomhet. Med dette prøver Dery å vise hvordan forskjellig problemdefinering fører til totalt forskjellige løsningsalternativer (Dery 1984:5,16-17).

Dery sier også at å definere problemer er det samme som å lage en plan for å vise forskjeller mellom den tilstanden som man er i på et aktuelt tidspunkt, og hvor man ønsker å være i framtiden. Av den grunn anbefaler Dery at *"one should avoid defining problems in a way that will render them insoluble"* (Dery sitert av Bacchi 1999:28).

3.6 Forventninger til det teoretiske rammeverket

Noen forventninger har jeg til det teoretiske rammeverket i denne oppgaven. For det *første* forventer jeg at teorien kan forklare hvorfor staten tidligere ikke så på vold mot kvinner som et alvorlig og utbredt sosial problem. Hva var årsaken til det? I lys av de presenterte perspektivene håper jeg på å kunne gi svar på dette spørsmålet. For det *andre* forventer jeg at teorien også kan gi svar på hvorfor krisesenterbevegelsen faktisk ble splittet i 1982. Det var jo enighet om at vold mot kvinner var et sosial problem og alle ønsket å finne en løsning på problemet, men hva skjedde? Å si at fellesplattformen som ble vedtatt i 1982, som ikke alle medlemmer kunne slutte seg

til, var årsaken til splittelsen, er en ganske enkel forklaring. Denne forklaringen holder ikke i en vitenskaplig analyse av en hendelse som har kastet skygger over hele krisesenterbevegelsen i ca 27 år. En hendelse som har hatt store konsekvenser for krisesenterbevegelsen og som fortsatt ligger som en ulmende vulkan. Hvorfor skjedde splittelsen? For det *tredje* forventer jeg at teorien kan gi svar på den overordnede problemstillingen som har dannet grunnlaget for denne oppgaven: Hvorfor de to paraplyorganisasjonene forholder seg ulikt til lovfestingen av krisesentertilbudet.

3.7 Oppsummering

Det settes kanskje spørsmålsteget ved bruken av organisatoriske perspektiver og perspektiver på problemoppfatningen i denne oppgaven. De er ikke bare forskjellige i synet på organisasjoner og politikkutforming, men de inneholder også forskjellige fakta om organisasjoner og politikkutforming. Det er derfor disse perspektivene er betydningsfulle i denne oppgaven. Definisjoner og perspektiver er hverken sanne eller falske, men er mer eller mindre til hjelp for å gi oss en viss forståelse når vi retter vår oppmerksomhet mot ulike aspekter eller fenomener.

Ved hjelp av de nevnte perspektivene i denne oppgaven kan vi forvente å lære mer om krisesentrenes paraplyorganisasjoner, og perspektivene på politikoppfatningen gjør det mulig for oss å fokusere på bestemte sider ved organisasjoner og hvordan politikk blir utformet.

Jeg har beskrevet det naturlige, rasjonelle og det åpne perspektivet fordi i hvert enkelt av dem har vi å gjøre med en enkel og modifisert modell av organisasjonsstruktur, men med ulike måter å oppfatte organisasjoner på. Det samme gjelder for perspektiver til å se politikkutforming i lys av, og ulike måter å oppfatte og føle problemer på.

Men selv om de ulike perspektivene representerer forskjellige teoretiske tilnærminger, ser vi at de har noe til felles. For eksempel ser det teknisk rasjonelle

perspektivet på politikkutforming som en prosess kun for å finne løsninger på problemer ved hjelp av et teknisk administrativt organ, mens det rasjonelle perspektivet ser på organisasjoner også kun som instrumenter for å nå fastlagte og bestemte mål.

Det politisk rasjonelle perspektivet ser på politikkutforming som en prosess for å finne løsninger på sosiale problemer. Dette perspektivet benekter ikke viktigheten av eksperter i letingen etter løsninger på sosiale problemer, men det setter spørsmålsteget ved den menneskelige evnen til å kunne løse store og komplekse sosiale problemer alene. Ut fra dette perspektivet kan man gjennom samhandling mellom ulike mennesker samarbeide for å finne løsninger på sosiale problemer. Det naturlige perspektivet innenfor organisasjonsteorien legger dessuten stor vekt på betydningen av sosiale nettverk i enhver organisasjon, og den setter spørsmålsteget ved hvorvidt formelle regler alene virker styrende for organisasjonsmedlemmenes faktiske adferd.

Kapittel 4: Paraplyorganisasjonenes historie

4.1 Innledning

Krisesentrene har vært og er fortsatt det viktigste sosialpolitiske tiltaket for mishandlede kvinner og deres barn. Mange hundre kvinner i krisesentrene har gjennom sin solidaritet med voldsrammede kvinner siden 1978 gitt et unikt tilbud til kvinner og barn i nød. Krisesentrene er et lavterskeltilbud til voldsrammede kvinner. Det betyr at kvinner kan henvende seg til krisesentrene når de vil og uten krav om betaling.

I dag er krisesentrene fortsatt det eneste definerte lavterskeltilbudet, og det er de som har størst faglig innsikt i voldsrammede kvinners og deres barns livssituasjon, samt deres emosjonelle, psykiske, fysiske og sosiale behov.

Dette kapitlet inneholder en presentasjon av Forbundet og Sekretariatet som paraplyorganisasjoner. Jeg ønsker å framstille dannelsen av krisesentrene før jeg presenterer dagens krisesentersituasjon. Jeg gjør rede for hvordan krisesenterbevegelsen har utviklet seg med tiden, og hva som førte til splittelse i bevegelsen. I tillegg vil jeg gi en beskrivelse av paraplyorganisasjonenes organisasjonsstruktur og ideologi for å illustrere eventuelle likheter og forskjeller mellom dem som kan være med på å forklare organisasjonenes holdning til lovfestingen av krisesentertilbudet.

4.2 Utgangspunktet i kvinnebevegelsen

Krisesenterbevegelsen som et globalt tiltak for voldsrammede slik vi kjenner den i dag har blitt etablert gjennom tre utviklingsfaser, først i England.

I utviklingsfase 1 demonstrerte kvinner på begynnelsen av 1970-tallet mot myndighetenes vedtak om at kvinner ikke lenger skulle få gratis melk på skolen (Jonassen og Eidheim 2001:141).

I fase 2 fant kvinner som deltok i demonstrasjonen ut at de hadde flere felles interesser enn bare gratis melk. Derfor bestemte de seg for å treffes regelmessig og snakke om problemer som de hadde til felles, nemlig den volden de hadde vært utsatt for av sine menn. De kom til bevissthet om at volden ikke var et privat og enestående problem, men at det var et samfunnsproblem. Som et resultat av dette ble i fase 3 det første krisesenteret etablert i England i 1972.

I likhet med i England har etablering av krisesentrene her i Norge også gjennomgått tre utviklingsfaser som jeg deler slik:

I 1976 ble det første internasjonale kvinneseminarer arrangert i Brussel, hvor flere kvinner stod frem og fortalte om den volden de hadde vært utsatt for av sine menn. En gruppe av norske kvinner deltok også på seminaret og etter at de kom tilbake startet de ved hjelp av private midler Nordens første krisetelefon. Sakte ble vold mot kvinner dokumentert og kom på alvor på den politiske dagsordenen. Etter hvert krevde kvinnene offentlig støtte for å kunne etablere et krisesenter. De mente at menns vold mot kvinner var et samfunnsproblem og et resultat av det skjeve maktforholdet mellom menn og kvinner. Det skjeve maktforholdet, som er en del av samfunnsstrukturen, har gitt menn kontroll over kvinner både økonomisk, sosialt og kulturelt. Kvinnenes krav om offentlig støtte til etablering av et krisesenter fikk alle politiske partiers fulle støtte, og Nordens første krisesenter, *Camilla Krisesenter*, ble åpnet i Oslo i 1978. Med tiden har det blitt åpnet krisesentre rundt omkring i landet og per dags dato finnes det 51 krisesentre og fem krisetelefoner for voldsrammede kvinner (www.krisesenter.com/materiell/k-historik/historik_hoved.html).

4.3 Splittelse i krisesenterbevegelsen

Krisesentrene er private og frivillige organisasjoner som i dag finansieres av offentlige midler med 80/20 prosent deling mellom kommuner/fylkeskommuner på den ene siden og staten på den andre. I tillegg til dette mottar krisesentrene pengegaver fra ulike humanitære og private organisasjoner. (<http://www.regjeringen.no/nn/dep/bld/Tema/Vald-og-overgrep-i-nare-relasjonar/krisesentre/organisering-og-finansiering-av-krisesen.html?id=415104>).

Fra begynnelsen av ble krisesenterbevegelsen drevet med flat organisasjonsstruktur og tok sterkt avstand fra hierarkisk organisasjonsstruktur. Grunnen var at de mente kvinner var fanget i samme system, der mannen var tildelt mer makt økonomisk, politisk og kulturelt. Valget av flat organisasjonsstruktur skulle sikre alle medlemmenes deltakelse og påvirkningsmulighet.

Å drive krisesentrene med flat organisasjonsstruktur ble med tiden en utfordring i driften av krisesentrene. Årsaken til dette var dels at medlemmer med organisasjonserfaring og lederegenskaper ble medlem i krisesentrene og at de dermed fikk stor innflytelse. Det var de samme kvinnene som gikk igjen i avisoppslag og deltok i landskonferanser på 1980-tallet. Dette var selvfølgelig i strid med sentrenes ønske om at oppgavene skulle rulleres blant medlemmene, slik at ingen skulle bli eksperter innenfor en bestemt oppgave. Et slikt rulleringssystem skulle sikre alle medlemmer erfaring i krisesentrenes varierte arbeidsoppgaver og det skulle gi kvinnepolitisk skoloring. Krisesenterbevegelsen tok også avstand fra å legge vekt på spesialkompetanse eller formell utdanning når folk søkte om å få jobbe på et krisesenter. Begrunnelsen for dette var at kvinner skulle hjelpe kvinner på likfot (Jonassen m. fl. 2001:141-142).

Det at det ble tatt avstand fra hierarkisk organisasjonsstruktur gjorde at etablering av en overordnet organisasjon for krisesentrene ble uaktuelt. Det ble heller arrangert årlige landskonferanser der alle krisesentrene deltok. På landkonferansene ble

aktuelle spørsmål tatt opp til debatt og avgjørelser ble tatt gjennom en slags kollegium beslutningsatferd².

På landskonferansen i Tromsø i 1982 ble det vedtatt en felles plattform for krisesentervirksomheten som slo fast at:

”i dette arbeidet er vi partipolitiske nøytrale og ikke tilknyttet bestemte organisasjoner eller trossamfunn.....og vil bekjempe alle forhold som legitimerer, underbygger og opprettholder vold mot kvinner og arbeider for holdningsendringer på dette feltet.....krever full offentlig finansiering på krisesentrenes premisser...”(Vedtekter for Sekretariatet 1994:4).

Det at landskonferansen i sin plattform slo fast at de er partipolitisk nøytrale og ikke var tilknyttet noen bestemte organisasjoner kunne ikke krisesentrene i Follo, Telemark og Fredrikstad slutte seg til. Bakgrunnen for dette var at noen krisesentre ble drevet i regi av interesseorganisasjoner eller kommuner. Som en reaksjon på dette vedtok landskonferansen å ekskludere slike krisesentre fra fellesskapet (Jonassen m. fl. 2008:31-32). Men sosialkontoret, som på den tiden fungerte som et sentralorgan og hadde ansvaret for finansiering av krisesentrene/krisetelefonene, klarte å stoppe vedtaket slik at krisesentrene likevel kunne delta på landskonferansene, men uten formell stemmerett. At de ikke fikk stemmerett, betydde i praksis at de på en indirekte måte hadde blitt ekskludert fra fellesskapet. Av den grunn bestemte de seg for å ikke delta på landskonferansene, fordi de ikke kunne ha innflytelse på utformingen av de beslutningene som de måtte forholde seg til. Den formelle splittelsen ble erklært i 1991 med dannelsen av en felles organisasjon med navnet Norsk Krisesenterforbund (NOK). Noen år senere, i 1994, ble Krisesentersekretariatet dannet av andre krisesentre tilsluttet plattformens innhold (Jonassen og Eidheim 2001 145; Jonassen m. fl. 2003:27).

²Et kollegium er en samling av personer som i fellesskap styrer eller samarbeider om noe.

4.4 Norsk Krisesenterforbund

I dag består Forbundet av 15 krisesentre fordelt over hele landet. Forbundet er en organisasjon som har som mål å styrke medlemssentrenes arbeid med å forebygge og bekjempe vold i *nære relasjoner*.

Ifølge Forbundet er det flere faktorer som forårsaker vold mot kvinner. Forbundet ser på vold mot kvinner i et familieperspektiv. Fra dette perspektivet har alle parter i voldsrelasjoner behov for hjelp, og derfor jobber Forbundet aktivt for å sikre både voldsutøver og voldsrammede (kvinner og barn) nødvendig og tilstrekkelig hjelp. Vold i nære relasjoner har også negative konsekvenser for barn. Det å også fokusere på barn som offer for vold i nære relasjoner er ikke blitt gjort før. Tidligere ble det først og fremst fokusert på kvinner, og det var bare kvinner som skulle få nødvendig hjelp. Dette ville Forbundet forandre på ved å spre kunnskap om barns spesielle utsatthet for vold i nære relasjoner.

I sentrale myndigheters, politikeres og ulike fagmiljøers arbeid med å forebygge og hindre vold i nære relasjoner, spiller Forbundet en sentral rolle og fungerer som et bindeledd mellom sine medlemssentre og andre sentrale aktører. Organisasjonen har vært en viktig høringsinstans i forbindelse med problematikken om å ha barn på krisesentre, i forbindelse med forslag om endring i voldsoffererstatningsloven - barn som vitne til vold, samt forebygging av internettrelaterte overgrep mot barn.

Forbundet har også som oppgave å kvalitetssikre medlemssentrenes tilbud til voldsrammede kvinner. Dette gjøres blant annet ved å tilby ledere og ansatte kompetansegivende kurs. For eksempel har Forbundet fått midler fra Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (BUDFIR) til å arrangere 3 seminarer for sine ansatte i 2007 (Forbundets årsmelding 2007: 14, 20,42).

4.4.1 Forbundets interne organisering

Forbundet har en hierarkisk organisasjonsstruktur med landsmøtet som det høyeste organet. På det årlige landsmøtet fattes det bindende beslutninger. I flere år ble

Forbundet styrt av et arbeidende styre der administrasjonen ble lagt til det krisesentret som hadde styrets leder ansatt. Vigidi Bratz har i flere år fungert som leder for Forbundet. I dag har Forbundet en egen daglig leder som har ansvaret for driften av organisasjonen og som ofte fungerer som representant for medlemssentrene. Fra 1. November 2006 er det Wenche Karlsen som har vært daglig leder (Forbudets årsmelding 2007:4).

Landsmøtet har som oppgave å behandle årsmelding, regnskap og budsjett for påfølgende år, samt fastsettelse av kontingent og foreskrevne valg. Deltakerne på landsmøtet er medlemssentre som arbeider mot vold i nære relasjoner. Hvert medlemssenter kan sende tre representanter, men de har bare én stemme, og beslutninger i landsmøtet fattes med alminnelig flertall.

Ekstraordinært landsmøte holdes dersom det foreligger saker av betydning for Forbundets virksomhet. Men det må få støtte fra minst 1/3 av medlemmene. Samtidig kreves det at saksdokumentene skal være levert minst 3 uker før det ordinære landsmøtet finner sted (Vedtekter for Forbundet vedtatt på landsmøtet 2008).

Etter landsmøtet er det styret som er nest høyest organ. 14. april 2008 hadde Forbundet sitt landsmøte der de valgte nytt styre med fem medlemmer og med Bjørg Irene Østrem³ som styreleder (www.norskkrisesenterforbund.no/hXGYBS2RnG3h.1.idium). Styret har som oppgave å ivareta organisasjonens formål og verdisyn, samt forelegge årsmelding, regnskap og arbeidsplan og fremme forslag til budsjett. Det har også ansvaret for å iverksette landsmøtets beslutninger og avgi høringsuttalelser. Å ansette daglig leder og ivareta arbeidsgiveransvaret er også styrets oppgaver. Hvert år skal styret sørge for at det blir arrangert minst en fagkonferanse og minst ett faglig lederforum.

³ Medlem av partiet Venstre. Vararepresentant for Finnmark 2005-2009

Administrasjonen drives av en daglig leder. Hennes oppgaver er å fremme de saker landsmøtet og styret vedtar, samt arbeide med oppgaver for å fremme organisasjonens formål og verdier. Daglig leder har også ansvaret for den daglige driften av organisasjonen innenfor de fullmakter som fremgår av daglig leders funksjonsbeskrivelse.

Forbundet har som formål å arbeide mot vold i nære relasjoner. Det vil si at alle sentre som arbeider mot vold i nære relasjoner kan bli medlem. Organisasjonen mottar ikke økonomisk støtte fra det offentlige rom. Derfor må alle medlemmer betale kontingenten som landsmøtet fastsetter og som trengs for at driftsutgiftene skal kunne dekkes (Vedtekter for Forbundet vedtatt på landsmøtet 2008).

Når det gjelder organisasjonsstruktur sa Karlsen:

”Forbundet har ikke rett til å bestemme hvordan våre medlemssentre skal organiseres. Hvert krisesenter er jo en egen virksomhet og hver av dem må finne ut hvordan de ønsker å organisere seg” (Karlsen 2008 [intervju]).

Enkelte krisesentre har dermed stor frihet til å forme den strukturen de ønsker, men de må arbeide for å fremme Forbundets verdisyn og ideologiske plattform som kalles *”Yrkesetiske retningslinjer for krisesentre tilsluttet Norsk Krisesenterforbund og deres medarbeidere”* (Forbunets årsmelding 2007:7). Medlemssentrenes arbeid må til enhver tid være i samsvar med organisasjonens verdidokumenter og etiske retningslinjer.

Om det skulle dukke opp konflikter i enkelte krisesentre, har de plikt til å rydde opp selv uten innblanding fra Forbundet, men de kan be om å få hjelp. For at medlemmer skal kunne ekskluderes, må det ha skjedd klare brudd på organisasjonens vedtekter. Det er da kun Landsmøtet som har en slik beslutningsmyndighet. Før en eventuell ekskludering finner sted, har involverte parter rett til å uttale seg, og deretter sender styret begrunnet innstilling til Landsmøtet som kan vedta en eksklusjon (www.norskkrisesenterforbund.no/hXGYCmwIjWZS.1.idium).

4.4.2 Forbundets målgrupper

Ifølge Forbundet skjer 99 prosent av alle overgrep mot kvinner av familiemedlemmer og personer som kvinner har et nært forhold til. Av den grunn vil den beste betegnelsen på den volden krisesentrene arbeider med ifølge organisasjonen være *vold i nære relasjoner*. Derfor mener Forbundet at krisesentrene må ha som formål å hjelpe personer utsatt for vold i nære relasjoner. Men det legges ikke skjul på at kvinner også blir utsatt for vold av ukjente parter, som tilfellet er ved menneskehandel, prostitusjon og tilfeldige overfallsvoldtekter, men Forbundet mener likevel at dette bare utgjør 1 prosent av de totale overgrepene mot kvinner. Ved å velge betegnelsen ”*vold i nære relasjoner*”, tar Forbundet avstand fra å mene at det bare er *menn* som er potensielle voldsutøvere og at det bare er kvinner som utsettes for vold. Ifølge Forbundet kan også kvinner og barn utøve vold mot kvinner, og menn kan også utsettes for vold (www.norskkrisesenterforbund.no/hXGYCmwljW0c.1.idium). Ut fra dette kan offer og voldsutøver for vold i nære relasjoner være både menn, kvinner og barn.

Derfor arbeider Forbundet og dets medlemssentre for å forebygge, forhindre og synliggjøre vold i nære relasjoner. Forbundet har primært voldsrammede kvinner og barn som målgrupper, men mange av krisesentrene tilbyr også samtaler og overnattningstilbud til menn.

Barn som opplever vold i familien er ofte i en vanskelig situasjon og har behov for hjelp og bistand. Derfor har organisasjonen i sine verdidokumenter gjort rede for hva et krisesenteropphold vil bidra med. Men det legges ikke skjul på at det å kunne sikre barna nødvendig hjelp avhenger av faglig innsikt i barns utvikling og behov (www.norskkrisesenterforbund.no/hXGYCmwljW3f.1.idium).

I tillegg til å gi *voldsrammede* (både menn, kvinner og barn) faglig hjelp, skal krisesentrene være pådrivere til at også *voldsutøvere* får et forsvarlig tilbud om hjelp til endring.

Noen av Forbundets medlemssentre gir tilbud til menn på lik linje med kvinner. Men tilbud til menn varierer sterkt mellom krisesentrene og omfatter alt fra samtale over

telefon til botilbud på en gjennomgangsbolig (www.norskkrisesenterforbund.no/hXGYCmM7vG3m.1.idium).

4.5 Forbundets verdigrunnlag og etikk

Forbundet er en organisasjon for de krisesentrene som arbeider mot vold i nære relasjoner. I dette arbeidet har organisasjonen utarbeidet et verdigrunnlag og etiske retningslinjer for krisesentre tilsluttet organisasjonen.

4.5.1 Verdigrunnlag

Forbundets verdigrunnlag bygger på tanken om at mennesker er rasjonelle aktører som har mulighet til å ta egne valg og beslutninger, så derfor oppfordrer krisesentrene personer utsatt for vold i nære relasjoner til å ta egne beslutninger.

I sine verdidokumenter hevder organisasjonen at religion, kultur og politikk er viktige komponenter for å forstå hva som faktisk er årsaken til vold mot kvinner. Ut fra en slik forståelse kan man redusere omfanget av vold i nære relasjoner.

Individet har en viktig plass i organisasjonens verdidokumenter. Individet knyttes sammen i en forklaringsmodell for å kunne forstå vold mot kvinner. Forbundet kaller dette for det integrerte perspektiv. Ut fra dette perspektivet blir vold mot kvinner sett på som et komplekst problem som påvirkes av økonomiske, politiske, kulturelle, sosiologiske og psykologiske faktorer. Vold mot kvinner i nære relasjoner blir av den grunn sett på både som et *privat* og et *offentlig* anliggende.

Forbundet har dermed slått fast at medlemsentrene som hjelper må være kritiske og vurdere egne holdninger og arbeidsmetoder, slik at arbeidet deres til enhver tid kan være faglig og etisk akseptabelt. Gjennom kompetanseheving og skolering av medarbeidere må krisesentrene aktivt søke etter å kvalitetssikre arbeidet sitt.

I møtet med den voldsrammede kvinnen arbeider organisasjonen etter prinsippet hjelp til selvhjelp. Hensikten med dette er at kvinner ikke skal umyndiggjøres.

Kvinnen skal bestemme over sin egen situasjon. Når kvinnen ønsker bistand fra det øvrige hjelpeapparatet, skal hun få nødvendig hjelp til å etablere kontakt med faginstanser. Voldsrammede kvinner skal ikke ses på som syke personer med behov for medisinsk behandling. De skal heller ikke bli syntet synd på. Likeverd og respekt for kvinner, samt å beskytte kvinners anonymitet ligger også i prinsippet hjelp til selvhjelp (Verdidokument for Forbundet vedtatt på landsmøtet 2008:5).

4.5.2 Yrkesetiske retningslinjer

Yrkesetiske retningslinjer er et felles verdigrunnlag for de krisesentrene som er medlem av Forbundet. Retningslinjene gir etisk akseptable og ønskede arbeidsmåter for brukergrupper, medarbeidere og andre instanser. De skal også veilede medlemssentrene i etiske problemstillinger vedrørende krisesentrenes arbeidsområder i kampen mot vold i nære relasjoner, samt fremme brukernes mulighet til å mestre og kontrollere livsbetingelser.

Yrkesetiske retningslinjer bygger på prinsipper som likeverd, taushetsplikt, anonymitet, selvbestemmelse, personlig ansvar, forhold til arbeidssted og arbeidsgiver, forhold til egen profesjon og til slutt forhold til kolleger og andre profesjoner.

Ethvert menneske som ankommer krisesentrene har ifølge Forbundets etiske retningslinjer en ukrenkelig verdi uavhengig av religion og etnisk-politisk tilhørighet. Av den grunn skal krisesentrenes arbeid til enhver tid basere seg på *likeverd* og behandle alle likeverdige.

Det kommer ofte fram fortrolig og sensitiv informasjon som voldsutsatte personer gjerne vil holde skjult. Det å bevare brukernes *anonymitet* er en av de pliktene som krisesentrene har overfor sine brukere. Derfor skal brukernes rett til vern av sensitiv informasjon ivaretas, opplysningene som mottas skal behandles varsomt og uvedkommende skal ikke få tilgang på dem.

Mennesket er rasjonelle individer som kan ta egne valg og beslutninger, derfor må medarbeiderne på krisesentrene til enhver tid respektere det frie menneskets valg. Ingen skal tvinge voldsutsatte personer til noe de selv ikke ønsker å gjøre.

Når det gjelder forholdet til arbeidssted og arbeidsgiver, slår de yrkesetiske retningslinjene fast at det er medarbeidernes ansvar å sette seg inn i krisesentrenes målsetting og arbeidsmåte. Alt det medarbeiderne foretar seg må derfor være i samsvar med krisesentrenes gjeldende regler og instruksjoner. Til slutt sier de yrkesetiske retningslinjene noe om forholdet til kolleger og andre profesjoner. Medarbeiderne skal ha respekt for andres arbeid (Yrkesetiske retningslinjer for krisesentrene tilsluttet Forbundet 2000:1).

4.6 Krisesentersekretariatet

Sekretariatet er en felles organisasjon for 34 krisesentrene, som skal styrke krisesentrenes/telefonenes arbeid utad og samarbeidet internt.

Sekretariatet arbeider samfunnspolitisk og faglig med kvinner og barn utsatt for menns vold. Organisasjonen fungerer også som et bindeledd mellom medlemssentrene og det offentlige hjelpeapparatet, kvinneorganisasjoner, forskningsmiljøer og samfunnet for øvrig.

