



Bergen kommune  
Postboks 7700  
5020 Bergen

## **Avgjerd i tilsyn med Bergen kommune – kommunens oppfølging av leverandøren av krisesentertilbudet**

*Fylkesmannen har kome til at Bergen kommune ikkje har sørgja for tilstrekkeleg oppfølging av krisesentertilbudet. Dette er i strid med krisesenterlova § 8.*

Tilsynet er gjennomført med heimel i krisesenterlova § 9. Bakgrunnen for tilsynet var to meldingar med påstandar om alvorlege og kritikkverdige forhold ved krisesenteret. Vi fekk meldingane i midten av april 2018. I følgje meldingane skulle Bergen kommune vere kjend med forholda, men utan å ha sett i verk nødvendige tiltak for å rette dei.

I perioden mai – august 2018 fekk vi to bekymringsmeldingar til. Vi har motteke uttalar frå Bergen kommune i brev av 29. mai 2018 med vedlegg, brev av 14. juni 2018 med vedlegg og brev av 27. august 2018 med vedlegg.

Bergen kommune er kjent med innhaldet i alle meldingane. I korte trekk gjeld dei påstandar om

- *alvorlege hendingar knytt til manglande vurderingar av tryggleiken for bebuarar og fysisk sikring*
- *krenkande åtferd frå tilsette overfor bebuarar*
- *mangelfull kompetanse, opplæring og oppfølging av tilsette*
- *manglande ordning for oppfølging av alvorlege og eller uønskete hendingar*
- *arbeidsforhold som innverkar på tilbodet til brukarane*

### **Kommunens oppfølging av krisesentertilbudet**

Bergen kommune er vertskommune for krisesentertilbudet i 22 samarbeidskommunar.

Bergen kommune følgjer opp tilbodet ved krisesenteret gjennom årlege kontraktsoppfølgingsmøte, jf. rutinedokument for kontraktsoppfølging i Byrådsavdeling for helse og omsorg frå april 2017. I forkant av møtet får kommunen tilsendt opplysningar frå senteret om verksemda siste året.

Kontrakten mellom Bergen kommune og Krisesenteret for kvinner i Bergen om levering av krisesentertilbud blei inngått 27. april 2010. Krav til omfang, kvalitet og faglege

kvalifikasjonar med meir går fram dokumentet «*Leveransebeskrivelse vedrørende anskaffelse av krisesentertilbud for Bergen og omland*», heretter omtalt som krisesenteret.

I kontrakten kapittel 4-1 er det stilt krav om at leverandøren (krisesenteret) til ei kvar tid skal ha personale som er tilpassa oppdraget og som har nødvendige formelle og faglege kvalifikasjonar. Leverandøren skal ha kvalitetssystem/ internkontrollsystem som viser at oppgåvene blir utført i samsvar med krav fastsett i lov og forskrift og i samsvar med kontrakt. Leverandøren skal dessutan utarbeide rutinar for kvalitetssikring og kvalitetsutvikling for verksemda for øvrig, jf. kapittel 6-1.

I «Leveransebeskrivelsen»<sup>1</sup> er krav til volum, kvalitet, samarbeid, faglege kvalifikasjonar og andre krav til tilsette med meir, nærare spesifisert. I same dokument går det fram at kommunen vil ivareta eventuelle forskriftskrav knytt til fysisk sikring av lokalet, jf. krisesenterlova § 2 sjette ledd.

## 2017

I referat frå kontraktsoppfølgingsmøte 3. mai 2017 er det ingen opplysningar om forhold (aksjonspunkt) som skulle følgjast opp frå førre møte. Under punktet «*Tjenseteyters tilnærming og metodikk*» går det fram at krisesenteret no er i gang med å utarbeide eit eige fagdokument for verksemda i samarbeid med RVTs. Det er ingen omtale av bemanningssituasjonen, tal på tilsette, fagleg kompetanse og det faglege arbeidet med omsyn til oppfølging av brukarane. Punkt 4.6 om opplæring og veiledning er tomt. Under punkt 6.2 står det at «*Krisesenteret bruker aktivt risikovurderinger. Det har vært gjennomført kurs omkring risikovurdering.*» Ut frå samanhengen legg vi til grunn at risikovurdering som det er vist til, gjeld vald og truslar.

