



Maj 2016

Evaluering af krisecentertilbuddene

En kritisk gennemgang af Rambølls evalueringsrapport, publiceret oktober 2015

Kvinderådets Voldsobservatorium anerkender, at der er behov for at bibringe viden om kvindekrisecentrenes tilbud og effekter heraf for derved at kunne optimere tilrettelæggelsen og organiseringen af tilbuddene på krisecenterområdet og den sociale indsats over for vold i nære relationer.

En arbejdsgruppe under Voldsobservatoriet har derfor med stor interesse gennemgået *Rambøll Management Consulting's evaluering af kvindekrisecentertilbud i Danmark* og har udarbejdet dette notat med en række kommentarer til evalueringsrapporten, der blev publiceret i oktober 2015.

Indledning

Vi finder anledning til en række kritiske bemærkninger til rapporten. Vi kan overordnet konstatere, at evalueringen *ikke* bidrager med ny viden. At der ingen klar sammenhæng er imellem den afrapporterede evaluering af krisecentrene og rapportens anbefalinger. Evalueringen viser *ikke, hvad* der virker, men beskriver, at kvinderne alligevel typisk har stor gavn af deres krisecenterophold.

Evalueringen tegner et billede af voldsudsatte kvinder som sociale klienter med et udviklingsbehov; og det anbefales, at krisecentrene *gør* systematisk brug af udviklingsmål eller progressionsmål for den enkelte kvinde.

Der anbefales systematisk dokumentation af såvel kvindens som eventuelle børns *udvikling* under opholdet på krisecenter. Det er imidlertid ikke klart, hvad evalueringen mener med udvikling.

Evalueringen har en snæver forståelse af krisecentre, idet den har fokus på konkrete *tilbud*, men ikke på krisecentrene som institution. Det spiller muligvis også ind på evalueringen, at kvinder på krisecenter beskrives/opfattes som nogle, der skal aktiveres og udvikles. Krisecentrets grundlæggende formål at yde beskyttelse tillægges ikke en central betydning.

På trods af at det er et helt væsentligt aspekt af krisecentrene, er det i evalueringen underbelyst, at de giver kvinderne flugtmulighed og tilbyder dem og eventuelle børn et sted, hvor de kan være i sikkerhed for voldsudøveren eller voldsudøverne og få den nødvendige ro. Evalueringen stiller ikke spørgsmålet, om der er pladser nok på landets krisecentre – dvs. om alle kvinder med behov for at komme væk fra en voldelig mand eller familie har mulighed for det.

En af grundene til at evalueringen ikke bidrager med noget nyt er, at den tager udgangspunkt i begreber som ikke er blevet videreudviklet/fornyet længe, som f.eks. 'voldsspiralen', og at hvad der kan defineres som en fornuftig indsats blot måles ud fra ikke-velvalgte parametre.

Der savnes i evalueringens sammenfatning en præsentation af de forskellige datakilder og analysemetoder, der har været basis for evalueringen, og de er ikke fyldestgørende præsenteret i Rapportens bilag 1-6. Især ville en kortfattet beskrivelse af metode bag de registerbaserede analyser have bidraget til rapportens kvalitet.

Rapporten er præget af utilstrækkelig indsigt i voldsfeltet såvel i dansk som i international sammenhæng. Vi anbefaler, at Socialstyrelsen fremover er mere opmærksom på at gøre brug af personer med faglig indsigt og erfaring med det felt, man ønsker evalueret. Ellers risikerer man at få meget lidt eller ingen ny viden for mange penge.

Evaluering og afrapportering

Evalueringen har haft til formål at belyse kvindekrisecentrenes tilbud og effekter og derudfra at give anbefalinger til indsatsen for familier med vold, specifikt på krisecentrene – og i samfundet generelt.

Resultaterne af evalueringen er publiceret i en 156 siders rapport, i et litteraturstudie baseret på 78 studier og i seks bilag:

- BILAG 1 – Oversigt over krisecentre;
- BILAG 2 – Spørgeskemaundersøgelse;
- BILAG 3 – Casebesøg i 9 centre;
- BILAG 4 – 'Værdistrømsanalyser' baseret på to workshops i henholdsvis Aarhus og København med deltagelse af ledere og medarbejdere fra ni forskellige krisecentre;
- BILAG 5 – Forløbsstudier ved interviews af i alt 44 kvinder i en til tre runder;
- BILAG 6 – Kvantitative analyser, baseret på registerdata.