Sekretariatet har som hovedmål å fremme det ene kjønns interesse. Gjennom sin virksomhet bekjemper og angriper Sekretariatet den samfunnsbestemte volden mot kvinner og deres barn. Organisasjonen har en politisk aksjon som har som mål å avdekke voldens karakter og omfang, samt å øke press mot ansvarlige myndigheter gjennom direkte henvendelser og lobbyvirksomhet for å ivareta kvinners sikkerhet og arbeide for likestilling i samfunnet.

Samfunnet er skjevt fordelt mellom kjønnene, både på samfunns-, gruppe- og individnivå, mener Sekretariatet, og dette er noe som skal endres på.

For andre organisasjoner, forskere og andre interesserte fungerer Sekretariatet som et koordineringsorgan og informasjonskontor med kompetanse om voldsproblematikkens omfang og karakter (Vedtekter for Sekretariatet 1994:3).

Sekretariatet svarer også på høringer fra ulike departementer og koordinerer det store mangfoldet av reaksjoner på vold mot kvinner som kommer både lokalt, regionalt, nasjonalt og internasjonalt. Å utarbeide pressemeldinger, informasjonsmateriell og rapporter er også Sekretariatets oppgaver.

Sekretariatet er medlem av *Forum for kvinner og utviklingsspørsmål (FOKUS)*, som består av 72 kvinneorganisasjoner, kvinneutvalg i politiske partier, fagforbund og solidaritets- og bistandsorganisasjoner. Gjennom FOKUS som et samarbeidsorgan, deltar Sekretariatet i internasjonale kampanjer som har med kvinnespørsmålet å gjøre. For eksempel støttet Sekretariatet et krisesenterprosjekt i Sør-Afrika med midler fra TV-aksjonen i år 2005 (Sekretariatets årsmelding 2007:2,4).

Sekretariatet startet i 2005 prosjektet *Reetablering, oppholdssteder, sikkerhet, og assistanse (ROSA)* for å sikre trygge oppholdssteder for kvinner utsatt for menneskehandel. Prosjektet finansieres i dag av justisdepartementet (www.rosa-help.no/).

4.6.1 Sekretariatets interne organisering

Sekretariatets hadde i begynnelsen en flat organisasjonsstruktur, fordi de mente at kvinner var fanget i et hierarkisk system i samfunnet der mannen var tildelt mer makt, økonomisk, politisk, kulturelt og religiøst (Jonassen m. fl 2001:142). Alle medlemmene skulle på den måten ha lik mulighet til å påvirke beslutninger som skulle tas.

Men å drive krisesentrene med flat organisasjonsstruktur var med tiden blitt en utfordring i driften av krisesentrene, fordi personer med organisasjonserfaring og

lederegenskaper som ble medlem i krisesentrene fikk stor innflytelse. Med innflytelse mener man det at det var de samme kvinnene som gikk igjen i avisoppslag og deltok på landskonferanser på 1980-tallet. Dette gjorde at også krisesenterbevegelsen tilsluttet plattformen sakte men sikkert utviklet en hierarkisk organisasjonsstruktur.

Ved å se på organisasjonsstrukturen ser man at årsmøtet blir det øverste organet i organisasjonen. Årsmøtet har som oppgave å delegere arbeid, og å behandle og vedta forslag fra sine medlemmer.

Årsmøtets viktigste oppgave er å godkjenne innkalling og eventuelle sakslister som medlemssentrene sender inn tre måneder før årsmøtets første dag. Det skal også gjennom sitt to dagers arbeid godkjenne forretningsorden, regnskap, budsjett, kontingent og årsrapport fra Sekretariatet.

Som regel føres årsmøtene bak lukkede dører. Bare medlemssentrene som har rett og lov til å delta, samt inviterte gjester/forelesere er representert. I årsmøtet har alle stemme- og talerett. Stemmeretten er da avhengig av om sentrene har betalt medlemskontingenten for det året årsmøtet holdes i. For at beslutninger skal bli vedtatt, kreves simpelt flertall.

Når ½ av alle medlemssentrene krever det, innkalles det til et ekstraordinært årsmøte med 14 dagers varsel. I et slikt ekstraordinært møte tas de sakene som er kunngjort i innkallingen opp.

Etter årsmøtet er det regionskonferanse som har beslutningsmyndighet på regionsbasis. Landet er blitt delt i tre regioner hvor hver av dem har sine egne retningslinjer for målsetting og deltagelse. De tre regionene er region øst/sør, vest og nord. I regionskonferansene velges det et kontaktutvalg bestående av fem personer med vararepresentant fra samme region. Kontaktutvalgets representanter velges systematisk ut med 2 fra region sør/øst, 1 fra region vest og 2 fra region nord. Mulige kandidater til kontaktutvalget må ha minst 3 års erfaring fra krisesenterarbeid, og krisesentrene må være medlem av Sekretariatet og ha sluttet seg til plattformen. Resultatet av valgene sendes til årsmøtet for å bli godkjent.

Kontaktutvalget har også som oppgave å delegere oppgaver, samt velge grupper som skal jobbe med bestemte aksjoner og prosjekter. Å være medlem av Sekretariatet eller andre krisesentre, stilles ikke nødvendigvis som krav for å kunne være med i aksjoner eller prosjekter, men deltagerne må jobbe mot aksjonens/prosjektets mål. I tillegg skal kontaktutvalget utarbeide budsjett for Sekretariatets drift, som igjen behandles og godkjennes av årsmøtet. Sekretariatets økonomiske rammer skal ifølge plattformen styres av kontaktutvalget innenfor godkjent budsjett.

Administrasjonen drives av Tove Smaadahl, som er daglig leder. Hun fungerer som talskvinne for krisesentrene tilsluttet plattformen vedtatt i Tromsø i 1982. I samarbeid med Sekretariatet søker daglig leder årlig om økonomisk støtte til aksjoner, prosjekter og andre informasjonsvirksomheter fra andre aktører.

Medlemssentre som har handlet i strid med Sekretariatet sin plattform suspenderes av kontaktutvalget. Suspending betyr ikke ekskludering, men om bruddet er alvorlig, kan eksklusjon avgjøres på et ekstraordinært årsmøte (Vedtekter for Sekretariatet 1994:7,79).

4.6.2 Sekretariatets fellesplattform og ideologi

Sekretariatet bygger sin ideologi på den feministiske ideologien. Feminisme er både en bevegelse, en ideologi og en teori som arbeider for å fremme likestilling mellom menn og kvinner. Feminismen mener at samfunnet er skjevt fordelt og at mannen har fått en overordnet rolle, politisk, økonomisk og religiøst. Derfor ser feminismen på undertrykkningen av kvinner som noe samfunnsbestemt. Dette skjeve maktforholdet vil feminister endre på (Østerud 2007:64).

Sekretariatet arbeider mot *menns* vold mot kvinner, fordi organisasjonen mener at kvinner ikke bare blir utsatt for vold av noen de har et nært forhold til. Tvert imot mener Sekretariatet at det på alle samfunnsnivå daglig utøves vold mot kvinner.

Kvinner er spesielt utsatt for menneskehandel og gateprostitusjon, noe som også er vold.

Sekretariatet hevder derfor at deres ideologi tufter på solidaritetstanken, altså *kvinner hjelper kvinner*, som ble vedtatt på krisesentrenes landskonferanse i Tromsø i 1982.

Plattformen har slått fast at vold mot kvinner er en del av kvinneundertrykkingen, og ifølge plattformen er den samfunnsbestemt. Hovedmålet for Sekretariatet er å ”angripe et hvert forhold i samfunnet som legitimerer, underbygger og opprettholder vold mot kvinner, privat så vel som samfunnsmessig” (<http://krisesenter.com/sekretariatet/organisasjonsplan.pdf>).

For å kunne være en aktiv forkjemper for kvinners særskilte interesser, og for å kunne angripe ethvert forhold i samfunnet som opprettholder vold mot kvinner, har plattformen bestemt seg for å være nøytral både politisk, kulturelt og religiøst.

Krisesentrene/telefonene skal hjelpe kvinner utsatt for menns vold, men ved siden av dette skal det også arbeides politisk for å påvirke samfunnet til å endre syn på vold mot kvinner. Dette skal gjøres blant annet ved å drive informasjonsarbeid og systematisk registrering av vold og overgrep mot kvinner. Aktuelle saker skal også følges opp i pressen og holdninger skal bearbeides.

Alt dette arbeidet er selvfølgelig avhengig av økonomiske ressurser, så Sekretariatet krever full offentlig finansiering på *deres* premisser. Ingen skal jobbe gratis ved krisesentrene (www.krisesenter.com/sekretariatet/organisasjonsplan.pdf).

Men den ideologien og plattformen som organisasjonen bruker som redskap i kampen mot menns vold mot kvinner er todelt; et *innadrettet* og et *utadrettet* mål.

Det Innadrettete målet består av alt det arbeid hvert enkelt senter gjør, og det tilbudet som kvinner og deres barn får når de oppsøker et krisesenter/en telefon. Det tilbudet skal da være profesjonelt basert på en lang erfaring, og ikke basert på profesjon. Dette er fordi voldsrammede kvinner skal treffe kvinner og ikke profesjonsutøvere. Krisesentrene skal fungere som et bindeledd mellom kvinner og hjelpeapparatet, men kontakten skal styres av kvinnen selv. Viere har det i Sekretariatets ideologi blitt slått fast om at brukere og beboere ikke skal umyndiggjøres.

For å ikke gjøre kvinner umyndige, gis kvinnen beslutningsmyndighet i saker som angår henne og hennes situasjon, noe som ofte skjer i det offentlige hjelpeapparatet. Når kvinner blir sykeliggjort må kvinnen akseptere ekspertenes definisjon og valg av løsning på det som blir sett på som problemer.

Da er det kvinnen som må stå i sentrum og ikke krisesentrene! Kvinner må da få hjelp til selvhjelp, krisesentrene må tro på dem og ta seg tid til å lytte på hva de har å si.

Det utadrettete målet innebærer å synliggjøre mishandlingsproblemet gjennom foredrag og holdningsendringer, slik at samfunnet må forholde seg til dette som et alvorlig og utbredt problem. Vold mot kvinner er et kollektivt problem, fordi det å være kvinne gjør en til et potensielt offer.

Sekretariatet mener at vold mot kvinner kan ses i en kjønnskulturell ramme, som setter grenser for hva en kvinne kan tenke, mene og føle. Det er ikke enkeltmenn og -kvinner som er ansvarlige for dette, mener Sekretariatet. Tvert imot er samfunnet som helhet ansvarlig og alle må delta i arbeidet for å forandre det. Videre mener Sekretariatet at samfunnet opprettholder denne kjønnskulturen og legitimerer vold og mishandling når vold knyttes til mandighet og omsorg til kvinnelighet. Derfor skal Sekretariatet ifølge ideologien angripe ethvert forhold i samfunnet som legitimerer og opprettholder vold mot kvinner (www.krisesenter.com/sekretariatet/ideologi.html).

4.6.3 Målgrupper for Sekretariatet

Ut fra Sekretariatets ideologi kan ikke vold mot kvinner ses på som et individuelt problem, men som et alvorlig og utbredt sosialt problem, fordi som kvinne kan alle være potensielle voldsofre uansett posisjon i samfunnet. Det er forskjellige måter å undertrykke kvinner på, men Sekretariatet mener at mishandling av kvinner er en ekstrem form for undertrykking. Av dette kan vi si at målgruppen for Sekretariatet i deres arbeid mot vold mot kvinner er kvinner uavhengig av etnisk, religiøs og politisk tilhørighet. Alle kvinner som er bosatt i Norge har ifølge Sekretariatet rett på beskyttelse og grunnleggende sosiale, politiske og økonomiske friheter (Smaadahl 2002b:1). Menn er dermed ekskludert som mål- og brukergrupper, fordi det ifølge

Sekretariatet oppstår en asymmetri i maktforholdet mellom kvinner og menn. På mange nivåer i samfunnet står kvinner i en avmaktsposisjon, og ved å åpne krisesentrene for menn vil kvinner igjen komme i en ny avmaktsposisjon. Smaadahl mener at ved å ha menn på krisesentrene både som ansatte og som brukere, kan man sette spørsmåltegn ved krisesentrenes lojalitet mot en kvinne som flykter fra en overgriper.

I alle år har krisesentrene prøvd å gi kvinner nødvendig hjelp og beskyttelse, og kvinnene må da bli trodd på. Man kan ikke ha samtale med personen som av en eller annen grunn har utøvet vold mot kvinner og spørre han ”hvorfors har din kjære flyktet til et krisesenter?”. Meningen med krisesentrene er at kvinner kan være anonyme, de må bli trodd på, og skal sikres nødvendig beskyttelse. Om krisesentrene begynner å ta imot menn, vil krisesentrenes lojalitet til kvinnene svekkes. Det er slik at mennesker er forskjellige, og de har ulike oppfatninger av hva som har skjedd. Når krisesentrene begynner å høre på hva alle parter har å si, blir dette problematisk med tanke på de ulike oppfatningene de involverte partene har av hva som faktisk har skjedd (Smaadahl m.fl 2005:1-2).

Smaadahl har ikke noe imot å ha menn som ansatte på krisesentrene. Hun vil gjerne ha menn som vaktmestere og lekeonkler for barna som bor på krisesentrene, men ikke til å ha samtaler med voldsrammede kvinner (Smaadahl 2008b [intervju]).

4.7 Sekretariatets verdigrunnlag og etikk

Sekretariatet er en organisasjon for krisesentrene som kjemper mot den samfunnsbestemte volden menn utøver mot kvinner. På lik linje med Forbundet har også Sekretariatet utarbeidet etiske retningslinjer og verdigrunnlag som skal hjelpe dets medlemssentre med å være bevisst på deres holdninger i møte med mennesker i nød. Målet med å ha egne yrkesetiske retningslinjer er å bedre kvaliteten på hjelpen krisesentrene tilbyr den enkelte kvinne, samt å forbedre krisesentrenes arbeidsmetode.

4.7.1 Verdigrunnlag

I sitt verdidokument har Sekretariatet slått fast at krisesentrene skal være et lavterskeltilbud til voldsrammede kvinner og deres barn. Voldsutsatte personer skal ha tilgang til krisesentrene uten timebestilling eller henvisning.

Likeverd, respekt, humanisme, feminisme og demokrati er viktige prinsipper som krisesentrenes arbeid skal utføres på grunnlag av. Med dette ser Sekretariatet på kvinner som rasjonelle aktører som kan ta egne valg og beslutninger og legge opp egne livsstrategier. Medlemssentrene skal derfor ha respekt for voldsutsatte kvinners holdninger og beslutninger.

Sekretariatet møter kvinner på kvinners premisser og støtter kvinnene i deres avgjørelser. Kvinnene blir trodd på når de forteller om den volden de har vært utsatt for. Det skjeve maktforholdet i samfunnet mellom menn og kvinner har gjort kvinner underlagt menn på alle nivåer. Det er derfor av stor betydning å gi kvinner evnen til å håndtere egen livssituasjon ved å gi kvinner hjelp til selvhjelp. Dette forutsetter en botidsperiode som først og fremst avhenger av voldsutsatte kvinners behov.

For å se at medlemssentrene arbeider etter de etiske retningslinjene som årsmøtet har vedtatt, ble det i 2006 opprettet et etisk råd som skal ha en veiledende rolle i enkeltsaker vedrørende klager fra brukerne og i klager på at de etiske retningslinjene blir brutt internt (Etiske retningslinjer for krisesentrene tilsluttet Sekretariatet 2005:2).

4.7.2 Etiske retningslinjer

På årsmøtet i 2005 ble det vedtatt etiske retningslinjer for krisesentrene som er tilsluttet Sekretariatet. Hovedmålet for de etiske retningslinjene er å sikre at medlemssentrene arbeider med respekt for voldsutsatte kvinners verdighet og kvinners grunnleggende rett til å ta egne beslutninger. Retningslinjene skal hjelpe medarbeiderne med å ha selvinnsikt i arbeidet, som igjen påvirker kvaliteten på hjelpen hvert enkelt krisesenter tilbyr voldsutsatte kvinner og deres barn.

Det etiske rådet består både av interne medlemmer og eksterne aktører. Styet består av representanter fra krisesentrene i Vest-Agder, Gjøvik og Bodø. En representant fra

Midt-Troms krisesenter sitter som vara i styret. De eksterne medlemmene er filosof Tore Frost fra Universitetet i Oslo og prosjektrådgiver for FOKUS, Mildrid Mikkelsen.

I problemstillinger og dilemmaer knyttet til etikk og omdømme, skal det etiske rådet bidra til å sikre høy etisk bevissthet blant Sekretariatets medlemmer. Rådet har kun rådgivende funksjon og kan ikke straffe medlemmer som opptrer i strid med de vedtatte etiske retningslinjene.

Hvert medlemscenter er selvstendige siden de selv kan ta avgjørelser om sanksjoner for medarbeidernes overtredelse av de etiske retningslinjene. Men dersom det er et krisesenter som har handlet i strid med de etiske retningslinjene, har det etisk rådet fortsatt rådgivende funksjon og kan komme med anbefalinger til kontakutvalget om advarsler eller eventuelt en suspensjon (www.krisesenter.com/sekretariatet/Etiske_raad.pdf).

4.8 Oppsummering

Av gjennomgangen ovenfor ser vi at de to organisasjonene har lik organisasjonsstruktur. Begge har en formell hierarkisk struktur bestående av posisjoner og regler for hvem skal gjøre hva og hvordan ulike oppgaver bør utføres.

De mest markante forskjellene mellom disse to paraplyorganisasjonene ligger i deres perspektiv/ideologi angående vold mot kvinner. I Sekretariatets plattform har det blitt slått fast at menns vold mot kvinner er en del av kvinneundertrykkningen og at den er samfunnsbestemt. Menns vold mot kvinner blir sett på fra et kjønns- og maktperspektiv med hovedmål å beskytte og fremme det ene kjønns interesser, nemlig kvinner, mens menn er blitt stemplet som potensielle voldsutøvere. Forbundet på den andre siden retter sitt fokus mot vold mot kvinner i nære relasjoner fra et familieperspektiv/integrert perspektiv, og mener at vold mot kvinner i nære relasjoner må ses fra en psykologisk, sosiologisk, økonomisk og politisk synsvinkel.

Sammenlignet med Sekretariatet vektlegger Forbundet en mer kompleks forklaringsmodell for å forstå vold mot kvinner i nære relasjoner. I denne modellen vektlegges psykologiske, sosiologiske og politiske faktorer, samt økonomiske mekanismer. Forbundet mener også at ved å definere vold ut fra antakelsen om at det bare er menn som utøver den, mister vi mening og forståelse for vold, siden foreldre, barn og andre utelukkes fra å være voldsutøvere.

Av Sekretariatets og Forbundets verdi- og formålsdokumenter er det tydelig at de vektlegger ulike kunnskapsfundamenter og ulike forklaringsmodeller for å forstå vold mot kvinner og paraplyorganisasjonenes arbeid med voldsrammede kvinner.

Sekretariatet har en feministisk ideologi i den kvinnepolitiske bevegelsen. Hjelpen som organisasjonen tilbyr bygger på denne ideologien og solidaritetstanken. Kvinnefellesskapet, erfaring og innlevelse er i sentrum i Sekretariatets medlemssentres møte med ofre for mennenes vold. Erfaringen kvinner tilegner seg gjennom arbeid med voldsrammede kvinner skal ifølge den feministiske ideologien benyttes i arbeidet med kvinner utsatt for vold.

En annen forskjell mellom paraplyorganisasjonene er hvem de har som målgruppe. Målgruppen til Forbundet er ofre for vold i nære relasjoner, og da er også menn inkludert. Sekretariatet har kun kvinner som er utsatt for menns vold som målgruppe. Det vil si både ofre for vold i nære relasjoner, ofre for menneskehandel og ofre for tvangsprostituasjon. Men det å ha menn som brukergrupper ved krisesentrene, eller å ha menn som ansatte til å ha samtaler med voldsrammede kvinner tar Sekretariatet sterk avstand fra, og de mener at menn ikke har noe å gjøre på et krisesenter. Krisesentrene har vært, og skal fortsatt være, et tilbud bare til kvinner, ifølge Smaadahl, lederen for Sekretariatet.

Krisesentrene er et lavterskeltilbud for kvinner utsatt for vold. Tilbudet gir mulighet for overnatting, fysisk beskyttelse og formidling av kontakt med det offentlige hjelpeapparatet. Krisesenterorganisasjonene er enige om at det skal gis bistand uten behandling. Men det de er uenige om er bistandens kvalitet. Krisesentersekretariatet har i sine verdi- og formålsdokumenter lagt stor vekt på profesjonelt tilbud til

voldtatte og mishandlede kvinner. Ikke ut fra profesjon, men ut fra en lang, lang erfaring.

I motsetning til Sekretariatet påpeker Forbundet at ofrene for vold i nære relasjoner skal sikres faglig og forsvarlig hjelp når de oppsøker krisesentrene. Ifølge organisasjonen må medlemssentrene ha en rolle som medhjelper. Krisesentrene skal og må alltid være kontinuerlig kritiske til egne holdninger, arbeid og arbeidsmetoder, slik at ofrene for vold i nære relasjoner blir sikret et tilbud på et godt faglig og etisk nivå. Organisasjonen pålegger sine medlemmer å kvalitetssikre arbeidet gjennom kompetanseheving og skolering av sine medarbeidere, og derfor arrangerer organisasjonen 2 konferanser årlig.

Til tross for de mange ulikhetene mellom Sekretariatet og Forbundet kan vi se at det også finnes likhetstrekk mellom dem. Det aller viktigste av dem er at det mellom paraplyorganisasjonene og dere medlemssentre er *akkumulert avhengighet* som Greve (1995:129) kaller det. Det betyr at paraplyorganisasjonene og deres medlemssentre deler fellersressurser, men de er uavhengige av det arbeidet som hvert krisesenter utfører. Krisesentrene blir dermed styrt hver for seg etter sine egne budsjetter og overordnede mål.

Barn og unge som har opplevd vold i familien har behov for nødvendig krisehjelp og et viktig forebyggende arbeid. Begge organisasjonene er i sine vedtekter opptatt av at medlemssentrene tilrettelegger tilbud til barn og at målet er å gi barn et bedre liv på sikt. Samtidig ser organisasjonene på barn som selvstendige individer og mener derfor at krisesentrene må møte barna på deres premisser.

Paraplyorganisasjonene arbeider også etter prinsippet hjelp til selvhjelp, fordi de anser individer som rasjonelle aktører som kan ta egne valg og avgjørelser for å løse sine problemer. Organisasjonene er enige om at kvinner ikke skal umyndiggjøres, men den enkelte kvinne skal selv definere sin situasjon og ha ansvar for eget liv. Selvbestemmelse, likeverd, respekt og personvern står sentralt hos begge

krisesenterorganisasjonene. Med andre ord er deres arbeid å fremheve brukernes egne ressurser for å få voldsrammede kvinner til selv å ta kontroll over livet sitt.

Kapittel 5: Dagens krisesentertilbud

5.1 Innledning

I dag finnes det 51 krisesentre fordelt på alle landets fylker. De rapportene som ble nevnt ovenfor har avdekket store forskjeller mellom krisesentrene når det gjelder krisesentrenes eierskap og organisering. Av 51 krisesentre er 11 interkommunale eller eid av kommuner, mens de resterende 40 er private. Av disse 51 krisesentrene er det bare to som ikke er medlem av paraplyorganisasjonene. 34 krisesentre er medlem av Sekretariatet, mens 15 er medlem av Forbundet (Forslag om lovfestingen av krisesentertilbudet 2008:9).

”Krisesentrenes opprinnelige visjon var at alt kvinner trengte var et trygd husvære og støtte fra andre kvinnelige beboere og krisesentermedarbeidere. Man trodde at dette var nok for å gjenvinne kontrollen over sitt liv...”(Smaadahl i Bråten m.fl. 2007:175).

Men realiteten har vært annerledes enn den visjonen grunnleggerne av krisesentrene har forestilt seg, fordi det i alle disse årene ikke har eksistert noen lover og forskrifter som kunne regulere krisesentrenes tilbud, arbeidsmåter og ikke minst deres tilgang på økonomiske midler. Av den grunn har det med tiden blitt skapt store variasjoner mellom krisesentrene i innhold og tjenester de tilbyr.

Denne variasjonen mellom krisesentrene har ulike rapporter avdekket, som NKVTS-rapport (2008), Viesta Utredninger (2001, 2004, og 2008), samt Jonsassen og Eidheims rapport (2001) *Den gode vilje: Mishandlede kvinners erfaringer med hjelpeapparatet* og Jonassen og Stefansens (2003) *Ideologi eller profesjonalisering?* Ifølge disse rapportene og utredningene finnes det blant alle krisesentrene følgende kjernetilbud til voldsrammede kvinner:

- ✓ Døgnåpen hjelp og veiledning via telefon
- ✓ Midlertidig og trygt botilbud
- ✓ Dagtilbud til alle

- ✓ Individuelt samtaletilbud og selvhjelpsgrupper
- ✓ Oppfølging i reetableringsfasen
- ✓ Bistand til å etablere kontakt med det øvrige hjelpeapparatet
- ✓ Særskilte tiltak for spesielle grupper

Men dette må ikke tolkes slik at alle krisesentrene tilbyr samme tilbud og tjenester. Selv om det eksisterer et kjernetilbud hos alle sentrene, varierer omfanget fra krisesenter til krisesenter avhengig av krisesentrenes økonomiske og organisatoriske rammebetingelser. Denne forskjellen har gjort at ikke alle voldsrammede kvinner har lik tilgang på hjelp og tjenester. Hvor godt hjelpetilbud en kvinne har tilgang til avhenger av hvor i landet hun befinner seg, og hvilket krisesenter hun oppsøker for å få hjelp og støtte.

I det følgende blir det fokusert på variasjonene mellom krisesentrene, for å få økt forståelse for bakgrunnen for lovfestingen av krisesentertilbudet.