Det går fram av referatet at kommunen ønskjer at krisesenteret inkluderer eit avvikssystem og eit kvalitetsutviklingssystem i fagdokumentet sitt. Bergen kommune opplyser i brev av 29. mai 2018 til Fylkesmannen at krisesenteret per mai 2017 ikkje hadde slik systematisk oversikt over hendingar som kunne brukast i forbetningsarbeid ved senteret.

## 2018

I brev av 14. juni 2018 til Fylkesmannen i Hordaland viser Bergen kommune til kontraktsoppfølgingsmøtet 18. juni 2018 og opplyser at følgjande punkt i bekymringsmeldingane blei tekne opp:

- «Usikkerhet omkring ansvar og oppgaver
- Faglig veiledning
- Rutiner for opplæring
- Lengden på vakter
- Sikkerheten ved senteret
- Praksis når det gjelder bruk av senterets bil og bruk av kredittkort
- Formelle og faglige kvalifikasjoner hos de ansatte.»

Det går òg fram at bekymringsmeldingane tek opp forhold som er samanfallande med tema som kom fram i ei anonym varsling om arbeidsvilkår som kommunen fekk frå ein tilsett tidlegare våren 2018.

---

<sup>1</sup> Leveransebeskrivelse vedrørende anskaffelse av krisesentertilbud for Bergen og omland

Det går fram av referat frå kontraktsoppfølgingsmøtet 18. juni 2018 at krisesenteret etter tilsvarande møte i 2017 har utarbeidd kompetanseplan, stillingsomtalar, rutinar for inntak av kvinner og menn og skildring av det barnefaglege arbeidet. I følgje referatet punkt 4.2 blir alle barn og vaksne kartlagt og det blir laga plan for opphaldet til barna.

Vakter blir sett saman av erfarne og nye. Barnefagleg ansvarleg har blant anna opplæring av nytilsette innan sitt ansvarsområde.

Når det gjeld bekymringsmeldingar frå tilsette om manglande opplæring og oppfølging, er det vist til kompetanseplanen som krisesenteret har, og at det er eigen opplæringsplan for nytilsette.

I følgje referat er det i kontrakten ikkje stilt særlege kompetansekrav til personalet ved krisesenteret. Det går fram at det berre er nokre få av dei tilsette som har helse- eller sosialfagleg bachelor eller tilsvarande. Kommunens vurdering er at leiar oppfyller krav til kompetanse og at barneansvarlege har høg kompetanse. Mange av dei andre medarbeidarane er vurderte til å ha høg realkompetanse. Kva vurderingane byggjer på, går ikkje fram i referatet. Talet på tilsette ved krisesenteret går ikkje fram. Partane var samde om at det var ønskjeleg med høgare formalkompetanse hos personellet.

I referatet, punkt 5 «*Internkontroll og kvalitetssystem, avvikshåndtering*», går det fram at kommunen ber om at krisesenteret utviklar systemet for melding om avvik slik at det er mogeleg å følgje med og bruke slike meldingar i det faglege utviklingsarbeidet. Informasjon i skjema for brukarevaluering var ikkje gjort opp til møtet. Av dei ni aksjonspunkta avslutningsvis i referatet, skulle krisesenteret svare ut åtte av dei til nytt kontraktsoppfølgingsmøte i august/september 2018.

I skriv til Bergen kommune 26. august 2018 informerer konstituert leiar ved krisesenteret om kompetansen til dei tilsette og nokre av problemstillingane i bekymringsmeldingane som det er vist til innleiingsvis i dette brevet. Om tryggleik og fysisk sikring blir det vist til beredskapsplanen som krisesenteret byrja å implementere hausten 2017 og at kartlegging av risiko og vurdering av tryggleiken ved krisesenteret for menn er påbegynt.