Evalueringen tager afsæt i en inddeling af kvinder på krisecentre i fire såkaldte målgrupper: ***Kvinder med børn, unge kvinder, kvinder med anden etnisk baggrund end dansk og kvinder med gentagne ophold på krisecentre*** (side 2-3).

Ud fra registerdata beskrives det, at kvinderne i de fire grupper er karakteriseret af en række socioøkonomiske faktorer (uddannelse, erhvervsstatus, egen og evt. partners indkomst), opvækst med eller uden foranstaltninger, forældre, samt udsættelse for vold og/eller seksuelle overgreb før opholdet på krisecentre.

Der mangler en beskrivelse af de oplagte muligheder for at der eksisterer et overlap i kvindernes placering i en af de fire målgrupper: dvs. hvor stor en andel af kvinderne kan både inkluderes i gruppen af unge kvinder, af kvinder med børn, kvinder med gentagne krisecenterophold og kvinder af ikke-vestlig oprindelse (etniske minoritetskvinder).

Der mangler således en oversigt over, hvor mange kvinder, der omfattes af alle fire 'målgrupper', af tre 'målgrupper' etc. Det må umiddelbart antages, at et flertal af kvinderne kan placeres i mere end en enkelt 'målgruppe' – og at der derfor kunne være brug for en vægtet prioritering ved placering i 'målgruppe'. – og den efterfølgende analyse af 'udviklingen' og behov i de enkelte målgrupper. Men evalueringen angiver alligevel, at

målgruppeinddelingen giver mulighed for at belyse de specifikke ressourcer og støttebehov hos kvinderne i hver af de fire afgrænsede målgrupper.

Resultaterne af 'registerbaserede effektanalyser' præsenteres i en tabel (Bilag 6-183). Der er her ikke angivet, hvor mange kvinder (med tilgængeligt cpr-nummer) der indgår i de enkelte målgrupper – og der er ikke en samlet beskrivelse af de forskellige effekter i forhold til de fire målgrupper, herunder betydningen af fx at være på krisecenter med børn, at være 'ung', at have været udsat for gentagne overgreb og/eller at tilhøre ikke-vestlig minoritetsgruppe – eller effekterne, hvis man kan kategoriseres inden for alle fire 'målgrupper'.

Inddelingen af kvinder på krisecentre i de fire målgrupper indgår slet ikke i den sammenfattende præsentation af resultaterne af de registerbaserede analyser, der skal belyse 'forløbet' efter krisecenteropholdet, hvor effekten af krisecenterophold overordnet beskrives ud fra brud med den såkaldte voldsspiral, og ud fra kvindernes beskæftigelsessituation, uddannelse, sociale ydelser, brug af sundhedsvæsenet (side 3-4).

I Bilag 6.5 præsenteres resultaterne af den registerbaserede effektanalyse af at have ophold på krisecenter, hvor kvinderne med krisecenterophold sammenlignes med kvinder, der er identificeret som voldsudsatte ud fra politianmeldelse og/eller skadestuekontakt for voldsskader, og som *muligvis* ikke har haft kontakt til krisecenter. Evalueringen måler krisecentrenes effekt på følgende parametre:

- Beskæftigelse
- Kontanthjælp
- Selvforsørgelse
- Uddannelse
- Politianmeldt voldsudsættelse
- Skadestuebesøg pga. voldsudsættelse
- Sygehusindlæggelse
- Ambulante sygehuskontakter
- Kontakt almen læge
- Skadestuebesøg
- Kontakt psykiatrisk skadestue
- Besøg hos psykiater

De valgte parametre siger ikke nødvendigvis noget om effekten af krisecenteropholdet: Man kan fx holde op med at gå til politiet og anmelde voldsudsættelse, fordi man oplever, at det gør situationen værre, eller man går til psykiater, fordi man netop har fået mere indsigt i sine behov for hjælp, ikke fordi man stadig er i et voldeligt parforhold og har følger af gentagen vold.

