

Arkivsak-dok. 23/41670-3
Saksbehandler Marianne Horgen

Saksgang
Utvalg for velferd og folkehelse 2023 - 2027
Formannskapet 2023 - 2027
Bystyret 2023 - 2027

Møtedato
19.03.2024
04.04.2024
18.04.2024

Sak nr.
9/24

Drift Sarpsborg krisesenter

Innstillingssak.

Medsaksbehandlere:

Grete Lind, Wibeche Moe Langsholt, Patrycja Korpalska

Kommunedirektørens innstilling:

Krisesenteret driftes inntil videre med 10 plasser. Økt utgift på om lag 1,1 mill. kr i 2024 finansieres ved flytting av midler fra direktør helse og velferd. Kommunedirektøren utreder videre en hensiktsmessig langsiktig løsning for drift av krisesenteret, og fremmer ved behov en sak om dette til politisk behandling..

Vedlegg:

Sammendrag:

Sarpsborg kommune har en høy dekningsgrad på krisesenterplasser sammenlignet med landsnittet. Kommunedirektøren fremmet sak i Formannskapet (sak 53/23) forslag om å redusere antall plasser på krisesenteret fra 10 til 8 med umiddelbar virkning. Bakgrunnen for forslaget var økonomi, bemanning og arbeidssituasjonen ved krisesenteret. Med 8 plasser ville Sarpsborg ha et krisesentertilbud tilnærmet likt nabokommunene.

Formannskapet vedtok at en reduksjon i antall plasser ikke skulle gjennomføres, og ba om en grundigere belysning av

- a) Økonomisk differanse mellom drift med 10 plasser og drift med 8 plasser
- b) Vurdering av bemanningsbehov ved drift med 10 plasser og drift med 8 plasser
- c) Mulighet for å få økt økonomisk bidrag til driften fra brukernes hjemkommuner
- d) Sikkerhet og arbeidsbelastning for de ansatte, herunder tiltak som er planlagt for å bedre situasjonen
- e) Beskrivelse av krisesentertilbud til de som ikke kan bo sammen med andre og trenger skjerming

I senere tid er det gjennomført risikovurderinger og stedlig tilsyn fra Arbeidstilsynet ved krisesenteret. Risikovurderingen avdekket uønsket høy risiko ved alenearbeid. Avviket i

risikovurderingen er lukket gjennom økning av bemanning for å redusere graden av alenearbeid. Det er nå to ansatte på dag/kveld og en hvilende vakt på natt. Arbeidstilsynet ga etter sitt tilsyn pålegg om «Sikring av gjennomføring av systematisk opplæring om vold og trusler om vold for alle ansatte, og tiltak som sikrer opprettholdelse av kompetansen».

Funn i gjennomført risikovurdering viser at en reduksjon av bemanningen fra dagens nivå ikke vil være forenlig med hva som er definert som et godt og trygt arbeidsmiljø uavhengig av om krisesenteret driftes med 10 eller 8 plasser.

På bakgrunn av dette anbefaler kommunedirektøren nå at krisesenteret inntil videre driftes med 10 plasser.

Det er en endring i brukergruppen ved Krisesenteret, og det er oftere utfordringer med rus og psykisk uhelse. På sikt vil det være behov for å se på ulike strukturelle grep for å ivareta beboere og ansatte på en god måte. Kommunedirektøren ønsker å utrede videre en langsiktig løsning for drift av krisesenteret, og eventuelt fremme en sak om dette til politisk behandling senere.

Utredning:

«Lov om kommunale krisesentertilbud» slår fast at kommunene har ansvar for å sikre et godt og helhetlig krisesentertilbud til personer som er utsatt for vold i nære relasjoner. Tilbudet skal bestå av et midlertidig botilbud, dagtilbud, telefontilbud og oppfølging i reetableringsfasen. Tilbudet skal være individuelt tilrettelagt og samordnet med hjelp fra andre tjenester.

Krisesenter er et lavterskeltilbud. Tilbudet retter seg mot alle som er utsatt for vold i nære relasjoner, det vil si både kvinner og menn, og eventuelt deres barn. Krisesentrene har tradisjonelt rettet seg mot kvinner, som er mest utsatt for vold og dermed utgjør den største brukergruppen. Det foreligger samtidig stadig mer kunnskap om at menn utsettes for vold i nære relasjoner. Retten til tjenester er uavhengig av bostedskommune og oppholdsstatus i landet, og krisesentertilbudet skal være tilgjengelig for voldsutsatte som henvender seg uavhengig av kommunetilhørighet. Brukere av krisesenteret har rett til anonymitet.