Det går fram av referatet frå kontraktsoppfølgingsmøtet 29. august 2018 at krisesenteret etter kommunens vurdering i det vesentlege har tilsette som anten har lang erfaring frå arbeid ved krisesenteret eller treårig helse- eller sosialfagleg kompetanse. Det går òg fram at dei avtalte aksjonspunkta frå møtet 18. juni 2018 ikkje var fullt ut effektuerte. Det gjeld mellom anna at rutine for handtering og oppfølging av avvik ikkje var ferdig. Arbeidet med systematisering av dokumentasjon og rutinar var ikkje ferdig, og ordning for systematisk innhenting av tilbakemeldingar frå brukarar var ikkje komen på plass.

I følgje konstituert dagleg leiar blir vaktene sette opp slik at det alltid er ein erfaren på vakt og at vaktlaget er sett saman slik at personell med nødvendig fagleg kompetanse alltid er til stades. Fysisk sikring av krisesenteret for menn skulle vurderast i lag med ekstern konsulent.

I møtet 29. august 2018 bad Bergen kommune krisesenteret om å ferdigstille arbeidet med avvikssystemet, sende oversikt over tilsette som har gjennomgått tryggleiksopplæring og rapport om krisesenteret for menn, korrigere statistikk og sikre brukarevaluering av alle opphald. Det går òg fram at tilsette ikkje lengre kan byte vakter utan godkjenning frå turnusansvarleg eller dagleg leiar.

Bergen kommune seier i brev av 27. august 2018 til Fylkesmannen at kommunen har stilt krav til kompetanse ved inngåing av kontrakt med krisesenteret, jf. «*Leveransebeskrivelsen*» og at det har vore arbeida med utvikling av kompetansen innan oppfølging av barn ved senteret og med vidare utvikling av kompetansekrav i samband med at det var aktuelt å forhandle om ny avtale. Kommunen har fått oppdatert liste over medarbeidarar og deira kompetanse, og krisesenteret har levert plan for intern kompetanseheving.

Risikovurderingar og rutinar knytt til tryggleik har vore tema i kontraktsoppfølgingsmøta i juni og august 2018. Kommunen har fått oversikt over kva tryggleiksopplæring tilsette har fått. Kommunen har også fått informasjon om gjennomgangen av tryggleiken ved krisesenteret for menn. Rapporten var under utarbeiding og skulle ettersendast når han låg føre. I slutten av oktober 2018 er rapporten ikkje motteken.

Bergen kommune har sendt oss krisesenterets svar til Arbeidstilsynet etter tilsyn i 2016. Vi er kjent med at Arbeidstilsynet har ført nytt tilsyn i 2018 og har fått oversendt tilsynsrapportane frå tilsyn i 2016 og 2018 frå Arbeidstilsynet. Det går fram av rapporten frå 2016 at krisesenteret lenge har kjent til ulike utfordringar og at det er nødvendig å setje i gang arbeid for å betre arbeidsmiljøet.

Enkelte av forholda som er omtalte i bekymringsmeldingane til Fylkesmannen, er også omtalte i rapportane frå Arbeidstilsynet, mellom anna opplæring og fagleg rettleiing, handtering og oppfølging av meldingar om avvik og arbeidsforhold for personalet.

Vi viser elles til:

- Statusrapport på tiltak i *Handlingsplan mot vold i nære relasjonar 2014-2017*, bystyresak 171/18, merknad 3 der det går fram at det er behov for å opprette eit (krisesenter) tilbod som også kan omfatte menneske med samansette problem.
- Vedtak i byrådet 27. september 2018 om at kommunen overtek driftsansvaret for Krisesenter for Bergen og omegn frå 1. januar 2019. Som grunngeving for overtakinga har kommunen vektlagt konfliktnivået ved krisesenteret, oppfølging knytt til tilsyn (Arbeidstilsynet og Fylkesmannen) og at kommunen ønskjer ein sterkare kontroll med drifta.

Vi kjenner ikkje til om det ligg føre årsmelding 2017 for verksemda ved krisesenteret.

### **Regelverk**

Kommunen skal sørgje for eit godt og heilskapleg krisesentertilbod til kvinner, menn og barn som er utsette for vald eller truslar om vald i nære relasjonar. Etter Lov om kommunale krisesenter (krisesenterlova) av 19. juni 2009 krisesenterlova § 2 skal kommunen sørgje for god kvalitet på tilbodet, mellom anna ved at dei tilsette har kompetanse til å ta vare på dei særskilte behova til brukarane.