Betydningen af en målgruppeinddeling i forhold til krisecentrenes indsats

Rapporten beskriver, og vi citerer, at *'Kvinder med børn på krisecenter har et særligt behov for indsatser målrettet deres forældre- og familieskab. Evalueringen viser, at der findes indsatser og tilgange til denne målgruppe på selve krisecentrene, men også lovpligtige kommunale indsatser såsom familierådgivning og psykologhjælp til børn'*.

'Unge kvinder på krisecenter er en særligt udfordrende gruppe for krisecentrene. De har særligt behov for bevidstgørelse om egen situation og sikkerhed, og for mange er volden én af en række sociale problematikker.'

Kvinderne tilbydes ikke specifikke indsatser eller forløb, der har udgangspunkt i gruppens særlige behov, og krisecentrene giver udtryk for usikkerhed ift., hvordan de bedst håndterer målgruppen'.

'Kvinder med etnisk minoritetsbaggrund på krisecenter har ofte særligt behov for at arbejde med tematikker som volds- og rettighedsforståelse samt netværksskabelse. For nogle af kvinderne er deres situation – foruden volden – præget af usikkerhed om opholdsgrundlag og en svag eller ikke-eksisterende tilknytning til arbejdsmarkedet og det danske samfund generelt. Der er ydermere en skærpet sikkerhedssituation for kvinder udsat for æresrelateret vold. De har derfor ofte forløb med krisecenterskift, som vanskeliggør sammenhængen i indsatsen. Der er ikke en målgruppe-specifik indsats for gruppen af kvinder med etnisk minoritetsbaggrund, men krisecentrene benytter sig i nogle tilfælde af bistand fra bl.a. Landsorganisation af kvindekrisecenter (herefter LOKK) og R.E.D'.

'Kvinder med gentagne ophold på et krisecenter er karakteriseret ved en overrepræsentation af kvinder med komplekse sociale problematikker i forhold til den øvrige gruppe af kvinder på krisecenter.

Rapporten påpeger, at 'Krisecentrene vurderer, at det ofte er kvindernes øvrige sociale problematikker, i både opvækst og voksenliv, der er primære ift. voldsudsættelsen. Krisecentrene tilbyder ikke kvinderne en målgruppespecifik indsats, men kvinderne modtager typisk tilbud eller indsatser i kommunalt eller regionalt regi'.

Selvom evalueringen i 'Sammenfatning og konklusioner' ikke beskriver effekten af krisecenterophold i forhold til en inddeling af kvinderne i målgrupper, så er evalueringen dog fokuseret omkring en mulig betydning af en specificeret målgruppe-indsats, idet det konkluderes: *'krisecenterindsatsen er i mindre grad målrettet den enkelte målgruppe og deres særlige ressourcer og behov. Derimod er indsatsen i høj grad den samme på tværs af målgrupperne. (Men): 'Dog viser evalueringen også, at indsatsen i et vist omfang tager udgangspunkt i den enkelte kvindes behov, når det drejer sig om den mere praktiske rådgivning og hjælp'.*

Men denne **beroligende** konstatering af, *at indsatsen i et vist omfang tager udgangspunkt i den enkelte kvindes behov*, harmonerer ikke med rapportens konklusioner om, at der er et uindfriet behov for en specificeret indsats i forhold til kvindernes 'placering' i målgrupper.

Vi vil påpege, at indsatsen i krisecentre, *fortsat*, må tage udgangspunkt i, at den enkeltes liv og problemer er så komplekse forskelligartede og foranderlige, at manual-baserede praksisser (især ud fra kategorier som dem, der anvendes i evalueringen) er uhensigtsmæssige.

Basis for evalueringens registerbaserede analyser

Overordnet mangler der en beskrivelse af de enkelte registre, og hvilke kriterier der har været for at gennemføre de registerbaserede analyser.

De landsdækkende danske registre gør det muligt at gennemføre analyser ud fra en sammenkobling af krisecenterregistrering og registerdata om de enkelte kvinder. Forudsætningen er, at kvindens CPR er registreret i Krisecenterstatistikken.