5.1.1 Døgnåpent hjelpetilbud og veiledning via telefon

De fleste av krisesentrene tilbyr et døgnåpent hjelpetilbud via telefon i form av samtaler og veiledning til voldsrammede kvinner, men det er ikke alle som har mulighet til dette. I 2008 er det fortsatt krisesentre som ønsker å ha døgnåpent, men som ikke har mulighet til det. Derfor tilbyr de veiledning via telefon. Ifølge Statistisk sentralbyrå mottok krisesentrene 13 796 registrerte telefonhenvendelser i 2007 (Forsalg om lovfestingen av krisesentertilbudet 2008:10).

5.1.2 Midlertidig og trygt botilbud

Alle etablerte krisesentre tilbyr voldsrammede kvinner et midlertidig botilbud. Om disse er trygge kan diskuteres. NKVTS har i sin rapport avdekket at paraplyorganisasjonene har slått fast at krisesentrene skal ha ordniner bostandard ved at kvinner skal ha eget rom for seg og sine barn, samt trygge innen- og utendørs lekeplasser for barn. Videre peker rapporten på at det mangler et sosialt botilbud på

alle krisesentrene, og dette gjør at mange som er klare til å flytte ut blir boende på krisesentrene (Jonassen m.fl. 2008:56,149).

Beboernes situasjon når de kontakter krisesentrene

Ifølge Statistisk sentralbyrås rapportering fra krisesentrene for 2007, var 92 prosent av beboerne utsatt for vold i lengre perioder før de hadde tatt kontakt med et krisesenter. Andelen som hadde tatt kontakt på grunn av enkelttilfeller var relativt lav, bare 8 prosent. De fleste hadde meldt om enten psykiske eller fysiske skader, og rundt 82 prosent av dem hadde blitt mishandlet av tidligere eller nåværende samboer eller kjæreste. Rundt 15 prosent oppga at de hadde blitt mishandlet av mer enn bare en overgriper.

Krisesentrenes primære målgrupper er ofre for vold i nære relasjoner. Av disse skiller det mellom kvinner med vestlig og ikke-vestlig bakgrunn. Mens antallet beboere med vestlig bakgrunn har gått ned de siste årene, har antallet beboere med ikke-vestlig bakgrunn økt betydelig. I 2007 rapporterte krisesentrene at 58 prosent av beboerne hadde etnisk minoritetsbakgrunn. Beboerne med minoritetsbakgrunn var i gjennomsnitt yngre enn beboerne med vestlig bakgrunn. Flertallet av beboerne var i underkant av 40 år, en av ti var rundt 50 år gamle, mens bare 2 prosent var under 18 år.

Når det gjelder beboernes forhold til arbeidsmarkedet, viser tall fra 2007 at bare 32 prosent av beboerne hadde arbeid (fast eller deltid), mens flertallet av dem var hjemmeværende og dermed økonomisk avhengig av deres ektefelle, kjæreste eller samboer. Blant brukerne som var økonomisk avhengige av sine menn utgjorde kvinner med etnisk minoritetsbakgrunn den største gruppen. Det kan være ulike grunner til dette: De kan ikke språket, de har ikke relevant utdanning, eller deres familiesituasjon har gjort at de har vært arbeidsledige. (Forslag om lovfesting av krisesentertilbudet 2008:12; Nørgaard m.fl. 2007:37).

Krisesentrene's åpningstider og botidsgrenser

Siden 1980-tallet har antallet krisesentre her i landet holdt seg relativt stabilt, men åpningstidene har med tiden blitt betydelig utvidet. De fleste av krisesentrene har opplyst at de er bemannet døgnet rundt. Noen av disse krisesentrene oppgir at det er vanskelig å holde åpent hele døgnet, og da er de avhengig av mange deltidsstillinger for å få vaktordningen til å gå rundt (Jonassen m.fl. 2008:52,54).

Åtte av sentrene har opplyst at de blant annet av økonomiske og organisatoriske grunner ikke har åpent hele døgnet. Men det innebærer ikke at disse krisesentrene ikke kan kontaktes. Tvert imot kan kvinner utsatt for vold ta kontakt enten via politiet eller en bakvakttelefonordning.

Alle krisesentrene har begrensede botider og den lengste er på tre måneder. Det kan imidlertid gjøres unntak dersom enkelte brukere av ulike grunner har behov for lengre botid hos krisesentrene. Men generelt avhenger botidslengden av tilgangen på bolig i det private markedet eller kommunens tilbud om overgangsbolig til voldsrammede kvinner (Forslag om lovfesting av krisesentertilbudet 2008:11).

Kostnader ved opphold

Den viktigste siden ved krisesentrene i alle disse årene har vært og er fortsatt at det skal være et lavterskeltilbud. Med dette menes at voldsrammede kvinner kan kontakte et krisesenter når hun vil, uten krav om penger eller henvisning. Derfor skal de i prinsippet ikke betale for den hjelpen de får via telefon eller ved opphold ved et krisesenter. Men ulike økonomiske rammebetingelser har skapt variasjoner mellom krisesentrene på dette punktet. Kartlegging fra år 2006 viste at 26 krisesentre ikke fikk noe som helst støtte for den hjelpen de ga, mens resten krevde alt fra 50 til 100 kr til mat per bruker per døgn. I dag er det slik at ingen krisesentre krever betaling for den hjelpen de gir til voldsrammede kvinner (Forslag om lovfestingen av krisesentertilbudet 2008:11).

Krisesentrenes lokaler

Det er store forskjeller på de ulike krisesentrenes lokaler. De fleste holder til i større boliger eller leiligheter i vanlige boligstrøk. Bare noen få er bygget slik at de egner seg til å være lokaler for dette formålet.

Krisesentrenes tilgjengelige husareal varierer alt fra 80 kvm til 2800 kvm. Dette gjør at flertallet av krisesentrene har to til fem soverom med totalt 15 sengeplasser. Dette gjør også at lokalene har få badrom. Mange av kvinnene må dermed dele sove- og badrom, og på den måten minskes muligheten for å ha et privat liv betydelig i de fleste av sentrene.

Kun halvparten av krisesentrene har leke-/aktivitetsrom for barn, og bare seks krisesentre har både lekerom, aktivitetsrom og samtalerom. Sju krisesentre har lekerom sammen med utearealer, og seks har både leke- og samtalerom sammen med utearealer. Bare ett krisesenter hadde leke- og aktivitetsrom med barnehage tilbud.

Bare 18 prosent av krisesentrene kan tilby besøksrom, mens de resterende ikke har tilgang på slike rom (Forslag om lovfesting av krisesentertilbudet 2008:11-13; Jonassen m.fl 2008:78-80).

Sikkerhetstiltak

Ofte er det slik at selv om voldsrammede kvinner bryter ut av det voldelige forholdet, blir kvinnene forfulgt av overgriperne. Av 52 krisesentre, er det 42 som hevder at de driver med sikkerhetsmessige tiltak for å ivareta brukernes fysiske sikkerhet mens de oppholder seg på krisesentrene. Slike sikkerhetsmessige tiltak kan være alt fra å sikre dører og vinduer til å ha alarmtilknytning til politiet. Når det gjelder utearealer som både mor og barna kan benytte seg av, var det bare 17 krisesentre som oppga at de var tilstrekkelig sikret mot truende overgripere.

Helt fra etableringen av det første krisesenteret til dagens situasjon har det blitt slått fast at brukernes anonymitet skal ivaretas. Et annet sikkerhetstiltak retter seg nettopp mot dette og det krever at brukerne kan være anonyme overfor hverandre og de ansatte. I takt med den teknologiske utviklingen har også krisesentrene innført

elektronisk registrering av brukerne, og i forbindelse med dette har mange av krisesentrene krevd bedre datasikkerhet for å kunne beskytte brukernes identitet.

De utførte undersøkelsene om krisesentrene, særlig NKVTS (2008) sin rapport, viser at det også er store variasjoner på krisesentrenes fysiske sikring av lokaler. Per dags dato finnes det krisesentre som ikke har noen sikkerhetstiltak, ganske få har gode sikkerhetstiltak, og mange befinner seg et sted imellom. Det er blitt oppgitt bygnings- og sikkerhetsmessige begrunnelser for å ikke utvide brukergruppene av 30 av 51 krisesentre. For eksempel er krav til brannsikkerhet en av mange grunner noen av sentrene oppgir for ikke å ta imot funksjonshemmede kvinner. Flertallet av krisesentrene begrunner det å ikke gi menn bistand eller ha menn inn på krisesentrene med sikkerhet eller mangel på nødvendige fasiliteter. Av 51 krisesentre tar bare 8 i mot menn som dagbrukere, mens 5 av dem tar i mot voldsrammede menn for overnatting under bestemte betingelser (Jonassen m.fl. 2008:36,69-70,79,142).

5.1.3 Dagtilbud til brukere

Krisesentrenes dagtilbud er for de som ikke ønsker å overnatte på krisesentrene, men likevel har behov for hjelp, veiledning og råd. Dette gjelder de som har bodd på krisesentrene, men som har flyttet. Bare en liten del av de som daglig er i kontakt med krisesentrene velger å bo på krisesentrene. Det vil si at en omfattende del av krisesentrenes arbeid består av veiledning og rådgivning. Tall for 2006 viser at hele 2263 personer oppsøkte krisesentrene og av dem var 68 nye brukere. Sammenlignet med 2003 var det en betydelig økning på hele 9,6 prosent. Tall for 2007 viser en nedgang i antall dagbrukere. Bare 2093 personer oppsøkte krisesentrene i 2007 og det ble registrert 7 693 dagbesøk.

Det er store forskjeller mellom dagbrukere og de som overnatter ved krisesentrene. Flere menn er dagbrukere (97 personer) enn beboere (7 personer). Kvinner uten minoritetsbakgrunn er hyppigere dagbrukere (57 prosent) enn kvinner med

minoritetsbakgrunn (42 prosent). Denne variasjonen kan forklares blant annet med at kvinner med etnisk minoritetsbakgrunn har kommunikasjonsproblemer, og at de derfor kanskje ikke kjenner til dagtilbudet, i tillegg til at de ikke har alternative overnattingsmuligheter. Aldersmessig er det også forskjeller mellom dagbrukere og beboere ved krisesentrene. De som er dagbrukere, er som regel eldre og har flere barn enn beboerne. Det er dessuten vist at flertallet av kvinner som vil være dagbrukere har gått ut av et voldelig forhold og etablert seg på nytt uten overgriperne. Hele 53 prosent av dagbrukere er skilt, mens bare 33 prosent av beboerne er det (Forslag om lovfesting av krisesentertilbudet 2008:14; Jonassen m.fl. 2008:62).

5.1.4 Individuelt samtaletilbud og selvhjelpgrupper

Både beboerne og dagbrukere mottar ulike former for hjelp og støtte. Jonassen og Eidheims (2001) brukerundersøkelse viser at mange av krisesentrene har selvhjelps- og nettverksgrupper som gjør at kvinner kan treffe andre i lignende situasjoner, og mange har beskrevet at disse tilbudene har terapeutisk effekt. Men dannelsen av nettverksgrupper finnes ikke i like stor grad på små steder som på store steder. 18 av 51 krisesentre tilbød brukere sine selvhjelpsgrupper, mens bare 15 av krisesentrene hadde nettverksgrupper.

Det er også stor variasjon mellom krisesentrenes samtaletilbud. De kan variere fra individuelle samtaler og gruppesamtaler til nettverksgrupper. Av 51 krisesentre var det 41 som hadde tilbud om individuelle samtaler, og 44 krisesentre tilbyr samtaler med barn og tilbud om oppfølging for tidligere dagbrukere eller beboere.

Hele 47 krisesentre har også utarbeidet rutiner for mottak av mødre og barn, og 41 av dem hadde et strukturert botilbud til mødre og deres barn. Mange av brukerne har oppgitt at de har behov for samtaler med fagpersoner som psykologer, men ventelistene er lange og ventetiden varierer fra krisesenter til krisesenter.

I tillegg til det grunnleggende tilbudet til brukerne, arrangerer krisesentrene forskjellige kurs, samtaler med barn og voksne, samt hjemmebesøk og andre sosiale

tiltak etter at brukerne har flyttet ut av krisesentrene. Antall krisesentre som arrangerer kurs for brukerne sine, er meget lavt (bare 8 av 51 krisesentre). Kursene kan ha praktiske formål eller de kan handle om samliv og kjærlighet. Men 34 av krisesentrene driver med miljøarbeid, for eksempel trivselstiltak i form av utflukter og lignende.

Paraplyorganisasjonene arrangerer kurs ikke bare for brukerne, men også for de ansatte ved sentrene. For eksempel arrangerte Sekretariatet sammen med Nettverk for kvinner med funksjonshemming et stort samarbeidsprosjekt i årene 2001-2003. I dette prosjektet ble det gjennomført et kursopplegg om vold og overgrep mot funksjonshemmede kvinner. Et av temaene som ble drøftet var bedre tilrettelegging for kvinner med nedsatt funksjonsevne på krisesentrene. I de siste årene har krisesentrene fått andre grupper av brukere, som kvinner med etnisk minoritetsbakgrunn og kvinner utsatt for menneskehandel. Krisesentrene har ikke klart å ha bred kunnskap og kompetanse på dette område. Slik kunnskap har krisesentrene prøvd å tilegne seg i form av kurs. ROSA-prosjektet er et viktig eksempel (Jonassen m.fl. 2008:11,35,36-37,39,42,82, 86-87).

5.1.5 Bistand til å etablere kontakt med det øvrige hjelpeapparatet

Utgangspunktet for krisesentrene er å være et lavterskeltilbud til voldsrammede kvinner som kvinnene kan dra til eller ta kontakt med når liv og helse er i fare. Derfor har krisesentrene slått fast de ikke skal drive med behandling. Krisesentrene skal tilby voldsrammede kvinner og deres barn et trygd sted å bo og noen å snakke med. Utover dette har krisesentrene påtatt seg ansvaret med å formidle kontakt med det øvrige hjelpeapparatet. Det kan være politiet, sosialkontoret, advokater og legetjenester.

Men ulikt de øvrige hjelpeapparatene, inntar krisesentrene en helt unik posisjon for voldsrammede kvinner. Mens det øvrige hjelpeapparatet prøver så godt det kan å være nøytralt, inntar krisesentrene en advokatrolle. Det vil si at de stiller seg på kvinners side og at de støtter dem. Krisesentrene har imidlertid en avgrenset funksjon

i forhold til det øvrige hjelpeapparatet. De har ikke myndighet til å foreta noe som helst, bortsett fra å gi råd, støtte og veiledning.

Kontakten mellom krisesentrene og hjelpeapparatet varierer også i stor grad. Mindre enn halvparten av krisesentrene (20 av 51) har oppgitt at de har et formalisert samarbeid med andre tjenester i hjelpeapparatet. Med formalisert samarbeid mener man faste møter med andre tjenester. For eksempel hadde 16 av krisesentrene et formalisert samarbeid med politiet, mens 13 krisesentre hadde samme samarbeidsform med barnevernet, og 11 krisesentre med juridiske instanser som advokater. Mellom 7 og 9 av krisesentrene hadde et mer formalisert samarbeid med legevakten, barnehagen (SFO), NAV eller trygdeetaten.

Antall krisesentre som hadde kontakt med skoler, flyktningskontorer, voksenpsykiatri og andre helsetjenester som jordmor er betydelig lavere enn ovenfor. Det ligger på mellom tre til fem krisesentre, og det var bare ett av krisesentrene som hadde etablert samarbeid med religiøse institusjoner.

Det finnes andre hjelpeapparat utenfor det offentlige, som private humanitære organisasjoner: Røde Kors, Blå Kors, Mental Helse, Lions, idrettslag og private bedrifter. 13 av krisesentrene har et formalisert samarbeid med disse.

Barnevernet er en hjelpeinstans som krisesentrene har plikt til å ha et formalisert samarbeid med, ved å gi opplysninger når det ligger grunn for antakelsen om at et barn kan ha blitt mishandlet. Dette er nedfelt gjennom § 6-4 annet ledd som gir opplysningsplikt til alle organisasjoner som får utgifter dekket av det offentlige. 45 av 51 krisesentre opplyser at de har etablert rutiner for kontakt med barnevernet. Men selv om de resterende ikke har etablert slike rutiner, har de likevel hyppig kontakt med barnevernet (Jonassen m.fl. 2008:35-39, 43-44,59,71).

5.1.6 Særskilte tiltak for grupper med spesielle behov

Det er et faktum at siden etableringen av det første krisesentret i Norge har krisesentrenes brukergrupper økt betraktelig fram til i dag, og mange av disse har behov for spesielle tiltak. Slike grupper er barn, kvinner med nedsatt funksjonsevne og kvinner med minoritetsbakgrunn. Sistnevnte utsettes ofte for tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og menneskehandel. I dag er det ikke bare nasjonale myndigheter og organisasjoner som jobber med tvangsektesap, handel med kvinner, og kjønnslemlestelsesproblematikken. Internasjonalt jobbes det aktivt for å forhindre og forebygge kjønnslemlestelse av kvinner. På grunn av det store engasjementet som kjønnslemlestelsesproblematikken har fått fra andre organisasjoner lokalt, nasjonalt og internasjonalt, har krisesentrene ikke ansett det som nødvendig å engasjere seg mye i denne problematikken. Av den grunn vil det ikke bli gitt en beskrivelse av disse brukergruppene hos krisesentrene.

Alle krisesentrene har ikke klart å imøtekomme disse brukernes særskilte behov. Det eksisterer også store variasjoner i krisesentrenes tilbud til grupper med særskilte behov.

Barn

I en familie der vold er en del av hverdagen, er volden en stor påkjenning også for barn. Barn som bor på krisesentrene er i en sårbar og spesiell situasjon og har behov for mye støtte og hjelp. Å utvikle gode hjelpetilbud til barn blir av alle krisesentrene sett på som å være nødvendige og forebyggende tiltak.

I 2007 oppga 42 av 51 krisesentre at de hadde etablert egne leke- og aktivitetsrom for barn. Det er ofte slik at i tillegg til lekerom, har barn også behov for trygge og sikre utearealer for å være beskyttet fra voldelige overgripere. Det er kun 17 av 51 krisesentre som tilbyr noe slikt. Halvparten av krisesentrene oppgir at de har medarbeidere med spesiell kompetanse rettet mot barn. Barn og unge har også behov for andre aktivitetsformer enn lekerom. I 2007 var det 31 krisesentre som arrangerte fritidsaktiviteter for barna, 30 krisesentre arrangerte ulike kulturbesøk, 30 krisesentre hadde svømmetilbud, og 20 andre hadde andre typer aktiviteter enn de nevnte fritidsaktivitetene.

Ofte er det slik at barn som ankommer krisesentrene har blitt fratatt retten til å være på barnehage. De barna skal da ha rett og tilgang til barnehage. Men undersøkelser som NKVTS har foretatt, viser at bare 6 av 51 krisesentrene tilbyr barna egne barnehageplasser, og egne skoleplasser tilbys av bare 4 krisesentre. 23 av krisesentrene hadde skyssordning til skolen, og 20 hadde skyssordning til barnehager (Jonassen m.fl. 2008:77-80).

Funksjonshemmede kvinners tilstedeværelse på krisesentrene

I mange sammenhenger har begrepet funksjonshemming blitt diskutert og dette begrepet er fortsatt tema for diskusjon. I regjeringens handlingsplan 1990-1993 har funksjonshemming blitt definert:

”Funksjonshemming er et misforhold mellom individets forutsetninger og miljøets krav til funksjon på områder som er vesentlig for etablering av selvstendighet og sosial tilværelse” (Høgskolen i Ålesund 2005:4).

Funksjonshemmede kvinner er også en gruppe som er utsatt for vold og overgrep. Derfor har funksjonshemmede kvinner mye vanskeligere med å kommunisere med andre om den volden de utsettes for. Spesielt gjelder det de som ikke kan snakke og ikke kan gi verbalt uttrykk for volden de daglig opplever. Olsvik (2006) har avdekket at i tillegg til funksjonshemmede kvinners nærstående, utøver også fagpersoner vold mot funksjonshemmede kvinner. Dette er personer som i utgangspunktet skal bistå med å gjøre hverdagen lettere for dem.

I NOU Likeverd og tilgjengelighet (2005: 8:16) ble det gitt uttrykk *for tilrettelegging av hovedløsningen i de fysiske forholdene slik at virksomhetens alminnelige funksjon kan benyttes av flest mulig.*

Den 13. desember 2006 ble FN-konvensjonen om menneskerettigheter for funksjonshemmede kvinner vedtatt. I konvensjonen ble det pekt på at tilpasning av det fysiske miljøet for funksjonshemmede ikke gir garanti for deltakelse. For å sikre

dette trengs det omfattende personlig service ved at den som tilbyr varer eller tjenester skal sørge for barrierefri tilgang til dem (Jonassen m.fl. 2008: 81-83).

Krisesentrene er organisasjoner som tilbyr voldsrammede kvinner tjenester og service som er kostandsfrie. Derfor skal de ifølge FN-konvensjonen legge tilrette for at funksjonshemmede kvinner skal kunne få nytte av krisesentrenes tjenester og tilbud.

I en undersøkelse som Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (BUFDIR) har gjennomført, ble søkelyset rettet mot krisesentrenes tilgjengelighet for funksjonshemmede kvinner.

Resultatene av undersøkelsen som NKVTS-rapporten *kunnskap kvalitet og kapasitet* har henvist til, viser at det på dette punktet også er store variasjoner mellom krisesentrene. Bare 18 av de 51 krisesentrene var tilgjengelige for funksjonshemmede kvinner. Med tilgjengelighet menes rampe for rullestol, senket dørterskel, utvidet døråpning, heis, samt tilrettelegging for syns- og hørselshemmede. Av disse 18 krisesentrene var det bare 12 krisesentre som var tilrettelagte for funksjonshemmede kvinner med ramper for rullestol, senket dørterskel og utvidet døråpning. I tre av krisesentrene hadde funksjonshemmede også tilgang til heis. Noen andre krisesentre var delvis tilrettelagt med senket dørterskel og utvidet døråpning.

Av de 51 krisesentrene var bare 6 tilrettelagt for sansemessige funksjonshemmede kvinner, og bare ett var tilrettelagt for kvinner med nedsatt syn. Av de resterende krisesentrene som i 2007 fremdeles ikke var tilgjengelige for funksjonshemmede kvinner, var det bare 23 som hadde planer om å tilrettelegge krisesentrene sine for kvinner med nedsatt funksjonsevne. 10 av de 51 krisesentrene har ingen planer om å gjøre dette, og de har begrunnet det med begrensede økonomiske rammebetingelser (Jonassen m.fl. 2008:80-83).

Kvinner med etnisk minoritetsbakgrunn

Det er et ubenektelig faktum at det norske samfunnet er et flerkulturelt samfunn med en befolkning som består av over 200 ulike nasjonaliteter (Rogstad 2007:34).

Kvinner fra disse forskjellige kulturene er også ofre for vold i nære relasjoner og deres andel øker stadig ved krisesentrene. Når man snakker om kvinner med etnisk minoritetsbakgrunn sin tilstedeværelse på krisesentrene, tenker man på de utenlandske kvinnene som enten er gift med etniske nordmenn eller med menn med etnisk minoritetsbakgrunn. I 2007 var andelen av kvinner med etnisk minoritetsbakgrunn ved krisesentrene i overkant av 58 prosent (Forslaget om lovfesting av krisesentertilbudet 2008:16).

I 2001 gjennomførte Jonassen og Eidheim en undersøkelse om mishandlede kvinners erfaring med hjelpeapparat. Rapporten viser at kvinner med etnisk minoritetsbakgrunn som regel har dårligere levekår enn norske kvinner. Mange av dem er helt alene her i Norge uten noe sosialt nettverk. De har ingen familie, og som regel har de ikke kjennskap til de eksisterende rettighetene de som kvinner har krav på. Mange av dem har heller ikke tilknytning til arbeidslivet og derfor er de økonomisk avhengig av sine menn (Jonassen og Eidheim 2001:52-53).

På grunn av slike faktorer, har kvinner med etnisk minoritetsbakgrunn behov for spesielle og særskilte tiltak mens de oppholder seg på krisesentrene.

Undersøkelser som ble foretatt i 2007 viser at fire femdel av krisesentrene har iverksatt ulike tiltak for å imøtekomme de særskilte behovene som kvinner med etnisk minoritetsbakgrunn har. Av 51 krisesentre hadde 40 gitt kvinner med utenlandsk bakgrunn opplæring i bruk av bank og post.

Det største problemet som kvinner med etnisk minoritetsbakgrunn har, er kommunikasjonsvansker. I 2007 rapporterte halvparten av krisesentrene at de hadde hatt behov for tolk, men de fikk sjelden tilgang til slike tjenester. Årsakene til dette er flere, men den viktigste av dem er knappe økonomiske resurser. I samme år dekket bare 26 prosent av alle kommuner utgiftene til bruk av tolk, 36 prosent nektet å dekke slike utgifter, mens 38 prosent dekket deler av utgiftene. Ett av krisesentrene hadde prøvd å imøtekomme dette problemet gjennom å etablere et spesielt nettverk tilpasset kvinner med etnisk minoritetsbakgrunn. De som jobbet med nettverket var frivillige som jobbet ulønnet og de som påtok seg ansvaret med å være kontaktperson for

kvinner med etnisk minoritetsbakgrunn hadde selv utenlandsbakgrunn. Samme krisesenter hadde også etablert et nettverk av kvinner som fungerte som tolker for kvinner fra samme land som de selv kom fra (Forslag om lovfesting av krisesentertilbudet 2008:16, Jonassen m.fl. 2008:84-85). Men bruk av tolk trenger nødvendigvis ikke si at problemet er løst. I små bygde- og bysamfunn kjenner ofte tolken voldsofferet eller overgriperen eller begge partene. Dette kan oppleves som usikkert og truende for personen som benytter en tolk som kjenner enten henne selv, ektefellen eller kjæresten (Brukerstatistikk 2003:9).