Krisesenterlova § 3 stiller krav om individuell tilrettelegging av tilbod, at barn blir tekne i vare på ein god måte som er tilpassa deira særskilde behov og at dei får oppfylt rettane dei har etter anna regelverk. Kommunen skal sørgje for tilgjenge til kvalifiserte tolketenester til dei som treng det. Det går fram av krisesenterlova § 4 skal kommunen sørgje for at kvinner, menn og barn som er utsette for vald eller truslar om vald i nære relasjonar, får ei heilskapleg oppfølging gjennom samordning av tiltak mellom krisesentertilbodet og andre delar av tenesteapparatet.

Det går fram av krisesenterlova § 8 at kommunen skal føre internkontroll for å sikre at verksemdene og tenestene som utgjer krisesentertilbodet utfører oppgåvene i samsvar med krav fastsett i lov eller forskrift. Kommunen må kunne gjere greie for korleis denne plikta blir oppfylt.

I 2010 gav Barne- og likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD) ut [rettlei ar om internkontroll i kommunalt krisesentertilbod](#).

Innleiingsvis i rettleiaren står det:

*«Det er i de senere år vedtatt flere forskrifter om internkontroll bl.a. for kommunenes etterlevelse av barnevern-, helse-, og sosiallovgivning. Denne veilederen tar utgangspunkt i de krav som vanligvis stilles til dokumentasjon av kommunenes internkontroll. Dette gjelder den definering av internkontroll som kommer til uttrykk i forskriftene som gjelder for tilgrensende områder, kommunenes overholdelse av krav i barnevernlovgivningen og helse- og sosiallovgivningen.»*

Det går fram av rettleiaren kapittel 5 kva element som må vere med som eit minimum (vår understreking) for at kommunen skal oppfylle kravet i krisesenterlova § 8 om å føre internkontroll.

Etter forskrift om fysisk sikkerheit i krisesentertilbodet som gjeld frå 8. mars 2017 har kommunen ansvaret for den fysiske tryggleiken og spesielt for at tilsette har kompetanse til å kartleggje og gjennomføre individuelle tryggingstiltak for å vareta den fysiske tryggleiken heile døgnet. Det er særskilte krav til fysisk sikring av lokale og uteområde (skallsikring) og til individuelle tryggingstiltak. [Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet har utgitt fagleg rettlei ar om innhaldet i krisesentertilbodet](#) der det mellom anna er gitt tilrådingar om rammer og innhald i det kommunale tilbodet, lokale, bemanning og kompetanse, tilrettelegging for ulike grupper brukarar, fysisk sikring og dokumentasjon.

Kommunen står fritt med omsyn organisering tilbodet og kan inngå avtale med andre. Private verksemdar har sjølvstendig ansvar for styringssystemet (internkontrollen). Ved avtale med private, skal kommunen følgje opp og kontrollere at tenestene blir levert i samsvar med inngått avtale og i samsvar med krav som følgjer av lov og forskrift.

### **Vår vurdering**

Det sentrale spørsmålet er om kommunen ved si oppfølging, har sørgja for at krisesentertilbodet oppfyller krav i krisesenterlova og forskrifta om fysisk sikkerheit i krisesentertilbodet.

Vurderinga byggjer på mottekne opplysningar. Vi legg til grunn at kommunen har gitt fullstendige opplysningar om si oppfølging av tenestene som Krisesenter for Bergen og omegn leverer. Det vil seie at oppfølginga av det faglege tilbodet og tryggleiken for brukarane blir gjort i årlege kontraktsoppfølgingsmøte, eventuelt oftare om det er trengst.

I kontrakten kapittel 6-1, er det stilt krav om styringssystem (internkontroll). Kravet er knytt opp mot lov om arbeidsmiljø.

Kravet til styringssystem (internkontroll) i krisesenterlova § 8 er ikkje avgrensa til arbeidsmiljølova med forskrifter.

Utgangspunktet for kontrollen kommunen skal føre med den private leverandøren, er at leverandøren oppfyller minimumskrav til styringssystem, jf. rettleiaren for internkontroll i kommunalt krisesentertilbod.