Der indgår i de registerbaserede analyser (Bilag 6) i alt 1.442 brugbare CPR-numre ud af i alt 4.139 kvinder på krisecentre i 2011 og 2012, heraf de fleste, 3495, på centre organiseret i Landsorganisationen af Kvindekrisecentre (LOKK). Det vil sige, at de registerbaserede undersøgelser maksimalt omfatter 21% af kvinderne, der er registreret med krisecenterophold i de to år, som evalueringen omfatter. Der er ikke præsenteret tal for, hvor mange kvinder med brugbare cpr-numre der er inkluderet i hver af de fire målgrupper.

Rambøll har vurderet, at udsnittet på 21% af kvinder i krisecentre udgør et godt grundlag, uden væsentlige bias, for de registerbaserede analyser af effekten af krisecenteropholdet, og at det også er et udmærket udgangspunkt for at beskrive karakteristika for kvinder inden krisecentreopholdet. Men evalueringen angiver dog (Bilag 6.1 – Registerdata, p3), at fx antallet af gengangere på krisecentre er voldsomt underestimeret ud fra registerdata.

Identifikation af sammenligningsgruppe af kvinder udsat for vold i nære relationer

Dansk straffelov rummer ikke en særlig lovparagraf om 'vold i partnerskab/nære relationer'. Hvorledes analyserne har afgrænset politianmeldt vold i partnerforhold over for anden vold er ikke beskrevet. Landspatientregisteret rummer data om alle skadestuekontakter og sygehusindlæggelser specificeret på 'kontaktårsag' (sygdom, ulykke vold, selvskade, følger af skade). Ved kontakter pga. voldsudsættelse er der ikke en registrering af skadelidtes/offerets relation til skadevolderen/voldsudøveren, hvorfor skadestuekontakter som følge af vold i partnerskab ikke kan identificeres ud fra data i Landspatientregisteret.

Brug af sundhedsvæsenet

Analyserne af kontakt til sundhedsvæsen synes at omfatte enhver kontakt til indlæggelse på sygehus/skadestuekontakt/ambulante kontakter og er ikke baseret på diagnosespecifikke årsager. Det vil sige, at der i resultaterne indgår kontakter som graviditetskontrol og fødsel, som kan være en årsag til ikke-sygdomsrelaterede sundhedskontakter. Der er ikke gennemført analyser af kontakter for specifikke årsager/diagnoser. Der kunne være afgrænset en række lidelser, både sygdomme, skader og følger til skader, der kan relateres til voldsudsættelse. Inden for kontakter for psykiske lidelser ville det ligeledes være relevant at opdele på specifikke sygdomme.

Synet på kvinder på krisecenter

Evalueringen tegner et billede af voldsudsatte kvinder som sociale klienter med et udviklingsbehov. Og det anbefales, at krisecentrene gør systematisk brug af udviklingsmål eller progressionsmål for den enkelte kvinde. Tilsvarende anbefales systematisk dokumentation af såvel kvindens som eventuelle børns *udvikling* under opholdet på krisecenter. Det er imidlertid ikke klart, hvad evalueringen mener med udvikling. Men under alle omstændigheder forventes kvinden at *lære noget* under sit krisecenterophold: "Støtte- og behandlingstilbuddene er på alle krisecentrene tilrettelagt med det formål, at kvinden skal lære at forstå voldens dynamikker og signaler og lære, hvordan de kan håndtere og undgå det i fremtiden" (s 49).

Men hvorfor denne forventning om, at kvinden skal opnå læring og gennemgå en (personlig) udvikling, når hun er taget på krisecenter for at komme væk fra en voldelig mand eller en voldelig familie?

Det skyldes tilsyneladende en underliggende ide om, at den voldsramte kvinde indgår i et kontraktlignende forhold til krisecentret og kommunen – i stil med det, der finder sted på fx arbejdsformidlingen eller anden aktør – og at problemet primært er individuelt. Kvinden forventes derfor at arbejde med sig selv, så hun kan 'bryde voldsspiralen' og blive bedre til at undgå vold. Kvinden ses som sin egen lykkes smed. Hun skal først og fremmest lære at tænke og handle anderledes, så hun ikke fremover bringer sig selv og eventuelle børn i samme situation og dermed i fare. Voldsudøveren og hans fortsatte indflydelse og ønske om kontrol, som er grundigt dokumenteret i voldsforskningen, indgår derimod knap nok i evalueringen.