Tilbud til menn

I årene etter etableringen av det første krisesenteret/krisetelefonen og fram til 1990-tallet, tilbød ingen av krisesentrene noe hjelp eller støtte til menn. Fra 1990-tallet har enkelte krisesentre gitt begrenset hjelp og støtte til menn for det meste via telefon. Av alle dagbrukerne i år 2006 utgjorde menn fem prosent av brukerne. Ifølge NKVTS-rapporten fra 2008 har totalt 7 av 51 krisesentre oppgitt å ta imot menn for overnatting dersom de har vært utsatt for vold, incest eller voldtekt. 5 av de 7 krisesentrene sier at de under gitte betingelser tar imot menn som er utsatt for vold. For eksempel må beboerne ved krisesentrene si at det er greit for dem, ellers tar de ikke imot menn. De fleste av de 7 krisesentrene sier at de har egne enheter som kan brukes når menn tas inn på krisesentrene. I 2007 rapporterte krisesentrene til Statistisk Sentralbyrå (SSB) at i alt omlag 95 menn hadde vært i kontakt med 24 krisesentre, og til sammen var de på 245 dagsbesøk. Men dette tallet er feil, ifølge Sekretariatet. I en rapport har Sekretariatet prøvd å tilbakevise SSBs påstand om at menn utgjorde fem prosent av dagbrukerne ved krisesentrene. Sekretariatet hevder at den største mannsgruppen har vært gutter under 18 år. 42 gutter har i 2006 oppsøkt krisesentrene. Sekretariatet hevder videre at aldersgruppen 18-29 år også kan skjule en del hjemmeboende gutter. Ifølge Sekretariatets egne kalkulering, er det, foruten de 42 guttene, 76 mannlige dagbrukere som til sammen utgjør 3 prosent av det totale antallet dagbrukere som var 2 518, og ikke fem prosent som SSB og NKVTS hevder (Jonassen m.fl 2008:68-70; Forslag om lovfesting av 2008:18).

5.2 Andre problemområder

I tillegg til den store variasjonen mellom krisesentrene som ble pekt på ovenfor, står også krisesentrene overfor andre problemer.

Slike problemer er:

- ✓ Medarbeidernes manglende kvalifikasjoner og kompetanse
- ✓ Finansiering og kostnader

5.2.1 Medarbeidernes kvalifikasjoner og kompetanse

Krisesentrene har i mange år hevdet at de ikke driver med behandling, men med likemannsarbeid med voldsrammede kvinner og deres barn. I dette arbeidet ble det lagt stor vekt på personlige egenskaper blant medarbeiderne som et viktigere kriterium enn utdanningsbakgrunn for å jobbe ved et krisesenter. Hele essensen var at voldsutsatte kvinner ikke skulle treffe fagfolk/eksperter på krisesentrene, men treffe kvinner på likfot. Den tause kunnskapen la en viktig forutsetning for krisesentrenes arbeid med voldsutsatte kvinner. Medarbeiderne skulle gjennom erfaring på krisesentrene tilegne seg den kunnskap og kompetanse som trengtes i møte med voldsrammede kvinner.

En annen viktig side ved krisesenterbevegelsen tidligere var at ingen skulle jobbe med faste arbeidsoppgaver. Ingen skulle bli eksperter på et bestemt område, men arbeidsoppgavene skulle rulleres mellom medarbeiderne.

Dette har siden dannelsen av det første krisesentret i Norge endret seg radikalt. For å få en bedre oversikt over disse endringene, var dette en av de sidene som NKTVS fokuserte på i undersøkelsen ”kunnskap, kvalitet og tilgjengelighet”.

Undersøkelsen viste en radikal økning fra 1986 i antall daglige ledere ved krisesentrene med høyere utdanningsnivå. Mens andelen sentre med høyt utdannet

daglig leder var på 24 prosent i 1986 ligger dette på 68 prosent i 2007. Antallet daglige ledere uten relevant utdanning er på vei ut av krisesentrene. I dag er det mange som har ulik utdanningsbakgrunn fra høyskoler eller universitet. Halvparten av de daglige lederne har utdanningsbakgrunn fra sosial- og helsefag, eller høyere utdanning innenfor psykologi, statsvitenskap eller sosialantropologi. Det er også andre som har utdanning innen økonomi, administrasjon og ledelse.

Undersøkelsen har også avdekket at under halvparten (24 av 50) av krisesentrenes daglige ledere hadde erfaring fra krisesenterarbeidet. Hele 25 personer hadde sagt at de ikke hadde erfaring fra krisesenterarbeidet.

Krisesentrene har hele tiden krevd å få betalt for den jobben de gjør, men deres krav har ikke blitt oppfylt. Derfor bestod i mange år flertallet av de som jobbet på krisesentrene av frivillige vakter. Med tiden har sentrenes økonomi bedret seg, og antallet frivillige er redusert fra 3000 i år 1986 til 500 i år 2007. Antallet ordinært ansatte har økt fra 100 i 1986 til 411 ansatte i 2007. Av de 411 ansatte er 360 ansatt i brukerrettede stillinger. Undersøkelsen viser også en gradvis økning av ansatte med universitets- og høyskoleutdanning. Utdanninger som gikk igjen var sosionom, sykepleier, vernepleier, pedagog, lærer, førskolelærer og psykolog. Det finnes også ansatte med utdanning innenfor statsvitenskap og sosialantropologi.

I Jonassen og Eidheims (2001) undersøkelse om *Mishandlede kvinners erfaring med hjelpeapparatet* hadde mange av kvinnene gitt uttrykk for at den varme hjelpen og støtten de fikk av de ansatte ved krisesentrene var av stor betydning, men det var ikke nok. Mange mente at de også hadde behov for kunnskap og kompetanse om hvilke rettigheter de og deres barn har (Jonassen m.fl. 2008:35,104,119-127).

5.2.2 Finansiering og kostnader

Økonomiske rammebetingelser har helt fra etableringen av det første krisesenteret i Norge og fram til i dag lagt viktige føringer for hvordan krisesentrene har utviklet kompetanse, kvalitet og tilgjengelighet. Den store variasjonen mellom krisesentrene

som det har blitt pekt på i denne delen av oppgaven, kan forklares ut fra forskjellige faktorer, men økonomiske rammebetingelser er den viktigste av dem.

Helt tilbake til 1981 ble det opprettet en ordning for finansiering av krisesentrene, der staten bidro med en like stor sum som kommunene bidro med. Fram til 2005 ble krisesentrene finansiert 50 prosent av kommunene og 50 prosent av staten (Tove Smaadahl 2001a:3).

Fra 2005 ble det foretatt en endring i denne ordningen og fra da har finansieringsansvaret vært delt i 80 og 20 prosent for henholdsvis staten og kommunene. Men det innebærer ikke at krisesentrenes økonomiske midler har vært like store, tvert imot varierer fremdeles de økonomiske rammebetingelsene fra krisesenter til krisesenter. Krisesentrenes størrelser varierer også hvis vi ser på lokaler og budsjett. Slike faktorer, sammen med lokale forhold og organisatoriske og strukturelle rammer, virker inn på krisesentrenes budsjetter. I 2007 var det totale beløpet som staten og kommunen til sammen bidro med 180 millioner, mens krisesentrenes budsjetter varierte fra 200 000 til 18 millioner kroner. I dag finnes det krisesentre som har felles budsjett, som krisesentrene i Hammerfest og Alta. (Jonassen m.fl. 2008:25,58).

Krisesentrenes utgifter har i 2008 blitt anslått til å være omlag 208 millioner kroner. 39 av disse millionene er det kommunene som dekker, og 155 millioner er det staten som finansierer, mens 14 millioner blir dekket av private organisasjoner.

Alle krisesentrene må ha en vertskommune. Antall kommuner som ga økonomisk støtte til krisesentrene i 2007 var 406 av 434 kommuner. Det er store variasjoner, ved at enkelte krisesentre bare får støtte fra en eller noen få kommuner, mens andre får støtte fra over tjue kommuner. Men det er bare halvparten av krisesentrene som har fått kommunale garantier for finansiering i årene framover (Forslag om lovfesting av krisesentertilbudet 2008:23).

5.3 Oppsummering

I dette kapitlet har det blitt gitt en oversikt over krisesentrenes kjernetilbud til voldsrammede personer og deres barn. Her har det ikke blitt prøvd å danne et bilde av krisesentrenes tilbud avhengig av deres medlemskap i paraplyorganisasjonene. Dette er fordi alle krisesentrene er et lavtersekeltilbud uansett om de er medlem av Forbundet eller Sekretariatet. Det er heller ikke slik at skillet mellom krisesentrene kommer av hvilke paraplyorganisasjon de tilhører. Tvert imot eksisterer variasjonene mellom krisesentrene om de er medlemmer av Forbundet eller Sekretariatet. Sagt med andre ord, eksisterer det store forskjeller mellom for eksempel de 34 krisesentrene som er medlem av Sekretariatet. Det er krisesentrenes tilgang på økonomiske ressurser som har skapt denne variasjonen som har blitt påpekt ovenfor og ikke deres medlemskap i de to paraplyorganisasjonene. Det er per dags dato seks prosent av landets 430 kommuner som av en eller annen grunn unnlater å gi økonomisk støtte til krisesentrene. Det er også slik at noen av krisesentrene får støtte fra kun en kommune, mens andre får støtte fra mer enn åtte kommuner. Dette har selvsagt skapt grobunn for forskjeller i krisesentrenes tilbud til personer utsatt for vold i nære relasjoner.

Kapittel 6: Forslag til lovfestingen av krisesentertilbudet⁴

6.1 Hvilke etater skal ha ansvaret for krisesentertilbudet?

Utvalget som har hatt ansvaret for forarbeidet om hva lovforslaget skal inneholde har i sitt høringsnotat sagt at voldsrammede kvinner skal ha nærhet til et krisesentertilbud. Av den grunn gir departementet kommunene ansvaret med å gi voldsrammede kvinner et krisesentertilbud, og mener at tilbudet må organiseres på samme nivå som sentrale tjenester som retter seg mot voldsutsatte personer. Departementets begrunnelse for dette er at kommunene allerede har ansvaret for helse- og sosialtjenestene som de fleste krisesenterbrukerne har bruk for daglig. Slike tjenester er: Sosialtjenesten, Arbeids- og velferdsetaten, helsetjenesten, Pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT), Familievernet og barnevernet.

På grunn av at kommunene ikke har vært lovpålagt å støtte krisesentrene har de fram til i dag stått fritt i om de vil støtte et krisesenter, og de har selv bestemt hvor stor denne støtten eventuelt skal være. I 2007 ga 94 prosent av kommunene økonomisk støtte til krisesentrene. Dette viser at det fremdeles er 6 prosent av kommunene som ikke gir noe som helst til krisesentrene. Men når man sammenligner med tidligere perioder ser man at antallet kommuner som gir økonomisk støtte har økt. For eksempel ga bare 379 kommuner økonomisk støtte til krisesentrene i 2002, mens det har økt til 406 kommuner i 2007.

⁴ Den planlagte lovfestingen av krisesentertilbudet baserer seg i hovedsak på ulike utredninger og rapporter som i de siste årene har blitt foretatt om voldsproblematikken og krisesentrene. De viktigste av dem er NOU; 2003:31 *Retten til et liv uten vold. Menns vold mot kvinner og barn*, NKVTS (2008) *Kunnskap, kvalitet og kapasitet. En nasjonal utredning om krisesentrenes kompetanse og tilgjengelighet*, Statistisk sentralbyrå (2007 og 2008), samt Viesta utredning AS (2001) *Kostnadsmodell for krisesentre og incestsentre* (2004), *Kostnader for krisesentre og incestsentre*; (2008) *oppdatert kostnadsmodell for krisesentrene* (Forslag om lovfesting av krisesentertilbudet 2008:7-8).

Med dagens situasjon er det også slik at kommunene selv bestemmer om de vil inngå en samarbeidsavtale med eksisterende krisesentre for å gi sine innbyggere et krisesentertilbud. Med lovfestingen av krisesentertilbudet blir kommunene nødt til å sette seg ned og drøfte hvordan de kan gi innbyggerne et krisesentertilbud. Dette gjelder også de kommunene (6 prosent) som av en eller annen grunn ikke har gitt økonomisk støtte til krisesentrene.

Jonassen og Eidheim sin undersøkelse fra 2001 har avdekket at voldsutsatte kvinner ofte tar kontakt med det øvrige hjelpeapparatet før de kontakter et krisesenter. Ofte har det også vært slik at kvinnenens opplevelse av hjelpeapparatet ikke har blitt problematisert. Av den grunn har departementet bestemt at i selve gjennomføringsprosessen av lovpålegget må det øvrige hjelpeapparatet som arbeider med problemet vold i nære relasjoner gjennomgå. Det er for å fjerne dette problemet og bidra til at vold i nære relasjoner får økt oppmerksomhet.

Departementet mener at i utviklingen av krisesentertilbudet vil kommunene ta initiativ til å utvikle gode samarbeidsrutiner mellom de som yter tjenester for voldsrammede personer på lokalt, regionalt og nasjonalt nivå. Av den grunn har departementet enstemmig kommet frem til at krisesentertilbudet må ha en lokal forankring og være en del av det øvrige kommunale hjelpeapparatet. Etter departementets syn vil dette føre til et bedre tilbud om hjelp og støtte til voldsrammede personer og samordning mellom tjenestene i kommunene på lokalt, regionalt og til og med nasjonalt nivå.

Kommunene er svært ulike når det gjelder størrelse og organisering. Det er også betydelige forskjeller mellom kommunenes tilgang på økonomiske ressurser. Av hensyn til slike forskjeller, mener departementet at det i praksis vil være vanskelig å bestemme hvordan kommunene bør organisere krisesentertilbudet. Derfor ville det etter departementets syn vært bedre å gi kommunene frihet til selv å organisere et krisesentertilbud i tråd med lokale forhold, fordi kommunene selv vet hvordan forholdene er. Det vil si at kommunene har mulighet til å organisere

krisesentertilbudet på en hensiktsmessig måte basert på voldsrammede personers behov, kommunens størrelse og det øvrige eksisterende hjelpetilbudet.

Videre har departementet gitt kommunene frihet til enten selv å drive krisesentertilbudet, eller å kjøpe tjenester av private aktører. Kommunene har også fått muligheten til å bestemme selv hvor krisesentertilbudet skal eller bør lokaliseres. De kan rett og slett bestemme og dele krisesentertilbudet mellom forskjellige kommuner som samarbeider om å etablere et felles krisesentertilbud for sine innbyggere, eller lokalisere hele tilbudet på ett og samme sted. Men selv om kommunene har fått mye frihet, er de pålagt å forhandle om driftsavtaler med eksisterende krisesentre først slik at det blir kontinuitet i virksomheten (Forslag om lovfesting av krisesentertilbudet 2008: 29-36).

6.2 I hvilke eksisterende lover skal krisesentertilbudet plasseres?

Kommunenes ansvar for helse- og sosialtjenester blir i dag regulert gjennom sosial- og kommunehelsetjenesteloven. Begge lovene har gitt kommunene stor frihet til å kunne utvikle og utforme helse- og sosialtjenester etter de kravene som kommunelovene stiller. Derfor mener departementet at det samme også må gjelde krisesentertilbudet. Men spørsmålet er hvor denne loven skal plasseres. Eller er det behov for en helt ny lov?

6.2.1 Sosialtjenesteloven

Sosialtjenesteloven er en omfattende lov som består av 12 kapitler. Loven beskriver hvilke rettigheter og plikter kommunen og innbyggerne har overfor hverandre.

For eksempel har kommunene ifølge sosialtjenestelovens kapittel 4 plikt til å hjelpe *dem som ikke kan dra omsorg til seg selv* (§ 4-3), individene har *rett til individuell plan* (§ 4-3a), og de som er i en akutt situasjon har rett til å ha *midlertidig husvære* (§ 4.5). Mye av det som sosialtjenesteloven inneholder knyttes til rettigheter som man har som borger av en kommune. Vold i nære relasjoner utløser som regel slike

rettigheter etter sosialtjenesteloven, og som tidligere påpekt vil mange av slike rettigheter være aktuelle for voldsrammede personer, for eksempel *retten til individuell plan* (§ 4-3a) og *midlertidig husvære* (§ 4-5). Det er av slike grunner departementet ønsker å innlemme krisesenterloven i sosialtjenesteloven. I tillegg inneholder loven et kapittel om særlige tiltak for rusmisbrukere (www.lovdatab.no/all/nl-19911213-081.html).

I dag er det slik at kommunenes innbyggere har begrenset tilgang på rettigheter som de ifølge sosialtjenesteloven har. For å få tilgang på disse må den hjelpetrengende personen først sende en søknad, før de ansvarlige i sosialtjenesten behandler søknaden og vurderer ut fra faktiske forhold om søkeren er kvalifisert til å få nødvendig hjelp ut fra sosialtjenesteloven. Innlemming av krisesenterloven i sosialtjenesteloven innebærer nettopp dette. Det vil si at kvinner utsatt for vold i nære relasjoner må søke om å få tildelt et bosted på et krisesenter på lik linje med andre. Dette er selvfølgelig helt i mot hele poenget med krisesentrene, nemlig at kvinner kan dra til krisesentrene når de ville uten krav om henvisning og betaling (Forslag om lovfesting av krisesentertilbudet 2008:36-37).

6.2.2 Kommunehelsetjenesteloven

Denne loven er også en omfattende lov med både plikter og rettigheter som kommunene og innbyggerne har overfor hverandre. Departementet har vurdert å plassere krisesenterloven i kommunehelsetjenesteloven. Argumentet for dette er at krisesentertilbudet passer godt inn i kommunehelsetjenestelovens kapittel 1. Kommunehelseteloven er imidlertid bygd opp slik at den ikke gir rom for å fremheve enkeltgrupper. Det vil si at pliktene og rettighetene loven gir kommunene og deres innbyggere gjelder likt for alle (www.lovdatab.no/all/nl-19821119-066.html). Voldsrammede kvinner er som regel i en situasjon der de må framheves og få ekstra hjelp og støtte. Av den grunn er det ikke hensiktsmessig å plassere krisesentertilbudet i kommunehelsetjenesteloven.

6.3 Egen krisesenterlov

Ovenfor ble det gitt argumenter for og mot å plassere krisesentertilbudet i sosial- og kommunetjenesteloven. Selv om en del av tjenestene som innbyggere i kommunene har tilgang til i dag også tilbys voldsrammede kvinner, ville disse etter departementets syn ikke være tilstrekkelig. Slik sosial- og kommunehelsetjenesteloven har blitt praktisert gjennom mange år, ville en inkludering av tilbudet i disse lovene sette hindringer i veien for et krisesentertilbud uten krav om henvisning eller betaling. Derfor har departementet ikke klart å finne eksisterende lover som krisesentertilbudet kan plasseres i. Av den grunn mener departementet at det må etableres egen krisesenterlov: *”Lov om krisesentertilbud til personer utsatt for vold i nære relasjoner”*. Kvinnevoldsutvalget som utarbeidet NOU 2003:31 Retten til et liv uten vold, anbefalte også å utarbeide egen krisesenterlov (Forslag om lovfestingen av krisesentertilbudet 2008:37).

Kapittel 7: Analyse

7.1 Innledning

I dette kapitlet vil jeg i lys av det teknisk rasjonelle og det politisk rasjonelle perspektivet drøfte vold mot kvinner som et sosialt problem. I tillegg vil jeg drøfte den prosessen som førte til dannelsen av krisesenterbevegelsen i Norge, og den splittelsen som bevegelsen opplevde på midten av 1980-tallet. Det blir også sett på hvordan regjeringen har forholdt seg til vold mot kvinner tidlig på 1970-tallet.

Videre i kapitlet vil jeg i lys av forskjellige organisatoriske perspektiver analysere samlede data ved å benytte en metode der analysen fortløpende illustreres og kommenteres med utsagn og sitater fra intervjuene som ble gjort med lederne for paraplyorganisasjonene.

Jeg har forsøkt å strukturere paraplyorganisasjonenes holdning etter tema og ikke etter perspektivene. En hovedgrunn til dette er at jeg har sett på ledernes holdninger til lovforslaget i lys av mer enn ett perspektiv. Det er selvfølgelig blitt gjort for å unngå mye gjentakelser.

7.2 Vold mot kvinner et utbredt sosialt problem

Man kan beskrive vold mot kvinner på forskjellige måter, først og fremst avhengig av hvilken begrepsmessig forståelse man har, og på hvilket nivå man vil forklare det. Råkil (2002:188) definerer vold som en destruktiv metode hvor målet kan være å skade, krenke, skremme, misbruke eller uskadeliggjøre en annen. Forholdet mellom den som utøver volden og den som utsettes for volden, må ses i et avmakts-, motmakts- og allmaktsperspektiv. Uten makt finnes det ikke vold, sier Råkil.

I den globale verden er 1 av 3 utsatt for vold. Om lag hver fjerde kvinner utsettes for vold i eget hjem. Når det gjelder lokale forhold for norske kvinner er tallet ikke

veldig forskjellig fra mange andre steder i verden. Eksempelvis har 1 av 10 kvinner over 15 år blitt voldtatt i Norge. I gjennomsnittet ble 2,5 voldtekter anmeldt daglig i løpet av 2007, men kun 87 overgripere ble dømt. 7 av 10 voldtekter skjer ifølge politiet innenfor husets fire vegger. I løpet av 2006 ble totalt 30 kvinner drept, 10 av dem av samlivspartner

(www.krisesenter.com/aksjoner/Retten+til+et+liv+uten+vold+08.pdf).

Vold mot kvinner er et *sosialt* problem, fordi det er et resultat av menneskelig samkvem, et menneskelig fellskap, enten det dreier seg om vold i en familie, et lokalsamfunn, en nasjonalstat eller i den globale verden. Vold blir definert som et sosialt problem, fordi det er et produkt av sosialt liv og det har klare negative konsekvenser for de som rammes. I tillegg utgjør den et direkte hinder for et lands økonomiske, politiske, samfunnsmessige og demokratiske utvikling. Av dette kan man si at vold mot kvinner er en form for sykdom som rammer[et] samfunnets utvikling, slik som Reinwater definerte det. Ifølge Rainwater oppstår sosiale problemer på grunn av individenes manglende evne til å tilpasse seg til sosiale relasjoner. Men sett fra kvinnebevegelsens synsvinkel var denne sykdommen skapt av menn med en bevist hensikt, nemlig å undertrykke kvinner. Sykdommen var altså ikke naturlig slik som Rainwater hevdet.

Kvinnebevegelsen gjorde opprør mot voldsproblematikken og krevde at staten skulle gripe inn og få slutt på volden, men det skjedde ikke. Grunnen var at staten ikke så på vold mot kvinner som et sosialt problem i det hele tatt. At kvinnebevegelsen gjorde opprør mot etablerte normer, spesielt normer som så på mishandling av kvinner som noe naturlig, skapte sosial uro eller sosial disorganisasjon, for å bruke Rainwaters begrep. Ifølge Rainwater trues den friske samfunnsorganismen av både det sosiale problemet og opprøret mot det. Men kvinnebevegelsens opprør var ikke en slik sosial disorganisasjon som kunne skade samfunnet. Kvinnebevegelsens opprør var heller ikke konsentrert i et geografisk avgrenset område slik som Robert Park (1925) hevdet. Kvinnebevegelsens opprør mot vold mot kvinner var en sosial disorganisasjon som hadde gjort seg til en global sosial disorganisasjon som krevde å få slutt på vold mot kvinner. Opprøret var en sosial disorganisasjon som hadde

oppstått på grunn av kulturelle konflikter. Dette er i samsvar med Park sin antagelse. En ny kultur basert på likestilling og likeverd sto imot en kultur som så på vold mot kvinner som noe naturlig og legitimt som opprettholdt undertrykking av kvinner.

Med tiden hadde kvinnebevegelsen utviklet seg til en kultur og fått styrke både politisk og kulturelt sett. Opprør mot den eksisterende og den rådende kulturen hadde blitt en kulturkonflikt mellom kvinnebevegelsen og de som forsvarte den rådende kulturen. Dette er fordi *“different groups in society have different interests, these interests conflicts precipitate conditions that at least some people regard as undesirable”* (Rainwater sitert av Bacchi 1999:52).

De som ville erstatte den gamle kulturen som bevisst undertrykte og undervurderte kvinner med en ny kultur basert på likestilling truet altså interessene til forsvarerne av den gamle kulturen. Derfor ble vold mot kvinner ikke problematisert, men ble sett på fra et individualistisk perspektiv. Videre mente Park at normløshet hos individene var årsakene til sosial disorganisasjon. Med normløshet mente Park at det ikke eksisterte lover og regler som individene kunne handle etter i enhver situasjon, og når slike regler ikke fantes, ble det skapt slike sosiale disorganisasjoner. Men kvinnebevegelsens opprør var ikke en sosial disorganisasjon som hadde oppstått på grunn av normløshet. Det var et bevisst og målrettet opprør mot eksisterende normer, som opprettholdt undertrykking av kvinner. Normer som legitimerte vold mot kvinner var altså på plass, men ikke de som kunne hindre vold mot kvinner. Kvinnebevegelsen ville etablere nye lover nettopp til dette formålet.

Park hevdet også at sosial disorganisasjon kom som resultat av immigranter, og at disse ikke hadde familie med seg som kunne fungere som kontrollorgan for dem og sosialisere dem i storsamfunnet. Men kvinnebevegelsen som en sosial disorganisasjon var rettet nettopp mot den volden som fant sted innenfor familien. Det var altså et opprør mot måten familier som kontrollorgan hadde skapt grobunn for forskjeller mellom kjønnene. Denne forskjellen bestod i å knytte vold til mandighet, og omsorg til kvinnelighet (<http://krisesenter.com/sekretariatet/ideologi.html>).

Sett fra et politisk rasjonelt perspektiv var kvinnebevegelsens opprør også et opprør mot måten politikk ble ført på. Kvinnebevegelsen krevde mer demokrati og full

deltagelsesrett for kvinner politisk sett, altså likestilling mellom menn og kvinner på alle samfunnsnivå.