#### *Rutinar for kvalitetssikring og kvalitetsutvikling*

I kontrakten er det stilt krav til leverandøren om utarbeiding av rutinar for kvalitetssikring og kvalitetsutvikling.

Ved kontraktsoppfølginga i 2017 bad Bergen kommune om at krisesenteret inkluderer eit avvikssystem og eit kvalitetsutviklingssystem i fagdokumentet sitt. Sentrale element i eit styringssystem er såleis ikkje på plass sju år etter at kontrakten blei inngått.

Denne typen manglar ved styringssystemet skulle etter vår vurdering vore avdekt ved kommunens oppfølging av leverandøren på eit langt tidlegare tidspunkt. Ut frå opplysningar i kontraktsoppfølgingsmøtet 29. august 2018 var rutinar for handtering og oppfølging av avvik og faglege rutinar framleis under utarbeiding.

#### *Erfaringar frå brukarar av tenestetilbodet*

Ordning for systematisk innhenting og systematisering av erfaringar frå brukarane av krisesenteret var ikkje på plass per august 2018.

#### *Nok personell med nødvendig kompetanse*

Krav til leverandøren av tenestene følgjer av «*Leveransebeskrivelsen*» frå 2010. Det kan ikkje vere tvil om at kommunen som del av den årlege kontraktsoppfølginga må innhente opplysningar om krisesenteret har nok personell med rett kompetanse til å ivareta og tryggje barn og vaksne kvinner og menn som oppheld seg på krisesenteret.

Kompetanseplanane som vi har fått tilsendt er ei samling av lenkjer og seier ikkje noko om kompetanse hos tilsette er kartlagt og korleis det er lagt til rette for at tilsette med ulik utdanning/erfaring skal få tilført nødvendig fagleg kompetanse til å ivareta oppgåvene, jf. krav til faglege kvalifikasjonar i «*Leveransebeskrivelsen*».

Det er usikkert om krisesenteret til ei kvar tid har hatt nok kvalifisert personell på vakt så lenge tilsette kunne byte vakter innbyrdes. Vi kjenner ikkje til kor lenge praksisen med å byte vakter har eksistert, og meiner dette skulle vore avdekt før i 2018. Vi tek til vitande at denne praksisen blei avvikla i august 2018, jf. referat frå kontraktsoppfølgingsmøtet. Nok personell med rett kompetanse på vakt er avgjerande for kvaliteten på tilbodet under eitt og for oppfølginga av den enkelte som kjem til krisesenteret.

Vi tek til vitande at kommunen i 2018 har innhenta oversikt over kompetansen til personalet ved krisesenteret og opplæringstilbod. Vi har ingen opplysningar som tyder på at dette blei vurdert ved kontraktsoppfølginga i 2017.

#### *Vurdering av sårbarheit og risiko for svikt*

Regelmessig vurdering av sårbarheit og risiko for svikt i det faglege innhaldet i tilbodet til brukarane, individuell tryggleik og fysisk sikring, er nødvendig for å korrigere praksis og førebyggje svikt i tilbodet.

Personar som til ei kvar tid oppsøker/bur på krisesenteret, er etter vår vurdering ei svært sårbar, ueinsarta og risikoutsett gruppe. I opplysningane som vi har fått, er det ingen haldepunkt for at risikovurdering har vore etterspurd før i 2018. Det er til dømes ingen opplysningar som tyder på at kommunen har spurt etter korleis leiinga ved krisesenteret følgjer med på at krav som er stilte i lov og forskrift blir oppfylte, til dømes individuelle sikringstiltak.

Beredskapsplan blei utarbeida og presentert for tilsette ved krisesenteret i august 2017. Opplæring byrja den same hausten. Dersom beredskapsplanen vi har motteke, dokumentet er unnateke offentleg innsyn, er i samsvar med den som blei gjennomgått i møtet 29. august 2018, tilrår vi at planen blir gjennomgått for utsjekk av om tiltak som er oppført i høve til handtering av dei enkelte situasjonane, er rett. Sløkkje brann er eitt av fleire nødvendige tiltak når det brenn, men neppe eigna i andre situasjonar.