Evalueringen har en snæver forståelse af krisecentre, idet den har fokus på konkrete *tilbud*, men ikke på krisecentrene som institution. Det spiller muligvis også ind på evalueringens syn på kvinder på krisecenter som nogle, der skal aktiveres og udvikles.

Et underbelyst, men helt væsentligt aspekt af krisecentrene er, at de giver kvinderne er flugtmulighed og tilbyder dem og eventuelle børn et sted, hvor de kan være i sikkerhed for voldsudøveren eller voldsudøverne og få den nødvendige ro – og i den forbindelse om krisecenter-kapaciteten er tilstrækkelig, dvs. om alle kvinder med behov for at komme væk fra en voldelig mand eller familie har mulighed for det. Krisecentrets grundlæggende formål at yde beskyttelse tages muligvis i den grad for givet, at det ikke tillægges nogen synderlig betydning.

Voldsramte kvinder og 'risikoprofiler'

Evalueringen beskriver risikoprofiler eller målgrupper af kvinder på krisecenter. Det nævnes: "Indsatsen på krisecentrene er til en vis grad individuelt tilrettelagt ud fra den enkelte kvindes ressourcer og behov, men ikke velbeskrevet i forhold til de forskellige målgrupper. Indsatsen er derfor ikke *tilstrækkelig* for de forskellige risiko- eller målgrupper af kvinder med ophold på krisecenter" (s 3).

I evalueringen sker der en sammenblanding af sårbarhed (risiko for voldsudsættelse), statistisk baseret repræsentation og målgrupper. Kategorierne er således etableret på forskelligt grundlag, delvist overlappende og ikke ret logiske. Evalueringen redegør da heller ikke overbevisende for alle de valgte kategoriers relevans – for rationalet bag – og for, hvordan de særlige udfordringer, der knytter sig til de enkelte kategorier, kan/skal håndteres i praksis, dvs. hvilke særlige indsatser, der skal rettes mod den enkelte målgruppe. At kvinder med børn fx kræver noget lidt andet af krisecentermedarbejderne end kvinder uden kommer ikke som nogen overraskelse.

Som evalueringen påpeger, er indsatsen på krisecentrene til en vis grad individuelt tilrettelagt ud fra den enkelte kvindes ressourcer og behov (s 3). I betragtning af, at en stor del af landets krisecentre er små og blot har plads til et mindre antal kvinder (*70 % har plads til under 10 kvinder*; s 20), kan det vel også ses som en yderst fleksibel og økonomisk helhedsorienteret løsning? Og måske endda som en bedre løsning end evalueringens forslag om at gå kategorisk – og måske manualbaseret – til værks?

Manglende fokus på betydningen af relationen til voldsudøveren

Evalueringen kunne med fordel have valgt at tage udgangspunkt i voldsforskningens definition af sårbarhed som en slags særlig udsathed for vold, en udsathed som voldsudøvere kan gå målrettet efter. Det ville have medført en inddragelse af voldsudøver som en fortsat potentiel relevant tredje part og trussel mod kvinden, hvor evalueringens fokus er på kvinden – eller rettere kategorier af kvinder, der angiveligt ligner hinanden og har samme udfordringer – og hendes 'kontrakt' med krisecentret og kommunen.

Men hvis vi skal tage risiko(faktorer) alvorligt, så må vi, herunder evalueringen, også tage fænomenet vold alvorligt ved at stille spørgsmålet: hvilken (fortsat) trussel udgør voldsudøver for kvinden og eventuelle børn? Og hvordan kan denne trussel minimeres? Evalueringen rummer ingen beskrivelse af, hvor mange af kvinderne, der under krisecentertopholdet har oplevet trusler eller overgreb fra voldsudøveren eller har oplevet, at deres børn var truet.

Den kvalitative del af evalueringen; Interviewmaterialet

Evalueringen har gjort brug af såkaldt kvalitative forløbsstudier af kvinder med ophold på krisecenter. Det erklærede formål har været "at undersøge kvindernes vurdering og opfattelse af egen situation før, under og efter deres ophold på krisecentret, herunder om og hvordan tilbuddet på krisecentret har medvirket til at forbedre deres situation (s 100). I alt 44 kvinder er blevet interviewet, heraf er 8 kvinder blevet interviewet tre gange, hvilket var målet.