7.3 Hvorfor vold mot kvinner tidligere ikke ble sett på som et sosialt problem?

Tidligere har ikke vold mot kvinner blitt sett på som et samfunnsproblem fra den norske statens øyne, fordi den volden kvinner opplevde innenfor husets fire vegger, ble sett på som en del av menn og kvinners private sfære. Vold mot kvinner ble sett på som normen, og dermed ikke identifisert som et sosialt problem. Ikke bare lot staten være med å problematisere vold mot kvinner, tvert om ble kvinners reaksjoner sett på som uttrykk for defekter ved kvinners personlighet og symptomer på mental sykdom. Denne måten å se på voldsrammede kvinners reaksjoner mot vold var særlig utbredt innenfor den psykoanalytiske og medisinsk psykiatriske tradisjonen. I stedet for å se på vold mot kvinner som et alvorlig kollektivt problem, ble det innenfor denne tradisjonen prøvd å individualisere volden og sykeliggjøre enhver som reagerte på den (Råkil 2002:18-19).

Man kan da spørre hvorfor det tidligere ble forsøkt å dempe kvinnebevegelsens rop om omfanget av problemet. Ifølge Dimock, som er en representant innenfor det teknisk rasjonelle perspektivet, er politikkutforming kun en prosess for å finne tekniske løsninger på synlige sosiale problemer.

Kvinner ble ofte utsatt for vold innenfor husets fire vegger, et sted som tilhørte den private sfæren. Vold mot kvinner var altså et *usynlig* problem. Fra et teknisk rasjonelt perspektiv hadde staten som oppgave å løse synlige sosiale problemer. På grunn av at problemet var usynlig, falt det ikke innenfor statens ansvarsområde, og av den grunn ville ikke staten arbeide for å finne en løsning på problemet.

Regjeringen ville heller ikke bøye seg for kvinnebevegelsens krav om å endre på synet de hadde på vold mot kvinner. Dette er i samsvar med de begrensningene som Eugene Bardach (1981) hevdet at det demokratiske systemet hadde, nemlig at

befolkningen ikke kan bestemme hva som er sosiale problemer i samfunnet (Bardach sitert av Bacchi 1999:23). Ifølge et slikt syn var ikke kvinnebevegelsen i stand til å bestemme det. Bare analytikere var i stand til å bestemme om vold mot kvinner var et sosialt problem eller ikke. Og slik vi så det innenfor den psykoanalytiske og medisinsk psykiatriske tradisjonen, så altså eksperter på volden som et individuelt problem.

Kvinnebevegelsens opprør mot etablerte normer ble heller ikke oppfattet som problemer og staten så det heller ikke som sin oppgave å gjøre noe med det. Ut fra et teknisk rasjonelt perspektiv hadde kvinnebevegelsen ikke mandat til å definere vold mot kvinner som et sosialt problem fordi de hverken var folkevalgte representanter eller eksperter.

7.4 Identifisering av vold mot kvinner

Vold mot kvinner har vært og er fortsatt et skjult sosialt problem på grunn av at volden i stor grad skjer innenfor husets fire vegger. Sett fra et teknisk rasjonelt perspektiv var staten konstituert for å finne tekniske løsninger på synlige sosiale problemer, noe vold mot kvinner ikke var. Når staten sviktet, ville kvinnebevegelsen ikke sitte og se på mens kvinner systematisk ble mishandlet.

Etter at den norske gruppen som hadde deltatt i høringskonferansen i Brüssel i 1976 kom tilbake, startet de ved hjelp av egne midler Nordens første krisetelefon. Sakte men sikkert ble vold mot kvinner registrert og dokumentert av krisetelefonens grunnleggere. Omfanget av telefonhenvendelser økte i så stort omfang og de innså at voldsrammede kvinner hadde behov for mer enn bare råd og veiledning over telefon. Det var på grunn av dette kvinnebevegelsen søkte om økonomisk støtte til å etablere et krisesenter som kunne tilby voldsrammede kvinner et midlertidig og trygt oppholdssted. Den støtten fikk de av kvinner fra politiske partier, og landets første krisesenter, *Camilla krisesenter*, ble dermed etablert i 1978.

Selv om kvinnebevegelsen hadde som mål å hjelpe voldsrammede kvinner, hadde den også en politisk aksjon som hadde som formål å avdekke mishandlingsproblematikkens karakter, omfang og konsekvenser. Det skulle den gjøre gjennom å systematisk registrere vold mot kvinner, følge aktuelle saker i pressen og bearbeide holdninger. Fra 1976 og utover klarte kvinnebevegelsen ved hjelp av flere tusen frivillige medarbeidere gradvis å dokumentere vold mot kvinner og vise at dette er et problem som må tas på alvor. Ved siden av dette har de også drevet med informasjonsspredning ved å henge opp klistremerker på toaletter og andre steder. I løpet av 30 år har krisesentrene tatt imot tusenvis av hjelperengende kvinner og barn.

Satistikken fra årene 1992-2007 viser at rundt 39 570 kvinner og 29 377 barn har overnattet på krisesentrene på grunn av flukt fra vold i nære relasjoner (Smaadahl 2009b:12).

I tillegg har det blitt registrert antall kvinner som har tatt kontakt med krisesentrene fylkesvis, for å illustrere at vold mot kvinner ikke er et problem som er konsentrert rundt enkelte byer eller fylker i landet. Tvert imot er dette et landsdekkende problem som rammer kvinner uavhengig av bosted, yrke og alder (<http://krisesenter.com/statistikk/statistikk.html>).

Med tiden registrerte krisesentrene at kvinner utsettes for vold daglig uavhengig av deres bosted og alder. Frukten av kvinnebevegelsens arbeid kan sies å ha vært å kunne identifisere vold mot kvinner som et sosialt problem. Selv om det fortsatt er et skjult problem, har krisesentrene fått staten til å se på vold mot kvinner som et alvorlig og utbredt sosialt problem. Til dette formålet har regjeringen med tiden utformet politikk⁵ for å hindre og forebygge vold mot kvinner (Kvinnerommet: Krisesentrene 1978- 2009:79).

⁵Regjeringen har utformet for eksempel det første tverrdepartementale handlingsprogrammet "tiltak mot kvinnemishandling" i 1983. 17 år senere kommer regjeringen med handlingsplanen *vold mot kvinner (2000-2003)*. I 2003 ble den første handlingsplanen mot handel med kvinner og barn (2003-2005) utfomet. I 2004 kom regjeringen med

I den nye handlingsplanen, *Vendepunkt*, definerer regjeringen vold mot kvinner ikke bare som et alvorlig samfunnsproblem, men som en alvorlig kriminalitet. Det slås dessuten fast at det er et offentlig ansvar å hindre og forebygge vold mot kvinner (Vendepunkt 2008-2011:3). Det er frukten av krisesentrenes arbeid fra da de ble etablert til dags dato.

I dag eksisterer det ikke lenger uenigheter i samfunnet om at vold mot kvinner er et utbredt sosialt problem, men hvordan dette problemet skal defineres er det store uenigheter om, spesielt innad i krisesenterbevegelsen.

7.5 Definerings av vold mot kvinner

Samtidig som krisesentrene/krisetelefonene fra slutten av 1970-tallet begynte å identifisere vold mot kvinner, vurderte de også hva som burde gjøres for å løse dette problemet. Årsakene til at kvinner ble utsatt for vold skulle kartlegges, så kunne man velge en løsning på problemet.

For kvinnebevegelsen var det ikke et sekund tvil om eksistensen av vold mot kvinner som et alvorlig samfunnsproblem. Fokuset ble da etterhvert rettet mot hvordan dette problemet skulle defineres, og hva som burde gjøres for å få slutt på den mishandlingen kvinner daglig ble utsatt for. Krisesentrene innså med tiden at de gjennom politisk virksomhet kunne påvirke staten til å endre eller utforme politikk som kunne hindre og forebygge vold mot kvinner.

Allerede i 1982, da det ble holdt en landskonferanse i Tromsø, vedtok krisesentrene en fellesplattform som bestemte krisesentrenes ideologiske og politiske ståsted, samt deres holdning til kvinnemishandling. I tillegg markerte plattformen krisesentrenes målsetting med det arbeidet de drev med. I plattformen ble vold mot kvinner definert som:

”Vold mot, og mishandling av kvinner er en del av kvinneundertrykkingen. Kvinneundertrykkingen er samfunnsbestemt. Vi ønsker derfor å angripe et hvert forhold i samfunnet som legitimerer, underbygger og opprettholder vold mot kvinner, privat så vel som samfunnsmessig. I dette arbeidet er vi partipolitiske nøytrale og ikke tilknyttet bestemte organisasjoner eller trossamfunn. Kvinner enes i kampen mot undertrykking av kvinner”
(www.krisesenter.com/sekretariatet/organisasjonsplan.pdf).

Av denne definisjonen ser vi at plattformen har sett på vold mot kvinner fra et feministisk perspektiv. Fra et slikt perspektiv blir vold mot kvinner sett på som et sosialt problem ut fra kvinners situasjon i paternalistiske samfunn - der menn har politisk makt og dominans over kvinner slik at likestilling mellom kjønnene hindres. Å se på vold mot kvinner fra et slikt perspektiv bidro til å utviske skillet mellom privat og offentlig arena ved at kvinner på samme tid både er mødre og lønnskuttene. På begge arenaene ble kvinner systematisk undertrykt på grunn av det skjeve maktforholdet mellom kjønnene. Altså er kvinner et potensielt offer ut fra sitt kjønn. Menn ble definert som mulige voldsutøvere. Ved å velge å definere vold mot kvinner slik, var full likestilling mellom kjønnene ifølge plattformen den eneste løsningen på dette problemet. I arbeidet slo også plattformen fast at krisesentrene må arbeide kvinnepolitisk, og ikke la seg bøye av for myndighetenes ønske om god samarbeidsånd. Krisesentrenes arbeid ble bestemt til ikke bare å hjelpe voldsrammede kvinner eller avdekke voldsproblematikken. Tvert imot hadde de også som mål å legge direkte press på ansvarlige myndigheter for å få i gang tiltak for å bekjempe vold mot kvinner (<http://krisesenter.com/sekretariatet/organisasjonsplan.pdf>).

Men denne måten å definere vold mot kvinner på, samt den løsningen som plattformen hadde lagt vekt på, var for krisesentrene i Telemark, Follo og Fredrikstad vanskelig å identifisere seg med. De var enige i at vold mot kvinner var et stort sosialt problem, men så på problemet fra en helt annet synsvinkel. De hadde definert vold mot kvinner som *vold i nære relasjoner*. Ved å velge denne definisjonen så disse

krisesentrene på menn og kvinner som både offer og overgriper. Begge kjønnene kunne utøve vold mot hverandre, og ikke bare menn mot kvinner, slik som plattformen hadde slått fast. I tillegg kunne de ikke være nøytrale i forhold til andre organisasjoner, fordi noen av dem faktisk var eid av kommunen. Årsakene til at problemet eksisterte var ifølge disse krisesentrene ikke slik som plattformen beskrev. De tre krisesentrene mente at ”*religion, politikk og kultur er viktige komponenter for å forstå og for å kunne redusere omfanget av vold i nære relasjoner*” (www.norskkriesesenterforbund.no/hXGYCmwljWZS.1.idium).

Altså i stedet for å se på menn som hensynsløse og onde overgripere med psykopatiske trekk, samt å se på kvinner som ofre ut fra sitt kjønn, så de tre krisesentrene på vold mot kvinner fra et individ-perspektiv. Fra et slik perspektiv ble vold mot kvinner definert som at *vold i nære relasjoner er et komplekst problem, som må ses ut fra en psykologisk, sosiologisk, økonomisk og politisk synsvinkel*”. Derfor mente krisesentrene at kjønnsperspektivet måtte tones ned til fordel for en mer utvidet definisjon av voldsproblematikken (www.norskkriesesenterforbund.no).

Dette er en konstruksjonalistisk måte å se vold mot kvinner på, fordi problemet er et resultat av motsetninger mellom ulike verdier i samfunnet slik Sullivan og Thompson hevdet. Ifølge dem bruker menneskene daglig ulike symboler, og hver av dem har forskjellige verdier og holdninger som kan være religiøse, politiske eller kulturelle, som i interaksjon med hverandre skaper det som kalles sosiale problemer (Rainwater sitert av Bacchi 1999:52).

Her ser vi at hvilket perspektiv man ser på vold mot kvinner i lys av er avgjørende når man skal drøfte hvordan samfunnet, hjelpeapparatet og krisesentrene skal jobbe for å finne en løsning. Dette er i samsvar med Derys teori om at hvordan problemer blir definert og ses på bestemmer dens løsning. I samsvar med Derys teori kan man si at krisesentrene har definert vold mot kvinner fra forskjellig perspektiver og ulike ideologiske synsvinkler, som har ført til at de også har ulike oppfatninger om hva som er årsaken til problemet vold mot kvinner. Samtidig er synspunktet på vold mot kvinner farget av deres politiske, religiøse og kulturelle ståsted. Derfor presenterer de klart forskjellige løsninger på problemet.

Jeg mener at på bakgrunn av hvordan vold mot kvinner skulle defineres, forstås og årsaksforklares ble det skapt uenigheter internt i kvinnebevegelsen. Ikke minst om hva som skulle være løsningen på problemet. Det var også store uenigheter om hvordan arbeidet skulle organiseres for å få til en løsning på problemet. Disse uenighetene dannet grobunn for en splittelse som delte krisesenterbevegelsen uformelt i to i 1982 og den formelle splittelsen fant sted i 1991 etter at Forbundet ble etablert.

Det ser ikke ut som noe har endret seg siden splittelsen når det gjelder hvordan paraplyorganisasjonene ser på vold mot kvinner og hvordan problemet bør defineres, årsaksforklares og løses. Det hersker fortsatt dyp uenighet mellom paraplyorganisasjonene, noe som har påvirket deres syn på lovfesting av krisesentertilbudet.

7.6 Målsettingen for å lovfeste krisesentertilbudet

I lovforslaget er det blitt pekt på at lovens formål er ”å sikre at personer utsatt for vold eller trusler om vold i nære relasjoner har tilgang til et godt og helhetlig krisesentertilbud” (Forslag om lovfesting av krisesentertilbudet 2008:75). Dette formålet kan analyseres i lys av det rasjonelle perspektivet slik at lovfesting vil gjøre krisesentrenes tilbud standardiserte slik at alle krisesentrene uavhengig av deres medlemskap i paraplyorganisasjonene og hvor de befinner seg i landet tilbyr et minimumsstandard av tilbud om hjelp til voldsrammede kvinner og deres barn. Samtidig vil kvinner uavhengig av deres bosted skal få tilgang på et godt og helhetlig krisesentertilbud. Ut fra et åpent perspektiv kan dette analyseres slik at staten er under press fra sine omgivelser, som her er alle likestillingsaktørene, krisesentrene og deres paraplyorganisasjoner, og som ber staten om å standardisere krisesentrenes hjelp og tjenestetilbud.

Et godt hjelpetilbud har blitt definert som et tilbud som har ”kompetanse på å ivareta personer utsatt for vold i nære relasjoner, at tilbudet er forsvarlig sikret, lett tilgjengelig og tilrettelagt for brukerne. Med helhetlig krisesentertilbud menes at krisesentertilbudene ses i sammenheng og samordnes med andre tjenestetilbud i kommunen. Krisesentertilbudet kan bestå av flere elementer” (Forslag om lovfesting av krisesentertilbudet 2008:75).

Fra et rasjonelt perspektiv er det et argument for spesialisering av arbeidsoppgaver og arbeidsdeling på krisesentrene når det slås fast at krisesentrenes tilbud skal bestå av flere elementer. Å ha kompetanse til å ivareta personer utsatt for vold betyr at personer med riktig kompetanse skal få lov til å arbeide på krisesentrene. Kompetanse skal altså vektlegges ved ansettelsen av nye medarbeidere, noe som står i kontrast til den praksisen krisesentrene har hatt hvor interesse for faget, eller det å være kvinner, har blitt sett på som kvalifikasjoner for jobben, eller det at gjennom erfaring - praksis - skal medarbeiderne tilegne seg kompetanse. Å få inn kompetanse på krisesentrene og samordne krisesentrenes tilbud med eksisterende tjenestetilbud i kommunene betyr til syvende og sist etablering av en ny formell struktur, som ut fra et rasjonelt perspektiv kan føre til at krisesentrenes tilbud blir bedre samordnet. Krisesentrene med kompetanse blir et sterkere fagmiljø som vil føre til at de blir betraktet som mer enhetlige og rasjonelle aktører i arbeidet med å bistå hjelpetrengende personer utsatt for vold.

Bakgrunnen for ønsket om å få inn kompetanse på krisesentrene er at de undersøkelsene som har blitt gjort de siste årene har avdekket manglende kompetanse på krisesentrene som arbeider med en så utsatt del av befolkningen. For eksempel kom det fram i Jonassen og Eidheims undersøkelse ”*mishandlede kvinners erfaring med hjelpeapparatet (2001)*” at mange av de voldsrammede kvinnene hadde gitt uttrykk for behovet for kompetanse og kunnskap på krisesentrene. Når det gjelder ledelsens og medarbeidernes kompetanse er det ifølge NKVTS-rapporten fra 2008 et sammensatt bilde. I 2007 er det fortsatt 32 prosent av krisesentrene som har ledere uten høyt utdanningsnivå og mange av krisesentrene bruker fremdeles frivillige vakter, noe som indikerer manglende kompetanse ved krisesentrene. Fra et rasjonelt

perspektiv vil samordning av krisesentrenes tilbud med andre tjenestetilbud som kommunen per dags dato tilbyr sine innbyggere bety hierarkisering av arbeidsoppgavene ved krisesentrene. Det betyr at kommunen som et overordnet organ med ansvar for andre hjelpetilbud skal sørge for finansiering og kontrollering av hva krisesentrene driver med. Med dette skapes det regler for hvordan arbeidet på krisesentrene skal og bør gjøres. Ved å implementere krisesentrenes tilbud i eksisterende tjenestetilbud i kommunen må krisesentrene forsvare seg overfor sine overordnede, som i dette tilfellet blir kommunen, ved å følge de retningslinjene som kommunen setter.

Samtidig som krisesentrene må forsvare seg overfor sine kommuner, har kommunene også plikt til å følge lovene og reglene som staten har pålagt dem i plan- og bygningsloven og diskriminerings- og tilgjengelighetsloven (Forslag om lovfesting av krisesentertilbudet 2008:77). I dag er det store variasjoner mellom krisesentrene når det gjelder tilbud og tilgjengelighet for brukere med særskilte behov. For eksempel har 42 av 51 krisesentrene egne leke- og aktivitetsrom, 17 av 51 har sikre utearealer for barn å oppholde seg i, 6 av 51 krisesentre tilbyr barnehageplass, og 4 av 51 har egne skoleplasser. Når det gjelder tilgjengelighet for funksjonshemmede viste NKVTS-rapporten svake tall. Av 51 krisesentre er kun 18 tilgjengelige for funksjonshemmede personer. 6 av disse 18 krisesentrene hadde ikke ramper for rullestol, senket dørterskel, eller utvidet døråpning. Ifølge rapporten var 58 prosent av beboerne ved krisesentrene kvinner med minoritetsbakgrunn. Disse har som regel kommunikasjonsvansker, slik at de må ha tolk for å kunne kommunisere med ansatte ved krisesentrene (Se kapittel 5).

Ut fra et rasjonelt perspektiv kan samordningen av krisesentrenes tilbud med eksisterende tjenestetilbud i kommunene begrunnes med at departementet håper at eksisterende lover som plan- og bygningsloven og diskriminerings- og tilgjengelighetsloven også vil gjelde for krisesentrene. Da vil krisesentrene oppfylle kravene til brukergrupper med særskilte tiltak for barn, funksjonshemmede kvinner og kvinner med minoritetsbakgrunn som kommunenes andre tjenestetilbud plikter å innfri. Med dette sparer departementet administrative utgifter ved å formulere nye lover rettet mot brukere med særskilte behov hos krisesentrene.

De Forente Nasjoner (FN), som en viktig omgivelse for staten (Norge), vedtok i 2006 en konvensjon om rettigheter for funksjonshemmede kvinner som landet har ratifisert. Ut fra det åpne perspektivet kan det analyseres slik at Norge håper å oppfylle de kravene FN har satt for å sikre særskilte grupper grunnleggende rettigheter. Dette er selvfølgelig for å sikre FNs legitimitet som et viktig internasjonalt overordnet organ for sikring av menneskerettigheter.

I spørsmålet om hvem dette tilbudet skal gjelde for, har det i forslaget blitt slått fast at det skal gjelde ”*både kvinner og menn utsatt for vold i nære relasjoner*” (Forslag om lovfestingen av krisesentertilbudet 2008:75). Ifølge rapporten som NKVTS (2008) har foretatt er over 90 prosent av både de boende og dagbesøkende ved krisesentrene ofre for vold i nære relasjoner. Derfor velger departementet å definere vold mot kvinner som vold i nære relasjoner. Med dette tar departementet avstand fra å favorisere det ene kjønn framfor det andre. Det er fordi landet allerede har ratifisert menneskerettighetskonvensjonene som FN og den Europeiske menneskerettighetsdomstolen(EMD) har vedtatt og dermed er Norge pliktet til å ikke ha kjønnsdiskriminerende lover. Fra det åpne perspektivet analyserer jeg det slik at departementet på grunn av press fra sine omgivelser har valgt å ikke komme med et forslag til en lov som kunne ha gitt mulighet for å diskriminere det ene kjønn. Med et slikt forslag ville Norge blitt utsatt for kritikk fra sine omgivelser nasjonalt og internasjonalt som landet er avhengig av å ha legitimitet fra. Derfor har departementet slått fast at muligheten for å få tilgang til hjelp fra krisesentrene ikke skal være avhengig av hvilket kjønn man er.

Departementet har fra et rasjonelt perspektiv tenkt rasjonelt med å si at krisesentertilbudet skal gjelde for både kvinner og menn med tanke på besparelser av administrative utgifter, samt å utnytte krisesentrenes faglige kompetanse og infrastruktur.

7.7 Paraplyorganisasjonenes holdning til å lovfeste krisesentertilbudet

Planen om å lovfeste krisesentertilbudet er initiert av regjeringen i Soria Moria-erklæringen og det er senere utarbeidet et lovforslag. For å legitimere prosessen ble forslaget sendt ut til høring ved de ulike krisesentrene i landet. I forbindelse med dette ble det foretatt intervjuer med lederne for krisesentrenes paraplyorganisasjoner om deres holdning til den planlagte lovfestingen. I tillegg har paraplyorganisasjonene kommet med formelle høringssvar om det lovforslaget som departementet har lagt fram.

7.7.1 Forbundets holdning

Forbundet stiller seg positiv til en eventuell lovfesting av krisesentertilbudet. Leder Wenche Karlsen har argumentert for organisasjonens positive holdning av dels ulike grunner: For det første at det er manglende plikt for kommunen til å støtte et krisesenter. For det andre at det er manglende grad av arbeidsdeling, spesialisering, kompetanse og formalisering av ansvar på krisesentrene. For det tredje at det er uklare mål og diffus ledelse.

Sitatene som blir brukt her, er hentet fra intervju med Karlsen som ble foretatt 24. september og 10. oktober 2008.

Kommunenes ansvar og innholdet i krisesentertilbudet

Forbundet er svært tilfreds med at myndighetene nå ønsker å lovfeste krisesentertilbudet ved å innføre kommunal plikt til å gi voldsrammede personer et helhetlig og godt tilbudt om hjelp og støtte. Karlsens argument for dette er at:

”Kommunene ikke er pålagt å støtte noe annet enn det som er lovpålagt. Så rundt omkring i kommunene er det gjerne de tilbudene som ikke er lovpålagte... som først blir foreslått fjernet..”

Ut fra et rasjonelt perspektiv kan vi analysere denne uttalelsen som at en lovfesting vil sikre den økonomiske finansieringen av krisesentrene, som igjen kommer til å sikre en mer effektiv koordinering av arbeidsoppgavene på krisesentrene.

Videre sier Karlsen:

”Da forutsetter jeg at lovfestingen av krisesentertilbudet inneholder krav til innhold..... (..) I Norge er det ikke noen sentralstyring over hva krisesentrene skal tilby. Hvert enkelt av de 51 krisesentrene kan selv bestemme hvordan de skal tilby hjelp”

Organisasjonsstruktur er et felt hvor det hele tiden er en blanding av normative og deskriptive teorier. Normative teorier forteller hvordan en arbeidsoppgave bør være eller bør gjøres. Slike teorier har noen premisser for adferd, og noe kunnskap om årsakssammenhenger. Ut fra Karlsens utsagn kan man si at den normative teorien er fraværende i krisesentrene i dag. Det er ingen normative teorier for hvordan arbeidsoppgavene bør utføres, og det finnes heller ingen teori om hva krisesentrene skal tilby og hvordan oppgavene skal gjennomføres. Derfor sier Karlsen at lovfestingen bør inneholde krav til tilbudet (Greve 1995:116).

Karlsen fortsetter og mener at *”alle krisesentrene burde hatt en formålsparagraf. Jeg har lett uten å finne eksakt hva det er krisesentrene skal gjøre. Skal krisesentrene bidra til at de menneskene som kommer inn slipper volden og at volden opphører for dem? Er det det vi skal gjøre? Så tenker jeg: OK, da må vi operasjonalisere det. Hva skal til for at de kvinnene som kommer inn ikke skal oppleve ny vold, eller flytte tilbake til den gamle volden? Og der synes jeg at myndighetene har sviktet. De har ikke vært med på å operasjonalisere begrepet. De har overlatt til hvert enkelt krisesenter å operasjonalisere det. Da har de satt noen prinsipper, som at ”hjelpen skal være selvhjelp”, uten å operasjonalisere det”*. Fra et rasjonelt perspektiv er Karlsens argument et rop om å innføre normative teorier om hva slags tilbud krisesentrene skal gi til klientene sine. Fraværet av nettopp dette vil ifølge Karlsen resultere i at: *”en kvinne som oppsøker krisesentret på Hamar vil få et helt annet tilbud enn en som oppsøker krisesentret i Trondheim. Det er ikke riktig”*.