Dagens tilbud

Sarpsborg har siden 2012 drevet krisesenteret i kommunal regi på Borgenhaugen. Senteret har i dag 10 plasser. Sarpsborg kommune har en høy dekningsgrad på krisesenterplasser sammenlignet med våre nabokommuner.

I 2014/2015 hadde Statsforvalter tilsyn ved kommunes krisesenter. Det ble avdekket et avvik på grunn av manglende botilbud til personer som på grunn av kjønn eller andre forhold ikke kan bo i fellesskap med andre.

I 2018 vedtok utvalg for velferd og folkehelse (Sak 11/18) å redusere antall plasser ved krisesenteret fra 12 til 8. Bakgrunn for vedtaket var høy dekningsgrad av plasser sammenlignet med andre kommuner, og innmeldt behov for økt bemanning på natt som et resultat av tidvis høyt press ved krisesenteret. Selv med reduksjon i plasser hadde Sarpsborg fremdeles høy dekningsgrad sammenlignet med andre kommuner.

Etter ombygning av krisesenterets lokaler i 2019, åpnet krisesenteret 2 manns plasser. Disse plassene kom i tillegg til 8 kvinne plasser, slik at krisesenteret har totalt 10 plasser i dag. Det er 6 familierom, hvorav ett kan sluses enten mot mannsavdelingen eller kvinneavdelingen. Både kvinne- og mannsavdelingen har 2 enerom hver i tillegg. Det er fellesrom for matlaging, stue, samt vaskerom i begge avdelingene. Krisesenteret har 8,07 årsverk fordelt på 13 faste stillinger. Driftsbudsjettet ved Krisesenteret utgjør drøyt 6,5 mill. kroner i 2024, inklusive

inntekter for salg av tjenester til andre kommuner¹. I løpet av 2023 var det totalt 79 kvinner, 13 menn og 42 barn som benyttet botilbudet på krisesenteret. Omtrent hver tredje person hadde bostedstilhørighet i en annen kommune. Det er en økning i antall brukere med bostedstilhørighet i annen kommune fra 2022, hvor hver fjerde beboer hadde bostedsadresse i annen kommune.

Krisesenteret meldte i 2023 behov for høyere bemanning som følge av en mer kompleks brukergruppe, høyt arbeidspress over tid og for å redusere alenearbeid. Med utgangspunkt i at Sarpsborg kommune hadde en høyere dekningsgrad for krisesenterplasser enn andre kommuner fremmet Kommunedirektøren sak i Formannskapet (sak 53/23) forslag om å redusere antall plasser på krisesenteret fra 10 til 8 med umiddelbar virkning. Med 8 plasser ville Sarpsborg ha et krisesentertilbud tilnærmet likt nabokommunene. Det var forventet at dette ville redusere behovet for økt bemanning og holde kostnadene nede.

Dekningsgrad

Tabellen under viser dekningsgrad for kvinneplasser både med utgangspunkt i antall kvinner 18 år og eldre i vertskommunen, samt antall kvinner 18 år og eldre for vertskommunen og den enkelte samarbeidskommune totalt.

Antall krisesenterplasser for kvinner og menn, samt dekningsgrad per 10.000 kvinner 18 år og eldre. Per 01.01.2023.

	Antall krisesenterplasser		Dekningsgrad kvinneplasser for vertskommunen		Dekningsgrad kvinneplasser inkl samarbeidskommuner	
	For kvinner	For menn	Antall kvinner 18+	Dekningsgrad	Antall kvinner 18+	Dekningsgrad
Halden	3	1	12 787	2,3	12 787	2,3
Moss	7	1	20 977	3,3	26 464	2,6
Sarpsborg	8	2	23 641	3,4	29 036	2,8
Fredrikstad*	8	2	34 305	2,3	36 319	2,2

*Fredrikstad har også ett rom som de kan ta i bruk for personer med behov for skjerming. Ingen av tilbudene er tilrettelagt for personer i aktiv rus.

Dekningsgraden ved krisesenteret i Sarpsborg er i dag 2,8 per 10 000 kvinne over 18 år når innbyggertallene for samarbeidskommunene Rakkestad, Aremark og Skiptvet inkluderes. Moss, Halden og Fredrikstad har en lavere dekningsgrad med henholdsvis 2,6, 2,3 og 2,2 plass per 10.000 kvinner. I tillegg kommer plassene for menn.