Hvad bruges interviewmaterialet egentlig til i evalueringen?

Umiddelbart ville man forvente, at kvinderne var blevet bedt om at fortælle om deres overordnede erfaringer med krisecenteropholdet, men i evalueringen er der fokus på fire tematikker, hvis relevans hverken er umiddelbar eller forklaret nærmere. Den første tematik er "den udslagsgivende episode", dvs. hvad der fik kvinden til at "lade sig indskrive" på et krisecenter, den anden "aktiviteter og dagligdag", den tredje "tilhørsforhold og identifikation" og den fjerde "ønsker for fremtiden". Desuden byder evalueringen på en analyse af "kvindernes udvikling" (s 108), som den fremgår af deres selvfortællinger. Det nævnes, at kvinderne "påbegynder en livsomvæltende udvikling" i takt med, "at de indskrives, opholder sig og udskrives fra krisecentret" (s 108). Netop denne tidsmæssige opdeling i faser og dertil knyttede særlige sindstilstande præger behandlingen af interviewmaterialet.

Interviewene bliver primært brugt som illustration og som eksempler på en fremadskridende personlig udvikling i form af stigende afklaring og modenhed i selvfortællingen, hvilket måske kan have relevans for en narrativ analyse, men mindre relevans for en konkret evaluering. Interviewmaterialet giver således ikke anledning til at stille spørgsmål til evalueringens præmisser og anbefalinger. Materialet bruges ikke til øget indsigt i volden og krisecentrenes rolle for forebyggelse og bekæmpelse af volden, og det giver ikke anledning til refleksion over, om evalueringens evidensbaserede tilgang og anbefalinger kan bidrage med noget, der gør en positiv forskel for voldsramte kvinder (på krisecenter).

Der er for lidt fokus på substans, dvs. det fænomen, man har med at gøre, og for meget på metoder i form af måder at håndtere kvinderne på.

Afsluttende bemærkninger

Social- og Indenrigsministeriet udsendte på baggrund af evalueringen den 1.12.2016 en pressemeddelelse med overskriften "Ny viden skal forbedre indsats for voldsramte kvinder". Her kan man læse, at "der nu er mere viden om effekten af indsatsen for de voldsramte kvinder", og at det er afgørende, "at vi ved, hvad der virker". Pressemeddelelsen nævner også tre af evalueringens anbefalinger:

- Kvindekrisecentrene opretter specialafdelinger til forskellige målgrupper, for eksempel helt unge kvinder.
- Kvindekrisecentrene bliver bedre til at arbejde systematisk med udredning, målsætning og målopfølgning for den enkelte kvinde.
- Voldsramte kvinders mulighed for ambulantly rådgivning skal forbedres.

Vi må skuffende konkludere, at evalueringen *ikke* bidrager med ny viden. At der ingen klar sammenhæng er mellem undersøgelse og anbefalinger. Og at evalueringen *ikke* viser, *hvad* der virker, men at kvinderne alligevel typisk har stor gavn af deres krisecenterophold.

En væsentlig grund til, at evalueringen ikke bidrager med noget nyt, er, at man fx ikke kan evaluere, hvad der er en fornuftig indsats, ved fx at måle på enkeltstående parametre som fx, om kvinden har haft kontakt med sundhedsvæsenet, generelt, eller har kontaktet en psykiater.

Med venlig hilsen

Randi Theil, sekretariatsleder, Kvinderådet
samt medlemmer af Det Nationale Voldsobservatorium

Rikke Holm Bramsen, cand. psych., SDU
Khadija Farah, Foreningen mod Pigeomskærning
Joan-Søstrene
Karin Helweg Larsen, speciallæge
Jytte Lindgård, advokat
Mia Falconer, udviklingskonsulent, Røde Kors Q netværk
Bodil Maria Pedersen, lektor
Chris Poole, konsulent i voldsforebyggelse, Voldsforebyggelse i Praxis
Maria Stetter Rubin, souschef, LOKK
Bo Wagner Sørensen, konsulent

Kvinderådet www.kvinderaadet.dk T 33128087