Kompetanse, arbeidsdelig og formalisering av ansvar

Som det allerede har blitt påpekt ovenfor, mangler det normative teorier for hvordan arbeidsoppgaver bør gjennomføres. På grunn av at det ikke finnes noe overordnet organ som kan stille krav om kompetanse og arbeidsdeling på krisesentrene, varierer innholdet i krisesentrenes tilbud.

Det er derfor Karlsen sier at staten kan være med å: *”sikre et minimum av faglighet og kompetanse på stedet...Jeg mener også at de har rett til å kreve innsyn i krisesentrene. De har rett til å kunne.... ønsker de rapportering av det vi driver med, så klart skal de få det som alle andre som må gjøre i samfunnet. Så lenge det er offentlige midler så kan jeg ikke skjønne hvorfor det skal være andre regler for krisesentrene.”*

Fra et rasjonelt perspektiv kan vi analysere det slik at det er et argument for hierarkisering, fordi innsyn eller kontroll er en av hovedoppgavene i hierarkiet. Regler for hvordan arbeidet bør gjøres, kontrolleres med hensyn på hvorvidt de ansatte på krisesentrene har fulgt reglene. Karlsens argument for at staten skal ha kontrollmyndighet som følge av lovfestingen av krisesentertilbudet, er at de ansatte blir bedre i stand til å hjelpe personer utsatt for vold ved å forsvare seg overfor sine overordnede og overfor sine klienter med strengt å gjennomføre den jobben de er pålagt å utføre (Greve 1995:134-135; Scott 2003:202).

”jeg tror nemlig at har du et klart regelverk så vil tilbudet til den gjelder for oss, har vi fokus på brukerne hele tiden” sier Karlsen.

Men også ut fra et rasjonelt perspektiv på krisesentrenes omgivelser, skal staten styre krisesentrenes bevegelsesfrihet. Ut fra det Karlsen sier kommer et klart regelverk til å sikre at krisesentrene behandler voldsrammede personer på en ensartet måte, til forskjell fra tidligere perioder hvor *”Fokuset var jo på de som jobbet der og ikke på de som skulle hjelpes”* som Karlsen sier. Et felles regelverk for hvordan oppgaver bør gjøres, vil ut fra et rasjonelt perspektiv også bety standardisering. Karlsen peker på at det står i Sekretariatets fellesplattform at *”det bør være på sentrenes premisser (altså*

hjelpen). *Hva betyr det? Det betyr at det skal sitte en samling av kvinner som skal gi premisser for hvordan krisesentrene skal drives. Jeg synes det er helt sykt*

Med standardisering av oppgaver vil den enkelte medarbeider på krisesentrene ikke ha mulighet til å øve innflytelse på hvordan arbeidet skal utføres. Karlsen har pekt på at hvilken hjelp hver av de 51 tilbyr i dag også bestemmes av hvordan medarbeiderne ønsker at hjelpen skal gis. Eller som Scott (2003) sier: Oppgavene blir a-personlige. Greve (1995:116) sammenligner standardisering av arbeidsoppgaver med en maskin som produserer former av metall, og det eneste operatøren gjør er å mate maskinen med metall og ta ut ferdige komponenter.

Karlsen påpeker dessuten at det ikke er i deres mandat å bestemme premissene, fordi for Karlsen er dette en del av hierarkiet hvor ledelsen bestemmer mål og arbeidsoppgaver og hvordan oppgavene bør utføres. I standardiseringen ligger en beskrivelse av oppgaveløsningen. Det er styring gjennom rutiner. Karlsen argumenterer for at fraværet av standardisering av arbeidsoppgaver på krisesentrene har gjort at enkelte på krisesentrene selv definerer hvilken hjelp som er den beste for voldsutsatte kvinner. Som det tidligere har blitt pekt på har det gjort at en kvinne som besøker krisesentret i Telemark får et helt annet tilbud enn en som drar til krisesentret i Trondheim. Standardisering av arbeidsoppgave er en viktig forutsetning for samordning av aktiviteter, noe som Karlsen håper vil skje som følge av lovfestingen.

Karlsen sier at *”Tenk om det kunne være slik i en barnehage. At ansatte kunne si at jeg synes at barna skal ha det sånn, og andre sier at vi skal behandle barna sånn, og nei sier hun, vi skal ha det sånn. Hvis ikke ansatte i barnehagen blir enige om at i denne barnehagen gjør vi sånn, fordi vi jobber med barna, og utviklingspsykologien sier at barn mellom 2 og 5 har behov for sånn og sånn”*

Dette er feil, mener Karlsen og sier at hjelpen bør være faglig begrunnet og standardisert i alle krisesentrene.

I lys av det åpne perspektivet vil jeg også analysere Karlsens utsagn om at staten som en viktig del av krisesentrenes omgivelser, da de finansierer krisesentrenes utgifter, skal ha rett til å se hva krisesentrene driver med. Retten til å kreve innsyn ut fra Karlsens argument er for å øke krisesentrenes legitimitet, fordi krisesentrene er

avhengige av omgivelsesbetingelsene. Slike betingelser er økonomi, politikk og lovgivning som staten har kontroll over.

”Legitimacy is a generalized perception or assumption that actions and entity are desirable, proper or appropriate within some socially constructed system of norms, values, beliefs and definition” (Suchman sitert av Scott 2007:208).

Med legitimitet menes det at ved å la staten kontrollere hva krisesentrene driver med, må de vise til hva de har gjort, ellers mister staten interesser for krisesentrene (Abrahamsson m. fl. 1996:212; Scott 2007).

Når det gjelder bestemmelsens første ledd, formålet med krisesenterloven, har Forbundet gitt uttrykk for å være tilfreds med en kjønnsnøytral lov. Begrunnelsen for dette er at en slik lov vil *”sikre et likeverdig tilbud til både kvinner og menn, samtidig som man tar hensyn til at den tradisjonelle kjønnsdelingen mellom offer og utøver av vold i nære relasjoner er i ferd med å endres”*. Sett fra et rasjonelt perspektiv vil jeg analysere det slik at Forbundet ser det hensiktsmessig å utnytte den eksisterende faglige kompetansen og infrastrukturen på krisesentrene. Her tenker Forbundet rasjonelt i forbindelse med administrative utgifter med tanke på å opprette egne krisesentre for menn om loven ikke hadde vært nøytral (Norsk Krisesenterforbund - Høringssvar ”Forslag om lovfesting av krisesentertilbudet” 2009:1).

I lovforslaget har det blitt lagt vekt på å kvalitetssikre krisesentrenes tilbud. Forbundet er derfor tilfreds med at kvalitetskravet til tjenestene har fått en eksplisitt formulering i loven, fordi folk som ankommer krisesentrene er veldig sårbare mennesker som trenger faglig hjelp. Ifølge Karlsen er det mange av medarbeiderne på krisesentrene som ikke har kompetanse til å hjelpe folk i en sårbar situasjon.

”Man må vite hva man driver med for at krisen ikke skal bli enda verre. Det nytter ikke å drive krisesentrene i dag med bare interesse for faget, eller ut fra solidaritetstanken.... (...) men det må være kompetanse også..... Vi sier at de som er ufaglærte i dag kan tilbys et opplæringstilbud på fagbrev-nivå, for eksempel så kan de gjøre noen arbeidsoppgaver. De behøver ikke gjøre alle arbeidsoppgavene.. Det

er faktisk slik at arbeidsoppgavene bør være differensiert. De som har samtaler med traumatiserte mennesker bør ha peiling på hva de driver med. Men det er mange flere oppgaver på et krisesenter enn bare samtaler”.

Dette er en rasjonalistisk tankegang som krever formalisering av ansvar og differensiering av arbeidsoppgaver på krisesentrene. Komplekse arbeidsoppgaver bør deles, fordi enkeltpersoner ut fra et rasjonelt perspektiv ikke har evne og kapasitet til å løse komplekse arbeidsoppgaver. Dette kommer blant annet av manglende kunnskap og kompetanse. Ved å la flere personer gå sammen for å løse oppgaver kan enkeltpersoner løse den oppgaven som vedkommende har kompetanse til, mens andre personer kan bruke sin kompetanse til å løse andre oppgaver. Karlsen argumenterer for at ved å gjøre det de kan best vil hver medarbeider på krisesentrene bidra til å hjelpe voldsrammede kvinner på en best mulig måte. Når flere personer utfører deler av fellesoppgavene, må den enkeltes innsats samordnes med andres innsats for at helheten skal ivaretas. Ifølge Karlsen eksisterer ikke en slik arbeidsdeling blant krisesentrene i dag. Derfor mener Karlsen at krisesentrene bør deles opp i ulike funksjoner og arbeidsoppgaver når hun sier at det er mange flere arbeidsoppgaver på et krisesenter enn bare samtaler (Greve 1995:119; Scott 2003:37-40).

Manglende felles etiske retningslinjer for krisesentrene

I krisesentrene, på lik linje med i alle andre organisasjoner, utfører de ansatte handlinger som kan være uakseptable eller uetiske. Slike handlinger kan bli observert av medarbeidere eller av de personene som har søkt krisesentrene om hjelp og støtte. Ifølge Greve (1995) er det alltid to muligheter i en slik situasjon: Enten tie stille om det de opplever på krisesentrene, eller si fra til overordnede slik at forholdene kan bedres.

Etikk er en mangelvare på krisesentrene, ifølge Karlsen:

”Vi tenker at det bør være en grunnopplæring for de som ikke har en formell opplæring i etikk og kulturkunnskap. For noen har det som kommer utenfra at de har forskjellige utdanninger mens de som er ufaglærte trenger en plattform å stå på som

er tilnærmet lik de andre som jobber på krisesentrene og egentlig bør være lik for alle krisesentrene i Norge”.

Dette kan igjen analyseres i lys av det rasjonelle perspektivet slik at det kreves standardisering av alle sidene ved krisesentrene i Norge. Slik som det foreligger her, er det store variasjoner mellom krisesentrene også når det gjelder etikk og hvordan medarbeiderne forholder seg til etiske spørsmål.

Lovfestingen av krisesentertilbudet vil ifølge Karlsen sørge for at noen endelig tar ansvar for krisesentrenes innhold av tilbudet til hjelpetrengende personer. Ifølge Karlsen er det i dag krisesentrene selv som er ansvarlige for innholdet og de fraskriver seg selv ansvaret når noen klager.

”Hvis jeg som bruker sender en klage til et krisesenter fordi det tilbudet det gir meg er for dårlig, og de avviser klagen fullstendig, hvor skal jeg henvende meg da? Jo, jeg kan henvende meg til kommuner som er med på å finansiere krisesentrene. Da vil kommunen mest sannsynlig si at det ikke er deres bord, og at jeg her må henvende meg til departementet og det er de som lager rundskrivningene. Departementet sier at det ikke er deres ansvar, men at det er kommunenes ansvar. Så per i dag er min påstand at det er ingen som har et ansvar hvis krisesentrene selv frasier seg ansvaret”.

Jeg vil ut fra et rasjonelt perspektiv analysere det slik at Karlsen ønsker noen som holder øye med krisesentrene. Å ta ansvar vil sikre optimal måloppnåelse, og i dette tilfellet bistå hjelpetrengende kvinner i en nødssituasjon.

Diffus ledelse

Ut fra det rasjonelle perspektivet skal ledelsen i enhver organisasjon ha mulighet til å bestemme hvordan arbeidsoppgaver bør utføres, samt bevisst foreta endringer i både strukturen og måten arbeidsoppgaver gjøres på for å oppnå en mer rasjonell organisasjonsstruktur (Greve 1995:119). For Scott (2003:66), ledelse *”is conceived as a mechanism for influencing the behaviour of individual subordinates”*. Ifølge Karlsen er dette også en mangelvare i krisesentrene per dags dato.

”Tenk hvor vanskelig det er å jobbe et sted hvor du ikke har noen å forholde deg til, hvor ledelsen er usynlig”. Karlsten er positiv til lovfestingen av krisesentertilbudet, i håp om at den kan forandre på dette. Diffust lederskap ”skaper jo ikke godt arbeidsmiljø. Tenk selv om du jobbet et sted hvor du ikke visste hvem som var leder eller hvordan du skulle gjøre noe. Det skaper jo utrygghet og det er grobunn for masse konflikter og, for å si det folkelig, drit og møkk”.

Karlsten fortsetter og sier at *”Det vi så i praksis i det virkelige livet når det var flat struktur, når det var allmøtet som skulle bestemme, var at det ble dannet uformelle spiss-ledere som gikk inn og tok styringen av ulike grunner og med ulike motivasjoner. Er det bedre enn å ha et gjennomtenkt grunnlag som helst både ledere og ansatte kunne stille seg bak?”*

Hennes argument springer igjen ut fra et rasjonalistisk perspektiv hvor en leder planlegger, beslutter, samordner og kontrollerer ansatte ut fra et sett av formelle mål og rammer som er ønskelig å realisere. Innenfor et rasjonelt perspektiv blir styring sett på som å treffe og iverksette kollektive beslutninger. Lederskap utøves av aktører i hierarkisk høye posisjoner og disse bruker formelle organisasjonsstrukturer systematisk for å fremme felles mål. Betingelsen er at lederskapet har kontroll over de underordnede, og at de underordnede aksepterer det (Christensen m.fl. 2004:107-108; Scott 2003:66,198-199).

Diffust lederskap har gjort at ”de som har vært fra begynnelsen av, har store problemer med å tilpasse seg ledelsen, etter hvert som krisesentrene har fått vanlig styreform..... de har store problemer med å forholde seg til ledelsen”

Bakgrunnen for Karlstens argument, vil ut fra et rasjonelt perspektiv være manglende formelle legale forskrifter og de underordnedes aksept av disse. Men fra et naturlig perspektiv kan vi analysere det slik at de ansatte ikke er enige i det ledelsen har å si. De setter spørsmålsteget ved ledelsens funksjon fordi de har vært med i en periode hvor det ikke eksisterte en slik over- og underordning i krisesentrene og det har blitt en kultur for dem til å tenke at alle har lik mulighet til å bestemme hvordan eventuelle arbeidsoppgaver skal utføres. Den flate strukturen har dannet grunnlaget for hvordan

de ansatte som har vært med fra begynnelse av tenker, fortolker og ser på ledernes posisjon på krisesentrene.

Krisesentrene har uklare mål

Enhver organisasjon har et sett av mål som de ønsker å realisere i framtiden. Ifølge Simon, sitert av Schott (2007:184) ”Goals provide criteria for generating and selecting among alternative courses of action.... They provide direction for and constraints on decision making and action”. Teknisk sett kan mål etableres, formuleres og utvikles på mange ulike måter. For at en organisasjon skal kunne nærme seg det fastlagte målet, må det være godt definert slik at alle medarbeidere kjenner til det.

Krisesentrenes mål er ifølge Karlsen uklare.

Hun hevder at: ”hvis du hadde gått ut og foretatt intervju med ansatte på krisesentrene, og bedt dem å definere hva som er målet, da skulle jeg snakket med deg etterpå. Jeg skal vedde på at du ville ha fått hundrevis av forskjellige svar..”.

Sett fra et rasjonelt perspektiv er målene uklare for krisesentrene, derfor mener Karlsen at ”Det burde være et klart mål med det vi jobber etter”.

Hvem skal bestemme hva målet for krisesentrene skal være? Jo, ut fra det rasjonelle perspektivet er det staten som skal definere det, så er det opptil lederne å finne de rette virkemidlene for å nå dette målet (Christensen m.fl. 2004:88-90).

Kommunenes frihet

Selv om Forbundet i sin helhet er svært tilfreds med lovfestingen av krisesentertilbudet, stiller organisasjonen seg kritisk til den friheten kommunene har fått i det presenterte lovforslaget. Der har kommunene fått tildelt stor frihet til selv å kunne bestemme hvordan tilbudet gis til kommunenes innbyggere. Forbundet har av den grunn stilt seg kritiske til å gi finansieringsansvaret til kommunene, fordi kampen om pengene i kommunene er så store at det kan gå ut over tilbudet til voldsrammede kvinner og deres barn.

”Det vi er redd for er at kommunen skal velge bort det som i dag er en del av krisesentertilbudet og velge andre ting. For eksempel hvis finansieringen av krisesentertilbudet som man kaller det, kommer i rammetilskuddet i kommunene, så kan det tenkes at små kommuner for eksempel sier at nei, nå legger vi krisetelefonen til hjemmehjelpen fordi de har døgnvakt. Da har de jo på en måte oppfylt loven, men målgruppen har fått et dårligere tilbud”.

Fra et rasjonalistisk perspektiv kan man analysere det slik at for Forbundet er krisesentrene kun instrumenter til å gi bistand til voldsrammede kvinner og deres barn. Når kommunen i stedet for å ta hensyn til å nå målet, tar hensyn til å spare penger, så svekkes instrumentaliteten. Fra et naturlig perspektiv kan man si at målet med å gi voldsutsatte personer et helhetlig tilbud, fort kan endre seg til å bli et annet mål, altså å spare penger. Enkelte kommuner kan nemlig oppfatte det slik at krisesentertilbudet kan drives med svært knappe ressurser (Norsk krisesenterforbund - Høringssvar ”Forslag om lovfesting av krisesentertilbudet” 2009:9). Fra det åpne perspektivet analyserer jeg det slik at kommunene blir satt under press for å sikre seg økonomisk støtte, ”overlevelse”, fra andre tjenestetilbud som sykehjemmet, sykehuset, osv. Press fra kommunenes omgivelser og de mange ulike oppgavene som skal gjennomføres, vil føre til svekkelse av krisesentrenes tilbud til voldsrammede personer og deres barn. Dette ”*sparker beina*” under de gode intensjonene i lovforslaget som gjerne vil kvalitetssikre og samordne krisesentertilbudet. Samtidig er Forbundet av den mening at kommunene vil utnytte eksisterende tjenestetilbud for å løse de oppgavene som pålegges i loven. Med dette kan man si at Forbundet tenker rasjonelt i den forstand at krisesentrene som et godt redskap til å bistå hjelptrengende personer i en akutt situasjon fort kan endre seg.

Forbundets framtid som paraplyorganisasjon

Når det gjelder Forbundets framtid som en paraplyorganisasjon ser det veldig mørkt ut. Karlsen ser ikke på krisesentrene som et verktøy for å fremme likestilling mellom menn og kvinner. *”Vi mener absolutt at krisesentrene ikke er et redskap eller verktøy som kan brukes i kampen for å oppnå likestilling”.* Tvert imot mener Karlsen at

krisesentrene bare er et redskap som kan hjelpe voldsutsatte kvinner til å ta kontroll over sitt liv

Og når Staten kommer inn i bildet og vil lovfeste krisesentertilbudet og pålegge kommuner en plikt til å ha eller støtte et krisesentertilbud til sine innbyggere, vil Forbundet ha nådd sitt ultimate mål, og organisasjonen behøves ikke lenger. Den kan derfor avvikles (Abrahamsson m. fl. 1996:171).

Organisasjonens framtid har av den grunn ikke blitt særlig fokusert på, verken av ledelsen eller av dens medlemssentre. I en så viktig prosess, som avgjør organisasjonens skjebne, er dens framtid ikke blitt vektlagt. Dette har Forbundet heller ikke pekt på i sitt høringssvar.

Forbunets framtid har heller ikke vært viktig for Forbundets medlemssentre. De har allerede begynt forhandlinger med sine kommuner om hvordan hjelpetilbudet bør organiseres.

”Hvis det blir sånn at dette blir vedtatt akkurat slik som det ser ut her, så er det klart at de fleste krisesentrene som er medlem hos oss, regner med at de vil gå i forhandlinger med sine kommuner. Det tror jeg at allerede har startet, jeg vet om flere krisesentre som nå vil ha møter med sine kommuner for å diskutere om hvordan dette kommer til å være for oss, hvordan vi skal tilpasse oss, hvordan skal vi gjøre dette her”.

Ledelsen har også akseptert dette, og allerede begynt å videreutdanne seg. Dette skjer i en periode hvor organisasjonen som er under press fra sine omgivelser har stort behov for ledelsen, for i lys av det rasjonelle perspetivet kan ledelsen avgjøre en organisasjons framtid. Men Karlsen er godt klar over at hennes gjenværende dager som leder for organisasjonen er veldig få, derfor er hun allerede på jakt etter ny jobb.

”Nå driver jeg med å videreutdanne meg. Jeg har det så travelt, jeg holder på å skrive en oppgave. Jeg vet ikke... Det åpnes et stort fengsel i nærheten der jeg bor, jeg kunne tenkt meg å jobbe innenfor det, for eksempel, jeg skal se...”.

Til slutt kan man si at for en instrumentalist som Karlsen oppfattes lovfestingen av krisesentertilbudet som en mulighet for en mer målrettet og samordnet bruk av

ressurser i krisesentrene som igjen gjør organisasjonen mer orientert mot målet, som er å imøtekomme hjelptrengende kvinner og deres barn i en nødsituasjon.

7.7.2 Sekretariatets holdning

I kontrast til Forbundet stiller Sekretariatet seg ambivalent til en lovfesting av krisesentertilbudet. Det vil si at Sekretariatet er for lovfestingen, men de anbefaler ikke å implementere finansieringen av krisesentrene i kommunenes tilskuddsordning på det nåværende tidspunktet. Tove Smaadahl, lederen for Sekretariatet, sier at det ikke er lenge siden ordningen 20/80 for finansieringen av krisesentertilbudet ble innført. Derfor stiller Smaadahl seg mer skeptisk til regjeringens planer om å lovfeste krisesentertilbudet og stiller spørsmålet om *”hva som har endret seg fra 2005 til 2008 i og med at vi har ikke hatt 20/80 lenge?”*

Selv om Sekretariatet ikke er positive til en lovfesting slik Forbundet er, har organisasjonen en del synspunkter som de mener er viktig at departementet tar i betraktning ved en eventuell lovfesting.

Den valgte holdningen Sekretariatet har, springer ut av tre hovedgrunner: For det første vil overføring av finansieringsansvaret til kommunene gi dem frihet til å organisere et krisesentertilbud til sine innbyggere etter lokale behov. For det andre vil den friheten som kommunene har fått åpne muligheter for både samlokalisering av menn og kvinner, og for å ha menn som ansatte på krisesentrene. For det tredje er Sekretariatet redd for sin egen framtid som en paraplyorganisasjon.

Sitatene som blir brukt i forbindelse med Sekretariatets holdning til lovforslaget er fra intervjuer som ble foretatt med Smaadahl den 29. september, og 13. oktober 2008.

Kommunenes ansvar og innholdet i krisesentertilbudet

Sekretariatet er tilfreds med departementets forslag til innholdet i krisesentertilbudet, men ønsker at dagens utadrettede virksomhet videreføres. Det vil si at kommunene skal få ansvaret med å informere innbyggerne sine om krisesentertilbudet de tilbyr.

Ifølge § 2 i lovforslaget har kommunene ansvar for krisesentertilbudet og kan selv velge hvordan de vil drive og organisere tilbudet (Forslag om lovfesting av krisesentertilbudet 2008:75).

Smaadahl sier at ”*hvis vi blir for dyre, så sier kommunen at de vil legge tilbudet på anbud så kommer andre som har en bolig, en sosionom, og en med lederfunksjon så starter de... kommer andre aktører på banen og sier at vi kan fullføre loven med å gi bla bla... og vi kan gjøre det for 50 000....Det er også en fare for at kommunen legger krisesentrene på anbud som de legger andre oppgaver som kommunene skal ivareta.... da blir det anbudsrunder...(....)Jeg var på Voss forrige uke, de har bedt om 200 000 mer i budsjett, de har fått Nei. Kommunen hadde ikke penger, selv om staten betaler 80 000, og det har resultert i at de må stenge i perioder av døgnet..... De kan ikke øke budsjettet med 200 000. Og de som da henger etter, og hvis kommunen skal finansiere dette, kan du tenke deg hva de må slåss for å komme på et anstendig driftsbudsjett..”*

Fra et rasjonelt perspektiv kan vi analysere det slik at kommunene som styringsorganer for den økonomiske finansieringen av krisesentrene vil skape en økonomisk byttemodell. Det vil si at kommunen som er ansvarlig for økonomien vil vurdere krisesentrene basert på økonomisk utbytte. Det skapes da en situasjon hvor hver av partene, det vil si krisesentrene og kommunene, har sine interesser hvor den ene parten selger sin kompetanse til kommunene som er pålagt å utføre en jobb, og det er å hjelpe voldsrammede kvinner. I lys av det rasjonelle perspektivet vil jeg si at Smaadahl tenker rasjonelt, fordi det i en slik byttemodell alltid er rom for mistillit og grobunn for konflikt, siden begge partene vil være interessert i å fremme sine interesser (Greve 1995:174-175). Kommunene kan bli opportunistiske ved å utnytte sin posisjon til sitt eget beste. Sekretariatet mener at målsetningen for krisesentrene har vært å hjelpe voldsrammede kvinner og deres barn. Fra et naturlig perspektiv kan man analysere dette også slik at Smaadahl er redd for at kommunene samtidig kan oppdage et nytt mål - å spare penger - med bakgrunn i den dårlige kommuneøkonomien. Bakgrunnen for dette er den praksisen som i dag er i kommunene, der det kun blir gitt bistand til de som er registrert i kommunen. Som

Smaadahl sier: *”det en kommune kan gjøre er å si: Vi skal hjelpe deg, her er en togbillett, reis heim!”*. De har jo på en måte fulgt loven og handlet i tråd med lovforslaget, men tilbudet til hjelpetrengende kvinner og deres barn blir ifølge Smaadahl dårligere enn dagens. Dersom denne praksisen endres, vil det bli et økonomisk press på krisesentrenes vertskommuner. Derfor mener Smaadahl at *”hvis intensjonen er at krisesentrene skal få et likt tjenestetilbud, så vil de ikke klare det ut fra dagens situasjon, da det er stor variasjon i kommuneøkonomien”*. Det er et rasjonelt argument for å ikke implementere krisesentrenes finansieringsordning i kommunenes rammetilskudd for å sikre voldsrammede personer rett til å søke krisesentertilbud uavhengig av både hjemme- og oppholdskommune.