Formannskapet vedtok at en reduksjon i antall plasser ikke skulle gjennomføres, og ba om en grundigere belysning av

- Økonomisk differanse mellom drift med 10 plasser og drift med 8 plasser
- Vurdering av bemanningsbehov ved drift med 10 plasser og drift med 8 plasser
- Mulighet for å få økt økonomisk bidrag til driften fra brukernes hjemkommuner
- Sikkerhet og arbeidsbelastning for de ansatte, herunder tiltak som er planlagt for å bedre situasjonen
- Beskrivelse av krisesentertilbud til de som ikke kan bo sammen med andre og trenger skjerming

a og b) Økonomisk differanse mellom drift med 10 plasser og drift med 8 plasser og vurdering av bemanningsbehov ved drift med 10 plasser og drift med 8 plasser

Utfordringene ved krisesentret ble i sak 53/23 til Formannskapet foreslått løst ved å endre bemanning eller redusere antall plasser, eventuelt begge tiltakene i kombinasjon. Med en reduksjon av antall plasser fra 10 til 8 ble det antatt at det fortsatt kunne være behov for å styrke bemanningen, men ikke i samme grad som ved 10 plasser. Gjennomført risikovurdering viser at en reduksjon av bemanningen ikke vil være forenlig med hva som er definert som et godt og trygt arbeidsmiljø uavhengig av om det driftes med 10 eller 8 plasser. Uten samtidig reduksjon av bemanning vil det være minimal økonomisk effekt av å redusere fra 10 til 8 plasser da lønnsutgifter utgjør ca 75 % av driftsbudsjettet. En reduksjon med 2 rom må forventes å gi en reduksjon i arbeidsbelastningen for de ansatte, men ivaretar ikke behovet for redusert grad av alenearbeid.

c) Mulighet for å få økt økonomisk bidrag til driften fra brukernes hjemkommuner

Det finnes ingen norm for hvor mange krisesenterplasser en kommune skal ha. Den siste landsomfattende kartleggingen av kapasiteten ved krisesentrene ble presentert i en NOVA-rapport fra 2014. Den viser en svært stor variasjon i kapasiteten ved landets krisesentre. Landssnittet var 1,5 plass pr 10 000 kvinne over 18 år. I nasjonal målestokk, og også sammenlignet med nabokommunene, har Sarpsborg høy dekningsgrad. Flere kommuner har ikke etablert egne krisesentertilbud, men har inngått avtale om kjøp av krisesentertjenester i andre kommuner. Mens Rakkestad, Aremark og Skiptvet kjøper krisesentertjenester i Sarpsborg, kjøper Hvaler tjenester av Fredrikstad. Våler og Råde kjøper tjenester fra Moss kommune. Det er et godt samarbeid mellom krisesentrene i nabokommunene, først og fremst om utnyttelse av plassene. Siden Sarpsborg har god dekning på sitt krisesenter er det ofte innbyggere fra andre kommuner som benytter kommunens tilbud. Lovverket åpner ikke for at Sarpsborg kommune kan fakturere andre kommuner når en av deres innbyggere velger å benytte seg av krisesenteret i Sarpsborg.

d) Sikkerhet og arbeidsbelastning for de ansatte, herunder tiltak som er planlagt for å bedre situasjonen

Arbeidsgiver har et ansvar for å sikre at ingen blir skadet eller blir syke av jobben de gjør. Gjennom hendelser i miljøet, informasjon som framkommer i rapporter i vaktskifter, i en-til-en samtaler med avdelingsleder, tillitsvalgt/hovedtillitsvalgt, verneombud/hovedverneombud, og i personalmøter sikres så langt det er mulig, at risikoområder oppdages, at risikovurderinger gjennomføres og tiltak iverksettes.

- For å minimere risiko for at ansatte utsettes for fare, vold, skade eller helseplager gjennomfører senteret:
- Risikovurdering av alle nye brukere/ved endringer i brukers atferd
- Risikovurderinger ved uforutsette hendelser
- Risikovurdering av arbeidsmiljø, arbeidsbelastning og sikkerhet for kollegiet ved krisesenteret, herunder alenearbeid, organisering og tilrettelegging av arbeidet, arbeidstidens plassering og organisering, bemanning, tidspress og arbeidspress, kontakt med brukere, pårørende og brukers trussel, medvirkning, opplæring og øvelse, kulturelle forhold ved virksomheten, fysisk og psykososialt arbeidsmiljø

På bakgrunn av funn i risikovurderingene opprettes det prosedyrer og iverksettes tiltak for å redusere risikoen til et akseptabelt nivå.