Enkelte manglar ved fysisk sikring er omtalt i referat frå kontraktoppfølgingsmøte i mai 2018. Risikovurdering og rutinar knytt til tryggleik var òg tema i siste møte, 29. august 2018. Arbeidet med beredskapsplanen, under dette tryggleiken ved krisesenteret for menn, blei gjennomgått. Det er alvorleg at det ikkje på eit langt tidlegare tidspunkt er gjennomført tiltak for å utbetre kjende manglar ved den fysiske sikringa, spesielt i lys av at dette er ei oppgåve kommunen sjølv har ansvaret for i følgje «*Leveranseberkrivelsen*».

Etter gjennomgang av dei mottekne opplysningane om kommunens oppfølging og vurdering av opplysningane opp mot krav i krisesenterlova § 8 og forskrift om fysisk sikkerheit i krisesentertilbodet, jf. kontrakten mellom kommunen og krisesenteret, meiner vi at kommunen ikkje har sørgja for tilstrekkeleg oppfølging av krisesentertilbodet. Åtte år etter at kontrakten mellom kommunen og Krisesenter for kvinner i Bergen blei inngått, oppfyller leverandøren av tilbodet ikkje minimumskrav til styringssystem, jf. rettleiar til internkontroll i kommunalt krisesentertilbod.

Vi finn at Bergen kommune ikkje har ført nødvendig kontroll med at leverandøren av krisesentertilbod har oppfylt krav til styring og levert tenester i samsvar med krav i lov og forskrift.

Då Bergen kommune sjølv overtek driftsansvaret for krisesenteret frå 1. januar 2019, avsluttar vi tilsynet utan å be om tilbakemelding. Tilsynet er avslutta.

Med helsing

Helga Arianson  
fylkeslege

Anne Grete Robøle  
seksjonsleiar

*Brevet er godkjent elektronisk og har derfor inga underskrift.*

## Dokumentoversikt inngående brev – sak 2018/4901

- Bekymringsmelding, datert 12. april 2018
- Bekymringsmelding, datert 17. april 2018
- Uttale om anonymitet, datert 8. mai 2018
- Bekymringsmelding, datert 29. mai 2018
- Brev frå Bergen kommune, datert 29. mai 2018 med vedlegg:
  - Kontrakt mellom Bergen kommune og Krisesenteret for kvinner i Bergen om levering av krisesentertilbud, datert 27. april 2010
  - Bergen kommune, rutinedokument med kontraktsoppfølgingsmaler
  - Kontraktsoppfølging med Krisesenter for Bergen og omegn, datert 3. mai 2017 med vedlegg
  - Oversikt faglege rutinar
  - Stillingsbeskrivelsar, udaterte
  - Krisesenteret for Bergen og omegn, årsmelding 2016
  - Skjema (mal) – bebuarevaluering krisesenteret for Bergen og omegn
  - E-post 16. april 2017 frå krisesenteret til Bergen kommune i samband med kontraktsoppfølging 2017
  - Krisesenteret - HMS handbok
  - Kompetanseplan for Bergen krisesenter, 1. utgåve 2017
  - Oppdrag til Etat for barn og familie 2018
  - Krisesenteret – personalhandbok
  - Krisesenteret – svar til Arbeidstilsynet 30. mars 2017 – pålegg etter tilsyn
  - Krisesenter for Bergen og omegn, årsberetning 2016
- Brev frå Bergen kommune, datert 14. juni 2018 med vedlegg:
  - Referat frå kontraktsoppfølgingsmøte 18. juni 2018
- Bekymringsmelding, datert 4. august 2018
- Brev frå Bergen kommune, datert 27. august 2018 med vedlegg:
  - Referat frå kontraktsoppfølgingsmøte med Krisesenteret for Bergen og omegn 29. august 2018
  - Informasjon frå krisesenteret i samband med kontraktsoppfølgingsmøtet
  - Kompetanseplan 2018
  - Kompetanseplan – krisesenteret for Bergen og omegn
  - Opplæringsplan nyttilsette
  - Beredskapsplan, ikkje offentleg jf. offl. § 24 tredje ledd
  - Aktivitetar i samband med beredskapsplanen hausten 2017
  - Leveransebeskrivelse