Om kommunene får den friheten som lovforslaget gir uttrykk for ved å legge krisesentrene på anbud og la andre gjøre samme jobb som dagens krisesentre gjør, kan i lys av det rasjonelle perspektivet analyseres slik at i et hierarkisk system hvor kommunene blir et overordnet organ for finansiering og driften av krisesentrene skapes det en relasjon av makt og autoritet. *”så blir det en makt.. fordi de har penger... også skjer det at de sier: nei kommuner har informasjonsansvar og politikere og andre ikke sant..”* sier Smaadahl. I en slik maktrelasjon har kommunene mer å si enn krisesentrene og hierarkiet kan ikke ønskes bort. Derfor kan kommunene begrense den handlefriheten som krisesentrene har i dag. Smaadahls frykt er rasjonelt i synet på at makt og innflytelse blir ulikt fordelt i den nye maktrelasjonen mellom krisesentrene og deres vertskommuner. Smaadahl tenker også rasjonelt nettopp på dette området der kommunene vil legge krisesentrene på anbud om de blir for dyre i drift til å oppnå sitt eget mål, nemlig å gjøre det de plikter å gjøre. Ved å la andre gjøre jobben billigere, har kommunene oppfylt loven, men som Smaadahl mener blir tilbudet langt dårligere enn dagens.

Også Smaadahl frykter for begrensning av krisesentrenes tilgang på økonomiske ressurser og kommunenes inderlige ønske om å spare penger. *”og det ser jeg som er kommunepolitiker hvor vi skulle ha bygd ungdomskolen, vi skulle ha bygd kulturhus...alt er på en prioriteringsliste. Vi skulle ha bygd sykehjemmet, vi skulle ha bygd bla bla.. alt ligger under denne streken, fordi vi har ikke penger. Og enda*

Trøgstad, en kommune som jeg kommer fra, er dårlig stilt, som mange andre kommuner... dette er bare tull og tøys”.

Fra et rasjonelt perspektiv kan vi si at Smaadahl tenker rasjonelt på økonomi som en viktig motivasjonsfaktor for krisesentrene til å yte god hjelp og støtte til hjelpetrengende personer. Smaadahl er rasjonalistisk i den forstand at hun mener økonomi har en viktig rolle for relasjonen mellom krisesentrene og deres vertskommuner som til syvende og sist påvirker den hjelpen som skal gis til personer utsatt for vold og overgrep (Abrahamsson 1996:101,146).

Målgrupper for krisesentertilbudet

I lovforslaget § 1 har departementet definert målgrupper for krisesentrene for å være både menn og kvinner utsatt for vold i nære relasjoner. Ifølge det presenterte lovforslaget om lovfestingen av krisesentertilbudet har 93 menn overnattet på krisesentrene i 2007. Ifølge Smaadahl er dette ”bare tull, for det var ikke 93 menn. Flesteparten av dem var barn”.

Med bakgrunn i dette og i den friheten som kommunene har fått som følge av lovforslaget er Smaadahls frykt at menn og kvinner blir samlokalisert:

”Det vi frykter er jo at hvis kommunen skal få bestemme til å ha tilbud til en mann eller to, så dytter vi det over, helt sikkert....”.

Dette argumentet kan analyseres i lys av det naturlige perspektivet ved å si at Smaadahl mener kulturen, nemlig kvinnefellesskapet, og solidariteten svekkes ved samlokalisering av menn og kvinner. Denne kulturen har kjempet mot det dialektiske forholdet mellom menn og kvinner. Å samlokalisere menn og kvinner går imot krisesentrenes egen kultur, hvor krisesentrene blir assosiert med et sted av kvinner, for bare kvinner. Å hjelpe, samt å føle solidaritet med voldsrammede kvinner, har dannet grunnlag for krisesentrenes tankemåte, hvordan de fortolker kvinners situasjon, og hvordan de ser på andres atferd, og i dette tilfellet menn. Denne kulturen, samt feminist-perspektivet som organisasjonen ser på vold mot kvinner i lys av, har dannet en inneforstått kunnskap og væremåte som gjør at interaksjonen med

andre kjønn (menn) ikke kan fungere. Kvinnefellesskapet er også blitt et symbolsk fellesskap som gjør at kvinner på krisesentrene kan kommunisere og forstå hverandre. Kvinnefellesskapet har ut fra et naturlig perspektiv dannet grunnleggende verdier og forutsetninger som det ikke kan stilles spørsmål ved (Greve 1995:290). Solidaritetstanken, det å ivareta bare det ene kjønnets interesser, vil bli endret som følge av samlokalisering og dette har påvirket Sekretariatets holdning til lovforslaget.

Sekretariatet har som formål å beskytte sin egen kultur, derfor sier Smaadahl at : *”Vi ønsker ikke at menn skal bo blant annet på krisesenter for kvinner. Vi ser ikke at dette lar seg gjennomføre. Vi ønsker ikke å diskriminere menn”*.

I lys av dette kan vi si at Smaadahl mener kulturen som er limet i organisasjonen er truet av lovfestingen, som har til hensikt å gi menn et krisesentertilbud på lik linje med kvinner. Men det betyr ikke at Sekretariatet er imot å ha menn på krisesentrene. Så lenge det ikke finner sted interaksjon mellom menn og kvinner som kan true solidaritetstanken og kvinnefellesskapet, altså kulturen, kan menn være på krisesentrene. *”Krisesentret i Nord-Østerdal har siden 1993 vært det eneste sentret som har gitt tilbud til menn.... (..) fra 1. januar 2008 har krisesentret besluttet å stenge dørene for menn. Dette begrunnes med at det etter hvert ble store problemer med å blande kjønn på krisesentret. Særlig problematisk ble det for muslimske kvinner å oppholde seg sammen med ukjente menn i samme lokaler”* (Krisesentersekretariatets hørings svar: Forslag om lovfesting av krisesentertilbudet 2009:2).

Sett fra et naturlig perspektiv kan dette analyseres slik at ulike kulturer og en vag holdning til menn, slik som Sekretariatet har pekt på ovenfor, har skapt og vil skape problemer for voldsrammede kvinner, fordi de ikke føler seg frie i sin egen kultur innenfor kvinnefellesskapet. Av den grunn anbefaler Sekretariatet at tilbudet til menn og kvinner skal være egne tiltak og at de ikke skal utføres av de samme personene. Dette er en mer rasjonell måte å se på den virkelige målsettingen med å ha krisesentrene, som er forståelse for kvinners situasjon, gjensidig støtte, utveksling av mestringsstrategier og hensynet til barn (Krisesentersekretariatets hørings svar:

Forslag om lovfesting av krisesentertilbudet 2009:3). Da jeg spurte Smaadahl om menn kunne jobbe på krisesentrene og hva de eventuelt skulle jobbe med, sa hun: ”vi har lekeonkler og vaktmestere”.

I sitt hørings svar peker Sekretariatet på FN og Europarådets anbefaling om å ikke samlokalisere menn og kvinner. Dette kan i lys av det åpne perspektivet analyseres slik at organisasjonen vil bruke regjeringens viktige omgivelser til å ikke gå inn for samlokalisering av begge kjønn. Regjeringen er avhengig av både FNs og Europarådets legitimitet siden de er viktige internasjonale organisasjoner i arbeidet for å verne om menneskerettighetene.

Smaadahl fortsetter og sier at ”Kvinner har jo ofte startet et sosialt tiltak fordi man har sett et samfunnsproblem som ikke staten har gått inn for og tatt ansvar for. Også gjennom prosessen har staten etter hvert gått inn og bidratt med penger og dermed også stilt større krav. Og til slutt blir man på en måte institusjoner hvor staten legger føringer fordi de betaler det hele. Og det er det som skjer, og vi må svelge noen kameler i denne prosessen”

Sett i lys av det åpne perspektivet har staten, som en viktig del av omgivelsene for krisesentrene, øvet press på krisesentrene. Det har blitt stilt krav til dem om å ha faste arbeidstakere, noe som har ført til endringer i organiseringen (strukturen) for å få omgivelsens legitimitet. Krisesentrene har måttet rette seg etter kravene fra staten for å opparbeide seg tillit, noe som har vært nødvendig for å få finansieringen i boks. Slike endringer kan eksempelvis være det at krisesentrene med tiden har gått fra å ha flat organisasjonsstruktur til å få en mer hierarkisk struktur. Dette kan forklare det økende tallet på daglige ledere ved krisesentrene. Mens kun 24 prosent av krisesentrene hadde daglige ledere i 1986, har dette tallet steget til 68 prosent i 2007. Med dette har også antallet daglige ledere med høyere utdanning gått opp.

Smaadahl begrunner dette med at ”når man blir arbeidstaker så kreves det jo at man må følge arbeidsmiljøloven. Og da må man formalisere ansvar og plassere det”.

Her ser vi at den hierarkiske strukturen som Sekretariatet har fått er en konsekvens av omgivelsenes krav til krisesentrene om å formalisere ansvar og arbeidsdeling (Greve 1995:131).

Konsekvensen av å formalisere ansvar på krisesentrene har ikke bare vært innføringen av en mer hierarkisk organisasjonsstruktur. Smaadahl mener det også har gjort at *”våre premisser blir visket bort. For vi får ikke lov bare å drive på våre premisser, og det kan jo være sånn i et samfunn hvor vi får 200 millioner til å drive krisesentrene, så det hadde vært merkelig om det ikke hadde vært noen føringer, kontroll av oss, på en måte”*.

Myndigheter og kommuner som to viktige omgivelser for krisesentrene har ført til viktige endringer i krisesentrene. Som jeg allerede har vært inne på, har overgang til faste ansatte, overgang fra flat struktur til fordel for en mer hierarkisk struktur, samt å gi avkall på *”våre premisser”* vært endringer som har vært som *”kameler å svelge”* for Sekretariatet.

Ut fra det åpne perspektivet kan dette forstås slik at krisesentrene er ressursavhengige av kommuner og staten. Her forsøker Sekretariatet gjennom ulike strategier og tilpasninger til sine omgivelser å sikre legitimitet for å kunne få nok økonomiske ressurser. Om Sekretariatet ikke sikrer omgivelsens legitimitet vil det føre til betydelige problemer for organisasjonen, som for eksempel at staten ikke lenger vil finansiere sentrenes utgifter.

På grunn av at staten og kommunene med tiden har påført krisesentrene betydelige endringer, mener Sekretariatet at dersom lovforslaget forblir kjønnsnøytral vil kommunene påtvinge samlokalisering av kvinner og menn. Dette er noe Smaadahl ikke vil, og kan heller ikke inngå komprisser om.

Som et resultat av denne tilpasningsstrategien, samt krisesentrenes ressursavhengighet, blir kontroll og føring en del av omgivelsenes krav til videre finansiering. Her skapes det et nettverk av makt- og avhengighetsforhold. I dette samspillet mellom Sekretariatet og staten, vinner staten mer enn Sekretariatet, fordi maktforholdet mellom dem er ujevnt fordelt. Staten har sikret seg mer kontroll, og Sekretariatet har gitt avkall på mange av sine standpunkter etter press fra omgivelsene, altså som Smaadahl sier: *”Så våre premisser, de blir visket bort. For vi*

får ikke lov bare å drive på våre premisser” (Abrahamsson m. fl. 1996:174; Greve 1995:68; Scott 2003:19)

Selv om Sekretariatet innrømmer å ha endret struktur etter press fra omgivelsene, er det enkelte ting som Smaadahl mener de ikke har gitt avkall på, og det er de motstandsdyktige mot å endre. *”Vi har hatt en ganske sterk ideologi i vårt arbeid....Vi har stått sammen om de ideologiske perspektivene, og sett på vold mot kvinner og undertrykking av kvinner som en del av strukturene”.*

I lys av det naturlige perspektivet kan vi si at ideologien også har blitt en kultur for Sekretariatet som påvirker deres holdninger og trossystemer, som igjen påvirker deres beslutninger og adferd. Det å ikke ha menn inn på krisesentrene er en viktig del av Sekretariatets ideologi, nemlig at krisesentrene er et sted av kvinner for bare kvinner og at menn har adgangsforbud. Av den grunn reagerer Sekretariatet så sterkt på formuleringen av en kjønnsnøytral lov. Ideologien har gjort at Sekretariatets måte å tenke på, oppfatte og reagere på lovfestingen av krisesenterilbudet er forskjellig fra Forbundets.

Sekretariatets framtid som paraplyorganisasjon

Men Smaadahl er ikke bare bekymret for samlokalisering av menn og kvinner. Hun er også redd for at innholdet i tilbudet skal svekkes, og ikke minst frykter hun for Sekretariatets framtid som en paraplyorganisasjon.

Smaadahl frykter at med lovfestingen av krisesentertilbudet *” kommunen sier til de som betaler medlemskap i og med at kommunen skal godkjenne budsjettene, det kutter vi, dere behøver ikke å være medlem i Sekretariatet for eksempel.... (..) og at den pådriverrollen vi har hatt i mange år vil forsvinne”.*

Sett i lys av et rasjonelt perspektiv ser Smaadahl på organisasjonen som et instrument som skal ha som mål å støtte kvinnene slik at de blir bedre rustet til å møte de utfordringer som vil komme etter at opphødet på krisesentret er over. Sekretariatet er en politisk rasjonell aktør som jobber politisk for å fremme likestilling mellom menn

og kvinner, derfor frykter Smaadahl at det kvinnepolitiske arbeidet vil utvannes og forsvinne. Smaadahl tenker rasjonelt og mener at oppløsning av Sekretariatet som en paraplyorganisasjon framover i tid vil føre til et dårligere tilbud enn det som tilbys i dag (Rossvær 1987:124).

Smaadahl mener at Sekretariatet som en paraplyorganisasjon er et godt redskap for at så ikke skjer.

Samtidig kan Sekretariatets negative holdning til lovfestingen være en måte å sikre sin egen overlevelse på (Scott 2003:83). Scott hevder at organisasjoner kan ofte bli et mål i seg selv. I lys av det naturlige perspektivet er endring en treg prosess. En slik endring, det å oppløse Sekretariatet som en paraplyorganisasjon, vil ikke organisasjonen akseptere. For å sikre sin egen overlevelse har Sekretariatet tatt denne debatten opp med sine medlemmer og ifølge Smaadahl: *"er alle i sekretariatet enige om at sekretariatet som paraplyorganisasjon ikke må forsvinne"*.

I kampen for å sikre sin egen framtid som en paraplyorganisasjon, oppstår det konflikt mellom Sekretariatet og departementet. Ifølge Smaadahl, *"altså målet er å lage masse bråk"*. Men i denne kampen som handler om overlevelse, gjør organisasjonen mer enn å lage masse bråk. Smaadahl sier at *"når regjeringen sier at ROSA-prosjektet som både justisministeren og denne regjeringen sier at det skal videreføres, så er ROSA vårt prosjekt og vårt tiltak og det skal bli permanent. Legger de ned sekretariatet, så legger de ned ROSA, fordi vi eier hele de prosjektene vi har satt i gang. Da må staten kanskje komme og finansiere oss"*.

Ut fra et rasjonelt perspektiv betraktes Sekretariatets negative holdning til lovfestingen som en motsetning mellom interesser. Med interesse menes det her at noe er til fordel for eller nytt for en aktør. Sekretariatet har interesse av å overleve. ROSA-prosjektet er av en slik karakter at både departementet og Sekretariatet har nytte av å videreføre det. Det er Sekretariatet som eider ROSA-prosjektet, dermed vil organisasjonen i denne konflikten bruke sitt eierskap til å utøve press over departementet ved å si at legger du meg ned, legger du også ned ROSA-prosjektet. Her ser vi at Sekretariatet har makt over noe som departementet ønsker å videreføre (Abrahamsson m. fl. 1996:118). Greve (1995:64) kaller dette for en bufferstrategi.

Gjennom en slik strategi prøver Sekretariatet å redusere usikkerhet ved kontroll over noe som her er ROSA-prosjektet. Kontroll her vil si eierskap. På denne måten vil organisasjonen lettere nå sitt mål, som er å sikre sin egen overlevelse. Lederen for Sekretariatet er optimist, og sier at hvorfor ikke, staten finansierer jo Human Rights Service.

Avslutningsvis kan man si at Smaadahl i motsetning til Karlsen har en mer rasjonell tilnærming på kulturproblemer som kommer til å oppstå ved å samlokalisere menn og kvinner som følge av lovfestingen av krisesentertilbudet. Derfor mener Smaadahl at problemene kommer til å øke heller enn å minske dersom lovforslaget blir vedtatt slik det har blitt presentert.

Kapittel 8: KONKLUSJON

Hensikten med denne oppgaven har vært å studere hvorfor Forbundet og Sekretariatet har motstridende holdninger til lovfesting av krisesentertilbudet, og hvilke faktorer som ligger bak dette?

Oppgavens fjerde kapittel redegjorde for to forskjellige paraplyorganisasjoner, Forbund og Sekretariatet. Dette har vært viktig blant annet for å forstå paraplyorganisasjonenes holdning til lovfestingen av krisesentertilbudet.

I denne studien har jeg gått kvalitativt til verks for ikke bare å identifisere, men å bidra til kunnskapsakkumulasjon av årsakene for paraplyorganisasjonenes forskjellige holdninger til å lovfeste krisesentertilbudet.

8.1 De viktigste funnene

Forbundet hadde en mer rasjonalistisk holdning, da organisasjonen mente at dagens krisesentersituasjon er preget av uformell makt, og at arbeidsoppgavene på krisesentrene ikke er standardiserte eller differensierte. Det er heller ikke noen form for arbeidsdeling eller noen normative teorier for hvordan arbeidsoppgaver bør løses på krisesentrene. Fraværet av de nevnte punktene har ifølge Forbundet dannet grobunn for en enorm konflikt innad i krisesentrene. Det har ført til at hver av de 51 krisesentrene selv bestemmer hvilken hjelp som skal gis og hvordan. I praksis betyr det at en kvinne som besøker krisesenteret i Trondheim, får et helt annet tilbud enn en kvinne som besøker krisesenteret i Hamar.

Karlsen mente også at lederne er uklare, og de som har en lang tid bak seg på krisesentrene har vanskelig for å høre på lederne.

Forbundet har stilt seg positiv til planen om å lovfeste krisesentertilbudet i håp om å få slutt på de problemene som krisesentrene har måttet leve med i alle disse årene. Men det er ikke alt i lovforslaget som Forbundet er tilfreds med. Det gjelder spesielt

den friheten kommunen har fått til å utforme krisesentertilbudet etter sitt ønske og lokale forhold. Til tross for uenighet på dette område, mente Karlsen at vi har et demokratisk system og dersom det blir flertall for lovforslaget slik som det foreligger, må vi bare godta det.

Sekretariatet har vært kritiske til å lovfeste krisesentertilbudet og deres negative holdning til planen har vært farget av mer ideologiske grunner.

Sekretariatet mener at lovforslaget har et kjønnsnøytralt perspektiv, i kontrast til organisasjonens syn på hvem krisesentertilbudet skal gjelde for.

En kjønnsnøytral lov vil åpne dørene for å ha menn inn på krisesentrene noe som er imot deres kultur, som bygger på kvinnefellesskapet, solidaritet med kvinner, og det å stille seg på kvinners side og tro på kvinners forklaring.

Sekretariatet liker heller ikke den friheten kommunene har fått til å organisere krisesentertilbudet slik det passer dem, fordi det kan bety slutten for organisasjonen.

De faktorene som ligger bak paraplyorganisasjonenes forskjellige holdninger til lovfestingen av krisesentertilbudet, ser ut til å være både ideologiske og organisatoriske faktorer.

Ideologiske faktorer er det at Sekretariatets ideologi ikke kan akseptere samlokalisering av kvinner og menn fordi det regnes med at med en slik samlokalisering vil det bli opprettet en maktrelasjon som ligner den som er årsaken til at vold mot kvinner eksisterer. Organisatoriske faktorer er Sekretariatets frykt for sin egen framtid som organisasjon og som talerør for voldsrammede kvinner.

I motsetning til Sekretariatet er Forbundet ikke så ideologisk orientert. Det som ligger bak Forbundets positive holdning til lovfestingen av krisesentertilbudet er mer av organisatoriske faktorer, som manglende grad av arbeidsdeling, kompetanse, spesialisering og diffust lederskap.

8.2 Paraplyorganisasjonenes framtidsutsikter

Fraværet av et overordnet organ for krisesentrene i alle de 30 årene har skapt behovet for de to paraplyorganisasjonene for å representere sine medlemssentres interesser. Med bakgrunn i lovfestingen av krisesentertilbudet hadde jeg stilt følgende spørsmål:

- ❖ *Vil lovfesting av krisesentertilbudet bety slutten for Forbundet og Sekretariatet som paraplyorganisasjoner for sine medlemmer? Om det skulle være tilfellet, kan det være slutten på 27 års splittelse i krisesenterbevegelsen?*

Sekretariatet var som vi så veldig bekymret for dette, spesielt når kommunene har fått stor frihet til å bestemme organiseringen av krisesentertilbudet etter eget behov og med bakgrunn i lokale forhold. Smaadahl fryktet at kommunene ikke godtar at krisesentrene betaler for medlemskap i paraplyorganisasjonene.

Sekretariatet er klar over at det er stor fare for at organisasjonen kan være på sine siste dager, og derfor hadde organisasjonen drøftet dette temaet spesielt med sine medlemsentre. Ifølge Smaadahl var alle hennes 34 medlemsentre enige om at sekretariatet som paraplyorganisasjon ikke må forsvinne selv om det blir et lovfestet tilbud.

Men Sekretariatet har egentlig lite å være bekymret for, fordi organisasjonen helt siden 2005 har arbeidet og bygget ut prosjekter som staten har gått inn for å finansiere. For eksempel eier Sekretariatet ROSA-prosjektet som regjeringen har brukt mye ressurser på. Sekretariatet bruker ROSA-prosjektet som et slags pressmiddel mot staten for å sikre sin egen overlevelse når Smaadahl sier at *”Legger de ned Sekretariatet, så legger de ned ROSA, fordi vi eier hele prosjektet vi har satt i gang”* (Smaadahl 2008 [intervju]).

Lederen for Sekretariatet er optimist, og sa hvorfor ikke, staten finansierer jo Human Rights Service. Uansett vil Sekretariatet ikke akseptere tanken om at organisasjonen skal opphøre som følge av lovfestingen. Dette kan analyseres slik å si at Sekretariatets hovedmål er å oppnå full likestilling mellom menn og kvinner, som

organisasjonen presenterer som en løsning for at vold mot kvinner ikke skal eksistere lenger.

Når det gjelder Forbundets framtid som en paraplyorganisasjon ser det veldig mørkt ut. For Karlsen var krisesentrene ikke et verktøy for å fremme likestilling mellom menn og kvinner. Tvert imot mener Karlsen at krisesentrene bare er et redskap som kan hjelpe voldsutsatte kvinner til å ta kontroll over sitt liv.

Og når Staten kommer inn i bildet og vil lovfeste krisesentertilbudet og pålegge kommuner en plikt til å ha eller støtte et krisesentertilbud til voldsrammede personer, vil Forbundet ha nådd sitt ultimate mål, og organisasjonen behøves ikke lenger. Den kan derfor avvikles.

Organisasjonens framtid har av den grunn ikke blitt særlig fokusert på, verken av ledelsen eller av dens medlemssentre. Dette har Forbundet heller ikke pekt på i sitt hørings svar, noe som Sekretariatet har vært tydelige med å påpeke. I en så viktig prosess, som avgjør organisasjonens skjebne, har Forbundets medlemssentre allerede begynt forhandlinger med sine kommuner om hvordan hjelpetilbudet bør organiseres. Ledelsen har også akseptert dette og allerede begynt å videreutdanne seg. Med bakgrunn i dette vil svaret på spørsmålene være:

Sekretariatet som en organisasjon kommer til å overleve selv om det blir et lovfestet krisesentertilbud, mens Forbundet kommer til å oppløses, fordi organisasjonen har nådd sitt ultimate mål, og ingen i organisasjonen er heller villige til å kjempe for organisasjonens framtid.

Krisesenterbevegelsen har vært enige om at vold mot kvinner var et sosialt problem. Men hvordan dette problemet skulle defineres skapte grobunn for splittelsen som har eksistert blant krisesentrene helt siden 1982. Det var altså to ulike måter å definere problemet på, som krevde to vidt forskjellige løsninger. En slik uenighet kan også spores tilbake til fraværet av et overordnet organ som kunne definere vold mot kvinner og som alle krisesentrene kunne rette sine aktiviteter etter. Dette har også ført til at krisesentrene har utviklet seg forskjellig når det gjelder kompetanse, kvalitet og

tilgjengelighet. Lovfestingen av krisesentertilbudet pålegger krisesentrene å rette sine aktiviteter etter det som blir lovpålagt. Det åpner dessuten for mer kontroll, spesialisering og standardisering av arbeidsoppgaver.

Når kommunene overtar ansvaret for finansieringen og driften av krisesentrene, vil det endre paraplyorganisasjonenes rolle noe som kan bety slutten for en splittelse som har eksistert blant krisesentrene i 27 år.

8.3 Oppsummering, videre forskning og sluttord

Avslutningsvis vil jeg ta for meg en kort oppsummering av metode, innhold av intervju og intervjusituasjonene, videre forskning og sluttord.

Oppsummering

Denne studien hadde som formål å avdekke paraplyorganisasjonenes ulike holdninger og refleksjoner angående den planlagte lovfestingen av krisesentertilbudet. Tidsperioden for denne lovfestingen gjelder fra 2003, da kvinnevoldsutvalget anbefalte å lovfeste krisesentertilbudet i forbindelse med at finansieringsordningen skulle endres. Prosessen er enda ikke avsluttet, ettersom lovforslaget er sendt ut på høring.