Bemanningen og arbeidssituasjonen på krisesenteret har i lange perioder vært utfordrende. Det ble meldt om periodevis høy arbeidsbelastning og omfattende bruk av vikarer og midlertidig arbeidskraft. Høsten 2022 ble det fremmet en sak i Arbeidsmiljøutvalget om risikovurdering av arbeidsbelastning og sikkerhet ved krisesenteret. Som tiltak for å øke sikkerheten ved senteret ble det kjøpt inn alarmer og kamera til fellesarealene. Kamera ble

installert i desember 2022. Kameraovervåkingen gir ansatte mulighet til å observere fellesarealer og inngangsområde fra vaktrommet. Trygghetsalarmer for ansatte ble installert i november 2023. Alarmene gir mulighet til direktevarsling mellom ansatte på jobb. Risikovurdering ble gjennomført i 2022 og 2023. Risikovurderingen har pekt på behovet for å redusere graden av alenearbeid for å opprettholde et forsvarlig arbeidsmiljø. For å møte dette har det vært nødvendig å øke bemanningen. Ny turnus startet 20.11.23. Fram til ny turnus ble iverksatt ble bemanningsbehovet dekket med midlertidig innleie av vikar slik at ansatte hadde minst mulig alenearbeid. Det er i dag 2 ansatte på jobb på dag og kveld og 1 hvilende vakt på natt. Kriesesenteret har knyttet til seg flere vikarer for å redusere sårbarheten ved fravær hos fast personell.

De totale utgiftene for drift av kriesesenteret har økt. Etter fordeling av utgifter mellom Sarpsborg og de tre kommunene som kjøper tjenester fra kriesesenteret er utgiftsøkningen for økt bemanning beregnet til snaut 1,1 mill.kr for Sarpsborg kommune. Dette finansieres ved en reduksjon av midler hos direktør helse og velferd. Endringen medfører en økt risiko for merforbruk hos direktør helse og velferd.

Arbeidstilsynet gjennomførte et varslet stedlig tilsyn på kriesesenteret 09.11.23. Hensikten med tilsynet var å kontrollere hvordan kriesesenteret jobber systematisk forebyggende for å unngå at arbeidstakerne får arbeidsrelaterte muskel- og skjelettplager og psykiske plager.

I etterkant av tilsynet mottok kommunen vedtak om pålegg på området «Vold og trussel om vold – opplæring». Kommunen må innen 01.03.24 gi Arbeidstilsynet oversikt over innhold i opplæring og øvelse, bekreftelse på at opplæring og øvelse er gitt alle ansatte og plan for vedlikehold og tilpassing av opplæring og beskrivelse av hvordan arbeidsgiver sikrer fremtidig opplæring og øvelse.

e) Beskrivelse av kriesesentertilbud til de som ikke kan bo sammen med andre og trenger skjerming

§ 3 i «Lov om kommunale kriesesentertilbud» fastslår at tjenestene ved kriesesenteret så langt det er mulig skal være individuelt tilpasset. I dette inngår at kriesesenteret skal legge til rette for at de som trenger skjerming eller ikke kan bo sammen med andre skal ha et botilbud som i størst mulig grad sikrer dette. Sarpsborg kriesesenter har ikke egne rom som er definert som skjermingsrom med mulighet for fullstendig skjerming av brukeren. Mannsavdelingen, som ligger som en avgrenset del i bygget, benyttes i dag til skjerming hvis det ikke er menn på kriesesenteret. Beboere med behov for skjerming ivaretas av det ordinære personalet ved kriesesenteret. Ved usikkerhet rundt brukerens helsetilstand kontaktes legevakt/spesialisthelsetjeneste for veiledning/faglig vurdering av hvorvidt det er behov for oppfølging fra eller innleggelse i spesialisthelsetjenesten.

Økt bemanning på Kriesesenteret har vært viktig for å ivareta et trygt og godt arbeidsmiljø for ansatte. Det er en endring i brukergruppen ved Kriesesenteret, og det er oftere utfordringer med rus og psykisk uhelse. Det er viktig å sikre kompetanse ved Kriesesenteret for å ivareta ansatte og beboere på en god måte. På sikt vil det være behov for å se på ulike strukturelle grep for å sikre dette.

Konsekvenser økonomi, miljø og folkehelse:

Økonomi: Styrkningen av bemanning for å ivareta et forsvarlig og trygt arbeidsmiljø for ansatte med redusert grad av alenearbeid har gitt økte utgifter i underkant av 1,1 mill.kr for Sarpsborg kommune. Styrkningen finansieres gjennom flytting av budsjettmidler fra direktør helse og velferd. Dette medfører økt risiko for merforbruk hos direktør helse og velferd.

Miljø:

Ingen vesentlige konsekvenser.

Folkehelse: Å sikre at personer som er utsatt for vold har et trygt og forsvarlig krisesentertilbud er viktig for innbyggernes folkehelse.