I valget mellom kvantitativ og kvalitativ metode valgte jeg den siste av ulike grunner. Datainnsamlingsmetoden var dybdeintervju med lederne for paraplyorganisasjonene. Intervjuene hadde preg av uformell struktur hvor tema var bestemt på forhånd. Det hadde sitt fortrinn når det gjelder frihet og fleksibilitet for å få frem dybden i fenomenet man har som forskningsfokus. Denne metoden var naturlig å velge framfor en kvantitativ metode i denne studien. Thagaard (2003) sin betegnelse av tilnærmingen som et subjekt-subjekt forhold henspiller til interaksjonen mellom informant og forsker i datainnsamlingene, og egen rolle i denne prosessen var preget av nærhet, modning og egne refleksjoner basert på tidligere faglig kunnskap. Disse faktorene finner man igjen hos Kvale (1997). Egne refleksjoner, modning og utvikling jeg opplevde fra første intervju til det siste intervju, og den modning jeg opplevde fra jeg bare hadde rådata foran meg til analysene var gjennomført. Dette er i så måte en naturlig del av den kvalitative tilnærmingen, da forskeren har en nærhet til dataene på en annen måte enn ved kvantitativ datainnsamling og behandling (Kvale, 1997).

I forbindelse med en intervjusituasjon er det av sentral betydning å nevne muligheten for at informantene kunne ha gitt svar som de trodde var ønskelige. Dette kalles for

Rosenthal-effekt utforsket av den amerikanske psykologen (Ellefsen 2004:56). Han mente at det å vite å bli forsket på kan ha effekt på resultatene ved at informantene gir andre svar enn det de ville ha gjort under andre omstendigheter. I den foreliggende studien ble det ventet med å sette på diktafonen en stund etter informasjonen og informert samtykke var gjennomgått. Når det gjelder mine informanter i denne studien, vil jeg si at det var minimal risiko for at de skulle svare det de trodde var ønskelig, ettersom begge lederne var profilerte personer som arbeidet offentlig mot vold mot kvinner og som formelt skulle gi svar på deres syn på planen om å lovfeste krisesentertilbudet. Grad av pålitelighet i forbindelse med intervjuet og intervjusituasjonen byr som nevnt på større utfordringer enn ved kvantitativ forskning. Med tanke på den nærheten og utviklingen av gjensidig tillit mellom forskeren og den enkelte informant, kan man stille spørsmål om nøyaktig like svar hadde fremkommet ved gjentakelse. Svaret på dette spørsmålet er et ubetinget ja.

I den korte redegjørelsen av analyseprosessen i metodekapitlet, ligger gyldigheten av tolkningen av rådataene. Det ble hensiktsmessig brukt en metode hvor analysen fortløpende ble illustreret og kommentert med utsagn og sitater fra intervjuene som ble gjort med lederne for paraplyorganisasjonene.

I analysekapitlet er studiens funn presentert og det er blitt diskutert hvorfor Forbundet og Sekretariatet har motstridende holdninger til lovfesting av krisesentertilbudet. Og hvilke faktorer ligger bak dette?

Vold mot kvinner er et sosialt problem fordi det er et resultat av menneskelig samkvem og fordi det har klare negative konsekvenser spesielt for de som rammes og for samfunnet som helhet. Grunnen til at staten tidligere ikke så på vold mot kvinner som et sosialt problem, er at volden var usynlig. Ut fra et teknisk rasjonelt perspektiv var staten konstituert kun for å løse synlige sosiale problemer, noe vold mot kvinner ikke var.

Selv om kvinnebevegelsen jobbet for å gi nødvendig hjelp til voldsrammede kvinner, vurderte bevegelsen også hva som måtte gjøres for å hindre vold mot kvinner. Plattformen som ble vedtatt i Tromsø i 1982 så på vold mot kvinner fra et feministisk

perspektiv. Fra dette perspektivet ble kvinner sett på som mulige voldsofre ut fra sitt kjønn, og menn ble stemplet som mulige hensynsløse overgripere. Men ikke alle krisesentre var enige i dette. Krisesentrene i Follo, Telemark og Kristiansand så på vold fra et integrert perspektiv og mente at både menn og kvinner kan være ofre og voldsutøvere.

To ulike måter å se på vold mot kvinner på som krevde to vidt forskjellige løsninger skapte grobunn for en splittelse som skjedde formelt først i 1991 med etableringen av Forbundet.

Forbundets holdning har vært farget av mer organisatoriske faktorer som manglende grad av arbeidsdeling, spesialisering og formalisering av ansvar på krisesentrene, samt medarbeidernes manglende kompetanse og kvalitet i arbeidet med å bistå voldsrammede personer. Forbundets holdning har sprunget ut fra et rasjonalistisk perspektiv som håper at lovfestingen kan bringe kompetanse og kvalitet inn på krisesentrene, og som resultat av dette vil krisesentrenes arbeid bli spesialisert og ansvar bli formalisert. Endring i struktur, organisering av arbeid og ledere med riktig kompetanse vil ut fra Forbundets holdning gjøre krisesentrene mer enhetlige og rasjonelle aktører i arbeidet med å bistå voldsrammede personer.

I kontrast til Forbundet har Sekretariatets negative holdning til å lovfeste krisesentertilbudet vært farget av mer organisatoriske, ideologisk-prinsipielle og politiske faktorer. Sekretariatet benekter ikke manglende kompetanse, arbeidsdeling og formalisert ansvar i krisesentrene, men organisasjonen setter spørsmålsteget ved i hvor stor grad den planlagte lovfestingen vil gjøre slutt på krisesentrenes eksisterende problemer. Med organisatoriske faktorer menes det her at Sekretariatet frykter for sin egen framtid dersom kommunene får frihet til å organisere krisesentertilbudet etter eget ønske. Sekretariatets holdning kan sies å være farget av et naturlig perspektiv hvor organisasjonen nærmest er blitt et mål i seg selv og gjerne vil kjempe for å overleve. Den friheten som lovforslaget har gitt kommunene kan også åpne for samlokalisering av menn og kvinner med tanke på økonomiske og administrative utgifter ved å opprette egne krisesenter for menn. Av ideologiske grunner er Sekretariatet imot dette. Grunnen er at kvinner er fanget i et system hvor menn har

fått tildelt mer makt økonomisk, politisk, kulturelt og religiøst, slik at kvinner bevisst undertrykkes. Samlokalisering av menn og kvinner, og det å ha menn som ansatte på krisesentrene for å ha samtaler med voldsrammede kvinner, ser Sekretariatet på som å sette kvinner under samme hierarkisk system i krisesentrene. Sekretariatet tenker rasjonelt i forbindelse med kulturkonflikten som kommer til å oppstå som følge av samlokalisering av kvinner og menn.

Men det betyr ikke at paraplyorganisasjonene ikke er enige på enkelte punkter i lovforslaget. Begge er enige om at kommunene ikke bør ha finansieringsansvaret, og igjen av ulike grunner. For eksempel frykter Forbundet at kommunene i kampen for å spare penger strammer krisesentrenes budsjett, noe som kan føre til langt dårligere tilbud enn dagens. Sekretariatet frykter at kommunene vil sette krisesentrene på anbud og at tilbudet kan bli svekket. I tillegg frykter Sekretariatet at kommunene sier til krisesentrene at de ikke får penger for å være medlem av paraplyorganisasjonene. Men slike enigheter på enkelte punkter er ikke av så stor betydning, og det har heller ikke effekt på paraplyorganisasjonenes mer felles og ensartet holdning til lovfestingen av krisesentertilbudet.

Videre forskning

Studiens fokus var paraplyorganisasjonenes holdning til lovfestingen av krisesentertilbudet. Studien har frembrakt ny kunnskap om hvorfor paraplyorganisasjonene hadde ulike holdninger til lovfestingen av krisesentertilbudet. Det ble klart at paraplyorganisasjonenes holdninger var farget av både organisatoriske, ideologiske og økonomiske faktorer. På et punkt mente paraplyorganisasjonene at tilbudet kan bli dårligere dersom kommunene skulle overta finansieringsansvaret av krisesentrene. Kommunene hadde allerede mange oppgaver å ta seg av og som praksisen viser er det noen oppgaver som blir prioritert framfor andre oppgaver. Kommunens inderlige ønske om å spare penger kan dessuten føre til innstramning av krisesentrenes budsjetter og dermed et langt dårligere tilbud.

Det som i ettertid kan forskes videre på er nettopp dette. Etter at lovforslaget er satt i kraft og etter at kommunene har overtatt ansvaret kan man gå inn å forske på hvordan tilbudet til voldsrammede kvinner har blitt. Har det funnet sted forbedringer eller har det gått i negativt retning, slik paraplyorganisasjonenes ledere hevdet? Var deres argumenter rasjonelle eller irrasjonelle? I hvor stor grad har Barne- og likestillingsdepartementet klart å nå målsetningene som har vært drivkraften bak lovfestingen av krisesentertilbudet?

Man kan da foreta en spørreundersøkelse om hvordan utviklingen har vært blant både ansatte og daglige ledere ved et representativt utvalg av krisesentrene. I tillegg kan man intervjuer beboere på krisesentrene om hvordan de opplever tilbudene på krisesentrene i kjølvannet av lovfestingen.

Sluttord

Oppstarten av krisesentrene for kvinner og deres barn, og det politiske pådriverarbeidet for et liv uten vold, er uten tvil de viktigste sosialpolitiske tiltakene som har blitt gjennomført for kvinner utsatt for vold etter den andre verdenskrigen. Likevel har bevegelsen ikke fått sin historie skrevet.

Den pågående prosessen som har blitt satt i gang for å lovfeste krisesentertilbudet er kanskje starten på et slikt arbeid?

Den splittelsen krisesenterbevegelsen opplevde i 1982 og som forårsaket dannelsen av to paraplyorganisasjoner som i dag representerer 49 av landets 51 krisesentre, har vært som et sår for bevegelsen som har hatt vanskelig for å gro. Å lovfeste krisesentertilbudet har vært som å strø salt i et gammelt sår. Lovfestingen har vekket opp gamle følelser som har ligget som en ulmende vulkan godt gjemt i krisesenterbevegelsen i over 27 år.

Jeg er enig med både Dery og Lindblom innenfor det politisk rasjonelle perspektivet som mente at ingen problemer har en løsning engang for alltid. Dery mente at problemdefinering ikke har noe slutt punkt, fordi stadig nye fakta, nye

handlingsalternativer og nye muligheter for handling dukker opp. Lovfestingen kommer altså til å pålegge kommunene plikt til å støtte et krisesentertilbud og sikre krisesentrene en mer forutsigbar tilgang på økonomiske midler, men andre problemer kan dukke opp for krisesentrene, som både Smaadahl og Karlsen har pekt på. Problemer kan være å legge krisesentrene på tilbud slik at aktører som gjør jobben billigere kan overta driften av krisesentrene, eller det kan være å inkludere andre brukergrupper i det som i dag er krisesentrenes faktiske brukergrupper. Disse kan svekke krisesentrenes tilbud til hjelpetrengende kvinner og deres barn. Linblom mente også at det ikke vil finnes en endelig løsning på sosiale problemer, men at man kun kan forbedre situasjonen. Lovfestingen kommer altså til å forbedre situasjonen for krisesentrene på enkelte områder, for eksempel blir tilgangen på økonomisk midler forutsigbar. Hvort stor støtten blir, er et spørsmål som tiden framover vil gi svar på. Men den kan ikke få slutt på alle problemene slik Karlsen og Smaadal hevdet.

Til slutt er det verdt å si at lovfestingen av krisesentertilbudet ikke kommer til å få slutt på krisesentrenes økonomiske, organisatoriske og strukturelle problemer. Uansett hvilken holdning paraplyorganisasjonene måtte ha til lovfestingen av krisesentertilbudet, har krisesenterbevegelsen med lovfestingen skrevet sin historie både nasjonalt og internasjonalt.

Litteraturliste

- Abrahamsson, B. A. J. (1996). *Organisajon: Om å beskrive og forstå organisasjoner*. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag.
- Andersen, S. S. (2005). *Case- studier og generalisering*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Bacchi, C. L. (1999). *Women, policy and politics : the construction of policy*. London: Sage.
- Bakka, E. F. (1987). *Organisasjonsteori*. Larvik: Bedriftsøkonomenes Forlag.
- Bardach, Eugene (1981). *Problems of problem Definition in Policy Analysis*. In *Research in Public Policy Analysis and Managment*, Edited by John P. Cresine, vol- 1, pp. 167- 71. Greenwich, Conn.: Ai Jai.
- Befrin, E. (2007). *Forskningsmetode med etikk og statistikk*. Oslo: Samlaget.
- Buvik, K (2001). *Feminisme gjennom to generasjoner- en sosial bevegelse i endring*. Oslo: Universitetet i Oslo, Institutt for sosilogi. Hovedoppgave.
- Christensen Tom, P. L. (2004). *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Dalen, D. (2004). *Intervju som forskningsmetode: en kvalitativ tilnærming*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Dalland, O. (1997). *Metode og oppgaveskriving for studenter*. Oslo: Universitetsforlaget As.
- Dery, D. (1984). *Problem Definition in policy Analysis*. Kansas: University Press og Kansas.
- Elbjørg Gui,S, Anneke Leenheer(2005). *Studieguide: Organisasjonsteori*: Sandvika: BI Nettstudier.
- Ellefsen, Marianne Å (2004). *Organisasjonskultur og kulturendringer- en kvalitativ studie*. Universitetet i Bergen.
- Erik Døving, Å. J. (2005). *Organisasjonsteori på Norsk*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Everrett, I. F. (1997). *Hovedoppgave- Hvordan begynne og fullføre?* Oslo: Tano Aschehoug.

- Flaa Paul, R. G. (1986). *Innføring i organisasjonsteori*. Oslo- Bergen- Trondheim-Tromsø: Universitetsforlaget.
- Greve, A. (1995). *Organisjonssteori- nyere perspektiver*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Halvorsen, K. (2001). *Sosiale problemer: En sosiologisk innføring*. Oslo: Fagbokforlaget.
- Hernes Helene, L. L. (2002). *DRØMMEN OM: EN RAPPORT OM UTENLANDSKE KVINNER, GIFT MED NORSKE MENN*. Oslo: Krisesentersekretariatet.
- Huvik, K. (2001). *Feminisme gjennom to generasjoner- En sosial bevegelse i endring*. Oslo: Universitetet.
- Høgskolen i Ålesund (2005). *Handlingsplan for funksjonshemmede studenter*. Ålesund.
- Inger Furseth, E. L. (1997). *Hovedoppgaven: Hvordan begynne og fullføre*. Oslo: Tano Aschehoug.
- Jonassen, w. (1987). *Vennetjeneste eller offentlig tiltak? En analyse av organisering og drift av krisesentrene*. Oslo: NIBR (Rapport 1987:10).
- Jonassen, W. F. Eidheim. (2001). *Den gode vilje: Mishandlede kvinners erfaringer med hjelpeapparatet*. Oslo: NIBR (PLUSS-SERIE 1-2001).
- Jonassen, W. H, S. (2008). *Kunnskap- kvalitet- tilgjengelighet: En nasjonal utredning om krisesentrenes kompetanse*. Oslo: Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress A/S.
- Jonassen, W., & Stefansen, K. (2003). *Ideologi eller profesjonstenkning? En statusrapport om krisesentrene*. Oslo: Høgskolen i Oslo, Kompetansesenter for voldsofferarbeid.
- Jørgen Frode Bakka, E. F. (2004). *Organisasjon og ledelse*. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag.
- Kalleberg, R. (1996). Forskningsopplegget og samfunnsforskningens dobbeltdialog. I H. Holter & R. Kalleberg (red). *Kvalitative metoder i samfunnsforskning* (s.26- 72). Oslo: Universitetsforlaget.
- Karlsen, W. (2007). *Hvem tjener på at det kommer et lovpålegg om krisesenterdrift i Norge? Norasenteret.no*. Tilgjengelig via FTP: www.norasenteret.no/hvem-tjener-paa-at-det-kommer-et-lovpaalegg-om-krisesenterdrift-i-norge.512134-80480.html

Kirkevold, M. (1992). *Sykepleierteori- analyse og evaulering*. Oslo: Ad Notam Gyldendal.

Krisesentersekretariatet. (16.08. 2007). *Etiske retningslinjer for krisesentrene tilknyttet Krisesentersekretariatet*. Tilgjengelig via FTP:

www.krisesenter.com/sekretariatet/etiske-retningslinjer.pdf

Krisesentersekretariatet. (2003). *Brukerstatistikk 2003*. Tilgjengelig via FTP:

www.krisesenter.com/statistikk/PDFdocs/Brukerstatistikk_2003.pdf

Krisesentersekretariatet. *Kort historikk om krisesenterbevegelsen i Norge*.

Tilgjengelig via FTP: www.krisesenter.com/materiell/k-historik/historik_hoved.html

Krisesentersekretariatet. (2007). *Krisesentersekretariatets etiske råd*. Tilgjengelig via

FTP: www.krisesenter.com/sekretariatet/Etiske_raad.pdf

Krisesentersekretariatet. (2004). *Krisesentrene i Norge: Statistikk fra 1992- 2004*.

Tilgjengelig via FTP: www.krisesenter.com/statistikk/PDFdocs/statistikk_fra_1992-2004.pdf

Krisesentersekretariatet. (2004). *Krisesentrenes ideologi*. Tilgjengelig via FTP:

www.krisesenter.com/sekretariatet/ideologi.html

Krisesentersekretariatet. (2006). *Minimumstandard for medlemssentrenes innhold og hjelpetilbud*. Tilgjengelig via FTP:

www.krisesenter.com/sekretariatet/Minimumsstandard-for-krisesentre06.pdf.

Krisesentersekretariatet. (2008). *Retten til et liv uten vold er et menneskeverd*.

Tilgjengelig via FTP:

www.krisesenter.com/aksjoner/Retten+til+et+liv+uten+vold+08.pdf

Krisesentersekretariatet. (2004-2008). *Statistikker*. Tilgjengelig via FTP:

<http://krisesenter.com/statistikk/statistikk.html>

Krisesentersekretariatet. (2007). *Tenke, ikke krenke*. Tilgjengelig via FTP:

www.krisesenter.com/aksjoner/tenke.pdf.

Krisesentersekretariatet. (1994). *Vedtekter for Krisesentersekretariatet*. Tilgjengelig

via FTP: www.krisesenter.com/sekretariatet/organisasjonsplan.pdf

Krisesentersekretariatet. *Vold mot kvinner- en definisjon*. Tilgjengelig via FTP:

www.krisesenter.com/materiell/voldDef/VoldMotKvinneDef.html.

Kvale, S (1997). *Det kvalitative forskningsintervju*. Oslo: Ad Notam Gyldendal AS.

- Kuhnle, S og Selle, P. (1990). *Frivillig organisert velferd: alternativ til offentlig?* Bergen: Alma Mater.
- Lien, L. K. (2006). *Rapportering fra krisesentrene*. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Lamvik Liv A, B (2006). *Organisasjonskultur og endringer: En studie av hvordan organisasjonskulturen i en diakonal stiftelse påvirkes ved endring og omstilling*. Handelshøyskolen i København. Masteroppgave.
- Leenheer, E. G. (2005). *Organisasjonsteori*. Oslo: Handelshøyskolen.
- Lindblom, C. E. (1980). *The Policy-making Process*. New Jersey: Yale University.
- Marthinsen, Hanne E. og Torjussen Unn, S. (2007). *Jeg skal vel ikke bo her resten av livet mitt? En kvalitativ undersøkelse om hvordan barn som har opplevd vold i nære relasjoner, ivaretas på krisesentre*. Oslo: Universitetet i Oslo, Institutt for spesialpedagogikk. Masteroppgave.
- Nisja, R. og Aslaksen, I. (1980). *Krisesentret for for voldtatte og mishandlede kvinner. En anayse av funksjoner og behov*. INAS rapport 80: 2, Oslo.
- Nordfjell, O. B. (2009). *Menn utsatt for vold i nære relasjoner – En vurdering av omfang og hjelpebehov sett i lys av*. Oslo: Reform – ressurscenter for menn.
- Norsk Krisesenterforbund. (04.04.2007). *Barn på krisesenter*. Tilgjengelig via FTP: www.norskkrisesenterforbund.no/hXGYCmwljW3f.1.idium.
- Norsk Krisesenterforbund. (2004). *Brosjyren "Krisesenteret - et tilbud til deg?"*. Tilgjengelig via FTP: www.norskkrisesenterforbund.no/filestore/komplettbrosjyremangesprk.pdf.
- Norsk Krisesenterforbund. (2007). *Medlemssentrenes tilbud og rammer*. Tilgjengelig via FTP: www.norskkrisesenterforbund.no/hXGYCmwljW2e.1.idium.
- Norsk Krisesenterforbund. (26.09.2008). *Norsk Krisesenterforbund stiftet 15. mars 1991*. Tilgjengelig via FTP: www.norskkrisesenterforbund.no/hXGYBS2RjWZA.1.idium.
- Norsk Krisesenterforbund. (03.02.2008). *Oversikt over tilbud som gis til menn på krisesentre tilsluttet Norsk Krisesenterforbund*. Tilgjengelig via FTP: www.norskkrisesenterforbund.no/hXGYCmM7vG3m.1.idium.

-
- Norsk Kriresenterforbund. (28.05.2008). *Verdigrunnlag, etikk og vedtekter: Verdigrunnlag vedtatt på landsmøtet i 2006*. Tilgjengelig via FTP: www.norskkriresenterforbund.no/hXGYCmwljWZS.1.idium.
- Norsk Kriresenterforbund. (06.04.2007). *Vold i nære relasjoner*. Tilgjengelig via FTP: www.norskkriresenterforbund.no/hXGYCmwljW0c.1.idium.
- Nørgaard, A. A (2007). *Rapportering fra krisesentrene 2007*. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Rossvær, T. (1987). *organisasjonsteori i sosiologisk belysning*. Tano: Engers Boktrykkeri A/S, Otta.
- Råkil, M. (2002). *Menns vold mot kvinner: Behandlingserfaringer og kunnskapsstatus*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Scott, W. Richard. (2003). *Organizations and Organizing*. New Jersey: Person Education.
- Simon, H. A. (1965). *Administrative Behavior: A Study of Decision- Making Processes in administration Organization*. New York: The Free Press.
- Smaadahl, T. (2001). *Finansiering av krisesentrene i Norge, lovpålagt tilbud eller ikke?* Tilgjengelig via FTP: www.kriresenter.com/innlegg/pdf/finans_av_kriser.pdf.
- Smaadahl, T. M. B. (2005). *Skal overgripe inn på krisesentrene for voldsutsatte kvinner?* Tilgjengelig via FTP: www.kriresenter.com/innlegg/pdf/skal_menn_inn_pa_krisesentrene_for_voldsutsatte_kvinner.pdf.
- Stearman, K. (2004). *Feminisme*. Trykt i Kina: Librettoforlag.
- Stone, D. A. (1988). *Policy Paradox and Political Reason*. Harper Collins Publishers.
- Sætersmoen, Marte (2001). *Kvinnemishandling i Norge de siste 20 årene: Kriresenterbevegelsen i Norge i 20 år. Hvordan har utviklingen vært disse årene?* Oslo: Universitetet i Oslo, Institutt for kriminologi. Mellomfagoppgave.
- Thagaard, T. (2004). *Systematikk og innlevelse: En innføring av kvalitativ metode*. Oslo: Fagbokforlaget.
- Thorkildsen, Camilla S (2007). *Effekter av Norsk eierskap i tjekkisk næringsmiddelindustri*. Oslo: Universitetet i Oslo, Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi. Masteroppgave.

Wildavsky, A. (1979). *Speaking truth to Power: The Art and the Craft of Policy Analysis*. Toronto: Little Brown & Company.

VISTA/Utredning/ AS (2001): Forslag til kostnadmodell for krisesentrene. Oslo: VISTA Utredning AS.

Østerud, Ø. (2007). *Statsvitenskapelig leksikon*. Oslo: Universitetsforlaget.

Offentlige dokumenter

Barne- og likestillingsdepartementet. (2008). *Rundskriv*. Tilgjengelig via FTP: www.regjeringen.no/upload/BLD/Rundskriv/2008/Q-1_2008.pdf.

Justis- og politidepartementet et al. (2008): *Handlingsplan mot vold i nære relasjoner 2008-2011: Vendepunkt*. Oslo: Justis og Politidepartementet, Barne- og familiedepartementet og sosial og helsedepartementet.

Justis- og politidepartementet, et al. (2004): *Handlingsplan: Vold i nære relasjoner (2004- 2007)*. Oslo: Justis og Politidepartementet, Barne- og familiedepartementet og sosial og helsedepartementet.

Høringsnotat. (2008). *Forslag om lovfesting av krisesentertilbudet*. Oslo: Barne- og Likestillingsdepartementet.

Lovdata. (03.04.2009). *Lov om helsetjenesten i kommunene*. Tilgjengelig via FTP: www.lovdata.no/all/nl-19821119-066.html.

Lovdata. (03.04.2009). *Lov om sosiale tjenester m.v(sosialtjenesteloven)*. Tilgjengelig via FTP: www.lovdata.no/all/nl-19911213-081.html.

NOU 2008:8. *Likeverd og tilgjengelighet*. Oslo: Justis- og politidepartementet.

NOU 2003:31. *Retten til et liv uten vold: Menns vold mot kvinner i nære relasjoner*. Oslo: Justis- og politidepartementet.

Årsmeldinger:

Krisesentersekretariatet. (2001). *Årsmelding 2000*. Oslo.

(2002). *Årsmelding 2001*. Oslo.

(2003). *Årsmelding 2002*. Oslo.

(2004). *Årsmelding 2003*. Oslo.

(2005). *Årsmelding 2004*. Oslo.

(2006). *Årsmelding 2005*. Oslo.

(2007). *Årsmelding 2006*. Oslo.

(2008). *Årsmelding 2007*. Oslo.

(2008). *Årsrapport 2007 ROSA: Reetablering,*

oppholdssteder, sikkerhet, assistanse. Oslo.

Tilgjengelig via FTP: <http://krisesenter.com/sekretariatet/armeldinger.html>.

Norsk Krisesenterforbund. (2006). *Årsmelding 2005*. Oslo.

(2007). *Årsmelding 2006*. Oslo. Tilgjengelig via

FTP:www.norskkrisesenterforbund.no/hXGYCmwBrY0Y.1.idium.